Frit valg og kvalitet
- afregningsmodeller på de kommunale serviceområder

KL
Amtsrådsforeningen
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Socialministeriet
Statsministeriet
Undervisningsministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet

Maj 2003

Frit valg og kvalitet – afregningsmodeller på de kommunale serviceområder, maj 2003

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
6. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-571-5

Elektronisk publikation:
Produktion: Finansministeriet
ISBN: 87-7856-572-3

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk
og www.kl.dk

Forord

Arbejdsgruppen om Frit valg og Kvalitet blev nedsat i forlængelse af kommuneaftalerne for 2003.

Arbejdsgruppen har været sammensat af repræsentanter for KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Statsministeriet og Finansministeriet (formand og sekretariat).

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er, at regeringen har som mål at styrke borgernes valgfrihed på de kommunale serviceområder med henblik på at øge kvaliteten af og tilfredsheden med den leverede service. Samtidig skal valgfriheden afvejes over for kommunernes muligheder for at føre en hensigtsmæssig udgifts- og kapacitetsstyring. Arbejdsgruppen har blandt andet haft til formål at belyse mulighederne for at forene hensynet til øget valgfrihed med hensynet til kommunernes styringsmuligheder. En nærmere beskrivelse af arbejdsgruppens opgaver og medlemmer fremgår af bilag 1.

Rapporten består dels af en generel del, der belyser en række tværgående problemstillinger i forbindelse med indførelse af frit valg (kapitel 2-4), dels af en områdespecifik del, der behandler konkrete valg og afvejninger ved indførelse af frit valg på henholdsvis dagpasningsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet (kapitel 5-7). Indledningsvis sammenfattes rapporten i kapitel 1.

Hvor amterne ikke er eksplicit nævnt i teksten, er rapportens overvejelser møntet på primærkommunerne.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning 7
1.1. Indledning 7
1.2. Frit valg generelt 8
1.3. Frit valg på konkrete serviceområder 15
1.4. Frit valg og fleksibilitet på dagpasningsområdet 16
1.5. Frit valg på folkeskoleområdet 19
1.6. Frit valg på ældreboligområdet 22

2. Frit valg 29
2.1. Indledning 29
2.2. Typer af frit valg 31
2.3. Formålet med frit valg 35
2.4. Betingelser for velfungerende frit valgs ordninger 39
2.5. Hensyn ved brug af frit valg 42
2.6. Differentierede tilbud 45
2.7. Frit valg og visitation 47
2.8. Myndighed og leverandør 49
2.9. Metoder til at øge graden af valgfrihed 51

3. Om private leverandører og frit valg 53
3.1. Indledning 53
3.2. Godkendelsesordning 57
3.3. Rammeudbud 61
3.4. Tilskudsordning 64
3.5. Sammenfatning 68

4. Afregning ved frit valg 73
4.1. Indledning 73
4.2. Hensyn ved valg af afregningsmodel 74
4.3. Sammenhæng mellem omkostningsstruktur og afregningsmodel 75
4.4. Omkostningsstrukturen og valg af leverandørstyrings-model 84
4.5. Afregning til private leverandører 86
4.6. Afregning og kommunernes styringsmuligheder 89
4.7. Kapitalomkostninger og afregningstakster 92

5. Frit valg og fleksibilitet på dagtilbudsområdet 97
5.1. Indledning 97
5.2. Eksisterende regler for frit valg og fleksibilitet 98
5.3. Brugen af de forskellige dagtilbudstyper og frit valg 104
5.4. Karakteristika og særlige hensyn på området 107
5.5. Frit valg over kommunegrænserne 110
5.6. Private leverandører og frit valg på dagtilbudsområdet 113
5.7. Øget fleksibilitet via ændrede forældrebetalingsregler 126

6. Frit valg på folkeskoleområdet 135
6.1. Indledning 135
6.2. Særlige hensyn og karakteristika på området 137
6.3. Eksisterende regler for frit skolevalg 141
6.4. Brugen og erfaringer med frit valg 145
6.5. Øget fleksibilitet og private leverandører 150
6.6. Afregning ved frit valg over kommunegrænserne 153
6.7. Sammenfatning og overvejelser om model med frit valg over kommunegrænserne 160

7. Frit valg på ældreområdet 165
7.1. Indledning 165
7.2. Frit valg på ældreboligområdet 166
7.3. Særlige hensyn på ældreboligområdet 173
7.4. Brugen af frit valg 174
7.5. Frit valg over kommunegrænserne 174
7.6. Personlig og praktisk hjælp til sommerhusbeboere 184

Bilag: Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning 185

Kapitel 1
Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Det kommunale serviceområde står i de kommende år over for en række store udfordringer. Den demografiske og teknologiske udvikling betyder, at stadig flere borgere stiller krav om stadig bedre service på de enkelte serviceområder. Krav der skal imødekommes inden for relativt snævre økonomiske rammer.

Samtidig betyder den generelle samfundsudvikling, at borgerne stiller andre krav til den offentlige service end tidligere. Det er ikke længere altid nok at tilbyde standardløsninger fra en offentlig institution anvist af kommunen. Borgerne ønsker i vidt omfang fleksible løsninger, der matcher den enkeltes individuelle behov og ønsker, og som gør det muligt for den enkelte borger og den enkelte familie at få hverdagen til at hænge sammen på en fornuftig måde.

Dette stiller krav til, hvordan den kommunale sektor indrettes. Nøgleordene er i den sammenhæng større valgfrihed og øget fleksibilitet. Større valgfrihed kan medvirke til at skabe en mere lydhør offentlig sektor, hvor den enkelte borger i højere grad får indflydelse på de offentlige tilbud han/hun bruger i hverdagen, og i højere grad selv kan afgøre, hvad der er bedst for ham/hende inden for de politisk fastlagte rammer.

Ud over at styrke borgernes selvbestemmelse kan større valgfrihed – hvis den indføres på den rigtige måde – også medvirke til at øge konkurrencen på kvaliteten af ydelserne mellem de forskellige leverandører og dermed give bedre kvalitet og mere velfærd for pengene.

Denne rapport skitserer mekanismerne til, hvordan frit valg kan medvirke til at imødekomme borgernes ønsker om bedre og mere fleksibel service

på centrale velfærdsområder, samtidig med at balancen i forhold til det kommunale selvstyre opretholdes.

Rapporten skal ses i forlængelse af regeringens moderniseringsprogram Velfærd og Valgfrihed.

1.2. Frit valg generelt (Kapitel 2-4)[1]

Det grundlæggende formål med frit valg er at øge borgernes tilfredshed med den offentlige service ved at sikre, at de offentlige tilbud så vidt muligt tilpasses den enkelte borgers ønsker og behov. Det handler med andre ord om at få mest mulig ud af de ressourcer, man har besluttet at anvende på et område, ved at øge borgernes valgfrihed.

Tilfredsheden med den kommunale service er generelt stor, men undersøgelser viser, at tilfredsheden kan øges yderligere ved at give borgerne en højere grad af frit valg mellem forskellige typer af ydelser og mellem forskellige leverandører. Frit valg kan endvidere medvirke til at sikre effektivitet i opgavevaretagelsen og øge lydhørheden over for borgernes ønsker og behov.

Formål med frit valg

Der kan skelnes mellem tre forskellige formål med at indføre frit valg.

For det første tyder undersøgelser på, at frit valg i sig selv opfattes som et gode af borgerne, og at frit valg derfor i sig selv *øger brugernes oplevelse af kvalitet*. Frit valg kan således øge borgernes generelle tilfredshed med den offentlige service. Undersøgelser viser endvidere, at borgernes tilfredshed snarere afhænger af, *hvordan* ressourcerne anvendes frem for af *hvor mange* ressourcer der anvendes. Frit valg kan medvirke til at forbedre borgerne mulighed for at påvirke indholdet af servicen i overensstemmelse med deres ønsker og behov.

For det andet kan frit valg medvirke til at *øge effektiviteten* i opgaveudførelsen, idet frit valg giver brugerne mulighed for at fravælge de mindre gode leverandører eller de tilbud, som ikke passer til deres ønsker og

[1] Hvor ikke andet er anført, betegner "frit valg" både frit valg af leverandør og frit valg mellem forskellige typer ydelser.

behov. Dette kan medvirke til at skabe et pres på leverandørerne for at øge kvaliteten og målrette tilbuddene mod brugernes behov og præferencer.

For det tredje kan frit valg medvirke til at *øge fleksibiliteten* på et givent område til gavn for borgere, der af forskellige årsager har behov for et individuelt tilpasset tilbud. Det gælder for eksempel i forhold til børnefamilier, hvor muligheden for at vælge et dagtilbud i en anden kommune tæt på arbejdspladsen eller muligheden for at vælge en institution med skæve åbningstider, kan lette hverdagen betydeligt.

Hvis effektiviseringspotentialet og gevinsterne ved det frit valg skal realiseres, forudsætter det, at en række betingelser i større eller mindre udstrækning opfyldes. Der skal blandt andet tilvejebringes et tilstrækkeligt informationsniveau og skabes en vis kvalitets- og omkostningsbevidsthed hos brugerne, som kan være med til at kanalisere brugerne hen mod de mest effektive leverandører og tilbud.

Ved frit valg af leverandør er det endvidere nødvendigt at anvende aktivitetsbaseret afregning, så det har konsekvenser for leverandørerne, hvis brugerne søger væk. Muligheden for at realisere effektiviseringsgevinster vil i den sammenhæng ofte afhænge af politiske beslutninger, herunder viljen til at nedlægge tilbud med ledig kapacitet.

Frit valg og private leverandører

En af måderne hvorpå der kan skabes flere valgmuligheder for borgerne er ved inddragelse af private leverandører på de kommunale velfærdsområder.

Inddragelse af private leverandører kan for eksempel ske ud fra ønsket om at udvide antallet af leverandører med henblik på at give brugerne flere leverandører og forskellige leverandørprofiler at vælge imellem. Inddragelse af private kan også være begrundet i et ønske om at konkurrenceudsætte de kommunale leverandører. Konkurrencen kan overordnet ske på pris og kvalitet. Endelig kan en tredje årsag være ønsket om at skabe innovation på området og udvikle opgaveløsningen.

Realiseringen af de potentielle gevinster ved inddragelse af private leverandører, herunder for eksempel innovation, forudsætter *dels,* at det er muligt for de private virksomheder at sikre en markedsmæssig aflønning

af alle produktionsfaktorer, herunder en normal forrentning af den indskudte kapital, *dels* at de private leverandørerne får frihedsgrader i forhold til opgaveløsningen, så der skabes mulighed for at være innovative og gøre tingene på andre måder end før. Leverandørstyringen bør derfor så vidt muligt fokusere på mål og resultater frem for på detailstyring. Der findes forskellige modeller for inddragelse og styring af private leverandører, *jf. boks 1.1.*

Boks 1.1. Modeller for inddragelse og styring af private leverandører

Der kan skelnes mellem tre overordnede modeller for inddragelse af private leverandører i forbindelse med frit valg, henholdsvis godkendelsesordninger, rammeudbud og tilskudsordninger:

- I en *godkendelsesordning* skabes det frie valg for borgerne ved, at kommunalbestyrelsen godkender en række leverandører (private såvel som offentlige), der lever op til de kriterier kommunalbestyrelsen har fastsat. De visiterede borgere kan herefter vælge mellem de godkendte leverandører, der således konkurrerer på kvalitet og service.
- I et *rammeudbud* inddrages private leverandører ved, at kommunen gennemfører et udbud, hvor der på baggrund af pris og kvalitetskriterier udvælges to eller flere "vindere", som brugerne herefter frit kan vælge imellem. Rammeudbud indebærer således et element af priskonkurrence.
- Endelig kan private leverandører inddrages gennem en *tilskudsordning*, hvor de visiterede borgere kan vælge mellem enten at modtage ydelsen fra en af de kommunalt godkendte leverandører eller at få et tilskud med til en alternativ privat løsning/ordning efter eget valg. Tilskudsordninger kan udformes på mange forskellige måder alt afhængig af konkrete hensyn på det enkelte serviceområde.

Fælles for modellerne er, at de skaber en generel ramme for styringen af både kommunale og private leverandører og dermed øger fokus på forholdet mellem på den ene side kommunen som myndighed og på den anden side leverandørerne. Dette kan for mere traditionelt organiserede kommuner medvirke til at sikre en mere effektiv og gennemskuelig leverandørstyring. En væsentlig del af de potentielle effektivitetsgevinster ved indførelse af frit valg må netop forventes at ligge i kommunernes øgede fokus på leverandørstyring, herunder øget fokus på ydelseskvalitet og pris.

Hensyn ved indførelse af frit valg

Ved indførelsen af frit valg på et område er der en række hensyn, som skal tilgodeses og afvejes i forhold til det frie valg. Det gælder først og fremmest kommunernes mulighed for at foretage politiske prioriteringer i

forhold til kapacitets- og udgiftsstyringen, så der ikke opstår unødige problemer med budgetusikkerhed og ledig kapacitet.

Det er en grundlæggende forudsætning bag kommunestyret, at kommunalpolitikerne har mulighed for at fastsætte skat-serviceniveauet i den enkelte kommune, og at udgiftsniveauet svarer til den skat, borgerne betaler. Det følger heraf, at borgerne som udgangspunkt bør betale merudgiften, hvis de vælger en dyrere service end den, de har betalt skat til i hjemkommunen. Dog kan der på konkrete områder være særlige hensyn, som taler for, at brugerne ikke fuldt ud afholder merudgiften forbundet med frit valg.

Endvidere bør det frie valg afvejes over for sociale, geografiske og administrative hensyn, samt over for afledte effekter på arbejdsudbuddet mv.

Redskaber og konkret udformning af frit valg

Hvis målene med frit valg skal indfris uden, at det skal ske på bekostning af ovennævnte hensyn, vil det i mange tilfælde være nødvendigt at kombinere frit valg med en række konkrete redskaber og organisationsformer. Blandt de redskaber, der for eksempel har betydning for kommunernes mulighed for at styre kapaciteten og serviceniveau, er:

- *Visitation*, herunder dobbeltvisitation ved frit valg henover kommunegrænser, således at en bruger skal visiteres både i hjemkommune og udførerkommune for at få en given ydelse.
- *Ventelister* samt lofter over det antal pladser, som kommunen samlet tilbyder.
- *Afvisningsret* i form af mulighed for at afvise udefra kommende borgere i særlige tilfælde, herunder for eksempel når hensynet til levering af service til kommunens egne borgere ellers ikke kan opfyldes.

På områder hvor det frie valg giver borgerne mulighed for at vælge mellem mere differentierede tilbud vil det i udgangspunktet være mest nærliggende – blandt andet ud fra ligebehandlingshensyn – at de brugere, der ønsker et serviceniveau som overstiger kommunens standardydelse, også betaler merprisen for den ekstra service.

Indførelse af egenbetaling i forbindelse med frit valg kan endvidere være med til at begrænse efterspørgselspresset på de skattefinansierede ydelser. Samtidig må øget egenbetaling for højere service dog vurderes i visse situ-

ationer at kunne skabe et pres på grænsen for, hvilke opgaver det offentlige skal medvirke til at finansiere og måske tillige producere.

Et andet centralt spørgsmål er, hvorvidt markedet eller den offentlige sektor skal imødekomme en efterspørgsel efter ydelser udover den kerneydelse, som det offentlige allerede tilbyder. Det kan i den sammenhæng være hensigtsmæssigt at skelne mellem to forskellige situationer:

1. Situationer hvor den ekstraydelse, der efterspørges, allerede tilbydes af private leverandører på markedsvilkår (for eksempel vasketøjsordninger i tilknytning til dagtilbud).
2. Situationer hvor den ekstraydelse, der efterspørges, består i mere af den offentlige kerneydelse (for eksempel ekstra timers pasning i dagtilbud).

På de områder, hvor der allerede eksisterer et privat marked for de efterspurgte ekstraydelser, er der meget, der taler for, at den offentlige sektor ikke bør kunne konkurrere med private leverandører. Offentlig produktion vil på disse områder således typisk være forbundet med betydelige risici, herunder risici for blandt andet for krydssubsidiering mellem ekstraydelserne og de skattefinansierede kerneydelser samt for social skævvridning mv.

Efter KL's opfattelse bør kommunerne have mulighed for at tilbyde tilkøb af ekstraydelser, da det i mange tilfælde vil være den bedste og billigste løsning for brugeren, hvis de kan få ekstraydelsen leveret af den leverandør, som i forvejen leverer kerneydelsen.

På områder hvor der efterspørges mere af den egentlige offentlige kerneydelse, og hvor der ikke umiddelbart vil kunne eksistere et privat marked, har det været diskuteret, om der skal være mulighed for, at det offentlige kan tilbyde mere af kerneydelsen mod fuld egenbetaling. Også her vil det offentliges mulighed for at levere ydelser udover kerneydelsen imidlertid være forbundet med risici for blandt andet krydssubsidiering mellem ekstraydelserne og de skattefinansierede kerneydelser samt for social skævvridning mv.

KL er uenig i denne vurdering og af den opfattelse, at brugernes mulighed for tilkøb ikke bør afhænge af, om de har valgt en offentlig eller privat leverandør af velfærdsservice.

I forbindelse med frit valg vil det typisk være hensigtsmæssigt med en organisatorisk adskillelse af henholdsvis de kommunale myndighedsfunktionerne og de kommunale leverandørfunktioner. Adskillelsen kan blandt andet sikre, at det visiterende personale ikke favoriserer bestemte leverandører, samt at leverandører ikke har mulighed for at fravælge bestemte kunder eller kundegrupper. Endvidere kan en budget- og regnskabsmæssig udskillelse af den kommunale leverandørvirksomhed være nødvendig for at sikre gennemsigtighed i forhold til den kommunale leverandørs omkostninger og dermed skabe grundlag for lige konkurrencevilkår mellem kommunale og private leverandører.

Afregning ved frit valg

Hvis kommunalbestyrelsen skal kunne fastsætte skat-serviceniveauet, samtidig med at leverandørerne skal gives de rette incitamenter, må frit valg kombineres med en form for aktivitetsbaseret afregning eller "pengene følger brugeren".

Udformningen af en afregningsmodel for et givent område må dels ske ud fra overvejelser om områdets omkostningsstruktur og leverandørstyringsmodel, dels ud fra afvejninger af forskellige generelle og område specifikke hensyn.

Omkostningsstrukturen har betydning for, hvordan afregningsmodeller mellem kommunen og leverandørerne vil fungere, herunder for konsekvenserne af forskellige principper for kommunernes afregning til forskellige leverandører inden for kommunen og til andre kommuner ved frit valg henover kommunegrænser. Omkostningsstrukturen har også betydning for, hvordan leverandørstyringsmodellen optimalt set bør indrettes, det vil sige, om der ideelt set for eksempel bør vælges en tilskudsmodel, en godkendelsesmodel, eller om leverandører i stedet bør inddrages gennem udbud.

Det vil ikke altid være muligt at pege på den perfekte løsning med hensyn til valg af afregningsmodel. I kapitel 4 er angivet en række betragtninger om afregningsmodellens udformning, som ofte kan være relevante på de kommunale serviceområder. Eksempelvis kan det være relevant at indføre "knæk" i afregningstaksten, så afregningen per ydelse til leverandøren reduceres, når antallet af leverede ydelser stiger.

Hensynet til hjemkommunens muligheder for at styre udgifterne tilsiger, at den mellemkommunale afregning ikke bør overstige den mulige omkostningsreduktion i hjemkommunen, når en bruger vælger en anden leverandør end hjemkommunen.

Hvor der inddrages private leverandører, vil det være en forudsætning for de private markedsdeltagere, at de får dækket deres gennemsnitlige totale omkostninger. Det er i den forbindelse en særlig problemstilling hvorledes det sikres, at de private leverandører får dækket deres kapitalomkostninger. I praksis må spørgsmålet om kapitalomkostningerne inddrages i udformningen af afregningsmodellerne på baggrund af sektorspecifikke overvejelser på de enkelte områder.

Hensynet til at sikre den maksimale effektivitet i den offentlige sektor tilsiger, at kommunale leverandører ikke bør modtage en afregningstakst, der ligger væsentligt over deres stykomkostninger.

Hvordan hensynene til effektivitet og kommunestyre bedst tilgodeses ved den konkrete udformning af afregningsmodellen kan variere betydeligt mellem de enkelte serviceområder.

Såfremt omkostningsniveauet i kommunen er lavere end hos alternative leverandører bør udgangspunktet være, at denne forskel dækkes af egenbetaling. Dermed fastholdes et grundprincip i det danske kommunestyre om, at den som træffer beslutninger i relation til udgiftsniveauet, også er ansvarlig for en del af den tilhørende finansiering. Dermed kan egenbetaling bidrage til at gøre brugerne mere omkostningsbevidste i relation til velfærdsydelserne, hvilket kan medvirke til at øge effektiviteten.

Samtidig bidrager egenbetaling til at kommunen fortsat kan styre forholdet mellem skat og serviceniveau i kommunen, når der indføres frit valg på de kommunale serviceområder.

Bortset fra hensynet til kommunestyret og effektiviteten vil der ofte være en række andre hensyn, der bør inddrages ved valget af afregningsmodel for eksempel sociale hensyn, geografiske hensyn mv. Det vil ikke altid være muligt at tilgodese samtlige hensyn gennem valget af afregningsmodel. Derfor må den konkrete udformning af afregningsmodel ofte bero på en politisk afvejning af de forskellige hensyn.

1.3. Frit valg på konkrete serviceområder

Sidste halvdel af rapporten omhandler frit valg på tre centrale kommunale serviceområder, nemlig dagpasningsområdet, folkeskoleområdet samt ældreboligområdet. De tre områder adskiller sig fra hinanden på forskellig vis, *jf. tabel 1.1.*

Tabel 1.1. Karakteristika for dagpasningsområdet, folkeskoleområdet samt ældreboligområdet

	Dagpasning	Folkeskole	Ældreboligområdet
Frit valg i dag: Er der frit valg inden for kommunen?	Lov vedtaget. Mulighed for at ønske tilbud pr. 1. januar 2004	Mulighed herfor	Ja, mellem kommunale botilbud
Er der frit valg over kommunegrænser?	Lov vedtaget. Indføres pr. 1. januar 2004	Under visse betingelser	Ja, retskrav
Omkostningsstruktur: Er der faste omkostninger?	Visse	Betydelige	Ja[1)]
Mulighed for inddragelse af private leverandører	Ja, med visse begrænsninger	Ja, med begrænsninger	Ja
Eksisterende modeller for leverandørinddragelse	Godkendelse Udbud Tilskudsmodel	Tilskudsmodel	Ingen særskilte regler
Styringsredskaber: Kriterier for tildeling af ydelser (visitation)	Delvist behovsbestemt	Objektivt kriterium	Individuel behovsvurdering
Brugerbetaling i dag	Ja	Ja, til fri grundskoler	Nej (dog betaling for opskrivning på venteliste mv.)
Mulighed for ventelister Afvisningsret for borgere fra anden kommune	Ja Ja	Nej Ja	Ja Ja
Området i øvrigt: Brugerne	Forældre/børn (ressourcestærke)	Forældre/børn, (ressourcestærke)	Ældre (ofte ressourcesvage) og personer med handicap
Efterspørgselsudvikling som følge af demografi frem mod 2010	Faldende	Stigende	Stigende

1) Boligdel er adskilt fra servicedel. På boligdelen er der betydelige faste omkostninger. På servicedelen er de faste omkostninger begrænsede.

1.4. Frit valg og fleksibilitet på dagpasningsområdet (Kapitel 5)

Kommunerne har allerede i dag muligheder for at tilbyde forældre valgfrihed og fleksibilitet på dagtilbudsområdet. På nogle punkter kan de nuværende regler i serviceloven for optagelse og betaling for ophold i dagtilbud til børn imidlertid virke som en barriere i forhold til at give forældrene mulighed for at vælge dagtilbud inden for og især over kommunegrænser.

Regeringen har derfor i januar 2003 fremsat lovforslag om frit valg over kommunegrænserne. Med forslaget, der blev vedtaget den 29. april, får alle forældre ret til at tilkendegive hvilke dagtilbud, de ønsker, og de får krav på at kunne tage et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner. Lovændringen vil indebære en serviceforbedring for forældre, idet de får mulighed for at vælge mellem dagtilbud med forskellig beliggenhed både i og uden for kommunen. For børnefamilier, som bor tæt på kommunegrænsen eller pendler til en større by, er det væsentligt at kunne få et tilskud med til andre kommuner. Lovændringens hovedpunkter er beskrevet i boksen nedenfor.

Boks 1.2. Hovedpunkter i lovændringen om frit valg over kommunegrænserne

Af kommissoriet fremgår, at arbejdsgruppen skal *"undersøge rammerne og mulighederne for frit valg på dagpasningsområdet henover kommunegrænserne"* samt *"belyse fordele og ulemper ved at give kommunerne mulighed for at øge fleksibiliteten i dagpasningstilbudene"*. Regeringen har imidlertid i januar 2003 fremsat et lovforslag om frit valg over kommunegrænserne, som blev vedtaget den 29. april 2003. Lovforslagets hovedpunkter er beskrevet i det følgende.

Frit valg over kommunegrænserne:

- Forældrene får krav på at kunne få et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner.
- Hjemkommunens politikere kan beslutte, at et barn skal være berettiget til en plads i hjemkommunen, før der gives tilskud.
- Kommunerne kan afvise børn udefra, hvis det er begrundet i kapacitetsmæssige årsager, og hvis væsentlige hensyn til kommunens borgere ellers ville blive tilsidesat.
- Tilskuddet fastsættes ud fra hjemkommunens udgiftsniveau, dog sådan at det højest skal udgøre 70 pct. af de budgetterede driftsudgifter per plads i det benyttede dagtilbud.
- Kommunerne kan vælge frivilligt at forhøje tilskuddet herudover.
- Tilskuddet forhøjes som følge af friplads og søskenderabat.

Også inden for kommunegrænsen:

- Forældrene får krav på at kunne tilkendegive ønske om optagelse i konkrete dagtilbud.

I forhold til private pasningsordninger efter Servicelovens §26:

- Det gøres obligatorisk for kommunerne at tilbyde tilskud til brug ved private pasningsordninger efter §26.
- De private pasningsordninger omfattes af reglerne om søskenderabat.

Ved frit valg over kommunegrænserne bevares de eksisterende regler om, at det er hjemkommunens politikere, der beslutter i hvilken rækkefølge børn skal have tilskud. Kommunen har mulighed for at fastsætte kriterier, så et barn der ønskes passet i en andet kommune, ikke nødvendigvis skal vente på at få anvist plads i egen kommune.

Endvidere gives kommunerne mulighed for at afvise børn udefra, hvis væsentlige hensyn til kommunens egne borgere ellers ville blive tilsidesat. Denne mulighed er nødvendig, hvis kommunerne i visse tilfælde ikke skal kunne blive tvunget til at sætte en pasningsgaranti over styr.

Tilskuddet, der følger med barnet over kommunegrænsen, fastsættes med lovforslaget til 70 pct. af de gennemsnitlige driftsudgifter per plads for dagtilbud i hjemkommunen for barnets aldersgruppe. Forældrene betaler en eventuel difference op til de gennemsnitlige driftsudgifter per plads i det benyttede dagtilbud i udførerkommunen. Borgerne betaler altså mere, hvis de vælger et højere serviceniveau i en anden kommune. Afregningen fastsættes ud fra driftsudgifterne, da marginalomkostningerne ved at drive dagtilbud med ledig kapacitet ligger under gennemsnitsomkostningerne. Derved mindskes risikoen for utilsigtede kapacitetsudvidelser, idet udførerkommunen ikke overkompenseres ved at optage børn udefra.

Private leverandører

Flere private leverandører på dagtilbudsområdet kan give et mere varieret udbud at vælge imellem. Regeringen tilkendegav ved fremsættelsen af lovforslaget om frit valg over kommunegrænserne, at den senere vil udvide det frie valg til at omfatte private leverandører. Der er i dag en del kommuner, som har indgået aftale med private leverandører i form af selvejende daginstitutioner eller puljeordninger om driften af dagtilbud. Med lovforslaget udvides disse muligheder, idet det fremover skal være obligatorisk for kommunerne at tilbyde tilskud til private pasningsordninger efter §26.

Inddragelse af private leverandører gennem §26 indebærer dog visse begrænsninger i forhold til tilskuddets størrelse, hvilket vil kunne afholde private virksomheder fra at træde ind på markedet. Blandt andet derfor kan det overvejes yderligere at udvidemulighederne for at inddrage og vælge private leverandører.

Dette vil forudsætte afklaring af en række problemstillinger, herunder blandt andet det kommunale tilskuds størrelse, leverandørernes frihedsgrader og det offentliges rolle i forhold til godkendelse, tilsyn, information mv.

Endvidere vil der skulle tages stilling til, hvilke frihedsgrader private leverandører skal have, herunder i hvilket omfang de skal have mulighed for at trække overskud ud af driften og selv frit at fastsætte forældrebetalingen. Store frihedsgrader kan alt andet lige gøre det mere attraktivt for private leverandører at træde ind på markedet og kan dermed betyde et større og mere varieret udbud for forældrene. På den anden side kan øgede frihedsgrader også rumme risici, for eksempel i form af øget pres for

serviceglidninger. Det kan eventuelt overvejes, hvorvidt kommunernes skal have mulighed for at lade de private selv fastsætte forældrebetalingen, hvilket dog skal afvejes over for forskellige hensyn, herunder sociale hensyn.

Disse forhold vil skulle afklares nærmere forud for fremsættelse af forslag om yderligere muligheder for frit valg af private leverandører.

Boks 1.3. Private leverandører på dagpasningsområdet

I forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget om frit valg på dagpasningsområdet blev det besluttet, at arbejdsgruppen skulle arbejde videre med mulighederne for at udvide det frie valg til private leverandører. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at:

"Det er endvidere en del af aftalen mellem regeringen og KL, at borgerne så vidt muligt skal have mere frihed til at vælge mellem forskellige offentlige og private serviceudbud. Regeringen ønsker i sammenhæng hermed at styrke forældrenes mulighed for at vælge privat pasning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud. Som led i kommuneaftalen er der nedsat en arbejdsgruppe, der bl.a. skal undersøge rammerne og mulighederne for frit valg på dagpasnings- og folkeskoleområdet over kommunegrænserne og et frit valg mellem offentlige og private leverandører. Det er regeringens hensigt senere at udvide det frie valg til at omfatte private leverandører af dagtilbud."

Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet mulighederne for at udvide det frie valg af private leverandører. Lovforslaget om frit valg udvider mulighederne for at inddrage og vælge private leverandører gennem servicelovens §26. Der er dog fortsat visse begrænsninger, og der kan derfor overvejes yderligere udvidelser.

I givet fald vil dette forudsætte afklaring af en række spørgsmål, herunder blandt andet det kommunale tilskuds størrelse, kommunernes rolle i forhold til godkendelse mv. samt de private leverandørers frihedsgrader og mulighed for profit.

1.5. Frit valg på folkeskoleområdet (Kapitel 6)

På folkeskoleområdet eksisterer der allerede muligheder for frit at vælge en anden leverandør af skoleydelser i form af en fri grundskole eller en fri kostskole. Desuden har mange kommuner allerede etableret frit valg internt i kommunerne og i en begrænset udstrækning over kommunegrænserne. Der er således allerede muligheder for at vælge et alternativ til den lokale kommunale folkeskole.

Da der allerede eksisterer en generel velfungerende ordning for frit valg af private leverandører, rettes fokus mod øget frit valg af folkeskole over kommunegrænserne.

Det er ikke tilladt for kommunerne at udlicitere eller privatisere skoledriften. Arbejdsgruppen har ikke behandlet disse problemstillinger.

Der kan opstilles en række fordele og ulemper ved et øget frit valg på skoleområdet, *jf. boks 1.4*, men afvejningen af disse er grundlæggende et politisk spørgsmål. Herunder fremstår muligheden for social segmentering som den væsentligste mulige ulempe, hvilket der må tages højde for, hvis en konkret model for frit valg på folkeskoleområdet skal udformes.

Boks 1.4. Fordele og ulemper ved frit valg på folkeskoleområdet

Fordele:

- Friere valg styrker borgerens indflydelse på den kommunale folkeskole ved borgerens til- og fravalg af skole.
- Friere valg styrker det politiske beslutningsgrundlag via det meget direkte signal fra brugerne.
- Frit valg kan fremme en bedre kapacitetsudnyttelse og dermed effektiviteten.
- Konkurrencen mellem institutionerne kan generelt bidrage til at højne kvaliteten i folkeskolen.
- Borgerne bliver umiddelbart mere tilfredse ved større valgmuligheder.

Ulemper:

- Der er risiko for en reduceret betydning af den lokale skole som en del af barnets nærmiljø og hverdag.
- Et frit skolevalg kan medføre, at elevgrundlaget på den enkelte skole bliver mere ens (øget social segmentering). Det kan have en negativ effekt, hvad angår udviklingen af fælles værdier, og det kan også læringsmæssigt være begrænsende, hvis det overvejende er de bogligt stærke elever, der søger væk.
- Bliver skolerne for segmenterede, kan der komme et pres i retning af kvoteordning for tosprogede elever for at sikre integrationen. Det vil betyde, at et hidtil forudsat grundprincip om retten til altid at kunne vælge distriktsskole og borgernes frie valg kommer under pres.
- Der er risiko risiko for institutionscentralisering, hvilket blandt andet kan gøre det vanskeligere at bevare de mindre lokalskoler, herunder små skoler i landdistrikter. Dette sker især, hvis de pågældende skoler i betydeligt omfang fravælges af lokalbefolkningen.

Hvis frit valg over kommunegrænserne ikke skal skabe problemer i relation til udgiftsstyringen, bør kommunerne have mulighed for at afvise nye

elever, hvis optagelsen af en ny elev indebærer en betydelig udbygning af kapaciteten for eksempel oprettelsen af en ny klasse.

Generelt peger analyserne på, at afregningen mellem kommunerne bør beregnes som en *andel* af de gennemsnitlige udgifter per elev. Hvis den mellem kommunale afregning fastsættes til kommunernes afregning for elever i frie grundskoler, vil afregningen svare til en andel på gennemsnitligt 64 pct. af kommunernes udgifter per elev. Desuden er denne afregningsmodel allerede en del af en velfungerende ordning.

Hensynet til kommunernes udgiftsstyring og borgernes omkostningsbevidsthed kan som udgangspunkt tilsige, at differencen mellem hjemkommunens udgiftsniveau og udførerkommunens udgiftsniveau i de tilfælde, hvor sidstnævnte er højest, bør dækkes af brugeren. Hensynet til at undgå social segmentering og andre hensyn taler dog imod egenbetaling.

Arbejdsgruppen har drøftet en samlet model for en fritvalgsordning for folkskoleområdet, som er opsummeret i *boks 1.5*.

Boks 1.5. Model for fritvalgsordning på folkeskoleområdet med frit valg over kommunegrænserne

Det fremgår af kommissoriet, at arbejdsgruppen skal *"undersøge rammerne og mulighederne for frit valg på folkeskoleområdet henover kommunegrænserne"*. På den baggrund har arbejdsgruppen drøftet et samlet forslag til en fritvalgsordning på folkeskoleområdet baseret på følgende hovedpunkter:

Eksisterende regler (der alle bevares):

- Kommunerne har ret til at afvise elever der ikke er fra skoledistriktet med henvisning til kapacitetsstyring.
- Eksisterende regler vedrørende ret til frit valg på grund af transportafstande mv. bevares, og i disse tilfælde betaler hjemkommen en afregning svarende til de gennemsnitlige totale udgifter per elev i udførerkommunen med mindre andet er aftalt mellem kommunerne.
- Der er ingen restriktioner for egenbetalingens størrelse i skolefritidsordninger.
- Kommunerne kan selv aftale reglerne for den mellemkommunale afregning.
- De nuværende regler vedrørende de frie grundskoler bevares.

Nye regler herudover:

- Alle elever gives ret til frit at vælge skoler internt i kommunerne og over kommunegrænserne, såfremt der er ledig kapacitet (jf. ovenstående om afvisningsret) – også hvis der ikke foreligger en aftale mellem de to kommuner.
- Hvis en elev vælger en skole i en anden kommune, betaler hjemkommunen en takst til udførerkommunen, der svarer til kommunernes bidrag til staten for elever på de fri grundskoler, hvis ikke andet er aftalt mellem kommunerne (jf. ovenstående).
- Såfremt en elev der har valgt en skole i en anden kommune får behov for vidtgående specialundervisning må hjemkommunen og eventuelt hjemamtet afholde udgifterne hertil efter gældende regler. Dette vil dog kræve forudgående overvejelser om visitationsproceduren.

Etablering af frit valg af folkeskole over kommunegrænserne må principielt bero på en politisk afvejning af de fordele og ulemper ved frit valg, der er angivet i boks 1.4.

1.6. Frit valg på ældreboligområdet (Kapitel 7)

På ældreområdet blev der indført frit valg i 2002. Det frie valg indebærer blandt andet, at ældre og personer med handicap kan vælge en plejehjemsplads eller almen ældre-/plejebolig i en anden kommune, såfremt den ældre eller handicappede er visiteret til den pågældende type botilbud i både fra- og tilflytningskommunen (dobbeltvisitation). Kommunal-

bestyrelsen kan i undtagelsestilfælde afslå udefra kommende borgere optagelse på venteliste til botilbud, hvis dette skønnes nødvendigt for at opfylde kommunens forpligtelser over for egne borgere.

I forbindelse med indførelsen af det frie ældreboligvalg blev det besluttet, at videreføre de eksisterende mellemkommunale betalingsregler, samt at iværksætte et udredningsarbejde med henblik på at vurdere behovet og mulighederne for en ændring heraf. Kapitel 7 udgør afrapporteringen fra dette udredningsarbejde. Endvidere behandler kapitlet behovet for genindførelse af en mellemkommunal refusionsordning for plejekrævende ældre eller handicappede med midlertidigt ophold uden for bopælskommunen, herunder for eksempel i en sommerhuskommune.

Boks 1.6. Nuværende regler for mellemkommunal afregning

Fraflytningskommunen er i dag forpligtet til at refundere tilflytningskommunens udgifter til hjælp efter serviceloven og andre love.

Undersøgelser viser stor variation i både opgørelsesmetoder og afregningsniveau, men det er ikke klart, hvor stor en del af variationen, der kan henføres til henholdsvis forskelle i opgørelsesmetoder og forskelle i service-/udgiftsniveau.

Variationen må forventes at mindskes ved eventuel indførelse af faste afregningsregler.

De nuværende regler tilgodeser alt andet lige tilflytningskommunernes styringsmulighed ved at sikre disse mod merudgifter som følge af tilflytning, samtidig med at reglerne i en vis udstrækning svækker fraflytningskommunens styringsmuligheder. Set i lyset af den demografiske udvikling samt det forhold, at det frie boligvalg øger borgernes flyttemuligheder henover kommunegrænser, øges kommunernes behov for styringsmuligheder. Dette taler for, at hensynet til fraflytningskommunen styringsmuligheder bør styrkes i forhold til de nuværende regler.

Fremtidige regler for mellemkommunal afregning

Det er den enkelte kommune, der har både det økonomiske og indholdsmæssige ansvar for indsatsen over for kommunens ældre og personer med handicap, herunder ansvaret for at bygge det antal boliger, som der lokalt vurderes at være behov for.

Udgangspunktet for en eventuel ændring af de mellemkommunale afregningsregler må derfor være, at borgerne skal sikres en reel mulighed for at

anvende det frie valg under hensyntagen til både fra- og tilflytningskommunens mulighed for at fastsætte skat-serviceforholdet og tilbyde kommunens egne borgere det ønskede serviceniveau.

Dette kunne ideelt set ske ved, at der afregnes på baggrund af fraflytningskommunen omkostninger kombineret med egenbetaling af eventuel difference mellem fra- og tilflytningskommunens omkostningsniveau. Den betydelige spredning i kommunernes udgiftsniveauer på ældreområdet taler imidlertid imod at lade forskelle i udgiftsniveauet finansiere fuldt ud gennem egenbetaling.

På baggrund heraf har arbejdsgruppen skitseret en mulig model for den fremtidige mellemkommunale afregning ud fra en samlet afvejning af de forskellige hensyn. Modellen baserer sig på følgende elementer:

- Afregningen baseres på fraflytningskommunens forventede omkostninger opgjort ud fra fraflytningskommunens timepriser for praktisk og personlig hjælp. Såfremt tilflytningskommunens takster og timepriser er lavere, baseres afregningen på disse.
- I de første 6 måneder efter flytningen afregnes der efter det niveau, som den ældre var visiteret til i fraflytningskommunen. Efter 6 måneder baseres afregningen på det serviceniveau, der er visiteret til i tilflytningskommunen. Der afregnes fortsat efter fraflytningskommunens timepriser.
- Efter 3 år overtager tilflytningskommunen betalingsforpligtelsen.

Modellen tager i højere grad end de nuværende mellemkommunale afregningsregler hensyn til både fraflytnings og tilflytningskommunens styringsmuligheder. Tilsvarende tager modellen højde for, at de ældres plejebehov er dynamisk og således ændres over tid. Samtidig indebærer modellen dog, at nettotilflytningskommuner med høje timepriser ikke i samme omfang som i dag vil få dækket de faktiske omkostninger.

Foreløbige beregninger baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af KL af mellemkommunale afregningstakster i en række kommuner tyder på, at indførelse af modellen vil have ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser for en række enkeltkommuner[2].

[2] Resultaterne af undersøgelsen er behæftet med en betydelig usikkerhed. For det første er der tale om en stikprøveundersøgelse. For det andet bygger beregningerne på nogle antagelser om levetid og udviklingen i plejetyngden efter flytningen.

Det videre arbejde med ændring af de mellemkommunale afregningsregler bør derfor ske i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriets finansieringsudvalg.

Refusion ved midlertidigt ophold i for eksempel sommerhuskommuner

Hvis en plejekrævende ældre eller person med handicap tager midlertidigt ophold i en kommune, har kommunen i dag ikke mulighed for at kræve merudgifter til hjælp ydet efter serviceloven refunderet af personens hjemkommune. Fraværet af en refusionsmulighed har især betydning for *sommerhuskommuner*.

En række sommerhuskommuner har fremsat ønsket om at få genindført den tidligere refusionsmulighed, der blev afskaffet i forbindelse med sociallovsreformen i 1998. Refusionsmuligheden blev afskaffet, idet behovet for refusionen dengang ikke blev anset for at være tilstrækkeligt stort til at retfærdiggøre de administrative merudgifter ved refusionen. Beslutningen om afskaffelse var baseret på en undersøgelse af omfanget af midlertidige ophold.

En ny spørgeskemaundersøgelse foretaget af KL af omfanget af hjælp ved midlertidige ophold i en række sommerhuskommuner tyder ikke på, at problemets omfang er steget. Hvorvidt hensynet til kompensation af de berørte kommuner i dag bør veje tungere end hensynet til at undgå merudgifter til administration, må bero på en politisk vurdering, idet en refusionsordning dog vil skabe større sammenhæng til de principper, der i øvrigt er skitseret i rapporten.

Boks 1.7. Konklusioner på ældreområdet

Af kommissoriet fremgår, at arbejdsgruppen skal *"overveje afregningsreglerne i forbindelse med frit valg af plejebolig mv. henover kommunegrænser."* Arbejdsgruppen konkluderer i den sammenhæng, at:

- Der er behov for at styrke fraflytningskommunens styringsmuligheder i forhold til de nuværende mellemkommunale afregningsregler.
- Afvejning af de forskellige hensyn taler for en model baseret på fraflytningskommunens forventede omkostninger opgjort ud fra fraflytningskommunens timepriser for praktisk og personlig hjælp. Såfremt tilflytningskommunens takster og timepriser er lavere, baseres afregningen på disse. I de første 6 måneder efter flytningen afregnes der efter det niveau, som den ældre eller handicappede var visiteret til i fraflytningskommunen. Efter 6 måneder baseres afregningen på det serviceniveau, der er visiteret til i tilflytningskommunen. Der afregnes fortsat efter fraflytningskommunens timepriser. Efter 3 år overtager tilflytningskommunen betalingsforpligtelsen.
- Grundet de byrdefordelingsmæssige virkninger heraf bør det videre arbejde med en ændring af afregningsreglerne ske i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriets finansieringsudvalg.

Endvidere fik arbejdsgruppen til opgave at belyse mulighederne for at indføre en mellemkommunal refusionsordning for udgifter efter serviceloven ved midlertidigt ophold i en anden kommune end bopælskommunen.

- Arbejdsgruppen peger i den sammenhæng på, at den tidligere refusionsmulighed blev afskaffet i 1998, idet refusionsbehovet dengang ikke blev anset for at være tilstrækkeligt stort til at retfærdiggøre de administrative merudgifter ved refusionen. En ny spørgeskemaundersøgelse foretaget af KL tyder ikke på, at problemets omfang er steget. Hvorvidt hensynet til kompensation i dag bør veje tungere end hensynet til at undgå merudgifter til administration, må bero på en politisk vurdering.

Samlet konklusion

Arbejdsgruppens anbefalinger er sammenfattet i nedenstående tabel.

Tabel 1.2. Arbejdsgruppens anbefalinger på de tre sektorområder

	Dagpasning	Folkeskole	Ældreboligområdet
Øget frit valg mellem offentlige leverandører	Ja (lovforslag fremsat)	Ja	(Allerede indført)
Øget frit valg af private leverandører	Ja (lovforslag fremsat)	(Allerede indført)	(Allerede indført)
Model for leverandørinddragelse	Evt. tilskudsmodel gradueres efter private leverandørers forpligtelser	(Allerede indført)	(Allerede indført)
Øget frit valg over kommunegrænser	Ja (lovforslag fremsat)	Ingen anbefaling Model drøftet	(Allerede indført)
Egenbetaling ved frit valg over kommunegrænser	Ja (lovforslag fremsat)	Kræver lovændring Ingen anbefaling	Ingen anbefaling
Model for mellemkommunal afregning	På baggrund af hjemkommunes driftsudgifter (lovforslag fremsat)	Ingen anbefaling. Model drøftet baseret på en mellemkommunal afregning svarende til kommunernes afregning for elever i de frie grundskoler	Skitse til kommende model baseret på fraflytningskommunens timepriser og visitation i de første 6 mdr. Herefter baseret på tilflytningskommunens visitation. Efter 3 år ophører betalingsforpligtelse. Det videre arbejde sker i regi af finansieringsudvalget. Ingen anbefaling vedrørende refusion ved midlertidige ophold

Kapitel 2
Frit valg

2.1. Indledning

Kommunerne har ansvaret for produktionen af en stor del af de serviceydelser, som borgerne dagligt kommer i berøring med. De står for børnepasning, folkeskole, ældreomsorg og en række andre velfærdsopgaver, som befolkningen benytter og ofte er afhængig af.

Begrundelsen for den kommunale forankring af disse centrale serviceydelser er blandt andet, at det er lokalpolitikerne, der kender borgernes præferencer bedst, og dermed har de bedste forudsætninger for at afveje lokale hensyn ved tilrettelæggelsen af velfærdsydelsernes tilvejebringelse. Det kommunale selvstyre spiller således en central rolle i det danske velfærdssamfund.

Tilfredsheden med den service, som kommunerne leverer, er generelt stor. Borgerne ønsker dog i højere grad at kunne vælge mellem forskellige typer af ydelser og mellem forskellige leverandører. Der er en stigende grad af individualisering i samfundet, og arbejdsmarkedet stiller krav om fleksible løsninger.

Det danske velfærdssamfund er generelt kendetegnet ved, at det offentlige helt eller delvist finansierer en stor del af de borgernære serviceydelser. Samtidig står kommuner og amter over for betydelige udfordringer i de kommende år som følge af blandt andet et stigende antal ældre.

Det stiller krav til, hvordan den offentlige sektor indrettes og til prioriteringen af ressourcerne. Frit valg kan medvirke til at sikre effektivitet i opgavevaretagelsen, samt at de offentlige ydelser i højere grad afspejler borgernes ønsker og behov. Frihed til selv at vælge kan således være en væsentlig kilde til modernisering af den offentlige sektor, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1. Regeringens og KL's holdning til frit valg

Uddrag fra "Velfærd og Valgfrihed – et reformprogram"
Frihed til selv at vælge er en hjørnesten i regeringens strategi for at modernisere den offentlige sektor.

Det er regeringens opfattelse, at den enkelte borger som udgangspunkt selv kan og skal afgøre, hvad der er bedst for hende eller ham.

Uddrag fra "Frit valg med omtanke – et debatoplæg"
KL ønsker et velfærdssamfund med flere valgmuligheder. Dette vil styrke udviklingen af en velfærdsstat med borgeren i centrum.

Men målsætningen om friere valg skal forenes med en målsætning om at kunne styre udgifterne. Og da vi taler om et marked med mere eller mindre gratis velfærdsydelser – det vil sige et marked uden en prismekanisme – er det nødvendigt med en politisk mekanisme, der kan styre udbuddet af ydelser og regulere leverandørerne.

Kilde: Regeringen 2002, *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram* og KL 2003, *Frit valg med omtanke – et debatoplæg.*

Det frie valg skal fremme effektiviteten, kvaliteten og fleksibiliteten i opgavevaretagelsen. For at målene kan nås, skal det frie valg imidlertid indrettes, så incitamentsstrukturen understøtter en afvejning af pris og kvalitet.

Valgfriheden på et område afhænger af, at der er et varieret og differentieret udbud, så der er noget at vælge imellem. Herudover afhænger den af, hvorvidt der gennem lovgivningen og kommunernes visitationspraksis er åbnet for, at borgerne frit kan vælge.

Ved indførelsen af frit valg på et område er der en række hensyn, som det vil være nødvendigt at tage højde for. Det gælder først og fremmest kommunernes mulighed for at foretage politiske prioriteringer i forhold til kapacitets- og udgiftsstyringen, så der ikke opstår unødige problemer med budgetusikkerhed og ledig kapacitet. Endvidere bør det frie valg afvejes over for sociale, geografiske og administrative hensyn samt afledte effekter på arbejdsudbuddet mv.

I dette kapitel præsenteres en række generelle overvejelser vedrørende frit valg. Kapitel diskuterer, hvilke typer af frit valg, der findes (afsnit 2.2), rationalet bag frit valg (afsnit 2.3), betingelserne for, at frit valg fungerer efter hensigten (afsnit 2.4), hensyn ved indretningen af frit valg (afsnit 2.5), muligheden for at opnå differentierede løsninger (afsnit 2.6), visita-

tionsrollen (afsnit 2.7), forholdet mellem myndighed og leverandør (afsnit 2.8) og metoderne til at fremme valgfriheden (afsnit 2.9).

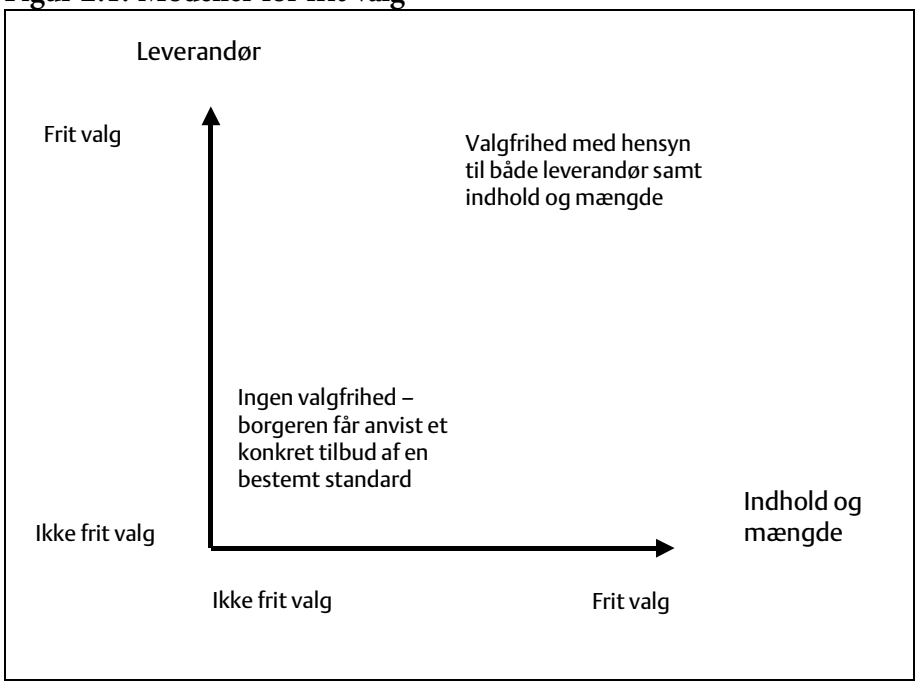
2.2. Typer af frit valg

Der kan skelnes mellem forskellige typer af frit valg. For det første kan frit valg indebære, at borgerne har mulighed for at vælge mellem forskellige *leverandører eller tilbud*[1]. Det kan være forskellige offentlige tilbud inden for kommunen, offentlige udbydere i andre kommuner eller private leverandører i eller uden for kommunen.

Dernæst kan valgfriheden gå på, hvorvidt borgerne har mulighed for at påvirke *indholdet eller mængden* af den ydelse, de modtager. Der kan eksempelvis være mulighed for at vælge længere åbningstid i dagtilbud eller undervisningsformen i folkeskolen. De to typer af frit valg kan betragtes som et kontinuum, *jf. figur 2.1*.

[1] Leverandører og tilbud anvendes i det følgende synonymt og betegner den leverandørvirksomhed (for eksempel hjemmehjælpsfirma) eller leverandørinstitution (for eksempel skole eller daginstitution), der leverer serviceydelserne på det pågældende område.

Figur 2.1. Modeller for frit valg



Hvis ikke der er frit valg på et område, og borgerne ikke har mulighed for at påvirke valget af leverandør eller indholdet eller mængden af de leverede ydelser, er det på den ene side let for kommunerne at planlægge og styre kapaciteten. På den anden side giver det ikke de samme muligheder for individuelle løsninger, og det giver ikke et pres på producenterne, som følge af at borgerne kan søge væk, hvis de er utilfredse med den service, de får.

Betingelsen for, at borgerne kan benytte frit valg mellem forskellige leverandører er, at der findes flere forskellige udbydere inden for en passende geografisk afstand. Herudover er det frie valg betinget af, at lovgivningen og kommunerne giver mulighed for at borgerne frit kan vælge.

Når der åbnes for, at borgerne kan vælge mellem forskellige leverandører, for eksempel ved at de får et tilskud med til brug ved andre leverandører, indføres der et element af markedsstyring i den offentlige sektor. Eksterne leverandørers incitament til at træde ind på markedet afhænger dog af, hvilken betaling de får, muligheden for at trække overskud ud af driften samt af kundegrundlaget.

Udover de to allerede nævnte opdelinger, kan der skelnes imellem, hvorvidt valgmulighederne skabes *inden for det enkelte tilbud, mellem forskellige tilbud inden for kommunen, over kommunegrænserne* eller i forhold til helt eller delvist *private leverandører*.

Frit valg af indhold og mængde

Inden for det enkelte tilbud kan der være en større eller mindre grad af valgfrihed. I den forbindelse er det væsentligt, at større enheder i mange tilfælde vil have bedre muligheder for at tilbyde fleksible og individuelle løsninger tilpasset brugernes ønsker og behov.

Større enheder – eksempelvis et større plejehjem – er ofte relativt billigere at drive, fordi der normalt er stordriftsfordele forbundet med administrative opgaver, kantinedrift, pleje og omsorg i udkantsåbningstiderne mv., men de kan også lettere stille en bred vifte af aktiviteter til rådighed for brugerne. Små enheder vil ofte have relativt færre valgmuligheder inden for det enkelte tilbud. Eksempelvis vil et mindre plejehjem normalt have færre forskellige typer af aktiviteter end et større.

Valgmulighederne inden for det enkelte tilbud afhænger blandt andet af *frihedsgraderne* og *betalingsreglerne* på området. De almindelige lighedsgrundsætninger tilsiger, at borgere inden for en kommune, der står i samme situation, skal behandles lige. Mere differentierede tilbud skal derfor skabes ved, at brugerne betaler merprisen, hvis de ønsker et serviceniveau, udover den standardydelse, som kommunen tilbyder. Der er for eksempel fremsat lovforslag om, at kommunerne kan tilbyde madordninger i børnehaverne mod fuld forældrebetaling.

Frit valg af indhold og mængde er dog ikke den eneste måde, hvorpå brugerne kan påvirke indholdet af velfærdsydelserne. Brugerne kan således også have en indirekte indflydelse på indhold og mængde gennem deltagelse i for eksempel brugerbestyrelser mv. Brugerdeltagelse giver mulighed for at give sin mening til kende, mens frit valg giver mulighed for at vælge til eller fra.

Frit valg mellem offentlige leverandører inden for kommunen

Kommunerne har med de nuværende regler gode muligheder for at tilbyde frit valg mellem kommunens egne offentlige leverandører på en række områder. Det gælder eksempelvis på dagpasningsområdet, hvor kommunerne har mulighed for at tilbyde frit valg mellem forskellige dagtilbud,

og på folkeskoleområdet, hvor et stort antal kommuner har indført frit valg mellem kommunens folkeskoler. I det frie valg ligger, at borgerne kan prioritere mellem flere forskellige tilbud. Valgmuligheden betyder dog ikke nødvendigvis, at brugerne kan få deres førsteprioritet opfyldt, hvis ikke der er ledig kapacitet i det ønskede tilbud.

Valgmulighederne kan gå på enten, at borgerne kan vælge mellem forskellige *typer* af tilbud, for eksempel en dagplejeplads frem for en vuggestueplads, eller mellem *konkrete tilbud*, for eksempel en konkret vuggestue.

Frit valg af leverandører i andre kommuner

Kommunerne har ligeledes på en række områder gode muligheder for at tilbyde frit valg på tværs af kommunegrænserne.

I nogle tilfælde har borgerne et *retskrav* på at kunne vælge tilbud i andre kommuner. Som eksempler kan nævnes det frie sygehusvalg, det frie ældreboligvalg, retten til at benytte andre kommuners biblioteker, samt børns ret til at blive optaget på en grundskole i nabokommunen, hvis afstanden til distriktsskolen er mere end dobbelt så stor som afstanden mellem den ønskede skole og elevens bopæl.

På andre områder beror det frie valg på, hvorvidt to eller flere kommuner har indgået *frivillige aftaler* om, at borgerne kan benytte de andre kommuners tilbud. Således har det frie valg på tværs af kommunegrænserne på dagtilbudsområdet eksempelvis hidtil været afhængigt af, hvorvidt kommunerne har indgået frivillige aftaler.

Frit valg på tværs af kommunegrænserne kan medføre velfærdsforbedringer, og kan på flere punkter have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Med frit valg får borgerne bedre mulighed for at vælge leverandører i andre kommuner med et andet serviceniveau end hjemkommunes egne. Det frie valg kan endvidere forkorte kørselsafstande og øge mobiliteten på arbejdsmarkedet, ligesom det kan medvirke til at forbedre ressourceallokeringen, hvis borgere fra kommuner med ventetider søger til kommuner med ledig kapacitet.

Frit valg kan dog også indebære øgede udgifter, hvis det indrettes, så det øger budgetsikkerheden og vanskeliggør kapacitetsstyringen. Med henblik

på at bevare styringsredskaberne kan hjemkommunen[2] gives lov til at fastsætte et loft over, hvor mange pladser inden for en bestemt type tilbud, den vil finansiere. Endvidere kan udførerkommunen[3] ved frit valg over kommunegrænserne få mulighed for at afvise borgere fra andre kommuner under forudsætning af, at søgningen udefra ellers ville forringe servicen over for egne borgere, for eksempel fordi den medfører væsentligt længere ventelister.

Frit valg af private leverandører

Private leverandører i form af virksomheder, der eksisterer med det formål at opnå et overskud, har ikke hidtil i særlig vid udstrækning været anvendt som producenter af offentlige serviceydelser. Derimod findes der et større antal selvejende institutioner, som har driftsoverenskomst med kommunerne på eksempelvis dagpasningsområdet.

Der findes principielt tre forskellige måder, hvorpå private leverandører kan inddrages som producenter af offentlige ydelser: En *godkendelsesordning,* et *rammeudbud* og en *tilskudsordning*. Inddragelse af private leverandører kan principielt ske for enten at nedbringe omkostningerne ved, at der skabes konkurrence på ydelsesleveringen og/eller for at give borgerne flere leverandører eller indholdsmæssige standarder at vælge imellem, *jf. kapitel 3.*

Forudsætningen for, at borgerne vil benytte private løsninger, er normalt, at de får dækket omkostningerne enten helt eller delvist via et tilskud. Det er dog ikke ensbetydende med, at tilskuddet i alle tilfælde skal være det samme, som når borgerne benytter kommunernes egne tilbud, *jf. kapitel 4.*

2.3. Formålet med frit valg

Der er indført frit valg på stadig flere områder inden for de seneste år, hvilket der er flere grunde til.

[2] Afhængigt af området betegnes hjemkommunen også undertiden "bopælskommunen" eller "fraflytningskommunen".
[3] Afhængigt af området betegnes udførerkommunen også undertiden "tilflytningskommunen".

Effektivitet

Frit valg kan bidrage til en større grad af *effektivitet* i opgavevaretagelsen. Gennem en mere hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse kan det være muligt at frigøre ressourcer, som kan omsættes i bedre service eller lavere udgifter.

Med frit valg får borgerne mulighed for at søge væk fra de mindre gode tilbud eller tilbud, som ikke passer til deres ønsker og behov. Det kan udvide *konkurrencen*, og det kan være med til at skabe et pres på producenterne for at øge effektiviteten.

Der er to måder, hvorpå frit valg kan påvirke effektiviteten. Dels kan det frie valg medvirke til at øge den allokative effektivitet, hvis valgfriheden gør, at borgerne i højere grad søger mod tilbud, der passer til deres ønsker og behov, eller producenterne presses til at efterkomme brugernes forventninger. Dels kan det frie valg øge omkostningseffektiviteten, hvis producenterne får øgede tilskyndelser til at anvende ressourcerne bedst muligt.

Betingelsen for, at et eventuelt effektiviseringspotentiale realiseres, vil ofte være, at der sker en klar *adskillelse mellem myndigheds- og leverandørrollerne*, og at der anvendes aktivitetsbaserede afregningssystemer, som gør, at det har konsekvenser, hvis brugerne søger væk.

Herudover kan det være en betingelse for, at frit valg i praksis kan omsættes i mindreudgifter, at der ikke opstår ledig kapacitet ved indførelse af frit valg.

Muligheden for at realisere effektiviseringsgevinster afhænger i vidt omfang af politiske beslutninger. Kommunerne vil således ofte have gode muligheder for selv at realisere et effektiviseringspotentiale, uanset om der skabes konkurrence gennem frit valg eller ej. Såfremt frit valg kombineres med priskonkurrence kan dette dog skabe et yderligere effektiviseringspres, der vanskeligt kan opnås på anden vis.

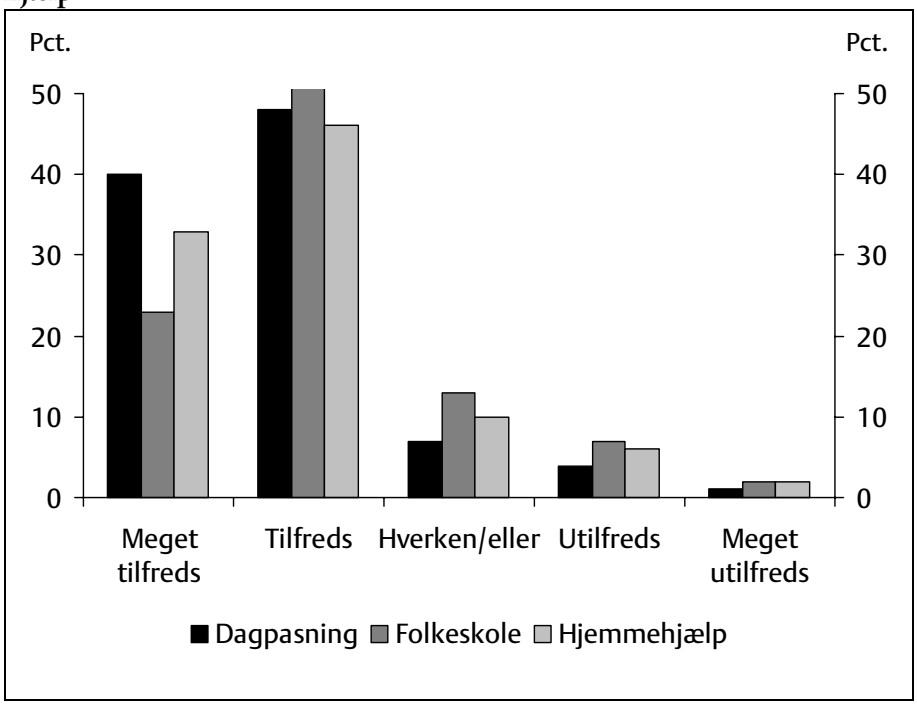
Kvalitet

Meget tyder på, at frit valg i sig selv opfattes som *et gode* af borgerne. I 1998 blev borgernes holdning til frit valg undersøgt via en større spørgeskemaundersøgelse. Det fremgår blandt andet af undersøgelsen, at 88 pct. af de adspurgte mener, at der skal være frit valg af børnehave, mens 67

pct. mener, at der skal være frit valg på folkeskoleområdet, og 68 pct. mener, at der skal være frit valg mellem offentlig og privat hjemmehjælp[4].

Ønsket om frit valg er ikke nødvendigvis udtryk for, at borgerne er utilfredse med den offentlige service. Tværtimod viser det sig, at borgerne ofte er meget tilfredse med den service, de modtager fra det offentlige. KL gennemførte i 2002 i samarbejde med Danmarks Statistik en landsdækkende brugertilfredshedsundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af forældre med børn i dagtilbud eller folkeskole samt ældre, der bruger hjemmehjælp. Den viser, at 88 pct. er tilfredse eller meget tilfredse med deres barns dagtilbud, 78 pct. er tilfredse eller meget tilfredse med deres barns folkeskole, og 79 pct. af de ældre er tilfredse eller meget tilfredse med den hjemmehjælp, de får, *jf. figur 2.2.*

Figur 2.2. Tilfredshed kommunal dagpasning, folkeskole og hjemmehjælp



Kilde: KL.

[4] Jf. undersøgelse foretaget af Gallup A/S for Finansministeriet blandt 1.515 svarpersoner, refereret i Finansministeriet 1998, *Borgerne og den offentlige sektor*, og Finansministeriet mfl. 1999, *Friere valg på de kommunale serviceområder*.

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem udgiftsniveau og brugertilfredshed. I en omfattende undersøgelse af sammenhængen mellem udgifter og brugertilfredshed fra 1999 er den generelle konklusion, at "sammenhængen mellem kommunale udgifter og brugertilfredshed på de fleste, og ofte på de mest udgiftstunge områder, er svag eller fraværende"[5]. Tilfredsheden med den leverede service afhænger derimod af personalets engagement, omsorg og imødekommenhed og af, hvorvidt eksempelvis den pædagogiske profil passer med brugernes ønsker. Brugertilfredshed synes altså nok så meget at handle om tilbuddenes indhold og om *hvordan* ressourcerne anvendes, frem for *hvor mange* ressourcer der afsættes. Det er en central konklusion i relation til frit valg, eftersom frit valg forbedrer borgerne mulighed for at søge løsninger, der er i overensstemmelse med deres ønsker og behov.

Fleksibilitet

Frit valg på et område kan endvidere medvirke til at øge *fleksibiliteten*, og øget fleksibilitet kan være en fordel for borgerne. For nogle børnefamilier må det af familiemæssige eller geografiske årsager betragtes som en klar serviceforbedring, hvis de kan få et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner. Ligeledes kan det være en fordel for de ældre, at de kan bosætte sig i nærheden af de pårørende.

Der kan også være *økonomiske eller velfærdsmæssige gevinster* for samfundet ved, at fleksibiliteten øges. Hvis transporttiden mindskes som følge af, at forældrene får mulighed for at få et tilskud med til benyttelse af dagtilbud i andre kommuner, kan de i visse situationer være længere på arbejde eller mere sammen med deres børn.

Øget fleksibilitet er dog ikke altid en fordel ud fra en økonomisk betragtning. Dels kan frit valg have negative eksterne effekter, som for eksempel når tilskud til pasning af egne børn medvirker til at reducere arbejdsudbuddet. Dels kan den øgede fleksibilitet ske på bekostning af mulighederne for at styre udgiftsudviklingen. Ud fra en økonomisk betragtning kan det i visse situationer være fordelagtigt at tillade ventelister, for eksempel hvis efterspørgslen varierer meget over året.

[5] Jf. Henrik Lolle 1999, *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner.*

2.4. Betingelser for velfungerende frit valgs ordninger

Der er en række forskellige betingelser, som skal være opfyldt, for at frit valg kan forventes at ville realisere et eventuelt effektiviseringspotentiale. Betingelserne kan ikke altid opfyldes fuldt ud, men de kan med fordel indgå i overvejelserne i forbindelse med indførelsen af frit valg på et område.

Omkostningsbevidsthed hos brugerne

De offentlige serviceydelser er kendetegnet ved, at det offentlige deltager i finansieringen. Det kan der være flere argumenter for. Der kan eksempelvis være velfærdsøkonomiske gevinster ved offentlig medfinansiering på ydelser, som er til gavn for samfundet og som brugerne ellers ville efterspørge for lidt af.

Den offentlige medfinansiering gør dog, borgerne bliver mindre omkostningsbevidste, fordi de ikke direkte mærker de økonomiske konsekvenser af deres valg, da omkostningerne fordeles på alle kommunens skatteborgere. Det kan føre til overefterspørgsel, og det kan give et pres for, at serviceniveauet udvides.

Hvis det frie valg kobles med, at brugerne betaler differencen ved valg af dyrere tilbud end dem, de har betalt skat til i kommunen, øges prisbevidstheden, og der skabes balance i forhold til et politisk fastsat skattefinansieret serviceniveau inden for kommunen.

Konkurrencepresset

For at producenterne opnår en tilskyndelse til at optimere ressourceanvendelsen i forbindelse med indførelsen af frit valg, skal de mærke konsekvenserne af borgernes valg.

Konsekvenser kan opnås gennem aktivitetsbaserede afregningsmodeller, hvor producenterne tvinges til at indskrænke produktionen, når brugerne søger væk. Politiske eller geografiske hensyn kan dog tale imod at lukke tilbud, når søgningen svækkes. Det gælder særligt i forhold til større enheder med et betydeligt kapitalapparat som for eksempel en skole.

Uanset om der sker lukninger, kan det frie valg dog have konsekvenser. Frit valg kan således være med til at synliggøre brugernes præferencer, og

det kan give den politiske eller administrative ledelse nyttig information om brugernes adfærd, som kan indgå i den politiske prioritering.

Leverandørantal og etableringsomkostning

Hvis er der er flere udbydere, øges konkurrencepresset og dermed presset for en mere effektiv opgavevaretagelse. Det afhænger dog af den geografiske struktur og omkostningsstrukturen, hvorvidt flere udbydere er en økonomisk fordel. Hvis der er stordriftsfordele eller betydelige faste omkostninger ved produktionen, er det ikke nødvendigvis omkostningseffektivt at have flere udbydere. I disse tilfælde vil det for den enkelte leverandør ofte være forbundet med høje omkostninger (i form af anlægsinvesteringer mv.) at etablere sig på markedet. Høje etableringsomkostninger kan således sætte naturlige begrænsninger for antallet af leverandører og dermed svække konkurrencen, idet de gør det mindre fordelagtigt for potentielle udbydere at træde ind på markedet for leveringen af en bestemt ydelse.

Der behøver imidlertid ikke altid være flere udbydere for, at producenterne tilskyndes til øget effektivitet, idet blot truslen om at konkurrerende udbydere vil træde ind på markedet, kan være nok til, at producenterne tilskyndes til at handle effektivt.

Muligheden for at en udbyder vil træde ind på markedet for levering af bestemte serviceydelser afhænger i høj grad af de afregningstakster, leverandøren får. Endvidere afhænger den blandt andet af, hvorvidt det er muligt at trække et overskud ud af driften.

Brugernes flytteomkostninger

Det kan svække effekterne af borgernes frie valg, hvis der er høje omkostninger forbundet med at skifte til en anden leverandør eller til et andet tilbud.

Høje tidsmæssige, sociale eller økonomiske omkostninger reducerer alt andet lige borgernes mulighed for og tilskyndelse til at skifte til alternative leverandører, som passer bedre med deres ønsker eller behov.

Tidsmæssige, sociale eller økonomiske omkostninger ved at skifte til et andet tilbud typisk findes på områder, der er præget af en stor geografisk spredning mellem leverandørerne/tilbuddene eller en høj grad af menneskelig kontakt.

Information

Ved indførelse af frit valg på et område øges behovet for, at der findes sammenlignelig brugerinformation, så borgerne kan vurdere de enkelte tilbud op imod hinanden, *jf. boks 2.2.*

Boks 2.2. Uddrag fra kommissoriet bag arbejdsgruppen om sammenlignelig brugerinformation

> På de offentlige serviceområder, som er kendetegnet ved, at de indeholder elementer af valgfrihed for brugerne, stilles særlige krav til den brugerrettede information, idet information er et væsentligt led i at få det friere valg til at fungere efter hensigten. For disse områder er det derfor hensigtsmæssigt, at informationen sætter brugeren i stand til at sammenligne de enkelte offentlige tilbud, herunder fra forskellige institutioner eller leverandører. Brugerrettet information bør derfor stilles til rådighed på en måde, der sikrer adgang til sammenligning af de forskellige offentlige tilbud.

Kilde: Indenrigsministeriet 2000, *Sammenlignelig brugerinformation, Betænkning nr. 1399.*

Stadig flere kommuner har i de senere år arbejdet for at skabe bedre brugerinformation, hvilket understøttes af den teknologiske udvikling, hvor Internettet har gjort det billigere at stille information til rådighed for et stort antal borgere. Endvidere har der fra statslig side været gjort et arbejde for at skabe bedre vilkår for at videreudvikle informationsgrundlaget i kraft af blandt andet arbejdsgruppen om sammenlignelig brugerinformation.[6]

I forbindelse med indførelse af frit leverandørvalg i hjemmeplejen blev der stillet krav om, at kommunerne mindst én gang årligt skal udarbejde kvalitetsstandarder, som blandt andet skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan få.

Informationsbehovene skal dog afvejes over for de omkostninger, der er ved at tilvejebringe sammenlignelig brugerinformation.

[6] Jf. Betænkning 1399, Indenrigsministeriet 2000, *Sammenlignelig brugerinformation*, for en grundigere behandling af problemstillingen omkring sammenlignelig brugerinformation.

2.5. Hensyn ved brug af frit valg

En række hensyn kan indgå i vurderingen af, om det er fornuftigt at indføre frit valg på et område. I mange tilfælde kan der tages højde for hensynene ved den måde, som det frie valg indrettes på.

Skat-serviceniveauet

Der kan for det første tages hensyn til skat-serviceniveauet og kommunernes mulighed for at opretholde kapacitets- og udgiftsstyringen, så der ikke opstår unødig budgetusikkerhed og problemer med ledig kapacitet.

Kommunerne finansierer hovedparten af de offentlige velfærdsydelser. Samtidig er det en grundlæggende forudsætning bag kommunestyret, at borgerne får en service, der svarer til den skat, de har betalt. Kommunestyret bygger på, at kommunalpolitikerne har mulighed for at fastsætte serviceniveauet inden for kommunen, og at borgerne kan påvirke de kommunale beslutninger gennem de lokale politikere, eller gennem muligheden for at de kan vælge at bosætte sig i en anden kommune, hvis de er utilfredse med den leverede service.

Princippet om, at kommunerne fastsætter skat-serviceniveauet og at borgerne får den service, de har betalt skat efter, tilsiger generelt, at borgerne betaler differencen, hvis de vælger dyrere tilbud. Dog kan der på konkrete områder være særlige hensyn, som taler for, at brugerne ikke fuldt ud afholder merudgiften.

Boks 2.3. Skat-serviceforholdet

Uddrag fra "Velfærd og valgfrihed – et reformprogram"
Den enkelte kommune skal have frihed til selv af vælge den ønskede sammenhæng mellem skatte- og serviceniveau. Det er derfor en forudsætning, at de mellemkommunale betalinger forbundet med borgernes valgfrihed ved valg på tværs af kommunegrænser tager højde for forskelle i serviceniveau kommunerne imellem.

Uddrag fra "Frit valg med omtanke – et debatoplæg"
Det er afgørende, at princippet om skat-serviceforholdet kan fastholdes. Friere valg for borgerne i forhold til forskellige serviceniveauer og standarder underminerer princippet om skat-serviceforholdet. Derfor bør øgede muligheder for valg mellem standard suppleres med øget brugerbetaling, så borgerne ikke unddrager sig den skattebetaling, der finansierer det højere serviceniveau.

Kilde: Regeringen 2002, *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*, og KL 2003, *Frit valg med omtanke – et debatoplæg.*

Der er overordnet to måder, hvorpå kapaciteten kan styres. Den ene er via *visitationspraksis* og ved, at kommunerne får mulighed for at fastsætte et samlet loft det antal pladser eller tilskud, som kommunen tilbyder på et område. Den anden er de *afregningstakster*, som eksterne producenter af en ydelse modtager.

Sociale hensyn

I vurderingen af frit valg kan endvidere indgå sociale overvejelser. Indførelsen af frit valg kan have sociale konsekvenser, hvis det frie valg betyder, at ressourcestærke borgere søger væk fra mindre populære tilbud. Desuden kan anvendelsen af brugerbetaling i forbindelse med frit valg have sociale konsekvenser, hvis det afholder mindre ressourcestærke fra at benytte det frie valg.

Der er flere forskellige måder, hvorpå der kan tages højde for de sociale konsekvenser. En måde, hvorpå brugernes valg kan påvirkes, er ved, at der lægges et *loft* over, hvor mange der kan benytte tilbud inden for et område eller kan søge væk fra bestemte tilbud. Det sidste stemmer dog dårligt overens med grundtanken bag frit valg, nemlig ønsket om at forbedre borgernes valgmuligheder.

Risikoen for, at serviceniveauet i konkrete tilbud falder som følge af, at de stærke brugere forlader stedet, for eksempel en skole, kan modvirkes ved, at der i lovgivningen eller lokalt indføres *fælles standarder*, som sikrer, at tilbuddene har et vist indholdsmæssigt niveau. På folkeskoleområdet er der eksempelvis med det nye folkeskoleforlig fastsat minimumsstandarder for, hvor mange timer eleverne skal undervises i forskellige fagblokke.

Det vil i de fleste tilfælde være i strid med lovgivningen og de almindelige lighedsgrundsætning, hvis leverandører afviser brugere alene ud fra, hvor ressourcesvage (og dermed hvor omkostningstunge) brugerne er. For at sikre, at der ikke utilsigtet sker en sådan selektion kan det være hensigtsmæssigt at tage højde for variationer i brugernes behov og ressourcer i afregningen til leverandørerne. Dette sikrer sammenhæng mellem leverandørens omkostninger til den enkelte bruger og den pris, leverandøren modtager, og fjerner dermed leverandørens tilskyndelse til at fravælge omkostningstunge brugere af økonomiske årsager.

På dagpasningsområdet tilgodeses de sociale hensyn eksempelvis ved reglerne for tildeling af økonomiske og socialpædagogiske fripladser, og ved

at kommunerne er forpligtede til at sørge for, at der er dagtilbud for børn med fysisk eller psykisk handicap. Hvis eksterne leverandører skal have de samme incitamenter til at optage børn med handicap, er det nødvendigt, at de får udgifterne til særlig støtte dækket.

På ældreområdet afspejles variationer i plejebehov (og dermed omkostninger) mellem brugerne i det antal timer, der afsættes til udførelses af de ydelser, den ældre er visiteret til. Da der afregnes per leveret times hjælp til den ældre, er der i afregningsmekanismen således her allerede taget højde for forskelle i plejebehov.

Det kan i forlængelse af ovenstående endvidere være hensigtsmæssigt at fastsætte nærmere kriterier for, hvornår en leverandør må *afvise* brugere. Dermed reduceres risikoen for selektion, dvs. at leverandørerne "skummer fløden", og kun tager de mindst krævende brugergrupper.

Geografiske hensyn

Det leder videre til to yderligere kategorier af hensyn, det kan inddrages ved indførelsen af frit valg på et område – de *geografiske og administrative hensyn.*

Frit valg skal afvejes over for ønsket om at opretholde tilbud i bestemte geografiske områder. Ideelt set betyder frit valg, at tilbud med en mindre søgning må lukke. Der kan dog være et politisk ønske om, at dette ikke sker.

Kapacitetsstyringen foregår i dag i vid udstrækning ved, at det offentlige står for anlægsinvesteringerne, for eksempel i forbindelse med opførelsen af et kommunalt plejehjem. Med henblik på at tilgodese geografiske hensyn kan der eventuelt stilles krav til nye leverandør om, hvor de skal være placeret geografisk, eller anlægsudgifterne kan afholdes særskilt uden for den almindelige afregning.

Brugerne vil i mange tilfælde have en tilskyndelse til at vælge tilbud, der er placeret tæt på, hvor de bor. Det er muligt at undgå disse såkaldte geografiske nærhedsmonopoler ved, at borgerne gives et transporttilskud, hvis de vælger tilbud længere væk. Ofte vil transporttilskud dog indebære et velfærdstab, idet manglende vilje til at betale for transporten til et tilbud normalt vil afspejle, at brugerens nytte ved at vælge det fjernere beliggende tilbud ikke er tilstrækkeligt stor.

Administrative hensyn

Det kan være væsentligt at inddrage administrative hensyn ved indførelsen af frit valg på et område. De økonomiske gevinster ved indførelse af frit valg skal således afvejes over for de øgede udgifter, der eventuelt kan være til at indgå kontrakt og føre tilsyn med flere forskellige udbydere.

Administrative hensyn taler for, at frit valgs ordninger indrettes så enkelt som muligt, og at der ikke stilles unødige proceduremæssige krav til kommunerne ved indførelsen af frit valg. Det kan være en fordel, at kommunerne levnes et vist spillerum til at afgøre, hvordan de vil implementere frit valgs ordningerne.

Eventuelle administrative omkostninger kan nedbringes ved, at der udarbejdes *vejledninger* i, hvordan det frie valg skal implementeres og håndteres. Internetsiden *Udbudsportalen.dk* giver eksempelvis kommunerne nyttig information om, hvordan de kan udbyde opgaver. Derudover kan de administrative omkostninger nedbringes ved, at der udarbejdes *standardiserede* løsninger, som kommunerne kan benytte, hvis de indfører frit valg, for eksempel er der udarbejdet standardiserede aftalegrundlag til brug ved udliciteringer kaldet Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelser (ABS).

2.6. Differentierede tilbud

Muligheden for at opnå differentierede ydelser, tilpasset brugernes ønsker og behov, afhænger i vid udstrækning af, hvorvidt det er muligt at *differentiere* betalingen inden for eller mellem forskellige tilbud gennem egenbetaling, således at brugerne mod betaling kan erhverve sig velfærdsydelser udover et nærmere fastsat basisniveau for en hel eller delvist skattefinansieret ydelse.

Der kan skelnes imellem to forskellige former for differentierede ydelser med tilknyttet egenbetaling. Den ene er *tillægsydelser*, som ligger udover en kerneydelse, det offentlige allerede tilbyder, for eksempel frugtordninger i dagtilbud. Sådanne ydelser vil indebære, at den offentlige sektor påtager sig opgaver, som i dag kan udbydes på markedsvilkår. Den anden er *"merkøb"* i form af køb af mere af de kerneydelser, som kommunerne tilbyder, for eksempel ekstra timers pasning i dagtilbud. Merkøb kan

principielt erstatte en skattefinansieret udvidelse af de offentlige serviceydelser.

Private leverandører, som løser opgaver for kommunerne, har mulighed for at tilbyde tillægsydelser og i nogle tilfælde også merkøb, hvorimod det som oftest ikke er lovligt for kommunerne at levere ydelser ud over den visiterede ydelse. I modsætning til private leverandører må kommunale leverandører eksempelvis ikke tilbyde hjemmehjælpsmodtagere ekstra hjælp til rengøring og indkøb imod betaling.

Indførelse af egenbetaling i forbindelse med frit valg kan være med til at begrænse efterspørgselspresset på de skattefinansierede ydelser. Samtidig må øget egenbetaling for højere service dog vurderes i visse situationer at kunne skabe et pres på grænsen for, hvilke opgaver det offentlige skal medvirke til at finansiere og måske tillige producere.

Det står helt centralt i diskussionen om at tilbyde tillægsydelser, hvorvidt markedet eller den offentlige sektor skal imødekomme en efterspørgsel efter ydelser udover kerneydelsen. Det er således ikke hensigten, at det offentlige skal konkurrere med private udbydere.

Flere forskellige forhold kan indgå i afvejningen af, hvorvidt kommunerne skal have mulighed for at opkræve højere egenbetaling for en udvidet service. *For det første* kan indgå, hvorvidt muligheden medfører risiko for konkurrenceforvridning, fordi kommunerne allerede i dag har en privilegeret stilling på et område. Den offentlige sektor bør generelt fokusere på kerneydelserne.

For det andet om der er "samdriftsfordele" ved, at det offentlige har mulighed for at tilbyde tillægsydelser foruden ved en given basisydelse. Det er muligt at lade private stå for produktionen af de fleste offentlige ydelser, og samfundsmæssige hensyn kan tilgodeses gennem regulering og tilskud, men der kan eventuelt være områder, hvor hensyn kan tale for egentligt offentligt ejerskab. Med samdriftsfordele vil det være vanskeligt eller medføre øgede omkostninger, hvis flere leverandører skal producere forskellige tilknyttede ydelser.

For det tredje, hvorvidt tillægsydelser medfører risiko for krydssubsidiering, hvor leverandøren anvender tillægsydelsesdelen til at finansiere og udvide basisydelsen eller omvendt. Det skal bemærkes, at markedsfor-

vridningen ved egenbetaling for tillægsydelser under alle omstændigheder vil være mindre end ved en fuldt skattefinansieret udvidelse af den offentlige velfærdsservice.

For det fjerde om introduktionen af en mere markedsorienteret kommunal produktion medvirker til at fjerne den politiske opmærksomhed fra kerneydelsen. Hvorvidt det sker, må blandt andet forventes at afhænge af, hvor stor en del tillægsydelsesdelen udgør i forhold til kerneydelserne.

2.7. Frit valg og visitation

Et friere valg svækker muligheden for at henvise borgerne til specifikke leverandører eller ydelser, og reducerer dermed alt andet lige kommunernes muligheder for at styre kapacitet og serviceniveau.

Dette øger betydningen af andre styringsredskaber, herunder navnlig *visitationen*, dvs. kommunens beslutning om tildeling af konkrete tilbud og ydelser til den enkelte borger i henhold til det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har besluttet at tilbyde inden for lovgivningens rammer.

På de områder hvor der er mulighed for at anvende ventelister og fastsætte lofter over det samlede antal tilbud/pladser (for eksempel ældreboligområdet og dagpasningsområdet), er det endvidere i forbindelse med visitationen, at der tages stilling til, hvilken placering den enkelte borger skal have på ventelisten i forhold til reglerne på området.

Visitationen udgør således kommunens mulighed for at kontrollere, at borgeren ikke får en service, der ligger ud over (eller under) det valgte serviceniveau, og er dermed central for kommunens mulighed for styre udgifter, serviceniveau og kapacitet på et givent område. Samtidig sikrer visitationen, at borgere i samme situation behandles ens, herunder at borgere behandles ens i forhold til ventelister mv.

Visitationen er mindst relevant på områder, hvor borgerne har en generel og lovfæstet adgang til en ydelse. Derimod er visitationsmuligheden helt nødvendig, hvis en ydelse tildeles efter behovskriterier/vurdering, hvor der indgår et større eller mindre element af skøn. Eksempler på sådanne serviceydelser er personlig pleje efter serviceloven og behandling hos speciallæge, der netop tildeles efter en individuel behovsvurdering.

Dobbeltvisitation

Ved frit valg over kommunegrænserne vil det i de fleste tilfælde være hensigtsmæssigt med *dobbeltvisitation*, dvs. at borgere, der ønsker at vælge et tilbud i en anden kommune end hjemkommunen, skal visiteres i både hjemkommunen og udførerkommunen.

Dobbeltvisitation indebærer, at en borger ikke kan vælge et tilbud, herunder en plads på en eventuel venteliste, i en anden kommune uden først at være visiteret til den pågældende tilbudstype i hjemkommunen i henhold til hjemkommunens serviceniveau og visitationspraksis. Dermed tilgodeses hensynet til hjemkommunens styringsmuligheder, idet borgerne for eksempel ikke kan vælge et tilbud i en udfører kommunen med en lempeligere visitationspraksis med henblik på at omgå visitation eller ventelister i hjemkommunen.

Tilsvarende betyder dobbeltvisitation også, at udefra kommende borgere skal visiteres i udførerkommunen på lige fod med dennes egne borgere for at modtage et tilbud i udførerkommunen, subsidiært blive skrevet op til på venteliste. Udefrakommende borgere kan for eksempel heller ikke springe over eventuelle ventelister i udførerkommunen til ugunst for dennes egne borgere. Dermed tilgodeses altså også udførerkommunens styringshensyn samt hensynet til dennes borgere.

Visitation, herunder dobbeltvisitation, bidrager til at sikre kommunernes styringsmuligheder under frit valg. Herudover sikrer visitationen brugerne ligebehandling, uanset om de benytter kommunens egne tilbud eller andre leverandører.

Ud over dobbeltvisitationen kan det på nogle områder også være hensigtsmæssigt at skabe mulighed for, at kommunen efter bestemte kriterier kan afvise udefrakommende borgere – for eksempel hvis stor tilstrømning udefra gør det vanskeligt for kommunen at varetage hensynet til egne borgere. En sådan undtagelsesvis afvisningsmulighed eksisterer for eksempel på ældreområdet, *jf. kapitel 7*.

2.8. Myndighed og leverandør

Processen omkring tilvejebringelse af offentlige serviceydelser kan opdeles i en række forskellige delfunktioner. De forskellige delfunktioner kan overordnet inddeles i:

- *Politiske myndighedsopgaver*: Fastlæggelse af serviceniveau og kvalitetskrav, finansiering af gratisydelser mv.
- *Administrative myndighedsopgaver*: Godkendelse af leverandører, indgåelse af leverandørkontrakter, visitation og afgørelser om ydelser, information til brugeren om valgmulighederne, indgåelse af konkrete aftaler om levering af ydelser til den enkelte bruger, tilsyn med leverandører, kontrol af leverancer, aftaleopfølgning mv.
- *Leverandøropgaver*: Produktion, leverance, personaleansvar mv.

I "traditionelt" organiserede kommuner kan der ofte være et vist sammenfald mellem de forskellige funktioner, herunder for eksempel i form af at visitationen varetages af fagpersonale fra den kommunale leverandørvirksomhed.

Ved indførelse af frit valg vil det typisk være nødvendigt at sikre en større grad af *organisatorisk adskillelse* af henholdsvis myndighedsfunktionerne og leverandørfunktionen, end det er tilfældet i "traditionelt" organiserede kommuner. Adskillelsen af myndigheds- og leverandøropgaverne kan være både nødvendig og hensigtsmæssig af flere årsager, herunder som sikring af borgernes retsstilling, samt for at skabe gennemsigtighed om ansvarsdelingen mellem de forskellige niveauer.

Adskillelsen er blandt andet væsentlig i forbindelse med visitation, hvor det personale, der træffer afgørelse om tildeling af ydelser/tilbud, i princippet har en vis mulighed for påvirke brugernes valg af leverandør og dermed favorisere bestemte leverandører.

For at reducere risikoen for favorisering og sikre ligebehandling af forskellige leverandører bør visitationsfunktionen ideelt set organiseres adskilt fra den kommunale leverandørvirksomhed (såvel som fra eventuelle andre leverandører). Tilsvarende bør også leverandørgodkendelsen samt tilsynet med leverandørerne adskilles fuldt ud fra den kommunale leverandørvirksomhed.

Det vil endvidere som minimum typisk være nødvendigt med en *budget- og regnskabsmæssig* udskillelse af den kommunale leverandørvirksomhed med henblik på at sikre den nødvendige gennemsigtighed i forhold til den kommunale leverandørs omkostninger. Gennemsigtighed reducerer risikoen for eventuel krydssubsidiering af den kommunale virksomhed, og udgør en forudsætning for at skabe lige konkurrencevilkår mellem kommunale og private leverandører.

Dette gælder navnlig i de modeller, hvor de kommunale omkostninger ligger til grund for afregningen i forhold til eksterne leverandører, og hvor det derfor er nødvendigt præcist at kunne identificere de kommunale udføreres faktiske omkostninger. På disse områder kan det være hensigtsmæssigt og på visse områder nødvendigt at overgå til omkostningsbaserede opgørelsesmetoder. Den kommende reform med det kommunale budget- og regnskabssystem, der blandt andet indebærer en gradvis overgang til omkostningsbaserede opgørelsesmetoder, må således forventes at kunne understøtte udbredelsen af frit valg.

Den øgede gennemsigtighed omkring de kommunale leverandørers omkostninger og produktivitet skaber endvidere et bedre grundlag for sammenligning af kommunale og private leverandører såvel som af kommunale leverandører på tværs af kommunegrænser. Dette må forventes at medføre et effektiviseringspres, navnlig på de mindre effektive leverandører.

På et mere overordnet niveau kan adskillelsen af myndigheds- og leverandøropgaverne endvidere medvirke til at sikre en klarere ansvarsfordeling mellem på den ene side kommunalbestyrelsen (og den kommunale administration), der har ansvaret for at sikre, at brugerne får de ydelser, de er tildelt i visitationen, og på den anden side de leverandører, der skal producere og levere ydelserne.

Forskellen på opgavefordelingen under en traditionelt organiseret produktion og under frit valg er eksemplificeret i *tabel 2.1*.

Tabel 2.1. Eksempel på fordeling af funktioner i forbindelse med frit valg af leverandør af gratis velfærdsydelse

Funktion	"Traditionel" organisering	Frit valg af leverandør
Politiske myndighedsopgaver		
Fastsættelse af serviceniveau, kvalitetskrav mv.	Kommunalbestyrelsen	Kommunalbestyrelsen
Finansiering	Kommunalbestyrelsen	Kommunalbestyrelsen
Administrative myndighedsopgaver		
Visitation/afgørelse	Personale fra den kommunalleverandørvirksomhed eller kommunal visitationsenhed	Kommunal visitationsenhed
Valg af leverandør	Brugeren tildeles en Leverandørenhed	Brugeren vælger mellem forskellige leverandører
Godkendelse af leverandører, tilsyn mv.	Den kommunale administration/leverandørvirksomheden selv	Den kommunale administration/visitationsenhed
Leverandørfunktioner		
Produktion, leverance mv.	Kommunal leverandør[1)]	Kommunal eller ekstern leverandør

1) Kan være både en offentlig leverandør eller en privat leverandør, der har kontrakt med kommunen gennem udbud eller driftsoverenskomst.

2.9. Metoder til at øge graden af valgfrihed

Hvis valgmulighederne på de kommunale serviceområder ønskes udvidet udover de rammer, der er i dag, kan det grundlæggende ske på to måder. Den ene er ved, at borgerne får et *retskrav på* frit valg på områder, hvor de ikke har det i dag. Et retskrav indebærer, at borgerne får mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører eller indhold eller mængde af en ydelse, modsvaret af et krav til kommunerne om, at de skal tilbyde borgerne valgfrihed, når betingelserne er opfyldt.

For kommunerne kan det være helt afgørende, at de har mulighed for at styre udgifterne og kapacitetstilpasningen. Et retskrav på frit valg er derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med, at borgerne kan få en ydelse, uden at skulle vente et vist tidsrum.

Argumentet for at indføre et retskrav på frit valg på et område kan være, at det synliggør det frie valg, ligesom valgfriheden ikke afhænger af, hvor i landet man bor. Samtidig vil et retskrav på frit valg sikre, at de kommunerne ikke af politiske grunde opretholder kommunale leverandørmono-

poler. Imod indførelse af retskrav taler, at det indskrænker de kommunale frihedsgrader og vanskeliggør den kommunale prioritering.

En anden mulighed er derfor at *fjerne identificerbare barriere* for frit valg, eller at give kommunerne *øgede incitamenter* til at indføre frit valg på områder, hvor valgmulighederne ønskes udbredt.

Kapitel 3
Om private leverandører og frit valg

3.1. Indledning

Inddragelse af private leverandører på de kommunale velfærdsområder kan være en måde at skabe flere valgmuligheder for borgerne. Borgerne skal have noget at vælge mellem og for at dette i så høj grad som muligt kan blive en realitet, er der behov for konkurrence, der skaber dynamik og udvikler forskellige profiler. Hvis leverandørkredsen er sammensat af kommunale leverandører og forskellige former for private leverandører, herunder selvejende institutioner, vil det kunne medvirke til dels at øge borgernes valgmuligheder og dels at øge både pris- og kvalitetskonkurrencen.

Dette kapitel omhandler forskellige modeller for inddragelse og styring af private leverandører i forbindelse med indførelse af frit valg. De forskellige modeller adskiller sig fra hinanden på tre forskellige parametre, herunder:

- Antallet af leverandører, der ønskes inddraget.
- Kommunens styring af leverandørerne, herunder graden af kontraktstyring.
- Afregningen til leverandørerne.

I dette kapitel fokuseres på de første to forhold, mens sammenhængen mellem afregning, leverandørstyring og omkostningsstruktur behandles nærmere i kapitel 4. Styringsproblematikken belyses med udgangspunkt i tre overordnede og principielt forskellige modeller, henholdsvis godkendelsesordninger, rammeudbud og tilskudsordninger. I praksis kan der dog tænkes et bredere spektrum af modeller baseret på forskellige kombinationer af delelementer fra de overordnede modeller.

Indledningsvis behandles betegnelsen private leverandører samt formålet med at inddrage denne leverandørtype (afsnit 3.1). Dernæst gennemgås tre forskellige modeller for inddragelse og styring af private leverandører ved frit valg. Hver model beskrives i hovedtræk med eksempler (afsnit 3.2-3.4). Endelig sammenfattes kapitlet i afsnit 3.5.

Hvad er private leverandører?

Inddragelse af private leverandører rejser spørgsmålet om hvilke leverandører, der skal henregnes som private leverandører, og hvilke der ikke skal. Der er to leverandørtyper, private virksomheder og selvejende institutioner, der begge kan indgå under betegnelsen private leverandører, ligesom de i visse situationer med fordel kan holdes adskilt som to forskellige leverandørtyper.

Private virksomheder organiseret som aktieselskab, anpartsselskab eller interessentselskab er en type privat leverandør. Private leverandører af denne type er på velfærdsmarkederne for at optjene profit.

Selvejende institutioner organiseret som fonde er en anden type privat leverandør[1]. De offentligretlige regler gælder således normalt ikke i forhold til selvejende institutioner. Selvejende institutioner er per definition non-profit organisationer og agerer som oftest på markedet for at fremme et særligt værdigrundlag.

For så vidt angår kommunernes anvendelse af selvejende institutioner må der dog sondres mellem på den ene side selvejende institutioner, hvormed der er indgået driftsoverenskomst eller som på anden måde er undergivet offentligt tilsyn og regulering fra det offentlig, og på den anden side selvejende institutioner, der ikke er omfattet af et sådan tilsyn mv. Den sidstnævnte gruppe er i modsætning til den førstnævnte gruppe omfattet af fondslovgivningen.

For så vidt angår selvejende institutioner uden driftsoverenskomst er disse som udgangspunkt at sammenligne med private virksomheder. Institutioner med driftsoverenskomst kan omvendt i vidt omfang betragtes som en del af den offentlige forvaltning blandt andet som følge af det tætte tilsyn og reguleringen gennem driftsoverenskomsten. Alle selvejende insti-

[1] Selvejende institutioner ikke er et juridisk begreb, og således kan dække over forskellige typer enheder.

tutioner er omfattet af de offentligretlige regler, herunder reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven, uafhængigt af om de er inddraget gennem driftsoverenskomst eller ej.

Det kan således være nødvendigt at adskille disse to typer af selvejende institutioner. I dette kapitel tages der dog udgangspunkt i, at selvejende institutioner er én type privat leverandør.

I det følgende vil betegnelsen private leverandører gå på begge leverandørtyper (både privat virksomhed og selvejende institution), mens betegnelsen private virksomheder og selvejende institutioner vil blive brugt, når de to leverandørtyper holdes adskilt.

Formålet med at inddrage private leverandører

Formålet med at inddrage private leverandører kan være at give brugerne øgede valgmuligheder. Valgfriheden kan består i at give brugerne flere leverandører at vælge imellem og/eller i at give brugerne forskellige ydelsesprofiler at vælge mellem. Endvidere er det formålet at øge konkurrencen, så kvaliteten øges.

Private leverandører vil kunne tilbyde et supplerende alternativ til de kommunale leverandører. Via kampen om brugernes gunst er det forventningen, at private leverandører vil udvikle nye profiler og ydelser, som kan øge borgernes valgmuligheder, men også øge konkurrencen på pris og kvalitet.

Ved inddragelsen af private leverandører er det dog nødvendigt at overveje to aspekter, der begge er forudsætninger for opnåelsen af de ovenstående potentielle fordele ved at inddrage private leverandører.

For det første skal det være muligt for de private virksomheder at sikre en markedsmæssig aflønning af alle produktionsfaktorer, herunder en normal forrentning af den indskudte kapital. Dette er en forudsætning for at gøre det rentabelt for private virksomheder at deltage på markedet og dermed bidrage til den ønskede innovation og serviceorientering. Opnåelsen af de positive effekter ved at inddrage private virksomheder forudsætter således, at der ikke i lovgivningen er noget til hinder for at optjene profit på velfærdsområderne. Uden en profitmulighed kan det således ikke forventes, at private virksomheder vil indtræde på velfærdsmarkederne.

For det andet skal de private leverandører have væsentlige *frihedsgrader,* hvilket for øvrigt også gælder for de kommunale leverandører. Hvis det fulde potentiale ved en mangfoldig leverandørkreds skal udløses, bør der tages hensyn til leverandørernes frihedsgrader. Leverandørerne bør have frihedsgrader, der gør det muligt for dem at være innovative og gøre tingene anderledes, end de altid har været gjort. Der bør derfor så vidt muligt være metodefrihed og fokus på resultaterne – ikke på processen.

Hensynet til leverandørernes frihedsgrader skal dog afvejes med kommunens ansvar for, at brugerne modtager ydelser af den rette kvalitet, og at borgerne bliver behandlet lige. Forsøg med nye metoder mv. må dog ikke føre til, at leverandører ikke leverer de aftalte ydelser. Fritvalgsordninger, kontrakter mv. bør således afveje disse hensyn, så de begge så vidt muligt tilgodeses[2].

Inddragelse af private leverandører og leverandørstyring

Ved indførelse af frit valg skal leverandørkredsen som oftest udvides med en eller flere private leverandører, og kommunens styring af det pågældende velfærdsområde skal indrettes derefter. Fritvalgsordninger, hvor borgere skal kunne vælge mellem forskellige leverandører og gerne forskellige leverandørtyper, kan udformes på forskellige måder. I de følgende tre afsnit skitseres tre fritvalgsordninger, hvormed private leverandører kan inddrages:

- Godkendelsesordning
- Rammeudbud
- Tilskudsordning

Ordningerne kan mere generelt anskues som forskellige modeller for, hvordan der kan gives et friere valg til borgerne. Modellerne kan i flere tilfælde kombineres inden for den enkelte kommune for eksempel ved at bruge en godkendelsesordning i et distrikt og et rammeudbud i et andet, ligesom elementer fra de forskellige modeller kan kombineres indbyrdes. De tre modeller giver således ikke et udtømmende billede af de måder, hvorpå der kan skabes et friere valg og åbnes for inddragelse af private leverandører.

[2] Se i øvrigt Leverandørudvalgets rapport kap. 4 om partnerskaber og udbud.

Fælles for modellerne er, at de skaber en generel ramme for styringen af leverandørerne, herunder både kommunale og private, og dermed sætter fokus på forholdet mellem på den ene side kommunen som myndighed og på den anden side leverandørerne. For mange kommuner vil indførelsen af sådanne leverandørstyringsmodeller betyde en mere gennemskuelig leverandørstyring end hidtil.

I det følgende beskrives modellerne i hovedtræk. Den nærmere indretning og brugen af den ene eller anden metode afhænger af det enkelte sektorområde.

3.2. Godkendelsesordning[3]

I en godkendelsesordning skabes det frie valg for borgerne ved, at kommunalbestyrelsen godkender en række leverandører (private som offentlige), som de visiterede borgere herefter kan vælge imellem. En godkendelsesordning kan have følgende hovedkarakteristika:

- Brugerne er visiteret af kommunen til en helt eller delvist finansieret velfærdsydelse.
- Brugerne beslutter selv, hvilken af de godkendte leverandører vedkommende ønsker at anvende. Den kommunale leverandør skal godkendes som alle andre leverandører.
- Den kommunale myndighed udformer godkendelsesordningen og offentliggør godkendelseskriterier og øvrige betingelser for at modtage offentlige penge efter en nærmere fastsat afregningsmodel. På den baggrund godkender kommunalbestyrelsen enten et begrænset eller et ubegrænset antal leverandører[4].
- Kommunalbestyrelsen fastlægger samhørende mål for serviceniveau og afregningsniveauer på de årlige budgetter. Kommunen bærer risi-

[3] Afsnittet bygger på KL, Amtsrådsforeningen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet, 2003, *Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, kapitel 5, som har en mere uddybet behandling af emnet.

[4] Godkendelsesordninger skal så vidt muligt sikre den fornødne standard uden, at udgiftstunge godkendelsesmyndigheder og procedurer opbygges. Dette for at give leverandørerne så vide rammer som muligt og dermed optimere brugernes valgfrihed.

koen for og høster gevinsten ved mængdemæssige afvigelser fra budgettet.
- På de givne vilkår beslutter leverandøren selv sit udbud af ydelser inden for godkendelsen, konkurrerer om markedsandele på kvalitet og service og indretter sin virksomhed efter den forventede omsætning.
- Leverandøren bærer risikoen for svingende eller manglende omsætning som følge af fejlvurdering af egen konkurrenceevne.

En godkendelsesordning omfatter i udgangspunktet både private og offentlige leverandører og er således en generel måde for en kommune at styre sine leverandører på. De offentlige og private leverandører bør således så vidt muligt konkurrere på lige vilkår. Det vil formentlig ofte være nærliggende at tage udgangspunkt i den eksisterende arbejdstilrettelæggelse (typisk i den kommunale leverandørvirksomhed) i forbindelse med fastlæggelsen af godkendelseskriterier. Det bør sikres, at godkendelses kriterierne ikke favoriserer kommunale frem for private leverandører i forhold til leverandørgodkendelsen.

Indførelsen af en godkendelsesordning stiller en række krav til den kommunale forvaltning og til styringen af leverandørerne. *For det første* gælder det, at ansvaret for visitation af borgerne til den pågældende ydelse må udskilles fra den kommunale leverandørvirksomhed. Denne adskillelse skal dels medvirke til at sikre borgernes retssikkerhed, dels skabe sikkerhed for at afgørelserne træffes i overensstemmelse med det politiske fastsatte serviceniveau og de økonomiske prioriteringer i kommunen, således at udgiftsstyringen fastholdes, *jf. kapitel 2.*

For det andet skal pengene eller retten til ydelserne følge den visiterede bruger, som vælger at blive serviceret af en privat leverandør, som kommunen har godkendt og derved forpligtet sig til at betale efter en nærmere aftalt model. Hvor det ikke er konkurrenceforvridende eller i strid med lovgivning i øvrigt, kan kommunalbestyrelsen vælge at fortsætte hidtidige bevillingsformer i forhold til egne institutioner. Hensyn til åbenhed, ligestilling og effektivisering kan dog tilsige at anvende en fælles afregningsmodel for konkurrerende offentlige og private leverandører.

Samlet gælder det således, at indførelsen af godkendelsesordningen stiller krav til kommunens leverandørstyring og organisering af den kommunale forvaltning.

Godkendelsesordningen indebærer, at muligheden for at blive leverandør af den pågældende velfærdsservice står åben for alle, der opfylder de godkendelseskriterier og accepterer de betingelser, som kommunen har fastlagt og bekendtgjort med invitation til interesserede om at melde sig. I princippet kan godkendelse ske løbende og gælde indtil videre, forudsat leverandøren lever op til godkendelseskriterier. Dermed tilgodeses hensynet til at skabe et marked med størst mulig konkurrence og mindst mulig regulering.

Det politiske ansvar for kvaliteten og økonomien i de ydelser, der stilles til rådighed for borgerne, varetages primært gennem fastlæggelse af godkendelseskriterier, priser med mere og sekundært gennem det løbende tilsyn med, at leverandøren fortsat opfylder betingelserne for at modtage offentlig betaling for de leverede ydelser. Kriterierne omfatter typisk krav af faglig art til personalets uddannelse, kvalitetssikringssystemer mv., hvortil kommer mere administrative krav om registreringer som grundlag for afregning og tilsyn. Alle leverandører, der kan dokumentere, at de opfylder kriterierne, og som vil acceptere de økonomiske vilkår, kan profilere sig på markedet, hvor konkurrencepresset vil bidrage til at fremme den ønskede kvalitetsudvikling.

Hovedreglen i servicelovens frie valg af leverandør af personlig pleje og praktisk bistand udgør en variant af godkendelsesordningen, *jf. boks 3.1.*

Boks 3.1. Godkendelsesmodellen i ældrepakken

Frit valg af praktisk og personlig hjælp reguleres af §§71 og 75 c-e i serviceloven, udmøntet i bekendtgørelse nr. 837 af 9. oktober om "Kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.", som fastslår, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at skabe adgang for kvalificerede leverandører enten ved at godkende og indgå kontrakt med alle kvalificerede leverandører eller ved at sende leverandøropgaven i udbud og udvælge de 2-5 leverandører, der har afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud. Uanset om kommunen vælger godkendelsesmodellen eller udbudsmodellen, skal leverandørerne vælges på baggrund af de kvalitetskrav til serviceniveau, udførelse af hjælpen mv., der er fastsat af kommunalbestyrelsen.

Godkendelsesordningen indebærer, at kommunen skal godkende alle private leverandører, der opfylder de fastsatte kvalitetskrav og er villige til at levere ydelserne til de kalkulerede gennemsnitsomkostninger ved kommunens egenproduktion. Endvidere skal kommunalbestyrelsen mindst en gang om året fastsætte priserne, således at der sikres sammenhæng mellem takster og kommunens beslutninger om kvaliteten i ydelserne.

Som en variant af godkendelsesordningen kan kommunen – hvor lovgivningen ikke angiver andet – beslutte at begrænse antallet af leverandører der lukkes ind på markedet. Herved opdeles konkurrencen mellem leverandørerne i to lag: først om godkendelsen, dernæst om markedsandele. En sådan begrænset godkendelsesmodel fordrer, at kommunen i forbindelse med bekendtgørelsen af godkendelseskriterier, ydelseskrav og priser tillige gør opmærksom på, at der indenfor en given frist vil blive udvalgt et begrænset antal leverandører. Af hensyn til at skabe lige konkurrencevilkår for alle interesserede leverandører er det væsentligt, at det klart fremgår, ud fra hvilke kriterier de vindende leverandørerne vælges. På baggrund af de indkomne tilbud godkender kommunen herefter det ønskede antal leverandører.

En begrænset godkendelsesordning kan blandt andet være begrundet i et ønske om at skabe en professionel leverandørkreds og sikre tilstrækkelig volumen til de godkendte leverandører. Omvendt begrænser et loft over antallet af leverandører alt andet lige interesserede leverandørers adgang og reducere dermed potentielt såvel konkurrencen mellem leverandørerne som borgernes valgmuligheder.

Boks 3.2. Forslag til en begrænset godkendelsesordning for leverandører af danskundervisning

Målet med en ny danskundervisningslov er at skabe en mere effektiv leverandørkreds på markedet for danskundervisning, som bedre kan imødekomme behovet for at kombinere tilegnelsen af dansk sprog og kultur med kravet om, at udlændingene skal i arbejde lige fra starten og blive selvforsørgende hurtigst muligt.

En arbejdsgruppe under Integrationsministeriet har foreslået, at der etableres en landsdækkende liste over godkendte leverandører af danskundervisning samt en ny finansieringsmodel, som afregner efter undervisningens resultater med takster fastlagt i de årlige finanslove.

Der lægges op til en begrænset godkendelsesordning, hvor nye leverandører skal have noget nyt at byde på i samspillet mellem danskundervisning og udlændingens arbejds- eller uddannelsesplads. Målsætningen med den begrænsede godkendelse er at sikre en optimal leverandørkreds og at animere private leverandører til udvikling og investering i nye metoder og teknikker, for eksempel branchespecifik undervisningsmateriale og fjernundervisning.

Godkendelsesordninger kan altså bruges til at etablere og styre en bredspektret leverandørkreds på et velfærdsområde med frit valg, herunder private leverandører. Godkendelsesordninger er som hovedregel at for-

trække på områder, hvor der er basis for vis mangfoldighed i leverandørkredsen, så brugerne har noget at vælge i mellem. Her vil en godkendelsesordning kunne give en tilstrækkelig regulering af markedet og understøtte en fri og fair konkurrence mellem kvalificerede, godkendte leverandører.

3.3. Rammeudbud[5]

En anden mulig model for inddragelse af private leverandører med henblik på at skabe et frit valg mellem to eller flere leverandører, er ved et rammeudbud. I et rammeudbud gennemfører kommunen et udbud, hvor den udvælger et nærmere fastsat antal vindere, som brugerne herefter frit kan vælge imellem. Dette skal ses i forhold til traditionelle udbud af kommunale driftsopgaver, hvor der typisk udvælges én vinder.

Et rammeudbud kan have følgende hovedkarakteristika:

- Kommunen gennemfører et udbud, hvor der ved annonceringen tilkendegives, at der vil blive udpeget mere end en "vinder" og angives, hvor mange der kan blive tale om – enten gennem et fast tal, et interval eller en øvre grænse, hvor der ikke loves mere end markedet kan bære.
- Kommunen udpeger på baggrund af et udbud en profileret leverandørkreds både på baggrund af forskellige pristilbud, men også andre parametre såsom geografisk spredning, anslået kompetence m.m., som sikrer, at brugerne kan vælge mellem forskellige profiler, kompetente leverandører m.m.
- De vindende leverandører konkurrerer om brugernes gunst og sikrer sig dertil svarende markedsandele.
- Kommunen og leverandørerne er gensidig forpligtigede i henhold til en indgået kontrakt, hvori en afregningsmodel også indgår.

[5] Afsnittet bygger på KL, Amtsrådsforeningen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet, 2003, *Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, kapitel 4.

Priskonkurrence

Rammeudbud minder om den i afsnit 3.2 beskrevne begrænsede godkendelsesordning. En væsentlig forskel er imidlertid, at rammeudbuddet indebærer et større eller mindre element af priskonkurrence, idet prisen kan gøres til en konkurrenceparameter i leverandørudvælgelsen. I en godkendelsesordning er der ikke priskonkurrence, men kun kvalitetskonkurrence i og med, at afregningstaksten er givet på forhånd.

Pris skal her forstås i bred forstand som omfattende hele afregningsmodellen. Hvor lovgivningen ikke angiver andet, kan kommunen vælge at skræddersy afregningsmodellen til den enkelte leverandør. Det kan for eksempel være hensigtsmæssigt på områder, hvor små eller nye leverandører kan tilbyde en begrænset mængde til en lav pris per enhed mod dækning af de faste omkostninger gennem et grundbeløb, mens store og veletablerede leverandører kan tilbyde en fast pris uafhængig af mængde, men med indkalkulering af stordriftsfordele. Kommunen vil således kunne holde døren åben for de små og høste gevinsten ved de store leverandører.

Ren priskonkurrence vil kun i begrænset omfang være relevant på velfærdsområderne, hvor specifikation af kvalitetskrav mm. sjældent vil være tilstrækkelig som vurderingsgrundlag. Andre parametre såsom geografisk placering og evnen til en vis profilering, som ofte vil være ønskelig til understøtning af det frie valg, kan således afvejes med prisen. Udvælgelseskriterierne skal afspejles i udbudsmaterialet i en form, som muliggør afvejning med prisen (i ovennævnte forstand) og udvælgelse af de bedste og billigste blandt ret forskellige tilbud.

Kommune-leverandør forholdet

Et andet karakteristika ved rammeudbud i forhold til godkendelsesordningen ligger i reguleringen af forholdet mellem kommunen og den valgte leverandørkreds. Ved et rammeudbud er dette forhold reguleret i en kontrakt, som gensidigt forpligter parterne i kontraktperioden. I godkendelsesordninger er parterne typisk mere løst tilknyttet hinanden for eksempel i en rammeaftale med udgangspunkt i kommunens generelle kriterier og krav[6]. Efter et rammeudbud har en leverandør således pligt til at

[6] Grænsen mellem godkendelsesordninger og rammeudbud er flydende, og der kan således godt indgås kontrakter med leverandører i en godkendelsesordning også. Dette er for eksempel tilfældet på hjemmehjælpsområdet. Endvidere tilsiger såvel praktiske som retssikkerhedsmæssige hensyn, at leverandører under godkendelsesordninger i praksis

levere i henhold til sit tilbud, mens en godkendt leverandør kun har ret, men ikke (altid) pligt til at levere i takt med at kommunens pris- og kvalitetskrav ændres.

Rammeudbud ligger således tættere på traditionel udlicitering end på godkendelsesordninger, idet der ved rammeudbud indgås en egentlig gensidigt forpligtende kontrakt, ligesom der er et element af priskonkurrence.

For brugerne vil det næppe gøre den store forskel, hvorvidt private leverandører inddrages gennem en godkendelsesordning eller et ramme udbud – når der ses bort fra at antallet af leverandører kan begrænses i rammeudbud.

For leverandørerne giver rammeudbuddet alt andet lige størst sikkerhed på kort sigt, men usikkerhed omkring kontraktfornyelserne. Godkendelsesordningen indebærer som udgangspunkt en varig godkendelse mod krav om løbende effektivisering i takt med udviklingen i kommunens pris- og kvalitetskrav. Endvidere vil leverandørerne ofte igennem et udbud få virksomhedsoverdraget en del af den kommunale virksomhed, hvorfor kompetencer overføres til den private sektor, der dermed hjælpes i gang.

Hvilken løsning, der er mest hensigtsmæssig for kommunen i styringsmæssig sammenhæng, beror i høj grad på det konkrete områdes omkostningsstruktur og markedsforhold. Tilsvarende er det ikke givet på forhånd, hvilken model, der hurtigst og sikrest vil tiltrække den mest kompetente leverandørkreds, herunder private leverandører. Det må bero på en konkret afvejning af fordele og ulemper ved henholdsvis rammeudbud og godkendelsesordninger på det enkelte område.

Et eksempel på anvendelse af en rammeudbudsmodel findes i Græsted-Gilleleje Kommune.

ikke uden videre – for eksempel uden varsel til kommunen – kan undlade at betjene brugere, der modtager ydelser fra leverandøren.

Boks 3.3. Rammeudbud i Græsted-Gilleleje Kommune

Græsted-Gilleleje Kommune havde allerede før ældrepakkens vedtagelse implementeret lovens udbudsmodel på ældreområdet. Alle udførende opgaver på ældreområdet har siden 1. april 2000 været varetaget af private leverandører. Opgaverne blev overdraget efter en udbudsforretning som i store træk lignede den skitserede i dette afsnit. Leverandørerne har derfor forskellige kontrakter (priser) med kommunen, men leverer alle ydelser til hjemmehjælpsmodtagerne i kommunen.

Et rammeudbud udgør altså først og fremmest en måde at inddrage et begrænset antal private leverandører på med henblik på at skabe en større eller mindre grad af priskonkurrence i forbindelse med frit valg. Udbudsmodellen kan dog også anvendes til at virksomhedsoverdrage en del af den kommunale virksomhed, for eksempel et plejecenter, med henblik på at give eksterne leverandører en base og dermed stimulere leverandørdannelsen på områder med få eksterne private leverandører.

3.4. Tilskudsordning

En tredje model for inddragelse af private leverandører er tilskudsordninger. Ideen med en tilskudsordning er, at indføre et leverandørsystem, der fungerer parallelt med (eller i stedet for) det kommunale system og derigennem øger borgernes valgmuligheder.

Grundideen i ordningen er, at borgerne, når de er blevet visiteret til en ydelse, kan vælge mellem to forskellige løsningsmuligheder. For det første en kommunal løsning, hvor der kan gives mere eller mindre frit valg mellem de forskellige kommunale/kommunalt godkendte leverandører. For det andet en privat løsning, hvor der frit kan vælges mellem forskellige private ordninger[7].

En tilskudsordning kan have følgende karakteristika:

- Kommunen visiterer brugeren til en given ydelse.
- Brugeren vælger enten det kommunale system eller det parallelle private system. Hvis brugeren vælger det private system modtager bruge-

[7] Det kan både være private leverandører (virksomheder/selvejende institutioner) eller selvforvaltningsordninger (som på dagtilbudsområdet).

ren et nærmere fastsat tilskud fra offentlige, som den private leverandør kan betales med.

- Der etableres om nødvendigt en godkendelsesordning, der kan sikre, at de private leverandører lever op til en række nærmere specificerede krav. Kun ved at være godkendt kan den private leverandør i givet fald modtage brugerne med offentligt tilskud. Hvorvidt godkendelse er nødvendig afhænger af det konkrete område.
- Borgeren kan i større eller mindre omfang forpligtes til at bruge tilskuddet på den (type) ydelse , vedkommende er visiteret til.
- De private leverandører kan gives større eller mindre frihed til at fastsætte sine priser og dermed brugerbetalingsandel.

Tilskudsordninger kan udformes på mange forskellige måder alt afhængig af sektorområde. Et eksempel på en form for tilskudsordning er grundskoleområdet, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4. Grundskolen og tilskudsordning

På grundskoleområdet kan brugerne frit vælge mellem folkeskolen og de frie grundskoler. Hvis de vælger de frie grundskoler betaler det offentlige et tilskud, som borgerne så selv skal supplere alt efter, hvad den enkelte friskole opkræver af pris. Tilskuddet varierer i forhold til skolestørrelsen, aldersfordelingen på eleverne samt lærernes anciennitet. Der er ydermere flere slags tilskud (undervisningstilskud, bygningstilskud mv.).

For at være tilskudsberettiget skal skolen have en vis minimumsstørrelse og være en selvejende institution med en bestyrelse ansvarlig overfor Undervisningsministeriet. Skolen må således ikke være ejet af en privat virksomhed eller person. Skolens midler må endvidere kun blive brugt til at opfylde skolens formål.

Udover disse krav til organisationsformen og størrelsen er det krævet, at undervisningen i de frie grundskoler mindst skal leve op til niveauet i folkeskolen. Det er i den forbindelse muligt for de frie grundskoler at gøre brug af folkeskolens afgangsprøve, hvilket giver en form for indirekte kvalitetskontrol. Det er dog op til forældrene på det enkelte frie grundskole at vælge én eller flere tilsynsførere, som skal kontrollere, at niveauet i dansk, regning/matematik samt engelsk lever op til folkeskolens niveau. Hvis niveauet ikke er tilsvarende skal tilsynsføreren melde dette til kommunalbestyrelsen, som skal påse, at børn i den undervisningspligtige alder i kommunen får en undervisning, der svarer til folkeskolens.

Samlet udvider de frie grundskolers eksistens brugernes valgmuligheder. Det kommunale og private grundskolesystem fungerer således ved siden af hinanden.

Indretningen af en tilskudsordning må tilpasses eventuelle særlige hensyn og forhold på de enkelte sektorområder, og der kan således være betydelige forskelle mellem tilskudsordninger på forskellige områder.

Godkendelse af private leverandører

Ved udformningen af en tilskudsordning skal det besluttes, om der skal være en godkendelse af de private leverandører, og hvordan godkendelsen af den enkelte leverandør i det private leverandørsystem i givet fald skal indrettes.

For det første bør det overvejes, om der overhovedet er behov for en godkendelsesordning og i givent tilfælde, hvor stram den bør være. På området for frie grundskoler baseres godkendelsen på selvkontrol, og godkendelsesordningen er som resultat forholdsvis simpel, *jf. boks 3.4*. Dette gør tilskudsordningen billig at administrere og øger frihedsgraderne for de enkelte skoler, hvilket igen øger mangfoldigheden og dermed brugernes valgmuligheder. På andre områder kan forhold tale for en mere omfattende godkendelsesprocedure, for eksempel hvor der er tale om ressourcesvage brugere. Her kan en godkendelsesordning medvirke til at beskytte og understøtte brugerne i deres valg.

Godkendelsesprocedurer i forbindelse med tilskudsordninger bør således indrettes ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til at sikre brugernes velfærd og den fornødne standard, og på den anden side hensynet til at give leverandører og borgere mulighed for fleksibilitet i udviklingen af servicen samt hensynet til at undgå unødigt komplicerede og bureaukratiske godkendelsesprocedurer mv.

For det andet må det overvejes, om der skal etableres en central eller decentral godkendelsesordning. Et mindre antal af leverandører i det private system kombineret med, at brugerne kommer fra flere forskellige kommuner kunne pege i retning af en national godkendelsesordning, hvor en statslig myndighed varetager godkendelsen af de enkelte leverandører. Omvendt ville et lokalt ønske om forskellige standarder pege i retning af en kommunal godkendelsesordning, hvor eksempelvis leverandørens bopælskommune fastsatte godkendelseskriterier og godkendte leverandørerne.

Samspillet mellem det private og kommunale system

Ved udformningen af en tilskudsmodel er det nødvendigt at tage højde for, hvordan et sådant parallelt leverandørsystem vil spille sammen med det eksisterende kommunale system. Situationen vil være forskellig fra sektorområde til sektorområde. På områder, hvor mange selvejende institutioner har indgået driftskontrakt med kommunen og således spiller en central rolle i kommunens mere eller mindre lovpligtige forsyningsforpligtigelse, kan indførelsen af tilskudsordninger, hvor selvejende institutioner henregnes under det private leverandørsystem føre til, at kommunens forsyningssituation forværres. Det gælder for eksempel, hvis de selvejende institutioner får mulighed for at hæve egenbetalingsandelen, og dermed presse en andel af brugerne over i det (billigere) kommunale system.

Mulige instrumenter til løsning af sådanne problemer kunne være overgangsordninger, restriktioner på egenbetalingsandelen og afgrænsning af leverandører i det private system til kun at omfatte private virksomheder (eventuelt i en overgangsperiode). Løsningen vil i høj grad bero på de nærmere forhold på de enkelte sektorområder.

Tilskudsordninger åbner således op for at etablere et privat leverandørsystem parallelt med det kommunale. Tilskudsordninger adskiller sig især fra godkendelsesordninger, som beskrevet i afsnit 3.2, ved at tilskudsordningens bestemmelser alene omfatter det private leverandørsystem. Det kommunale system kan således organiseres, som det altid har været med større eller mindre grader af valgfrihed og med større eller mindre inddragelse af private leverandører som driftsherrer af udliciterede institutioner mv.

Tilskudsordningen kan for eksempel være hensigtsmæssig, hvor der er relativt få brugere inden for hver kommune, der ønsker en helt anden service eller ydelse end gennemsnitsbrugeren. En eller flere private leverandører kan opfange disse ønsker og tilbyde deres service samlet til brugerne i en lang række kommuner og dermed samle nok brugere til, at det kan betale sig at tilbyde servicen. Dermed opfyldes en række brugernes præferencer, som ellers ikke ville blive opfyldt. Dette sker tilmed uden, at den offentlige sektor får merudgifter herved.

Endvidere kan tilskudsordninger anvendes i et mere udviklingsorienteret perspektiv, for eksempel hvis kommuner ønsker at afhænde leverandøran-

svaret på et område og samtidig skabe maksimal fleksibilitet i forhold til brugerens muligheder for at vælge indhold og leverandør i overensstemmelse med egne præferencer.

3.5. Sammenfatning

I dette kapitel er der gennemgået tre overordnede modeller for inddragelse af private leverandører i forbindelse med frit valg. Modellerne beskriver dog ikke udtømmende mulighederne for at inddrage private leverandører, ligesom der ikke tages stilling til hvilken model, der er mest fordelagtige på et givent område. Dette må bero på områdespecifikke overvejelser omkring omkostningsstruktur, markedsforhold, særlige hensyn mv.

Fælles for modellerne er imidlertid, at de opstiller en generel ramme for leverandørstyring og dermed medvirker til at skabe og sikre en mere effektiv og gennemskuelig leverandørstyring, end det er tilfældet i mange traditionelt organiserede kommuner i dag. For mange kommuner vil overgangen til godkendelsesordninger og rammeudbud således repræsentere en relativ omfattende nyordning af den måde, man styre sine leverandører på.

En væsentlig del af de potentielle effektivitetsgevinster ved indførelse af frit valg må netop forventes at ligge i kommunernes øgede fokus på leverandørstyring, herunder øget fokus på generelle leverandøregenskaber såvel som øget fokus på ydelseskvalitet og pris.

Hvor godkendelsesordninger især kan bruges til at etablere og styre en bredspektret leverandørkreds på områder, hvor man ønsker at give brugerne maksimalt frit leverandørvalg, retter et rammeudbud sig i stedet mod de situationer, hvor det er hensigtsmæssigt og muligt at begrænse leverandørkredsen med henblik på at skabe et element af priskonkurrence i forbindelse med det fri valg.

Rammeudbuddet kan for eksempel være hensigtsmæssig i tyndt befolkede egne, hvor for mange konkurrerende leverandører vil begrænse mulighederne for at høste stordriftsfordele, ligesom indgåelsen af en kontrakt, hvor en leverandør har forpligtigelse til at levere, kan styrke forsyningssikkerheden. En godkendelsesordning kan derimod være hensigtsmæssig i

byområder med mange brugere og dermed volumen til en mangfoldighed af leverandører.

I praksis er der en glidende overgang mellem godkendelsesordninger, herunder begrænsede godkendelsesordninger, og rammeudbud (om end kontraktstyringen udgør en væsentlig forskel). Ved begge fremgangsmåder kan kommunen således give borgerne frit valg og noget at vælge i mellem. Førstnævnte vil som hovedregel være baseret på fælles takster og dermed lægge op til konkurrence på profil og kvalitet frem, mens sidstnævnte lægger vægt på et element af priskonkurrence.

Endelig kan private leverandører og løsninger inddrages gennem tilskudsordning ved at give borgerne mulighed for at tage et offentligt tilskud med til et privat tilbud. Forskellen mellem de forskellige metoder er sammenfattet i *boks 3.5*.

Boks 3.5. Forskel mellem de tre fritvalgsordninger

	Godkendelsesordning	Rammeudbud	Tilskudsordning
Antal leverandører	• Ordningen gælder som udgangspunkt samtlige leverandører i kommunen (offentlige som private).	• Ordningen gælder som udgangspunkt samtlige leverandører i kommunen (offentlige som private).	• Ordningen gælder kun private løsninger, mens det kommunale system kan organiseres som den enkelte kommune ønsker.
Styring	• Kommunen godkender leverandørerne, men der indgås ikke nødvendigvis kontrakt.	• Kommunen indgår kontrakt med et antal leverandører efter et rammeudbud.	• Der foretages den ene eller anden form for godkendelse af de private leverandører (muligvis ingen), men der indgås ikke kontrakt.
Forpligtelser	• Efter godkendelse har leverandørerne ret til at levere, men ikke pligt.[1)]	• Leverandørerne har pligt til at levere i henhold til kontrakten.	• Efter godkendelse (hvis en sådan er krævet) har leverandørerne ret til at levere, men ikke pligt.
Konkurrence	• Kvalitetskonkurrence, men ingen priskonkurrence.	• Priskonkurrence, samt kvalitetskonkurrence.	• Kvalitetskonkurrence – men også priskonkurrence på evt. egenbetalingsandel.
Borgernes Valgmulighed	• Brugerne kan vælge mellem de godkendte leverandører	• Brugerne kan vælge mellem de leverandører, som kommunen har indgået kontrakt med.	• Brugerne kan enten vælge mellem et kommunale system (hvor der kan gives større eller mindre grader af valgfrihed) og et privat system, hvor der kan vælges mellem alle godkendte leverandører på markedet.

1) På hjemmehjælpsområdet har de kommunale myndigheder mulighed for at forpligte leverandøren til at tage alle de kunder, der vælger den pågældende leverandør.

Brugen af de forskellige modeller må afhænge af de nærmere karakteristika ved et givent sektorområde.

Det bemærkes, at det principielt er muligt at kombinere de tre ordninger med hinanden. For eksempel er det muligt at inddele de enkelte kommuner i distrikter og derefter vælge at bruge godkendelsesordningen i nogle

distrikter og rammeudbud i andre. Det er endvidere muligt at kombinere både godkendelsesordninger og rammeudbud med tilskudsordningen.

En kommune kan således for eksempel godt have en godkendelsesordning samtidig med, at den også har en tilskudsordning. Behovet for tilskudsordningen vil givetvis være mindre, hvor der er en godkendelsesordning, sammenlignet med situationen, hvor det kommunale system er mere traditionelt udformet uden valgfrihed, men det kan ikke afvises, at der selv under en godkendelsesordning vil være brugere, som ikke får deres præferencer opfyldt og derfor vil være interesseret i at modtage et tilskud og selv vælge en leverandør, som måske opkræver en højere pris og dermed en højere egenbetalingsandel.

En kombination af en godkendelsesordning eller rammeudbud med en tilskudsordning vil således samlet dels kunne give brugerne en høj grad af valgfrihed og dels udgøre en maksimal åbning for private leverandører.

Kapitel 4
Afregning ved frit valg

4.1. Indledning

Frit valg må kombineres med en form for aktivitetsbaseret afregning eller ”pengene følger brugeren”, *jf. kapitel 2*.

Udformningen af en afregningsmodel for et givent område vil blandt andet skulle ske ud fra overvejelser om:

- Sammenhængen mellem omkostningsstruktur, leverandørstyringsmodel og afregningsprincipper.
- Problemstillinger ved frit valg henover kommunegrænser.
- Inddragelse af private leverandører.

Omkostningsstrukturen har betydning for, hvordan afregningen mellem kommunen og leverandørerne vil fungere, herunder for konsekvenserne af forskellige principper for kommunernes afregning til forskellige leverandører inden for kommunen og til andre kommuner ved frit valg henover kommunegrænser. Tilsvarende har omkostningsstrukturen betydning for valget af leverandørstyringsmodel, dvs. om der ideelt set bør vælges en tilskudsmodel, en godkendelsesmodel eller om private leverandører i stedet bør inddrages gennem udbud, *jf. kapitel 3*.

Dette kapitel diskuterer med udgangspunkt i denne sammenhæng de generelle overvejelser, der knytter sig til valg af leverandørstyringsmodel og afregningsmodel. Kapitlet er ikke tænkt som en udtømmende behandling af problematikken, og der opstilles således ikke en universel kombination af afregnings- og leverandørstyringsmodel. Valg af afregnings- og leverandørstyringsmodel på et givent område må foretages ud fra konkrete, områdespecifikke overvejelser.

Afsnit 4.2 omhandler de overordnede hensyn ved valget af afregningsmodel. I afsnit 4.3 fremstilles den overordnede sammenhæng mellem omkostningsstruktur og afregningsmodel. I afsnit 4.4 diskuteres sammenhængen mellem omkostningsstruktur og leverandørstyringsmodel. På den baggrund diskuteres i afsnit 4.5 og 4.6, hvordan de overordnede hensyn kan tilgodeses ved valget af afregnings- og leverandørstyringsmodel. I afsnit 4.7 behandles de særlige problemstillinger, der knytter sig til indregning af kapitalomkostninger i afregningstaksten.

4.2. Hensyn ved valg af afregningsmodel

Ved valg af afregnings- og leverandørstyringsmodel har en række hensyn betydning, herunder især:

- Hensynet til kommunens mulighed for at styre udgifts- og serviceniveauet og dermed fastsætte den ønskede sammenhæng mellem skatte- og serviceniveauet[1].
- Hensynet til at skabe effektivitet og konkurrence mellem leverandørerne.
- Hensynet til at borgerne sikres valgmuligheder.

De forskellige typer af hensyn kan være mere eller mindre relevante afhængig af den konkrete model for leverandørstyring og frit valg. Det har blandt andet betydning for vægtningen af hensynene, om der inddrages private leverandører eller ej, og om der er tale om frit valg på tværs af kommunegrænser. Desuden kan de forskellige hensyn tilgodeses både ved udformningen af afregningsmodellen, og ved fastlæggelsen af kommunernes muligheder for at visitere borgerne til ydelserne, *jf. kapitel 2*. Samspillet med visitationsmodellen bliver derfor en væsentligt faktor ved valget af afregningsmodel. Eksempelvis kan det få betydning for effekten af afregningsmodellerne, hvis udførerkommunen har ret til at afvise nye brugere af hensyn til kapacitetsstyringen.

Formålet med frit valg er først og fremmest at øge fleksibiliteten for borgerne og at skabe konkurrence mellem leverandørerne. Øgede valgmulig-

[1] Kapitlet fokuserer på spørgsmålet om afregning, mens spørgsmålene om egenbetaling samt visitation, der ligeledes er forudsætninger for kommunens muligheder for at fastsætte den ønskede sammenhængen mellem skatte- og serviceniveau, behandles i kapitel 2.

heder for borgerne *kan* reducere kommunernes muligheder for udgifts- og kapacitetsstyring, *jf. kapitel 2*. Ved udformningen af modeller for frit valg kan kommunens styringsmuligheder blandt andet styrkes gennem egenbetaling, ret til at afvise nye brugere mv.

Ved udformningen af afregningssystem og leverandørstyringsmodel vil det ligeledes være nødvendigt at afveje hensynet til kommunernes styringsmuligheder i forhold til hensynet til at inddrage private leverandører. Det er målsætningen, at både hensynet til effektivitet og konkurrence og hensynet til kommunestyret skal tilgodeses, *jf. boks 4.1*. Forskelle mellem de kommunale serviceområder vil dog indebære, at der kan være store variationer mellem de enkelte områder med hensyn til hvilken model, der bedst opfylder målsætningerne om at øge antallet af valgmuligheder og bevare kommunernes styringsmuligheder.

Boks 4.1. Moderniseringsprogrammet

"For det første skal valgfrihed ske inden for det politiske fastsatte serviceniveau og de prioriterede økonomiske rammer. Det er fortsat en politisk opgave at beslutte, hvem der skal have adgang til ydelsen, og hvilket serviceniveau borgerne tilbydes."

"Den enkelte kommune skal have frihed til selv at vælge den ønskede sammenhæng mellem skatte- og serviceniveau. Det er derfor en forudsætning, at de mellemkommunale betalinger forbundet med borgernes valgfrihed ved valg på tværs af kommunegrænser tager højde for forskelle i serviceniveau kommunerne imellem."

"Valgfrihed er med til at synliggøre prioriteringer for både politikere og borgere. Borgernes fravalg af leverandører kan medvirke til at få ryddet op i de dårlige og ineffektive tilbud. I det omfang der kan skabes konkurrence mellem leverandører, vil det kunne medvirke til at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcerne."

Kilde: Regeringens moderniseringsprogram: *Velfærd og valgfrihed - et reformprogram.*

4.3. Sammenhæng mellem omkostningsstruktur og afregningsmodel

Ved valget af afregnings- og leverandørstyringsmodel kan det være nødvendigt at afveje hensynet til kommunestyret og hensynet til konkurrence mod hinanden. Det vil i sidste ende være en politisk vurdering, hvorledes disse hensyn skal afvejes over for hinanden.

Når et afregningssystem skal etableres er det nødvendigt at tage højde for, hvorledes afregningen påvirker forholdene for leverandørerne af de enkelte ydelser (udbudssiden), der kan være både en privat leverandør eller en kommunal leverandør. I den forbindelse er det afgørende, hvorledes afregningssystemet tilpasses til leverandørernes omkostninger.

Tilsvarende belyses konsekvenserne af afregningssystemet for dem, der modtager og finansierer ydelserne (efterspørgselssiden), dvs. hjemkommunen og de enkelte brugere.

I afsnit 4.3, 4.4 og 4.5 behandler udbudssiden. Der tages altså i disse afsnit eksempelvis ikke stilling til, i hvor høj grad afregningen til leverandøren dækkes af hjemkommunen eller egenbetaling. Efterspørgselssiden behandles i afsnit 4.6.

Omkostningsstrukturen hos de enkelte leverandører har væsentlig betydning for, hvorledes hensynene til kommunestyre og konkurrence/effektivitet kan tilgodeses. Derfor indledes med en generel gennemgang af, hvilke omkostningsbegreber der kan danne grundlaget for afregningen til leverandørerne. Herefter gennemgås, hvorledes omkostningsstrukturen påvirker valget af afregningsmodel og behovet for leverandørstyring.

Der kan grundlæggende skelnes imellem faste og variable omkostninger. De faste omkostninger er umiddelbart uafhængige af antallet af producerede ydelser. Det er dermed afgørende for fastsættelsen af den mellemkommunale afregning, hvor stor en andel af de totale omkostninger, der kan betragtes som faste omkostninger.

Hvorvidt en omkostning er variabel eller fast afhænger af tidsperspektivet. På lang sigt vil alle omkostninger i princippet være variable.

Aktivitetsbaseret afregning indebærer, at leverandøren får en fast afregning per leveret ydelse. Afregningen må altså tage udgangspunkt i omkostningen ved at producere de enkelte ydelser. I den forbindelse kan omkostningsstrukturen beskrives med tre forskellige omkostningsbegreber, der beskriver omkostningerne per produceret ydelse, *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2. Oversigt over forskellige omkostningsbegreber

	Gnst. totale omkostninger (ATC)	Gnst. variable omkostninger (AVC)	Marginale omkostninger (MC)
Elementer som indgår i omkostningsbegrebet	Totale omkostninger pr. produceret enhed • Fast Kapital • Personale • Materialer • Øvrige omkostninger	Variable omkostninger pr. produceret enhed • Personale • Materialer • Øvrige variable omkostninger	Forøgelse af de totale omkostninger ved at producere en ekstra enhed • Personale • Materialer • Øvrige omkostninger

I boks 4.2 er omkostningsbegreberne defineret pr. produceret enhed. I praksis vil det variere mellem de enkelte serviceområder, hvorledes det vil være hensigtsmæssigt at opgøre produktionens størrelse i forbindelse med den aktivitetsbaserede afregning. På nogle områder modtager en stor gruppe af brugerne de samme ydelser, hvilket for eksempel gælder for elever i folkeskolen uden særlige behov for specialundervisning. I dette tilfælde kan det være relevant at fastsætte afregningen pr. elev. I andre tilfælde tildeles ydelserne til den enkelte bruger på baggrund af en individuel visitation, hvilket eksempelvis gælder for hjemmehjælp. I disse tilfælde vil det være mest hensigtsmæssigt at opgøre afregningen per leveret ydelse f.eks. per hjemmehjælpstime.

Sammenligning med et konkurrencemarked

På et konkurrencemarked sikrer prismekanismen, at produktionen sker til de lavest mulige omkostninger, og at forbrugerne får den rigtige mængde varer i forhold til deres betalingsvillighed. Desuden vil konkurrencen over tid sikre, at markedsprisen bliver lig med de minimale gennemsnitlige totale omkostninger. Et marked med tilstrækkelig konkurrence vil altså sikre en økonomisk effektiv løsning.

Hovedparten af de ydelser, der leveres af den offentlige sektor, er kendetegnet ved, at der ikke af sig selv vil opstå et konkurrencemarked for den pågældende ydelse. Frit valg søger at forene fordelene ved et marked med den nødvendige politiske prioritering og styring, *jf. boks 4.1*.

Ved frit valg på de kommunale serviceområder er der ingen prismekanisme i traditionel forstand, hvilket blandt andet skyldes, at hovedparten af udgifterne til de ydelser, borgerne modtager, afholdes af kommunerne.

Ved frit valg må et afregningssystemet altså "erstatte" prismekanismen. Derfor må det af hensyn til effektiviteten tilstræbes, at afregningssystemet så vidt muligt giver samme afregning til leverandørerne, som prismekanismen ville give på et konkurrencemarked. Det betyder, at det må tilstræbes, at afregningen svarer til de gennemsnitlige totale omkostninger hos de mest effektive leverandører, da det vil svare til prisen på et marked med konkurrence.

Omkostningsstruktur og afregningstakster

Kravet om aktivitetsbaseret afregning ved frit valg indebærer, at en afregningstakst må tage udgangspunkt i omkostningerne per produceret enhed. Afregningstaksterne må altså fastsættes på baggrund af marginal- og gennemsnitsomkostningerne. Afregningstaksten kan fastsættes som en lokal eller en landsdækkende takst, *jf. boks 4.3*.

Boks 4.3. Lokale og landsdækkende takster

Et afregningssystem kan baseres på lokale takster dvs. at de enkelte kommuner afregner med deres egne individuelle takster, der er beregnet efter overordnede retningslinjer. Denne model vil være udgangspunktet for betragtningerne i dette kapitel.

Alternativt kunne man indføre landsdækkende takster. De generelle betragtninger i dette kapitel om sammenhængen mellem afregningstakster og omkostningsstruktur er relevante for begge typer af takstsystemer.

I relation til omkostningsstrukturen er den fundamentale forskel på lokale og landsdækkende takster, at sidstnævnte kan have en tendens til at udligne effektivitetsforskelle. Hvis afregningstakten eksempelvis fastsættes til det gennemsnitlige niveau for stykomkostningerne på landsplan, vil der ske følgende:

- Leverandører, der har lavere stykomkostninger end landsgennemsnittet, får en afregning, der overstiger leverandørens stykomkostninger. Dermed er der en risiko for at det økonomiske pres på leverandøren reduceres, og at effektiviteten dermed falder.
- Leverandører med stykomkostninger over landsgennemsnittet får en afregning, der er lavere end leverandørens stykomkostninger. Dermed må disse leverandører enten øge deres effektivitet eller lukke.

En landsdækkende takst kan altså øge effektiviteten ved at presse de ineffektive leverandører, hvilket taler for at afregningstaksten fastsættes på et niveau, der ligger tæt på de mest effektive leverandørers stykomkostninger. Dette vil tilsvarende reducere antallet af leverandører, hvor afregningstaksten overstiger stykomkostningerne.

Brancher med konstant aftagende marginalomkostninger ses sjældent i praksis. Der vurderes heller ikke umiddelbart at være kommunale serviceydelser, der i omfattende grad er kendetegnet ved konstant aftagende marginalomkostninger. Tilsvarende er det svært at finde eksempler på kommunale serviceydelser med stigende marginalomkostninger. Det kunne eksempelvis være tilfældet, hvis tilstrømningen af nye brugere indebærer, at der skal udbetales overarbejdsbetaling til medarbejderne. Det vil være hensigtsmæssigt at undgå disse situationer, hvilket ofte vil være muligt gennem planlægningen.

På trods af at det formentligt er plausibelt at udelukke konstant aftagende og stigende marginalomkostninger, kan marginal- og gennemsnitsomkostningerne i relation til kommunale serviceydelser stadig variere med antallet af brugere. Hvis kapaciteten er fuldt udnyttet, kan der forekomme "spring" i marginalomkostningerne. Marginalomkostningerne for en ny bruger, der udløser en kapacitetsudvidelse bliver meget store, og herefter vil marginalomkostningerne falde igen. Hvis en ny bruger ikke udløser betydelige kapacitetsudvidelser, vil marginalomkostningerne altså formentlig være konstante.

Problemstillingen vedrørende betydelige kapacitetsudvidelser i forbindelse med betjeningen af en ny bruger, kan ikke løses gennem afregningssystemet, men derimod ved at udførerkommunen og eventuelle private leverandører får mulighed for at afvise en ny bruger, hvis vedkommende udløser betydelige kapacitetsudvidelser, *jf. kapitel 2*. Derfor antages det i de efterfølgende analyser af afregningssystemets udformning, at marginalomkostningerne er konstante.

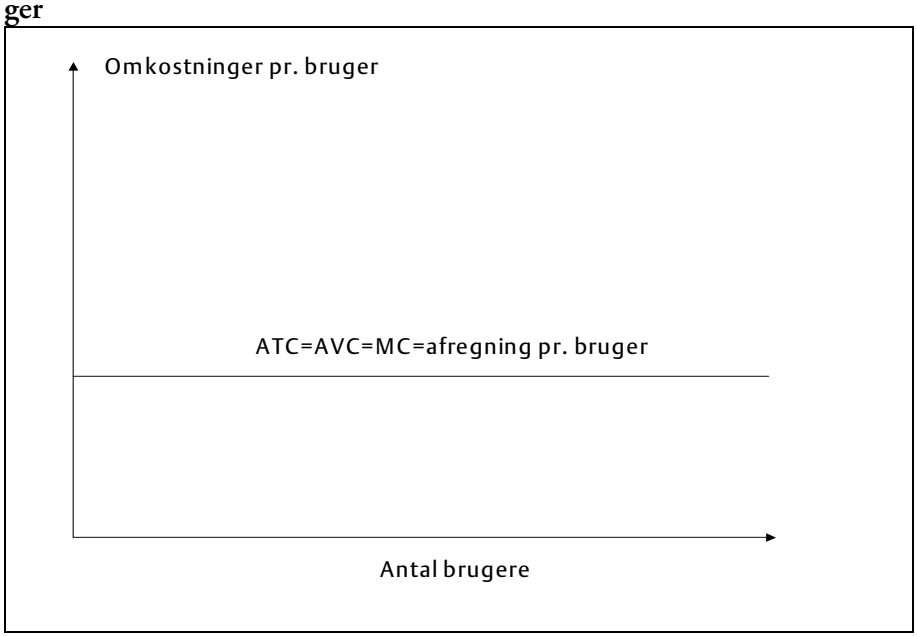
Udformningen af afregningssystemet afhænger i høj grad af, hvorvidt der er betydelige faste omkostninger. I *boks 4.3* er angivet eksempler på områder med og uden betydelige faste omkostninger.

Boks 4.4. Eksempler på omkostningsstruktur med og uden betydelige faste omkostninger

- Folkeskolen er et eksempel på et område, hvor der er betydelige faste omkostninger. Marginalomkostningerne ved at undervise en ekstra elev i folkeskolen er formentlig konstante, så længe den nye elev ikke indebærer, at der oprettes en ny klasse. Dermed vil ekstraudgifterne kun bestå i eventuelle merudgifter til bøger, papir mv. Når optagelsen af en ny elev ikke indebærer oprettelse af en ny klasse, vil hovedparten af omkostningerne i folkeskolen være konstante. Dermed bliver de gennemsnitlige omkostninger per elev aftagende, da de faste omkostninger skal "fordeles" på flere elever, når der optages en ny elev.
- Rengøring af skoler, administrationsbygninger mv. er et eksempel på et område, hvor der ikke er betydelige faste omkostninger. Omkostningerne består næsten udelukkende af lønninger, indkøb af rengøringsmiddel mv., som relativt nemt kan justeres op og ned i forhold til det antal kvadratmeter, der skal gøres rent. Derfor er marginalomkostningerne på dette område formentlig meget tæt på at være konstante. Når det altid koster det samme at gøre en ekstra kvadratmeter rent, og der ikke er betydelige faste omkostninger, vil de gennemsnitlige totale omkostninger være konstante og lig med marginalomkostningerne.

Hvis der ikke er faste omkostninger ved produktionen, vil marginalomkostningerne være lig med de totale gennemsnitlige omkostninger, såfremt marginalomkostningerne er konstante. Afregningstaksten bliver altså den samme, uanset om afregningstaksten fastsættes til de gennemsnitlige totale omkostninger eller de marginale omkostninger, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1. Afregning i sektor med konstante totalomkostninger pr. bruger

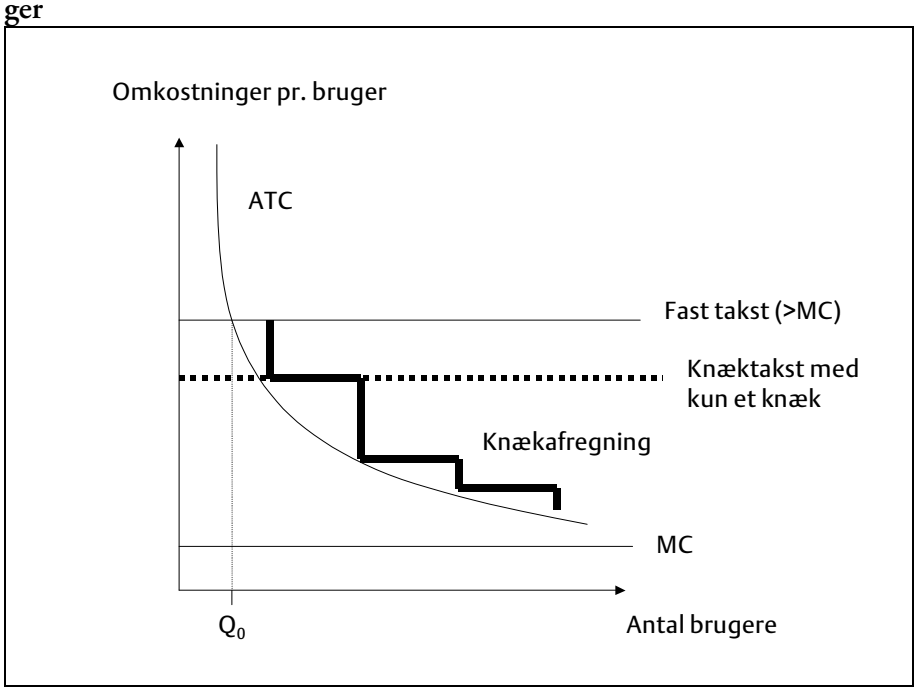


Anm.: I figuren er produktionens størrelse opgjort som antallet af brugere, men på nogle områder vil andre produktionsmål være mere relevante, *jf. ovenstående.*

I *figur 4.2* nedenfor er illustreret en situation, hvor der er konstante marginalomkostninger og betydelige faste omkostninger forbundet med produktionen. Hvis afregningen fastsættes til de gennemsnitlige totale omkostninger ved et givet produktionsniveau (Q_0)[2], vil der opstå et stigende uudnyttet effektiviseringspotentiale, når antallet af brugere stiger. Det skyldes, at afregningen pr. bruger i stigende grad vil værre større end de totale omkostninger per bruger. Derfor kan det i dette tilfælde være hensigtsmæssigt at indføre en knækafregning, der aftrapper afregningsbeløbet med antallet af brugere. I dag anvendes knækafregning blandt andet til aflønning af praktiserende speciallæger, *jf. boks 4.5.*

[2] Q_0 er antallet af brugere når taksten fastsættes, og de observerede gennemsnitsomkostninger ved Q_0 vil dermed være grundlaget for takstfastsættelsen.

Figur 4.2. Afregning i sektor med aftagende totalomkostninger per borger



Anm.: I figuren er produktionens størrelse opgjort som antallet af brugere, men på nogle områder vil andre produktionsmål være mere relevante, *jf. ovenstående.*

Boks 4.5. Indhold af overenskomst for praktiserende speciallæger

Honorarerne til speciallæger er fastlagt i overenskomsten mellem SFU og PLO. I modsætning til de alment praktiserende læger er speciallægerne udelukkende ydelseshonorerede. De praktiserende speciallæger modtager altså ingen basishonorering fra sygesikringen.

Der foretages reduktion i speciallægens månedlige honorarudbetaling, såfremt omsætningen i året overstiger visse fastlagte grænser (knækafregning). Grænserne er specialespecifikke.

Reduktion foretages således, at honoraret ved:

1. knækgrænse reduceres med 10 pct.
2. knækgrænse reduceres med 25 pct.
3. knækgrænse reduceres med 40 pct.

Den anden knækgrænse indtræder ved en omsætning, der er ca. 16 pct. større end ved 1. knækgrænse, mens den 3. knækgrænse indtræder ved en omsætning ca. 14 pct. større end ved 2. knækgrænse.

Et eksempel kan illustrere effekten af knækgrænserne. En øjenlæge får fuldt honorar, indtil han når en omsætning på 2.249.100 kr. Herefter reduceres honorarerne med 10 pct. indtil den anden knækgrænse på 2.263.950 kr. Ved 2. knækgrænse reduceres honorarerne med 25 pct. 3 knækgrænse indtræder ved en omsætning på 2.998.800 kr. og herefter reduceres honorarerne med 40 pct.

Ud over sin praksis for sygesikringen kan den praktiserende speciallæge foretage ikke-overenskomstomfattede behandlinger af patienter for egenbetaling.

Med den rene ydelsesbaserede honorering afspejler taksterne alle de til ydelserne knyttede udgifter, herunder til tværfagligt og tværsektorielt samarbejde samt faste omkostninger og medicinudgifter. Større opgaver kan dog være omfattet af særlige ordninger.

I situationen med betydelige faste omkostninger og konstante marginale omkostninger vil de marginale omkostninger altid være lavere end de gennemsnitlige totale omkostninger. En afregning til *leverandørens* marginale omkostninger indebærer altså, at leverandøren ikke får dækket sine totale omkostninger. Dermed vil private leverandører næppe være interesserede i at etablere sig på markedet. En knækafregning, der følger leverandørens gennemsnitlige totale omkostninger, vil sikre, at de private virksomheder får dækket deres gennemsnitlige totale omkostninger, uden der opstår et betydeligt uudnyttet effektiviseringspotentiale..

I praksis vil det dog være yderst vanskeligt at opgøre de gennemsnitlige totale omkostninger for de enkelte leverandører så præcist, at det er muligt nøjagtigt at fastlægge en afregning, der følger den enkelte producents gennemsnitlige totale omkostninger. I en situation med frit valg mellem private leverandører, hvor borgere fra flere forskellige kommuner anvender den samme private leverandør, vil det være forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder at gennemføre en knækafregning med mange niveauer. Det skyldes, at det vil være umuligt at fastslå, hvilke kommuner der skal afregne til henholdsvis de høje og de lave afregningstakster. Dette problem kan i praksis afhjælpes ved at indføre en afregningstakst med et knæk, som er indtegnet i figur 4.2. I praksis kan hensynet til at opnå den maksimale effektivitet også tilgodeses gennem valget af leverandørstyringsmodel.

Boks 4.6. Anbefalinger vedrørende omkostningsstruktur og afregning

- Hvis der ikke er betydelige faste omkostninger, kan afregningen sættes til et fast beløb for alle ydelser.
- Hvis der er betydelige faste omkostninger bør det overvejes, om afregning skal aftage med antallet af brugere (knæktakst).

4.4. Omkostningsstrukturen og valg af leverandørstyrings-model

Når private leverandører inddrages, vil det give borgerne flere valgmuligheder, hvilket i sig selv kan være forbundet med øget velfærd for borgeren. Desuden kan private leverandører medvirke til at skabe øget konkurrence om kunderne/brugerne, hvilket kan øge effektiviteten, ligesom private leverandører kan bidrage til nytænkning vedrørende organisering mv.

Område uden betydelige faste omkostninger

På et almindeligt marked for varer vil det være afgørende for konkurrencen, at der er fri adgang til at etablere sig som leverandør på markedet. Når der ikke er betydelige faste omkostninger, vil der ikke umiddelbart være nogle naturlige barrierer for, at nye leverandører kan etablere sig på markedet, hvis de vurderer, at indtjeningsmulighederne er tilstrækkeligt gode. Når antallet af virksomheder på markedet stiger øges konkurrencen.

Når der ikke er naturlige barrierer for, at virksomheder kan etablere sig på markedet, må leverandørstyringen i princippet begrænses mest muligt. I disse tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at vælge en tilskuds- og godkendelsesmodel, hvor alle leverandører, der opfylder en række minimumskrav, får adgang til markedet.

Det skal dog understreges, at såfremt der ikke af sig selv opstår konkurrence på markedet, kan det være hensigtsmæssigt at anvende en udbudsmodel, da denne model kan være mere velegnet til at skabe priskonkurrence end tilskuds- og godkendelsesmodeller.

Områder med betydelige faste omkostninger

En lang række af de kommunale ydelser vil være kendetegnet ved, at der er betydelige faste omkostninger.

På et almindeligt marked gælder, at når der er store faste omkostninger, vil der kun være én eller meget få store virksomheder. Dette skyldes at de største virksomheder vil have de laveste gennemsnitlige produktionsomkostninger per enhed (stordriftsfordele), og dermed vil de være i stand til at udkonkurrere mindre virksomheder. Der vil altså i en tilskuds- og godkendelse model formentlig ikke af sig selv opstå betydelig konkurrence på markedet, hvilket kan tale for, at der er i stedet søges at skabe konkurrence ved at anvende en udbudsmodel. Dermed sikres en vis grad af priskonkurrence mellem virksomhederne i forbindelse med selve udbuddet.

Kommunen kan i forbindelse med udbud beslutte sig for at inddrage mere end én leverandør med henblik på at øge borgernes valgmuligheder. Desuden vil flere private leverandører efterfølgende give mulighed for, at leverandørerne kan konkurrere om at tiltrække brugerne ved at levere den bedste kvalitet.

Inddragelse af flere private leverandører kan dog kollidere med hensynet til omkostningseffektivitet i en situation med stordriftsfordele, hvor det altid er den største leverandør, der har de laveste gennemsnitlige produktionsomkostninger, *jf. figur 4.2*. Modsat kan inddragelsen af flere private leverandører medvirke til at øge effektiviteten gennem øget konkurrence.

Udbudsmodellen løser ikke umiddelbart problemet med, at det vil være de største virksomheder, der har den mest gunstige markedssituation og dermed kan opnå monopollignende tilstande ved at udkonkurrere de

andre leverandører. Dette problem kan dog begrænses ved at indlægge et loft og/eller et gulv for den samlede afregning til den enkelte leverandør.

For at give nye leverandører mulighed for at kunne etablere sig på markedet, er det nødvendigt løbende at gentage udbuddet. Hvis det er besværligt at afhænde kapitalapparatet til andre formål, vil det være forbundet med betydelige omkostninger at skulle forlade markedet. Store investeringer i kapitalapparatet kan i en udbudsmodel derfor fortsat virke som en barrierer for at etablere sig som leverandør.

Dette problem kan løses ved, at kommunerne beholder ejerskabet til kapitalapparatet. Det vil altså i dette tilfælde kun være driftsopgaven, som kommunen sender i udbud. Kapitalapparatet kan i den forbindelse evt. udlejes til den private leverandør. Denne model anvendes i praksis på trafikområdet.

Boks 4.7. Anbefalinger og resultater vedrørende omkostningsstruktur og valget af leverandørstyringsmodel

- Udbudsmodellen er at foretrække, hvis der er betydelige faste omkostninger, da der vanskeligt kan skabes løbende konkurrence.
- Ved udbud af opgaverne kan der sikres periodisk priskonkurrence.

4.5. Afregning til private leverandører

På et almindeligt konkurrencemarked med fri adgang til at etablere sig som leverandør, vil der være betydelig forskel på brancher med og uden betydelige faste omkostninger. Tilsvarende vil omfanget af de faste omkostninger være afgørende for fastlæggelsen af afregningsmodellen. Derfor er gennemgangen af afregningsmodellerne opdelt i tilfældet med og uden betydelige faste omkostninger.

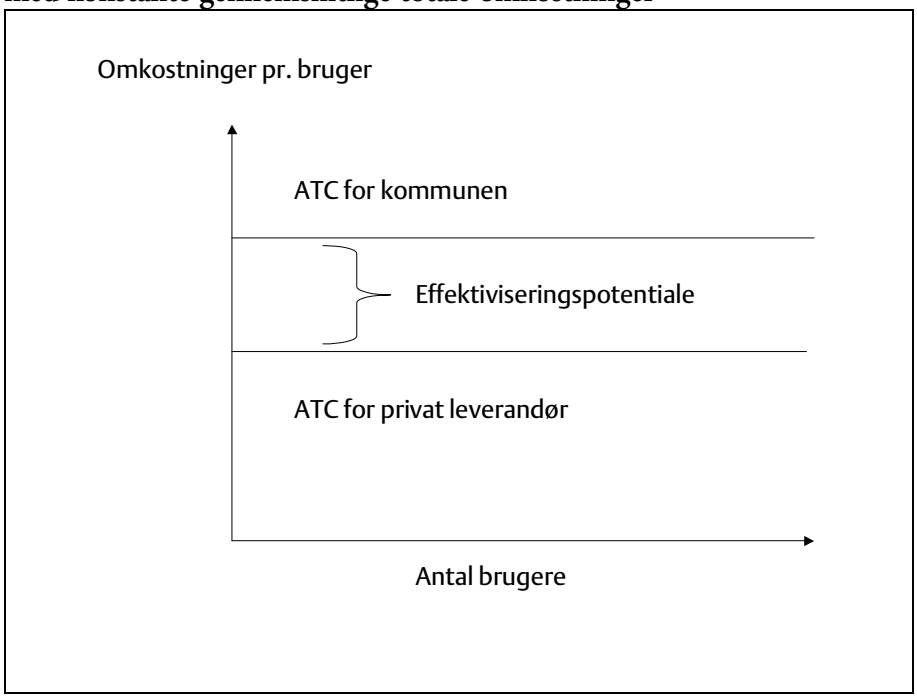
Private leverandører på områder uden betydelige faste omkostninger

Ingen virksomhed kan overleve på længere sigt, hvis den ikke får dækket sine gennemsnitlige totale omkostninger. Hvis der kun er variable omkostninger, er marginalomkostningerne lig med de totale gennemsnitlige omkostninger for den enkelte leverandør. Der er altså, som tidligere nævnt, ingen forskel på, om afregningstaksten fastsættes til gennemsnits-

omkostningerne eller marginalomkostningerne. På et velfungerende konkurrencemarked vil prisen blive konkurreret ned til niveauet for de gennemsnitlige totale omkostninger.

Såfremt de private leverandører er mere effektive end de kommunale, vil de have lavere gennemsnitlige totale omkostninger. Ved en aflønning af de private leverandører med en afregningstakst, der svarer til kommunens gennemsnitlige totale omkostning, vil der altså være en risiko for at der opstår et uudnyttet effektiviseringspotentiale, da de private leverandører får en afregning, der ligger over det, de ville have fået på et marked med fuldkommen konkurrence, *jf. figur 4.3.*

Figur 4.3. Eksempel på uudnyttet effektiviseringspotentialet i en sektor med konstante gennemsnitlige totale omkostninger



Den ovenfor beskrevne effektiviseringspotentiale kan eksempelvis indhentes ved, at kommunen effektiviserer sin egne leverandørvirksomhed eller ved at anvende en udbudsmodel, hvor leverandørerne konkurrerer om at levere ydelsen til den laveste pris.

Private leverandører på områder med betydelige faste omkostninger

I de tilfælde, hvor der er store faste omkostninger og dermed aftagende gennemsnitlige totale omkostninger, vil der på et almindeligt marked typisk opstå monopollignende tilstande, da de største har de laveste gennemsnitlige omkostninger, og derfor kan de udkonkurrere den mindre virksomheder.

I de tilfælde hvor der er betydelige faste omkostninger forbundet med produktionen, vil de gennemsnitlige totale omkostninger oftest være større end de marginale omkostninger. Derfor må afregningen til den private leverandør værre større end leverandørens marginale omkostninger.

Hvis afregningen derimod fastsættes til leverandørens gennemsnitlige totale omkostninger ved et givet produktionsniveau, vil der være risiko for, at der opstår et uudnyttet effektiviseringspotentiale, når der er store faste omkostninger. Dette svarer til situationen, der er illustreret i figur 4.2, hvor en fast takst per enhed vil overstige gennemsnitsomkostningen, når mængden overstiger Q_0, mens taksten vil være mindre end gennemsnitsomkostningen, når den leverede mængde er mindre end Q_0. Det bør af hensyn til effektiviteten altid gælde, at afregningen til den private leverandører ikke bør overstige de gennemsnitlige kommunale omkostninger.

Anvendes kommunens gennemsnitlige totale omkostninger kan det øge problemet med, at effektiviseringspotentialet ikke udnyttes, såfremt effektiviteten hos den private leverandør er højere end hos den offentlige leverandør.

Boks 4.8. Anbefalinger og resultater vedrørende afregning til private leverandører

- Af hensyn til at opnå den maksimale effektivitet, bør det tilstræbes at den private leverandør aflønnes med en takst, der ligger så tæt som muligt på *leverandørens* gennemsnitlige totale omkostninger.
- Hvis der er konstante gennemsnitlige omkostninger vil en afregning til de gennemsnitlige omkostninger netop svare til prisen, som leverandøren ville modtage på et marked med fuldkommen konkurrence.
- Hvis der er betydelige faste omkostninger vil der formentlig ikke opstå et marked med betydelig konkurrence. Derfor bør afregningsmodellen indeholde knækafregningen, der giver bedre muligheder at indhøste effektiviseringsgevinsterne ved at inddrage private leverandører.

4.6. Afregning og kommunernes styringsmuligheder

Hvis kommunerne i fuldt omfang skal bevare deres muligheder for at kunne fastsætte den ønskede sammenhæng mellem skatte- og serviceniveau, bør afregningen til en anden kommune eller en privat leverandør i de tilfælde, hvor afregningsmodellen tager udgangspunkt i de lokale omkostninger, afspejle den udgiftsreduktion, som hjemkommunen kan gennemføre, når en borger vælger en anden kommunal eller privat leverandør. Hvis afregningen overstiger udgiftsreduktionen i hjemkommunen, kan det betyde, at de kommunale udgifter må øges eller at kommunens serviceniveau reduceres.

I en situation, hvor der ikke er betydelige faste omkostninger, er de marginale omkostninger tæt på gennemsnitsomkostningerne, og dermed er det mindre afgørende, om afregningstaksten fastsættes til hjemkommunens marginale eller gennemsnitlige omkostninger.

Hvis der er betydelige faste omkostninger taler hensynet til kommunernes økonomiske styring isoleret set for, at afregningen fastsættes på baggrund af de marginale omkostninger, da en indregning af en del af de faste omkostninger i afregningstaksten kan betyde, at hjemkommunen enten må hæve skatten eller sænke serviceniveauet. Såfremt de kommunale marginalomkostninger er mindre end de private leverandørers gennemsnitlige totale omkostninger, vil en afregningstakst til de private leverandører svarende til de kommunale marginalomkostninger imidlertid i vidt omfang udelukke private leverandører.

En afregning til hjemkommunens marginale omkostninger vil dog ikke nødvendigvis forhindre private leverandørers adgang til at levere ydelser. Eksempelvis kan store forskelle i effektiviteten mellem kommuner og private leverandører indebære, at den private leverandør kan få dækket sine gennemsnitlige totale omkostninger, selvom afregningstaksten fastsættes til hjemkommunens marginale omkostninger. Desuden vil det være en overvejelse, om en eventuel difference mellem hjemkommunens marginalomkostning og de gennemsnitlige totale omkostninger hos en privat leverandør skal dækkes ved egenbetaling.

Ved en opgørelse af en afregningstakst svarende til marginalomkostningerne er det nødvendigt at tage stilling til hvor stor en andel af de totale omkostninger, der kan betragtes som faste omkostninger. Det er i den

forbindelse væsentligt, at det lægges til grund, at hjemkommunen udnytter alle muligheder for at tilpasse omkostningerne, når en borger vælger en alternativ leverandør. Sker det ikke, kan det indebære, at hjemkommunen ikke får tilstrækkelig tilskyndelse til at tilpasse kapaciteten, hvilket vil reducere effektiviteten hos den kommunale leverandør i hjemkommunen.

En mellemkommunal afregningstakst, der overstiger udførerkommunens marginalomkostningerne, kan medføre, at effektiviteten i udførerkommunen falder. Dette vil ske, såfremt forskellen mellem afregningen pr. borger og udgiftsstigningen per borger i udførerkommunen (marginalomkostningerne) ikke anvendes til enten en serviceforbedringer eller en skattelettelse.

Som nævnt tidligere er tidsperspektivet afgørende for, hvorvidt en given omkostning kan betragtes som fast eller variabel. I en privat virksomhed er alle omkostninger i princippet variable på lang sigt, da virksomheden altid kan vælge at lukke. En kommunal forsyningsforpligtigelse kan indebære, at kommunerne ikke umiddelbart har samme muligheder for at tilpasse omkostningerne på lang sigt. Det vil dog i betydeligt omfang være muligt at inddrage hensynet til forsyningsforpligtigelsen i kontrakter med private leverandører. Eksempelvis kan der aftales en bod, såfremt kontrakten opsiges, inden den udløber.

Det kan desuden i nogle tilfælde muligvis være en fordel for kommunen at opretholde en del af leverandørvirksomheden i kommunalt regi. Den kommunale myndighed har fortsat ansvaret for, at de private leverandører leverer ydelser til den aftalte pris, med den aftalte kvalitet og i den aftalte mængde til kommunens borgere. For at kunne foretage denne kontrolfunktion i forhold til de private leverandører, kan det være en fordel, at kommunen via sin egen leverandørfunktionen har indsigt i produktionsvilkårene på det pågældende område. Det kan samtidig give kommunen en indsigt i, hvorledes omkostningerne udvikler sig over tid i takt med antallet af brugere, den teknologiske udvikling mv., hvilket kan give en mere korrekt fastsættelse af afregningstaksten.

Tilpasning af afregningstaksterne til ændrede politiske prioriteringer

Det er nødvendigt løbende at kunne tilpasse afregningstaksterne til ændrede produktionsvilkår, ny central lovgivning og ændrede lokalpolitiske

prioriteringer. Dette kan ske i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger i kommunerne. I den forbindelse må det overvejes, om hjemkommunen kan ændre den afregning, som den giver til andre kommuner og private leverandører.

Det kan give en uheldig incitamentsstruktur, hvis andre kommuner og private leverandører ikke kompenseres for et eventuelt indtægtstab. På den anden side vil en fastlåsning af afregningen indebære, at hjemkommunens politiske udgiftsprioriteringer fastlåses.

Kapacitetsstyring gennem mellemkommunale afregningstakster

Hvis der fastsættes en mellemkommunal afregningstakst, der er større end marginalomkostningerne, vil en kommune altså tjene på at få en ekstra bruger, da de øgede indtægter vil overstige de øgede omkostninger. Hvis denne forskel er tilstrækkelig stor, kan det give incitament til kapacitetsudvidelser.

Hvis der er begrænsede muligheder for at tilpasse kapaciteten nedad, kan det betyde en opbygning af overkapacitet i kommunerne. Dette er formentlig ikke hensigtsmæssigt. I særdeleshed er det vigtig med en stram kapacitetsstyring af de områder, hvor det samlede antal brugere af den pågældende ydelse kan forventes at falde i fremtiden.

Incitamenter til kapacitetsudvidelser kan blandt andet undgås ved ikke at indregne anlægsudgifter i de mellemkommunale afregningstakster. På områder med betydelige faste omkostninger kan "knæk" i afregningen yderligere modvirke incitamenterne til uhensigtsmæssige kapacitetsudvidelser.

Boks 4.9. Anbefalinger og resultater vedrørende afregningssystem og kommunernes styringsmuligheder

- Hensynet til kommunernes styringsmuligheder tilsiger isoleret set, at den mellemkommunale afregning maksimalt bør være lige med hjemkommunens marginalomkostninger for at sikre hjemkommunens muligheder for at styre udgifterne.
- Den mellemkommunale afregningen bør ikke overstige udførerkommunens marginalomkostninger, da det kan reducere effektiviteten og give uhensigtsmæssige incitamenter til kapacitetsudvidelser i udførerkommunen.
- Hjemkommunen bør sikres muligheder for løbende at kunne tilpasse afregningstaksterne til private leverandører og andre kommuner, hvis de politiske prioriteringer i hjemkommunen ændres.

4.7. Kapitalomkostninger og afregningstakster

Ved fastlæggelsen af afregningstaksterne – især til private leverandører – udgør kapitalomkostningerne en særlig problemstilling.

Kapitalomkostningerne i produktionen af offentlige serviceydelser knytter sig til opførelse og vedligeholdelse af bygninger samt andre investeringer i materialer, der anvendes i produktionen af serviceydelserne gennem flere perioder som for eksempel inventar, klassesæt af skolebøger mv.

De årlige omkostninger til kapitalapparatet i en privat virksomhed består af nedslidning (afskrivninger) og finansieringsomkostninger (rentebetalinger). Hvis private leverandører skal være i stand til at overleve på længere sigt, skal de have dækket deres kapitalomkostninger. Desuden kræver inddragelsen af de private leverandører, at de får en tilstrækkelig forrentning af deres indskudte kapital (egenkapitalen).

I den offentlige sektor optræder der normalt ikke i betydeligt omfang finansieringsomkostninger i regnskaberne, da reglerne for kommunallåntagning indebærer, at det kun er på få udvalgte områder, at kommunerne har mulighed for at finansiere anlægsinvesteringer via lån. Dermed har en offentlig leverandør relativt få udgifter til renter på lån, eller lignende krav om at den investerede kapital skal give et afkast, der mindst svarer til markedsrenten. Desuden afskrives investeringer i den offentlige sektor på nuværende tidspunkt i de år, hvor investeringen afholdes (straksafskrivning), hvilket dog formentlig er under opblødning i forbindelse med reformen af det kommunale budget- og regnskabssystem, *jf. boks 4.10.*

Boks 4.10. Budget- og regnskabsreformen

Regeringens initiativer vedrørende valgfrihed til den enkelte borger - herunder retten til at vælge mellem offentlige og private løsninger forudsætter en ændring i tilrettelæggelsen af økonomistyringen. Dette har bl.a. konsekvenser for det kommunale budget- og regnskabssystem, der på en række områder må omlægges for at understøtte bl.a. takstfastsættelse i forbindelse med frit valg, for at kunne tilvejebringe en umiddelbar sammenligning mellem kommunal og privat udførelse af den enkelte serviceydelse samt for i øvrig at understøtte sammenligninger – herunder benchmarking – kommunerne imellem.

På denne baggrund er der under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsat et Budget- og regnskabsudvalg, der skal tilvejebringe grundlaget for den konkrete implementering og omlægning af budget- og regnskabssystemet.

Sigtet med omlægningen af budget- og regnskabssystemet er at sikre en synliggørelse af de samlede reelle omkostninger forbundet med at producere kommunale serviceydelser, herunder at muliggøre en umiddelbar sammenligning med prisen fastsat af en privat udbyder.

Første fase af omlægningen er en overgang til omkostningsbaserede regnskabsprincipper. I økonomiaftalerne for 2003 er der med både ARF og KL aftalt følgende:

"I tilknytning til det eksisterende system etableres i 2003 og med virkning fra 2004 en samlet statusbalance, der omfatter både finansielle aktiver og materielle anlægsaktiver samt ejendomme og jord til videresalg. Åbningsbalance etableres pr. 1. januar 2004 svarende til statens."

Etableringen af statusbalancen er det først og væsentligste skridt på vejen mod omkostningsbaserede regnskaber. Amter og kommuner har i den forbindelse foretaget en værdisætning af deres kapitalapparat, der kan danne grundlag for at foretage afskrivning, som det sker i private virksomheder, hvilket er en forudsætning for at kunne beregne kommunale enhedsomkostninger, der er sammenlignelige med prisen hos en privat leverandør.

Det er således på nuværende tidspunkt ikke umiddelbart muligt at beregne kommunale kapitalomkostninger på baggrund af de kommunale regnskaber, der svarer til kapitalomkostningerne i en privat virksomhed. Det er således på nuværende tidspunkt heller ikke umiddelbart muligt at udregne en pris for den kommunale leverandør, der er sammenlignelig med prisen hos en privat leverandør. Dette vil derfor i praksis ske gennem særlige kalkulationsregler i de konkrete tilfælde, som det for eksempel er gjort på ældreområdet.

Vedrørende den mellemkommunale afregning tilsiger hensynet til kommunestyret som tidligere nævnt, at afregningstaksten kun dækker marginalomkostningerne, når kommunerne har mulighed for at afvise nye brugere med henvisning til kapacitetshensyn. Da kapitalomkostningerne i høj grad er faste omkostninger, vil det formentlig ikke være hensigtsmæssigt at indregne kapitalomkostningerne i den mellemkommunale afregning. Desuden vil det nuværende princip med straksafskrivning af investeringer indebære store udsving i de gennemsnitlige totale udgifter for de enkelte år.

Spørgsmålet er altså først og fremmest, hvordan det kan sikres, at de private leverandører får dækket deres kapitalomkostninger. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at kapitalomkostningerne ikke nødvendigvis skal dækkes via den aktivitetsbaserede afregning per bruger/ydelse. Alternative løsninger kunne for eksempel være at give et anlægstilskud efter særlige regler, eller at kommunen foretager de nødvendige anlægsinvesteringer, hvorefter de private leverandører kan få stillet kapitalapparatet til rådighed eventuelt mod betaling af leje.

I en situation, hvor afregningstaksten fastsættes på baggrund af priskonkurrence mellem leverandørerne f.eks. i en udbudsmodel, vil de private leverandører på sigt ikke tilbyde at udføre opgaven for en pris, der ikke dækker deres kapitalomkostninger. Det er i den forbindelse vigtigt, at et eventuelt bud fra en kommunal leverandør indeholder kapitalomkostninger, da priserne ellers ikke er sammenlignelige.

Problemerne i forhold til inddragelse af private leverandører kan altså hovedsageligt opstå i tilskuds- og godkendelsesmodeller, hvor det ved fastsættelsen af afregningstaksten er nødvendigt at tage stilling til følgende:

- Hvordan skal renteudgifter og afskrivninger indregnes i afregningstaksten?
- Hvad er en rimelig forrentning af den indskudte kapital?

En afregningstakst skal dække den private leverandørs omkostninger, herunder også den slitage der sker på leverandørens kapitalapparat. Spørgsmålet er, hvorledes disse omkostninger skal beregnes. Ofte afskrives kapitalanlæg i private virksomheder hurtigere, end de faktisk nedslides. Hvis der tilsvarende indregnes en for ”hurtig” afskrivningstakst i afreg-

ningstaksten, og denne stadig udbetales efter anlægget er afskrevet, vil de private modtage en kompensation for nedslidning af kapitalapparatet, der overstiger kapitalapparatets oprindelige værdi. Denne gevinst kan realiseres, hvis kapitalapparatet sælges, hvilket rejser spørgsmålet om, hvorvidt en ny ejer skal kompenseres for afskrivninger på anlægget med udgangspunkt i salgsværdien. Dette problem kan løses ved at basere afregningen til den private leverandør på et særligt afskrivningsprincip, der afspejler den reelle slitage, hvilket dog kan være vanskeligt at fastlægge i praksis. Det er altså generelt set vanskeligt at beregne en afregningstakst, der på korrekt vis tager højde for nedslidningen af kapitalapparatet.

Finansieringsomkostningerne hos de private leverandører kan beregnes på baggrund af markedsrenten (fremmedkapital). Derimod vil der næppe være nogen private leverandører, der er interesseret i at investere i en branche, hvis forrentningen af den indskudte kapital (egenkapitalen) er mindre end markedsrenten. Tværtimod skal investorerne have en forrentning, der afspejler risikoen ved at investere i branchen, hvilket formentlig vil være en forrentning, der overstiger markedsrenten. Det er i den forbindelse vanskeligt at regne sig frem til en passende forrentning af den indskudte kapital.

Ovenstående betragtninger viser, at det er kompliceret at opstille generelle principper for, hvorledes kapitalomkostninger i praksis kan indregnes i en afregningstakst. Hvis det er muligt at etablere et marked med tilstrækkelig konkurrence, vil markedsmekanismen sikre, at forrentningen af kapitalapparatet kommer til at afspejle riskoen ved investeringen og den faktiske nedslidning af kapitalapparatet. Det er dog netop på området med betydelige kapitalomkostninger (store faste omkostninger), at det vil kræve særlige overvejelser at etablere et velfungerende marked, *jf. afsnit 4.4.*

En løsning kunne være, at kommunerne beholder ejendomsretten til kapitalapparatet og de stiller dette til rådighed for de private leverandører, der så kan inddrages via en udbudsmodel, hvor der udelukkende bydes på driften af kommunens kapitalapparat. Lignende løsningsmodeller anvendes allerede i dag på områder, der er kendetegnet ved store kapitalomkostninger. Det gælder eksempelvis elforsyningen, hvor private elproducenter kan konkurrere, da de alle har adgang til at anvende forsyningsnettet.

Når kommunen ejer kapitalapparatet, kan det være med til at øge konkurrencen, da det bliver nemmere at udskifte de private leverandører, når det ikke længere kræver meget store investeringer at etablere sig som leverandør af den pågældende serviceydelse. Derimod kan et kommunalt ejerskab muligvis være en barrierer for, at de private leverandører kan effektivisere og kvalitetsudvikle gennem tilpasninger i de fysiske rammer. Eksempelvis vil det ikke være muligt for den private leverandør at tilpasse kapitalapparatets størrelse og geografiske placering med henblik på at kunne udnytte stordriftsfordele ved at tiltrække borgere fra flere forskellige kommuner.

Spørgsmålet om håndteringen af kapitalomkostningerne ved inddragelse af private leverandører vil i givet fald skulle gøres til genstand for særskilte overvejelser i forbindelse med udformningen af konkrete fritvalgsordninger.

Kapitel 5
Frit valg og fleksibilitet på dagtilbudsområdet

5.1. Indledning

Der findes i dag muligheder for, at kommunerne kan tilbyde forældre valgfrihed på dagtilbudsområdet. De kan eksempelvis lade forældrene vælge mellem forskellige dagtilbud eller hvor mange timer om ugen, de ønsker deres barn passet. Hvorvidt forældrene får valgmulighederne er dog en kommunal beslutning.

Det fremgår af reformprogrammet Velfærd og Valgfrihed, at regeringen vil tage initiativ til at skabe udvidet valgfrihed til børnepasning på tværs af kommunegrænserne.

I forlængelse heraf fremsatte regeringen den 29. januar 2003 lovforslag om frit valg over kommunegrænserne. Baggrunden for lovforslaget, der blev vedtaget den 29. april, er, at reglerne i serviceloven for optagelse og betaling for ophold i dagtilbud til børn i dag kan virke som en barriere i forhold til at give forældrene mulighed for at vælge dagtilbud inden for og især over kommunegrænserne. Med forslaget får alle forældre ret til at tilkendegive hvilke dagtilbud, de ønsker, og de får krav på at kunne tage et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner.

Regeringen tilkendegav ved fremsættelsen af lovforslaget, at den senere vil udvide det frie valg til at omfatte private leverandører. Der er i dag en del kommuner, som har indgået aftale med private leverandører i form af selvejende daginstitutioner eller puljeordninger om driften af dagtilbud. Forældrene kan dog ikke automatisk få et tilskud med til brug ved de selvejende daginstitutioner og puljeordningerne, og det er ikke muligt at trække overskud ud af driften.

Det må betragtes som en serviceforbedring for forældre, hvis de har mulighed for at vælge mellem dagtilbud med en forskellig beliggenhed eller et forskelligt kvalitativt indhold. Frit valgs modellerne skal dog afvejes over for særligt udgiftspolitiske og sociale hensyn.

I afsnittet gives først en kort præsentation af dagtilbudsområdet, særlige hensyn og karakteristika på området, brugen af frit valg og det nu vedtagne lovforslag om frit valg over kommunegrænserne. Dernæst diskuteres, hvordan der kan skabes frit valg til private leverandører samt muligheden for at ændre de generelle regler for tilskud og forældrebetaling, så de bliver mere fleksible. Der vil senere skulle være et lovforberedende arbejde, hvor der vil skulle tages stilling til, hvordan lovforslaget om frit valg til private leverandører konkret skal udformes. Derfor er der ikke indarbejdet egentlige anbefalinger i afsnittet.

5.2. Eksisterende regler for frit valg og fleksibilitet

Reglerne på dagtilbudsområdet er beskrevet i serviceloven. Der findes en række forskellige typer af dagtilbud og børnepasning, der varierer i deres organisationsform eller den aldersgruppe, de henvender sig til.

Dagtilbud omfatter kommunal dagpleje, kommunale eller selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Herudover kan der etableres private pasningsordninger efter servicelovens §26 og §63, der dog ikke henregnes til dagtilbud.

En *kommunal dagplejer* har normalt 3-4 børn, der oftest passes i dagplejerens eget hjem, mens *daginstitutioner* typisk oprettes som enten vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner eller fritidshjem afhængigt af børnenes alder.

Kommunale dagplejer og kommunale og selvejende daginstitutioner er omfattet af de generelle regler for tilskud og forældrebetaling i dagtilbud.

Det betyder, at kommunen dækker 70 pct. af de budgetterede driftsudgifter, bortset fra ejendomsudgifter, herunder udgifter til husleje og vedlige-

holdelse, i enten det enkelte dagtilbud eller dagtilbud af samme type[1] inden for kommunen, mens resten af driftsudgiften finansieres gennem forældrebetaling[2]. Husleje og andre bygningsrelaterede udgifter afholdes i forhold til daginstitutioner hovedsageligt af kommunen[3]. Hvis kommunen har indført pasningsgaranti for børn over 26 uger, kan det kommunale tilskud reduceres til 67 pct., hvorved forældrebetalingsandelen øges.

Selvejende daginstitutioner adskiller sig fra kommunale dagtilbud ved at være selvstændige juridiske enheder ledet af en bestyrelse, der har indgået driftsaftale med kommunen. Med aftalen skal der skabes klarhed over, hvilke betingelser kommunen knytter til den bevilling, som den selvejende daginstitution modtager. Af aftalen skal blandt andet fremgå vilkår for organiseringen og økonomi, i hvilket omfang kommunen kan anvise børn til institutionen, og hvordan driftsudgifter og forældrebetaling fastsættes ud fra servicelovens regler.

Puljeordninger er private pasningsordninger til børn, der baseres på en aftale mellem puljeordningen og kommunen. Også for puljeordninger indeholder aftalen vilkår for organisering og økonomi, en specifikation af i hvilket omfang kommunen kan anvise børn til ordningen, ligesom driftsudgifter og forældrebetaling ud fra servicelovens regler er fastlagt i aftalen. Puljeordninger modtager et tilskud per barn i ordningen, men det er ikke lovreguleret, hvor stort tilskuddet skal være. Det eneste krav til beregningen af forældrebetalingen er, at forældrebetalingen ikke må overstige 30 pct. af driftsudgifterne i det enkelte dagtilbud, eller 33 pct. hvis der er indført pasningsgaranti.

Reglerne omkring puljeordninger og selvejende daginstitutioner er på mange punkter ens. Begge er ligesom kommunale dagtilbud omfattet af formålsbestemmelsen for dagtilbud, der fastslår, at dagtilbud har både pasningsmæssige, sociale og pædagogiske formål. For hverken selvejende daginstitutioner eller puljeordninger kan der trækkes overskud ud af driften af kerneydelsen, men alene på administration, salg af tilkøbsydelser,

[1] Med *type* forstås blandt andet børnehaver, dagpleje, vuggestuer, fritidshjem og aldersintegrerede institutioner.
[2] Tilskuddet forhøjes som følge af variation i udgifterne mellem forskellige typer af dagtilbud inden for kommune, søskenderabat og fripladser, jf. næste afsnit.
[3] For selvejende daginstitutioner og puljeordninger kan disse forhold også være finansieret på anden vis.

udlejning af bygninger og lignende[4]. Og kommunen skal godkende og føre tilsyn med dagtilbuddene.

Puljeordninger har dog lidt flere frihedsgrader end selvejende daginstitutioner. Der stilles blandt andet ikke de samme bevillings- og regnskabsmæssige krav til puljeordninger som til de kommunale og selvejende daginstitutioner.

Der er ikke krav til størrelsen af en puljeordning eller gruppen bag puljeordningen. Blandt initiativtagerne findes virksomheder (virksomhedsbørnehaver for de ansattes børn), forældre, boligforeninger, bestyrelser for friskoler mv. Udlicitering af daginstitutioner sker normalt efter puljeordningsbestemmelsen.

Private pasningsordninger efter servicelovens §26 og §63 har langt større frihedsgrader end dagtilbud. De er blandt andet ikke omfattet af formålsbestemmelsen for dagtilbud, og de har mulighed for at udtrække overskud af driften.

Den væsentligste forskel på private pasningsordninger oprettet efter §26 og §63 er, at der kun ydes kommunalt tilskud ved førstnævnte[5]. Med det vedtagne lovforslag om frit valg over kommunegrænserne, bliver det fremover obligatorisk for kommunerne at tilbyde forældre mulighed for at få tilskud med til brug ved en privat pasningsordning efter §26.

Kommunen skal godkende aftalen mellem forældrene og en privat pasningsordning efter §26 og føre løbende tilsyn med ordningen. Der er fastsat en maksimal grænse for det kommunale tilskuds størrelse men ikke en minimal. Tilskuddet skal fastsættes ens for alle børn inden for samme aldersgruppe i kommunen, og det kan højest udgøre 85 pct. af den billigste nettodriftsudgift pr. plads i et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen.

Private pasningsordninger uden offentligt tilskud efter §63 kan maksimalt have op til 10 børn, hvis pasningen foregår i private hjem. De personer, der varetager pasningen, er ikke ansat af kommunen, men kommunen

[4] Socialministeren kan i henhold til servicelovens §138 efter indstilling fra kommunen give dispensation til, at der kan udtrækkes overskud.
[5] Der findes dog eksempler på institutioner oprettet som følge af §63, hvor forældre betaler med et tilskud fra §26.

skal føre tilsyn og give tilladelse, hvis der passes flere end 2 børn under 14 år mod betaling.

Forhøjelse af det kommunale tilskud

Det kommunale tilskud til dagtilbud kan forhøjes som følge af enten variation i udgifterne mellem forskellige dagtilbud inden for kommunen, søskenderabat eller fripladser.

Et stort antal kommuner har forskellige typer af dagtilbud beregnet for den samme aldersgruppe. Med henblik på at udligne prisforskellene mellem for eksempel dagplejer og vuggestuer, kan kommunerne *vælge at forhøje* det kommunale tilskud ud over de 70 pct. (67 pct.), som loven foreskriver. Forhøjelsesmuligheden gælder dog kun for kommunale dagtilbud og selvejende daginstitutioner, idet forældrebetalingen til en puljeordning ifølge loven skal fastsættes på baggrund af udgifterne i det enkelte dagtilbud.

Kommunerne skal som minimum yde obligatorisk *søskenderabat* i alle typer dagtilbud, hvorefter forældrene betaler fuld pris for den dyreste plads og maksimalt 50 pct. for de øvrige. Indtil nu har der ikke været givet søskenderabat til private pasningsordninger efter §26, men dette ændres i forbindelse med det vedtagne lovforslag om frit valg over kommunegrænserne.

I forhold til alle dagtilbudstyper er kommunerne endvidere forpligtede til at tilbyde økonomisk og socialpædagogisk *friplads*, hvis betingelserne er opfyldt. Økonomisk friplads tildeles afhængigt af forældrenes indkomst, hvorimod socialpædagogisk friplads tildeles, hvis kommunerne skønner det nødvendigt af sociale eller pædagogiske grunde, uafhængigt af forældrenes indkomst. Såfremt et barn med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne optages i dagtilbud af behandlingsmæssige årsager, skal forældrebetalingen nedsættes til det halve.

Kommunale frihedsgrader

Kommunerne har betydelige frihedsgrader på dagtilbudsområdet. Det er en kommunal beslutning, hvorvidt de vil indgå driftsoverenskomst med selvejende dagtilbud eller puljeordninger. Uanset om kommunerne vælger selv at drive dagtilbuddene eller overlader det til andre, beholder kommunen dog det overordnede ansvar.

Kommunerne fastsætter dagtilbudsstrukturen efter lokale behov. De skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser. Det udelukker imidlertid ikke, at der kan forekomme ventelister. I kommunernes skøn over, hvor mange dagtilbudspladser, der skal etableres, kan der indgå en række faktorer, herunder det faktiske udbud, den aktuelle og forventede efterspørgsel samt økonomiske forhold.

Med virkning fra den 1. januar 2003 blev anciennitetsprincippet for dagtilbud ophævet, så kommunerne nu selv fastsætter retningslinierne for optagelse i dagtilbud inden for de almindelige forvaltningsmæssige retsgrundsætninger. Alle børn har ret til optagelse i dagtilbud, men kommunerne kan lade visse grupper af børn vente lidt længere end andre på at få en plads.

Der er delvis behovsbestemt visitation. Ud fra en konkret vurdering af familiens tidsmæssige og barnets sociale behov kan kommunerne således beslutte at tilbyde enten en fuldtids- eller en deltidsplads.

Fleksibilitet i forhold til dagtilbud

Deltidspladser kan etableres i form af halve dage eller moduler af en vis varighed. For at der er tale om deltidspladser, skal forældrebetalingen være tilsvarende nedsat i forhold til en fuldtidsplads. Forældrene kan dog aldrig dække mere end de 30 pct. (33 pct.) af driftsudgifterne per plads, som loven foreskriver.

Der er ikke i loven fastsat krav til åbningstiden i dagtilbuddene. Kommunen, eller i visse tilfælde forældrebestyrelsen, fastlægger dagtilbuddenes åbningstider, der kan variere inden for kommunen.

Kommunerne kan uddelegere en betydelig grad af kompetence til både kommunale dagtilbud, selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Der er endvidere mulighed for, at dagtilbuddene kan have et forskelligt kvalitativt indhold i form af en forskellig pædagogisk profil. Eksempelvis er der inden for de senere år oprettet en del skovbørnehaver.

Traditionelt har det været op til kommunerne at beslutte, hvorvidt de vil tilbyde forældrene at kunne fremsætte ønske om at benytte bestemte dagtilbud inden for kommunen. Endvidere har forældrene kun kunnet benytte dagtilbud i andre kommuner, hvis der forelå en mellemkommunal aftale herom.

Samdrift og fælles ledelse af skole og dagtilbud

Folketinget har med virkning fra den 1. august 2003 vedtaget en ændring af folkeskoleloven, så den hidtidige forsøgsordning *Skole og dagtilbud som et integreret tilbud i landdistrikter* gøres permanent, således at kommunen selv kan godkende, at folkeskole og kommunalt dagtilbud i landdistrikter har fælles ledelse.

I forvejen er valgmulighederne mellem SFO og dagtilbud i form af fritidshjem udtryk for fleksibilitet i mange kommuner.

Efter den nye bestemmelse i folkeskolelovens §24 a, kan kommunalbestyrelsen efter indstilling fra skolebestyrelsen og forældrebestyrelsen i et kommunalt dagtilbud, oprettet i henhold til lov om social service, godkende, at en folkeskole, med eventuel skolefritidsordning, og et dagtilbud har fælles leder og fælles bestyrelse. Det er en betingelse, at skolen er beliggende i et landdistrikt, eller normalt ikke har over 150 elever og er beliggende i et byområde med ikke over 900 indbyggere.

Undervisningsministeren fastsætter efter aftale med socialministeren nærmere regler herom, og kan i den forbindelse fravige bestemmelserne i kapitel 6 om styrelsen af kommunens skolevæsen. Det sidste betyder, at skolebestyrelsen kan udvides med repræsentanter for forældre til børn i dagtilbuddet således, at forældrebestyrelsen for denne nedlægges, og forældrene derved fraskriver sig retten til en selvstændig brugerbestyrelse.

Ordningen er et resultat af en række forsøg, der har fundet sted i de senere år, og som har omfattet i alt ca. 20 forsøg med samdrift.

Opsamling

Reglerne på dagtilbudsområdet i forhold til finansiering, driftsform og frihedsgrader er sammenfattet i *tabel 5.1*.

Tabel 5.1. Sammenligning af dagpasningsmuligheder

Type	Finansiering	Driftsform	Frihedsgrader
Kommunale dagtilbud (dagplejere og daginstitutioner)	Kommunalt tilskud og forældrebetaling. Det kommunale tilskud skal udgøre min. 67/70 pct. af driftsudgifterne for det enkelte dagtilbud eller dagtilbud af samme type.	Kommunalt drevne.	Ikke mulighed for at trække overskud ud af driften. Omfattet af formålsbestemmelsen for dagtilbud. Kan ikke tilbyde tilkøbsydelser.
Selvejende daginstitutioner	Som ovenfor.	Driftsoverenskomst.	Som ovenfor. Dog mulighed for fortjeneste på administration og tilkøbsydelser.
Puljeordninger	Kommunalt tilskud, forældrebetaling og evt. anden finansiering. Forældrebetalingen kan maks. udgøre 30/33 pct. af driftsudgifterne i det enkelte dagtilbud.	Skal godkendes, og der skal foreligge en aftale om driften.	Som for selvejende daginstitutioner.
Private pasningsordninger med kommunalt tilskud (§26)	Kommunalt tilskud på maks. 85 pct. af billigste aldersvarende tilbud. Herudover forældrebetaling og evt. anden finansiering. Intet loft over forældrebetalingen.	Kommunen skal føre tilsyn og godkende aftale og ordning.	Mulighed for at trække overskud ud af driften. Ikke omfattet af formålsbestemmelsen.
Private pasningsordninger uden kommunalt tilskud (§63)	Forældrebetaling og evt. anden finansiering. Intet loft over forældrebetalingen.	Kommunen skal føre tilsyn og tillade, hvis der passes flere end to børn mod betaling.	Mulighed for at trække overskud ud af driften. Ikke omfattet af formålsbestemmelsen.

Anm.: Ud over de nævnte pasningsmuligheder findes der åbne pædagogiske tilbud, legesteder og amtslige dagtilbud til børn med fysisk eller psykisk handicap. Endvidere kan kommunerne vælge at tilbyde tilskud til pasning af egne børn.

5.3. Brugen af de forskellige dagtilbudstyper og frit valg

Der findes et stort indslag af private leverandører i form af selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Godt 2/3 af alle dagtilbud i kommunerne er kommunale, mens de resterende overvejende er selvejende eller oprettet efter puljeordningsbestemmelsen.

De kommunale dagtilbuds andel har været svagt stigende i løbet af det seneste årti. I perioden 1992-2002 er der samlet set sket en stigning fra 63 pct. til 68 pct. i antallet af kommunalt ejede daginstitutioner, mens antallet af selvejende daginstitutioner og puljeordninger i samme periode er faldet fra 36 pct. til 30 pct.[6].

Udliciterede daginstitutioner, hvor et privat kommercielt firma som for eksempel Titibo har overtaget opgaven, er der til gengæld ikke mange af. Skovbo Kommune indgik i 1997, som den første i landet aftale med et privat firma om at drive en af kommunens daginstitutioner, uden at opgaven blev udbudt. Siden hen har flere andre kommuner enten indgået tilsvarende aftaler eller gennemført egentlige udliciteringer. I 2002 var der 7-8 kendte, potentielle leverandører på markedet.

Tilbud om frit valg mellem forskellige dagtilbud

I forbindelse med vedtagelsen af de kommunale budgetter for 2002 blev kommunerne bedt om at svare på, i hvilket omfang de gav forældrene mulighed for frit valg mellem konkret dagtilbud inden for kommunen eller alternativt at fremsætte vejledende ønske om optagelse i et konkret dagtilbud.

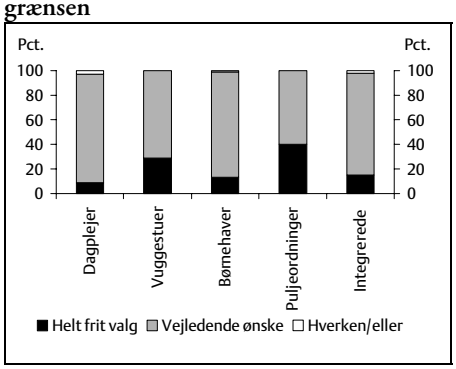
Det var de færreste kommuner, der lod forældrene vælge helt frit. Mere end to tredjedele af de kommuner, der havde to eller flere af de enkelte dagtilbudstyper, lod dog forældrene fremkomme med et vejledende ønske.

Puljeordninger var den dagtilbudstyper, hvortil forældrene oftest havde mulighed for at væge helt frit. I de kommuner, der havde mere end én puljeordning, var det i 40 pct. af tilfældene muligt at vælge den konkrete ordning, mens det i de resterende 60 pct. af kommunerne var muligt at fremsætte vejledende ønske[7], *jf. figur 5.1.*

[6] De resterende er amtskommunalt ejede eller kommunalt ejede udliciterede institutioner.

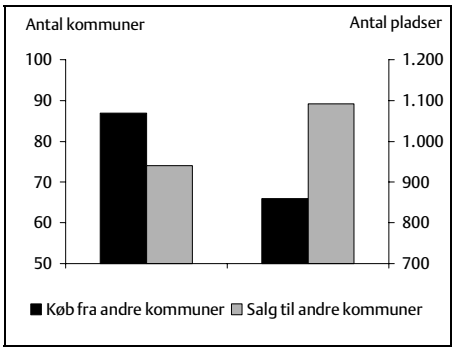
[7] Spørgsmål og svar giver ikke mulighed for at udlede, om forældrene, der bor i kommuner med både dagpleje, vuggestue og aldersintegreret institution, kan fremsætte vejledende ønske om at få barnet optaget i en af de forskellige dagtilbudstyper. Kommunerne har haft vanskeligt ved at forstå spørgsmålet, og det er derfor udgået af spørgeskemaet for 2003.

Figur 5.1. Frit valg inden for kommunegrænsen



Anm.: Omfatter alene kommuner, der har mere end én af de konkrete tilbudstyper.
Kilde: Kommunernes budgetindberetninger for 2002. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Figur 5.2. Frit valg over kommunegrænserne



Anm.: Der er i spørgeskemaet spurgt om antal helårspladser ekskl. midlertidige aftaler for eksempel som følge af borgeres flytning.
Kilde: Kommunernes budgetindberetninger for 2003. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det har indtil nu været frivilligt for kommunerne, om de vil tilbyde tilskud til forældre til brug ved private pasningsordninger efter servicelovens §26. Niveauet for, hvor mange kommuner, der tilbyder tilskud til private pasningsordninger har inden for de senere år ligget stabilt. For 2003 har i alt 176 kommuner valgt at give mulighed for tilskud til private pasningsordninger efter §26, og det forventes, at lidt over 3.300 børn vil blive passet i ordningerne.

Hvorvidt forældrene har kunnet benytte dagtilbud i andre kommuner har været afhængigt af, om der forelå en aftale kommunerne imellem. Af en undersøgelse foretaget af KL fremgår, at 156 kommuner i 2000 havde en samarbejdsaftale med andre kommuner. Samarbejdsaftalernes indhold varierer imidlertid meget og spænder fra ad hoc aftaler i forbindelse med konkrete ønsker til faste aftaler mellem en større kreds af kommuner. I de fleste tilfælde har kommunerne givet mulighed for, at et barn kunne blive i en anden kommunes dagtilbud i en overgangsperiode i forbindelse med en flytning, indtil der kunne anvises plads i tilflytningskommunen. Det er de færreste kommuner, der har indgået aftaler, der har givet forældrene en generel mulighed for at tage et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner. Som det fremgår af *figur 5.2* ovenfor, har kun 36 pct. af kommunerne budgetteret med køb af pladser i andre kommune i 2003,

hvor købet ikke har haft en midlertidig karakter for eksempel i forbindelse med en flytning.

Antallet af børn, der er blevet passet i andre kommuner, er ligeledes beskedent og har været svagt faldende de senere år. I 2003 har kommunerne budgetteret med køb af pladser til knap 1.000 børn i andre kommuner.

5.4. Karakteristika og særlige hensyn på området

Der er forskellige hensyn, det kan være hensigtsmæssigt at tage højde for ved indretningen af frit valg på dagtilbudsområdet. Hensynene er i vidt omfang blevet tilgodeset ved det vedtagne lovforslag om frit valg over kommunegrænserne, og de er også relevante i forhold til en eventuel senere udvidelse af det frie valg til at omfatte private kommercielle leverandører. Særligt efterspørgselsudviklingen og omkostningsstrukturen har betydning for, hvordan styringsinstrumenterne og afregningen til forskellige leverandører bør fastsættes.

Efterspørgselsudviklingen

Igennem det sidste årti er dagtilbudsområdet blevet udbygget kraftigt. Alene fra 1994 til 2002 steg antallet af indskrevne børn i dagtilbud med ca. 20 pct. fra 315.000 til 382.000 personer[8].

Området er nu ved at være fuldt udbygget. 9 ud af 10 kommuner tilbyder pasningsgaranti for børn under skolealderen inden for seks måneder, og antallet af børn på venteliste er reduceret væsentligt. Ifølge ventelisteopgørelserne er antallet af børn på akut venteliste[9] faldet fra ca. 18.000 i 1994 til ca. 1.300 ved udgangen af 2002[10].

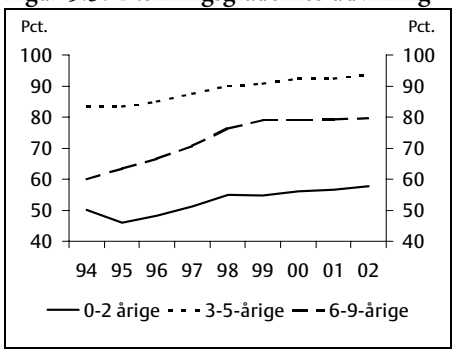
[8] Hertil kommer, at antallet af indskrevne i SFO er fordoblet i samme periode, fra 90.000 i 1994 til 181.000 i 2002.

[9] Antal børn på akut venteliste omfatter alle børn, der ikke har en plads, hvor forældrene ønsker en plads her og nu. Den akutte venteliste omfatter ikke de børn, som afventer oprykning fra *for eksempel* dagpleje/vuggestue til børnehave eller overflytning fra en daginstitution til en anden, ligesom børn/forældre, der har fået tilbudt en plads men sagt nej tak, *for eksempel* fordi de kun vil have plads i en bestemt institution, heller ikke er omfattet.

[10] Opgørelsen i 2002 er uden 0-årige på akut venteliste i København. Københavns Kommune har i indberetningen til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om den akutte venteliste oktober 2002 bemærket, at det oplyste antal børn på akut venteliste i aldersgruppen 0-2 år alene medtager antal 1-2-årige børn på akut venteliste.

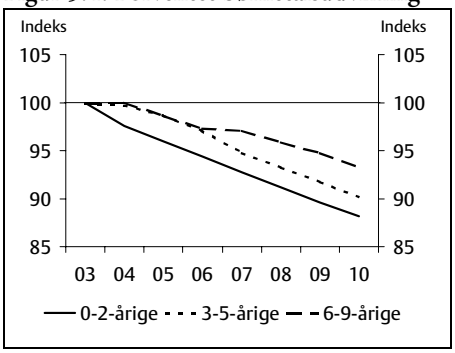
Samtidig forventes antallet af børn i førskolealderen frem til 2010 at falde med ca. 48.500 personer. Med en vis geografisk variation står kommunerne derfor overfor enten at skulle lukke dagtilbud eller indskrænke bevillingerne for at undgå standardglidninger med højere enhedsudgifter til følge, *jf. figur 5.3 og 5.4*. Enkelte kommuner har dog en væsentlig stigning i efterspørgselen.

Figur 5.3. Dækningsgradernes udvikling



Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 5.4. Forventet børnetalsudvikling



Kilde: DREAM.

Omkostningsstrukturen

Der er faste omkostninger i form af eksempelvis udgifter til lokaler forbundet med at drive dagtilbud, og marginalomkostningerne ligger normalt under gennemsnitsomkostningerne.

Den måde, bevillingerne indrettes på inden for et område vil sjældent afspejle omkostningsstrukturen fuldt ud, men den kan give en indikation af, hvordan omkostningsstrukturen ser ud.

Bevillingsstrukturen for de kommunale driftstilskud til afholdelse af løbende udgifter afhænger blandt andet af decentraliseringsgrad. Er decentraliseringen gennemført fuldt ud i økonomistyringen, anvendes typisk et fast tilskud per barn per måned, uanset institutionens størrelse og variation i dækningsgrad. Den enkelte institution tilpasser udgifterne til indtægterne. De fleste kommuner bruger dog en grundbevilling samt et børnetalsafhængigt beløb, der aftrappes, når antallet overstiger et vist niveau, *jf. boks 5.1*.

Boks 5.1. Bevillingsstruktur i forhold til kommunale daginstitutioner

Kommunerne afholder anlægsudgifterne til kommunalt drevne dagtilbud. Driftsudgifterne er typisk opdelt i en grundbevilling til eksempelvis bygnings- og børnerelateret drift samt administration, og egentlige børnetalsafhængige beløb til løn, der oftest er sammensat som en knæktakst, hvor der betales mindre per barn i større institutioner.

Århus Kommune gennemførte i Børneanalysen i forbindelse med budgetforlig 2000 en undersøgelse af udgifterne per plads i henholdsvis små og store børnehaver. Den viste, at de mindste børnehaver var væsentligt dyrere end de større. Et barn i en lille børnehave med kun 20 børn kostede eksempelvis 36 pct. mere for kommunen at passe end et barn i en 60-børns børnehave. Forskellene tilskrives overvejende, at der er stordriftsfordele på området, og at de mindre dagtilbud har relativt højere lønudgifter per barn, blandt andet fordi det er lettere at slå stuer sammen i udkantsåbningstiderne i større daginstitutioner.

Når visse kommuner har mange mindre daginstitutioner, kan det skyldes geografiske årsager.

Geografiske og sociale hensyn samt hensyn til afledte effekter på arbejdsudbud og pasningsgaranti

Forældrene må generelt betragtes som en relativt stærk brugergruppe, der kan træffe kvalificerede valg under forudsætning af, at de har tilstrækkelig information. Der kan dog være et politisk ønske om at kunne påvirke dagtilbudsstrukturen ud fra geografiske eller sociale hensyn, ligesom det ved indretningen af reglerne på området kan være hensigtsmæssigt at tage højde for afledte effekter på arbejdsudbuddet og kommunernes mulighed for at opretholde pasningsgarantier.

Geografiske hensyn tilgodeses i dag ved, at kommunerne står for anlægsinvesteringerne i forbindelse med etableringen af dagtilbud, samtidig med at det er kommunerne, som afholder udgifterne til husleje og bygningsvedligeholdelse. Såfremt man i højere grad går over til et takstbaseret system, hvor der afregnes til en fast enhedspris per barn, kan det medvirke til at svække muligheden for at tage geografiske hensyn.

De sociale hensyn tilgodeses blandt andet gennem formålsbestemmelsen for dagtilbud. Endvidere tilgodeses de via reglerne om friplads og søskenderabat.

Frit valg mellem leverandører eller mellem forskellige indholds- og prismæssige standarder kan betyde, at der opstår en større grad af differentiering mellem forskellige brugergrupper. Allerede i dag har forældrene dog i

langt de fleste kommuner mulighed for at kunne ønske bestemte dagtilbud og påvirke dagpasningens længde, uden at det normalt giver anledning til større problemer.

Dagtilbudsreglerne kan spille ind på arbejdsudbuddet. Ud fra en økonomisk betragtning kan det være hensigtsmæssigt med en vis fleksibilitet og behovsbestemt visitation, så forældre, der er på arbejdsmarkedet hurtigt kan få tilbudt en dagtilbudsplads – måske også hurtigere end personer uden arbejde. Ligesom det af økonomiske og sociale grunde er vigtigt, at en ledig, der får job, kan få en dagtilbudsplads hurtigt.

Endelig er det ved indretningen af frit valg på området nødvendigt at tage højde for, at de fleste kommuner har indført pasningsgaranti, hvor de har mulighed for at sænke det kommunale tilskuds størrelse. Der er i alt 245 kommuner, som har indført pasningsgaranti efter servicelovens bestemmelser i 2003, og heraf har 227 kommuner besluttet at hæve forældrebetalingsandelen.

5.5. Frit valg over kommunegrænserne

For nogle børnefamilier er det af familiemæssige eller geografiske årsager væsentligt at kunne få et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner. Det gælder ikke mindst for børnefamilier, som bor tæt på kommunegrænsen eller pendler til en større by for at arbejde.

Hidtil har det været op til kommunerne, hvorvidt de ville give forældrene mulighed for at vælge dagtilbud i andre kommuner. Den 29. april 2003 blev lovforslaget om frit valg over kommunegrænserne imidlertid vedtaget, hvilket indebærer, at forældrene får et krav på at kunne få et tildelt tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner fra den 1. januar 2004.

Hovedpunkterne i lovforslaget er gengivet i *boks 5.2*. Udover at indføre frit valg over kommunegrænserne indeholder lovforslaget også krav om, at forældrene fremover skal have mulighed for at kunne tilkendegive ønske om optagelse i konkrete dagtilbud. Endvidere indeholder det en forbedring af vilkårene for de privat pasningsordninger oprettet efter §26. Alle kommuner skal fremover tilbyde tilskud til brug af en private pasnings-

ordninger efter §26. Desuden bliver de private pasningsordninger omfattet af reglerne om søskenderabat.

Boks 5.2. Hovedpunkterne i lovændringen om frit valg over kommunegrænserne

Frit valg over kommunegrænserne:

- Forældrene får krav på at kunne få et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner.
- Hjemkommunens politikere kan beslutte, at et barn skal være berettiget til en plads i hjemkommunen, før der gives tilskud.
- Kommunerne kan afvise børn udefra, hvis det er begrundet i kapacitetsmæssige årsager, og hvis væsentlige hensyn til fra kommunen ellers ville blive tilsidesat.
- Tilskuddet fastsættes ud fra hjemkommunens udgiftsniveau, dog sådan at det højest skal udgøre 70 pct. af de budgetterede driftsudgifter per plads i det benyttede dagtilbud.
- Kommunerne kan vælge frivilligt at forhøje tilskuddet herudover.
- Tilskuddet forhøjes som følge af friplads og søskenderabat.

Også inden for kommunegrænsen:

- Forældrene får krav på at kunne tilkendegive ønske om optagelse i konkrete dagtilbud.

I forhold til private pasningsordninger efter §26:

- Det gøres for obligatorisk for kommunerne at tilbyde tilskud til brug ved private pasningsordninger efter §26.
- De private pasningsordninger omfattes af reglerne om søskenderabat.

Ved frit valg over kommunegrænserne bevares de eksisterende regler om, at det er hjemkommunens politikere, der beslutter i hvilken rækkefølge børn skal have tilskud. Kommunen har mulighed for at fastsætte kriterier, så et barn, der ønskes passet i en anden kommune, ikke nødvendigvis skal vente på at få anvist plads i egen kommune.

Med lovforslaget får kommunerne endvidere mulighed for at beslutte at afvise at optage børn udefra, hvis det er begrundet i kapacitetsmæssige årsager, og hvis væsentlige hensyn til kommunens egne borgere ellers ville blive tilsidesat. Socialministeren fastsætter nærmere regler. Såfremt kommunerne ikke kan afvise børn udefra af kapacitetsmæssige årsager, ville de i visse tilfælde kunne blive tvunget til at sætte en eventuelt pasningsgaranti over styr med deraf følgende forhøjelse af den kommunale tilskudsandel til følge. Desuden kan det anses for uretfærdigt for hjemkommunens bor-

gere, hvis de kunne kommer til at vente væsentligt længere på grund af optag udefra. Det ville være i modstrid med princippet om, at borgerne får den service, de har betalt skat efter.

Tilskuddet til brug i andre kommuner skal med lovændringer fastsættes ud fra hjemkommunens udgiftsniveau, hvilket harmonerer med, at det er dette niveau, borgerne har betalt skat til. Ud fra en borgervinkel kan der argumenteres for, at det kun er rimeligt, at borgerne betaler henholdsvis mere eller mindre, hvis de vælger et andet serviceniveau i andre kommuner.

Konkret betyder ændringen, at tilskuddet fastsættes, så det svarer til 70 pct. af de gennemsnitlige driftsudgifter per plads for dagtilbud i hjemkommunen beregnet for den aldersgruppe, som barnet tilhører, og at forældrene herefter betaler differencen op til de gennemsnitlige driftsudgifter per plads i det benyttede dagtilbud. Ved brug af billigere tilbud i andre kommuner fastsættes hjemkommunens tilskud, så det svarer til højest 70 pct. af de budgetterede driftsudgifter per plads i det benyttede dagtilbud. Kommunerne har dog frihed til at forhøje tilskuddet, og det skal under alle omstændigheder forhøjes som følge af friplads og søskenderabat.

Ud fra en økonomisk betragtning kan det være hensigtsmæssigt at fastsætte tilskuddet og forældrebetalingen ud fra driftsudgifterne, da marginalomkostningerne ved at drive dagtilbud ligger under gennemsnitsomkostningerne. Kommunerne står ikke over for at skulle udbygge kapaciteten i de kommende år. Derfor ville kommunerne alt andet lige blive "overkompenseret" for at optage børn udefra, såfremt de fik en højere takst. Ligeledes ville hjemkommunen kunne få et tab, når forældrene søgte væk, idet de er nødt til at tilpasse på marginaludgifterne.

Muligheden for at få friplads og søskenderabat ved brug af dagtilbud i andre kommuner tilgodeser sociale hensyn. Det fremgår af *tabel 5.2,* at der er en relativt stor spredning i de gennemsnitlige udgifter beregnet for samme aldersgruppe på tværs af forskellige dagtilbudstyper. Det ville – vis ikke tilskuddet blev nedsat – medføre, at forældrene ellers i nogle situationer kunne "spekulere" i at vælge billigere dagtilbud i andre kommuner.

Tabel 5.2. Gennemsnitlig enhedsudgift pr. plads

	Dagpleje	Vuggestuer	Børnehaver	Integrerede institutioner	Fritidshjem
Laveste kvartil	71.216	98.872	46.467	41.071	31.623
Gennemsnit	74.203	105.529	51.907	55.617	35.047
Højeste kvartil	78.866	113.295	57.010	70.240	39.291

Anm.: Enhedsomkostningerne er beregnet som bruttodriftsudgifter divideret med antal indskrevne i de enkelte kommuner. Der er set bort fra de 5 kommuner, der har henholdsvis de højeste og de laveste bruttodriftsudgifter per indskrevet. Opgjort på baggrund af de kommunale regnskaber for 2001 opskrevet til 2003 pris- og lønniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, de kommunale regnskaber og den sociale ressourceopgørelse.

Der kan være klare fordele ved, at kommunerne kan vælge at forhøje tilskuddet til brug af dagtilbud i andre kommuner. Det er således med til at forbedre ressourceallokeringen, hvis brugerne søger derhen, hvor der er ledig kapacitet. Når eksempelvis en kommune har børn på venteliste, mens nabokommunen har ledige pladser, kan det være hensigtsmæssigt, at hjemkommunen kan give et højere tilskud for at øge den anden kommunes mulighed for at optage børn udefra.

5.6. Private leverandører og frit valg på dagtilbudsområdet

Der er i dag relativt få private leverandører på dagpasningsområdet i form af private virksomheder. Dette kan skyldes, at etablering af en puljeordning kræver aftale med kommunen, og at det kun i begrænset omfang er muligt at trække et overskud ud af driften. Hertil kommer diverse administrative krav samt vanskeligheder ved at foretage større effektiviseringer uden at skære i normeringerne.

Det svagt udviklede marked på dagtilbudsområdet mindsker mulighederne for at tilbyde borgerne et frit valg, hvor der kan vælges markant forskellige ydelser og tilbud.

Lovforslaget om frit valg over kommunegrænserne lægger op til, at der skal være en fase II, hvor det frie valg udvides til at omfatte private leverandører. Allerede med lovforslagets bestemmelse om, at det fremover skal være obligatorisk for kommunerne at tilbyde tilskud til private pasningsordninger efter §26, vil det frie valg til private leverandører imidler-

tid være udvidet. Private pasningsordninger, der finansieres via §26, har i visse tilfælde karakter af daginstitutioner, *jf. boks 5.3.*

Boks 5.3. Private daginstitutioner i Blaabjerg Kommune

I Blaabjerg Kommune er der to private børnehaver, der er finansieret via forældres tilskud efter §26. De to børnehaver har henholdsvis 32 og 33 børn. Børnehaverne fungerer godt og forældrene er tilsyneladende tilfredse med børnehaverne.

Den ene af børnehaverne blev oprindeligt etableret, fordi kommunen sagde nej til at etablere den som puljeordning, mens den anden blev oprettet på baggrund af erfaringerne fra den første. Kommunen var ved etableringen nødt til at mindske antallet af pladser i de kommunale dagtilbud, men tilskuddet per barn er en billigere løsning for kommunen end den gennemsnitlige udgift til øvrige dagtilbudspladser.

Kilde: Blaabjerg Kommune.

En yderligere udvidelse af det frie valg til private leverandører vil enten kunne tage udgangspunkt i en eller flere af de allerede kendte dagpasningstyper, eller der vil kunne skabes helt nye regler. Eksempelvis kunne de gældende regler for selvejende daginstitutioner og puljeordninger harmoniseres og tilpasses, så de bliver mere fleksible. Der kunne også tages afsæt i bestemmelsen om tilskud til private pasningsordninger efter §26.

I det følgende diskuteres fordele og ulemper ved at indrette frit valg til private leverandører på dagtilbudsområdet på forskellige måder. Der tages ikke stilling til, hvilke regler der eventuelt ville skulle tages udgangspunkt i.

Overvejelser ved udvidelse af mulighederne for inddragelse af private

Afsættet tages i, at forældrene har mulighed for at tage et tilskud med til brug ved private leverandører. Med det fremsatte lovforslag om frit valg over kommunegrænserne ændres servicelovens forældrebetalingsbegreb til et tilskudsbegreb, hvilket tydeliggør, at der er tale om en tilskudsmodel på dagtilbudsområdet.

Hvis man ønsker yderligere at udvide mulighederne for at inddrage private leverandører, er det nødvendigt at forholde sig til:

- Det kommunale tilskuds størrelse.
- Leverandørernes frihedsgrader i forhold til at udtrække profit, fastsættelse af forældrebetalingen, anvisnings- og afvisningsret og muligheden for at påvirke det kvalitative og pædagogiske indhold.
- Det offentliges rolle i forhold til at fastsætte eventuelle kvalitets- og priskrav, godkendelse, tilsyn, informationstilvejebringelse mv.
- Forældreindflydelse.

Aspekterne diskuteres nedenfor i den nævnte rækkefølge, om end de skal ses i sammenhæng. Der kan således argumenteres for, at tilskuddets størrelse ikke kan ses uafhængigt af, om de private leverandører har større frihedsgrader og eksempelvis ikke opfylder en del af den kommunale forsyningsforpligtelse, hvor de garanterer et bestemt antal pladser.

Det kommunale tilskuds størrelse

De private leverandører vil kun have et incitament til at træde ind på markedet, hvis de får deres omkostninger dækket. Dette er dog ikke ensbetydende med, at det kommunale tilskud nødvendigvis skal være det samme som ved brug af kommunale dagtilbud. De private leverandørers omkostninger kan dækkes via både det offentlige tilskud og gennem egenbetaling. Herudover kan de få dækket deres omkostninger med et lavere tilskud, hvis de er mere effektive.

Man kan forestille sig, at det kommunale tilskud til private leverandører fastsættes på tre forskellige måder:

- Som i modellen for frit valg over kommunegrænserne.
- Højere, så det indeholder et "ejendomstillæg" til dækning af bygningsrelaterede omkostninger.
- Lavere, som det allerede sker i forhold til private pasningsordninger efter §26.

Hvordan tilskuddet fastsættes, må bero på en afvejning af hensynet til det frie valg og lige konkurrence over for styringsmæssige og udgiftspolitiske hensyn.

Tilskud som ved frit valg over kommunegrænserne

Hvis tilskuddet fastsættes som i forbindelse med den oven for præsenterede model for frit valg over kommunegrænserne, vil det indebære, at borgerne kan få et tilskud med til brug ved private leverandører, som er fast-

sat på baggrund af driftsudgifterne i hjemkommunens dagtilbud (bortset fra ejendomsudgifter), og at tilskuddet hæves som følge af friplads, søskenderabat og måske ekstra timer til støtte for børn med særlige behov.

Modellen vil være nem at administrere, let for borgerne at gennemskue og giver i en vis udtrækning ligestilling mellem frit valg over kommunegrænserne og i forhold til private leverandører. Ved frit valg over kommunegrænsen betaler udførerkommunen dog de bygningsrelaterede udgifter. Modellen tager endvidere delvis højde for omkostningsstrukturen, idet der ikke indregnes ejendomsomkostninger i tilskuddets størrelse. Modellen forholder sig ikke til, hvordan de private leverandører får dækket deres ejendomsomkostninger.

Højere tilskud
Hvis tilskuddet sættes højere, så det indeholder et "ejendomstillæg" til bygningsrelaterede udgifter, vil det umiddelbart i størst mulig grad sidestille kommunens egne dagtilbud og de private leverandører i forhold til tilskuddets størrelse, hvilket medvirker til at fremme konkurrencen. Ud fra en styringsmæssig betragtning er modellen dog ikke nødvendigvis at foretrække.

For det første vil et ejendomstillæg, der fastsættes, så tilskuddet eksempelvis svarer til de gennemsnitlige omkostninger per plads for den pågældende aldersgruppe i kommunen, kunne betyde, at visse private leverandører ville være villige til at løse opgaven billigere i kraft af skalaøkonomiske fordele eller større effektivitet.

For det andet kan det give incitamenter til opførelse af tilbud, der er uhensigtsmæssige ud fra en udgiftsmæssig betragtning. I en situation, hvor efterspørgslen falder, og hvor der er allerede afholdte kapitaludgifter bundet i de kommunale dagtilbud, vil en marginal afvandring, som gør, at de offentlige dagtilbud har eksempelvis en 90 pct. belægning, alt andet lige enten betyde merudgifter eller reduceret service som følge af, at der er aftagende gennemsnitsomkostninger.

Lavere tilskud
Endelig kan tilskuddet fastsættes lavere end ved frit valg over kommunegrænserne. Et lavere tilskud til brug ved private leverandører vil i videst muligt omfang tilgodese styringsmæssige hensyn. Der kan endvidere argumenteres for, at det er retfærdigt, at tilskuddet fastsættes lavere, hvis

ikke de private leverandører pålægges de samme forpligtelser som offentlige dagtilbud. Hvilke forpligtelser, de private leverandører har, afhænger af den valgte model, idet der kan stilles krav om, at de private skal leve op til samme forpligtelser, eller man kan lade de private have større frihedsgrader til for eksempel at kunne afvise børn med behov for ekstra støtte som på friskoleområdet, hvor skolerne til gengæld får et mindre tilskud.

De private leverandørers frihedsgrader og forpligtelser

Reglerne omkring tilskuddets størrelse vil blandt andet kunne knyttes til, hvilke frihedsgrader og forpligtelser de private leverandører får. Frit valg og betydelige frihedsgrader harmonerer generelt godt, idet frihedsgrader kan være med til at fremme et varieret udbud eller i det mindste et udbud, der passer med forældrenes ønsker og behov. Vide frihedsgrader kan imidlertid også have styringsmæssige og sociale konsekvenser afhængigt af, hvordan reglerne indrettes.

De forhold, der særligt vil skulle tages stilling til i forhold til de private leverandørers frihedsgrader og forpligtelser, er leverandørernes mulighed for at:

- Udtrække et overskud (profit).
- Selv at fastsætte forældrebetalingen.
- Muligheden for at kunne afvise at optage børn.
- Selv at kunne påvirke tilbuddets kvalitative indhold og pædagogiske profil.

Mulighed for at trække et overskud ud af driften

Det er i dag kun muligt at trække et overskud ud af driften af kerneydelsen for private pasningsordninger, hvor forældrene betaler med et §26-tilskud, hvorimod det ikke er muligt i forhold til selvejende daginstitutioner og puljeordninger. I selvejende daginstitutioner og puljeordninger kan der udelukkende tages et administrationsbidrag og tjenes på tilkøbsydelser.

Flere af de kommuner, der har udliciterede daginstitutioner, peger på, at den manglende profitmulighed er hæmmende for, at der opstår et marked for dagtilbudsydelser, idet kommercielle leverandørers incitamenter til at træde ind på markedet er svagt, *jf. for to eksempler boks 5.4.*

Boks 5.4. Eksempler på kommuner med erfaring med udlicitering af daginstitutioner

Assens kommune
Assens kommune udliciterede med virkning fra den 1. januar 2000 driften af fire daginstitutioner til Jysk Rengørings Service (JRS). Kommunen betegner selv processen og samarbejdet med JRS som god og lærerig, om end kommunen efterfølgende har opsagt kontrakten.

Kommunen har ikke haft problemer med at udlicitere inden for reglerne, men nævner nogle barrierer og forslag i forhold til lovgivningen i forbindelse med mulighederne for udlicitering, herunder:

- Det er et problem, at operatøren ikke kan tjene penge på driften.
- Kommunernes tilsynsforpligtelse skal styrkes i forbindelse med udlicitering.

Frederiksberg kommune
Frederiksberg Kommune gennemførte i november 2000 et åbent udbud af børnehaven *Harmonien.*

Målsætningerne med projektet er indfriet, idet det har genereret en løbende udviklingsproces med fokus på tilvejebringelse og dokumentation af kvalitet samt skabelse af et mere differentieret pasningsudbud med mulighed for tilkøbsydelser.

Udliciteringsprocessen har dog også vidnet om et uudviklet marked med få private leverandører. Ifølge Frederiksberg Kommune kunne dette blandt andet skyldes, at:

- Kombinationen af mange engagerede eksterne interessenter og stor politisk bevågenhed gør området til lidt af et minefelt, hvor eventuelle virksomheder vurderer risikoen for negativ "branding" som særligt stor.
- Der er relativt få potentielle leverandører med erfaring på området, samtidigt med at det for nye leverandører kan være svært at gennemskue omfanget af det egentlige produkt (til forskel fra for eksempel rengøring).
- Det økonomiske incitament kan være for ringe, idet der ikke kan udtrækkes overskud af andet end tilkøbsydelser.

Kilde: Assens og Frederiksberg kommune.

Det vil være væsentligt nyt, hvis private leverandører i form af dagtilbud får mulighed for at trække overskud ud af driften. Baggrunden for, at der kun passes relativt få børn i private pasningsordninger efter §26, hvor der kan udtrækkes overskud, kan være tilskuddets størrelse.

Fastsættelse af forældrebetalingen
Indførelse af en profitmulighed har primært til formål at gøre det mere attraktivt at træde ind på markedet for dagtilbudsydelser for herigennem at skabe pres for større effektivitet og variation i pasningsmulighederne.

Det kan herudover overvejes, hvorvidt de private leverandører skal have mulighed for at fravige de forældrebetalingsregler, der i dag gælder for kommunale dagtilbud og private leverandører i form af selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Hvis de private leverandører får mulighed for selv at fastsætte forældrebetalingen, vil der kunne opstå et marked med langt mere differentierede ydelser.

Den mest vidtgående model er at give de private leverandører mulighed for både at udtrække profit og selv fastsætte forældrebetalingen. Det indebærer, at forældrene, når de har opnået ret til at få et tilskud fra kommunen, kan tage tilskuddet med til de private leverandører, hvorefter de betaler differencen op til pladsens pris.

Modellen kan medføre et pres på de kommunale dagtilbud og en eventuel pasningsgaranti i kommuner, der i dag har mange selvejende institutioner og puljeordninger, hvis tilskuddet sættes tilstrækkeligt højt. Selvejende daginstitutioner og puljeordninger udgør i gennemsnit en tredjedel af alle daginstitutioner, *jf. afsnit 5.3*. Såfremt disse får mulighed for selv at fastsætte forældrebetalingen, kan det medføre, at en del forældre kommer til at betale mere for deres børns dagtilbud og derfor vil søge imod de relativt billigere offentlige tilbud.

Hvor stort problemet med presset på de øvrige dagtilbud er i praksis, er vanskeligt at sige. Det må forventes at afhænge af en kombination af, hvor høje taksterne bliver, og hvilken andel de selvejende daginstitutioner og puljeordningerne udgør i kommunen på tidspunktet for indførelse af de ændrede regler. For kommuner, der kun har få selvejende daginstitutioner og puljeordninger, må konsekvenserne forventes at være relativt beskedne. For kommuner med mange private leverandører, kan problemerne omvendt vise sig at være betydelige.

Det er en mulighed at lade det være op til kommunerne, hvorvidt de vil give de private leverandører inden for kommunegrænsen lov til at fastsætte forældrebetalingen. I så fald har kommunerne mulighed for at tilbyde forældrene større fleksibilitet, samtidig med at det er en kommunal be-

slutning at sætte en eventuel pasningsgaranti under pres. Via kommunal godkendelse af de private leverandører skulle kommunerne have mulighed for at stille betingelse om, at de private leverandører for hele eller dele af deres virksomhed ikke måtte hæve forældrebetalingsandelen udover, hvad der gælder i de nuværende tilskuds- og forældrebetalingsregler.

Løsningen vil være en effektiv måde at undgå, at fri forældrebetalingsfastsættelse for private leverandører kan give anledning til et pres på kommunerne, samtidig med at den skaber større fleksibilitet. Det vil i givet fald sandsynligvis primært være kommuner, der ikke i dag er domineret af selvejende institutioner og puljeordninger, som vil tilbyde leverandørerne mulighed for selv at fastsætte forældrebetalingen.

Tabel 5.3 sammenfatter konsekvenserne af de forskellige modeller for profit og forældrebetaling. I tabellens to øverste rækker er angivet de forskellige kombinationsmuligheder for reglerne omkring profit og forældrebetaling, mens de sidste angiver hvilke tilskyndelser reglerne umiddelbart giver anledning til.

Tabel 5.3. Profit- og forældrebetalingsmuligheder

	Nuværende regler[1]	Model 1	Model 2	Model 3
Regler:				
Kan leverandøren udtrække profit?	Nej, ikke frit	Nej	Ja	Ja
	Nej	Ja	Nej	Ja
Tilskyndelser:				
Effektivitetspres	Svagt - afhænger af kommunale beslutninger	Pres for større allokativ effektivitet, men ikke omkostningseffektivitet	Pres for større omkostningseffektivitet, men ikke allokativ effektivitet	Pres for større omkostningseffektivitet samt allokativ effektivitet
Lighed/ differentiering	Høj grad af lighed	Mulighed for større differentiering	Høj grad af lighed	Mulighed for større differentiering
Pres på ventelister/ Pasningsgaranti	Nej	Ikke umiddelbart	Ikke umiddelbart	Ja, muligvis

1) I forhold til kerneydelsen for selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Gælder ikke for private pasningsordninger efter §26.

Som det fremgår giver de nuværende regler ikke mulighed for, at private leverandører (i form af selvejende daginstitutioner og puljeordninger) frit kan udtrække profit og selv fastsætte forældrebetalingen. Det mindsker effektiviseringspresset, og det vanskeliggør differentiering på prisen, om end tilbuddene kan have en forskellig pædagogisk profil.

En model, hvor forældrebetalingsreglerne bevares, men hvor private generelt får mulighed for at tjene profit, vil kunne give et større effektiviseringspres, men vil som udgangspunkt ikke betyde en væsentligt større differentiering mellem tilbuddene, *jf. model 1*. Dog kan profitmuligheden gøre det mere attraktivt for private leverandører med en anderledes pædagogisk profil at træde ind på markedet.

Såfremt de private leverandører får mulighed for selv at fastsætte forældrebetalingen uden at kunne tjene profit, vil det kunne give større differentiering, men ikke øge incitamentet til at træde ind på markedet, *jf. model 2.*

Den største grad af forskellighed vil kunne opnås i *model 3*. Den kan imidlertid have en negativ indvirkning på muligheden for at opretholde pasningsgarantier, idet den kan betyde en øget søgning til de kommunale dagtilbud, hvis de private dagtilbud udnytter deres position og hæver forældrebetalingen. For at undgå den negative indvirkning kunne en profitmulighed eventuelt kombineres med, at det er op til kommunerne at beslutte, hvorvidt de private leverandører selv skal kunne fastsætte forældrebetalingen.

Afvisnings- og anvisningsret
Hvis forældrebetalingen er mærkbart højere på de private kommercielle pasningstilbud, vil det kunne medvirke til, at der sker en øget social segregering, hvor forældre med en høj betalingsevne og betalingsvillighed overvejende vælger de private dagtilbud, der har flere og bedre ydelser – såsom mange udflugter og en høj grad af uddannet personale.

Problemet kan til dels løses ved, at private kommercielle pasningstilbud (som ønsker at benytte fri forældrebetalingsfastsættelse, og som er væsentligt dyrere end den gennemsnitlige pladspris i kommunen) ikke er en del af den kommunale forsyning. Altså at kommunen ikke som en del af dens forsyningsforpligtelse kan anvise (tvinge) børn til disse private pasningstilbud, hvor der er fri prisfastsættelse. En sådan regel ville svare til folke-

skoleområdet, hvor man heller ikke kan anvise til en privatskole med betaling.

Uanset om taksten er høj eller lav vil det, hvis de private pasningstilbud ikke er en del af kommunens forsyning, kunne anskues som problematisk, såfremt det kun bliver bestemte typer af børn, der benytter dyre eller billigere private tilbud, så de private tilbud for eksempel ikke har en andel af børn med særlige behov. Med de nuværende regler for selvejende daginstitutioner og puljeordninger kan kommunerne kræve i driftsaftalen, at ordningen skal have en vis del af børn, der er anvist af kommunen.

Løsningen kunne være, at det enkelte dagtilbud ikke kan afvise at optage et barn, hvis det har ledig kapacitet.

En anden løsning er en kombination med en gruppe af pasningstilbud (dagtilbud såvel som private kommercielle dagtilbud), der ligger inden for kommunen pris- og kvalitetskrav og som kommunen kan anvise til og så en anden gruppe bestående af private kommercielle pasningstilbud, der ligger uden for kommunens priskrav og uden for kommunens forsyning.

Kvalitative og pædagogiske frihedsgrader
Hvis de private leverandører skal kunne profilere sig på for eksempel en selvstændig pædagogisk profil, skal de have visse kvalitative og pædagogiske frihedsgrader.

Indholdsmæssige frihedsgrader skal dog afvejes over for ønsket om kvalitetssikring og lighed i dagpasningen. Ophold i dagtilbud eller private pasningsordninger er, uanset om leverandøren af ydelsen er privat eller kommunal, en væsentlig del af et barns opvækst, hvor barnet skal sikres udfordring, udvikling og omsorg.

Servicelovens formålsbestemmelse for dagtilbud til børn slår fast, at dagtilbud til børn er en integreret del af både af kommunens samlede generelle tilbud til børn og forebyggende og støttende indsats over for børn med særligt behov for støtte. Dagtilbuddene skal i samarbejde med forældrene give børn omsorg og støtte det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd.

Det skal overvejes, om der skal være krav til, at de private kommercielle leverandører skal leve op til formålsbestemmelsen, som det gælder for selvejende daginstitutioner og puljeordninger i dag. På folkeskoleområdet er det for eksempel et krav, at de private friskoler giver undervisning, der står mål med, hvad der kræves i den kommunale folkeskole. Endelig må forholdet mellem kommunens sociale forpligtelser i forhold til vanskeligt stillede børn, to-sprogede, personer på skånejobs mv. og de private leverandørers frihedsgrader vurderes.

De første seks år af et barns liv er grundlaget for barnets videre færd i skole- og fritidsliv, og det er derfor vigtigt, at opholdet i et pasningstilbud er lærerigt, omsorgsfuldt og inspirerende. Dagtilbuddene giver endvidere mulighed for at gribe ind tidligt og ruste børn med dårlige opvækstvilkår til at overkomme og modstå negative oplevelser.

Ud fra en socialfaglig vinkel kan der argumenteres for, at det er vigtigt at sikre, at tilbud, der modtager offentligt tilskud, har en kvalitet, der som minimum lever op til de krav, der er i forbindelse med §26 i dag.

Det offentliges rolle – godkendelse, tilsyn, information mv.

Det er endvidere relevant at forholde sig til kommunens rolle i forhold til godkendelse, tilsyn og information.

Kommunerne skal, som det fremgår af afsnit 5.2, i dag godkende eller tillade alle typer af pasning, såfremt der passes mere end to børn mod betaling. Den skal endvidere føre tilsyn med alle typer af kommunale og private ordninger. Graden af tilsynet afhænger af, om tilbuddet er omfattet af servicelovens formålsbestemmelse og eventuel aftale med kommunen.

I forhold til private kommercielle leverandører vil det skulle afklares dels hvor mange, og dels hvor detaljerede retningslinjerne til leverandørerne skal være i forbindelse med godkendelse og tilsyn, og dels om retningslinjerne skal fastsættes centralt eller lokalt.

Det skal således afklares, hvilken kompetence kommunen skal have i forhold til de private kommercielle leverandører. Herunder er det relevant, i hvilken udstrækning det er kommunen og/eller Socialministeriet, der skal fastsætte kravene til den pædagogiske praksis, spilleregler mv., således at borgeren sikres forsvarlige pædagogiske og sikkerhedsmæssige rammer.

Centrale regler vil give gennemsigtelighed og blandt andet betyde, at en leverandør, der er godkendt i én kommune, automatisk er godkendt i andre kommuner, da kravene til godkendelse er de samme. Ulempen er, at kravene til leverandører ikke vil afspejle de lokale prioriteringer og serviceniveauer. Som på ældreserviceområdet vil man kunne forestille sig, at godkendelse ét sted ikke automatisk fører til godkendelse andre steder, men at det vil være at betragte som et kvalitetsstempel.

Endvidere kan der fastsættes regler om, hvad tilsynsforpligtelsen skal indeholde og stilles krav til, at borgeren oplyses om indhold, personaleforhold og principper mv. for pasningstilbuddet.

Eventuelt kan det overvejes, om man bør gøre Sammenlignelig Brugerinformation (SBI) på dagtilbudsområdet obligatorisk. Det kunne hjælpe og lette borgerens frie valg i forhold til at vurdere pasningstilbuddene inden for kommunen og mellem kommuner. Brugerinformation kan medføre merudgifter det første år, hvor kommunen skal sammenholde de i øvrigt tilgængelige oplysninger med andre oplysninger for hver institution (*for eksempel* areal, antal ansatte per barn). Vedligeholdelsen af oplysningerne vil dog svare til praksis i mange kommuner i dag, hvor virksomhedsplaner, der indeholder beskrivelser af pædagogik mv., er tilgængelige for forældrene.

Sammenlignelig brugerinformation vil være en varedeklaration for brugerne, og denne service kan være med til at skabe et større effektiviseringspres på de mindre populære tilbud. Private leverandører vil dog i sig selv også få en større selvstændig tilskyndelse til at stille information til rådighed for at tiltrække brugere, hvis de får mulighed for at udtrække profit.

Forældre skal i dag sikres indflydelse i pasningstilbuddene. Der er krav om oprettelse af forældrebestyrelser i kommunale dagtilbud og selvejende daginstitutioner men ikke i puljeordninger, hvor der dog er en almindelig opfordring til, at forældrene sikres indflydelse på linje med indflydelsen i øvrige dagtilbud. I forbindelse med private kommercielle leverandører skal det således vurderes, hvilke krav der skal være til forældreinddragelsen.

Opsamling i forhold til private leverandører

De forhold, der kan være relevante at tage stilling til i forhold til inddragelsen af private leverandører er sammenfattet i *boks 5.5*.

Boks 5.5. Forhold der vil skulle tages stilling til ved frit valg til private leverandører

Størrelsen af det kommunale tilskud

- Tilskuddet til private leverandører vil kunne fastsættes enten som ved frit valg over kommunegrænserne, højere eller lavere. Hvordan tilskuddet fastsættes må blandt andet bero på en afvejning af konkurrencemæssige og styringsmæssige hensyn, samt en overvejelse over de private leverandørers frihedsgrader og forpligtelser.

Frihedsgrader

Profit:

- En overskudsmulighed kan øge private leverandørers incitamenter til at træde ind på markedet, hvorved den kan medvirke til at skabe et pres for større effektivitet og kvalitet.

Forældrebetaling:

- Frihed til selv at fastsætte forældrebetalingen for de private leverandører kan bidrage til at skabe større differentiering og mere forskelligartede tilbud, der er bedre i overensstemmelse med forældrenes ønsker og behov.
- Frihed til selv at fastsætte forældrebetalingen kan dog, afhængigt af hvordan modellen i øvrigt indrettes, skabe et pres på de kommunale dagtilbud. En mulig løsning kan være at det er op til kommunerne at beslutte, om de vil lade de private leverandører selv fastsætte forældrebetalingen.

Afvisnings- og anvisningsret:

- De private leverandørers frihedsgrader kan også knyttes op på, hvorvidt de er en del af den kommunale forsyning, hvor de forpligter sig til at stille alle eller et vist antal pladser til rådighed, som kommunen har anvisningsret til.
- I vurderingen af en anvisningsret kan indgå en afvejning af hensynet til frit valg over for hensynet til, at der ikke opstår social skævvridning.
- Det skal også overvejes, om forældre kan anvises af kommunen (for at denne kan leve op til pasningsgarantien) til tilbud med fri prisfastsættelse, hvor prisen måske er mærkbart højere end de kommunale tilbud.

Kvalitative og pædagogiske frihedsgrader:

- Hvis de private leverandører skal have mulighed for at kunne profilere sig kræver det, at de har visse indholdsmæssige frihedsgrader.
- Indholdsmæssige frihedsgrader kan skabe et mere differentieret udbud. Hvis de private leverandører ikke har de samme forpligtelser, som de kommunale, for eksempel fordi de ikke er omfattet af formålsbestemmelsen for dagtilbud, kan det være en begrundelse for, at de skal have et lavere tilskud.
- De første seks år af et barns liv er meget væsentlige for et menneskes videre forløb, og det er derfor vigtigt, at det overvejes, hvordan den pædagogiske kvalitet sikres.
- Det offentliges rolle
- Det er i forhold til det offentliges rolle blandt andet relevant at forholde sig til reglerne omkring godkendelse, tilsyn og information.

5.7. Øget fleksibilitet via ændrede forældrebetalingsregler

Borgerne ønsker i vidt omfang individuelt tilpassede ydelser, som gør det muligt at efterkomme deres særlige ønsker og behov. I det følgende diskuteres mulighederne for at opnå større fleksibilitet og mere individuelt tilpassede ydelser på dagtilbudsområdet gennem ændrede regler for fastsættelse af det kommunale tilskud og mulighed for tilkøb. Diskussionen er ikke knyttet specielt til private leverandører, men angår i ligeså høj grad offentlige dagtilbud.

Kommunerne har i dag relativt gode muligheder for at tilbyde fleksible løsninger, hvor forældrene betaler mere desto mere, de benytter et dagtilbud. Dagtilbudspladser kan etableres som enten deltidspladser eller fuldtidspladser. Endvidere kan deltidspladser tilbydes som modulordninger, hvorved forstås tilbud, hvor der fastsættes et antal moduler (*for eksempel* 10 timers pasning per uge, 20 timers pasning per uge osv.), som forældrene kan vælge imellem.

Ud fra en konkret vurdering af familiens tidsmæssige behov og barnets behov kan kommunerne vælge at tilbyde enten en deltids- eller en fuldtidsplads, ligesom forældrene kan ønske enten en deltids- eller en fuldtidsplads.

Taksten for de enkelte moduler – det vil sige forældrebetalingen pr. passet time – kan variere med den tidsmæssige placering på dagen. Den må imidlertid aldrig overstige 30 pct. (eller 33 pct., hvis der er pasningsgaranti) af de budgetterede driftsudgifter for modulet. Al brug af dagtilbud skal følge forældrebetalingsreglerne med en fordeling på 30 pct. (33 pct.) til forældrene og 70 pct. (67 pct.) til kommunen eventuelt tillagt en forhøjelse som følge af søskenderabat og friplads.

Trods de kommunale muligheder er det kun få kommuner, som vælger at differentiere forældrebetalingen mellem forskellige dagtilbud af samme type. Det skyldes formentlig i vidt omfang, at lokalpolitikerne ikke ønsker, at der skal være en forskellig pris af sociale eller geografiske grunde.

Det kan imidlertid også skyldes, at kommunerne med de nuværende regler har vanskeligt ved at tilbyde væsentligt forskellige ydelser, idet bærer mindst 67-70 pct. af ekstraomkostningerne, hvis de tilbyder forældrene et højere serviceniveau i bestemte af kommunens dagtilbud.

For at give bedre mulighed for at imødekomme borgernes ønsker og individuelle behov, kan det overvejs at ændre de nuværende tilskuds- og forældrebetalingsregler.

Bedre mulighed for at tilbyde fleksible løsninger i forhold til for eksempel længere åbningstid kan indføres ved at ændre tilskudsreglerne, så der sker en større grad af dekobling mellem det kommunale tilskud og forældrebetalingen, så forældrene eksempelvis får mulighed for at betale en relativt større andel af udgifterne, hvis de benytter dagtilbud på skæve tidspunkter af døgnet, hvor omkostningerne er større.

Der kan også gives mulighed for mere begrænsede løsninger, hvor kommunerne får mulighed for at tilbyde en særlige service, hvis forældrene efterspørger den og er villige til at betale for det.

Det sker eksempelvis med det lovforslag, som regeringen har fremsat om madordninger i dagtilbud, der gør det muligt at oprette madordninger mod fuld forældrebetaling i dagtilbud til børn i alderen fra 3 år og derover. Med forslaget overlades det til forældrebestyrelsen i det enkelte dagtilbud at beslutte, om der skal oprettes en madordning, og hvordan madordningen skal tilrettelægges inden for de overordnede rammer, som kommunen har fastsat. Det foreslås endvidere, at de enkelte forældre får mulighed for at vælge, om de ønsker at være med i madordningen.

Dagpasning er i dag en offentlig kerneydelse, og det kan være en fordel med mere fleksible løsninger, idet der kan være et utilstrækkeligt marked til dækning af den marginale efterspørgsel efter dagtilbudsydelser, herunder i det mindste lokalt. Samtidig kan mere fleksible pasningstilbud have fordele i relation til at øge arbejdsudbuddet.

Muligheden for differentieret forældrebetaling ved køb af et højere serviceniveau og køb af yderligere ydelser skal dog afvejes over for en række faktorer. Blandt de væsentligste ulemper ved mere fleksible forældrebetalings- og tilskudsregler, hvor forældrene kan købe sig til en udvidet eller ny service, kan være:

- *Risikoen for markedsforvridning*, hvor det offentlige udnytter en privilegeret position. Det er ikke oplagt, at offentlige skal konkurrere med private, hvor der er et privat marked for en ydelse. Mulighed for køb af en højere service i offentlige dagtilbud kan betyde, at udbuddet af

ekstra serviceydelser bevares i offentligt regi, hvilket trækker i modsat retning af den styrkelse af den private serviceproduktion, der vil være et resultat af frit valg til private leverandører.

- *Risikoen for krydssubsidiering*, hvor muligheden for køb af særlige ydelser anvendes til at finansiere kerneydelsen og omvendt. Grænsen mellem de skattefinansierede ydelser og eventuelle yderligere ydelser er uklar. I forbindelse med køb af nye ydelser kan der opstå et pres for udvidelse af den delvist skattefinansierede del på bekostning af de nye ydelser.
- *De sociale konsekvenser*. Såfremt kommunerne skal kunne tilbyde et højere serviceniveau uden kommunale merudgifter, vil den øgede fleksibilitet i vidt omfang skulle skabes ved, at forældrene afholder merudgifterne ved at vælge en højere service, der ligger udover, hvad kommunerne i dag tilbyder. Det vil således være meget synligt, at de yderligere ydelser kun er tilgængelige for de, der har tilstrækkelig betalingsevne eller betalingsvillighed, hvilket dog ikke adskiller sig fra andre offentlige ydelser med fuld eller delvis egenbetaling.

Nedenfor diskuteres forskellige modeller for, hvordan der kan opnås større fleksibilitet. Diskussionen holdes på et overordnet plan og går ikke nærmere ind i, hvordan mere fleksible regler for brugerne eksempelvis kan kombineres med sociale hensyn gennem fastsættelse af reglerne for søskenderabat og friplads. Modellerne er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens anbefalinger, idet de skal afvejes over for de nævnte konsekvenser, herunder risikoen for markedsforvridning mv.

Model med visiteret antal timer og fuld forældrebetaling ved yderligere brug

Den svenske kommune Nacka har skabt en model, der er fleksibel derved, at den kombinerer en udpræget grad af behovsbestemt visitation med, at forældrene kan købe mere tid, end de er visiteret til.

Modellen er indrettet, så kommunen afhængigt af forældrenes og barnets behov visiterer til et bestemt antal timers pasning til en fast pris, mens forældrene mod 100 pct. forældrebetaling har mulighed for at købe mere tid, end de er visiteret til, *jf. boks 5.6.*

Boks 5.6. Modulordning i Nacka

Nacka Kommune har indført en model med en udpræget grad af behovsbestemt visitation kombineret med mulighed for at "købe" mere end den visiterede tid.

Forældrene får visiteret et vist antal timer til deres børn afhængigt af deres arbejdstid og rejsetid til arbejde. Aktive arbejdssøgende har ret til 15 timers pasning om ugen.

Egenbetalingen er fastsat til 30 pct. for den visiterede tid. Ønsker forældrene at benytte dagtilbud udover den visiterede tid, kan det ske mod fuld egenbetaling.

Ordningen har givet en bedre kapacitetsudnyttelse og større fleksibilitet. Den gennemsnitlige pasningstid i Nacka Kommune gik ned fra ca. 40-45 timer til ca. 36 timer per uge, og ventelisterne forsvandt, da kommunen gik fra uspecificeret tid (forældrene kunne lade barnet blive i institutionen fra åbnings- til lukketid til en fast forældrebetaling, jf. den nuværende danske model) til den modulopbyggede model.

Kilde: KL, 2003, *Inspirationsoplæg – friere valg på skole og dagtilbudsområderne?*

Modellen giver en større grad af fleksibilitet, samtidig med at den forbedrer kapacitetsudnyttelsen.

Også de danske kommuner har i dag mulighed for at visitere forældrene til en deltidsplads, hvis de skønner, at der ikke er behov for mere, men reglerne er strammere for forældrene, idet de ikke har mulighed for at betale sig til at få mere tid eller betale for mindre tid end den visiterede.

Nacka modellen ville i en dansk sammenhæng indebære regler, hvorefter forældrene visiteres til et bestemt antal timer, hvor tilskud/forældrebetaling følger ét niveau, mens brug af dagtilbuddet ud over det visiterede antal timer følger et andet niveau for tilskud/forældrebetaling. Modellen kunne således målrettes den enkelte families konkrete behov og tage hensyn til for eksempel arbejdstid, transporttid, forældrenes mulighed for at flekse på arbejde. Den kan dermed reducere familiens samlede behov for dagtilbud, samtidig med at den tager højde for situationer, hvor der på grund af arbejdstid og transporttid kan være et større behov end behovet i en standardfamilie. Endelig kan der via visitation tages hensyn til barnets behov for samvær og støtte mv.

Udpræget behovsbestemt visitation medfører en administrativ udgift til udmåling af visiteret tid. Omvendt er tilbuddet målrettet til den enkelte og modellen har ikke negative konsekvenser for arbejdsudbud. Modellen må desuden antages at være intuitiv forståelig for brugerne.

Ren model med et beløbsmæssigt kommunalt tilskud

Der kunne også tænkes en model, hvorefter reglerne omkring det kommunale tilskud ændres, så det kommunale tilskud – helt eller delvist – ikke længere udgør en andel af de samlede driftsudgifter, men hvor der fastsættes en nedre beløbsmæssig grænse i kroner.

I sin mest enkle form kunne reglerne indrettes, så kommunerne mindst skal give ét bestemt beløb i tilskud per passet barn (tillagt søskenderabat og friplads) for en bestemt dagtilbudstype. Herefter kan den enkelte kommune fastsætte et tilskud per plads, som afspejler det serviceniveau, kommunen ønsker at tilbyde, samt en forældrebetaling, der afhænger af forældrenes ønsker og behov. Modellen ville kunne give en øget fleksibilitet, samtidig med at forældrene vil være garanteret et vist minimumsserviceniveau til deres børn i en visiteret plads.

Den vil gøre det muligt for kommunerne at tilbyde forældrene øget fleksibilitet, uden at det koster kommunerne mere. Samtidig bliver der sat fokus på, at pris og kvalitet følges ad, idet forældrene betaler merudgiften, hvis de vælger dyrere løsninger end det kommunale tilskud giver anledning til.

Den nedre grænse for det kommunale tilskud skal medvirke til at sikre, at der findes tilbud i alle kommuner, som forældrene har råd til at betale.

I sin rene form fordrer modellen, såfremt den skal være udgiftsneutral i forhold til de nuværende regler, enten en relativt lav nedre grænse for det kommunale tilskud eller behovsbestemt visitation, da kommunerne i dag har lavere udgifter for børn, der passes deltids eller i kortere moduler.

Den kan have som konsekvens, at der skabes større geografiske og sociale forskelle imellem forskellige pasningstilbud inden for en kommune. Parfamilier kan i visse situationer have mulighed for at reducere deres udgifter til pasning ved, at den ene forældre for eksempel går ned i tid, mens den enlige forsørger ikke altid vil have de samme muligheder. Endvidere kan den måske, såfremt der ikke lægges et loft over forældrebetalingen, give kommunerne en tilskyndelse til at hæve forældrebetalingen til et niveau, der reducerer arbejdsudbuddet.

Varianter af den rene model

For at gøre modellen mere fleksibel kan den rene model med et beløbsmæssigt kommunalt tilskud tilpasses, så den nedre grænse for det kommunale tilskud knyttes til, hvor mange timer et barn passes.

Der kunne eksempelvis indføres en regel om, at det kommunale tilskud mindst skulle udgøre ét bestemt beløb pr. omregnet fuldtidsplads. Dette ville kræve, at der for hver dagtilbudstype skulle fastsættes en kommunal minimumstakst per omregnet fuldtidsplads, hvorefter det minimale kommunale tilskud ville stige med, hvor meget dagtilbuddet benyttes. Løsningen svarer til de nuværende betalingsregler derved, at det kommunale tilskuds størrelse afhænger af, hvor mange timer et barn passes. Den adskiller sig omvendt ved, at det kommunale tilskuds andel ikke nødvendigvis skal udgøre 60 pct. (67 pct.) af driftsudgifterne blandt børn, der passes for eksempel 30 timer per uge.

Med modellen vil det være muligt at tilbyde forældrene at vælge et relativt højere serviceniveau imod, at de selv afholder udgifterne dertil. Samtidig bevares den grundlæggende proportionalitet mellem den tid, der anvendes i et dagtilbud og det kommunale tilskuds størrelse. Hvis det minimale beløbsmæssige kommunale tilskud stiger med den tid, et dagtilbud benyttes, vil det ikke give større fleksibilitet i forhold til, at det bliver mere attraktivt at tilbyde for eksempel længere åbningstid eller pasning på skæve tider af døgnet. Derimod vil det gøre det mere attraktivt at tilbyde et varieret serviceniveau i form af eksempelvis bedre normeringer.

Fastsættelse af forældrebetalingen

I en model med et minimalt kommunalt tilskud og mulighed for en højere marginal forældrebetaling for øget service, kan kommunerne eventuelt have en tilskyndelse til at skrue forældrebetalingen så højt op for den marginale ydelse, at det får en negativ indflydelse på arbejdsudbuddet.

For at undgå dette vil modellen eventuelt kunne kombineres med, at der etableres et beløbsmæssigt loft over, hvor højt forældrebetalingen maksimalt må fastsættes.

Alternativt kunne det tænkes, at der etableres regler, som gør, at retten til at fastsætte forældrebetalingen generelt overgår fra kommunalbestyrelserne til forældrebestyrelserne i de enkelte dagtilbud. Dagtilbuddenes bestyrelser optræder modsat kommunalpolitikerne kun som repræsentanter for

brugerne og ikke for skatteborgerne generelt. Derfor vil de i højere grad end politikerne have en tilskyndelse til at fastsætte forældrebetalingen, så den afspejler brugernes ønsker.

Der er imidlertid meget væsentlige argumenter imod at lade forældrebestyrelserne fastsætte forældrebetalingen. Det væsentligste er, at medlemmerne af forældrebestyrelserne ikke fortager tværgående prioriteringer og må forventes at agere ud fra en relativt kort tidshorisont, idet de ikke umiddelbart har tilskyndelser til at iværksætte tiltag, som rækker ud over den tid, de selv har børn i dagtilbud. Derfor ville en eventuel regel om, at forældrebetalingen skulle fastsættes af forældrebestyrelserne som minimum skulle kombineres med meget stramme regler for låntagning og overførsel af underskud mellem forskellige budgetår, ligesom den ville kræve, at mere langsigtede beslutninger om for eksempel anlægsinvesteringer afholdes af kommunalbestyrelsen og ikke indgår i forældrebestyrelsernes prioriteringsmuligheder.

Loft over forældrebetalingen inden for et "standardtilbud"

Man kunne også forestille sig en model, hvor der defineres et standardtilbud, som lægger et loft over forældrebetalingen og eventuelt bevarer den nuværende proportionalitet mellem det kommunale tilskud og forældrebetalingen inden for et vist tidsrum, hvorefter forældrebetalingen ville kunne udgøre en større andel. Dette ville gøre det lettere at tilbyde forældrene pasning på eksempelvis skæve tider af døgnet.

Modellen kræver, at der defineres et standardtilbud for dagpasning. Dette kunne være for eksempel 40 timers pasning per uge, eller pasning inden for et givent tidsrum for eksempel kl. 8.00 til kl. 16.30.

Med modellen bliver det mere attraktivt for kommunerne at tilbyde pasning på skæve tider af døgnet, hvor marginaludgiften er større på grund af for eksempel lavere efterspørgsel og højere aflønning. Inden for standardtilbuddet kunne de nuværende tilskuds- og forældrebetalingsregler bevares. Derefter kunne reglerne indrettes, så den maksimale forældrebetalingsandel udover standardtilbudet eksempelvis fastsættes, så den udgør de nuværende 30 pct. (33 pct.) tillagt marginalomkostningerne ved at have åbent på skæve tider af døgnet, hvorved kommunernes relative betalingsandel ved at have åbent i udkantsåbningstiderne fastholdes. Alternativt kan forældrene få mulighed for at betale 100 pct. af marginaludgiften, hvis de vælger pasning udover standardtilbuddet, hvorved der skabes fuld-

stændig overensstemmelse mellem forældrenes betalingsvilje og den marginale ydelse.

Sociale konsekvenser og andre hensyn

De forskellige modeller for større fleksibilitet vil gøre det lettere for kommunerne at imødekomme borgernes ønsker om mere individuelt tilpassede ydelser, men de kan også have negative sociale konsekvenser afhængigt af, hvordan de i øvrigt indrettes. Hvis forældrene eksempelvis kan betale en relativt højere andel af udgifterne for tid udover et standardtilbud eller den tid, de er visiteret til, vil der opstå en øget grad af fleksibilitet, men dagpasning udover standardtilbuddet eller den visiterede tid vil også være mere afhængig af forældrenes betalingsevne og betalingsvilje. Ændrede regler, der giver øget fleksibilitet, vil herudover skulle afvejes over for eksempelvis deres effekt på arbejdsudbuddet og andre ønsker, der kan indgå i den politiske prioritering.

Kapitel 6
Frit valg på folkeskoleområdet

6.1. Indledning

Ifølge folkeskoleloven er folkeskolen en kommunal opgave, der løses indenfor de retlige rammer, som er fastsat i lov og bekendtgørelser, herunder regler om formål og mål vedrørende undervisningen.

Kommunerne har det fulde økonomiske ansvar for folkeskolen og dens aktiviteter. Dermed kan den øgede individualisering og fokus på valgfrihed øge presset på kommunerne for at udvide adgangen til friere skolevalg.

Der er imidlertid ikke skolepligt i Danmark, men alene undervisningspligt. Under forudsætning af, at forældrene selv kan tilvejebringe en undervisning, der står mål med undervisningen i folkeskolen, har forældrene ikke pligt til at lade deres børn undervise i folkeskolen. Forældre kan ved barnets påbegyndelse af skolegangen eller senere træffet et valg mellem folkeskolen eller en fri grundskole mv. i henhold til særlige regler herom.

Det er ikke tilladt for kommunerne at udlicitere eller privatisere skoledriften. Arbejdsgruppen har ikke behandlet disse problemstillinger.

Boks 6.1. Grundlovens §76

"Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen."

Frit valg eller valgfrihed forstås i denne fremstilling som forældrenes ret og mulighed for at kunne vælge mellem flere skoler ud fra egne ønsker og behov – der er således tale om et valg, der kan foretages mellem skoler,

der har samme driftsherre (kommunen) eller et valg af skole, der går på tværs af kommunegrænse, eller et valg mellem folkeskole og alternativer til folkeskolen.

I forhold til den i kapitel 2 præsenterede typologi – frit valg mellem leverandører og frit valg mellem indhold og mængde – er der på folkeskoleområdet i dag tale om et afgrænset frit valg inden for begge typer af frit valg. I det følgende vil der alene blive fokuseret på frit valg mellem leverandører.

Der eksisterer allerede muligheder for frit at vælge en anden leverandør af skoleydelser i form af en fri grundskole eller en fri kostskole. Desuden har mange kommuner allerede med udtrykkelig hjemmel i folkeskoleloven etableret frit valg internt i kommunerne og i en begrænset udstrækning over kommunegrænserne. Da der allerede eksisterer en velfungerende ordning for frit valg af private leverandører, er hovedvægten i kapitlet lagt på øget frit valg over kommunegrænserne.

Der kan opstilles en række fordele og ulemper ved et øget frit valg. Herunder fremstår muligheden for social segmentering som den største mulige ulempe, hvilket der må tages særlig højde for, hvis en konkret model for frit valg på folkeskoleområdet skal udformes.

Hvis frit valg over kommunegrænserne ikke skal skabe problemer i relation til udgiftsstyringen, skal kommunerne have mulighed for at afvise nye elever i tilfælde, hvor optagelsen af en ny elev indebærer en betydelig udbygning af kapaciteten for eksempel. oprettelse af en ny klasse, ligesom det i dag er tilfældet i de eksisterende fritvalgsordninger.

Generelt peger analyserne på, at afregningen mellem kommunerne bør beregnes som en *andel* af de gennemsnitlige udgifter per elev. Hvis den mellemkommunale afregning fastsættes til kommunernes afregning for elever i frie grundskoler, vil afregning svare til en andel på gennemsnitligt 64 pct. af kommunernes udgifter per elev. Desuden er denne afregningsmodel allerede en del af en velfungerende ordning. Derfor vurderes det hensigtsmæssigt, at afregningen mellem kommunerne fastsættes til afregningen for elever i de frie grundskoler med mindre kommunerne kan blive enige om andet i indbyrdes aftaler.

Hensynet til kommunernes udgiftsstyring og borgernes omkostningsbevidsthed kan som udgangspunkt tilsige, at differencen mellem hjemkommunens udgiftsniveau og udførerkommunens udgiftsniveau bør dækkes af egenbetaling i de tilfælde, hvor sidstnævnte er højest. Hensynet til at undgå socialsegmentering taler dog imod egenbetaling. Etablering af egenbetaling vil således indebære en række fordele og ulemper, som ikke entydigt kan afvejes af arbejdsgruppen. Afvejningen af fordele og ulemper ved egenbetaling, må i stedet bero på en overordnet politisk vurdering.

6.2. Særlige hensyn og karakteristika på området

Når der etableres frit valg på folkeskoleområdet, er der en række yderligere særlige hensyn og karakteristika for området, som må tages i betragtning ved udformningen af de konkrete bestemmelser om brugernes muligheder for et frit folkeskolevalg.

Økonomi og kapacitet

Folkeskolen er karakteriseret ved, at borgerne har en generel adgang til undervisning efter objektive kriterier. Der sker således ikke en visitation til folkeskolen efter behov eller kvalifikationer. Folkeskolens vidtgående og almindelige specialundervisning er dog en undtagelser herfra. Her sker visitationen efter behov, og der er tale om en endog ofte meget dyr ekstra ydelse.

Folkeskoleområdet er også kendetegnet ved store initiale anlægsinvesteringer i undervisningslokaler, administrationsbygninger, skolefritidsordninger og idrætsfaciliteter m.m. Heraf kan følge vanskeligheder for den enkelte kommune eller institution ved indskrænkning eller udvidelse af aktiviteten, når brugerne søger væk eller ønsker at komme hen til en bestemt skole.

Et centralt og væsentligt hensyn ved tilrettelæggelsen af et øget frit valg på folkeskoleområdet vil derfor være, at kommunerne forsat har mulighed for at foretage politiske prioriteringer i forhold til kapacitet og udgiftsstyring. Således må hensynet til budgetsikkerhed og kapacitet spille en væsentlig rolle ved den konkrete udformning af eventuelle regler på området.

Som hovedregel finansieres skolegangen af elevens hjemkommune. Dette tilsiger, at der bør tages et særligt hensyn i en mellemkommunal afregningsmodel, når elever vælger et tilbud i en nabokommune, hvor udgiften per elev afviger fra omkostningerne i hjemkommunen.

Sociale og uddannelsespolitiske hensyn

Udenlandske erfaringer fra frit valg på folkeskoleområdet viser, at social segmentering, hvor ressourcestærke elever samles på bestemte skoler, mens ressourcesvage elever samles på andre, er en reel risiko ved indførslen af frit valg uden særlige rammer for borgenes frie valg.

Omvendt kan det heller ikke afvises, at frit valg giver ressourcesvage borgere nye muligheder. Eksempelvis får indvandrere mulighed for at sprede sig ud på flere forskellige skoler, hvilket kan øge integrationen.

Folkeskolen er forpligtet til at sørge for undervisning af alle børn, der bor eller opholder sig i kommunen. Dette eksplicitte krav om rummelighed fremgår af folkeskolelovens §20. I lovens §1 er også formuleret et overordnet formål med folkeskolen. Det fremgår heraf, at skolen skal forberede eleverne på at leve i et demokratisk samfund, der bygger på respekt for menneskers forskellighed (”åndsfrihed” og ”ligeværd”).

Folkeskolen har således en væsentlig funktion, ikke mindst hvad angår integration og kulturmøde, idet skolen i meget høj grad bliver det sted, hvor børn og unge på en forpligtende måde mødes og udvikles i et samspil med andre.

Folkeskolens formålsbestemmelse beskriver folkeskolens værdisæt og angiver den overordnede indholdsmæssige ramme for skolen.

Formålsformuleringen indebærer, at folkeskolen må være så rummelig, at alle børn kan trives og udvikles, og at den kan danne ramme om fællesskaber, hvor eleverne lærer at respektere hinandens forskelligheder.

Det er skolens opgave at synliggøre de grundlæggende værdier, som samfundet bygger på og medvirke til, at den enkelte elev oplever sig som en del af skolens fællesskab og føler medansvar for den fælles kultur.

Udviklingen af dette fælles værdisæt behøver imidlertid ikke nødvendigvis ske i en nærskole – eller for den sags skyld i folkeskolen. Loven forudsæt-

ter blot, at folkeskolen skal indrettes, så dette er muligt. Det er således vanskeligt direkte ud fra folkeskolens formålsbestemmelse og de politiske ideer, der ligger bag folkeskolen, at pege på ønskede mål, som ikke skulle kunne realiseres ved, at forældre og elever vælger en anden skole i stedet for den lokale.

En grundlæggende fællesskabsfølelse og udviklingen af fælles værdier og gensidig respekt kan imidlertid blive vanskeligere at realisere ved et friere skolevalg, idet navnlig skoler med integrationsmæssige eller sociale problemer i højere grad kan blive fravalgt af ressourcestærke tosprogede og danske familier.

Det kan måske udtrykkes på den måde, at risikoen for større social og etnisk segmentering er til stede i jo højere grad, det er muligt at vælge den lokale folkeskole fra.

En social segmentering kan imødegås og begrænses på flere måder. Segmentering kan eksempelvis begrænses ved at sætte loft over, hvor mange elever der kan benytte et tilbud inden for et område. Desuden vil segmenteringen naturligt være begrænset ved eksistens af store geografiske afstande mellem folkeskoletilbuddene.

Transaktionsomkostninger

Frit valg på folkeskoleområdet vil kun være reelt, hvis de økonomiske, faglige og menneskelige omkostninger ikke sætter væsentlige barrierer for det frie valg.

En stor spredning eller usikkerhed om det faglige niveau mellem skoler inden for et geografisk område vil øge brugernes oplevelse af transaktionsomkostninger ved et påtænkt skift til en anden skole.

Folkeskoleloven sikrer dog en vis standardisering i de ydelser, som de enkelte skole tilbyder borgerne, hvilket bør mindske usikkerheden omkring eventuelle folkeskoleskift. Lov om gennemsigtighed og åbenhed i udannelserne mv. er også et skridt i retningen af at kunne sænke brugernes usikkerhed og dermed transaktionsomkostninger ved et muligt skift af folkeskoleleverandør.

Undervisningen i folkeskolen kræver, at eleven møder på skolen hver dag i 9 år, hvilket kan give store transportomkostninger for forældrene ved

ikke at vælge den nærmeste skole. Disse transaktionsomkostninger forventes i nogle områder at kunne sætte et naturligt loft for omfanget af skoleskift.

Geografiske hensyn

Ideelt set betyder frit valg, at tilbud med mindre søgning må ændres eller lukkes. Der kan imidlertid være politiske hensyn, der taler for, at retten til frit valg ikke tilrettelægges således, at manglende søgning til en skole automatisk indebærer lukning af skolen.

Folkeskolen er en væsentlig lokal institution, som udover at være uddannelsesinstitution spiller en integrerende og samlende rolle.

En øget anvendelse af frit valg uden for nærdistriktet vil også kunne have tendens til, at der vælges skole ud fra andre hensyn end skolens kvalitet, for eksempel forældrenes befordringsbehov ved kørsel til og fra arbejde.

Et mere udbredt fravalg af nærdistriktets skole kan medvirke til at begrænse forudsætningerne for opretholdelse af institutioner i lokalsamfundet og fjerner fokus på skolens forpligtelse til rummelige undervisningstilbud.

Hvis et øget fravalg af nærdistriktsskolerne betyder, at disse skoler må lukke, vil nogle borgeres fravalg af nærdistriktsskolen således indebære, at de borgere, som fortsat ønsker at anvende den lokale skole, får begrænset deres valgmuligheder.

Bliver skolerne for socialt segmenterede, kan der for eksempel komme et pres i retning af kvoteordning for tosprogede elever for at sikre integrationen. Det kan betyde, at et hidtil forudsat grundprincip om retten til altid at kunne vælge distriktsskole og borgernes frie valg kommer under pres.

Det lokale geografiske hensyn må imidlertid opvejes mod, at en indbygget styrke ved frit valg netop er, at der med frit valg kan signaleres tilfredshed eller utilfredshed med en given ydelse og derved skabes pres på producenterne for at øge kvalitet og effektivitet.

Boks 6.2. Fordele og ulemper ved et friere valg

Fordele:

- Friere valg styrker borgerens indflydelse på den kommunale folkeskole ved borgerens til- og fravalg af skole.
- Det er dokumenteret, at borgernes tilfredshed med skolen er størst, hvor der er valgfrihed[1)].
- Styrker det politiske beslutningsgrundlag ved meget direkte signal fra brugerne.
- Frit valg kan øge kvalitet og effektivitet

Ulemper:

- Kan medføre uacceptable sociale skævheder mellem skoler: "frit valg for de stærke bliver fravalg af de svage".
- Geografiske hensyn: Kan vanskeliggøre skoleudbud i bestemte geografiske områder.

1) Finansministeriet, *Budgetredegørelse 1997*.

6.3. Eksisterende regler for frit skolevalg

Valg mellem folkeskoler i kommunen

Ifølge folkeskolelovens §36 har forældrene krav på, at deres barn optages i skolen i det distrikt, hvor barnet bor eller opholder sig. I lov om folkeskolen er det bestemt, at der til hver folkeskole hører et skoledistrikt. Retten til optagelse i *distriktsskolen* gælder alle elever i distriktet herunder tilflyttede elever i løbet af et skoleår.

Undtaget er tilfælde, hvor specialundervisning er beliggende på en anden skole, eller hvor der er etableret modtagelsesklasser for tosprogede elever på en anden skole .

Kommunalbestyrelsen kan foretage justeringer og ændringer i skoledistriktsinddelingen under hensyn til, hvor stor søgningen er til de enkelte skoler. Herved kan uhensigtsmæssige udvidelser og indskrænkninger i skolernes kapacitet fra år til år undgås.

Ved skolestart har forældrene krav på, at barnet optages i en *anden skole* end distriktsskolen, hvis skolen erklærer sig villig til at modtage barnet, og det kan ske inden for de rammer, der er fastsat af kommunalbestyrelsen (for eksempel maksimum for klassekvotienten). Det samme gælder for skoleskift under skoleforløb. Hvis det ikke er muligt at imødekomme alle ønsker om optagelse på en anden skole end distriktsskolen, kan kommu-

nalbestyrelsen fastsætte retningslinjer for, hvilke børn der skal optages først.

Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om *frit skolevalg*, det vil sige at forældrene frit kan vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Hvis det ikke er muligt at opfylde alle ønsker om optagelse på en skole uden for distriktet, fastsætter kommunalbestyrelsen retningslinjer for, hvilke børn der skal optages først. Kommunalbestyrelsen kan give "frit skolevalg" mellem visse af kommunens skoler og ikke nødvendigvis dem alle.

Kommunens retningsliner for optagelsen af de børn, der ikke er hjemmehørende i distriktet, kan for eksempel være et søskendekriterium og et afstandskriterium.

Der er med andre ord tale om et "frit valg" med modifikationer, idet hensynet til en rationel skoledrift og et for udtalt skævt søgemønster kan indebære, at ikke alle ønsker kan opfyldes, *jf. også nedenstående afsnit om brugen af frit valg.*

Udviklingsprogrammet "En skole i bevægelse" vil i de kommende år give mulighed for forsøg med blandt andet nye former for indretning af skoledistrikter og distrikternes betydning for skolevalget.

Frit valg af folkeskole henover kommunegrænserne

Vælger forældrene, at deres barn skal undervises i folkeskolen, så er den altovervejende hovedregel ifølge folkeskoleloven, at det er hjemkommunens folkeskoler, hvortil der kan ske indskrivning. Der er dog ifølge folkeskolelovens §36, stk. 7, hjemmel til, at undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at en elev i særlige tilfælde kan optages i en skole i en anden kommune end hjemkommunen. De gældende regler findes i bekendtgørelse nr. 641 af 28. juli 1993 om skolegang i en anden kommune end hjemkommunen.

En elev har efter disse regler ret til at blive optaget i en skole i nabokommunen, hvis afstanden til distriktsskolen er mere end dobbelt så stor som afstanden mellem den ønskede skole og elevens bopæl. Det er endvidere en betingelse, at afstanden til distriktsskolen er mere end 9 kilometer. Er disse afstandskriterier opfyldt, er det dertil en forudsætning, at den ønskede skole i nabokommunen erklærer sig villig til at optage eleven, og

at det kan ske inden for de overordnede økonomiske retningslinjer, kommunalbestyrelsen har fastsat.

En elev har endvidere ret til at forblive i en skole i en anden kommune end hjemkommunen, hvis den pågældende elev ønsker at undgå et skoleskift i tilfælde af flytning til en anden kommune. Afslag kan gives, hvis elevens forbliven i klassen medfører oprettelse af en ekstra klasse. Retten til at forblive i en skole i en anden kommune end hjemkommunen gælder hele skoleforløbet, det vil sige til og med 10. klasse, også selvom eleven i forløbet må skifte til en overbygningsskole.

Hovedreglen om betaling mellem hjemkommunen og skolekommunen findes i samme bekendtgørelses §4. Udgangspunktet er, at der indgås en aftale om skolegang af "hinandens" børn i den anden kommunes skoler. Det kan være en konkret aftale om et enkelt barn for et enkelt år – eller der kan være tale om en generel aftale omfattende samtlige nuværende og kommende børn i hinandens skoler.

Indgås der ikke en aftale – på grund af uenighed eller glemsomhed – findes der i §4 en tilbagefaldsregel, der siger, at hjemkommunen refunderer skolekommunen den gennemsnitlige udgift per folkeskoleelev i hjemkommunen, dog højst et beløb svarende til skolekommunens tilsvarende udgifter. En eventuel aftale kan omfatte betaling for optagelse i en skolefritidsordning.

Tidligere generelle aftaler om, at kommunerne ikke sendte regninger fra skolekommune til hjemkommune, men lod børn følge folkeskoler i hinandens kommuner, bliver i stigende grad opsagt. Undervisningsministeriet finder, at der i dag sker betaling ved selv ganske kortvarige ophold i en anden kommunes skoler, for eksempel ophold hos bedsteforældre i forbindelse med forældres sygdom eller ved forældres højskoleophold.

Optagelse i en folkeskole i en anden kommune end hjemkommunen kan ud over de beskrevne rettigheder til optagelse og forbliven ske ved, at kommuner har indgået samarbejdsaftaler, som gør det muligt for forældre at vælge folkeskole i en nabokommune. Desuden kan en kommune ifølge samme bestemmelse for samme elevgruppe og med forældrenes godkendelse indgå aftale om undervisning i en statsskole, i en fri grundskole eller en fri kostskole.

Der er således i dag i folkeskolelovgivningen intet til hindrer for, at kommunerne åbner langt mere for, at elever kan gå i hinandens skoler. men ønskes det, at forældrene får en egentlig ret til at kunne vælge en anden kommunes folkeskoler, skal folkeskoleloven ændres.

Valg af alternativer til folkeskolen

Ifølge Grundlovens §76, jf. ovenfor, er der undervisningspligt og ikke skolepligt, hvilket indebærer, at forældre frit kan vælge at lade deres barn følge undervisningen i en fri grundskole, efterskole mv.

Hvis forældrene vælger at lade deres barn indskrive i en fri grundskole, optages barnet som hovedregel, hvis der er plads i den ønskede klasse. Der er typisk en vis forældrebetaling der fastsættes af skolen. Skolen er i princippet åben for alle, men skolen bestemmer dog frit, hvem den vil optage.

Det er forholdsvis ukompliceret for en kreds af forældre at oprette en fri grundskole med et statstilskud. Der findes i dag ca. 450 frie grundskoler, og søgningen er steget igennem de seneste år.

Der er i lov om friskoler og private grundskoler fastsat regler for skolernes styrelse, indhold, tilsyn, betingelserne for at modtage statstilskud og beregning og udbetaling af statstilskud mv. Kravet er, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Tilsynet med en fri grundskoles almindelige virksomhed påhviler som hovedprincip forældrene til børn i skolen.

Forældrene kan også vælge at varetage undervisningen selv. Hvis forældrene selv vil sørge for undervisningen af deres børn i den undervisningspligtige alder, skal de meddele det skriftlig til kommunalbestyrelsen i hjemkommunen, før undervisningen begynder. Meddelelsen skal indeholde oplysning om, hvilke børn der skal deltage i undervisningen, hvor undervisningen skal foregå, og hvem der skal undervise børnene. Kommunen er forpligtet til at føre tilsyn med undervisningen. Der er forholdsvis få børn, der hjemmeundervises.

Et senere valg for forældrene opstår, når den unge har gennemført syv års skolegang eller er fyldt 14 år, hvor den unge – ud over folkeskolen, en fri grundskole eller hjemmeundervisning – kan opfylde undervisningspligten på en efterskole, en husholdningsskole eller en håndarbejdsskole. I nogle tilfælde kan undervisningspligten også opfyldes på en kommunal ung-

domsskole med heltidsundervisning eller ved erhvervsrettet uddannelse eller beskæftigelse.

Det må konkluderes, at der mellem folkeskolen og alternativerne i dag eksisterer et frit valg.

6.4. Brugen og erfaringer med frit valg

Frit valg inden for kommunen

Langt den overvejende del af kommunerne angiver, at de har etableret et friere valg på tværs af skoledistriktsgrænserne, *jf. nedenstående boks 6.3.* I praksis er valget dog underlagt hensynet til den samlede økonomiske styring på skoleområdet samt andre sociale og politiske hensyn.

Det frie valg kræver således som udgangspunkt, at der er ledig kapacitet på den skole, forældrene ønsker deres børn flyttet til.

Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder (Finansministeriet mfl. 1999) viser, at skoleskift under skoleforløbet dog ofte af forældre anses for så stor en omvæltning for barnet, at man kun vil skifte skole, hvis forholdene på barnets oprindelige skole har udviklet sig til det uacceptable.

Frit valgreglen kan komme i karambolage med reglen om, at der er en ubetinget ret for distriktsskolens børn til at blive optaget i skolen. Hvis disse børn fylder de nye klasser, så vil der ikke være frit valg til denne skole, da der kun er plads til distriktsbørn.

Nogle år kan der være stort "run" på frie grundskoler, andre år kan det være enkelte folkeskoler, hvortil der er stor søgning. Ofte har kommunen først et egentlig overblik over antallet af elever, og hvilke skoler disse søger, når indskrivningsfristen er udløbet. Nogle år ønsker forældre at have især mindre børn i små skoler – andre år er der stor søgning til de større skoler selv for de mindste børn. Det kan være et problem for en lille skole i et landdistrikt, der kan blive lukningstruet, hvis søgningen går til en fri grundskole eller til en anden af kommunens folkeskoler.

Mange kommuner laver derfor distriktsjusteringer mellem indskrivningsfristens afslutning og skoleårets begyndelse under hensyn til antallet af

optagelser af børn til børnehaveklassen og 1. klasse det pågældende år, så skolerne kan danne klasser, der bliver i overensstemmelse med det antal elever, der passer med skolens kapacitet.

Som nævnt tidligere er det kommunalbestyrelsens, der fastsætter retningslinjer for, hvilket børn der kan optages først på en given skole, hvis det ikke er muligt at opfylde alle ønsker om optagelse på en bestemt skole. Kommunerne kan beslutte, at der for eksempel kan optages op til 22 ved skolestart, men at klasserne først skal deles, når der for eksempel er optaget 24 elever, der bor i distriktet. Ved en sådan ordning kan kommunen sikre, at der er plads inden for de givne rammer til at optage for eksempel to elever, der tilflytter distriktet i løbet af skoleåret, og som har krav om at blive optaget på distriktsskolen.

Undervisningsministeriet oplever, at der i de mindre kommuner er begrænset forespørgsel efter alternativ skolegang (anden folkeskole eller fri grundskole), hvilket nok begrunder sig i den særlige tilknytning, forældrene har til sognet, landsbyen og de dertil knyttede institutioner. Skolegangen er således traditionsbestemt og knyttet til lokalområdet. Der ses ofte i landområder og mindre bysamfund et nært samarbejde mellem børnehave, skole og SFO. Disse muligheder bliver forbedret fra august 2003 efter vedtagelse af lovforslag L 130 om ændring af folkeskoleloven.

Ifølge folkeskolelovens §26 ydes der (ud fra visse alders- og afstandskrav) som udgangspunkt kun befordring til distriktsskolen. Forbliver en elev i en anden kommunes skole for at undgå skoleskift ved fraflytning, ophører retten til befordring. Kun hvor kommunen henviser børn til undervisning i andre skoler end i distriktsskolen, er eleven omfattet af befordringsreglerne. Det har givet en betydning for valg af folkeskole, at forældrene selv skal transportere – eller sørge for befordring eller betaling til befordring - til anden skole end distriktsskolen.

Boks 6.3. Erfaringer med frit valg mellem folkeskoler i kommunen

Kommunernes erfaringer:

- Mere end 75 pct. af kommunerne oplyser at have frit valg mellem distriktsskole og andre skoler i kommunen.
- I praksis er det frie skolevalg dog stærkt begrænset af hensynet til at undgå oprettelse af ny klasse og af sociale og etniske hensyn.
- Syv ud af ti kommuner har fastsat retningslinier for, hvilke børn der kan optages først, hvis det ikke er muligt at opfylde alle ønsker om optagelse på bestemt skole.
- Information om mulighederne for valg af skole på tværs af skoledistrikter gives på meget forskelligt grundlag i de enkelte kommuner, og øget information fra kommunal side er ikke altid ønskelig, da større benyttelse af frit valg alt andet lige vil gøre det vanskeligt at styre kapacitetsudnyttelsen.
- Det overvejende indtryk er, at kommunernes hensigt med et frit eller friere skolevalg er, at det giver mulighed for øget brugertilfredshed ved fra- og tilvalg af skolerne ud fra forskelle i kultur, tradition, elevgrundlag og personale på skolen, og at hensigten derimod ikke er at skabe konkurrence mellem skolerne for derved at højne kvaliteten.

Brugernes erfaringer:

- Brugerne oplever ikke, at der er tale om et reelt frit skolevalg, da valgfriheden begrænses af skoledistriktsinddelinger og regler om (begrænset) mulighed for optagelse på en anden skole end distriktsskolen.
- Størst valgfrihed hos brugerne opleves i områder, hvor privatskolerne opleves at udgøre et reelt supplement til distriktsskolen.
- Den væsentligste parameter ved skolevalget er afstanden mellem skole og hjem, medens klassekvotienter, pædagogiske principper, skolens generelle ry og omdømme mere fungerer som en art "fravalgskriterium".
- Ved valg af privatskole vægter pædagogiske principper mv. højere end nærhed.
- Kommunernes information om valgmuligheder opleves generelt som mangelfulde og utilstrækkelige. Den væsentligste informationskilde kommer fra kollegaer, familie, venner og naboer.

Kilde: Finansministeriet 1999, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder.*

Frit valg på tværs af kommune grænser

Mere end seks ud af ti kommuner har indgået samarbejdsaftaler med andre kommuner om valg af folkeskole på tværs af kommunegrænser, og aftalerne er ofte baseret på folkeskolelovens bestemmelse om, at en elev i særlige tilfælde kan optages eller forblive i en skole i en anden kommune end hjemkommunen. Aftalerne gælder gennemgående kun for elever uden særlige behov, ligesom optagelse kan afvises på grund af hensyn til at undgå klassedeling og lignende. Det er indtrykket, at muligheden for valg

af folkeskole på tværs af kommunegrænser ikke i større omfang finder anvendelse i praksis.

Boks 6.4. Erfaringer med valg af folkeskole på tværs af kommunegrænser

- Det antages forsigtigt, at omkring 5000 elever går i folkeskole uden for deres hjemkommune (skoleåret 97/98) på baggrund af samarbejdsaftaler mellem kommunerne eller på baggrund af folkeskolelovens bestemmelser om ret til at vælge skoler i nabokommunen ud fra afstandskriteriet eller i forbindelse med fraflytning.
- De mellemkommunale samarbejdsaftaler på området antages ikke at indebærer et egentligt frit valg, men alene et valg for de, der meget stærkt søger og ønsker et sådant valg.
- Ønsker om valg af folkeskole på tværs af kommunegrænser er især forekommende, hvis afstanden fra bopælen til en skole i nabokommunen er kortere end afstanden til nærmeste skole i hjemkommunen.
- Der sker som hovedregel en udligning af udgifterne ved skolevalg på tværs af kommunerne med afsæt i kommunernes bidrag til staten for elever i de frie grundskoler eller med udgangspunkt i de enkelte kommuners gennemsnitlige udgifter per elev.

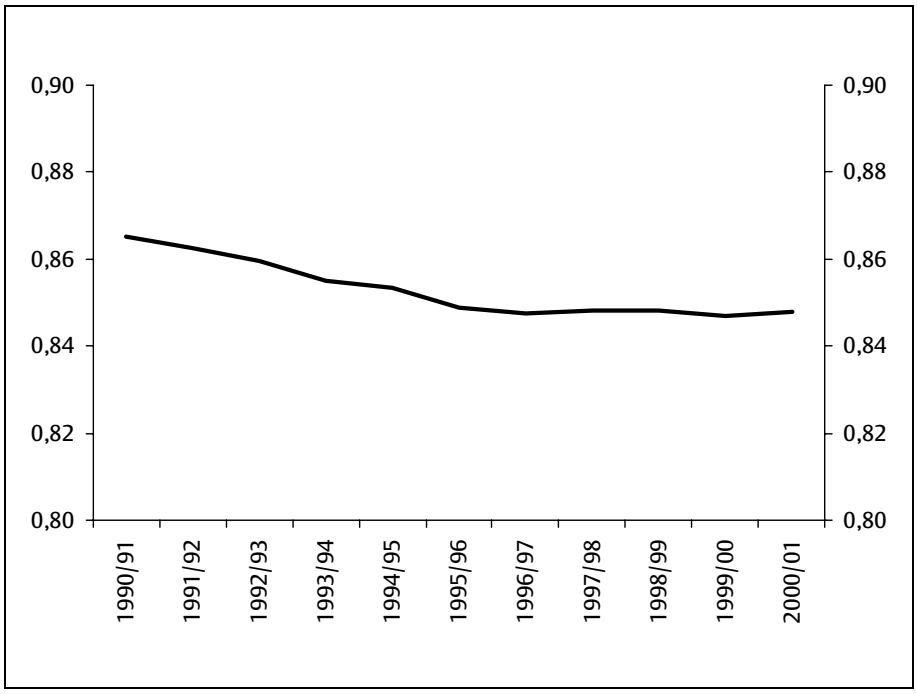
Kilde: Finansministeriet 1999, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder.*

Alternativer til folkeskolen

I udgangspunktet er der som nævnt frit valg mellem undervisning i folkeskolen, på frie grundskoler og hjemmeundervisning og efter 7 års skolegang mulighed for valg af efterskole mv. Den faktiske anvendelse af alternativer til folkeskolen afhænger af, hvor i landet man bor, og af hvilket alternativ der er tale om.

Andelen af en ungdomsårgang, der vælger folkeskolen frem for andre alternativer, er fra starten af 1990'erne faldet svagt.

Figur 6.1. Andelen af en årgang, der vælger folkeskolen frem for andre alternativer



Kilde: Undervisningsministeriet, 2000, (*Tal der taler, 2002*).

Boks 6.5. Erfaringer med valg af alternativer til folkeskolen

- Fra børnehaveklasse til syvende klasse benytter knap 90 pct. folkeskolen (skoleåret 97/98)
- Privatskoleandelen varierer geografisk
- Kun lidt under 20 pct. af kommunerne informerer om muligheden for at anvende alternativer til folkeskolen fra børnehaveklasse til og med syvende klasse.
- I ottende og niende klasse benytter 71 pct. folkeskolen, 12 pct. privatskoler og 16 pct. efterskolerne.
- Anvendelse af efterskolerne varierer betydeligt geografisk.
- 71 pct. af kommunerne anfører, at de informerer om mulighederne for at anvende alternativer til folkeskolen efter 7. klasse.
- Det generelle indtryk er, at kommunerne betragter eksistensen af frie skoler som alternativer til folkeskolen som helt uproblematisk.
- Kommunerne anser samarbejdet med frie skoler som godt, eksistensen af frie skoler og efterskoler modvirker pres på alternativer til folkeskolen, og den kommunale kapacitet på området er tilpasset eksistensen af alternativerne.
- Brugerne oplever, at kommunernes information om alternativer til folkeskolen er mangelfulde og utilstrækkelige.

Valg af privatskole er i langt højere grad end ved valg af folkeskole bestemt af forhold som pædagogiske principper, skolestørrelse og klassekvotient.

Kilde: Finansministeriet 1999, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder.*

6.5. Øget fleksibilitet og private leverandører

Alle skoler arbejder ud fra folkeskolelovens rammer og mål. Undervisningstilbudet er derfor forholdsvis ens på alle skoler. Der kan være forskelle i undervisningsprincipper og undervisningspraksis, som kan begrunde ønske om skoleskift, og der kan være tydelige forskelle på kvaliteten på visse områder afhængig af den enkelte kommunes prioriteringer. Det gælder for eksempel de fysiske rammer, idrætsfaciliteter, antallet af undervisningstimer, antal elever pr. computer, antal uddannede lærere mv.

Der eksisterer som beskrevet allerede vide muligheder for at vælge private leverandører på grundskoleområdet. I modsætning til de kommunale serviceområder eksisterer der altså allerede en velfungerende fritvalgsordning på grundskoleområdet. Dette kan blandt andet ses ved at antallet af elever der vælger et alternativ til folkeskolen er stigende *jf. figur 6.1*. Der

er altså allerede betydelige muligheder for at vælge et alternativ til den lokale kommunale folkeskole.

Det statslige driftstilskud til de frie grundskoler svarer til 75 pct. af udgiften pr. elev i folkeskolen (reguleret for pensionsudgifter) tre år tidligere og opregnet til aktuelt prisniveau. De frie grundskolers egenfinansiering er omkring 23 pct., heraf udgør forældrebetalingen til henholdsvis undervisning og SFO 14 og 4 pct. og andre indtægter 5 pct. Den typiske forældrebetaling på frie grundskoler udgør 700-900 kr. pr. måned pr. barn. Hertil kommer betaling for skolefritidsordningen, hvortil der også i kommunerne er tilknyttet egenbetaling. Der er ikke lovgivningsmæssigt fastsat øvre grænser for forældrebetalingsandelen i skolefritidsordningerne eller for undervisningen i en fri grundskole.

Det er ikke alle folkeskolerelaterede udgifter, der indregnes ved fastlæggelsen af statstilskuddet for eksempel er udgifterne til serviceforanstaltninger, syge- og hjemmeundervisning samt skolepsykolog ikke med i beregningen. Desuden korrigeres udgifterne for forskelle i pensionsbidraget mellem det kommunale skolevæsen og de frie grundskoler.

Kommunerne refunderer 85 pct. af statens driftstilskud eksklusiv pensionsbidraget og 100 pct. af tilskuddet til skolefritidsordningerne.

I praksis fordeler staten tilskuddet til skolerne efter en fast fordelingsnøgle, der er fastlagt i bekendtgørelse om tilskud mv. til friskoler, private grundskoler mv. Grundprincippet i fordelingsnøglen indebærer at der ved tilskudsberegningen med udgangspunkt i aktiviteten tages højde for skolens elevtal, elevernes alder samt geografisk beliggenhed.

Hjemkommunens afregning til staten for elever, der modtager undervisning i en fri grundskole, efterskole mv., opgøres tilsvarende med et fast afregningsbeløb per elev, *jf. boks 6.6.*

Boks 6.6. Kommunal afregning til staten for elever på fri grundskoler, efterskoler mv.

I Finansloven for 2002 er fastlagt nedenstående takster for kommunale bidrag og kommunal elevstøtte i 2002:

Kommunale bidrag vedrørende frie grundskoler
Bopælskommunen betaler bidrag til staten for grundskoleelever pr. 5. september i året før finansåret ved frie grundskoler og private gymnasiers grundskoleafdelinger, Sorø Akademis Skole og Statens Pædagogiske Forsøgscenter, men ikke for diplomatbørn mfl., jf. bekendtgørelse 903 2001 om tilskud mv. til friskoler og private grundskoler mv. Kommunernes bidrag til frie grundskoler fastsættes til 85 pct. af det gennemsnitlige driftstilskud ekskl. pensionsbidrag svarende til 26.766 kr. per elev, og bidraget til skolefritidsordninger er identisk med tilskuddet til skolerne svarende til 8.700 kr. pr. elev.

Kommunale bidrag vedrørende efterskoler
Bopælskommunen betaler bidrag til staten for hver elev under 18 år pr. 5. september i året før finansåret og til svært handicappede op til det kommunale takstbeløb. Det anslås, at 250 årselever er 18 år eller derover. Bidraget udgør 15.184 kr. i 2002 inkl. bidraget til svært handicappede.

Kommunal elevstøtte
I henhold til §34 i L 508 2001 om frie kostskoler yder kommunerne elevstøtte til nedsættelse af egenbetalingen. For 2002 udgør den kommunale elevstøtte 308 kr. ugentligt til elever, der bor på skolen. Til elever, der ikke bor på skolen, udgør den kommunale elevstøtte 217 kr. ugentligt. Herudover er det frivilligt for kommunerne at yde støtte til nedsættelse af elevbetalingen.

Udgifterne pr. elev er lavere i de frie grundskoler end i folkeskolen, hvilket bl.a. kan tilskrives, at folkeskolen har en mere differentieret elevsammensætning samt mere begrænsede muligheder for at udnytte kapaciteten fuld ud, fordi folkeskolen ikke som de frie grundskoler kan afvise elever, når klasserne er fyldt op. Desuden udnytter de frie grundskoler i høj grad frihedsgraderne med hensyn til tilrettelæggelsen af undervisningen. Eksempelvis varierer timetallet i de humanistiske fag mere mellem det frie grundskoler end mellem folkeskolerne, *jf. tabel 6.1*. I de naturvidenskabelige fag følge næsten alle skoler Undervisningsministeriets vejledende timefordelingsplan.

Tabel 6.1. Humanistiske fag i 1-3 klasse

Ugentligt timetal	Andel af frie grundskoler	Andel af folkeskoler
<29	45,9	24,3
29	10,6	13,7
30	9,4	17,6
31	7,8	17,8
32	7,5	13,3
>32	18,8	13,2
I alt	100	100

Kilde: Undervisningsministeriet: *De frie grundskoler i tal 2001/02.*

Inden for de nuværende regler er der allerede meget fleksible rammer for frie grundskoler, efterskoler mv. Desuden eksisterer der allerede en velfungerende fritvalgsordning, der er kendetegnet ved følgende:

- Borgerne har ret til frit at kunne vælge en privat leverandør (alternativ skoleform).
- Den private leverandører har ret til at afvise (visitere) elever
- Der eksisterer en landsdækkende afregningsordning.
- Forskellen mellem det offentlige tilskud og den private leverandørs udgifter dækkes ved forældrebetaling og andre indtægter.

Der er altså formentlig ikke umiddelbart grund til at ændre på reglerne for de frie grundskoler med henblik på at forøge borgernes valgmuligheder eller for at sikre en mere hensigtsmæssig finansieringsform. I mange kommuner eksisterer allerede omfattende muligheder for frit at vælge mellem skolerne internt i kommunen, hvilket umiddelbart ikke giver konkurrencemæssige problemer for de frie grundskoler.

6.6. Afregning ved frit valg over kommunegrænserne

For at kunne vurdere effekterne af forskellige modeller for frit valg henover kommunegrænserne vil det være nødvendigt at gøre en række overvejelser vedrørende omkostningsstrukturen i folkeskolen, jf. kapitel 4. På baggrund af disse overvejelser diskuteres forskellige modeller for frit valg af folkeskole over kommunegrænsen.

Omkostningsstrukturen i folkeskolen

Etableringen af en folkeskole er forbundet med store anlægsinvesteringer. For en privat leverandør vil disse omkostninger optræde i regnskabet som rentebetalinger, forrentning af kapitalapparat og afskrivninger.

I de kommunale budgetter optræder anlægsinvesteringerne i det år, hvor de gennemføres. Denne praksis med øjeblikkelig afskrivning ændres dog muligvis på sigt i forbindelse med budget- og regnskabsreformen.

Med mindre optagelsen af en ekstra elev kræver anlægsinvesteringer, hvilket kun kan forventes at ske i meget ekstreme tilfælde, kan anlægsudgifter betragtes som faste omkostninger.

Hovedparten af driftsudgifterne i folkeskolen består af lønninger. Disse kan på kort sigt i høj grad betragtes som faste omkostninger, såfremt optagelsen af en ekstra elev ikke fører til, at der oprettes en ekstra klasse. Over tid er alle omkostninger i princippet variable. Lønningerne udgør ca. 80 pct. af de samlede driftsudgifter i folkeskolen.

En del af de øvrige driftsudgifter til køb af vare- og tjenesteydelser, som for eksempel køb af rengøring, bygningsvedligeholdelsen mv., vil formentlig heller ikke i høj grad afhænge af antallet af elever.

Hvis der ikke sker kapacitetstilpasninger, vil omkostningerne ved at skulle undervise en ekstra elev altså bestå i udgifterne til materialer og eventuelt ekstra inventar mv., hvilket må udgøre en meget lille andel af de samlede skoleudgifter. Desuden må stigningen i udgifterne ved at optagen en ekstra elev stort set være ens for alle elever, der ikke har særlige støttebehov.

Overordnet set vurderes det altså, at der er betydelige faste omkostninger og begrænsede konstante marginalomkostninger ved undervisning, såfremt optagelsen af en ekstra elev ikke fører til en klassedeling.

Hvis en ny elev kræver klassedeling, vil de marginale omkostninger ved at optage netop denne elev være meget store, hvorefter de marginale omkostninger vil falde igen til samme lave niveau som før.

Overordnede principper for en mellemkommunal afregningsmodel

Overvejelserne om omkostningsstrukturen på folkeskoleområdet peger i retning af, at vi i høj grad har en situation, der kan sammenlignes med illustrationen i figur 4.2, hvor der er antaget at være betydelige faste omkostninger og konstante marginalomkostninger.

Hvis den mellemkommunale afregningstakst fastsættes til marginalomkostningerne i hjemkommunen, vil afregningen til udførerkommunen netop svare til det beløb, som hjemkommunen kan reducere sine udgifter med. Det kan kort sagt ikke "mærkes" økonomisk i hjemkommunen, når en elev vælger en skole i en anden kommune. Dermed har hjemkommunen ikke et direkte økonomisk incitament til at reagere på, at brugerne forsvinder.

Hvis man vælger en afregningsmodel baseret på de totale gennemsnitlige omkostninger, kan det være hensigtsmæssigt i en eller anden form at indlægge et eller flere knæk i taksterne for stigende elevtal på skolerne, *jf. figur 4.2.* Mulighederne for at administrere en knækafregning afhænger dog i høj grad af, hvordan den konkrete afregning finder sted.

Hvis der laves en central takstmodel, som det er tilfældet med de fri grundskoler, vil det være relativt let at gennemføre en knækafregning, da udbetalingen kan ske på baggrund af samtlige elever, der går på skolen.

I en model med bilateral mellemkommunal afregning kan det være vanskeligt at indføre knæktakster. Placeringen af knækkene afhænger i princippet af, hvor mange elever der er på skolen, hvilket nok illustreres bedst med et eksempel. Antag at der ligger et knæk i taksten ved 100, og at der er 90 elever på skolen. Nu kommer 20 nye elever fra to forskellige kommuner – 10 fra hver kommune – hvem skal i denne situation betale den høje takst, og hvem skal betale den lave takst. Der kan nævnes mange andre eksempler, hvor knækafregning på baggrund af udførerkommunens udgifter vil være svær at administrere og svær at forstå for borgere og politikere.

I stedet kan knækafregningen gennemføres til hjemkommunens udgiftsniveau, hvilket også vil indebære vanskeligheder, da hjemkommunens gennemsnitlige totale omkostninger stiger, når eleverne forlader kommunen.

En knækafregning med flere knæk vil formentlig forudsætte en central afregningsmodel.

En anden mulighed er kun at indlægge ét knæk i taksten, så en fast afregning til udførerkommunen for eksempel er på 65 pct. af de gennemsnitlige totale omkostninger i enten udfører- eller hjemkommunen. Da langt hovedparten af omkostningerne til folkeskolen vurderes at være faste omkostninger, vil det være hensigtsmæssigt, at afregningstaksten er betydeligt lavere end de gennemsnitlige totale omkostninger for at undgå overkompensation. Tilsvarende kan man også vælge kun at indregne en del af de faste omkostninger i afregningstaksten.

Undervisningstilbudene som de enkelte elever modtager, er forholdsvis ensartede. Der kan dog være elever med særlige behov for eksempel specialundervisning. I dette tilfælde må hjemkommunen og eventuelt hjemamtet afholde udgifterne efter gældende regler. Afregning med en takst per elev forekommer altså at være relativt problemfri.

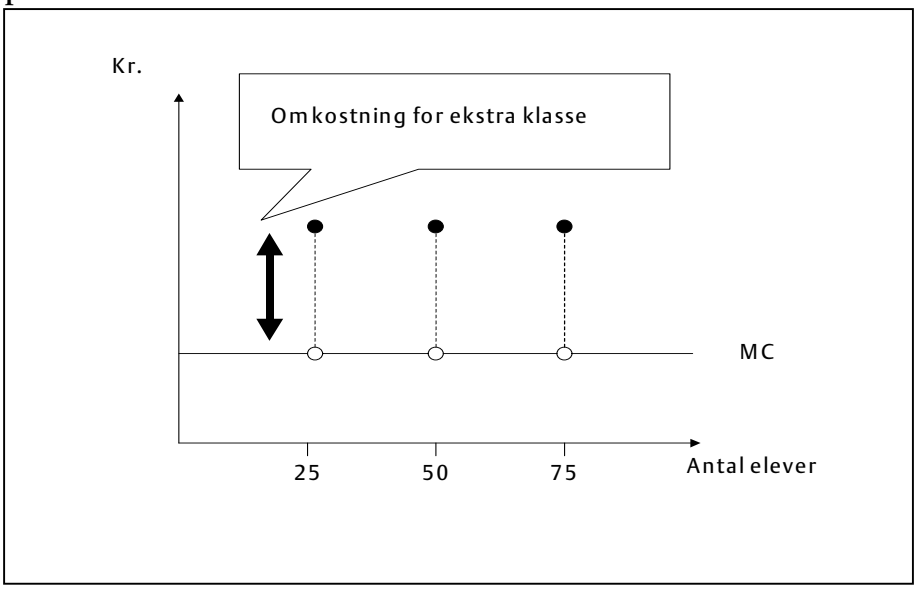
Hensynet til kapacitetsstyring

Det er væsentligt for hensynet til kommunestyret og den overordnede udgiftsstyring, at kommunerne fortsat har mulighed for at kunne visitere sine borgere til de pågældende ydelser, *jf. kapitel 2*.

Visitering til grundydelsen i hjemkommunen forekommer ikke på folkeskoleområdet, da alle personer i aldersgruppen 6-16 år har ret til skolegang i distriktsskolen.

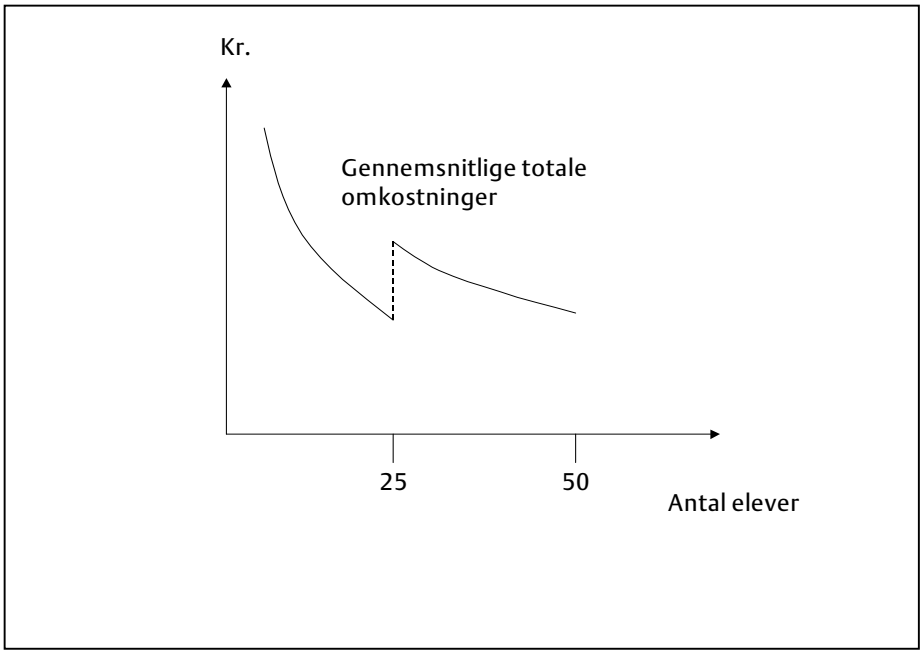
En afregningsmodel baseret på marginalomkostninger forekommer at være problematisk at håndtere i praksis, hvis en ny elev kan tvinge skolen til at udvide antallet af klasser. Det forekommer ikke holdbart, at hjemkommunen for den nye elev skal afholde alle udgifterne til klassedelingen. Specielt fordi marginalomkostningerne, efter at den nye klasse er oprettet, vil falde til det tidligere niveau *jf. figur 6.2*. En model med afregning til marginalomkostningerne og uden mulighed for at afvise elever, vil vanskeliggøre udgiftsstyringen.

Figur 6.2. Eksempel på marginalomkostningerne ved en klassekvotient på 24



Tilsvarende vil oprettelsen af en ny klasse betyde, at de gennemsnitlige totale omkostninger får et spring opad, når der oprettes en ny klasse, da de faste omkostninger vokser. Herefter vil gennemsnitsomkostningerne aftage igen, *jf. figur 6.3*. Baseres afregningen på de gennemsnitlige omkostninger, fordeles ekstraudgiften på samtlige elever på skolen. Denne model vil også gøre det vanskeligt for udførerkomunen at styre udgiftsniveauet.

Figur 6.3. Eksempel på de gennemsnitlige totale omkostninger ved en klassekvotient på 24



Det vil altså uanset, hvilken afregningsmodel der anvendes være vanskeligt for udførerkommunen at styre udgifterne, hvis eleverne altid har krav på at blive optaget på en skole, fordi optagelsen af en ny elev kan indebære, at der må oprettes en ny klasse.

I de nuværende modeller for frit valg internt i kommunerne er der oftest mulighed for at afvise en elevs ønske om at vælge en anden skole end distriktsskolen, hvis det fører til oprettelsen af en ekstra klasse. De frie grundskoler har altid mulighed for at afvise en elev.

Det kan desuden diskuteres, i hvor høj grad frit valg bør give incitamenter til kapacitetsudvidelser. En kapacitetsudbygning i en kommune indebærer ikke nødvendigvis, at der samtidigt nedlægges skoler eller klasser i andre kommuner, hvilket betyder, at udgifterne for sektoren samlet set vil vokse. For ikke at give for store incitamenter til kapacitetstilpasninger, kan det vælges ikke at lade anlægsomkostningerne indgå ved beregningen af afregningstaksterne.

Når kommunerne får mulighed for at afvise nye elever, kan det indebære, at de kun vil optage de gode og problemfri elever fra andre kommuner ("creamskimming"). Det vil indebære, at det kun er en bestemt type borgere, der reelt får mulighed for at benytte sig af det frie valg. Dette problem kan løses ved, at kommunerne kun får ret til afvise nye elever med en begrundelse, der har udgangspunkt i hensynet til kapacitetsstyringen.

Hvis en skole i kommunen oplever en søgning af nye elever, der overstiger skolens kapacitet, kan det rejse spørgsmål om, hvorvidt kommunen skal have lov til at prioritere egne elever før andre kommuners elever. Eksempelvis kan det øge udførerkommunens udgifter til befordring, hvis egne borgere ikke kan optages på en skole tæt på deres bopæl.

Tilsvarende kan det overvejes, om kommunerne kan afvise nye brugere fra andre kommuner med henvisning til fremtidige kapacitetstilpasninger, hvis kommunen eksempelvis forventer en tiltagende tilflytning af familier med skolesøgende børn, der kan bruge de ledige pladser.

Egenbetaling

Hvis der indføres frit valg af folkeskole over kommunegrænserne, kan eleverne frit søge mod kommuner med højere udgiftsniveau, hvilket som udgangspunkt gør spørgsmålet om egenbetaling i forhold til forskellen i serviceniveau mellem kommunerne af hensyn til den overordnede udgiftsstyring relevant at overveje, *jf. kapitel 2*.

Det kan dog være problematisk hvis egenbetalingen fastsættes på et niveau, der afholder store grupper fra at udnytte det frie valg. Dermed kan egenbetaling understøtte en social segmentering.

Der eksisterer allerede egenbetaling vedrørende skolefritidsordninger og ved valg af en fri grundskole eller kostskole mv., men der har ikke hidtil været tilknyttet egenbetaling til valg af folkeskole i en anden kommune.

Hidtil har den lovfæstede adgang til at vælge en folkeskole i en anden kommune været betinget af sociale og praktiske hensyn, som at undgå skoleskift, afkorte skolevejen mv. I disse tilfælde kan egenbetaling være særligt problematisk, da valget af en anden skole end distriktsskolen ikke umiddelbart er betinget af, at eleven vil opnå et højere serviceniveau.

Desuden eksisterer der i dag allerede en række mellemkommunale aftaler, hvor en eller flere kommuner giver deres borgere frit valg til hinandens skoler uden egenbetaling. Borgere der allerede anvender disse ordninger, kan opleve det som en reduktion af deres valgfrihed, hvis der som følge af nye regler pludselig skal opkræves egenbetaling.

Det er den almindelige lovgivning, der ifølge grundlovens §76 definerer det folkeskolebegreb, med hensyn til hvilken undervisningen er vederlagsfri, og ifølge den almindelige lovgivning, givet ved folkeskolelovens §2, kan egenbetaling ved optagelse i en anden folkeskole end distriktsskolen ikke finde sted uden en lovændring[1].

Vurderet alene ud fra folkeskolelovens formål og en pædagogisk indholdsmæssig betragtning, synes der, at være mulighed for at dette kombineres med en vis egenbetaling, jf. den juridiske vurdering af dette spørgsmål, men andre hensyn – herunder en politisk afvejning – vil dog tale imod.

Der eksisterer allerede i dag egenbetaling for skoleydelser i de frie grundskoler.

6.7. Sammenfatning og overvejelser om model med frit valg over kommunegrænserne

I det følgende oplistes en række fordele og ulemper ved øget adgang til frit skolevalg.

[1] Efter at have forelagt spørgsmålet om egenbetaling for Justitsministeriet er det således Undervisningsministeriets opfattelse, at bestemmelserne i grundlovens §76 ikke er til hinder for, at der ved en ændring af folkeskoleloven kan indføres egenbetaling ved valg af folkeskole i en anden kommune.

Boks 6.7. Fordele og ulemper ved frit valg

Fordele:

- Friere valg styrker borgerens indflydelse på den kommunale folkeskole ved borgerens til- og fravalg af skole.
- Styrker det politiske beslutningsgrundlag ved meget direkte signal fra brugerne.
- Frit valg kan fremme en bedre kapacitetsudnyttelse og dermed effektiviteten.
- Konkurrencen mellem institutionerne kan generelt bidrage til at højne kvaliteten i folkeskolen.
- Borgerne bliver umiddelbart mere tilfredse ved større valgmuligheder.

Ulemper:

- Mulighed for en reduceret betydningen af den lokale skole som en del af barnets nærmiljø og hverdag.
- Et frit skolevalg kan medføre, at elevgrundlaget på den enkelte skole bliver mere ens (øget social segmentering). Det kan have en negativ effekt, hvad angår udviklingen af fælles værdier, og det kan også læringsmæssigt være begrænsende, hvis det overvejende er de bogligt stærke elever, der søger væk.
- Bliver skolerne for segmenterede, kan der komme et pres i retning af kvoteordning for tosprogede elever for at sikre integrationen. Det vil betyde, at et hidtil forudsat grundprincip om retten til altid at kunne vælge distriktsskole og borgernes frie valg kommer under pres.
- Risiko for institutionscentralisering, hvilket blandt andet kan gøre det vanskeligere at bevare de mindre lokalskoler, herunder små skoler i landdistrikter. Dette sker især, hvis de pågældende skoler i betydeligt omfang fravælges af lokalbefolkningen.

Der eksisterer allerede følgende muligheder for frit valg på skoleområdet:

- Frit valg af frie grundskoler mv.
- Adgang til frit valg af offentlige leverandører med henblik på at tilgodese særlige hensyn som transportafstand, at undgå skoleskift mv.
- Der eksisterer i en række kommuner frivillige aftaler med nabokommuner, om at borgerne har adgang til frit valg over kommunegrænsen.

Det er på denne baggrund arbejdsgruppens vurdering, at der allerede eksisterer muligheder for at vælge alternativer til den lokale kommunale folkeskole. Udvalget har gjort sig en række overvejelser om, hvorledes borgernes eksisterende valgmuligheder kan udvides.

De eksisterende ordninger for frit valg indeholder mulighed for, at udførerkommunen kan afvise nye elever, hvis deres ønsker om skoleskift inde-

bærer oprettelsen af en ny klasse. Denne mulighed bør bevares ved en udvidelse af det frie valg på skoleområdet, da den forekommer at være afgørende for kommunernes udgiftsstyring.

Da der er aftagende gennemsnitlige omkostninger på skoleområdet, bør afregningen til udførerkommunen kun være en andel af de gennemsnitlige totale omkostninger for at undgå for kraftig overkompensation, hvilket svarer til en knæktakst med ét knæk, *jf. kapitel 4.*

Kommunernes afregning til de frie grundskoler indeholder allerede en knæktakst med et "knæk", da kommunerne i gennemsnit dækker 64 pct. af udgifterne per elev hos de frie grundskoler[2]. Desuden vil en ordning med landsdækkende takster være nem at administrere, sikre lige vilkår for borgerne, og den kan give en mere lige konkurrence.

Det er da også i mange tilfælde lignende løsninger kommunerne selv vælger, når de indgår samarbejde om frit valg over kommunegrænserne. Eksempelvis er der indgået en aftale om frit valg mellem kommunerne i Ringkøbing Amt, hvor afregningen for skole og SFO svarer til de takster, som kommunerne betaler til de frie grundskoler.

Når kommunerne selv vælger denne type løsninger, kan det ses som et klart tegn på, at en afregning til den takst, som kommunerne betaler for elever i de frie grundskoler, vil være bæredygtig i relation til både kommunestyre og effektivitet.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at ingen kommuner i dag har gennemsnitsudgifter, der er mindre end bidraget til staten for elever i den frie grundskoler (25.646 kr. i 2000). Det vurderes dog at afregningstaksten fra kommunerne for elever i de frie grundskoler kan dække de marginale omkostninger ved at modtage en ekstra elev, såfremt det ikke kræver oprettelsen af en ny klasse. Skulle det mod forventning vise sig, at en mellemkommunal afregningstakst svarende til afregningen for de frie grundskoler overstiger de marginale omkostninger i kommunerne i en grad, der virker udgiftsdrivende, kan niveauet for afregningstaksten nedjusteres.

[2] Der gives et tilskud på 75 pct. af folkeskoleudgifterne (reguleret for pensionsforpligtigelser) til der frie grundskoler, heraf dækker kommunerne 85 pct. Det svarer altså til en afregningsandel på 0,75x0,85 = 0,64 = 64 pct.

Som nævnt tidligere er ca. 80 pct. af udgifterne til folkeskolen lønninger, der i høj grad kan betragtes som faste omkostninger, det vil sige at disse udgifter er uændrede, hvis optagelsen en ny elev ikke kræver oprettelse af en ny klasse, *jf. afsnit 6.6.* Hertil kommer at en del af de udgifter, der ikke går til lønninger, formentlig heller ikke vil blive påvirket af, at der kommer en ekstra elev til kommunen.

De gennemsnitlige driftsudgifter i folkeskolen i 2000 lå inden for intervallet 35.000 til 60.000 kr. Hvis det generelt er mere end 60 pct. af de samlede udgifter, der kan betragtes som faste omkostninger, vil en mellemkommunal afregning til en takst svarende til kommunernes afregning for elever i de frie grundskoler formentlig altid kunne dække merudgifterne ved at optage en ekstra elev i samtlige kommuner, hvis der tilføjes den begrænsning, at der ikke herved oprettes nye klasser.

Hvis der i stedet bliver fastsat en afregningssats svarende til gennemsnitsudgifterne i kommunen med de laveste gennemsnitsomkostninger (ca. 35.000 kr.), vil udførerkommunen få en større overkompensation, og udgiftsforskellen for den afgivende kommune i forhold til dens marginale mindreudgifter bliver større. Det vil således være nærliggende at lade en udvidelse af frit valg over kommunegrænserne tage udgangspunkt i ordningen for de frie grundskoler.

Hensynet til kommunernes udgiftsstyring og borgernes omkostningsbevidsthed kan som udgangspunkt tilsige, at differencen mellem hjemkommunens udgiftsniveau og udførerkommunens udgiftsniveau i de tilfælde, hvor sidstnævnte er højest, bør dækkes af brugeren. Hensynet til at undgå social segmentering og andre ulemper taler dog imod egenbetaling.

Det kunne overvejes at lade en model for frit valg på skoleområdet angive et minimumskrav til de valgmuligheder, som borgeren skal tilbydes. Hvis kommunerne indbyrdes kan blive enige om andre afregningsregler, bør det ikke forhindres af en eventuel lovgivning, så længe det ikke reducerer borgernes valgmuligheder.

I *boks 6.8.* er en samlet model for en fritvalgsordning for folkeskoleområdet opsummeret.

Boks 6.8. Model til fritvalgsordning på folkeskoleområdet med frit valg over kommunegrænserne

Eksisterende regler (der alle bevares):

- Kommunerne har ret til at afvise elever der ikke er fra skoledistriktet med henvisning til kapacitetsstyring.
- Eksisterende regler vedrørende ret til frit valg på grund af transportafstande mv. bevares, og i disse tilfælde betaler hjemkommen en afregning svarende til de gennemsnitlige totale udgifter pr. elev i udførerkommunen medmindre andet er aftalt mellem kommunerne.
- Der er ingen restriktioner for egenbetalingens størrelse i skolefritidsordninger.
- Kommunerne kan selv aftale reglerne for den mellemkommunale afregning.
- De nuværende regler vedrørende de frie grundskoler bevares.

Nye regler:

- Alle elever gives ret til frit at vælge skoler internt i kommunerne og over kommunegrænserne, såfremt der er ledig kapacitet (jf. ovenstående om afvisningsret) – også hvis der ikke foreligger en aftale mellem de to kommuner.
- Hvis en elev vælger en skole i en anden kommune, betaler hjemkommunen en takst til udførerkommunen, der svarer til kommunernes bidrag til staten for elever på de fri grundskoler, hvis ikke andet er aftalt mellem kommunerne (jf. ovenstående).
- Såfremt en elev der har valgt en skole i en anden kommune får behov for specialundervisning må hjemkommunen og eventuelt hjemamtet afholde udgifterne hertil efter gældende regler. Dette kræver dog særlige overvejelser om visitationsproceduren.

Når arbejdsgruppen ikke direkte anbefaler modellen i boks 6.8 skyldes det, at etableringen af frit valg af folkeskole over kommunegrænserne principielt må bero på en politisk afvejning af de fordel og ulemper ved frit valg, der er angivet i *boks 6.7*.

Kapitel 7
Frit valg på ældreområdet

7.1. Indledning

I 2002 besluttede Folketinget at indføre frit valg på ældreområdet, og gjorde det dermed muligt for ældre og personer med handicap, der er visiteret til personlig pleje og praktisk bistand, frit at vælge mellem de af kommunen godkendte leverandører. Samtidig blev det muligt for ældre og handicappede at vælge en plejehjemsplads eller almen ældre-/plejebolig i en anden kommune, såfremt personen er visiteret til den pågældende type botilbud i både fraflytnings- og tilflytningskommunen.

I forbindelse med behandlingen af frit valgs forslaget blev det aftalt mellem KL og Regeringen at videreføre de nuværende regler for den mellemkommunale afregning ved frit valg af almene ældre-/plejeboliger mv. henover kommunegrænserne. Der blev herudover iværksat et udredningsarbejde med henblik på at analysere og vurdere de mellemkommunale betalingsregler, og på baggrund heraf eventuelt at komme med forslag til ændrede mellemkommunale afregningsregler. Dette kapitel udgør afrapporteringen i forhold til udredningsarbejdet.

Det er endvidere – blandt andet på baggrund af henvendelser fra en række sommerhuskommuner – besluttet, at der i regi af arbejdsgruppen skal ses nærmere på mulighederne for indførelse af en mellemkommunal refusionsordning i relation til plejekrævende ældre og handicappede med midlertidig bopæl i anden kommune end bopælskommunen (for eksempel i sommerhuskommuner).

Nedenfor findes indledningsvis en generel beskrivelse af ældreområdet, herunder af reglerne for frit valg samt de hensyn, der gælder på ældreområdet (afsnit 7.2-7.4). Herefter behandles en række af de problemstillinger, der skal tages stilling til i forbindelse med udformningen af mellem-

kommunale afregningsregler (afsnit 7.5). Endelig behandles i afsnit 7.6 behovet for indførelse af mellemkommunal refusion ved midlertidigt ophold i sommerhuskommuner.

7.2. Frit valg på ældreboligområdet[1]

I det følgende beskrives ældreområdet samt reglerne for frit valg.

Ældreboligområdet generelt

Et grundlæggende princip i dansk ældre- og handicappolitik er, at servicetilbud til ældre og personer med handicap ikke skal udformes som pakkeløsninger knyttet til bestemte boformer, for eksempel plejehjem, men derimod tildeles med udgangspunkt i den enkeltes behov for hjælp.

Som en konsekvens af ældreboligreformen, har det derfor ikke siden den 1. januar 1988 været muligt at opføre plejehjem og beskyttede boliger som institutioner efter serviceloven. Sigtet har været at tilvejebringe selvstændige og tidssvarende boliger til de ældre og personer med handicap efter boliglovgivningen.

Boliger til de svageste ældre etableres og finansieres således efter almenboligloven under Økonomi- og Erhvervsministeriet, mens den service, som de ældre og handicappede modtager i disse boliger, er reguleret i serviceloven under Socialministeriet.

Kommunalbestyrelsens ansvar for at yde personlig og praktisk hjælp – uanset boligformen (egen lejlighed/hus, plejebolig mv.) – er fastsat i servicelovens kapitel 14.

Folketinget har i relation til de bestående plejehjem og beskyttede boliger omfattet af serviceloven besluttet, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at alle tidssvarende plejehjem overføres fra serviceloven til boliglovgivningen inden den 31. december 2004. Det forventes, at mellem 10.000 og 15.000 plejehjemspladser opfylder betingelserne for at være tidssvarende.

[1] I de foregående kapitler anvendes betegnelserne "hjemkommune" og "udførerkommune". Da det på ældreområdet imidlertid er flytteretten henover kommunegrænserne, der er i fokus, kan hjemkommune give anledning til misforståelser. I dette kapitel anvendes derfor i stedet betegnelserne "fraflytningskommune" og "tilflytningskommune".

Antallet af utidssvarende plejehjemspladser efter serviceloven vil endvidere falde gradvist som følge af, at plejehjem bliver ombygget til moderne plejeboliger efter almenboligloven eller bliver nedlagt.

Boks 7.1. Karakteristik af ældreområdet

- Kommunerne er ansvarlige for at yde og tilrettelægge hjælpen til ældre og handicappede.
- Adskillelsen af bolig og service har været en målsætning siden 1988.
- Tildeling af hjælp sker på grundlag af forudgående behovsvurdering (visitation).
- Det kommunale selvstyre giver plads til, at kommunerne fastsætter serviceniveauet ud fra lokalpolitiske overvejelser. Kommunalbestyrelsen fastsætter således kriterierne for, at man kan få tilbudt en plejebolig mv.
- Antallet af ældre over 80 år er stigende, hvilket er den væsentligste demografiske størrelse i forhold til behovet for plejeboliger.

Boliger til ældre og personer med handicap

Boliger for ældre kan overordnet opdeles efter omfang af plejeniveau. Danmarks Statistik opdeler i den sociale ressourceoptælling boligtyperne i tre kategorier, A, B og C. Kategori A boliger defineres som boliger med tilknyttet døgnvagt og servicepakke samt eventuelle fællesfaciliteter. Kategori B som boliger med tilknyttet bistand og omsorg på hjemmeplejeniveau og kategori C som boliger hvor der evt. er tilknyttet praktisk bistand på hjemmeplejeniveau. I tabel 7.1. nedenfor ses opdelingen af boliger for ældre på kategorier.

Tabel 7.1. Boliger for ældre opdelt efter graden af omsorg

	Kategori A	Kategori B	Kategori C	I alt
Plejehjemspladser (omfattet af serviceloven)	25.737	65	0	25.802
Beskyttede boliger (omfattet af serviceloven)	2.750	1.337	18	4.105
Ældreboliger (herunder plejeboliger)	17.665	17.436	4.530	39.631
Andre boliger for ældre	1.468	3.214	15.193	19.875
I alt	47.620	22.052	19.741	89.413

Kilde: Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse 2002.

Af *tabel 1* ses det at der i alt er knap 90.000 boliger for ældre fordelt på fire boligtyper. Godt halvdelen af disse (53 pct.) er boliger tilhørende kategori A, det vil sige boliger med tilknyttet døgnbemanding.

Det fremgår endvidere, at ca. 70.000 boliger er opført i henhold til serviceloven eller lov om almene boliger, som visiterede borgere har ret til at vælge på tværs af kommunegrænserne.

Hertil kommer godt 20.000 andre ældreegnede boliger, hvor kommunerne som hovedregel har anvisningsret, og som benyttes til ældre borgere.

Anvisning til almene ældre-/plejeboliger mv.

Det er kommunalbestyrelsen, der som hovedregel visiterer og anviser til plejehjem og almene ældre-/plejeboliger. Det betyder, at kommunalbestyrelsen på baggrund af en individuel behovsvurdering afgør, hvem boligerne skal udlejes til. Det sikres herved, at boligerne til stadighed er udlejet til/bebos af personer tilhørende den berettigede personkreds.

Hvis der ikke er ledige boliger i kommunen visiteres borgeren til en venteliste. Kommunalbestyrelsen tildeler ledige botilbud til de personer på ventelisten, der har størst behov for det pågældende botilbud.

Beboerbetaling

Beboere i ældre-/plejeboliger har status som lejere og er således omfattet af almenlejelovens regler. Beboere i ældre-/plejeboliger betaler også en egentlig husleje, hvortil der kan opnås boligstøtte. Huslejen i ældre-/plejeboliger fastsættes som balanceleje, således at udgifterne til bebyggelsens drift skal afholdes af lejeindtægterne.

Reglerne om betaling for bolig i plejehjem og beskyttet bolig omfattet af serviceloven er indrettet således, at beboerne i tilnærmet grad betaler for boligen, som om de boede til leje, for eksempel. i en plejebolig, og modtog boligydelse.

Frit valg på ældreområdet

Frit leverandørvalg af personlig og praktisk hjælp

Den 1. januar 2003 trådte reglerne om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i kraft. Modtagere af hjemmehjælp har herefter mulighed for at vælge mellem alle kvalificerede leverandører af personlig og praktisk hjælp, som er godkendt af kommunalbestyrelsen i bopælskommunen – det gælder både den kommunale og de private leverandører.

Kommunalbestyrelsens godkendelse betinges af, at de enkelte leverandører kan opfylde kommunalbestyrelsens kvalitets- og priskrav til de enkelte hjemmehjælpsydelser.

For at skabe de nødvendige betingelser for de ældres og handicappedes valgfrihed er det derfor en forudsætning, at der er fri og lige konkurrence mellem de kommunale og private leverandører. Der stilles derfor krav om en klar adskillelse af den kommunale myndighedsopgave fra den kommunale leverandørvirksomhed, og at de faktiske omkostninger (gennemsnitlige langsigtede omkostninger) ved den kommunale leverandørvirksomhed gøres op.

Kommunalbestyrelsen kan dog også vælge at bringe hjemmehjælpen helt eller delvis i udbud og indgå kontrakt med et nærmere angivet antal leverandører, der har afgivet de mest økonomisk fordelagtige tilbud.

Det frie leverandørvalg gælder ikke for plejehjem, plejeboliger og lignende boenheder.

Frit valg af ældre-/plejebolig mv. på tværs af kommunegrænserne
Den 1. juli 2002 blev der indført en ret for alle personer, der er anvist/visiteret til de almene ældre-/plejeboliger, plejehjemspladser eller beskyttede boliger, til frit at vælge sådanne boliger såvel inden for som på tværs af kommunegrænserne.

Det er ved ønsket om flytning til en anden kommune som hidtil en forudsætning, at betingelserne for at blive anvist/visiteret til disse boliger er opfyldt i både fraflytnings- og tilflytningskommunen.

Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde afslå borgere fra andre kommuner optagelse på kommunens venteliste til plejeboliger mv. Der er tale om en undtagelsesbestemmelse, som kun kan finde anvendelse, hvis ønsket om flytning ikke er begrundet i et hensyn til nære pårørende, religiøse forhold mv. Undtagelsesbestemmelsen kan kun tages i anvendelse, hvis tilstrømningen af borgere fra andre kommuner skønnes at være en afgørende hindring for at sikre kommunens forpligtelse til at sikre botilbud til egne borgere i kommunen.

Princippet om dobbeltvisitation sikrer tilflytningskommunen mod et udgifts- og kapacitetspres som følge af tilflytning af ældre og handicappe-

de fra kommuner med lempeligere visitationspraksis. Undtagelsesbestemmelsen tager endvidere hensyn til kommunernes mulighed for at styre kapaciteten og varetager således et hensyn til såvel de borgere, der ønsker at flytte til kommunen, som de borgere, der bor i kommunen.

Frit valgs lovgivningen på ældreområdet indeholder således flere forskellige typer frit valg, *jf. kapitel 2.*

Frit valg af personlig pleje og praktisk bistand er primært et frit valg *mellem forskellige leverandører* af personlig pleje og praktisk hjælp, der er godkendt i kommunen[2]. De ældres og handicappedes frie valg af leverandører er i princippet uafhængig af, i hvilken kommune leverandøren har hjemsted, blot at leverandøren er godkendt til at levere i den ældres opholdskommune.

Frit valg af botilbud (og fokus for nærværende kapitel) er derimod et frit valg indenfor og på tværs af kommunegrænserne *mellem de forskellige botilbud, der anvendes af de kommunale myndigheder.*

Reglerne for frit valg af pleje og praktisk bistand regulerer således forholdet mellem en bevilligende myndighed (kommunalbestyrelsen) og flere leverandører, herunder den kommunale leverandør, mens frit valg af botilbud angår forholdet mellem to bevilligende myndigheder (henholdsvis fra- og tilflytningskommunen).

Nuværende regler og praksis for mellemkommunal afregning

Hvis en visiteret ældre vælger et botilbud i en anden kommune er fraflytningskommunen i dag forpligtet til at refundere tilflytningskommunens udgifter til hjælp efter lov om social service[3], lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte samt §52, stk. 1 i lov om social pension Tilflytningskommunen kan således opkræve fraflytningskommunen betaling for udgifter til praktisk bistand, personlige pleje, hjælpemidler, dagcenter mv. For almene ældreboliger, herunder plejeboliger, gælder endvidere, at

[2] Hertil kommer de øgede muligheder for fleksibilitet i hjemmehjælpen, der giver brugeren mulighed for i højere grad end tidligere at bytte ydelser inden for rammerne af den tildelte hjælp, og dermed i højere grad vælge *mellem forskellige ydelsestyper.*

[3] Udgifterne til hjemmesygepleje er ikke omfattet af reglerne om mellemkommunal refusion ved flytning over kommunegrænserne. Det skal ses i sammenhæng med, at udgifterne til hjemmesygepleje indgår i grundtakstfinansieringen for de under 67-årige.

tilflytningskommunen kan kræve sin nettoudgift til boligstøtte refunderet i henhold til retssikkerhedsloven.

Der er ikke fastsat yderligere regler for, hvordan tilflytningskommunens udgifter til den ydede hjælp mere præcist skal opgøres.

Takstfastsættelse ved frit valg af plejehjem og plejebolig

I relation til tværkommunale afregning kan der efter gældende praksis skelnes mellem plejehjem omfattet af serviceloven og almene ældreboliger ifm. fastsættelsen af den mellemkommunale afregning.

Huslejen i *almene ældre- og plejeboliger* er som nævnt fastsat ud fra balancelejeprincippet. Den mellemkommunale betaling vedrører således alene den personlige og praktiske hjælp, som brugeren er visiteret til.

Boligbetalingen i *plejehjem omfattet af serviceloven* er tilnærmet reglerne i almenboligloven. Kommunen har dog ikke sikkerhed for, at de samlede udgifter til bebyggelsens drift kan dækkes af den samlede boligbetaling. Kommunens resterende driftsudgifter for plejehjemmet kan derfor indgå i den mellemkommunale afregning.

De kommuner, som har plejehjemspladser efter serviceloves §140, opgør som oftest en takst pr. plads. Denne bygger typisk på de samlede budgetterede nettodriftsudgifter til hvert plejehjem, og ligger til grund for de mellemkommunale afregninger. Plejehjemspladser forventes dog at få en antalsmæssig mindre og mindre betydning, jf. ovenfor.

For så vidt angår *almene ældre- og plejeboliger samt beskyttede boliger omfattet af serviceloven,* opkræver tilflytningskommunen typisk fraflytningskommunen de faktiske udgifter, som er forbundet med at tilbyde en plejebolig til en person fra anden kommune. De faktiske udgifter omfatter antallet af timer praktisk og personlig bistand (hjemmehjælp), kommunal andel af boligydelse (25 pct.), hjælpemidler og lignende samt eventuelle udgifter i forbindelse med brug af og kørsel til daghjem, dagcentre og madserviceordninger (hvori der er kommunale udgifter).

Kommunernes boligudgifter i plejeboliger/ældreboliger knytter sig primært til den grundkapital, som de indskyder ved opførslen af boligen. Denne har hidtil ikke kunnet medregnes i opgørelsen af de refusionsbe-

rettigede udgifter, hvilket afspejler, at det fortsat er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for at bygge og udbygge det antal boliger til ældre og personer med handicap, som der i kommunen vurderes at være behov for.

Reglerne om frit boligvalg har endvidere ikke ændret på, at tildeling af ældreboliger/plejeboliger mv. sker på grundlag af en forudgående behovsvurdering/visitation i både fra- og tilflytningskommunen i overensstemmelse med det af kommunen fastlagte serviceniveau. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen i tilflytningskommunen undtagelsesvist kan afslå udefrakommende borgere optagelse på ventelisten. Kommunalbestyrelsen har således fortsat nogle instrumenter til at styre kapaciteten af ældre-/plejeboliger i kommunen.

Variation i de mellemkommunale takster

En undersøgelse foretaget af Socialministeriet i 2002 viste, at der er stor variation i den måde, hvorpå kommunerne konkret opgør de mellemkommunale afregninger. Endvidere indikerer undersøgelsen betydelig variation i niveauet for de mellemkommunale afregninger. Det gælder især mellemkommunale takster for plejehjem. Den gennemsnitlige dagtakst for en plejehjemsplads er for landet som helhed ca. 1.000 kr. (2002), svarende til en årlig kommunal udgift pr. plejehjemsplads på ca. 360.000 kr. Den maksimale og minimale årlige opkrævning pr. plejehjemsplads fra anden kommune varierer imidlertid mellem henholdsvis 570.000 kr. og 230.000 kr. Tilsvarende variationer gælder for den mellemkommunale afregning for plejeboliger.

Det er ikke klart, hvor stor en del af variationen i refusionstaksterne for plejehjemspladserne, der kan henføres til forskelle i beregningsmetode og hvor stor en del, der må forklares ud fra forskelle i serviceniveau (udgiftsniveau). Variationen må forventes at blive mindre såfremt, der indføres faste regler for opgørelse af mellemkommunale afregningstakster og i takt med overgangen til omkostningsbudgettering, jf. budget og regnskabsreformen. Variationen må dog også ses som en indikator for, at der er betydelige forskelle i de enkelte kommuners faktiske udgifter til botilbud til ældre. Udgiftsforskellene kan afspejle forskellige forhold, herunder forskelle i serviceniveau, omkostningseffektivitet, geografisk betingede forskelle i ejendomspriser mv.

De betydelige variationer i kommunernes udgifter til botilbud vil alt andet lige øge byrdefordelingseffekterne af et evt. øget frit valg på tværs af kommunegrænserne og dermed betydningen af de valgte regler for mellemkommunal betaling.

7.3. Særlige hensyn på ældreboligområdet

Ved fastlæggelsen af mellemkommunale afregningsregler skal hensynet til borgernes valgfrihed afvejes over for forskellige overordnede styringsmæssige hensyn, *jf. kapitel 2.*

Det er den enkelte kommune, der har både det økonomiske og indholdsmæssige ansvar for indsatsen over for kommunens ældre og handicappede, herunder ansvaret for at bygge det antal boliger til målgruppen, som der lokalt vurderes at være behov for.

Udgangspunktet må derfor være, at borgerne skal sikres en reel mulighed for at anvende det frie valg under hensyntagen til kommunernes mulighed for at fastsætte skat-serviceforholdet og tilbyde kommunens egne borgere det ønskede serviceniveau.

Hensynet til muligheden for at fastsætte skat-serviceforholdet omfatter såvel fraflytningskommunen som tilflytningskommunen og indebærer blandt andet, at de kommuner, der involveres i finansieringen eller udførelsen af hjælp til ældre og handicappede, også bør have indflydelse på beslutningen om tildelingen af disse tilbud (visitationen).

Hensynet til det frie valg kan i visse situationer kollidere med hensynet til den enkelte kommunes muligheder og ansvar for at tilgodese egne borgeres behov. Det gælder for eksempel., hvis attraktive kommuner oplever en stor tilflytning af ældre og handicappede, hvorved ventelisten til kommunens botilbud 'fyldes op' af tilflyttende borgere.

Bestemmelserne i frit valgslovgivningen om dobbeltvisitation samt muligheden for i visse tilfælde at afvise tilflyttende borgere skal ses i lyset af disse styringshensyn, *jf. afsnit 7.2.*

7.4. Brugen af frit valg

Det frie boligvalg trådte i kraft den 1. juli 2002. Der findes på nuværende tidspunkt ingen oplysninger om brug af flyttereglerne og i den forbindelse konsekvenserne for kommunernes muligheder for at styre skat-serviceforholdet.

Det er således ikke på nuværende tidspunkt muligt at belyse omfanget af de mellemkommunale flytninger efter indførelsen af frit valg. Det blev i forbindelse med lovgivningen forudsat, at der vil komme en fordobling i antallet af flytninger henover kommunegrænserne fra de nuværende ca. 1500 til 3000.

Grundlaget for dette skøn var, at det fortsat forventes, at flytning til en plejebolig mv. i en anden kommune primært vil være begrundet i et ønske om at bo tæt på familie eller andre pårørende. Dette var allerede muligt efter den hidtil gældende lovgivning.

Uanset udbredelsen af det frie valg er der dog behov for en principiel diskussion af afvejningen mellem sikringen af det frie valg og kommunernes muligheder for at styre skat-serviceforholdet, kapacitet mv.

Socialministeriet og Erhvervs- og Boligstyrelsen påtænker snarest at igangsætte en praksisundersøgelse vedrørende kommunernes erfaringer med samt omfanget af frit boligvalg henover kommunegrænserne. Undersøgelsen vil blive baseret på et repræsentativt udsnit af kommunerne.

7.5. Frit valg over kommunegrænserne

Ved fastlæggelsen af mellemkommunal afregningsmodel skal der tages stilling til en række styringsmæssig problemstillinger[4].

[4] Der tages i det følgende udgangspunkt i de kommunale omkostninger frem for udgifter, jf. overvejelserne herom i kapitel 4. For så vidt angår almene pleje-/ældreboliger, kan udgifter og omkostninger betragtes som tilnærmelsesvis identiske, idet selve boliganlægsudgiften (qua balancelejeprincippet) udgør en marginal del af de kommunale udgifter, der indgår i den mellemkommunale afregning, jf. afsnit 7.2.

Gennemsnitlige takster eller faktiske omkostninger ?

Et spørgsmål er, om den mellemkommunale afregning skal tage udgangspunkt i de *faktiske omkostninger* til den enkelte ældre eller i *takster* baseret på lokale gennemsnitlige omkostninger (som det er tilfældet i relation til plejehjemspladser) eller på landsdækkende takster.

Afregning baseret på gennemsnitstakster vil formentlig være relativt lettere at administrere end afregning ud fra faktiske omkostninger. Tilsvarende kan der være hensyn, der taler for at fastsætte landsdækkende afregningstakster.

Takster baseret på gennemsnitlige omkostninger (uanset om disse fastsættes lokalt eller centralt) vil imidlertid betyde, at tilflytningskommunerne kun vil få dækket en del af de faktiske omkostninger ved tilflytning af meget plejekrævende ældre, idet omkostningerne for disse ældre vil ligge over taksterne. Set i lyset af den betydelige spredning der kan være i plejebehov og omkostninger, kan dette få væsentlige udgiftsmæssige konsekvenser for de enkelte kommuner, der er henholdsvis "netto-importører" og "-eksportører" af ældre. Det gælder navnlig, hvis der viser sig at være en overvægt af meget plejekrævende ældre blandt gruppen af flyttende ældre.

Samlet set taler dette for at basere den mellemkommunale afregning på de faktiske omkostninger frem for på gennemsnitstakster.

Opgørelse af de faktiske omkostninger

De faktiske omkostninger til den enkelte ældre i et kommunalt botilbud afhænger en række forskellige faktorer, herunder især:

- brugerens behov for ydelser efter serviceloven
- kommunens serviceniveau (indhold, omfang og udførelse af personlig og praktisk hjælp samt kommunal genoptræning mv.)
- kommunens timepris (gennemsnitsomkostninger pr. time)

Trods betydelige variationer i serviceniveau og timepriser er det *den ældres plejebehov*, der er afgørende for de samlede omkostninger. Plejebehovet afspejles bl.a. i det antal plejetimer, som anvendes til udførelse af de ydelser den ældre er visiteret til. De samlede omkostninger kan svinge meget betydeligt fra ældre til ældre alt efter den ældres helbred/plejebehov, *jf. eksemplet i tabel 7.2.*

Tabel 7.2. Plejebehovets betydning for de faktiske omkostninger

	Eksempel 1: Ældre med plejebehov på 20 timer	Eksempel 2: Ældre med plejebehov på 50 timer
Timer pr. uge	20	50
Timepris (kr.)	275	275
Samlet pris (kr.)	286.000	715.000
Difference (kr.)	429.000	

En anden væsentlig faktor er kommunens *serviceniveau.* Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tildeling af et botilbud samt personlig og praktisk hjælp på baggrund af lovgivningen og de af kommunalbestyrelsen fastsatte kvalitetsstandarder, der udmønter det fastsatte serviceniveau. Set i forhold til plejen udgør boligen dog kun en begrænset del af de samlede omkostninger til den ældre, og er derfor af relativ mindre betydning ifm. mellemkommunal afregning. Derimod har kommunalbestyrelsens beslutning om indhold, omfang og udførelsen af den personlige og praktiske hjælp og kommunal genoptræning stor betydning. Der visiteres til ydelser og ikke til timer, men det antal timer, der afsættes til udførelsen af konkrete ydelser (vask, påklædning mv.), udgør en indikator for serviceniveauet. Jo flere timer der afsættes til udførelsen af en given type ydelse, desto højere serviceniveau alt andet lige[5].

Endelig har *den kommunale leverandørs omkostningseffektivitet,* der afspejles i timeprisen (vs. den kommunale leverandørs gennemsnitlige omkostninger pr. times pleje), betydning for de samlede udgifter. Alt andet lige er timeprisen en indikator for leverandørvirksomhedens omkostningseffektivitet, selvom det ikke kan afvises, at forskelle kommunerne imellem kan henføres til valg af metode ved opgørelsen. Variationer i timeprisen har således også betydning for den mellemkommunale afregning.

De faktiske omkostninger til en ældre kan på baggrund af ovenstående overordnet set opgøres som det antal timer, der anvendes til udførelsen af

[5] Selv om der ikke regnskabsmæssigt skal skelnes mellem service- og boligudgifter på plejehjem mv. omfattet af serviceloven, bør det være muligt at opgøre det faktiske antal timer, der medgår pleje af de enkelte plejehjemsbeboere. Den ældre skal iht. til serviceloven således visiteres til konkrete ydelser uanset boform, jf. afsnit 7.2., hvorfor det også på plejehjem bør være muligt (skønsmæssigt) at opgøre de timer, der medgår til den enkeltes pleje. Problematikken må endvidere forventes at blive mindre i de kommende år i takt med antallet af plejehjemspladser reduceres og i takt med anvendelsen af nye (omkostningsbaserede) styringsredskaber på plejehjem.

de ydelser som den enkelte ældre er visiteret til, gange kommunens gennemsnitlige timepris for pleje.

Ud over personlig og praktisk hjælp, er andre relevante ydelser kommunal genoptræning/vedligeholdelsestræning, generelle tilbud med forebyggende og aktiverende sigte (efter servicelovens §65) samt hjælpemidler. Det kan overvejes administrativt at fastsætte hvilke ydelser efter serviceloven, som skal være omfattet af mellemkommunal betaling.

Boligudgiften har som nævnt en vis betydning i forhold til plejehjem og beskyttede boliger omfattet af serviceloven, idet boligomkostninger her kan indgå i den mellemkommunale afregning, *jf. afsnit 7.2*. Som tidligere nævnt får plejehjem antalsmæssigt mindre og mindre betydning og der vurderes derfor ikke at være behov for særskilte regler vedrørende mellemkommunal betaling af evt. kommunale udgifter til bygningernes drift.

Boks 7.2. Tilnærmet omkostningsmodel på ældreområdet

Grundlaget for mellemkommunal betaling:

Budgetterede omkostninger = tildelte timer * timepris+ takst for andre ydelser

= (plejebehov*serviceniveau) * timepris + takts for andre ydelsers

Anm.: Det bemærkes, at der visiteres til ydelser og ikke til tid. Den enkelte ældre har således ikke et retskrav på den (vejledende) tid som mange kommuner af styringsmæssige årsager afsætter til udførelsen af en given ydelse.

Opgørelse af timepris

Det forekommer af administrative årsager hensigtsmæssigt, at opgørelsen af kommunens timepris sker på baggrund af den beregningsmodel, som er udarbejdet i forbindelse med det frie leverandørvalg. I forbindelse med frit leverandørvalg stilles der således minimumskrav om udregnede timepriser efter beregningsmodellen for personlig pleje (hverdage og øvrige tider), praktisk hjælp, madservice samt madservice uden udbringning.

Kalkulation af kommunernes omkostninger til den kommunale leverandør af personlig og praktisk hjælp skal omfatte de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, dvs. både de direkte og indirekte omkostninger ved personlig og praktisk hjælp samt investeringsomkostninger (forrentning og afskrivning). De anvendte timepriser for opgørelse af den mellem-

kommunale refusion vil således medtage de omkostninger, der er forbundet med at *levere* en hjemmehjælpsydelse.

Der stilles derimod ikke krav om, at kommunerne skal udregne timepriser for kommunal genoptræning/vedligeholdelsestræning mv., der er i dag er omfattet af mellemkommunal refusion. En løsning på denne problemstilling kunne være, at der fastsættes en takst for de ydelser efter serviceloven, som er omfattet af mellemkommunal refusion, på grundlag af tilflytningskommunens visitation, *jf. boks 7.2.*

En takst vil for eksempel. skulle fastsættes for følgende ydelser:

- Kommunal genoptræning.
- Hjælpemidler.

Det skal endvidere bemærkes, at anvendelsen af timepriser beregnet i forbindelse med det frie leverandørvalg baserer sig på den kommunale leverandørs omkostninger til personlig og praktisk hjælp til beboere i eget hjem (hus/lejlighed) eller ældrebolig.

For så vidt angår beboere i ældreboliger er disse omfattet af reglerne om frit leverandørvalg, og den til fritvalgsdatabasen indberettede timepris kan derfor her lægges til grund for refusionsberegningen.

Med hensyn til beboere i plejeboliger er der tale om særlige rammer for plejen, og beregningen af timeprisen bør afspejle dette forhold. Især henledes opmærksomheden på, at den brugerrettede tid, som er omdrejningspunktet i prisberegningen vil udgøre en forholdsvis stor andel af timeforbruget hos det udførende personale på et plejehjem. Personalets ATA – tid (ansigts til ansigts tid) pr. normeret time vil/bør være væsentligt højere på et plejecenter, hvor brugerne er placeret hos det udførende personale end i hjemmeplejen. I hjemmeplejen skal for eksempel indregnes vejtid og lignende).

Anvendelsen af beregningsmodellen må forventes at føre til et stigning i mange tilflytningskommuners refusionskrav, idet disse vil få et mere realistisk billede af deres faktiske udgifter. Baseret på indberetninger fra 180 kommuner til frit valgs databasen kan der beregnes en gennemsnitlig timepris på 259 kr.

Gennemsnitsprisen dækker imidlertid over en meget betydelig variation i de indberettede timepriser. Det er ikke muligt at kvantificere hvor stor en del af denne prisvariation, der kan tilskrives forskelle i henholdsvis serviceniveau, effektivitet og opgørelsesmetode. Alt andet lige peger variationerne dog i retning af ikke ubetydelige forskelle i de kommunale leverandørers omkostningseffektivitet.

Fraflytningskommunen har efter de gældende regler ikke mulighed for at indbringe tilflytningskommunens opgørelse af sin udgiftsandel for en klageinstans.

Fraflytnings- eller tilflytningskommunens omkostninger ?

Givet at der tages udgangspunkt i de faktiske omkostninger, kan den mellemkommunale afregning principielt enten baseres på fraflytningskommunens eller tilflytningskommunens omkostninger.

Nuværende regler

Efter de nuværende regler afregnes der på baggrund af tilflytningskommunens omkostninger. Reglerne indebærer, at "billige" netto-fraflytningskommuner betaler mere pr. udflytter end den gennemsnitlige udgifter i deres egne tilbud, hvorved kommunens tilskyndelse til at opretholde et serviceniveau, som er lavere end tilflytningskommunernes i princippet svækkes, *jf. kapitel 4.*

De nuværende regler tilgodeser altså alt andet lige tilflytningskommunernes styringsmulighed ved at sikre disse mod merudgifter som følge af tilflytning, samtidig med at reglerne i en vis udstrækning svækker fraflytningskommunens styringsmuligheder.

Det frie boligvalg øger imidlertid borgernes muligheder for at flytte på tværs af kommunegrænser. Samtidig betyder skattestop og stigende udgiftspres blandt andet som følge af den demografiske udvikling, at behovet for en effektiv udgiftsstyring alt andet lige øges i de kommende år.

Dette taler samlet for, at hensynet til fraflytningskommunens mulighed for at styre skat-serviceforholdet som udgangspunkt styrkes væsentligt i forhold til de nuværende regler.

Hensynet til fraflytningskommunen

En alternativ mulighed kunne være at tage udgangspunkt i fraflytningskommunens omkostninger, nærmere bestemt fraflytningskommunens timepriser for praktisk og personlig hjælp, dog maksimalt tilflytningskommunens faktiske udgifter.

Denne løsning vil sikre fraflytningskommunen mod at skulle finansiere et højere serviceniveau for borgere, der flytter til dyrere kommuner og dermed forbedre fraflytningskommunens styringsmuligheder.

Samtidig flyttes finansieringen af en eventuel forskel i serviceniveau imidlertid over på tilflytningskommunen. Hertil kommer, at tilflytningskommunen selv vil bære de omkostninger, der skyldes evt. forskelle i omkostningseffektiviteten mellem fraflytningskommunen og tilflytningskommunen. Modellen vil således alt andet lige give netto-tilflytningskommuner med et højt serviceniveau (eller en lav omkostningseffektivitet)en tilskyndelse til at nedsætte serviceniveauet (eller effektivisere ældreplejen).

Dynamisk plejebehov- hensynet til tilflytningskommunen

En model alene baseret på fraflytningskommunens omkostninger tager imidlertid ikke højde for, at navnlig ældres plejebehov er dynamisk og dermed kan ændre sig over tid. Det kan derfor være problematisk at permanent at basere afregningen på fraflytningskommunens visitation/tildeling af hjælp (på flyttetidspunktet), idet den ældres behov for hjælp typisk vil stige relativt meget over tid. Dette taler for, at afregningen efter en periode bør ske på baggrund af tilflytningskommunens (re)visitation af den ældre.

En mulig model kunne være, at afregningen de første seks måneder baseres på fraflytningskommunens visitation, mens der efter denne periode afregnes efter tilflytningskommunens visitation. Borgeren vil fra flyttetidspunktet modtage ydelser på grundlag af tilflytningskommunens afgørelse.

Behovet for et sådan model må blandt andet ses i lyset af, at en årsag til, at ældre ønsker at skifte kommune, typisk netop kan være en pludselig eller gradvis forringelse af den ældres helbred, der medfører et ønske om at flytte tættere på pårørende. Dette vurderes at være en typisk bevæggrund for at flytte i dag.

Tidsbegrænsning

Et andet spørgsmål er, hvor lang tid fraflytningskommunen skal refundere tilflytningskommunens omkostninger. Såfremt gruppen af flyttende ældre som antaget overvejende består af ældre, der som følge af helbredsmæssig svækkelse flytter for at komme tættere på pårørende, må det antages, at flyttende ældre også lever relativt få år efter flytningen. Den gennemsnitlige levetid i plejehjem/plejeboliger skønnes at være mellem 2–3 år, om end der ikke foreligger sikker viden herom.

Det kan dog ikke udelukkes, at det frie boligvalg vil betyde, at også ældre med et mindre plejebehov vil gøre øget brug af flytteretten. Disse ældre vil typisk have en længe restlevetid, hvilket rejser spørgsmålet om det rimelige i, at fraflytningskommunen skal blive ved med at betale for den pågældende. Denne gruppe ældre har ret til at vælge mellem godt 24.000 ældreboliger uden fast døgnbemanding, *jf. tabel 7.1.*

Der er således flere forhold, der kan tale for at begrænse refusionsperioden. En mulighed kunne være, at fraflytningskommunens refusionsforpligtelse bortfalder efter for eksempel. tre år fra flytningstidspunktet. Efter denne periode er det tilflytningskommunen, som finansierer udgifterne.

Egenbetaling

Opretholdelse af både fraflytningskommunens og tilflytningskommunens styringsmuligheder kan ideelt set ske ved, at der afregnes på baggrund af fraflytningskommunen omkostninger kombineret med at en evt. difference mellem fraflytnings- og tilflytningskommunens omkostningsniveau betales af brugeren gennem egenbetaling, *jf. kapitel 2 og 4.* Egenbetalingen eliminerer så at sige muligheden for som ældre at 'flytte sig' til et højere serviceniveau, end det man har betalt skat til gennem den erhvervsaktive periode i fraflytningskommunen.

Den betydelige spredning i kommunernes udgiftsniveauer på ældreområdet taler imidlertid imod at lade forskelle i udgiftsniveauet finansiere gennem egenbetaling. Dette vil gøre muligheden for at flytte til kommuner med et højere serviceniveau afhængig af indkomst og formue og dermed begrænse mange ældres og handicappedes mulighed for et frit boligvalg. Endvidere ville personer, der i henhold til de tidligere regler havde *retskrav* på – uden egenbetaling – at flytte til en anden kommune af familiære eller religiøse årsager, blive dårligere stillet end efter de tidligere (og nuværende) regler.

Disse ulemper kan dog imidlertid delvist imødegås ved at indføre en maksimumsgrænse for den enkeltes egenbetaling. Egenbetalingen ville i givet fald skulle fastsættes ud fra en afvejning af på den ene side den enkeltes mulighed for reelt at gøre brug af det fri boligvalg og på den anden side egenbetalingen adfærdsregulerende virkning i forhold til at begrænse flytning efter et højere serviceniveau. Tilsvarende kunne det overvejes at gøre en evt. egenbetaling indkomstafhængig. Hertil kan dog indvendes, at den store spredning på kommunernes udgiftsniveau vil gøre det vanskeligt at styre omfanget af egenbetalingen via en sådan maksimumstakst.

Boks 7.3. KL's syn på egenbetaling

KL's finder principielt, at et vederlagsfrit frit valg mellem serviceniveauer undergraver for det første det kommunale selvstyre og for det andet den offentlige udgiftsstyring. Derfor hænger *brugerbetaling* uløseligt sammen med frit valg.

En mulig måde at knytte egenbetaling til den udvidede flytteret på ældreboligområdet kunne være at tage udgangspunkt i reglerne ved frit valg af frie grundskoler (privatskoler), hvor der er knyttet egenbetaling til for den enkelte. Den enkelte modtager således et undervisningstilskud svarende til 75 pct. af den gennemsnitlige landsdækkende udgift til en folkeskoleplads. Udgifter herudover forbundet med privatskolepladsen må afholdes af den enkelte selv.

Muligheden for evt. at indføre en vis egenbetaling må endvidere ses i lyset af, at der allerede i dag er indført egenbetaling på flere dele af ældreområdet, herunder ældres og handicappedes betalinger på plejehjem til husleje, el og varme mv.[6] Dette ændrer dog ikke på, at der med indførelse på egenbetaling på personlig og praktisk hjælp ved flytning henover kommunegrænser vil være tale om et brud på de nuværende grundlæggende principper på området.

Skitse til samlet model for mellemkommunal afregning

På baggrund af ovenstående kan det overvejes at indføre en mellemkommunal afregningsmodel baseret på følgende elementer:

- Afregningen baseres på fraflytningskommunens forventede omkostninger opgjort ud fra fraflytningskommunens timepriser for praktisk

[6] Det bemærkes dog, at der her er tale om betaling for faktiske ydelser uden tilknytning til frit valg.

og personlig hjælp. Såfremt tilflytningskommunens takster og timepriser er lavere, baseres afregningen på disse.
- I de første 6 måneder efter flytningen afregnes der efter det niveau, som den ældre eller handicappede var visiteret til i fraflytningskommunen. Efter 6 måneder baseres afregningen på det serviceniveau, der er visiteret til i tilflytningskommunen. Der afregnes fortsat efter fraflytningskommunens timepriser.
- Efter 3 år overtager tilflytningskommunen betalingsforpligtelsen.

Fordele og ulemper

Modellen tager i højere grad end de nuværende mellemkommunale afregningsregler hensyn til både fraflytnings og tilflytningskommunens styringsmuligheder. Tilsvarende tager modellen højde for, at de ældres plejebehov er dynamisk og således ændres over tid.

Samtidig indebærer modellen dog, at "dyre" nettotilflytningskommuner ikke i samme omfang som i dag vil få dækket de faktiske omkostninger i forbindelse med tilflytning, ligesom fraflytningskommunens refusionsforpligtelse tidsbegrænses til 3 år. Endelig kan der argumenteres for, at modellen er administrativt tungere end den nuværende afregningsmodel.

Byrdefordelingseffekter

Foreløbige beregninger baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af KL af mellemkommunale afregningstakster i en række kommuner tyder på, at indførelse af ovenstående model vil have ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser for en række enkeltkommuner[7].

Det videre arbejde med ændring af de mellemkommunale afregningsregler bør derfor ske i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriets finansieringsudvalg.

Konklusion

Der er behov for at styrke fraflytningskommunens styringsmuligheder i forhold til de nuværende mellemkommunale afregningsregler. Afvejning af de forskellige styringshensyn taler for at de mellemkommunale afregningsregler ændres i tråd med den ovenfor skitserede model. Grundet de

[7] Resultaterne af undersøgelsen er behæftet med en betydelig usikkerhed. For det første er der tale om en stikprøveundersøgelse. For det andet bygger beregningerne på nogle antagelser om levetid og udviklingen i plejetyngden efter flytningen.

byrdefordelingsmæssige virkninger heraf bør det videre arbejde med en ændring af afregningsreglerne dog ske i regi af finansieringsudvalget.

7.6. Personlig og praktisk hjælp til sommerhusbeboere

Når en ældre eller person med handicap, der modtager personlig pleje, tager midlertidigt ophold i en anden kommune end bopælskommunen, er den midlertidige opholdskommune forpligtet til at yde personen hjælp og pleje i henhold til kommunens eget serviceniveau. Den midlertidige opholdskommune har imidlertid ikke mulighed for at kræve merudgifterne til hjælpen refunderet af hjemkommunen, og bliver således ikke kompenseret herfor.

Fraværet af en mellemkommunal refusionsmulighed ved midlertidigt ophold har især betydning for *sommerhuskommuner*, der periodisk netto modtager mange ældre feriegæster og sommerhusbeboere. En række sommerhuskommuner har således fremsat ønsket om at få genindført den refusionsmulighed, der eksisterede indtil sociallovsreformen i 1998. Refusionsmuligheden blev afskaffet i forbindelse med sociallovsreformen i 1998, idet behovet for refusionen dengang ikke blev anset for at være tilstrækkeligt stort til at retfærdiggøre de administrative merudgifter ved refusionen.

Beslutningen var dengang baseret på en undersøgelse af omfanget af midlertidige ophold. En ny spørgeskemaundersøgelse foretaget af KL af omfanget af midlertidig hjælp i en række sommerhuskommuner tyder ikke på, at problemets omfang er steget. Hvorvidt hensynet til kompensation af de berørte kommuner i dag bør veje tungere end hensynet til at undgå merudgifter til administration, må bero på en politisk vurdering, idet en refusionsordning dog vil skabe større sammenhæng til de principper, der i øvrigt er skitseret i rapporten.

Bilag
Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning

Arbejdsgruppen blev nedsat i forlængelse af kommuneaftalerne for 2003. Arbejdsgruppens kommissorium lyder:

"Regeringen har som mål at styrke valgfriheden på de områder, hvor det betyder noget for borgerne. Øget valgfrihed skal forstærke konkurrencen og skabe større fleksibilitet med det formål at højne kvaliteten og forbedre tilfredsheden med den leverede service. Samtidig skal valgfriheden afvejes over for hensynet til svage borgere samt mulighederne for at føre en hensigtsmæssig offentlig udgifts- og kapacitetsstyring, jf. Velfærd og Valgfrihed.

I forlængelse af aftalen om kommunernes økonomi for 2003 nedsættes derfor en arbejdsgruppe, som – i lyset af behovet for en hensigtsmæssig styring af de offentlige udgifter og hensynet til skat/serviceforholdet – skal:

- *Undersøge rammerne og mulighederne for frit valg på dagpasningsområdet henover kommunegrænserne.*
- *Undersøge rammerne og mulighederne for frit valg på folkeskoleområdet henover kommunegrænserne.*
- *Belyse fordele og ulemper ved at give kommunerne mulighed for at øge fleksibiliteten i dagpasningstilbudene.*
- *Overveje afregningsreglerne i forbindelse med frit valg af plejebolig mv. henover kommunegrænser.*
- *Vurdere og skitsere eventuelle yderligere initiativer, der kan fremme brugen af frit valg og øge fleksibiliteten på de nævnte områder.*

I arbejdsgruppen deltager repræsentanter for KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Statsministeriet og Finansministeriet.

Arbejdsgruppen afrapporterer senest den 1. marts 2003. Finansministeriet varetager formandskabet og sekretariatsfunktionen."

I tillæg til arbejdsgruppens kommissorium blev det endvidere besluttet, at arbejdsgruppen skulle belyse mulighederne for at indføre en mellemkommu-

nal refusionsordning for udgifter efter serviceloven ved midlertidigt ophold i en anden kommune end bopælskommunen, *jf. kapitel 7*.

Endelig blev det i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget om frit valg på dagpasningsområdet besluttet, at arbejdsgruppens skulle se nærmere på mulighederne for at udvide det frie valg af private leverandører på dagpasningsområdet, *jf. kapitel 5*.

I arbejdsgruppen har deltaget følgende repræsentanter:

Kontorchef Torben Buse, KL
Chefkonsulent Claus Ørum Mogensen, KL
Projektleder Jan Dehn, KL
Kontorchef Henrik Plougmann Olsen, Københavns Kommune
Fuldmægtig Hanne Kaule, Frederiksberg Kommune
Konsulent Mette Pfeiffer Larsen, Amtsrådsforeningen
Kontorchef Charlotte Markussen, Socialministeriet
Specialkonsulent Jette Jacobsen, Socialministeriet
Specialkonsulent Bente Andreasen, Socialministeriet
Fuldmægtig Christina Barfoed-Høj, Socialministeriet
Fuldmægtig Lene Brøcker, Socialministeriet
Fuldmægtig Morten Hein, Socialministeriet
Fuldmægtig Morten Starch Lauritsen, Socialministeriet
Kontorchef Mette Bogh, Undervisningsministeriet
Kontorchef Lisbeth J. Thorsen, Undervisningsministeriet
Chefkonsulent Rasmus Bjerregaard, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Chefkonsulent Claus Thykjær, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Specialkonsulent Niels M. Jensen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Kontorchef Mette Kaae Hansen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
Chefkonsulent Peter Dethlefsen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
Fuldmægtig Jannik Bay, Økonomi- og Erhvervsministeriet
Specialkonsulent Christian Sortsøe Liebing, Statsministeriet
Kontorchef Kristian Wendelboe, Finansministeriet (formand)
Fuldmægtig Karsten Bo Larsen, Finansministeriet
Fuldmægtig Martin Præstegaard, Finansministeriet
Fuldmægtig Morten Toft Lynge, Finansministeriet
Fuldmægtig Lars Møller Christiansen, Finansministeriet
Fuldmægtig Janus Rønholt Hansen, Finansministeriet

Layout: Wivi Wilcke og Sadia Ahmad, Finansministeriet