

ISBN 82-491-0324-6
ISSN 0803-4036

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Bergen, september 2004

Kjell J. Sunnevåg
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	1
1.1 Evalueringens design.....	2
1.2 Nettverket.....	3
1.3 Generelle kjennetegn ved utvalget.....	4
1.4 Noen strukturelle trekk og status i kommunene som inngår i analysen.....	6
1.5 Status for friere brukervalg i nettverkskommuner utenfor utvalget.....	21
2. DEN PROSESSORIENTERTE DIMENSJONEN	23
2.1 Tjenestetyper drøftet i prosjektene	23
2.2 Bakgrunn for å innføre brukervalg.....	25
2.3 Personalmessige forhold	33
2.4 Markedet.....	41
2.6 Implementeringsstrategi.....	48
2.7 Brukervalg som del av en helhetlig tilnærming.....	52
2.8 Noen utfordringer	53
3. DEN RESULTATORIENTERTE DIMENSJONEN	57
3.1 Valget for brukeren.....	57
3.2 Noen organisatoriske aspekter ved brukervalg.....	62
3.3 Noen erfaringer i forhold til de private aktører	67
3.4 Noen betraktninger knyttet til håndtering av klager.....	68

3.5	 Evaluering av tjenesten.....	71
4.	 OPPSUMMERING.....	73
5.	 LITTERATUR.....	75

1. INNLEDNING

I 2002 initierte Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund et nettverkssamarbeid om friere brukervalg. Arbeidet inngikk i regjeringens arbeid med å stimulere til ordninger i kommunene som legger til rette for større valgfrihet for brukerne av kommunale tjenester. Elleve kommuner deltok i utgangspunktet. Disse var Ålesund, Eide, Trondheim, Moss, Asker, Bærum, Larvik, Tønsberg, Eidskog, Oslo og Kristiansand. Dette er kommuner som enten allerede hadde etablert ordninger med friere brukervalg for sine innbyggere på enkeltområder, eller som arbeidet med å utrede muligheten for å etablere slike ordninger.

På det tidspunktet denne evalueringen ble gjennomført, det vil si høsten 2003, var de praktiske erfaringene med brukervalg i Norge fortsatt begrenset. Likevel var det noen kommuner som hadde innført brukervalg, samt flere kommuner som var i en innføringsprosess. Dermed var det grunnlag for å trekke ut interessant erfaringsmateriale for en evaluering og erfaringsoverføring fra de aktuelle kommunene/bydelene.

Siktemålet med evalueringen har først og fremst vært at den skal bidra som et redskap for de kommuner som vurderer å innføre brukervalg som virkemiddel, eller er i en tidlig fase i implementeringen. Tilpasning av brukervalg som redskap i kommunal tjenesteyting er imidlertid en kontinuerlig prosess. Således vil evalueringens resultatorienterte del også kunne være nyttig for kommuner som allerede har innført brukervalg. Evalueringen bør dessuten være nyttig som bakgrunnsmateriale for myndighetene sentralt. Gjennom evalueringen har vi tatt sikte på å frembringe informasjon om ulike tilnæringer samt erfaringene med disse.¹

¹ Et utdrag av temaene i denne rapporten er utgitt som en artikkel : Sunnevåg, K.J, Rusten, G., og Ektvedt, T.M.2004. Fritt brukervalg i Norge. Nordisk Administrativt Tidsskrift 85/2 s 65-80.

1.1 Evalueringens design

Evalueringen ble lagt opp som en intervjuundersøkelse, der nøkkelaktører ble intervjuet i et møte mellom intervjuobjektet og intervjuer. Det ble lagt vekt på å presisere at intervjuobjektets vurderinger ville bli anonymisert slik at vi i størst mulig grad skulle få frem alle relevante aspekter ved innføringsprosessen. Noen av spørsmålene var orientert mot erfaringene med prosess og implementering, mens andre spørsmål var i større grad orientert mot resultater. For to av de kommunene som inngikk i evalueringen fikk vi innblikk i erfaringer fra *hele* prosessen for innføring av brukervalg, mens vi for andre kommuner bare fikk et bilde av erfaringene fra de innledende fasene. Et siktemål med evalueringen var videre å avdekke både gode og dårlige tilnærminger i forhold til å innføre brukervalg.

Den **proessorienterte** dimensjonen i evalueringen fokuserte først og fremst på organisatoriske aspekter knyttet til initiering og implementeringen av brukervalg, så som i) politisk forankring og saksforberedelse samt ii) dialog med berørte parter (fagforening, leverandører, brukere). Den **resultatorienterte** dimensjonen i evalueringen fokuserte på ulike sider ved erfaringer med brukervalg i praksis.

Nøkkelinformanter på bestillersiden har vært:

- Rådmann, kommunaldirektør, sentrale personer i den kommunale ledelsen med ansvar for den aktuelle sektor.
- Personer ansvarlig for bistandsvurdering, for eksempel virksomhetsleder pleie- og omsorg.

Medlemmene av nettverket var våre kontaktpersoner, og stod for utvelgelsen av hvilke personer i kommunen vi skulle intervjuer. Evalueringene omfatter også ett intervju med en leder for en privat utfører.

Målsettingen med denne rapporten har til dels også vært å måle foreløpig status for de kommuner som har vært knyttet til Kommunal- og regionaldepartementets nettverk for innføring av friere brukervalg. Gjennom denne

rapporteringen er det også et håp om at vi har fått rettet søkelys på noen problemstillinger, og får formidlet noen konkrete erfaringer som de ulike kommunene har støtt på i sitt arbeide med å innføre friere brukervalg innenfor henholdsvis pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren.

Innholdet i rapporten er sortert tematisk, basert på intervjuene med nøkkelinformantene. I evalueringen legges ikke vekt på hvem som sa hva, og det skal heller ikke være mulig å identifisere utsagn til enkeltpersoner.

1.2 Nettverket

Gjennom nettverket har deltagere fått muligheten til å lære av foregangskommunene. Nettverket har vært en arena for felles erfaringsutveksling, og en møteplass for å motta impulser fra andre faglige instanser. Dette omfatter bl.a. overordnede myndigheter samt forskningsmiljøer. Videre har representanter fra kommuner og kommunale interesseorganisasjoner i Sverige og Danmark fortalt om brukervalg og erfaringene med dette i sine respektive land.

Noen av de erfaringene som er samlet og systematisert i denne rapporten vil forhåpentligvis komme kommuner utenfor nettverket til del. På noen områder, f.eks. i forhold til planlegging, organisering og initiering av denne type prosjekter, er det helt klart hensiktsmessig å trekke på andres erfaringer. En del av de punktene som taes opp i denne rapporten kan således tjene som en sjekklister for andre kommuner som vil ta fatt med å vurdere eller å innføre ordninger med brukervalg.

Samtidig er det viktig å påpeke betydningen av å utvikle egne løsninger - både for å få et eiermessig forhold og grep om hva prosjektet dreier seg om, men også for å få tilpasninger som er i samsvar med forholdene lokalt. I den sammenheng er det viktig å påpeke at de kommunene som har inngått i nettverket, med et par unntak er befolkningsmessig store og har en sentral beliggenhet. Med tiden vil erfaringene fra disse større kommunene, men også

fra Eide som utgjør den lille kommunen i utvalget, ytterligere dokumentere om skala er en viktig betingelse.

Skalafortrinn vedrører særlig mulighetene til å skape markedsmessige betingelser som blir tilstrekkelige for de aktørene som skal virke i dette markedet. Men størrelse kan også påvirke de interne ressursene kommunene har til rådighet for å initiere slike prosjekter - både målt i kompetanse og kapasitet. Blant annet vil mindre kommuner være administrativt mer sårbare, og kan få ødelagt framdriften i tilfeller hvor ansatte slutter. Det vil naturlig nok også ta litt tid før nye ansatte har nok erfaring til å kunne ta plassen og føre prosessen videre.

Skala kan altså vise seg å være et betydningsfullt element i forhold til de forhold som må ligge til grunn for å vurdere om brukervalg har noen hensikt. Vil en for eksempel gjennom en slik ordning klare å tilby brukerne reelle valgmuligheter, eller blir antallet tilbydere noen steder svært få? Eide kommune kan imidlertid vise seg å bli et eksempel på at brukervalg kan implementeres på en måte som er tilpasset en liten kommune.

Erfaringene fra de to sektorene som inngår i evalueringen viser at forutsetningene og de valgte modellene for organisering og implementering er nokså forskjellige. Dette er også av de forholdene som en må ta høyde for i forhold til den kunnskapen som formidles gjennom denne rapporten. Endelig bør en være oppmerksom på at evalueringen omfatter prosjektene nokså tidlig i prosessen, hvor ikke på langt nær alle har fått initiert brukervalgsordningen.

Det at det er nokså store forskjeller på prosjektene sektorene i mellom, tilsier også visse begrensninger i forhold til å trekke på disse erfaringene i helt andre prosjektsammenhenger. Videre bør disse prosjektene evalueres på ny når det foreligger flere erfaringer.

1.3 Generelle kjennetegn ved utvalget

Den geografiske dimensjonen vil kunne være en viktig faktor i forbindelse med innføring av brukervalg. Samtidig vil geografiske variasjoner som finnes blant

de kommunene som inngår i evalueringen, ha betydning for relevansen for eventuelt andre kommuner som vil vurdere slike ordninger. Kontekstuelle egenskaper vedrører strukturelle kjennetegn ved stedet (absolutt beliggenhet), men også hva slags omland kommunen er omgitt av (relativ beliggenhet).

Egenskaper ved absolutt beliggenhet har å gjøre med geografisk størrelse, sosioøkonomiske kjennetegn, økonomiske og politiske kjennetegn. Følgelig vil dette også vedrøre de ressursene den enkelte kommune har til rådighet både i forhold til administrativ kompetanse og kapasitet til initiering og implementering av disse prosjektene. Egenskaper knyttet til relativ beliggenhet har blant annet å gjøre med om kommunen befinner seg i sentrale strøk i en mindre by eller er distriktene. Grad av sentralitet har blant annet betydning for markedsbetingelser for potensielle og eksisterende tjenesteaktører. Tilsvarende har denne egenskapen ved beliggenheten også betydning for rekrutteringsgrunnlaget av arbeidskraft for tjenestene det her er snakk om. Generelt sett er det grunnlag for å hevde at de mer sentrale områdene av landene vanligvis kommer best ut i forhold til markedsbetingelser og arbeidskrafttilgang. Når det derimot gjelder stabiliteten til arbeidskraften så vil nok generelt sett kommunene i distriktene komme best ut. Dette har ofte sammenheng med at her er vanligvis bredden i tilbudet og omfanget av ledige jobber langt mindre. Hvem som er nabokommunene, om disse også er i prosessen med å innføre brukervalg eller har allerede innført en slik ordning (gir så vel læringsbetingelser som grobunn for rivalisering) er også viktige forhold som kan påvirke betingelsene for prosjekter som skal igangsettes. En kan for eksempel her tenke seg at kommuner som allerede samarbeider seg i mellom på andre områder, kan jobbe fram felles satsinger i forhold til brukervalg.

En skjematisk oversikt med dimensjonene absolutt og relativ beliggenhet, eksemplifisert med en skjematisk oversikt over noen kjennetegn typisk for en kommune med beliggenhet i henholdsvis sentrale strøk (sentrum) eller distriktene (periferi), er gjengitt i tabell 2. I forhold til de kommunene som deltar i nettverket og som inngår i vår studie, vil henholdsvis Oslo og Eide representere disse to ytterpunktene.

Tabell 1. Kommunenes geografiske kontekst

BELIGGENHET	SENTRUM	PERIFERI
ABSOLUTT BELIGGENHET	Skalafortrinn Sammensatt sosioøkonomisk setting	Ofte skalaproblemer administrativt og markedsmessig Ofte oversiktlig sosioøkonomisk setting
RELATIV BELIGGENHET	Et stort markedsomland	Ofte bedre utviklet interkommunalt samarbeid

Tabell 2. Sentrum/periferi-dimensjonen i utvalget (basert på Statistisk sentralbyrås standard for kommuneklassifisering, 1994).

STORBYOMRÅDE	ANDRE BYOMRÅDER	DISTRIKTSKOMMUNE
Oslo Asker Bærum Kristiansand	Larvik Ålesund	Eide

1.4 Noen strukturelle trekk og status i kommunene som inngår i analysen

Som nevnt, er kommunene i nettverket i ulike faser i innføring av brukervalg. To kommuner har allerede innført brukervalg for hjemmebaserte tjenester

innenfor pleie- og omsorgssektoren.² Tabellen under viser status for de ulike kommunene som deltar i nettverket.³

Tabell 3. Oversikt over kommuner som deltar i nettverket, status våren 2003

Kommune	Sektor	Status
Asker	Hjemmetjenester	Politisk vedtak, hjemmetjeneste, praktisk bistand
Bærum	Hjemmetjenester	Forsøksordning innført
Eide	Hjemmetjenester	Har utlyst anbud på tjenesteleveranser
Kristiansand	Hjemmetjenester	Forsøksordning innføres fra 2004
Larvik	Skole	Aktivt valg fra skoleåret 2004/05
Moss	Hjemmetjenester	Politisk nei til brukervalg, avsluttet deltagelse i nettverk
Oslo	Hjemmetjenester	Forsøksordning innført
Trondheim	Hjemmetjenester	Politisk nei til brukervalg, avsluttet deltagelse i nettverk
Tønsberg	Hjemmetjenester/ Skole	Politisk vedtak brukervalg skole
Ålesund	Skole	Politisk vedtak

I det følgende vil vi gi en kortfattet beskrivelse av de ulike kommunene i utvalget, sammen med status for innføring av brukervalg våren 2004.

Bosettingsmønster og demografiske kjennetegn er generelle trekk som har betydning for ulike kommunale tjenester i forhold til etterspørselsiden. I tillegg har det også betydning for tilgang på arbeidskraft og logistikken i forhold til utøvelsen av tjenesten. Det vil for eksempel være langt lettere å utøve hjemmehjelpstjenester i tilfeller hvor kommunen er nokså stor og tett befolket, sammenlignet med en situasjon hvor kommunen er liten og brukerne bor nokså spredt. Boform vil også ha betydning for hvor effektivt det blir å utføre

² Begge kommunene legger opp til å gjennomføre brukertilfredshetsundersøkelser. Det kan i denne forbindelse pekes på at alle kommuner, om de planlegger å innføre brukervalg eller ikke, bør gjennomføre slike undersøkelser systematisk. Uansett vil det falle utenfor den økonomiske rammen av prosjektet å gjennomføre en slik undersøkelse, der man systematisk og på en faglig holdbar måte undersøker effekten av å innføre brukervalg. En slik undersøkelse bør gjennomføres når man har noen års erfaring med brukervalg i et utvalg kommuner.

³ Status per våren 2004.

hjemmetjenester. Om det for eksempel er slik at mange av de eldre bor i enebolig på nokså spredte adresser, så vil mer ressurser gå med til reise til og fra for hjemmetjenesten sammenlignet med en situasjon hvor de eldre bor mer tett, for eksempel i blokkbebyggelse. Vi har generelle befolkningsdata, men ikke spredt på alder når det gjelder fordeling på boformer. I spesielt Asker og Bærum har vi fått vite at boform og bosettingsmønster er en betydelig utfordring for utførelsen av tjenesten. Det å ha muligheten til å teste forskjelligheten i logistikken innen en og samme kommunen synes også ha vært viktig for disse kommunene i valget av områder hvor de har kjørt forsøk med brukervalg.

I forhold til brukervalg på skolesektoren vil lokaliseringsmønsteret og den eksisterende kapasiteten og infrastrukturen for skolene, størrelsen basert på elevtall, og disse enhetene sett i sammenheng med transportsystemer og avstander, være viktige betingelser for praktiske sider ved innføring av brukervalg. Generelt og uavhengig av tjenestetype vil større kommuner målt i innbyggertall ha et bedre markedsgrunnlag enn de mindre. Samtidig vil større kommuner som regel ha bedre tilgang på administrative ressurser tilgjengelig for tjenesten. Dette viser seg å være viktig både i fasen knyttet til prosjektplanlegging, implementering og ordinært virke.

Det vi her har nevnt, er av de komponentene som vil bli nærmere gjennomgått i kommunebeskrivelsene nedenfor alt etter hva slags type prosjekter det er snakk om. Også den politiske sammensetningen har betydning for om prosjektene blir initiert og gjennomført, og er derfor kortfattet beskrevet. Ikke minst ble de politiske betingelsene viktige, i og med at prosjektene var i planlegging høsten 2003 som var perioden for forrige kommunestyrevalg. Det får ikke minst betydning for realiseringen av prosjektene fordi en rekke av kommunene opplevde et regimeskifte. Slik vår gjennomgang viser, er brukervalg først og fremst initiert av borgelige partier spesielt Høyre og Framskrittspartiet. Mellompartiene og sosialistene er slik vi har observert det, langt mer tilbakeholdne til slike satsinger. (Rekkefølgen på kommunene gjengitt i avsnittet nedenfor er sortert etter stigende kommunenummer).

Bærum

Bærum kommune i Akershus fylke ligger som nærmeste nabo til hovedstaden på vestsiden. Kommunen har i dag nesten 103 000 innbyggere fordelt på 192 km², hvor 98% innbyggerne bosatt i tettbygde strøk. Tabell 4 viser befolkningsutviklingen i Bærum kommune i perioden 1990-2001. Perioden har gjennomgående stort sett vært preget av sterk folketilvekst. Bærums befolknings sammensetning består gjennomgående av en litt større andel unge enn det som gjelder for landsgjennomsnittet (Aldersgruppen 0-17 år i Bærum utgjør 25,2% mot et landsnitt på 23,7).

Tabell 4. Befolkningsutvikling i Bærum kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	738	744	730	672	667	707	668	749	613	661	601	512
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	624	372	301	703	770	761	592	576	557	42	-757	-350
Folketilvekst	1362	1116	1031	1375	1437	1468	1260	1325	1170	703	-156	162

Av befolkningen i Bærum er 4,3% 80 år eller over. Av disse mottar kun 36,3% hjemmetjenester, mens tilsvarende andel på landsbasis er 48%. Eldre som bor på institusjon i kommunen er også lavere enn landssnittet. Noe av forklaringene på disse forskjellene kan være lavere sykkelighet, men også flere gjør bruk av hjelpeordninger utenom det offentlige (for eksempel kjøp av private renholdstjenester) enn det som er vanlig mange andre steder. Fordelingen av innbyggerne fordelt på husholdstyper er 34% bosatt i små hus, 31% bosatt i enebolig og 26% bosatt i blokk (Statistisk sentralbyrå, Folke og bolig tellingen 2001).

Tabell 5. Helse, sosial og omsorgstjenester i Asker kommune 2002
(Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommune	Fylket	Landet
Sosialhjelpsmottakere per 100 innb. 20-66 år	3,4	3,3	4,6
Legeårsverk per 10 000 innb.	7,8	7,4	8,4
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon. Prosent	13,4	14,8	15,4
Andel innb. 80 år og over som mottar hjemmetjenester. Prosent	36,3	43,9	48,0

Kommunestyret består av 51 medlemmer med flest representanter fra Høyre (20 stykker) og Det norske Arbeiderparti (9 stykker). Bærum har ordfører fra Høyre.

I Bærum kan personer som mottar praktisk hjelp fra kommunen i Bekkestua område selv velge om kommunen eller et privat firma skal utføre tjenesten.⁴ I dette området bor den største andelen hjemmehjelpsbrukere i kommunen. I området er det cirka 700 personer som mottar kun hjemmehjelp.

Brukervalg ble innført i to faser: I den første fasen ble det holdt en anbudskonkurranse, hvorefter det ble inngått en avtale med Norlandia omsorg AS i februar 2001. I avtalen med selskapet ble det bestemt leveranse av et gitt volum tjenester første avtaleår. Brukerne ble fordelt mellom kommunens egen utfører "Hjemmebaserte tjenester" og Norlandia omsorg. Fase 2 innebar at med virkning fra 1. mars 2002 kunne kommunens brukere av praktisk bistand/hjemmehjelp i Bekkestua område velge mellom de to alternative utførerne. Brukerne hadde i utgangspunktet samme utfører som før, men stod nå fritt til å skifte leverandør dersom dette var ønskelig. De som ikke kunne eller ville velge, ble tildelt en av de to utførerne fra kommunens tildelingskontor, Servicekontoret. Brukere kan med fire ukers varsel skifte utfører når de vil og så ofte de vil uten å oppgi årsak.

⁴ Vi baserer oss her på et notat fra Bærum Kommune: "Brukervalg for hjemmehjelpe i Bekkestua - Brukernes egne erfaringer med brukervalg", april 2003.

Asker

Asker kommune i Akershus har nær 50 300 innbyggere fordelt på 100 km² (Statistisk Sentralbyrå 2003). Bosetningsmønsteret er gjennomgående langt mer spredt enn det som for eksempel gjelder for Bærum. Av Tabell 6 ser vi befolkningsutviklingen i Asker kommune i perioden 1990-2001. Asker har hatt en jevn økning i folketilveksten gjennom hele perioden, med en sterkere folketilvekst fra 1993 til og med 1999, mens den deretter har flatet ut. Den siste utviklingen skiller seg ut fra tidligere år ved at netto innflytting til kommunen har vært svært lav.

Tabell 6. Befolkningsutvikling i Asker kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Fødselsoverskudd	290	362	339	259	311	403	327	371	353	389	369	298	
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	189	140	91	638	366	489	515	1036	442	496	7	30	
Folketilvekst	479	502	430	897	677	892	842	1407	795	885	376	328	

Også Asker kommune har en gjennomgående høyere andel barn og unge enn landssnittet (26,6% versus 23,7%), mens andelen av de aller eldste dvs. de som er 80 år og over er godt lavere enn landssnittet (2,9% versus 4,5).

Av befolkningen i Asker som er 80 år og over (2,9%), er andelen som mottar hjemmehjelpstjenester lavere enn landsgjennomsnittet. Også beboerandelen på institusjon blant befolkningen over 80 år i Asker er litt lavere enn landet samlet (jf. tabell 7).

Tabell 7. Helse, sosial og omsorgstjenester i Asker kommune 2002 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommune	Fylket	Landet
Sosialhjelpsmottakere per 100 innb. 20-66 år	2,8	3,3	4,6
Legeårsverk per 10 000 innb.	6,7	7,4	8,4
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon. Prosent	14,9	14,8	15,4
Andel innb. 80 år og over som mottar hjemmetjenester. Prosent	33,5	43,9	48,0

I Asker kommune er bare 8,6% av innbyggerne bosatt i blokk eller bygård (for landet er andelen 12,8%), mens resten fordeler seg på eneboliger (47%) og småhus (33%) (Statistisk Sentralbyrå 2003, tall fra 2001). Asker har imidlertid stor etterspørsel etter boliger (Asker Næringsråd) og fordelingen av boligtyper kan derfor komme til å endre seg i årene framover.

Asker kommune styres av en ordfører fra Høyre. Kommunestyret består av 47 medlemmer med flest representanter fra Høyre (15), Det norske Arbeiderpartiet (9) og Fremskrittspartiet (9).

Asker kommune har fått et politisk vedtak på friere brukervalg i hjemmetjenesten, som skal omfatte hjemmetjeneste og praktisk bistand (ikke hjemmesykepleie). Ordningen vil omfatte 1/3 av hjemmetjenesten i Asker, og det taes sikte på innføring 1. november 2004. Kommunen arbeider nå med å bestemme hvilken del av Asker som skal omfatte friere brukervalg, samt utforming av kvalifikasjoner. Deretter vil det bli jobbet med utlysningstekst, innhenting av anbud, kvalifisering og informasjon til brukere med mer innen november 2004.

Oslo

Landets hovedstad har som eneste kommune i Norge både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. Oslo har over 500 000 mennesker, fordelt på 453 km² (Statistisk Sentralbyrå 2003). Befolkingstettheten er høy med gjennomsnittlig 1 142 mennesker per km², mot et landssnitt på 14 per km². Andel som er bosatt i tettbygde strøk er 98%.

Tabell 8 viser befolkningsutviklingen i Oslo i perioden 1999-2001. Hovedstaden karakteriseres av sterk folketilvekst gjennom hele perioden. Både fødselsoverskudd og innflytting har gjennomgående vært stor. Unntaket var i år 2000 da Oslo opplevde en overvekt i utflytting, men året etter stabiliserte dette seg noe. Statistisk Sentralbyrå (2003) har beregnet at befolkningen i Oslo kan komme til å ligge på nær 600 000 i år 2020.

Tabell 8. Befolkningsutvikling 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	1017	1047	1345	1047	1785	1709	2066	2313	2292	2231	2594	2386
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	2284	4863	4640	3440	3747	3543	4221	3501	908	2340	- 1356	1488
Folketilvekst	3301	5910	5985	4487	5532	5252	6287	5814	3200	4571	1 238	3 874

Befolkningen i Oslo har en lavere andel barn (19,5% mellom 0-17 år) og en høyere andel yrkesaktive, spesielt innen aldersgruppen 23-39 år. Andel eldre som er 80 år og over er nokså nært landsgjennomsnittet. I Oslo er 69% av befolkningen bosatt i blokkbebyggelse.

Av Oslos befolkning er 4,7% 80 år eller eldre. Av denne gruppen mottar 34,1% hjemmetjenester (tabell 18). Landssnittet ligger på 48%, mens andel eldre som er beboere på institusjon er over landssnittet. Andel av sosialhjelpsmottakere i Oslo er også høyere enn landsbasis. I Oslo er 69% av befolkningen bosatt i blokkbebyggelse.

Tabell 9. Helse, sosial og omsorgstjenester i Oslo (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommune	Fylket	Landet
Sosialhjelpsmottakere per 100 innb. 20-66 år	5,9	5,9	4,6
Legeårsverk per 10 000 innb.	9,1	9,1	8,4
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon. Prosent	16,8	16,8	15,4
Andel innb. 80 år og over som mottar hjemmetjenester. Prosent	34,1	34,1	48,0

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell med 59 representanter i bystyret. Bystyret ledes per i dag av av Høyreordfører og ellers representanter fra Høyre (15 stykker), Det norske Arbeiderparti (15 stykker), Sosialistisk Venstreparti (SV) (12 stykker) og Fremskrittspartiet (FrP) (11 stykker).

Oslo kommune har i enkelte bydeler (Nordstrand og Lambertseter) innført brukervalg for eldre og funksjonshemmede på hjemmehjelpstjenester til

personlig hygiene, gulvvask, matlaging og vareinnkjøp. I pilotprosjektet kan de 1400 brukerne i de to bydelene velge mellom ni alternative leverandører, inklusive den kommunale. Tildelingen av hjemmehjelpstid og kontroll med tjenesten styres fortsatt av bydelen. En uttrykt hovedmålsetting bak innføringen var "økt valgfrihet og bedre tjenestekvalitet".⁵ Kommunen utreder brukervalg på barnehager og skoler.

Larvik

Larvik kommune i Vestfold fylke har et areal på 530 km² og et innbyggertall rundt 40 000 (Statistisk Sentralbyrå 2003). Befolkningstettheten er konsentrert rundt sentrum og kyststripen av kommunen. Befolkning per km² i kommunen ligger på 77 innbyggere, mens andel bosatt i tettbygde strøk er 83%. Tabell 10 viser befolkningsutviklingen i Larvik kommune. Larvik har hatt en moderat folketilvekst i perioden 1990-2001. De siste årene har det vært en lavere innflytting enn tidligere. År 2001 viser et negativt fødselsunderskudd, samt en lav innflytting, noe som gir den laveste folketilveksten i perioden.

Tabell 10. Befolkningsutvikling i Larvik kommune 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	19	116	9	19	70	-1	74	46	-13	22	28	-32
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	186	197	128	151	74	89	183	350	339	279	264	153
Folketilvekst	205	313	137	170	144	88	257	396	326	301	292	121

Larvik kommune har en lav andel unge (22,8% av befolkningen er mellom 0-17 år), mens andelen eldre over 80 år er relativ høy (5,1%). Antall elever per klassetrinn og andel elever med spesialundervisning er høyere enn

⁵ Her baserer vi oss bl.a. på notat fra Oslo kommune, byrådet: "Faglig plattform for innføring av brukervalg i Oslo kommune, saksnummer 200203735_1.

landsgjennomsnittet. Larvik kommune har ordfører fra Høyre og flest representanter fra Larvikslisten (7 stykker) og Fremskrittspartiet (Frp) (7 stykker).

Tabell 11. Barnehager og utdanning for Larvik kommune (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. %	55,4	64,2	65,9
Elever per klasse, klasstrinn 1-7	21,2	20,5	19,5
Elever per klasse, klasstrinn 8-10	24,3	24,9	23,8
Andel elever i grunnskole m/spesialundervisning. %	5,8	6,6	5,7
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	18,3	20,5	22,3
Menn	18,3	20,9	22,1
Kvinner	18,2	20,2	22,5

Fritt skolevalg innføres i Larvik kommune fra 01.08.03. Det legges til rette for valg av skole fra og med skoleåret 2003/04. Fra og med skoleåret 2004/05 gjennomføres også ordningen ved at alle gjør et aktivt valg av skole før 1. og 8.klasse. Ordningen skal evalueres etter to år, dvs. etter skoleåret 2005/06.

Kristiansand

Kristiansand kommune er landets femte største by. Kommunen har 74 000 innbyggere fordelt på 276 km² (Statistisk Sentralbyrå 2003). Bosettingsmønsteret viser stor grad av sentralisering, der 95% av innbyggerne er bosatt i tettbygde strøk. Tabell 12 viser befolkningsutviklingen i Kristiansand kommune fra 1990-2001. Tabellen viser en høy befolkningsvekst gjennom perioden. I Kristiansand er andelen yngre (0-17 år) over landsgjennomsnittet (24,6% i Kristiansand versus 23,7%) og andelen eldre (over 80 år) under gjennomsnittlig befolkningsstruktur for landet (4,0% i Kristiansand versus 4,5%).

Tabell 12. Befolkningsutvikling i Kristiansand kommune 1990-2001
(Statistisk Sentralbyrå)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	313	359	407	397	422	361	443	299	261	277	339	334
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	478	303	340	355	333	317	360	277	607	612	352	556
Folketilvekst	791	662	747	752	755	678	803	576	868	889	691	890

Fire prosent av Kristiansands befolkning er over 80 år, og av disse mottar 32,4% hjemmetjenester (landsgjennomsnitt 48%). Andel innbyggere som er beboere på institusjon i Kristiansand ligger også under gjennomsnittet for landet.

Tabell 13. Helse, sosial og omsorgstjenester i Kristiansund kommune 2002
(Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommune	Fylket	Landet
Sosialhjelpsmottakere per 100 innb. 20-66 år	5,5	3,1	4,6
Legeårsverk per 10 000 innb.	8,3	8,6	8,4
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon. Prosent	14,8	16,2	15,4
Andel innb. 80 år og over som mottar hjemmetjenester. Prosent	32,4	40,1	48,0

Andelen innbyggerne som er bosatt i blokk eller bygård er, ifølge Statistisk Sentralbyrå (2003), nær landsgjennomsnittet. I Kristiansand er 13% bosatt i blokk eller bygård, og dette er 0,2% over landsnittet.

Kommunen styres av en ordfører fra Kristelig Folkeparti (KrF), etter en tidligere periode med Høyreordfører i 12 år. Bystyret består av 53 medlemmer med flest representanter fra Høyre (11 stykker). Kristelig Folkeparti (KrF) har 10 representanter, mens Det norske Arbeiderparti (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Fremskrittspartiet (FrP) har 8 representanter hver.

Helse- og Sosialstyret vedtok 12. juni 2003 at friere brukervalg innføres innenfor hjemmehjelpstjenesten (praktisk bistand) i Kristiansand kommune for en prøveperiode på 18 måneder fra august 2004 (Kristiansand kommune 2004a). Innføringen av friere brukervalg i hjemmetjenesten i Kristiansand har

imidlertid blitt forsinket av to grunner: For det første har store ressurser og mye tid gått med til konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenesten, der både sykehjem, hjemmetjenesten, hjemmesykepleie og hjemmehjelp innen et geografisk område (Indre Vågsbygd) er inkludert. Omfanget av anbudsgrunnlaget hadde en kostnadsramme på 50 millioner kroner, noe som innebar et stort og omfattende arbeid i tilknytning til konkurranseutsettingen.

For det andre har det vært politisk usikkerhet i forbindelse med valgskiftet høsten 2003, og som endret det politiske flertallet i byen. Den 17. desember 2003 behandlet bystyret handlingsprogrammet for 2004-2007 der følgende forslag til vedtak falt (27/26 stemmer): "Personer som er tildelt omsorgsressurser skal selv kunne velge hvem som skal utføre omsorgsoppgavene: kommunale tjenestetilbud, private servicebyråer eller et familiemedlem" (Kristiansand kommune 2004a:1-2). Med denne avstemmingen ble det skapt usikkerhet om det faktisk var politisk flertall for å fortsette arbeidet med friere brukervalg. Avklaringen kom imidlertid i et nytt vedtak i bystyret den 19. februar 2004 der det heter at "arbeidet med innføringen av prøveordningen med friere brukervalg fortsetter" (Kristiansand kommune 2004a:1, Kristiansand kommune 2004b:3). Denne usikkerheten, samt tids- og ressursbruk på et omfattende arbeid med konkurranseutsetting, har ført til forsinkelser i innføringen av brukervalg i kommunen.

Kristiansand kommune er nå i arbeidet med godkjenning av konkurransegrunnlaget før utlysning og rammeavtaler. De håper på en innføring av friere brukervalg i løpet av høsten 2004.

Ålesund

Ålesund kommune er på 98 km² og har rundt 40 000 innbyggere (Statistisk Sentralbyrå 2003). Bosettingsmønsteret viser høyest tetthet i de sentrale deler av byen med en befolkningstetthet som fordeler seg i retning vest/øst. Vestkysten av Ålesund har høyest befolkningstetthet av kommunen. Befolkningstettheten i kommunen er 405 per km². Av befolkningen i Ålesund er 95% bosatt i tettbygde strøk.

Tabell 14 viser befolkningsutviklingen i Ålesund kommune fra 1990-2002. Vi ser at det har vært en jevnt økende folketilvekst over hele perioden. I perioden 1993 til 2000 har Ålesund opplevd en befolkningsøkning som nettoinnflytting til kommunen. De siste par årene har fødselsoverskuddet økt, men innflyttingen har minket i forhold til tidligere. I 2001 opplevde Ålesund en lavere folketilvekst.

Tabell 14. Befolkningsutvikling i Ålesund kommune 1990-2002 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fødselsoverskudd	173	216	147	156	98	175	148	170	173	214	232	223	157
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	-37	-22	-5	141	121	222	234	202	195	393	105	-33	169
Folketilvekst	136	194	142	297	219	397	382	372	368	607	337	190	326

Ålesund kommune ligger nær landsgjennomsnittet både når det gjelder andel barn og eldre. Antall elever per klasstrinn er nær gjennomsnittlig landsbasis, bortsett fra de høyere klasstrinnene, som er mer presset. Det er i tillegg en større andel elever som har spesialundervisning i kommunen enn landssnittet.

Tabell 15. Barnehager og utdanning for Ålesund kommune 2002 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn 1-5 år m barnehageplass. %	50,9	63,5	65,9
Elever per klasse, klasstrinn 1-7	19,3	17,9	19,5
Elever per klasse, klasstrinn 8-10	25,2	22,6	23,8
Andel elever i grunnskole m/spesialundervisning. %	7,3	6,4	5,7
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning. %	22,2	17,3	22,3
Menn	22,4	16,5	22,1
Kvinner	22,1	18,2	22,5

Ålesund kommune styres i dag av en Høyreordfører. Bystyrets 61 medlemmer har ellers flest representanter fra Fremskrittspartiet (18 stykker) og Høyre (8 stykker) og Tverrpolitisk liste (7 stykker).

Det er gjort vedtak om at friere brukervalg skal innføres i ungdomskolen i Ålesund kommune fra og med høsten 2005. Kommunen har nedsatt en prosjektgruppe som har utredet retningslinjer for dette. Retningslinjene venter på behandling i bystyret, og ventes å være klare sommeren 2004. Ungdomskolene i kommunen arbeider nå med sin profilering i form av brosjyrer. Disse skal ut til 7. klasse i november 2004, som skal gjøre et skolevalg innen januar 2005. Neste høst iverksettes friere brukervalg for 8. klasse. Det politiske flertallet har per i dag signalisert et ønske om å utvide friere brukervalg til å omfatte hele grunnskolen, men dette avhenger av erfaringer samt politisk styre videre.

Eide

Eide kommune ligger midt mellom Molde og Kristiansund i Møre og Romsdal. Eide kommune har et areal på 152 km², og har litt over 3 000 innbyggere (Statistisk Sentralbyrå 2003). Kommunen har en bosetting langs kyststripen som er relativt spredt med en konsentrasjon i sentrum av kommunen. I Eide er 34% av innbyggerne bosatt i tettbygde strøk. Tabell 16 viser befolkningsutviklingen i Eide kommune fra 1990-2001. Perioden viser et svingende mønster med lav folketilvekst, men også perioder med utflytting og nedgang i folkemengden. De tre siste årene i perioden har Eide opplevd vekst i innbyggertallet, med sterkest vekst i 1999 hvor mye av forklaringen er tilflytting.

Eide kommune har en større andel barn under 18 år sammenlignet med landssnittet. Av Eides innbyggere er 26,5% mellom 0-17 år, mens landssnittet ligger 2,8% under dette (Statistisk Sentralbyrå 2003). Andelen eldre (80 år og over) er nær gjennomsnittet for landet (4,4% i Eide og 4,5% på landsbasis).

Tabell 16. Befolkningsutvikling i Eide kommune fra 1990-2001 (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fødselsoverskudd	-1	19	6	17	9	4	28	7	-3	21	23	20
Nettoflytting inkl. inn- og utvandring	3	-41	-17	4	-13	-27	-6	30	2	80	8	29
Folketilvekst	2	-22	-11	21	-4	-23	22	37	-1	101	31	49

Av den andelen innbyggere i kommunen som er over 80 år (4,4%), mottar 42% hjemmetjenester i Eide kommune.

Andelen som er bosatt i blokkbebyggelse i Eide er lav og utgjør kun 0,4% (Statistisk Sentralbyrå 2003). I tillegg har kommunen en spredt bosetting. Dette skaper visse logistikkutfordringer for pleie- og omsorgssektoren sammenlignet med hva som finnes i en kommune hvor det er flere innbyggere og bosettingen er mer kompakt.

Tabell 17. Helse, sosial og omsorgstjenester i Eide kommune (Statistisk Sentralbyrå 2003)

	Kommune	Fylket	Landet
Sosialhjelpsmottakere per 100 innb. 20-66 år	3,7	3,8	4,6
Legeårsverk per 10 000 innb.	11,4	8,9	8,4
Andel innb. 80 år og over som er beboere på institusjon. Prosent	16,9	16,8	15,4
Andel innb. 80 år og over som mottar hjemmetjenester. Prosent	42,3	52,0	48,0

Kommunen har ordfører fra Høyre. Kommunestyret består av 21 medlemmer med flest representanter fra Det norske Arbeiderparti (Ap) (6 stykker) og Høyre (5 stykker).

Kommunestyret i Eide kommune har vedtatt å utvikle friere brukervalg for praktisk hjelp i hjemmet i en prøveperiode fra midten av 2004 til midten av 2005. Ordningen innebærer at inntil 50% (2 årsverk) av den hjelpen som gis i dag, skal tilbys av private leverandører. Resten (2 årsverk) skal leveres av kommunalt tilsatte. Kommunen legger opp til en modell som er tilpasset en

liten kommune, og det uttrykkes at de er mest interessert i å komme i kontakt med enkeltmannsforetak, og små bedrifter som har lokalkunnskap. For å lette etablering tilbys leverandørene HMS - system; hospitering og opplæring; tilbud om opplæring og samkjøring med kommunens internkontrollsystem, samt at forsikring og eventuelle registreringskostnader for å opprette nytt firma i prøveperioden dekkes av næringsfondet i kommunen. Videre gis det jobbgaranti til kommunalt ansatte hjemmehjelpere og muligheter for å få permisjon ved oppstarting av egen bedrift.

1.5 Status for friere brukervalg i nettverkskommuner utenfor utvalget

Tønsberg

Det er aktuelt å innføre friere brukervalg både i skole og hjemmetjenesten i Tønsberg kommune. Friere brukervalg i skole ble vedtatt innført i bystyret 5. mai 2004. For skolesektoren vil det bli gitt mulighet til å velge skole i år, men ordningen vil først komme ordentlig i gang skoleåret 2005. Da skal alle elever som skal opp i 1. og 8. klasse fra høsten ha tatt et aktivt valg av skole. Ordningen skal evalueres etter skoleåret 2005/06. Ved positivt vedtak tas det sikte på gjennomføring fra 1. januar 2005 for hjemmetjenesten. Når det gjelder hjemmetjenesten har ikke kommunen vært i kontakt med potensielle leverandører, da dette vil bli gjort etter et eventuelt positivt vedtak.

Moss

Moss kommune fikk et nytt politisk flertall etter kommunevalget høsten 2003 som har sagt nei til friere brukervalg og konkurranseutsetting. Det er bestemt at hjemmetjenester fortsatt skal leveres av offentlig ansatte. Per dags dato består bystyret av 39 medlemmer med flest representanter fra Arbeiderpartiet (13), Fremskrittspartiet (9) og Høyre (7).

Trondheim

I august 2003 vedtok bystyret i Trondheim kommune innføring av friere brukervalg i hjemmetjenesten med 6 mot 5 stemmer. På grunn av kommune-

valget 2003 ble det anmodet at vedtaket skulle vurderes på ny etter valget. Det nye bystyret fikk flertall mot innføring av friere brukervalg rundt oktober 2003. Trondheim har noen private sykehjem der kontrakten ikke vil bli fornyet ved utløpsdato på bakgrunn av det nye vedtaket. Kommunen mener at man ikke skal konkurranseutsette kommunens kjernevirksomhet som helse og skole. Det pågår imidlertid en debatt i kommunen om kommunens primæroppgaver, og hva kommunen kan kjøpe av tjenester.

2. DEN PROSESSORIENTERTE DIMENSJONEN

I denne delen av rapporten vil vi først se på inspirasjonskilder, motivasjon og hvordan prosjektene for innføring av friere brukervalg er blitt initiert og planlagt i de utvalgte kommunene. Gjennomgangen vil også komme inn på den politiske og administrative forankringen av prosjektene, og i hvilken grad og på hvilken måte de ulike operative ledd i kommunen har blitt engasjert. Vi gjør for øvrig oppmerksom på at noen sider ved kommunenes erfaringer med prosjektene i den innledende fase også vil være tema for del tre.

2.1 Tjenestetyper drøftet i prosjektene

Brukervalg i evalueringen er knyttet til to tjenesteområder. Disse er henholdsvis pleie- og omsorgstjenester, hvor kommunene spesielt har valgt ut hjemmetjenestene, samt skole. Nedenfor gies en oversikt over kommunene fordelt på de to typene prosjekter (P indikerer at prosjektene er under planlegging, men ikke iverksatt). Deretter beskrives egenskaper og avklaringer som har måttet skje innenfor de ulike tjenestene i prosjektene.

- a) Hjemmetjenester: Oslo, Bærum, Asker (P), Kristiansand (P), Eide (P)
- b) Skoletjenester: Larvik (P), Ålesund(P)

2.1.1 Helse

Tjenesten knyttet til brukevalgsordningen omfatter typisk praktisk bistand i hjemmet. Kommunene som har vurdert eller har satt i gang ordningen med friere brukervalg har valgt å konsentrere dette til rengjøring og hjemmehjelpsoppdrag, mens mer kompliserte sykepleiertjenester blir en del av den kommunale tjenesten. Begrunnelsen for å starte med denne tjenestekategorien er at den er ganske lett å avgrense, lettere å måle i forhold til kvalitetsindikatorer sammenlignet med for eksempel sykepleiertjenester, samt de kompetansekrav som stilles til tjenesteyter. En ytterligere fordel er at det allerede finnes en del private aktører i markedet.

I en slik avgrensning av hvilke tjenestetyper som skal komme innunder ordningen, må en ta stilling til om brukere med et sammensatt tjenestebehov eventuelt skal ha muligheten til å kombinere leveranser fra privat og kommunal utøver, f.eks. praktisk bistand i hjemmet fra en privat aktør og hjemmesykepleie fra kommunen. De kommunene som har stått overfor en slik vurdering har landet på at det er mest hensiktsmessig å bruke kun den kommunale leverandøren på de mest hjelpetrengende.

For å innføre friere brukervalg av hjemmehjelpstjenester er det også nødvendig å få avklart forholdet mellom denne tjenesten og hjemmesykepleien. Noen arbeidsoppgaver innenfor disse tjenestene kan helt klart defineres som tilhørende den ene eller den andre av disse to nevnte kategoriene. Verre er det med behov knyttet til ernæring og personlig stell. Den ene kommunen som jobbet med dette spørsmålet, valgte å skille mellom brukere med mindre kompliserte behov og de som har en mer alvorlig sykdom. Det sistnevnte krever eventuelt hjemmesykepleie, og er regulert gjennom vedtak basert på relevant lovgivning. Holdningen er gjennomgående at vedtaket heller bør omfatte hjemmesykepleie enn hjemmepleie i tvilstilfeller.

Gjennom brukervalgsordningen for hjemmetjenester får den enkelte muligheten til å agere i forhold til kvaliteten på tjenesten. I forhold til en eventuell tilsvarende ordning for hjemmesykepleietjenester har ikke brukeren samme forutsetning for å vurdere kvaliteten. En bruker som ikke kan håndtere legemidlene sine selv, kan vanskelig vurdere om en leverandør evner å håndtere dette på en forskriftsmessig måte eller ikke.

2.1.2 Skole

Kommunene har også måttet ta stilling til eventuelle avgrensninger i forhold til skoletjenester, både i forhold til alderstrinn som ordningen skal gjelde for, og innfasingen av selve valget. Den ene kommunen som hadde bestemt å innføre brukervalg i forhold til skoletjenester la opp til en modell hvor en skulle velge i henholdsvis første klasse og åttende klasse. De tror at utfallet av en slik ordning blant annet blir at skolene blir mer bevisste og profilerte på sin "spesialitet".

Dette kan for eksempel omfatte en spesiell fokusering på friluftsliv eller kultur. For disse skolene blir det viktig å utarbeide et godt brosjyremateriell og hjemmesider. Andre vi intervjuet har påpekt de uheldige sidene med denne formen for spesialisering av skolen. Argumentasjonen går blant annet på betydningen av at ungene får oppleve en bredde i undervisningstilbudet slik at de kan få anledning til å utvikle sine ulike sider. Profileringsprosjektet kan også få implikasjoner for hvordan en skal sette sammen lærerstaben. Vil en slik profilering i det hele tatt være mulig uten at rektorene kan håndplukke personer til sine team?

En annen av lederne i en av kommunene som jobbet med brukervalg innenfor hjemmehjelpstjenester ble også spurt om det var aktuelt å innføre brukervalg innenfor skolene. Vedkommende vurderte dette som mindre aktuelt i hvert fall for barnetrinnet og sa: *"I forhold til denne aldersgruppen bør det å gå på skole i nærmiljøet sammen med venner være det overordnede. Det kan være først på ungdomstrinnet og spesielt for videregående skole at en ordning med brukervalg som innebærer at skolene blir mer spesialiserte innen gitte fagområder, kan ha noe for seg. I tillegg vil brukervalget kunne omfatte de såkalte livssynsskolene, men en har i grunnen allerede en valgmulighet i forhold til disse skolene."*

Vårt inntrykk er for øvrig at friere brukervalg på skole er politisk mer kontroversielt enn innenfor pleie- og omsorgstjenester, noe som også vil reflekteres i erfaringsgjennomgangen ut over i denne rapporten.

2.2 Bakgrunn for å innføre brukervalg

Fritt brukervalg regnes gjerne som én av fire kategorier av konkurranseutsetting. De andre er deregulering som åpner markedet helt for fri konkurranse; anbudskonkurranse samt målestokkonkurranse (Sunnevåg, 2003). Men brukervalg er mindre politisk kontroversielt enn å "sette bestemor ut på anbud". Ved brukervalg er nemlig tanken at "bestemor skal bestemme selv". Fritt brukervalg innebærer at det er brukeren som velger tjenesteyter, mens ved anbudskonkurranse er det byråkratiet som velger med utgangspunkt i innkomne anbud. Brukervalg innebærer med andre ord at tjenesteutøverne må

konkurrere på kvalitet for å tiltrekke seg brukere. En måte å skille mellom brukervalg og anbudskonkurransen er å tenke på anbudskonkurransen som konkurranse på pris, mens brukervalg er konkurranse på kvalitet.

Brukervalg kan rasjonaliseres fra ulike perspektiv i tillegg til det økonomiske. For noen er valget av verdi i seg selv, for andre et middel til å realisere bestemte mål (se f.eks. Sunnevåg, 2003). Det interessante er at en *målsetting om å spare penger* ikke har vært fremtredende i de kommuner brukervalg har blitt vedtatt innført, snarere tvert om. Få, om noen av dem vi intervjuet, trodde at kommunen ville oppnå økonomisk gevinster ved å innføre friere brukervalg. Brukervalg rasjonaliseres ut fra det press som det kan gi mot å utføre en tjeneste med god kvalitet, at det har en verdi i seg selv å kunne velge osv.. Videre synes det å være en generell aksept om at realiseringen av disse målsettingene koster. En vesentlig grunn til dette kan være erkjennelsen av at brukervalg forutsetter en viss overkapasitet. Dette setter begrensninger på innsparingsmulighetene, i hvert fall på kort sikt. Brukervalg er altså primært motivert ut fra bedre fokus og ivaretagelse av brukernes interesser heller enn økonomisk uttelling i forhold til den forvaltningsmessige driften.

I noen tilfeller "fødtes" ideen om å foreslå brukervalgordninger administrativt hos rådmannen eller andre i administrasjonen. Flere har latt seg inspirere av den kjennskap til denne type organisering som de har fått gjennom studiereiser arrangert av Kommunenes sentralforbund til kommuner i Sverige og Danmark som har innført dette. Turene har blant annet gått til Nacka, som er en forstadskommune utenfor Stockholm. Dessuten har noen prosjektgrupper vært på tilsvarende studietur til Danmark. Gjennom disse reisene er det ervervet både innsyn i prosjekter som har omfattet helse- og sosialtjenester og skoletjenester. En del av reisene har involvert administrasjonen i kommunen, representanter for den operative tjenesten og de fagforeningsansatte. Den sistnevnte gruppen har også arrangert alternative studieturer for å møte fagforeningsrepresentantene og drøfte erfaringene mer direkte med disse.

Disse reisene synes gjennomgående å ha vært en viktig motivasjonsfaktor for å få til noe tilsvarende i norske kommuner. Det er imidlertid noen, og med grunn, som har reflektert over betingelsene i disse kommunene. Nacka er eksempelvis en befolkningsmessig stor og kompakt forstadskommune til Stockholm. Dermed er skalafortrinn helt andre enn det som gjelder for svært mange norske kommuner, deriblant flere av de som inngår i nettverket.

I enkelte kommuner har prosjektene vært klart politisk initierte, ofte basert på valgkampsaker hos partiene Høyre og Fremskrittspartiet. Hvor god dialogen og forankringen av prosjektet rent administrativt har vært i etterkant i denne sistnevnte type initiativ, har variert. Blant annet har det sammenheng med at politikerne ikke fullt ut har kjent til de organisatoriske implikasjonene og utfordringene for tjenesten av sine vedtak. Heller ikke har de alltid fullt ut hatt kjennskap til hva som vil være en realistisk gjennomføringsplan.

En tredje variant observert i materialet er tilfeller hvor kommuner er blitt invitert av Kommunal- og regionaldepartementet til å delta i nettverket med sikte på prøve ut eller implementere brukervalgsordninger.

Nokså uavhengig av hvor initiativet har sin opprinnelse synes flere av prosjektene å være drevet og prisgitt ildsjeler. Det igjen indikerer driv til å få gjennomført vedtakene, men samtidig sårbarhet i og med at prosjektene blir avhengig av relativt få personer og at disse holder løpet ut.

I det følgende presenteres momenter som gjennom intervjuene har vært framhevet som motivasjonsfaktorer for å innføre brukervalg. Videre har vi samlet noen momenter som har kommet frem, og som kan betraktes som en kritikk til det som har vært fremført som begrunnelse og motivasjon. Endelig vil vi peke på momenter som gjerne først og fremst kan betraktes som en konsekvens av innføring av brukervalg, heller enn en direkte motivasjon i seg selv.

- **Å innføre valgmulighet for brukerne**

Følgende utsagn er representativt for den begrunnelsen som ofte gikk igjen blant intervjuobjektene:

"Brukerne skal ha muligheten til å velge det tilbudet som innholdsmessig og kvalitativt best matcher de behovene en har. Dette handler om vanlig forbrukertenkning. Det overordnede formålet er å få bedre kvalitet på tjenestetilbudet til de eldre, både i det eksisterende tjenestetilbudet, og ved å kunne tilby alternative tjenesteleverandører."

Riktignok var det flere som påpekte at valget av *leverandør* kanskje ikke var den dimensjonen i valgsituasjonen som brukerne var mest opptatt av. Derimot synes brukerne å være mer opptatt av å kunne ha innflytelse av hvilken person som kom hjem til dem. Også innflytelse på *når* de skulle få besøk ble vurdert som en kvalitetsdimensjon en del av brukerne nok ville verdsette.

I forhold til skole blir det også vektlagt at denne type prosjekter vil åpne opp for mer innsyn. En får en åpnere skole, samtidig må skolen dokumentere kvalitet. I praksis vil imidlertid kapasitetsskranker ved noen av skolene legge begrensninger for realiteten i en ordning med friere brukervalg.

- **Skjerper tjenestekvaliteten**

Brukervalgsordningen vil i større grad innebære en konkurranse på kvalitet til sammenligning med tradisjonell konkurranseutsetting hvor prisen blir vurderingselementet. Flere av de kommunene som inngår i nettverket har konkurranseutsatt tjenester på mer tradisjonelt vis forut for eller parallelt med innføringen av brukervalg. Slike omorganiseringer omfatter tjenester som sykehjem, hjemmetjenester og rengjøringstjenester. I noen tilfeller har det også dreid seg om utskilling av kommunale virksomheter i egne aksjeselskap. Slik markedseksposering innebærer først og fremst konkurranse på *pris*.

Et argument som gjerne benyttes i samband med innføring av brukervalg, er at det medfører konkurranse på *kvalitet*. I forhold til brukervalg for hjemmetjenester uttalte en av dem vi intervjuet følgende: *"Hvis det blir slik at svært mange velger private leverandører så må det oppfattes som en interessant*

tilbakemelding til oss. Hva er det vi ikke får til på samme måte som de private? Dette er med andre ord et viktig læringsselement i måten å drive tjenesten på. Dette er en annen måte å få vurdert kvaliteten på enn det vi får gjennom tradisjonelle brukerundersøkelser."

I forhold til innføringen av brukervalg på skolesektoren synes begrunnelsen først å fremst være pedagogisk. Ved å innføre brukervalg vil en få skolene til å bli mer tydelige på hva de vil tilby av utdanningstilbud. Et av intervjuobjektene pekte på at den viktigste målsettingen ved å innføre brukervalg i skolen i denne kommunen var: *"...pedagogisk; få skolene til å bli tydeligere på hva de har å tilby i sin pedagogiske profil. Og også kanskje få til litt kvalitative vurderinger fra foreldrenes side, om hvor de ønsker å ha barna sine."*

Samtidig vil en gjennom en slik ordning få mer engasjerte foreldre som mer aktivt vurderer kvaliteten på skolen og hvor de vil at barna skal få sin utdanning. Samtidig vil ordningen med brukervalg sannsynligvis innebære skjerpet konkurransen skolene i mellom. Et av intervjuobjektene uttrykte en forventning om at dette skulle være mulig å få til uten at det gikk på bekostning av paradigmet om enhetsskolen: *"...vi ønsket blant annet at du skulle få en skole som avtegnert ønskene til foreldrene og brukerne, og kanskje også til nærmiljøet. Vi har jo tro på at – i den grad det finnes en enhetsskole – så skulle det gå an å lage en enhetsskole som er tilpasset lokale forhold"*.

- **Et alternativ til tradisjonell konkurranseutsetting**

Noen av intervjuobjektene pekte på at brukervalg framstår som et "snillere" alternativ enn konkurranseutsetting. Videre: *"Med brukervalg eksponeres tjenesten og vi sier at du kan velge oss eller andre. Det blir en litt annen innfallsvinkel."*

- **Forberedelse til konkurranse fra private**

I en av kommunene ble det forberedelse til konkurranse fra private aktører i skolemarkedet benyttet som begrunnelse for innføring av brukervalg - at de offentlige skolene skulle bli vant til å forholde seg til konkurranse før private aktører av betydning kom på banen, eller som det ble uttrykt: *"Oppleve at*

skolene får et(...) positivt konkurranseforhold før private aktører kommer på markedet. Nå har vi hatt to private aktører her ganske lenge, men grunnen til at de får lov til å være her uten at noen bryr seg om det, er at de fortsatt er små: de plager ingen. Så den dagen en skole kommer hit (...) og plutselig er god nok for 500 elever, så vil det skje noe".

- **Nyetablering**

I noen av kommunene ble det også pekt på at å stimulere til etablering av nye virksomheter var et motiv: *"... en av ideene bak det [er] også å stimulere til at små bedrifter skal kunne etablere seg, om det er egne ansatte eller andre, så er det en mulighet."* I den lille kommunen i utvalget så man også for seg at brukervalg kunne være en komplementær aktivitet til den mer tradisjonelle næringsvirksomheten i kommunen: *"... så er det en del gårdsbruk, som sliter, som har arbeidskapasitet som kan ... styrke den virksomheten. Det vil si at man er registrert som selvstendig næringsdrivende. Man kan gå ut og fakturere salg av de tjenestene, direkte, uten at du lager noe styr med å opprettholde eget firma."*

2.2.1 Noen "bivirkninger" av brukervalg

- **Organisatorisk effektivisering**

Flere av dem vi har intervjuet påpeker hvordan prosjektiniteringen friere brukervalg har medført en grundig gjennomgang og opprydding av tjenesteinnhold, vedtak, utførelse, kontroll og oppfølgingsrutiner: *"Jeg opplever, og det er mitt personlige synspunkt, at vi har fått en veldig ryddig tjeneste, et veldig oversiktlig styringsverktøy fordi tjenesten er så klart definert og fordi standarden er satt. "*

Det pekes på at dette skyldes alle de detaljene i tilretteleggingen som må være på plass før en kan implementere friere brukervalg. I tillegg viser erfaringene fra Sverige og de kommunene som har satt i gang ordningen at selve konkurranseelementet virker skjerpene. Samtidig kan det ligge et visst læringselement i få anledning til å følge med hvordan private firmaer jobber med oppgaven. Økt organisatorisk effektivitet blir dermed et ytterligere motivasjonselement for å innføre brukervalg.

Få, om noen, av dem vi intervjuet trodde likevel at kommunene ville oppnå økonomisk gevinst ved å innføre friere brukervalg. Organisatorisk effektivitet, slik mange av respondentene uttrykker det, synes mer motivert ut fra å få bedre fokus og ivaretagelse av brukernes interesser, enn en økonomisk uttelling i forhold til den forvaltningsmessige driften.

- **Bedre kvalitetssikringsrutiner og garantiordninger**

Selve prosessen forut for iverksettelsen av friere brukervalg er i seg selv skjerpene for utvikling av effektiviteten og kvaliteten i de tilsvarende kommunale tjenestene. En sa det slik: *"Vi hadde jobbet en del med kvalitetssystemet vårt. Det startet vi med når vi innførte Servicekontoret i 1997, gjennom utvikling av et felles kvalitetssystem for pleie- og omsorg. Dette omfattet brukerundersøkelser så vel intern revisjon og systemer for misytringer (gjerne fra brukere eller pårørende) og bekymringsmeldinger (går på de ansatte). Det samme systemet kunne også anvendes på en ekstern leverandør. Prosessen med brukervalg har satt fart i å få disse tingene på plass.*

Et annet eksempel er at det i forkant av innføringen av fritt skolevalg ble innført brukergarantier som gjelder for grunnskolen i kommunen generelt. Med innføringen av brukervalg blir det imidlertid mer aktuelt å spesifisere kravene i forhold til tilbudet ved den enkelte skole.

2.2.2 Noen kritiske merknader til begrunnelser

- **Skolene praktiserer allerede en viss grad av brukervalg**

I begge kommunene som jobbet med brukervalg innen skolesektoren ble det av intervjuobjekter pekt på at en på sett og vis allerede hadde en slik ordning: *"Alle foreldrene vet det, at hvis de har en grunn til å søke om å skifte av skole og har en god søknad, så får de dette i gjennom. Det koster kommunen ekstra, og det er noen begrensninger i reglene slik at disse byttene skal føre til at det utløser nye klasser, slik at utgiftene øker."*

Det kan imidlertid også pekes på at i forhold til den eksisterende ordningen ble det uttrykt at det var lagt opp til at dette ikke skulle bli allment kjent, fordi det ville medføre økte kostnader for kommunen.

En annen sa: *"Egentlig kan vi reise spørsmålet om det er mulig å få til fritt brukervalg. Det vil jo bare være fritt inntil det er fullt. I forhold til en annen skole innebærer kapasitetsproblemer at det bare er en som får valget sitt i gjennom."*

- **Motivasjonen for å innføre brukervalg varierer med type personale**

Et ytterligere element knyttet til de initiativene som er tatt gjelder involveringen av de ansatte (utøverne eller de som blir rammet av at andre overtar) og brukerne. I forhold til de ansatte er inntrykket gjennomgående at disse bare i begrenset grad er tatt med i de innledende fasene. Årsakene til dette er nok frykt for motstand. Likevel er erfaringene for de fleste prosjektene, både blant ledelsen og de ansatte selv, at det ville vært mer konstruktivt om en hadde hatt representanter for de ansatte mer aktivt med fra starten av.

Det er videre klart at stemningen i forhold til ordningen varierte nokså mye blant dem vi har intervjuet. Om dette er en konsekvens av svak involvering, politisk grunnholdning eller annet er mer uklart. Toppnivået blant dem vi har intervjuet er pådriverne, og ofte de mest motiverte for å sette i gang ordningen. Mellomnivået i organisasjon utgjør en mer nyansert gruppe mht. til holdninger med både skeptikere og de som er mer positive til ordningen. Førstelinjetjenesten blant dem vi intervjuet er gjennomgående skeptisk til å innføre brukervalg.

I forhold til innføring av brukervalg innen skolesektoren synes prosjektene å være initiert helt utenfor skolen, og med til dels liten faglig forankring. Et av våre intervjuobjekter uttrykte det så sterkt: *"Siden dette er et stort og tungt ideologisk faglig spørsmål for skolen, så synes jeg det blir helt borte i natta at de turnerer det uten å involvere skolens folk. Sektorsjefen er fullstendig på sidelinjen, fagfolk og hans avdelingssjef og slikt er på sidelinjen, ingen dialog mellom organisasjonene..."*

Heller ikke synes involveringen av brukerne eller deres pårørende å ha vært noe framtreddende element. Den erfaringsbaserte gjennomgangen vil utdype disse argumentene sett fra de ansattes og brukernes ståsted noe nærmere.

- **Kvalitetsutvikling gjennom samarbeid heller enn konkurranse**

En av motivasjonene for å innføre brukervalgsordningen er at den kan virke skjerpende og heve kvaliteten på tjenesten. Samtidig er det kritiske røster blant intervjuobjektene som hevder at konkurransen virker ødeleggende på det faglige samarbeidsklimaet i skolen. *"Hvis elevene får en verdisjekk og min drift ved min skole blir avhengig av om jeg klarer å holde på elever og klare å få flere slike at jeg kan få økte driftsmidler, da blir løsningen å lukke meg i forhold til omverden. Hvis rådmannen og ordføreren vil at jeg skal konkurrere mot naboundomskolen, vil jeg ikke delta i et nettverk med dem og utveksle gode ideer."*

Fra skolehold ble det pekt på at man arbeidet godt med kvalitetsutvikling i skolen gjennom samarbeid, og uttrykt at man fryktet at brukevalg og konkurranse mellom skolene ville ødelegge grunnlaget for dette. Det ble uttrykt frykt for at den enkelte skole nå ville holde de gode ideene for seg selv, heller enn som nå, utveksle disse gjennom ulike fora for faglig samarbeid mellom skolene: *"... jeg mener at vi alle er opptatt av å forbedre oss og få god kvalitet på det vi gjør. Og at vi ønsker å få til en god kvalitet i et samarbeid oss i mellom. Heller enn i en konkurranse."* En annen uttrykte at skolene i dag samarbeidet godt: *"... og vi samarbeider bare bedre og bedre. Man hjelper hverandre og gir hverandre Men det kan taktisk føre til det, at man holder igjen litt på det. Jeg vil da si at du blir ikke god alene."*

2.3 Personalmessige forhold

- **Betydningen av god dialog**

Innføringen av brukervalg synes å ha skapt betydelig usikkerhet blant de ansatte i kommunens egenregi innledningsvis: *"Det var en periode i starten hvor det var mye usikkerhet: "Hvilke konsekvenser har dette for meg og min arbeidssituasjon?"*, er et typisk utsagn.

Noen av våre respondenter pekte på at mye av usikkerheten ble redusert gjennom hyppige møter der det ble gitt informasjon. *"Det ble avholdt en del lokale møter i en periode, og så ble det delegert mye til de tjenestelederne der ute, til å håndtere forberedelsen."* Videre: *"Vi jobbet parallelt med personalpolitiske retningslinjer for å sikre de ansattes rettigheter, både i forhold til egenregiprosessen, men også eventuelt som en konsekvens av brukervalgsmodellen, hvis det skulle vise seg at det ble betydelig omfang som gjorde at det ble overtallighet."* Og endelig: *"Så akkurat den situasjonen om at man var urolig for seg og egen jobb, den tror jeg gikk fort over."*

Det er også vårt inntrykk fra de kommunene som inngår i undersøkelsen, at det var betydelige forskjeller i oppfatningen blant de ansatte, de ansattes organisasjoner og den kommunale ledelsen med hensyn til om informasjonen som ble gitt ble vurdert som tilstrekkelig. I flere tilfeller mente kommunens ledelse at det var gitt god og hyppig informasjon, mens de ansatte eller deres fagforeningsrepresentanter mente det var blitt gitt for lite informasjon. En konklusjon er dog at det bedre å informere for mye enn for lite. Flere av dem vi intervjuet ga råd av denne typen: *"Bruk god tid på sakene, informer sikkert, både brukerne og ansatte."*

- **Informasjon om brukervalg til egne ansatte**

I forhold til brukervalg på helse- og sosialtjenester er erfaringene at en del ansatte bruker tid på å forstå hva ordningen med brukervalg egentlig betyr. Det gjelder både innholdet i ordningene og implikasjonene. En del avdelingsledere har derfor brukt svært mye tid på å informere egne ansatte. Dette kan ha sammenheng med at mange av de som jobber som hjemmehjelpere er ufaglærte med lav grunnutdanning. Veldig mange er fremmedspråklige og har en annen kulturbakgrunn. *"Vi sliter nok med å få lært de rutinene og hva vi forventer."*

Dermed blir det også en utfordring å få formidlet det som går på den overordnede tenkningen omkring organiseringen av tjenesten. I flere av kommunene er også erfaringene i etterkant at de kunne ha vært flinkere til å trekke med de ansatte og også brukerne i en tidligere fase. Det å informere de

ansatte bør gies prioritet og være en oppgave som utføres av de som kan prosjektets ulike sider godt, og at de kan svare på spørsmål.

I forhold til innføringen av brukervalg for skole synes de ansatte å ha fått svært lite informasjon, og har bare gjennom rektorene deltatt i prosessen. Noen av dem vi intervjuet har påpekt betydningen av å bedre forankre prosessen, også blant arbeidstakerne. Dette både fordi disse får en del henvendelser og spørsmål fra brukerne (foreldrene), og at ordningen vil komme til å påvirke lærernes arbeidsbetingelser.

De ansatte viser i mange tilfeller motstand til innføring av ordningen, men gjennom dialog og drøfting, og ved at de ansatte taes med i prosessen viser det seg lettere å få til innføringen. En inkluderende organisering vil i følge noen av de ansattes representanter lette arbeidet med å få de ansatte til å forstå hva denne organiseringen går ut på. De mente også å ha en del fagkompetanse som kunne gi nyttige innspill i prosessen. Rådet fra en av dem vi intervjuet var at ved å ta med representanter fra fagorganisasjonen i arbeidet, så ble det lettere å få engasjement og eierskap til prosjektet.

- **Ansattes rettigheter**

I utgangspunktet har personalet både innenfor skole og pleie- og omsorgssektoren et ansettelsesforhold knyttet til kommunen og ikke til den enkelte enhet. Kommunene har som regel en generell avtale om håndtering av overtallighet som baseres på bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Hvis en stilling blir inndradd så har den ansatte som berøres rett på ny jobb. Det kan omfatte andre typer oppgaver enn den stillingen vedkommende hadde tidligere. Det kan i prinsippet også være i andre bydeler. I påvente av passende oppgaver har imidlertid den ansatte rett til å beholde sin lønn. Dermed er de fleste ansatte dekket av ordninger som gjør at de kan overføres til andre enheter eller oppgaver om det skulle oppstå overtallighet. Skulle det allikevel bli nødvendig å nedskalere virksomheten, må det foreligge spilleregler for hvordan dette skal gjøres.

Det hersker også en del usikkerhet i forhold til pensjonsordninger, ved at ansatte bytter fra offentlig til privat sektor. Privat og offentlig pensjon er ikke samordnet. Hvis en forlater offentlig sektor uten å ha opparbeidet fulle rettigheter kan det bli forholdsvis dyrt å sikre seg tilsvarende gjennom en privat ordning.

Ansatte i en av kommunene som har innført friere brukervalg oppfatter likevel at det er jobbet godt i forhold til å informere om de ansattes rettigheter.

Den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet synes videre å ha vært avgjørende for hvor lett det har vært å få gehør for friere brukervalg blant de ansatte. I den ene av kommunene hvor ordningen ble innført, var det fra før av kapasitetsproblemer i forhold til vedtak. Dermed ble ordningen med friere brukervalg "solgt inn" med en argumentasjon som bl.a. gikk på å avlaste den eksisterende tjenesten.

I forhold til innføring av brukervalg i skolene har det mer overordnede utgangspunktet vært at lærerne er ansatt i kommunen. Ansettelsesforholdet er dermed ikke bundet til noen bestemt skole. Skulle innføringen av brukervalg dermed bety at det ble overtallighet ved noen skoler, så ville det innebære at frigjorte lærerressurser kunne overføres til andre skoler i kommunen som hadde behov for mer personale. Dette er kanskje et paradoks i forhold til hele motivasjonen for brukervalg sett fra foreldrenes side, i og med at en del valg kan være begrunnet i et ønske om å få andre lærere. Med slike omrokkinger som det her legges opp til, vil en kunne møte den læreren en flyttet fra på ny i neste skole.

- **Kompetansebasert implementering**

En viktig forutsetning for en vellykket implementeringsstrategi for skole er å få støtte i rektorkollegiet til å gå inn for brukervalg: *"Hvis dette hadde møtt store protester i rektorgruppa, så tror jeg nok at det ville blitt sagt fra om det: "Dette ønsker vi ikke. Den konkurransen mellom skoler ønsker vi ikke". Det hender nok, i kollegiet, at det har vært sagt noe, men en majoritet har nok ikke vært der. Og dermed har*

rådmannen sikkert opplevd at han har en støtte i rektorkollegiet og dette kjører vi igjennom."

Videre synes det viktig å trekke på skolefaglig kompetanse i så stor grad som mulig. Dette gir en bedre forankring, samt at man gjerne unngår en del fallgruver i forhold til den praktiske implementeringen: *"De startet i feil ende. De benyttet seg ikke av de fagfolkene som de har på forskjellige nivå, til å gå inn i en sak."*

Flere av intervjuobjektene påpekte betydningen av å skape et eierforhold til prosessen med innføring av brukervalg gjennom å involvere berørte parter på ulike nivå i organisasjonen og benytte seg av deres kompetanse.

En av lederne vi intervjuet hadde noen refleksjoner omkring hva slags betingelser som var viktige for å få en vellykket implementering av friere brukervalg på skole. Vedkommende uttalte følgende: *"En viktig erfaring går på å gjøre de nødvendige tiltak internt og få gehør for prosessen. I forhold til innføring av friere brukervalg i skolesammenheng er det for eksempel viktig å få de direkte berørte partene som for eksempel rektorene inn i prosessen på et tidlig tidspunkt. En bør ha en debatt gående og åpenhet underveis før ordningen implementeres. Har du en demokratisk prosess ute i organisasjonene og i forhold til de som berøres blir det lettere å få med disse i utformingen av premissene og få gehør for gjennomføringen. Samtidig er det viktig å presentere satsingen med friere brukervalg ikke som et enkeltprosjekt, men mer som en større helhet. Innenfor skolen bør ikke ordningen med friere brukervalg være bare basert på et vedtak satt av politikerne, men inngå som en mer generell satsing for å få skolen mer vital. Det forutsetter at en ikke bare diskuterer ordningen på politikernivå eller overordnet i administrasjonen, men også at dette blir tema helt ute i linjen. Hvis en ikke får med seg de som skal utføre tjenesten, så vil en få problemer med å oppnå de ønskede effektene."*

I forhold til den måten som det i et tilfelle var blitt gjort på, uttrykte en det så sterkt at: *"Siden dette er et stort og tungt ideologisk faglig spørsmål for skole, så synes jeg det blir helt borte i natta at de turnerer det uten å involvere skolens folk. Sektorsjefen er fullstendig på sidelinjen, fagfolk og hans avdelingssjef og slikt er på sidelinjen, ingen dialog mellom organisasjonene."*

Å etablere et team av personer med ulik faglig kompetansebakgrunn kan videre være et viktig ledd i en implementeringsstrategi - ikke bare fordi man trekker på varierende kompetanse, men også fordi man reduserer sårbarheten ved at nøkkelpersoner forsvinner ut av, eller til andre deler av kommunen.

Et element i en vellykket implementeringsstrategi på skole synes videre å ha vært å invitere folk med samme yrkesbakgrunn til å snakke om sine erfaringer: *"Så har vi hatt en rektor fra Nacka til å snakke om hvordan hun har jobbet med skoleutvikling og fritt brukervalg"*.

I forhold til skolesektoren har det vært ulike tilnærminger og utfordringer i forhold til å involvere rektorene, ansatte og fagforening samt skoleutvalgene for å få gehør for å få igangsatt prosjektet: *"Spesielt i forhold til foreldrene har en opplevd at miljøet har vært nokså konserverende. En del foreldre liker jo nettopp den skolen de selv gikk i, og det ble derfor en nokså tung prosess å få med seg flertallet i foreldregruppen til en radikal utprøving i skolen."*

Betraktet utenfra kan det også se ut som de ansatte har vært noe mer involvert som gruppe i helse- og sosialprosjektene enn hva som har vært tilfellet for skoleprosjektene.

Endelig kan det pekes på betydningen av at det benyttes et språk som er inkluderende heller enn fremmedgjørende, og som alle kjenner seg igjen, når brukervalg som tilnærming skal diskuteres med de ansatte og brukerne.

- **Overgangsordninger, karantene og permisjonsordninger**

Gjennomgående er overtallighet innen omsorgstjenester nærmest et ukjent fenomen, og dermed også for de kommunene som inngår i nettverket. Dette har klart implikasjoner for utformingen av personalmessige ordninger i forbindelse med konkurranseutsetting og brukervalg. Kommunene som har igangsatt ordninger med brukervalg har så langt opplevd lite overtallighet. Også antallet personer som ønsker å slutte for å starte opp egen virksomhet er beskjedent. I tilfeller hvor oppdragene for kommunen har gått ned, har nedbemanningstiltak stort sett vært løst ved naturlig avgang og ved å dra inn ledige stillinger. På sikt

vil også det private markedet som dannes, etterspørre folk som tidligere var ansatt i kommunen.

Erfaringene fra brukervalg innenfor de hjemmebaserte tjenestene kan i utgangspunkt medføre at en del ansatte søker overgang til den private aktøren. I en situasjon med rekrutteringsproblemer innen bransjen reiser dette spørsmålet om behovet for overgangsordninger, eventuelt karantene for egne ansatte. Dette er en problemstilling som har flere sider. På den ene siden kan kommunen ha målsettinger knyttet til knoppskyting og etablering av ny virksomhet, på den andre siden vil det ofte være viktig for kommunen å kontrollere kjernekompetanse.

Noen kommuner har verken karantenetid eller permisjonsordninger for ansatte som ønsker å bytte arbeidsgiver, andre har bare karantene bestemmelser og atter andre har bare permisjonsordninger.

Karantenebestemmelsene er som regel av generell karakter, og nok først og fremst ment å regulere tilfeller hvor ansatte går ut av enheter for å starte opp som konsulenter. Reguleringene går både på hvor lang tid det kan gå før disse kan ta oppdrag for kommunen, og om de har anledning til å ta med seg sin portefølje når de forlater den offentlige virksomheten. Bestemmelser om en karantene på for eksempel ett år vil imidlertid kunne virke hemmende for at ansatte kan starte opp egen virksomhet innen for eksempel hjemmetjenester. Blant annet er det flere som stiller seg spørsmålet om hva de skal leve av i det året hvor du har sluttet i kommunen i påvente av at du har lov til å starte opp egen virksomhet.

I forhold til innføring av brukervalg for skolene oppfattes problematikken med overtallighet som mer komplisert. En av årsakene til det er at det er nokså store variasjoner lærerne i mellom mht. lønnsnivå, og at skoler i konkurranse med hverandre må forventes å være mer selektive mhp. lærerkrefter: *"Men hver rektor har mer myndighet til å regulere personaltettheten. Jeg kan se for meg mange problemstillinger som gjør at det blir vanskelig å håndtere flytting av lærere på det grunnlaget, fordi lærerne har selvfølgelig en lønnspris. De må flytte på en som er for*

dyr; han har for mye kompetanse. Eller at man vil ha en de selv har plukket ut. Man vil ansette en ny fremfor å ta imot en som blir overført."

- **Permisjonsordninger som gir retrettmuligheter**

I en kommune som har utviklet en offentlig strategi for konkurranseutsetting, ble personalpolitiske retningslinjer et viktig moment i prosessen. I dette tilfellet la kommunen seg på bedre vilkår enn det Arbeidsmiljøloven tilsa når det gjaldt muligheten for å gå over til andre, men samtidig ha retrettmuligheter gjennom permisjonsordninger. Det at en har innført "angrefrister" på inntil 2 år har på sett og vis vært med på å avdramatisere den prosessen som har vært. Tilsvarende betingelser med angrefrist hadde også en av kommunene som ennå var i planleggingsstadiet for brukervalg. Denne kommunen hadde allerede praktisert angrefristordninger for de ansatte i forbindelse med konkurranseutsetting av et sykehjem. Begrunnelsen for en slik ordning var blant annet knyttet til problemer med å skaffe nok ansatte til sektoren. Det sistnevnte går spesielt på egne ansatte som vil starte opp egen virksomhet, noe som er omtalt nedenfor. En av kommunene opplevde at de mistet noen av sine best kvalifiserte folk gjennom denne prosessen.

- **Annet**

I en av kommunene var det vanskelig å få dokumentert nok brukertid i forhold til antall stillinger. Dette har sannsynligvis sammenheng med at de ansatte ikke er grundig nok i sin dokumentering av tid. Spesielt gjelder dette for tilfeller hvor brukerne på kort varsel sier at de har fått besøk, og derfor ikke skal ha hjemmehjelp denne dagen. I henhold til regelverket skal utfører ha betalt for vedtakstiden. Dette har noe å gjøre med "eierskapet" til ordningen. Det vil ligge en helt annen motivasjon i egenrapportering i en privat bedrift hvor kanskje de ansatte til og med er eiere av virksomheten.

En av kommunene opplever at sykefraværet har økt etter at ordningen med brukervalg er blitt innført. Dette kan, i følge en vi har intervjuet, ha sammenheng med at de ansatte følte seg overvåket.

2.4 Markedet⁶

En viktig dimensjon i forhold til brukervalg er å få et marked av alternative tilbydere slik at det blir konkurranse, og at brukerne får en reell mulighet til å velge mellom flere. Er det for eksempel et tilstrekkelig antall ulike tilbydere til å møte denne type prosjekter i de kommuner der det er aktuelt? I dette avsnittet vil vi også komme inn på noen betraktninger om hva som er utfordringene for de private tilbyderne for at de skal finne denne type oppdrag attraktivt å satse på. Blant annet må inntjeningsmulighetene stå i forhold til de kostnader som er knyttet til det å starte en bedrift. Størrelsen på bedriften, og om den opererer i flere markeder samtidig geografisk og produktmessig, er også av de forhold som spiller inn for inntjeningen.

Vi har også gjennom intervjuene vært inne på spørsmål om i hvilken grad kommunen skal påvirke risikoen ved inntjening gjennom forsøk på å dimensjonere størrelsen på oppdraget slik at den private tilbyderen er sikret et visst minimumsnivå. Disse utsagnene baseres på erfaringer gjort på så vel tilbuds- som etterspørselssiden. Til slutt inneholder avsnittet noen utsagn knyttet til skole, og hvordan brukervalg kan påvirke økonomien i den enkelte enhet.

- **Marked og attraktivitet**

Det synes fortsatt å være relativt få private aktører i helsemarkedet. Å få nok tilbydere er derfor en utfordring, selv for de store kommunene i nettverket. Heller ikke synes det å være spesielt mange av kommunenes egne ansatte som ønsker å starte for seg selv. Hvorfor det ikke blir flere nyetableringer har nok sammenheng med at terskelen for å etablere eget firma er betydelig - både i forhold til prosessen med registrere seg som firma og å bygge opp en kvalifisert stab: *"Hvis du er trygt ansatt som hjemmehjelper i en kommune og har jobbet som dette i årevis, hvorfor da risikoen med å gå ut av en slik ordning og starte opp på egen*

⁶ Momentene i dette avsnittet tar først og fremst utgangspunkt i prosjektene knyttet til helse- og sosiale tjenester.

virksomhet.” Det at flere av de ansatte begynner å bli litt opp i årene og derfor snart skal gå av med pensjon, synes dermed å tale i disfavør for å starte opp på egen hånd: *”De ønsker ikke å måtte selv organisere dagene sine, lære hva folk skal betale i skatt, håndtering av arbeidsgiveravgift og slike ting som dette.”*

En annen vesentlig faktor er usikkerhet knyttet til størrelsen på markedet. Flere av de største kommunene peker på betydelige utfordringer ved å få stort nok markedsgrunnlag for de private aktørene. Hva må da ikke utfordringene være for mindre kommuner? Å få til samarbeid på tvers av kommunegrenser synes også vanskelig å få til, i hvert fall i en såpass tidlig fase som denne type prosjekter foreløpig er i. Muligens vil samarbeid over kommunegrensene bli lettere når ordningene og erfaringene blir mer velkjent.

Private aktører finner betydelig usikkerhet omkring markedsmulighetene:

- *”Det er på en måte på lykke og fromme som innebærer stor usikkerhet. Firmaet kan jo risikere at ingen av de gamle velger dem. Hadde det i stedet ligget en avgrensning som tilsa at det bare skulle være fire foretak som konkurrerte ville det være mye større sjanse for å bli valgt.”*
- *”Slik dette nå blir lagt opp, vil usikkerheten mht til omfanget på oppdragene ubevisst gi et fortrinn for de etablerte framfor nyetablererne.”*

En kommune valgte i utgangspunktet en løsning der alle ansatte i kommunens egenregi kunne velge om de ville etablere seg som selvstendig næringsdrivende for å tilby tjenester innenfor brukervalgsordningen i konkurranse med hverandre, alternativt gå over i annen stilling i kommunen. De ble altså lovet å beholde stillingene ved innføringen av brukervalg, men ikke arbeidsoppgavene: *”I forhold til de ansatte var det sagt at de ikke skulle miste jobben, men de fleste er jo.. hjemmehjelpen er jo fra 50 år og oppover(...) og de har jo streva noen år tilbake for å få faste stillinger. Om de ikke har 100% så har de en viss prosent fast.”*

Dette var en tilnærming som møtte motstand både fra de ansatte, som hadde kjempet en lengre kamp for å bli fast ansatt, samt fra politisk hold. I stedet for ble det valgt en mer tradisjonell tilnærming der private aktører inviteres til å komme på markedet, for eventuelt å levere tjenester: *”Da vil du opprettholde et*

kommunalt tilbud, samtidig som du har private inn, og du har mulighet til å foreta evaluering av begge deler, mot hverandre. Da kan vi konkludere med om dette var noe lurt eller at vi ikke har oppnådd noe". Denne modellen skulle man tro har gode forutsetninger for å lykkes også i en mindre kommune med en næringsstruktur der ulike aktiviteter lett kan kombineres: "For vi har i en kommune, selv om det er en del næringsvirksomhet, så er det en del gårdsbruk, som sliter, som har arbeidskapasitet som kan være med og styrke den virksomheten. Det vil si at man er registrert som selvstendig næringsdrivende. Man kan gå ut og fakturere salg av de tjenestene, direkte, uten at du lager noe styr med å opprettholde eget firma. Jeg ser stadig flere muligheter for at vi kan få et marked til å fungere."

Når det derimot gjelder brukervalg innenfor skoletjenester er det en andre problemstilling knyttet til skala. Dersom en liten skole mister andelsmessig mange elever, vil den kunne komme i en situasjon der det ikke lenger er et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag til å betale kostnadene ved fortsatt drift, noe som kan innebære nedleggelse og økte kostnader for de elever og foreldre som fortsatt ønsket å benytte denne skolen. Betraktet ut fra omstillingskostnader vil det sannsynligvis være en fordel at en ikke alt for stor andel av elevmassen "blir på vandring."

På den annen side kan brukervalg også løse et problem: "Hovedargumentet – du hører at dette ikke er gjennomførbart – at "vi har ikke kapasitet på skolen til dette". Vi lurer folk til å tro at de kan søke på en annen skole, for det kan de ikke, for "her er det sprengt". For meg blir dette merkelig å si, for man kan teoretisk sett tenke seg at det er ikke de sprengte skolene som er de mest attraktive til en hver tid. Det kan jo faktisk tenkes at man ... ikke [trenger] bygge ut en skolekrets fordi elever derifra flytter til en annen, som de ønsker å gå på."

- **Antallet engasjerte aktører**

Ulike kommuner i utvalget har valgt ulike tilnærminger med hensyn til antatte aktører som de ønsker inn i markedet for brukervalg innen pleie- og omsorgstjenester. For å få et aktivt valg blant brukerne (eller gjennom pårørende), bør det ideelt sett være flere enn bare ett aktøralternativ i tillegg til det kommunale.

Dette gjør dessuten ordningen mindre sårbart om en av de private aktører skulle velge å trekke seg.

På den annen side vil mange aktører innebære et mindre marked per aktør, noe som kan redusere interessen for å delta. Det er også et spørsmål om brukerne ønsker mange aktører å forholde seg til, en vurdering som inngikk i en av kommunenes begrunnelse for å ha en privat aktør i tillegg til den kommunale: *"Brukerne gir uttrykk for at de ikke ønsker det - i henhold til den undersøkelsen vi gjorde. De synes det er vanskelig å forholde seg til flere aktører."*

I de fleste prosjektene var kommunen en av de alternative tjenesteleverandørene, men en av kommunene la i en tentativ modell i utgangspunktet opp til at de private skulle helt ta over driften av tjenesten. Senere ble det valgt en modell som ligger nærmere opp til Oslos modell der den kommunale leverandøren konkurrerer med flere og mindre private aktører.

I forhold til innføring av brukervalg på skoletjenester så vil tilbudet nokså greit kunne omfatte alle skolene i kommunen, eventuelt også skoler i nabo-kommuner. De som er i gang med å implementere en slik ordning påpeker imidlertid ønske om private skoler blant tilbyderne, da dette ville gitt en mer skjerpet konkurranse.

- **Usikkerhet i forhold til dimensjonene på oppdraget**

Usikkerhet omkring markedet reiser også spørsmålet om kommunen på en eller annen måte skal dimensjonere oppdraget. For stor geografisk utstrekning på det området som skal dekkes av et enkelt lite firma kan vise seg å bli et problem som gjør det lite kostnadseffektivt å drive virksomheten: *"Tilfeller hvor firmaet får noen klienter spredt over et større geografisk område kan innebære mye kjøring og dermed lite effektiv drift. Dette blir tidkrevende og kan gjøre det lite kostnadseffektivt hvis oppdraget bare opererer med en fastpris som skal inkludere alt."*

Små aktører kan oppleve at de ikke har like konkurransevilkår, sammenlignet med store som lettere kan utnytte stordrifts- og samdriftsfordeler. Noen private aktører er små bedrifter som etableres som følge av ordningen med brukervalg.

Andre har hatt en lengre eksistens og har en etablert portefølje av andre oppgaver. For disse sistnevnte vil driftingen kunne være lettere.

- **Konkurransen på like vilkår**

Prisen på tjenesten er den samme for det private og det kommunale tjenesteleverandøralternativet. I forhold til den komponenten stiller de to aktørene likt. Det stilles også likt i forhold til bestillerenheten, fordi denne skal stille seg helt nøytralt i forhold til de ulike leverandørene. De har dermed ikke anledning til å velge den ene framfor den andre, men skal informere og legge forholdene til rette for brukervalg på like vilkår. De private vil kunne ha fordeler ved at de kan tilby tilleggstjenester noe den kommunale aktøren ikke kan. De kommunale utøvernes fortrinn er at de har jobbet i markedet over en lengre periode og kjenner mange av brukerne på en helt annen måte enn de private aktørene som er nykommerne.

I forhold til innføring av brukervalg av skoler forventes det ikke at andelen elever som kommer til å benytte seg av en slik ordning blir spesielt omfattende. I et av prosjektene har de anslått andelen til å være omtrent 10 prosent av den totale elevmassen som kommer til å gå over til en annen skole. Imidlertid er det viktig å ha økonomimodeller hvor en tar høyde for de implikasjonene bortfall av elever måtte medføre for en skole.

Resten av dette avsnittet har først og fremst relevans for ordningen med brukervalg knyttet til helse- og sosialtjenester.

Brukerne kan i utgangspunktet deles inn i to hovedgrupper, nye og de som allerede er mottagere av tjenesten når ordningen for brukervalg innføres. Skal en eller begge grupper kunne velge?

I forbindelse med implementeringen av ordningen for brukervalg innen hjemmetjenester i en kommune, var det i første omgang brukere som allerede hadde et tjenestetilbud som fikk muligheten til å bytte til en annen aktør. Tildelingskontoret i samråd med førstelinjetjenesten plukket ut noen brukere for at den private operatøren skulle få innfridd sine forventede antall timer i

startfasen. De brukerne de først og fremst fikk, var de som ikke fra før av hadde kontakt opp mot hjemmesykepleien.

En annen kommune valgte å gi beskjed om ordningen med brukervalg til alle sin eksisterende og nye brukere, men at de som allerede hadde en ordning med kommunen beholdt denne leveransen om disse ikke selv eller gjennom pårørende tok initiativ til å velge en annen. Begrunnelsen for å velge en slik framgangsmåte i forbindelse med implementering, var at de mente det ville bli alt for mye kaos hvis alle skulle tvinges til å velge. Samtidig er det klart at en slik framgangsmåte i utgangspunktet vil være klart konkurransevridende til fordel for kommunen. En annen kommune ønsket å introdusere ordningen ved i første omgang å tilby friere brukervalg til nye brukere.

En annen utfordring er knyttet til at enkelte brukere, som i utgangspunktet bare mottar praktisk hjelp, etter hvert også kan få behov for hjemmesykepleie. Brukerne kan deles i ulike kategorier:

- Brukere som bare er hjemmehjelpsmottakere
- Brukere som både mottar hjemmehjelp og hjemmesykepleie
- Brukere som bare mottar sykepleietjenester (De trenger for eksempel hjelp til medisinerer eller sårbehandling. Det kan også dreie seg om brukere som har pårørende som vasker eller som kjøper denne tjenesten inn selv).

Et problem med innføring av friere brukervalg for bare den ene av tjenestekategoriene, er at noen brukere må ha to personer inn i hjemmet, en som tar hjemmehjelpstjeneste og en som tar de mer sykepleierbaserte tjenestene. En del brukere finner det litt slitsomt å måtte forholde seg til flere personer. Et positiv aspekt ved å skille de to tjenestene i forhold til utførelse er at det blir langt lettere å sikre at det er kun helsepersonell som betjener de hjemmesykepleiebaserte tjenestene. Det har blant annet skjedd en betydelig skjerping i praksis hva angår medisinerer. Det er saksbehandlerne i kommunen som utreder et slikt behov. De som også har behov for sykepleiertjenester vil ikke

komme inn under ordningen. Likevel vil det være viktig at tjenesteutøver har et våkent blikk og kan si fra om brukeren skulle få et slikt behov.

Innføringen av friere brukervalg tilsier at vedtaket må presiseres mer enn tidligere. Dette innebærer blant annet detaljer om hvor lenge vedtaket gjelder og når det skal revurderes. Vedtaket har også omfattende detaljer om hva brukeren har krav på. Dermed står det for eksempel om brukeren har krav på å få utført vindusvask. Brukerne kan imidlertid selv avgjøre om de vil ha vasket vinduene den dagen eller om denne oppgaven kan vente til neste gang hjemmehjelpen kommer: *"Prosessen med friere brukervalg har medført at vi reviderer vedtak oftere enn det vi tidligere har gjort. En modell for hvordan dette skal gjøres, er å sette en fast dato for når et vedtak skal revideres."*

Ved å bruke flere ulike aktører kan noen muligheter for samordningsgevinster gå tapt. Slik ordningen utføres i dag er hjemmehjelpstjenesten og hjemmesykepleien nært knyttet til hverandre. Disse danner et felles nettverk rundt de brukerne som mottar praktisk bistand. *"På denne måten kan hjemmehjelpen gi beskjed til hjemmesykepleien om at nå har fru Hansen hovne ben. De private vil ikke kunne oppnå samme tilknytning til hjemmesykepleien i og med at slike tilbakemeldinger kommer fram i uformelle samtaler rundt lunsjbordet. Dette uformelle i teamet tilsier også at personalet i de to tjenestekategoriene kan utføre noen tjenester for hverandre, i henhold til hva loven tillater. For eksempel kan hjemmehjelpen som skal handle for vedkommende også påse at fru Hansen får på strømpene som gjør beina mindre hovne. Fleksibiliteten gir dessuten muligheter til å låne tid hos den andre tjenesten i tilfeller med sykdom. For eksempel kan vanlige hjelpere bistå med påkledning. Muligheten for å spille på begge kategoriene personell gjør det også lettere å organisere helgebemanningen. Personalet har medisineringskurs, og har sykepleierne laget til rette doseringene har disse lov til å gi disse."*

Med mer faste tider blir tjenesten mer forutsigbar i forhold til begge parters tidsdisponering. Samtidig blir sjongleringsmulighetene i forhold til å kunne bytte på avtaler mindre. En eksisterende ordning hvor hjemmehjelpen ringer til brukeren for å si at i dag kommer jeg, signaliserer at rettidighet ikke er noen selvfølge.

En del av brukerne finner det trygt å holde på det kommunale tilbudet fordi det er velkjent. Erfaringene generelt, og i forhold til den individuelle brukeren tilsier også at det blir lettere å henvise videre. En kan ikke forvente umiddelbart den samme erfaringsbaserte kompetansen hos en privat aktør.

Et større antall brukere gir større grad av fleksibilitet. Bedre muligheter for effektive logistikk-løsninger og muligheten til å bytte på tider fordi brukerne ber om en justering av avtalen fordi de skal noe annet.

Fra et intervjuobjekt pekes det på at sunn fornuft tilsier at sjukepleierne også tar et tak over golvet hvis det er veldig skittent. Får du derimot et system hvor inntjening og tidsberegninger blir helt overordnet ødelegges noe av denne fleksibiliteten. Det vil også være langt mer rigiditet i forhold til tjenesteinnholdet: *"Kommer kontrolløren og skal se om det er vasket, og så har du i stedet tatt brukeren på kirkegården fordi vedkommende har ønsket det, da blir det bråk."*

Fleksibiliteten går også på muligheten til å skifte på ansatte når kjemien i forhold til brukeren ikke er helt god eller når relasjonene dem i mellom blir slitsom. Dette viser seg av og til viktig i forhold til noen av de demente.

Når det gjelder innføring av brukervalg i forhold til skolesektoren synes det å være langt lettere å implementere ordningen i full skala alt etter hvilket trinn barna valget skal vedrøre er i. Det er også helt grunnleggende fastsatt i opplæringsloven at en har rett til å gå på nærskolen. Barna som geografisk sogner til denne skolen har dermed førsteprioritet. De som deretter melder seg på må konkurrere om de ledige plassene ut fra bestemte kriterier.

2.6 Implementeringsstrategi

I valg av implementeringsstrategi er det en rekke ulike variable som det må tas stilling til:

- Forsøksordning/fullskala
- Avgrensede tjenestekategorier
- Avgrensninger på geografiske områder
- Avgrensninger i forhold til tid

- Avgrensning av antall aktører
- Avgrensede tjenestekategorier

Noen av disse vil bli kommentert i forhold til de valg som har blitt foretatt i det følgende.

- **Geografiske avgrensninger**

Kommunene har måttet ta stilling til det geografiske området de ønsker å dekke gjennom prosjektet. En slik avgrensning vil noen ganger være knyttet til at en initierer brukervalg som en forsøksordning avgrenset til noen områder av kommunen, mens en på et senere tidspunkt åpner opp for at ordningen skal gjelde over alt. I Oslo er det et par av bydelene som har innført ordningen med brukervalg, og det er også dette forvaltningsnivået som står for organiseringen og den praktiske implementeringen. Å velge ut en eller flere bydeler for å få prøvd ut ordningen, gir erfaringer og grunnlag for å få gjort nødvendige tilpasninger før ordningen blir mer generell. Samtidig vil en geografisk avgrensning gi et sammenligningsgrunnlag for henholdsvis områder som har og ikke har innført ordningen. Valget av geografiske virkeområder har i noen tilfeller, som for eksempel i Bærum, vært basert på at en ønsket å prøve ut brukervalg i ulike sosioøkonomiske settinger.

I forhold til brukervalg innført på helse- og sosialtjenester har vi registrert følgende varianter av geografiske avgrensninger:

- a. Bærum: Forsøk i to bydeler
- b. Oslo: Forsøk i to bydeler (administrativt samarbeid om opplegg for organisering i to bydeler)
- c. Kristiansand: Prøveordning begrenset til områdene Kvadraturen, Eg, Grim, Tinnheia, Hellemyr og Strai. Dette er de «tyngste» områdene når det gjelder hjemmehjelp i dag
- d. Eide, Ålesund: Fullskala

Ved innføring av brukervalg i forhold til skolene har en av kommunene en tid i forveien opphevet de tradisjonelle skolekretsene, og vil la ordningen gjelde for

hele kommunen. Det som også er interessant ved denne kommunen, er en avtale mellom som gjør det mulig for elever å velge skole over kommunegrensen. Denne avtalen er utarbeidet mellom fylkesmannen og utdanningskontoret og innebærer at partene kommer fram til et mellomlegg for oppgjør for de antall tilfeller hvor elevene krysser kommunegrensene i forhold til den skolen de velger.

- **Antall aktører**

Her er det valgt to ulike tilnærminger. I Bærum ble det valgt å ha én privat aktør i konkurranse med kommunal egenregi. I Oslo var det i prinsippet ingen grense på antall aktører gitt at disse tilfredstilte visse kvalitetskrav.

- **Forsøksordning**

Forsøksordninger gjør det mulig å foreta en del justeringer før en eventuelt kjører prosjektet i større skala. Grunnlaget for dette valget er en evaluering av forsøksordningen. De fleste av kommunene har valgt en slik implementeringsstrategi. Gjennom en konkurranseutsettingsmodell har en muligheter til å sette ut på anbud to av sonene i kommunen og beholde en for dermed å ha muligheter til å sammenligne de private versus den kommunale løsningen. Gjennom en fullskala ordning med friere brukervalg blir ikke denne geografiske oppdelingen av markedet mulig. Brukerne kan jo i prinsippet befinne seg hvor som helst.

Også i forhold til innføring av brukervalg for skoler vektlegges betydningen av å innføre ordningen gradvis. Dette er viktig både for å få noe erfaringer med ordningen, men også for å få villighet blant ansatte og andre involverte parter. *"Jeg tror vi kan få en god prosess gjennom samarbeid med de involverte organisasjonene, de ansatte, skoleledelsen og andre skolefaglige. På den måten kan dette ha noe for seg. Det er i det hele tatt viktig å gå forsiktig fram."*

- **Anbudsprosessen**

Dette avsnittet er hovedsakelig basert på evalueringen av brukervalg av relevans for helse- og sosialtjenestene.

I en av kommunene hentet Servicekontoret faglig bistand ute hos førstelinjetjenesten for hva som burde ligge til grunn for kvalitetskravene som skulle stilles til operatørene, og hvordan en skulle vektlegge disse kravene hos tilbyderne. Det var derimot overlatt til administrasjonen å stå for selve kontraktsutforming.

- **Noen juridiske aspekter**

Anbudene er organisert etter bestemmelsene i Lov om offentlige anskaffelser (Lov 1999-07-16 nr 69). Hovedprinsippene er at anskaffelsene så langt som mulig skal være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretaes gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive ikke-diskriminerende kriterier. Anbudsdokumentet må også inneholde prosedyrer for klagehåndtering, brukernes rettigheter i forhold til å skifte leverandør med mer.

Kontraktsmalen baseres på Loven for offentlige anskaffelser. Det legges betydelig arbeid i kontraktsutforming. En kommune har to kvalitetsutviklere som er sterkt engasjert i dette arbeidet. Også personell med solid erfaring fra sykehjem jobber med dette. Eksempler på kriterier er hygienekrav, pålitelighet, og rettidighet i forhold til utøvelsen. Krav i kontrakten om at utøver skal ha forsikringsordninger som dekker ulike skadesituasjoner. Kontrakten må inneholde nærmere kontrakter om dette. Dette vil fordyre prisen på oppdraget.

Enkelte informanter pekte på at lovverket for offentlige anskaffelser er svært omfattende og krevende, og at det i liten grad skilles mellom anskaffelsens størrelse. For en liten kommune kan regelverket være overveldende i forhold til størrelsen på oppdragene.

- **Internkontrollsystemer**

Firmaene må ha en plan for å sette inn vikarer om de får sykdom. Disse vikarene må være forhåndsgodkjente. Hvis de bruker underleverandør-systemer i det hele tatt, må det være lagt opp godkjente systemer som håndterer dette. Kontinuitet blir i det hele tatt et viktig krav som stilles til de firmaene som skal vurderes. En av respondentene har påpekt problemer med kontraktsoppfølgingen, dvs. det som angår kvalitetssikringen av disse. Per i dag uttaler vedkommende at det ikke er personell (verken kapasitet eller kompetanse) til å ta seg av dette i organisasjonen.

- **Etableringsstrategi**

Blant pleie- og omsorgsprosjektene registrerte vi to ulike framgangsmåter for etablering av det private alternativet til eksisterende kommunal tilbyder: En fordelingsbasert modell som innebærer at en viss andel av oppdragene tildeles som introduksjonstilbud for nye aktører. *"I det første året med privat utøver var det ikke noen egentlig brukervalgsmodell. I stedet var det heller slik at vedtakene fra Servicekontoret ble kanalisert til den private utøveren omtrent annenhver gang. Slik fikk de bygd seg opp et visst kundegrunnlag. Etter dette første driftsåret ble det derimot åpent hvor stor porteføljen for hver av partene skulle bli i og med at dette ble basert på brukernes valg."* Det andre implementeringsalternativet bestod i at brukerne skulle velge helt fra begynnelsen av. Dette skaper større risiko med hensyn til oppdragsvolum for de som etablerer seg i dette markedet.

Gjennomgangen av intervjuene kan tyde på at det ikke er lagt opp til gode møtearenaer og rutiner for informasjonsflyt mellom de private aktørene og kommunen.

2.7 Brukervalg som del av en helhetlig tilnærming

Flere av intervjuobjektene påpekte betydningen av at brukervalg ikke ble innført som et enkeltstående, mer eller mindre tilfeldig tiltak, men mer som et ledd i en helhetlig tilnærming: *"...viktig å presentere satsingen med friere brukervalg ikke som et enkeltprosjekt, men mer som en større helhet. Innenfor skolen bør*

ikke ordningen med friere brukervalg være bare basert på et vedtak satt i verk av politikerne, men inngå som en mer generell satsing for å få skolen mer vital." I andre kommuner så man brukervalg som et ledd i en langsiktig satsing om "å sette brukeren i sentrum", hvor andre elementer var bruk av serviceerklæringer, brukergarantier o.s.v. . Et av intervjuobjektene uttrykte det slik: " Jeg tror ikke fritt skolevalg skal være det første man hiver seg inn på. Da tror jeg man mislykkes, uansett hvor godt saken som sådan er forberedt. Det må være andre ting som må på plass først. Det handler om å involvere brukerne på ulike måter."

Det ble videre pekt på at dersom brukervalg inngikk i en vedtatt helhetlig strategi, ville det også innebære redusert politisk motstand.

2.8 Noen utfordringer

- **Pristilbudets utforming**

I utgangspunktet kan vi tenke oss to alternative modeller: En modell der prisen er fastsatt av oppdragsgiver i forkant av oppdraget. Et annet alternativ er å invitere til konkurranse på pris. Samtlige av kommunene har i forhold til helseprosjektene valgt fastpris.

- **Organiseringen av arbeidet med kostnads kalkylene**

En av lederne påpekte betydningen av at utviklingen av kalkylemodellene skjer i samarbeid med de ansatte og deres organisasjon - ellers blir det vanskelig å skape legitimitet for de beregningene som er gjort.

- **Prisberegningen**

En utfordring er knyttet til å kunne fastsette prisen for utførte tjenester. Blant annet oppstår det betydelige utfordringer ved å operere med en gjennomsnittspris. Den reelle prisen for reise og betjening av den enkelte bruker kan variere nokså mye. Utgangspunktet er at prisen skal dekke både faste og variable kostnader. Innenfor små samlokaliserte boenheter vil kostnadene for operatør bli lavere enn om brukerne bor i mer "tungdrevne" boformer og geografisk i større avstander i forhold til hverandre. Er det totale volumet på oppdragene i

tillegg relativt små kan det være vanskelig å utjevne kostnadsforskjellene innad i populasjonen.

Viser markedet seg svært lukrativt med mange aktører, vil dette innebære muligheter til å senke prisene.

- **Utfordringer knyttet til informasjonsflyt blant utførerne av tjenesten**

Den kommunale hjemmehjelpen rapporterer jevnlig til sykepleien i sonen. Ved leverandørskifte oppstår et brudd i den kontinuerlige vurderingen hjemmehjelpen har i forhold til brukeren. Den kan samtidig være en utfordring å få til samme informasjonsflyt og rapportering i de tilfelle tjenestene utføres av en privat operatør. *"Slik det er nå, treffer man alltid daglig leder og gir tilbakemeldinger ved den minste ting"*

Dessuten vil mye samdriftsgevinster mellom hjemmesykepleien og hjemmehjelpen raderes bort ved å sette ut noen av tjenestene til andre. Dette går både på kompetanse og reguleringene av de ulike arbeidsoppgavene. Dessuten har det å gjøre med logistikk knyttet til å komme til og fra de ulike brukerne, avvikling av lunsj, rapportering og annen administrasjon og møtevirksomhet, noe som også utgjør en del av arbeidet.

Noen erfaringer er gjengitt i det følgende:

- *"Alt ligger i prisen inkludert administrasjonskostnader, husleie med mer. I ett tilfelle opererte den kommunale tjenesten med høye husleiekostnader. De private aktørene kunne lettere ta i bruk rimeligere lokaler, og fikk dermed et fortrinn mht. til å klare tjenesten til den gitte prisen. De private har samtidig muligheter for å dekke inn noen av sine utgifter gjennom tilleggstenester som det jo ikke er vedtak på. Disse sistnevnte tjenestene gjøres direkte opp mellom leverandør og bruker."*
- *"Tidsskjemaet kan veltes av forsinkelser i trafikken."*
- *"At de private i mindre grad binder opp de ansatte i felles møter og lunsjpauser kan være et ytterligere konkurranseelement."*
- *"Fokus på effektivitet har i organisasjonen blitt bedre fordi de ansatte blir drillet i at de ikke får mer penger enn det de produserer, altså det de jobber. Det blir dermed*

svært viktig å få dokumentert tid hos brukerne. De reelle kostnadene dekkes gjennom en del som brukeren selv betaler for, og den delen som gjennom lovverket er gratis (pleie- og omsorg). Det ligger også inn i avtalene en del kriterier for hvordan en skal håndtere de tilfellene som defineres som ikke utført. Det kan for eksempel dreie seg om tilfeller hvor fru Olsen er blitt innlagt på kort varsel. Når dette skjer innenfor en frist kortere enn 5 dager praktiserte denne kommunen en ordning som innebar at tiden ble utbetalt av søknadskontoret.”

- *“En hjemmehjelp har i snitt rundt 5,5 timer effektiv tid til sin disposisjon. Tid som går med til kursing for eksempel i brannvern og annen lovpålagt opplæring, kan imidlertid belaste disse budsjettene nokså mye.”*

Kommentaren fra denne siste personen innenfor de kommunale tjenestene hadde med utgangspunkt i slike forhold opplevd at prisen kanskje ikke var helt rett.

- **Noen utfordringer knyttet til kvalitet⁷**

Kvalitet er et tema som har mange sider, bl.a. er det gjennom intervjuene pekt på aspekter som:

- Pålitelighet
- Rettidighet
- Regularitet
- Personifisert

Mange brukere verdsetter at det er en fast person som kommer til dem. Rettidighet i forhold til at tjenesten blir utført i henhold til avtalt tid er også viktig. Nettopp mye utskiftninger av personer, og de at de ikke klarer å være punktlig, kan være blant de kriteriene som gjør at en del vil prøve private tjenester.

⁷ Dette avsnittet omfatter først og fremst momenter knyttet til brukervalg for pleie- og omsorgstjenester.

En del klager går på personer, spesielt går det på de fremmedspråklige og skepsisen til disse. Ofte kan denne klagen være pakket inn i en kvalitetsklage, mens klagen egentlig innebærer at de ikke vil ha denne personen. Et av våre intervjuobjekter peker i denne forbindelse på at: *"Vi opplever nå og da at en del av våre fremmedkulturelle ansatte møter en stengt dør eller nedsettende holdninger."*

Derimot er det veldig få av de fremmedkulturelle i Norge blant brukerne, da hjelpen som oftest ivaretaes av øvrige familie. I framtiden vil en del av dem få en familiestruktur som ligner på vår egen. Brukernes individuelle preferanser vil i den sammenheng bli mer kompleks.

Det er to ulike modeller for kvalitetsoppfølging av tjenestene:

- Forhåndsannmeldte inspeksjoner
- Ikke-forhåndsannmeldte inspeksjoner

Det vil være kommunen som har det overordnede ansvaret med å bringe inn fremmedfolk i hjemmene til brukerne. Det blir viktig å etablere et system som ivaretar alle sider ved et slikt system. Dette må være klart før konkurransegrunnlaget sendes ut.

3. DEN RESULTATORIENTERTE DIMENSJONEN

Dette kapitlet er i hovedsak orientert mot betraktninger hentet fra kommuner med en viss erfaring med brukervalgsordningen. Noen momenter er likevel hentet fra kommuner der brukervalg enda ikke er implementert. Problemstillinger knyttet til informasjon om brukervalgsordningen, hvordan rent praktisk valget skal foregå og erfaringene med valg, er temaet for neste avsnitt.

3.1 Valget for brukeren

- **Informasjonen om brukervalgsordningen**

Implementeringsfasen kan gi en del usikkerhet også blant brukerne. I en av kommunene fryktet eldre at de gjennom innføringen av brukervalg ville miste den faste hjemmehjelpen som de hadde blitt vant til og trivdes med.

I en av kommunene får alle brukerne informasjon i form av en brosjyre som informerer om tilbudet. I tillegg gis informasjon om brukervalg på nettet. Informasjonen omfatter tilbudet både fra de private og den kommunale tjenesteleverandøren. Informasjonen omfatter også generelle opplysninger om muligheten for å velge.

- **Forutsetningene for valg av leverandør av praktisk bistand**

I en av kommunene er dette implementert på følgende måte: *"Brukeren får et brev om vedtaket og instruksjoner om hvordan de videre skal forholde seg. De skal ringe kommunen og sier hvem de har valgt. Hvis kommunen ikke har mottatt et svar innen en uke eller to, skal vedkommende ringes opp for å sjekke status. Hvis brukeren i slike tilfeller unnlater å velge, vil de få den kommunale tjenesten."*

Det er ansatte som oppfatter at brukerne er frustrert, og spør hjemmehjelpen hvordan de skal forholde seg til brevet hvor de blir bedt om å velge. *"Mange av disse vil ha hjemmehjelpen sin, og blir disse spurt om råd blir de satt i en klemme for også de har en interesse av at brukeren velger oss."*

Det er flere av de ansatte som stiller spørsmålstegn både til evnen og om brukerne ønsker å velge: *"En hjelpetrengende henvender seg til kommunen for å få hjelp. De trenger i den situasjonen ikke et skjema hvor de videre må presisere hva de ønsker. Det er ikke alle som klarer det."*

Hvordan skal dette skje i praksis: *"Hvis for eksempel et gammelt menneske sier, nei jeg vet ikke hvem jeg skal velge, kan ikke du velge for meg. Så kan vi ikke gjør det. I slike tilfeller burde vi egentlig hatt en plan som innebar at vi kunne veksle mellom hvem vi velger. En leder i samme kommune skisserer at ikke-valg vil innebære at brukerne får den kommunale tjenesten.*

Terskelen for praktisk bistand er allerede høy: *"Det innebærer at det er meget syke mennesker som får tjenesten. Det er på langt nær slik at alle disse brukerne er i stand til å velge selv. For noen blir det i praksis de pårørende som må velge, men så har du da disse som ikke har pårørende."* (Vedkommende er skeptisk til hele ordningen). Det må med andre ord foreligge kjøreregler for hvordan en skal gå fram når en skal ta valget for disse. Beslutningsprosessen blir gal hvis det blir slik at hver gang den eldre ikke har evne eller vilje, så blir det automatisk det offentlige som får oppdraget. Det pekes på at det må etableres noen kriterier for at dette skal skje på en skikkelig måte.

- **Forutsetningene for valg av skole**

I forhold til brukervalg innført på skoletjenester vil det også kunne oppstå betydelige utfordringer i forhold til valgsituasjonen. Dette har både sammenheng med kommunens bosettingsmønster og skolenes lokalisering, og hvordan skyssordningene i kommunen er organisert mht. rutetilbud. Dernest handler det om hva den enkelte faktisk kan kreve mht. til å få innvilget fri skoleskyss. Overlates alle kostnadene til brukerne og deres foresatte og det ikke eksisterer et kommunikasjonstilbud som kan ivareta utradisjonelle reisemønster, vil brukervalget i realiteten bare bli forbeholdt foreldre med god råd, og som dessuten har en hjemmeværende som har anledning til å kjøre ungene til og fra skolen. *"Blir ordningen bare forbeholdt to-inntektsfamilier med solid økonomi og to biler, og som kan kjøre ungene på en ny skole uten å bekymre seg for kostnadene, da har*

vi gjort noe feil. Da begynner vi å bygge inn et element i valgsituasjonen som vi som samfunn ikke må akseptere."

Den ene av kommunene som har innført brukervalgsordningen på dette området hadde foreløpig lagt til grunn at det var de personene som hadde krav til skyss i forhold til sin nærscole som fikk med seg denne rettigheten ved skoleskifte. Andre skulle i utgangpunktet dekke skyssen selv. Blir dette ordningen omkring brukervalget i forhold til skole, vil det i prinsippet innebære at de som ikke har de nødvendige økonomiske ressursene til å dekke skyssen selv, ikke kan velge. Rent praktisk vil også lokaliseringen av skolene ha stor betydning for hva som er hensiktsmessige alternativer. I noen kommuner med store avtander og grisgrendte strøk vil ikke alltid være hensiktsmessig å innføre en brukervalgsordning for skoletjenester.

En annen implikasjon ved brukervalget i forhold til skolesektoren er at en kan risikere å få gjengangere som har en problematikk familiemessig eller på annen måte sosial vanskeligstilt situasjon som burde vært fulgt opp på en annen måte enn bare å skifte skole. En av dem vi intervjuet påpekte betydningen av å ha en ordning hvor en holdt øye med valgpopulasjonen, og at man hadde et nettverk eller system til å fange opp den slags problematikk.

Noen av dem vi intervjuet har også påpekt betingelsene for valget. Formålet med å velge burde ideelt sett gå på at skolene hadde et noe ulikt tjenestetilbud rent undervisningsmessig, og kvaliteten omkring dette. Det en kan imidlertid risikere, er at det skolene besitter av infrastruktur blir viktig for valgfallet. Skoler som er nedslitte kan av denne grunn lett bli valgt bort og dermed i enda større grad komme i et økonomisk uføre. Vinnerne blir nye, moderne skoler.

- **Hva er det ønskelig å kunne velge?**

Et annet moment er at valget egentlig er knyttet vel så mye til person og tjenesteinnhold som til et valg mellom alternative leverandører: *"Du kan for eksempel velge om du den dagen vil ha dratt fram kjøleskapet for å få vasket bak den eller ta en prat over en kopp kaffe."* Et for snevert definert tjenesteinnhold kan være

et problem både i forhold til utøvers kundeportefølje, og muligheten for brukeren til å motta et tjenestetilbud som involverer færrest antall personer, og kontinuitet i forhold til de som til en hver tid utfører oppdraget. Er tjeneste som omfattes av brukervalg snevert definert til for eksempel å kun omfatte praktisk bistand i hjemmet, vil det at brukeren får et sår som må pleies innebære at en annen tjenesteleverandør må overta. Dette kan oppfattes som en dårlig løsning for brukeren hvis denne dermed mister kontakt med noen de føler en viss tilknytning til. Samtidig krever økt fokus på tidsskjemaføring og ressursfokusering at en del ansatte må avlæreres i forhold til å gjøre ting som ikke er vedtaksfestet.

I den kommunen hvor det både ble innført brukervalg for nye og etablerte brukere for pleie- og omsorgstjenester, opplever en at det er først og fremst de som har hatt kommunale tjenester som velger privat. Førstegangsbrukere foretrekker som oftest kommunale tjenester. Noen holder på dette alternativet en stund, for så å skifte over til en privat leverandør.

- **Brukervalg og tilleggstjenester**

I forhold til hjemmehjelpstjenester må kommunene ta stilling til om de skal tilby muligheter for å kombinere kommunale basistjenester og privat utførte tilleggstjenester, og i så fall hvordan dette praktisk skal organiseres. En må kanskje vurdere om kommunen også skal kunne tilby tilleggstjenester om dette skal vise seg å bli et element som gjør at kommunen mister konkurranseevnen. Noen av dem vi intervjuet, påpeker at kommunen stiller svakere enn en del av de private aktørene i forhold til bredden på tjenestetilbudet. Dette kunne isolert sett ha vært konkurransevridende i disfavør av kommunen, men kompenseres ved at denne aktøren er langt mer etablert og innarbeidet blant brukerne enn nykommerne. De aller fleste kommunene hadde også hatt en gjennomgang om hva tilbudet skulle omfatte, og hadde nokså klart konkludert med at tilleggstjenester ikke skulle inngå som et del av tilbudet.

- **Fører brukervalg til segmentering?**

I forhold til brukervalg på skolesektoren er noe av argumentasjonen mot ordningen at det dette vil gi A- og B skoler hvor en mister en elevmasse som baseres på et forholdsvis jevnt utvalg av befolkningen. Dessuten er det enkelte som har sett for seg at det vil bli store bevegelser i elevmassen og at lekekamerater blir splittet ved at disse kommer på ulike skoler. Dette kan innebære tapping av nærmiljøet og de nettverkene som omgir alle typer familier. Hvis man flytter barnet sitt til en skole som ligger langt unna, så har man ikke det engasjementet i nærmiljøet rundt skolen som en ellers ville ha hatt. Dette er noe man er redd for å miste ved å innføre ordningen. Noen av dem vi har intervjuet, hevder at nærmiljøets rolle er viktigst i forhold til barnetrinnet, mens dette ikke er like viktig for elever i ungdomstrinnet fordi disse har større aksjonsradius. Andre sier at det også for denne gruppen er viktig at de har skolevenner og fritidsvenner fra samme lokalmiljø.

- **Påvirker brukervalg sammensetningen av brukergruppene?**

En ordning med brukervalg innen pleie- og omsorg tilsier at det er de friskeste som vanligvis inntar et aktivt brukervalg. De som er mindre sterke velger ikke, eller beholder kommunen fordi de finner det tryggest. Resultatet kan bli at kommunen sitter igjen med de "tyngste" brukerne. Tilsvarende skjevheter i populasjonen på basis av sosioøkonomiske forskjeller hos henholdsvis de som velger og de som ikke velger kan resultere i A og B-skoler

- **Har alle et valg?**

Dernest vil det være nærliggende å spørre om en gjennom brukervalgsordningen faktisk får en bedre tjeneste? Det at flere av brukerne faktisk har problemer med å velge selv, og at de dessuten ønsker å velge i forhold til andre dimensjoner enn hvilket firma de vil bruke, er i så måte interessante refleksjoner hos flere av dem vi har intervjuet. Tilsvarende i forhold til skolevalgsordningen, er det viktig å få med seg de utfordringene som blant annet er knyttet til skyss i de tilfelle hvor foreldrene velger enn annen skole enn

den i nærmiljøet. Gjøres det ikke noe med denne type forhold, blir det et skille mellom opprinnelige intensjoner og reelle gevinster.

Når det gjelder erfaringene med det rent kvalitetsmessige knyttet til tjenesten som ble utført av private, uttrykkes det at dette synes å svare til forventningene. Dette har sammenheng med alle de kvalitative premissene og oppfølgingsrutinene som er lagt fra kommunen sin side.

3.2 Noen organisatoriske aspekter ved brukervalg

Innføringen av ordningen med brukervalg medfører en del usikkerhet om hva kapasiteten på egne tjenester bør ligge på. Noe som har gjort implementeringen lettere, er at det er rekrutteringsproblemer innenfor tjenesten. Kommunen har samtidig bevisst latt ubesatte tjenester stå ledige, for å hindre problematikk knyttet til overtallighet. Flere har påpekt problemer knyttet til endret etterspørsel i egne tjenester. En avdelingsleder sa det slik: *"Hvordan skal en tilpasse tilbudet i henhold til skiftende etterspørsel? Hva om for eksempel kommunen nedskalerer sitt tilbud/nedbemannning, hva skal disse folkene da gjøre? Og hvordan skal en få bygget opp kapasiteten igjen om forsøket med å velge andre viser seg å være nok vellykket?"*

I de kommunene som har vurdert å innføre skolevalg reises spørsmålet om en faktisk har et tilbud som innehar den nødvendige kapasiteten til å kunne tilby at folk kan flytte på seg. Noen av skolene er allerede sprengt, og har derfor få tilpasningsmuligheter.

- **Tilsier økt skriftlig rapporteringsbehov som skal følge brukeren ved skifte av skole**

Temaet ble belyst i forbindelse med intervjuet med brukervalg innført på skolesektoren, men er for så vidt også et aktuelt tema i forhold til brukervalg på andre tjenesteområder. Et av intervjuobjektene uttalte følgende: *"Det kan innebære merarbeid for læreren som blir nødt til å lage rapporter på barn med spesielle behov, individuelle opplæringsplaner og lignende som må følge eleven hvis denne skal*

bytte skole." Vurdert utenfra vil nok dette være av de kvalitetsdimensjonene som bør være nedfelt i tjenesten uavhengig av en brukervalgsordning.

- **Det er viktig å ha rett timing for når valget skal gjøres**

Dette var et moment som ble framsatt i forbindelse med valg av skoletjenester. Valget som gjøres er viktig for planleggingen av kommende skoleår. *"Hva gjør du når du har tilsatt en lærerstab med det utgangspunkt at du forventer at du har omtrent 150 elever, men så ender du opp med å få 200."*

- **Organisatoriske gevinster men samtidig utfordringer**

Selve prosjektet med friere brukervalg synes å ha virket skjerpende på den eksisterende organisasjonen. En kommune, som også har innført en bestiller-utfører ordning i tilknytning til brukervalg, erfarer at tjenesten er blitt mer effektiv. Det har gitt kriterier, verktøy og andre ordninger som letter oversikten både i forhold til tjenesteinnhold, kvalitet og ressursbehov. Rapporteringsrutinene for utførte timer er blitt svært nøyaktige, og budsjettene utarbeides på basis av disse tallene. Dette letter også klart budsjettering og økonomisk styring. Når pengene følger brukeren blir det lettere å dimensjonere tjenesten i henhold til behovet. Tidligere modeller var gjerne basert på gamle data og vanskeligere å korrigere i takt med behovene. Et annet poeng som blir nevnt av administrativt ansvarlige, er at det nå er langt lettere å vite hva tjenesten koster. Dette gjør det langt lettere å fordele rammene. Samtidig understrekes betydningen av at: *"...bestiller er ansvarlig, har budsjettansvaret og at ordningen med at pengene følger brukeren er innført."*

Gjennom utvikling av kvalitetsindikatorer har en samtidig fått et langt bedre beslutningsgrunnlag. *"Det blir nå langt lettere å gi politikerne mulighetene til å gjøre politiske prioriteter av typen mer penger eller det at vi må redusere kvaliteten"*. Denne effektiviteten hevder respondenten er klart positivt, men påpeker samtidig at denne type grep kan innføres i organisasjonen uavhengig av konkurranseutsetting. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at oppfølgingen

og kvalitetssikringssystemene knyttet til bestiller/utførermodellen også kan utvikles helt uavhengig av innføringen av brukervalg.

En rekke problemstillinger om den nye ordningen er imidlertid ikke fullt ut avklart. Selve ordningen med å overlate utførelsen av tjenesten til en privat operatør vil, betraktet fra kommunens ståsted, resultere i mindre oversikt og kontakt med utfører enn om tjenesten skulle være ivaretatt av egne folk. I en mindre kommune kan det være lettere å opprettholde kontakt og oversikt: *"Samtidig sitter du med den store oversikten; hvem har matoverbringning, hvem har hjelpemiddel, hvem har trygghetsalarmer, hvem har sykepleiere? Alle har litt av hvert. Det sitter jeg med oversikten over nå også, og jeg tror ikke at det kommer til å bli dårligere."*

Økt effektivitet oppfattes som et gode hos de ansatte, men det pekes samtidig på at det er viktig å ha litt tid til brukerne. Både bruker og utfører må signere arbeidsseddel. Dette gjelder for alle oppdrag, også de som ikke medfører egenbetaling. Før skulle de bare signere for det de skulle betale for, men nå må de signere fra alt fra at de har fått en dusj til at de har fått en brødskive. Det kan bli svært mange sedler å skrive under. Enkelte intervjuobjekt (spesielt mellomnivået og førsteledd i tjenesten) stiller seg på denne bakgrunn mer tvilende til de administrative gevinstene ved å innføre friere brukervalg: *"Det er den delen med papirmøllen, og kontrollen av arbeidssedler. Dette utgjør omtrent 400-500 sedler som skal underskrives hver måned. Det går med omtrent 10 timer per måned i forhold til denne type arbeid, noe som utgjør en merbelastning."* Også det omfattende kontrolllementet i ordningen fordi tjenesten skal utføres av flere ulike aktører ble påpekt som negativt.

En av kommunene hadde bare en privat leverandør i første runde. Denne leverandøren har valgt å trekke seg ut, noe som både viser sårbarheten ved selve ordningen, likeledes begrensninger med hensyn til den reelle muligheten til å velge.

- **Koordinering og fleksibilitet**

Flere av dem vi har intervjuet påpeker betydningen av et godt utviklet samarbeid mellom utfører og bestiller. Det er også de som påpeker faremomentene som skyldes at systemene blir mer rigide basert på vedtak og budsjetter sammenlignet med tidligere *"Før var det soneleder som gikk til brukeren for å vurdere hvor mye tid og omfanget av hjelp de skulle ha. Istedenfor personer med inngående kjennskap til brukerne og deres behov, blir det nå fremmede mennesker som skal inn å vurdere."* Denne personen påpekte det uheldige i avstanden mellom brukerne og de som foretok vedtakene.

Andre har imidlertid påpekt positive elementer knyttet til en slik avstand. Vedtakene blir mer formaliserte og rigide, men samtidig mer profesjonelt utformet basert på regelverk og faglige vurderinger. Gjennom formalisering blir det lettere å ivareta rettighetene til brukerne både i forkant fram til at et vedtak skal fattes, men også i forhold til å sikre seg at utførelsen skjer i samsvar med vedtak. Tjenesten blir gjennom denne type modeller styrt av en rekke standarder. Dette blir både mer effektivt for utførelsen, og vil i de fleste tilfeller sikre et likeverdig tilbud for brukerne når de har krav på hjelp.

En uttrykte at prinsippet med å bruke en tredjeperson som skal motta og videreformidle beskjeder er unødvendig detaljstyring. Faren med slik formalisering, er imidlertid i følge flere av dem vi har intervjuet, at ordningene blir for rigide:

En av kommunene har konkret tatt konsekvensen av dette ved å sørge for at bruker og hjemmehjelper skulle komme mer i direkte dialog med hverandre for eksempel gjøre om avtaler.

Koordinering mellom tjenesteutøvere var i det hele tatt noe som mange av dem vi intervjuet var opptatt av: *"...det kan være en ulempe. At hjemmesykepleier får mindre kontakt med de som utfører tjenesten – og omvendt. At det kan være en ulempe for brukeren, at han føler seg mindre ivaretatt og mindre trygg. Fordi det blir flere aktører og mer avstand. Samtidig kan kanskje vinninga gå litt opp i spinninga fordi det blir vanskeligere å samordne den delen, at en taper noe i effektivitet".* Videre: *"På*

denne måten kan hjemmehjelpen gi beskjed til hjemmesykepleien om at nå har fru Hansen hovne ben. De private vil ikke kunne oppnå samme tilknytning til hjemmesykepleien i og med at slike tilbakemeldinger kommer fram i uformelle samtaler rundt lunsjbordet. Dette uformelle i teamet tilsier også at personalet i de to tjenestekategoriene kan utføre noen tjenester for hverandre, i henhold til hva loven tillater. For eksempel kan hjemmehjelpen som skal handle for vedkommende også påse at fru Hansen får på strømpene som gjør beina mindre hovne. Fleksibiliteten gir dessuten muligheter til å låne tid hos den andre tjenesten i tilfeller med sykdom. For eksempel kan vanlige hjelpere bistå med påkledning. Muligheten for å spille på begge kategorier personell gjør det også lettere å organisere helgebemanningen. Personalet har medisineringskurs, og har sykepleierne laget til rette doseringene har disse lov til å gi disse.”

De potensielle problemene som er påpekt over er sannsynligvis av mindre betydning i en liten kommune, der det er lettere for bestiller å ha oversikt, både over utfører samt over brukernes behov.

- **Brukervalg og innsatsstyrt finansiering**

Brukervalg innebærer at tjenesteproduksjonen baseres på et finansierings-system hvor brukernes faktiske valg blir styrende for de midlene som overføres til produsentene. Mens innsatsstyrt finansiering ikke forutsetter brukervalg vil brukervalg imidlertid forutsette innsatsstyrt finansiering. Temaet er dermed aktuelt for alle tjenestetyper, pleie- og omsorg så vel som skole.

Kommentaren vi har gjengitt nedenfor er knyttet til skole. *”Innføring av brukervalg i forhold til skolen vil innebære at en må få på plass en ordning hvor penger følger brukeren. Dette innebærer en omlegging fra timestyring til kronestyling. Det ligger betydelige utfordringer i omleggingen av slik ordning fordi elevfaktoren (dvs størrelsene på klassene) er forskjellig fra skole til skole. Et ytterligere kompliserende element er at kostnadsnivået på lærerne er svært forskjellig alt etter hva de har av kompetanse og hvilken aldersgruppe disse er i.”*

Fullt så komplisert synes ikke systemet med ”kuponger” å være i forhold til den delen av pleie- og omsorg som denne evalueringen dekker. Det kan likevel

ligge en utfordring i å beregne reell selvkost for utførelse av tjenestene, og som typisk vil bli lagt til grunn for innhenting av anbud.

3.3 Noen erfaringer i forhold til de private aktører

Det er åpenbart at vurderingen av om en virksomhet i det helt tatt skal startes opp avhenger av utsiktene med hensyn til inntjening. For kommunen er temaer som det er relevant å vurdere i denne sammenheng:

- Ordninger som forutsier eller sikrer et visst volum på oppdraget
- At kontrakten tilsier en viss varighet på oppdraget
- Og at det foreligger en rammeavtale som innebærer at operatøren er prekvalifisert
- Om det skal åpnes opp for muligheter for kontraktkorrigeringer.

Utformingen av disse betingelsene er viktig både i forhold til forutsigbarheten og lønnsomheten i oppdraget sett i forhold til operatøren.

Selv de store kommunene i nettverket synes å ha problemer med å få til nok volum på de oppdragene som overlates til de private operatørene. Utfordringene blir dermed ikke mindre i forhold til å skape et marked i små kommuner. Løsningen for disse kommunene kan i noen tilfeller være å samarbeide med nabokommunene. Et annet løsningsalternativ kan være å løfte opp noen initiativ til nasjonalt nivå gjennom utformingen av mer konforme ordninger. Dermed blir det kanskje også muligheter for enkelte aktører å operere i større regioner eller til og med i ulike landsdeler.

En av erfaringene som er gjort med friere brukervalg, er utfordringene knyttet til å få stort nok volum i forhold til hva som overlates til den enkelte private operatør, for på den måten sikre at markedet for å utføre slike tjenester blir attraktivt. Det å starte ordningen i en begrenset skala som et forsøksprosjekt kommer klart lett i konflikt med et slikt hensyn. Relativt få private tilbydere som melder seg som operatører, og at noen av disse til og med velger å trekke seg etter endt kontraktperiode, kan være en indikasjon på at det kan være for

stor usikkerhet eller faktiske problemer med å oppnå lønnsomhet. Skuffede forventninger med hensyn til tjenesteinnhold kan også forklare at private aktører trekker seg etter en periode: *"...ca 80% skulle være rengjøring, resten skulle være andre ting(...) vi fikk ganske mange tunge brukere; store hus og store, tunge rengjøringsoppdrag (...) For å kunne være effektiv og for å kunne ha et godt arbeidsmiljø, så må de ha vekslende oppdrag."*

Det blir spesielt vanskelig å predikere behovene når disse kan svinge nokså mye over tid. På basis av de erfaringene som allerede er gjort er det noen av intervjuobjektene som klart ser behovet for at en allerede i starten legger ut større brukerområder for friere brukervalg. For å få bedre innpass om ordningen om friere brukervalg er det kanskje også gunstig å innføre ordningen for flere tjenestekategorier parallelt. Nettverket for friere brukervalg er i så måte en fin anledning til å videreutvikle de modellene som er prøvd ut.

Det viser seg ved innføringen av ordningen at det lett kan oppstå tolkningsvariasjoner i forhold til hva som skal være innholdet i et tjenestebegrep knyttet til praktisk bistand. Vi har gjennom intervjuene i den ene kommunen fått signaler at operatør og kommune har hatt ulik oppfatning av hva som eventuelt skal komme i tillegg til et rent rengjøringsoppdrag. Videre ble det uttrykt at det ville ha vært mer utfordrende og interessant for de ansatte å få oppdrag hvor også noe pleie inngikk.

Den private operatøren hadde i utgangspunktet sett for seg også et sterkere innslag av pleie i tilknytning til oppdraget, og hadde arbeidskraft som hadde kompetanse til å håndtere akkurat det. Lærdommen fra dette er at oppdragsgiverne må være svært tydelige på hva valget inneholder, hva som ligger i oppdraget, og sikre at det er en felles forståelse for dette.

3.4 Noen betraktninger knyttet til håndtering av klager

En av dem vi intervjuet peker på at argumentet med at kvaliteten skal bli bedre ikke holder. Det vises til at når det gjelder dagens ordning med praktisk bistand så er det per i dag så å si ikke klager. Det viser mangelen på klageoppslag i pressen, likeledes resultatene av brukerundersøkelsene.

Det er ulike typer klager: Klage på kvaliteten, personklage samt vedtaksklage. Det som derimot kan vise seg å være en utfordring, er knyttet til hvem som er tjenesteleverandør og rettigheter i forhold til tjenesten. Det pekes videre på at brukerne lett vil føle seg uttrygge hvis de får fremmede inn i huset. De foretrekker noen som de kjenner. Noe som også kan oppfattes som dårligere kvalitet er at brukerne får svært lite tilmålt tid: " -Herregud, jeg får så lite. Og da er meldingen: -Kontakt Servicekontoret; du kan klage. -Har du klaget? -Nei. Slik at vi snakker om en befolkning som ikke er vant til å klage, og som lite bruker klageretten sin på vedtak. Derfor blir det vanskelig å måle hvorfor de ikke shopper mer og når er de fornøyd?"

En annen peker på at de eldre ikke setter seg lett ned og skriver en formell klage. Håndteringen av klager skjer først og fremst som en uformell kommunikasjon mellom ledere og mottagere av tjenesten. Denne type dialoger som har resultert i praktiske løsninger har dermed tatt av for mye av det som ellers ville ha resultert i klager.

Videre kan det være en utfordring å identifisere den egentlige klageårsaken: "Det hender de klager på personer, og det gjør de mye, - og mer og mer jo flere fremmedkulturelle vi får inn. Og jeg vet at den klagen blir ofte pakket inn i en kvalitetsklage, mens klagen egentlig går på at de ikke ønsker personen."

I brukervalgsordningen i en kommune er det etablert faste rutiner for hvordan klagene skal organiseres. Det første punktet vedrører hvordan en informerer brukeren om deres klagerettigheter. Blant annet var dette et tema i ett av intervjuene knyttet til hjemmetjenestene. En problemstilling i den forbindelse er indikert i følgende sitat: "Det kommer et skriv om hvilke muligheter en har for å klage med hvert vedtak. Dette er ikke entydig positivt, er en av tilbakemeldingene vi har fått gjennom våre brukerundersøkelser. Når de har fått et vedtak som de er fornøyd med er det deprimerende å lese de rettighetene de har for å klage. De er faktisk fornøyd tenker de. Det vi signaliserer med å informere om klageordningen på denne måten, er henvisninger til en rekke paragrafer og lovhenvvisninger, slik at de omtrent mister pusten. Vi har nå mer gått vekk fra en slik type informasjon og heller formulert det slik at om du har en klage så kan du henvende deg til en navngitt saksbehandler. Hvis det

er en klage på selve utførelsen, så skal vi klare å få fram klagen til utfører. Er det en klage på selve vedtaket, så håndterer vi det gjennom bestillerenheten.” Bruker har en navngitt saksbehandler som blir deres kontaktperson i systemet, og så blir dette videreformidlet innover i organisasjonen til de dette gjelder.

I en annen av kommunene var klageinstansen i forhold til kvaliteten på tjenesten lagt til den enkelte leverandør. En bruker med et sammensatt tjenestebehov har dermed i realiteten to ulike kontaktpersoner. Kommunens ansvar er derimot å påse at leverandørene har rutiner, intern kontroll i forhold til å registrere klager. Følgende kvalitetssikringsrutiner bør være innarbeidet i forhold til klagehåndtering:

- Klager skal registreres og loggføres
- Det bør utarbeides krav om frister for når en sak skal være ordnet opp
- Det bør lages kriterier og organisering av leverandørbytte
- Det bør være utarbeidet framgangsmåte for hvordan brukeren skal framsette en klage
- En bør ta stilling til om det skal være begrunnet eller ubegrunnet skifte av leverandør

Ledelsen i en av kommunene heller til at det er denne førstnevnte modellen kommunen bør velge. Organisasjonen bør ha muligheter til å sile bort klager. *”Vi burde kunne sikre oss at de ikke klager, bare fordi de ikke vil ha mørkhudete”.*

I de kommunene hvor det er innført brukervalg har en lagt opp til en ordning hvor brukeren ikke behøver å begrunne sitt ønske om skifte av leverandør. I forhold til å ivareta brukernes individuelle interesser er nok en slik klagehåndteringsmodell den beste løsningen. Imidlertid ville en alternativ modell med begrunnet leverandørskifte gitt verdifulle opplysninger om hvorfor brukeren ønsker å skifte, noe som ville ha vært verdifull informasjon i arbeidet med å forbedre tjenesten. Alternative måter å fange opp denne informasjonen kan være gjennom å innsamle data gjennom anonymiserte brukerundersøkelser.

Det må legges inn noen frister slik at det blir administrativt anledning og områ seg både i forhold til betaling av tjenesten og i forhold til de avtalene som foreligger i forhold til utøver. Sannsynligvis må dette innebære en ventetid på en måned eller to.

3.5 Evaluering av tjenesten

Det finnes ulike tilnærminger til å evaluere brukertilfredshet og tjenestekvalitet i sammenheng med innføring av brukervalg. Man kan sammenligne med kvaliteten i andre kommuner eller utvikling i kvalitet innenfor samme kommune. Videre kan man samle inn data gjennom ulike tilnærminger, f.eks.:

- Totalundersøkelser eller utvalg
- Generelle undersøkelser for alle brukere
- Klagebaserte undersøkelser: forekomst og egenskaper
- Uregelmessigheter i tjenesten: informasjon fra personalet eller administrasjonen
- Brukerpanel

Klagebaserte analyser kan eventuelt suppleres med tilleggsundersøkelser basert på enkéter, intervjuer og inspeksjoner.

Kvalitetsstyringen bør integreres som et aktivt styringsinstrument, og utgjøre et ledd i en kontinuerlig kvalitetssikringsprosess. Den bør være handlingsinnrettet, dvs. danne grunnlag for endringer i rutiner når det er behov for det. Målingene bør både omfatte struktur, prosess og resultat. Kvalitetsmålingen forutsetter tydelige mål og krav som kan formuleres i en dialog med brukerne eller basert på en politisk prosess. Kvalitetsmålingene bør også danne grunnlag for prioriteringer, og inngå som grunnlag for Informasjon til brukerne. Kvalitetsbedømmingen bør inneholde kvantitative så vel som kvalitative mål.

Det er viktig at det utarbeides like standarder mht. mål/målekriterer for ulike operatører enten de er private eller offentlige. Stabilitet i målekriteriene sikrer også muligheter for sammenlignbare målinger over tid.

Hos en av de kommunene vi intervjuet inngikk brukerundersøkelsen som en del av handlingsprogrammet eller virksomhetsplanen. En kommune opplyser at de kjører brukerundersøkelser for alle kommunale tjenester basert på et opplegg de har utviklet dels med ressurspersoner internt, men som blir gjennomført i samarbeid med Norsk Gallup.

Et eksempel på oppfølging blant kommunene vi undersøkte, er bruken av et eget tilsynsutvalg som kunne komme på besøk til den enkelte bruker for å gjøre seg opp en mening om rutiner, trivsel og andre kvalitative egenskaper ved tjenesten og de som utfører den. Tilsynsordningen kan eventuelt kombineres med brukerundersøkelser. Et undersøkelsesopplegg som gir muligheter for å sammenligne ulike utførere for eksempel privat versus det kommunale, vil være en fordel.

En annen viktig kilde i målingen av hvordan tjenestene fungerer, er å foreta undersøkelser basert på opplysninger fra de ansatte. I en del kommuner praktiseres slike jevnlig klimaundersøkelser for alle de ansatte og dekker område som arbeidsmiljø, trivsel, service og kvalitet. En annen kommune deltok i et årlig måleopplegg hvor forvaltningspraksis ble sammenlignet med en del andre byer internasjonalt.

Noen oppfatninger omkring hva som er hovedutfordringen med å utvikle en god tjeneste er gjengitt i det følgende:

- *Logistikken, som både skal ivareta effektiv intern organisering, og brukerne både når det gjelder rettidighet og hvem av personalet som utfører tjenesten. Brukerne foretrekker ofte at de får bare en person å forholde seg til.*
- *Med turnuser som blant annet innebærer helger så går det ikke å få til faste personer som besøker brukeren. Vi tilstreber mest mulig grad og kontinuitet og minst mulig utskiftning. Det samme krever vi hos de private utøverne.*
- *Kompleksiteten hos behovene hos brukerne fordrer også av og til at det kommer to. Blant annet er det noen som både trenger hjemmehjelpstjenester og medisiner. Skal den sistnevnte oppgaven utføres krever godkjent opplæring.*

- *I forhold til innføring av brukervalg innenfor skoletjenester har man hatt gode erfaringer med brukerpanel.*

4. OPPSUMMERING

Brukervalg baserer seg på det grunnleggende premiss at det enkelte individ selv tar beslutninger med hensyn til hvem som skal være tjenesteyter. En innebygget del av tilnærmingen den markedsdynamikk som skapes av at brukerne "stemmer med føttene", dvs. velger den leverandør som anses å levere best kvalitet. Brukervalg er altså konkurranse på kvalitet, i motsetning til anbudskonkurranse, som er typisk konkurranse på pris.

Hensikten med friere brukervalg vil blant annet være en dreining fra en tenkning som er profesjonsorientert til å være mer brukerorientert. Gjennomgangen viser at denne dreiningen bare delvis lykkes. I den innledende av innføringen av friere brukervalg er fokus mye administrativt.

I intervjuene som har blitt gjennomført, var fokus i stor grad rettet mot problemstillinger knyttet til innføringen av brukervalg. Vi har sett at det til tross for sterkt engasjement fra kommunens administrative og politiske ledelse, inspirert av bl.a. svenske erfaringer og initiativet fra Kommunal- og regionaldepartementet med hensyn til nettverkssamarbeid om friere brukervalg, er også friere brukervalg et politisk minefelt der det er viktig å trå varsom frem uten å forhaste seg. Endringer i den politiske sammensetningen på lokalt nivå etter valget høsten 2003 har også forårsaket problemer i forhold til den fremdriften man så for seg i utgangspunktet.

Den kanskje aller viktigste erfaringsbaserte lærdommen er knyttet til betydningen av å informere, trekke på faglig kompetanse på ulike nivå, samt å skape et eierskap til prosessen helt frem til de som skal arbeide under en helt ny tilnærming til kommunal tjenesteproduksjon. Det kan ikke informeres for mye, det bør informeres jevnlig, og det er viktig å gi informasjon på en slik måte at det ikke skapes unødvendige språklige barrierer. Å benytte fagfolk på samme nivå fra andre kommuner til å fortelle om sine personlige erfaringer synes å være en god tilnærming. Gjennom informasjon og benyttelse av ekspertisen ute

på linjene til praktisk utforming av brukervalg skapes eierskap til prosessen og resultatene. Vi har spurt intervjuobjektene våre om kan gi erfaringsbaserte råd, og svært mange har vært inne på nettopp slike forhold.

Noen av de kommunene vi besøkte har også etter hvert fått erfaringer med brukervalg i praksis. Vi har også prøvd å avdekke og formidle erfaringer i denne sammenheng.

Gjennomgangen viser at det er en rekke forutsetninger som må være tilfredsstillende for at brukervalg skal fungere etter hensikten. Den mest åpenbare er selvsagt at det er flere alternative tilbydere å velge mellom, og at disse har tilgjengelig kapasitet. Flere av intervjuobjektene har påpekt en bekymring mht. til markedet. Størrelsen på de samlede oppdragene som en leverandør kan regne med å få, kan rett og slett bli for smått til at dette gir for tilstrekkelig inntjening. En kan derfor risikere at disse vil melde seg ut av markedet. Dette er aktuelle problemstillinger blant landets største kommuner rent befolkningsmessig. Hva må da ikke utfordringene være hvis disse ordningene skal innføres for mindre kommuner?

Imidlertid har den minste av kommunene som inngikk i undersøkelsen valgt en tilnærming som vil være interessant å følge nærmere i denne sammenheng. Kommunen har en næringsstruktur med et vesentlig innslag av landbruksvirksomhet. Her finnes personer med erfaring som selvstendig næringsdrivende. Grunnlaget for å etablere private tilbydere for pleie- og omsorgstjenester er således at det allerede finnes personer med erfaring som selvstendig næringsdrivende, og som ønsker å kombinere jordbruksvirksomhet med å selge omsorgstjenester innenfor en brukervalgsordning. Dette er en tilnærming som kan være interessant for mange mindre kommuner, ikke bare kommuner der samdrift med jordbruk er det aktuelle. Muligheten til å utvide markedsgrunnlaget og tilbydergrunnlaget gjennom interkommunalt samarbeid synes imidlertid å være utnyttet i liten grad i de kommunene vi har besøkt.

En annen forutsetning for brukervalg er videre at brukerne både må være interessert i, og i stand til å velge. Hvis en bruker selv ikke er i stand til å velge,

kan alternativet være å la vedkommende være representert ved en verge. Sist, men ikke minst, må det finnes informasjon om de alternative tilbydere slik at man kan foreta kvalifiserte valg når det skal velges leverandør første gang, eller når man er misfornøyd med sin eksisterende leverandør. Det synes ikke som om kommunene i særlig grad har lagt vekt på å etablere systemer som sikrer at alle brukere settes i stand til å velge mellom den private og den offentlige tjenesteyter.

En annen ting som intervjuobjektene har vært inne på, er at det er en tendens til økt byråkratisering og mindre fleksibilitet i tjenesteutøvelsen ved innføring av brukervalg. Byråkratisering påvirker kostnadsnivået og den tilfredshet de som utfører tjenesten har med sitt yrke. Fleksibiliteten påvirker brukernes opplevelse av kvalitet. Det blir dermed viktig å evaluere erfaringene med brukervalg på en slik måte at man fanger opp alle relevante dimensjoner, ikke bare kvalitet.

En rekke ting ved ordningen med friere brukervalg vil falle på plass etter hvert som en får noen erfaringer. Dette gjelder både oppdragsgiverne og utøversiden. Vårt inntrykk er at erfaringsutveksling mellom kommunene, ikke minst gjennom nettverkssamarbeidet initiert av KRD i samarbeid med KS, men også gjennom besøk til og fra kommuner bl.a. i Sverige med erfaring med brukervalg, har vært verdifullt for prosjektene.

5. LITTERATUR

Asker Næringsråd. *Forslag til strategisk næringsplan for Asker kommune*. Asker Næringsråd.

Asplan Viak 2004: *Kommuneplanen for Bærum 2002-2020. Boligmeldingen. Befolkningsutvikling og boligbygging. Sandvikas situasjon*. Internseminar / Kunnskapsdeling 02.02.2004.

<http://www.Eide.kommune.no>. Dato: 26.01.04.

Folke og Boligtellingen 2001: *Privat husholdninger etter hustype*. I: Asplan Viak 2004: *Kommuneplanen for Bærum 2002-2020. Boligmeldingen*.

Befolkningsutvikling og boligbygging. Sandvikas situasjon. Internseminar / Kunnskapsdeling 02.02.2004.

Folke og Boligtellingen 2001: Privat husholdninger etter hustype. I: Asplan Viak 2004: *Kommuneplanen for Bærum 2002-2020. Boligmeldingen.*

Befolkningsutvikling og boligbygging. Sandvikas situasjon. Internseminar / Kunnskapsdeling 02.02.2004.

Folke og Boligtellingen 2001: Privat husholdninger etter hustype. I: Asplan Viak 2004: *Kommuneplanen for Bærum 2002-2020. Boligmeldingen.*

Befolkningsutvikling og boligbygging. Sandvikas situasjon. Internseminar / Kunnskapsdeling 02.02.2004.

Hallgren, T, Hilborn, I, og Sandström, L. (1997): Kommunala driftsentreprenader. Konkurrencesattning inom äldre- og och handikappomsorg, skola, fritid och kultur. Svenska Kommunförbundet, Komentus Förlag.

Kristiansand kommune 2004a: Om friere brukervalg. Sakspapirer:

Dato:02.02.2004, saksnummer: 200303976-3, Arkivkode: E:F21, saksbehandler: Arild Rekve.

Kristiansand kommune 2004b: *Friere brukervalg av omsorgstjenester i Kristiansand kommune.* Sakspapirer: dato: 03.06.2003, saksnummer: 200303976, Arkivkode: ikke oppgitt, saksbehandler: Arild Rekve, saksgang: Helse- og sosialstyret, møtedato: 12.06.03.

Larvik kommune 2000: Rullering Næringsplan .Saksmappe nr. 00/03683, Arkiv 144.

<http://www.larvik.kommune.no/sections/politikk/winsak/saksdok/16913000.html>. Dato: 17.02.04).

Nesheim, T., og K. Vathne (2000): Konkurransettning og bestiller-utfører organisering i norske kommuner. SNF, Rapport 59/00.

Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans og utvikling 2003: *Statistisk årbok for Oslo 2003.* Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans og utvikling 2003

Statistisk sentralbyrå. 1994. Standard for kommuneklassifisering. Norges offisielle statistikk C 192, Oslo-Kongsvinger.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Asker kommune.*

<http://www.ssb.no/kommuner/hoyre-side.cgi?region=0220>. Dato: 16.02.04.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Bærum kommune.*

http://ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=0219. Dato: 22.01.04.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Eide kommune.*

http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1551.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Oslo kommune.*

http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=0301. Dato: 22.01.04.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Larvik kommune.*

http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=709. Dato: 22.01.04.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Kristiansand kommune.*

http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1001. Dato: 22.01.04.

Statistisk Sentralbyrå 2003: *Tall om Ålesund kommune.*

Http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1504. Dato: 22.01.04.

Sunnevåg, K. (2003): Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg. SNF, Rapport 29/03.

Sunnevåg, K.J, Rusten, G., og Ektvedt, T.M.2004. Fritt brukervalg i Norge. Nordisk Administrativt Tidsskrift 85/2 s 65-80.