

Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige

September 2004

Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelse i Sverige, September 2004

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:

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

Omslag: b:graphic aps
Foto: Scanpix
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.000
Pris: 100 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-680-0

Elektronisk publikation:
Produktion: Finansministeriet
ISBN: 87-7856-681-9

Publikationen kan hentes på Udlisteringsrådets hjemmeside:
www.udlisteringsraad.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning	5
1.1. Afgrænsning – områder og former for konkurrence-udsættelse	6
1.2. Sammenfatning – konsekvenser, risici og potentialer	8
1.2.1. Omfang af konkurrenceudsættelse	8
1.2.2. Regler og kontrakt-design i Sverige	10
1.2.3. Effekter	12
1.2.4. Konkurrenceudsættelse i Danmark	14
1.2.5. Hvad kan Danmark lære af Sverige?	16
2. Baggrund for og omfang af konkurrenceudsættelse	21
2.1. Baggrund, udvikling og status	21
2.2. Omfang af konkurrenceudsættelse	22
3. Konkurrenceudsættelse på ældreområdet	27
3.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på ældreområdet	27
3.1.1. Regler for konkurrenceudsættelse og kontrakt-design	28
3.1.2. Omfanget af udlicitering på ældreområdet	31
3.1.3. Udbud på markedsforhold	34
3.1.4. Omfanget af frit valg på ældreområdet	35
3.1.5. Opsamling	36
3.2. Effekter af udlicitering af ældreplejen	37
3.2.1. Pris og kvalitet	37
3.2.2. Medarbejdertilfredshed	40
3.2.3. Brugertilfredshed	42
3.2.4. Innovation	43
3.3. Effekter, barrierer og drivkræfter	44
4. Konkurrenceudsættelse på skoleområdet	47
4.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på skoleområdet	47
4.1.1. Regler for konkurrenceudsættelse og kontrakt-design	50
4.1.2. Udviklingen i konkurrenceudsættelse på skoleområdet	52
4.1.3. Opsamling	52

4.2. Effekter af frit skolevalg	53
4.2.1. Pris og kvalitet	53
4.2.2. Brugertilfredshed	56
4.2.3. Innovation og kvalitet.....	57
4.2.4. Segregation	58
4.3. Effekter, barrierer og drivkræfter.....	59
5. Konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet	63
5.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet	63
5.1.1. Organisering af frit valg og konkurrence på dagpasningsområdet	63
5.1.2. Udviklingen i konkurrenceudsættelse af dagpasningsområdet	65
5.2. Effekter af frit valg af pasningstilbud.....	68
5.2.1. Pris og kvalitet	68
5.2.2. Brugertilfredshed og innovation.....	73
5.3. Effekter, barrierer og drivkræfter.....	73
Bilag 1 Regler for og omfang af konkurrenceudsættelse i Danmark	75
Bilag 2 Baggrundsoplysninger om kommuner i Sverige.....	87
Bilag 3 Konkurrenceudsættelse i Nacka Kommune	89
Bilag 4 Undersøgelser, der indgår i opgørelse af konsekvenserne af udlicitering på ældreområdet	103
Litteraturliste	105

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

Nærværende rapport har til formål at formidle viden om og erfaringer med frit valg, udbud, udlicitering eller anden form for konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne i Sverige samt at perspektivere de svenske erfaringer til udviklingen i Danmark.

På flere af de offentlige velfærdsområder er Sverige nået længere end Danmark med at anvende eksterne leverandører. Med enkelte undtagelser, primært sygehusområdet, har der efterhånden udviklet sig en bred politisk konsensus om, at det væsentlige er; hvilke ydelser, det offentlige leverer, hvilken kvalitet ydelserne har og i hvilken grad ydelserne finansieres af den enkelte. Derimod er det mindre væsentligt, *hvem* der producerer ydelserne.

Stockholm Kommune (stad), Stockholm Amt (län) og en række stockholmske omegnskommuner (særligt Nacka Kommun) har inden for de sidste 10 år brugt konkurrenceudsættelse i stadig større udstrækning.¹ Inddragelsen af private virksomheder i løsningen af offentlige velfærdsopgaver har over tid nået et omfang, der i både dansk og svensk sammenhæng er betydeligt.

Flere af de markedsredskaber, der er indført i Danmark, har desuden i varierende form været anvendt i Sverige gennem en længere årrække. Det gælder fx udlicitering af ældreplejen og frit skolevalg.

¹ Bilag 3 indeholder en gennemgang af konkurrenceudsættelse i Nacka Kommune. Der vil undervejs i rapporten blive henvist til dette bilag.

1.1. Afgrænsning – områder og former for konkurrenceudsættelse

Rapporten belyser ældrepleje, skoler og daginstitutioner, som alle er velfærdsområder, hvor Sverige har anvendt en eller anden form for konkurrenceudsættelse gennem en årrække.

Former for konkurrenceudsættelse og markedsstruktur

De former for konkurrenceudsættelse, der primært har været anvendt i forhold til velfærdsydelser i Sverige, er udlicitering og frit valg. Udlicitering anvendes især på ældreplejeområdet, mens frit valg primært anvendes på skoleområdet og på børnepasningsområdet.

Efterhånden kan både profit og ikke-profit søgende private virksomheder og organisationer operere på de nævnte velfærdsområder. Betingelsen er dog, at leverandørerne godkendes af myndighederne.

Én form for privat leverandør er personalekooperativer, der ofte er opstået ved afknopning. Afknopning kan defineres som de situationer, hvor kommuner eller amter lader en eller flere ansatte danne et privatretligt organ med det formål at overtage en institution eller visse opgaver, som tidligere blev udført i offentligt regi.² Afknopning er dermed en metode til at fremme etableringen af private leverandørmarkeder på områder, hvor der ikke er tradition for mange private udbydere, fx velfærdsområderne. Afknopning er primært relevant på områder, der er karakteriseret ved lave kapitalomkostninger og relativt små enheder. Det er langt fra alle amter eller kommuner, der anvender afknopning til at etablere et leverandørmarked, men i en række kommuner har metoden været anvendt siden starten af 1990'erne, jf. *boks 1.1*.

² Statens Offentliga Utredningar (2001): *Mera värda för pengarna*, SOU 2001:31, Stockholm.

Boks 1.1. Afknopning i Sverige

Flere svenske (amts-)kommuner, fx Danderyd, Nacka, Sollentuna og Stockholms Kommune (stad) samt Stockholms Amt (län), har haft en række positive erfaringer med at skabe nye leverandører med udgangspunkt i offentlige kompetencer. Alene i Stockholm blev der således over en syv års periode dannet mere end 140 virksomheder ved afknopning på velfærdsområdet. Der er kun kendskab til én konkurs.

Undersøgelser af de afknoppede virksomheder i Stockholms Amt viser, at de omsætter for i alt ca. 450 mio. skr., svarende til omkring 1,7 pct. af hele amtets budget, og svarende til en markedsandel på ca. 15-20 pct. af private virksomheders omsætning af omsorgs- og sundhedsydelser i amtet. Halvdelen af virksomhederne regner med at ekspandere, og 90 pct. tror på en positiv fremtid for virksomheden.

Den svenske kommunallov giver mulighed for, at kommunen kan yde støtte før og under virksomhedsdannelsen, fx i form af gratis information, uddannelse, konsulentbistand eller orlovsordninger. Før 1994 kunne afknoppede virksomheder have en beskyttelsesperiode inden opgaverne kom i udbud. Med Loven om offentlig Upphandling (LOU), der trådte i kraft, da Sverige blev medlem af EU d. 1. januar 1994, skal den afknoppede virksomhed dog vinde sine opgaver i et udbud (med mindre der er tale om områder, hvor borgeren frit kan vælge leverandør ved hjælp af vouchers). Dette har dog ikke standset interessen for afknopning – i perioden efter 1994 er der fx skabt 30-40 nye afknoppede virksomheder i Stockholm.

Kilde: Finansministeriet (2003): *Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, København.

Undersøgelsens parametre

De svenske erfaringer med udbud, udlicitering og frit valg på ældre-, skole- og dagpasningsområdet vil blive belyst ud fra følgende parametre:

- *Kvalitet*³: har konkurrenceudsættelse positive eller negative konsekvenser for kvaliteten af den leverede service?

³ Kvalitet kan enten henvise til en *subjektiv* egenskab ved en ydelse i form af den oplevede kvalitet – der eksempelvis kan måles ved brugertilfredshedsundersøgelser – eller en *objektiv* egenskab ved en ydelse, hvis niveau kan måles ud fra på forhånd givne standarder. Kvalitet vil i rapporten referere til den objektive egenskab ved en ydelse, idet brugertilfredshed udgør en selvstændig parameter.

- *Produktivitet* og *effektivitet*⁴: har konkurrenceudsættelse betydning for produktivitet og effektivitet?
- *Medarbejder-* og *brugertilfredshed*; hvilken betydning har konkurrenceudsættelse for medarbejdernes tilfredshed med deres ansættelsesforhold og brugernes tilfredshed med den leverede service?
- *Innovation*; har konkurrenceudsættelse betydning for forandringsvilligheden og evnen til at innovere?
- *Kontraktdesign*; har kontraktdesignet udviklet sig med tiden?

Kortlægningen af de tre velfærdsområder vil så vidt muligt forsøge at dække alle ovenstående dimensioner. Det har dog ikke været muligt at finde de nødvendige oplysninger på alle områder, hvorfor belysningen af enkelte parametre vil være mangelfuld.

Kortlægningen bygger på eksisterende undersøgelser, evalueringer og forskning om udbredelsen og effekterne af konkurrenceudsættelse på de tre udvalgte områder. Herudover er der foretaget interviews med repræsentanter for Skolverket, Socialstyrelsen, Det Svenska Kommunförbundet samt brancheorganisationen Almega.⁵

1.2. Sammenfatning – konsekvenser, risici og potentialer

1.2.1. Omfang af konkurrenceudsættelse

Omfanget af konkurrenceudsættelse af velfærdsopgaver er generelt steget markant i Sverige i løbet af 1990'erne. Eksempelvis steg andelen af ældre, der modtog pleje fra en privat leverandør, fra knap 4 pct. i 1993 til 9 pct. i 1999.

I forhold til Danmark er udviklingen i Sverige karakteriseret ved at være begyndt tidligere, ligesom omfanget af konkurrenceudsættelse på bestemte områder er højere i Sverige end i Danmark.

⁴ *Produktivitet* refererer til forholdet mellem antal producerede ydelser og anvendte ressourcer, mens *effektivitet* defineres som forholdet mellem målopfyldelsesgrad og omkostninger.

⁵ Almega er en paraplyorganisation, der består af syv brancheforbund, som tilsammen organiserer ca. 8.300 servicevirksomheder i Sverige.

På pleje- og omsorgsområdet er omfanget af private leverandører i Sverige for det første højere end på de øvrige analyserede velfærdsområder, ligesom det er højere end andre områder, som fx infrastrukturområdet. I 2001 var udliciteringsomfanget på pleje- og omsorgsområdet således 14,1 pct. af de samlede driftsudgifter, mens de tilsvarende tal for henholdsvis det pædagogiske område og infrastrukturområdet var 9,7 og 12,3 pct. For det andet er omfanget højere end niveauet på pleje- og omsorgsområdet i Danmark.⁶ Omvendt er omfanget af elever, der går i fritstående skoler i Sverige – på trods af, at andelen er vokset markant i løbet af 1990'erne – lavere end andelen i Danmark. Mens andelen af elever i privatskoler i Danmark i skoleåret 2001/2002 var 12 pct. var det tilsvarende tal for Sverige kun omkring halvdelen.

På alle de tre undersøgte områder er kommunale leverandører målt ved antallet af ansatte⁷ dog stadig dominerende i 1999, jf. *tabel 1.1*. De kommunalt ansatte udgjorde således 86 pct. af de ansatte på ældreområdet, 97 pct. på skoleområdet og 90 pct. på dagpasningsområdet. På ældreområdet udgjorde de profitsøgende leverandører i form af privatejede aktieselskaber den største gruppe blandt de private leverandører, mens ideelle ikke-profitsøgende foreninger udgjorde den næststørste gruppe. På både skole- og børnepasningsområdet var ikke-profitsøgende leverandører den mest almindelige form for private leverandører.

⁶ Beregningen af udliciteringsomfanget i Sverige og Danmark kan ikke sammenlignes direkte, men forskellene på plejeområdet er dog så store, at de også er interessante, når der tages højde for denne usikkerhed.

⁷ Det har ikke været muligt at finde en tilsvarende detaljeret opgørelse af antallet af private leverandører eller størrelsen af deres omsætning. Derfor anvendes antallet af ansatte som en indikator for størrelsen af de private leverandører. Ved at benytte dette tal må man dog tage forbehold for, at det eventuelt undervurderer de privates andel af markedet, idet private leverandører ofte har færre ansatte pr. produceret enhed end kommunale enheder. Tabellen er dog relevant i forhold til at illustrere brugen af forskellige virksomhedstyper på de enkelte områder.

Tabel 1.1. Antal ansatte i henholdsvis private tilbud fordelt efter virksomhedstype og kommunale tilbud

		Ældre		Skole		Børnepasning	
		Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Profit	Privat firma	168	0,1	4	0,0	43	0,0
	Handels- selskab	129	0,1	9	0,0	106	0,1
	Privat ejet aktieselskab	14.650	9,2	1.514	0,8	2.729	2,5
Ikke-profit	Økonomisk forening	1.692	1,1	740	0,4	5.810	5,4
	Ideel forening	3.698	2,3	1.261	0,7	1.829	1,7
	Stiftelse	1.447	0,9	2.398	1,3	414	0,4
Kommunal		137.040	86,3	184.949	96,9	96.421	89,8
Total		158.824	100	190.875	100	107.352	100

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Trydegård, Gun-Britt (2001): "Velfærdstjenster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990'tallet" i *Velfærdstjenster i omvandling*, SOU 2001:52, Stockholm.

Den større grad af konkurrenceudsættelse på pleje- og omsorgsområdet i Sverige dækker over, at Sverige op gennem 1990'erne i stigende grad er begyndt at anvende profitsøgende leverandører på især ældreområdet, samtidig med at ikke-profit søgende private leverandører er blevet inddraget på markedslignende vilkår.

Danmark har derimod en lang tradition for at overdrage løsningen af kommunale pleje- og omsorgsopgaver til selvejende institutioner. Disse er i princippet private leverandører, men når en kommune tegner en drifts-overenskomst med en selvejende institution betragtes det ikke som egentlig konkurrenceudsættelse, idet overenskomsterne ikke bliver indgået som led i en pris- og kvalitetskonkurrence. Selvejende institutioner er således i vid udstrækning integreret i de kommunale styresystemer og skal ofte leve op til relativt snævre kommunale regler og standarder.⁸

1.2.2. Regler og kontrakt-design i Sverige

De analyserede velfærdsområder adskiller sig med hensyn til hvilken type konkurrenceudsættelse, der dominerer området samt hvilke regler, der regulerer konkurrenceudsættelsen. På ældreområdet foregår konkurrence-

⁸ Center for Alternativ Samfundsanalyse (2001): *Notat. Selvejende institutioner på det sociale område: Aktuelle problemstillinger*, København.

udsættelsen primært i form af udlicitering, mens omfanget af frit valg er mere begrænset. Omvendt foregår der ikke udlicitering på hverken skoleområdet eller på dagpasningsområdet, hvor konkurrenceudsættelsen i stedet foregår ved, at forældre frit kan vælge henholdsvis skole eller dagpasningstilbud. Det frie valg gælder både i forhold til kommunale og private tilbud.

Der findes ikke nationale regler, der pålægger kommunen at udlicitere ældreplejen, men selve udbudsprocessen er underlagt lovgivningen på området (Lag om Offentlig Upphandling, LOU). Socialstyrelsen har desuden udarbejdet en række anbefalinger til indholdet af kontrakter med private leverandører, men det er reelt kommunen, der i sidste ende bestemmer udformningen af kontrakten med den/de private leverandører. I begyndelsen af 1990'erne blev denne frihed brugt til at indgå forholdsvist detaljerede kontrakter med de private leverandører, men siden er kontraktdesignet typisk blevet mere samarbejdsorienteret. Tilsvarende fokuserer kontrakten mellem myndighed og leverandør i stigende grad på kvalitet, men prisen er dog stadig en væsentlig parameter.

På både skole- og børnepasningsområdet giver lovgivningen forældrene ret til valgfrihed mellem kommunale og private leverandører. Lovgivningen på de to områder adskiller sig med hensyn til finansieringen af ydelserne. På skoleområdet er kommunerne pålagt at yde samme tilskud til både private og kommunale skoler, under forudsætning af at de private skoler er godkendt af Skolverket. På børnepasningsområdet er kommunerne derimod overladt væsentlig større frihedsgrader. Det er kommunernes ansvar at godkende de private pasningstilbud samt at beslutte, hvorvidt de private pasningstilbud skal ydes tilskud. En kommune, som ønsker at beskytte de kommunale pasningstilbud mod konkurrence, kan således uhindret tildele de private pasningstilbud lavere tilskud per barn end de kommunale pasningstilbud, eller undlade at godkende de private institutioner. Det tyder dog ikke umiddelbart på, at der bliver gjort forskel på tilskuddene til kommunale og private institutioner, men risikoen herfor kan påføre de private leverandører en vis usikkerhed.

Regler og kontraktdesign for de forskellige områder er opsummeret i *tabel 1.2*.

Tabel 1.2. Opsummering af regler og kontraktdesign

	Ældre	Skole	Dagpasning
<i>Type konkurrenceudsættelse</i>	Udlisitering Kun frit valg i begrænset omfang	Frit valg	Frit valg
<i>Bestilleransvar</i>	Kommunen visiterer og har bestilleransvaret	Borgerne kan vælge en alternativ leverandør	Borgerne kan vælge en alternativ leverandør
<i>Lovmæssig normering</i>	Begrænset lovmæssig normering	Forholdsvis snæver lovmæssig normering	Begrænset lovmæssig normering
<i>Profit</i>	Det er tilladt at optjene profit	Det er tilladt at optjene profit	Det er tilladt at optjene profit
<i>Omfang af private leverandører</i>	Forholdsvis udbredt	Mindre udbredt, men omfanget er stigende	Forholdsvis udbredt – særligt på förskola-området ⁹
<i>Brugerbetalning</i>	Mulighed for brugerbetalning	Ingen brugerbetalning	Begrænset brugerbetalning

1.2.3. Effekter

På trods af de forskellige regler og kontraktdesign har konkurrenceudsættelsen på flere af de undersøgte parametre haft den samme effekt, jf. *tabel 1.3*.

Således synes konkurrenceudsættelsen på to af de tre undersøgte områder generelt at have haft en positiv effekt i forhold til *kvaliteten*. På ældreområdet peger de fleste undersøgelser på, at den pleje, der leveres af de private leverandører, er af højere kvalitet end den pleje, der leveres af de kommunale leverandører. På skoleområdet peger flere undersøgelser på, at indførelsen af frit skolevalg har medført en øget kvalitet i skolevæsenet.

Tilsvarende viser analyserne, at konkurrenceudsættelsen generelt har medført en højere *medarbejder- og brugertilfredshed*. I forhold til brugertilfredshed viser de fleste undersøgelser på ældreområdet, at modtagerne af pleje fra private leverandører er mere tilfredse eller lige så tilfredse som modtagerne af pleje fra kommunale leverandører. Endvidere har udlisitering af ældrepleje oftest medført øget medarbejdertilfredshed, blandt an-

⁹ En förskola svarer stort set til en dansk børnehave.

det fordi medarbejderne oplever at have større indflydelse på deres arbejdsituation i den private virksomhed. Også på skoleområdet har konkurrenceudsættelsen tilsyneladende haft en positiv effekt i forhold til brugertilfredsheden. På dagpasningsområdet har det ikke været muligt at finde tal for brugertilfredsheden opdelt på henholdsvis offentlige og private pasningstilbud, men generelt set er mellem 80 og 90 pct. af forældrene tilfredse med den leverede service. Det har heller ikke været muligt at finde undersøgelser af konkurrenceudsættelsens effekt på medarbejdertilfredsheden på skole- og dagpasningsområdet.

I forhold til spørgsmålet om *innovation* er resultaterne ikke entydige. På skoleområdet mener kommunerne generelt, at frit valg har en positiv effekt på udviklingen af pædagogiske metoder og nytækning. Derimod er der ikke entydige resultater på ældreområdet, mens det ikke har været muligt at finde undersøgelser, der belyser denne parameter, på børnepasningsområdet.

Også i forhold til spørgsmålet om *produktivitet* er erfaringerne med konkurrenceudsættelse på de undersøgte velfærdsområder delte. På ældreområdet er der overvejende positive erfaringer, idet udlicitering oftest har medført øget produktivitet – ofte i kombination med øget kvalitet – og dermed også øget *effektivitet*. I en undersøgelse af 50 udliciteringstilfælde på ældreområdet medførte 58 pct. af tilfældene således en øget effektivitet. Også på dagpasningsområdet er de private pasningstilbud karakteriseret ved en højere produktivitet. På skoleområdet er erfaringerne derimod mere tvetydige. Fritstående skoler er gennemsnitligt billigere end kommunale skoler. De større omkostninger til de kommunale skoler kan dog blandt andet henføres til, at frit skolevalg nødvendiggør en vis overkapacitet i det kommunale skolevæsen.

Det er endelig fælles for alle tre områder, at konkurrenceudsættelse har medført en øget politisk styring og kontrol i takt med indførelsen af bestiller-udfører-modeller, og det medfølgende krav om, at politikerne specificerer kvalitets- og prisniveau for de enkelte velfærdsydelser.

Tabel 1.3. Effekter af konkurrenceudsættelse

	Ældre	Skole	Dagpasning
<i>Kvalitet</i>	Øget kvalitet	Øget kvalitet, men dog risiko for at kvaliteten falder i nogle kommunale skoler	Risiko for lavere kvalitet
<i>Produktivitet og effektivitet</i>	Højere produktivitet og effektivitet	Risiko for mindre omkostningseffektivitet	Højere produktivitet
<i>Brugertilfredshed</i>	Større eller uændret brugertilfredshed	Større brugertilfredshed	Større eller uændret brugertilfredshed
<i>Medarbejdertilfredshed</i>	Større medarbejdertilfredshed	-	-
<i>Innovation</i>	Ingen entydig tendens	Øget grad af nytænkning	-
<i>Segregation</i>	-	Risiko for social og etnisk segregation	-

1.2.4. Konkurrenceudsættelse i Danmark

I forsøget på at perspektivere de svenske erfaringer til udviklingen i Danmark refererer rapporten undervejs til de gældende regler om og omfanget af konkurrenceudsættelse i Danmark. Nedenfor redegøres derfor indledningsvist for de danske regler og omfanget af private leverandører på de tre udvalgte velfærdsområder. For en uddybende beskrivelse henvises til *bilag 1*.

Konkurrenceudsættelse på ældreområdet i Danmark

I Danmark blev der med Ældrepakken indført frit valg af personlig og praktisk hjælp på ældreområdet fra den 1. januar 2003. Det frie valg betyder, at modtagere af personlig og praktisk hjælp får mulighed for at vælge mellem en offentlig eller én eller flere private leverandører inden for den pågældende kommune. Valgfriheden er derimod ikke udstrakt til at gælde over kommunegrænser. Det er dog langt fra alle kommuner, der endnu har godkendt en privat leverandør. I starten af 2004 havde kun 79 kommuner mere end én privat leverandør af personlig pleje i hverdagen, mens der i 111 kommuner eksisterede mere end én privat leverandør af praktisk hjælp.

På området for botilbud til ældre blev alle visiterede personer allerede fra 1. juli 2002 tildelt ret til frit at vælge almene ældre- eller plejeboliger, plejehjemspladser eller beskyttede boliger. Det frie boligvalg for ældre omfatter således alle relevante botilbud, offentlige såvel som private, og gælder derudover på tværs af kommunegrænser.

Konkurrenceudsættelse på skoleområdet i Danmark

I Danmark tilhører barnet det skoledistrikt, hvor barnet bor eller opholder sig, og har dermed krav på at blive optaget i den kommunale distriktskole. Der er dog også en lang tradition for eksistensen af private grundskoler, der kan udgøre et alternativ til de offentlige skoler. De private grundskoler modtager et statstilskud svarende til 75. pct. af udgiften pr. elev i folkeskolen. Derudover finansieres driften af skolerne ved elevafgifter. I skoleåret 2001/2002 var der 462 privatskoler i Danmark, som varetog undervisning af 12,2 pct. af samtlige skoleelever.

Udover at vælge en privat skole kan forældre dog også søge om at få deres barn optaget i en anden skole end distriktsskolen, ligesom en lang række kommuner generelt har indført frit skolevalg mellem kommunens egne skoler. I nogle tilfælde er det frie skolevalg også udstrakt til at gælde over kommunegrænsen. Omkring 9 pct. af alle elever, der starter i skole ønskes årligt optaget i en anden skole end distriktsskolen. Ud af disse elever får ca. 86 pct. deres ønske opfyldt.¹⁰

Regler og omfang af konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet i Danmark

Fra den 1. januar 2004 har kommunerne været forpligtet til for det første at lade forældrene komme med ønsker til, hvilket dagtilbud de ønsker, deres barn skal gå i, og for det andet til at tilbyde frit valg af dagtilbud på tværs af kommunegrænser. Kommunerne er dog ikke forpligtet til at følge forældrenes ønske, ligesom der også er en række betingelser, som gør det muligt for kommuner at undlade at optage børn fra andre kommuner i deres daginstitutioner.

Omkring 2/3 af alle dagtilbud, børnehaver, vuggestuer og aldersintegreerede institutioner er kommunale, mens de resterende overvejende er selvejende institutioner eller puljeordninger. En relativ stor andel af dagtilbud

¹⁰ KL (2003): "Masser af frit skolevalg", *pressemeldelse*, maj 2003, København.

i Danmark varetages således af ikke-offentlige leverandører. I modsætning til Sverige er der dog ikke tradition for, at dagtilbud udliciteres til private virksomheder. Der forekommer i 2004 således alene fire tilfælde, hvor dagtilbud er udliciteret til et privat firma, der kan optjene profit.

1.2.5. Hvad kan Danmark lære af Sverige?

Erfaringerne med anvendelse af udlicitering i Sverige er på flere områder mere fremskredne end i Danmark, mens det omvendte gør sig gældende for udbredelsen af frit valg.

Det er naturligvis ikke muligt på baggrund af nærværende rapport entydigt at fremhæve, hvad Danmark kan lære af Sverige. Det hænger sammen med, at udgangspunktet for konkurrenceudsættelse i Danmark og Sverige har været forskelligt. Mens Sverige indtil begyndelsen af 1990'erne løste hovedparten af sine velfærdsopgaver i offentligt regi, har der i Danmark været en lang tradition for at inddrage især selvejende institutioner i løsningen af velfærdsopgaver. Frem for alene at fremme konkurrenceudsættelse ved at udlicitere opgaverne til private profitsøgende virksomheder, som Sverige i stigende grad har gjort op gennem 1990'erne, kan større konkurrence i Danmark måske ligeledes i høj grad fremmes ved at revitalisere de eksisterende muligheder i form af selvejende institutioner, således at disse kommer til at fungere på mere markedslignende vilkår.

I det følgende opstilles nogle af de vigtigste drivkræfter og barrierer for en succesfuld anvendelse af konkurrenceudsættelse i Sverige.

På ældreområdet har afknopning været en vigtig drivkraft for konkurrenceudsættelsen i begyndelsen af 1990'erne. Oprettelsen af private leverandører bestående af tidligere kommunalt ansatte hjemmehjælpere eller plejehjemsansatte i såkaldte personale-kooperativer har fjernet mange barrierer i forhold til kommunen og brugerne af ældrepleje og har dermed banet vejen for flere private leverandører. Afknopninger kan særligt være med til at fjerne kulturelle og mentale barrierer for øget konkurrenceudsættelse. Kommunalpolitikere er således ofte mere trygge ved at udlicitere opgavevaretagelsen til en afknoppet virksomhed, der har dokumenterede kompetencer og erfaringer.

Betingelserne for at oprette personalekooperativer på ældreområdet er fordelagtige, idet især hjemmehjælp er karakteriseret ved forholdsvis lave kapitalomkostninger og små enheder. Samtidig kan kommunen fremme

etableringen af nye personalekooperativer ved at tilbyde start-selv-kurser og andre uddannelses tilbud til de nye virksomhedsejere. Før 1994 kunne afknoppede virksomheder have en beskyttelsesperiode, inden opgaverne kom i udbud. Dette blev ændret med vedtagelse af Lag om Offentlig Upphandling (LOU), der trådte i kraft, da Sverige blev medlem af EU den 1. januar 1994.

Mens afknopning således er udbredt i Sverige, er det ikke et fænomen, som er velkendt i Danmark. Dette kan blandt andet hænge sammen med, at rammerne for afknopning er begrænsede i Danmark. Inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer er der begrænset mulighed for at give en afknoppet virksomhed en beskyttelsesperiode, som det var tilfældet i Sverige i starten af 1990'erne. En beskyttelsesperiode, der indebærer en ulovlig begunstiging af den pågældende virksomhed, vil således være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, ligesom større kontrakter, der kan påvirke markedet, ifølge gældende EU-regler kræver en annoncering af opgaven. Derudover vil støtte i form af fx kontant tilskud, rådgivning, kurser og betalt frihed til planlægningen af virksomhedsetableringen ligeledes kunne være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne og/eller statsstøttereglerne.

Endvidere viser undersøgelsen, at betingelserne for konkurrenceudsættelse er bedst i større byer eller i forstæder, hvor der er et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag. Således har især Stockholm og de større omegnskommuner til Stockholm, som eksempelvis Nacka, i stor udstrækning formået at skabe et leverandørmarked for velfærdsydelser. Samme tendens gør sig gældende på skole- og børnepasningsområdet. I Danmark er der på tilsvarende vis en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af konkurrenceudsættelse, hvis der alene ses på velfærdsområderne. På dagpasningsområdet er der således en tendens til at større kommuner i højere grad tilbyder valgfrihed mellem forskellige dagtilbud, ligesom antallet af godkendte leverandører på ældreområdet generelt vokser med kommunestørrelsen.

På skoleområdet er omfanget af private skoler i Danmark større end i Sverige – både målt som antal skoler og som andelen af børn, der går i privatskoler. Antallet af privatskoler i Sverige har dog undergået en markant større stigning i løbet af 1990'erne end i Danmark, hvilket bl.a. kan forklares med forskellene i finansieringen. I Sverige er kommunerne forpligtet ved lov til at yde næsten identiske tilskud til kommunale og private

skoler, og derfor er der ingen brugerbetaling i de private skoler. I Danmark udgør det offentlige tilskud til privatskoler derimod 75 pct. af de gennemsnitlige udgifter pr. årselev i den kommunale folkeskole, hvilket sammenlignet med Sverige kan skabe en social eller økonomisk barriere. Mulighederne for at udnytte det frie skolevalg er dermed reelt større i Sverige end i Danmark.

På dagpasningsområdet er omkring 16 pct. af de svenske børn i førskolar indskrevet i private førskolar. Selvom kommunerne ikke er forpligtet til at tilbyde borgerne et frit valg af pasningstilbud, så er der i 224 ud af 289 kommuner mulighed for at vælge mellem offentlige og private pasningstilbud. Mens det i Sverige således er frivilligt, om kommunerne vælger at tilbyde borgerne frit valg af dagpasning, har kommunerne i Danmark fra den 1. januar 2004 været forpligtet til at tilbyde borgerne frit valg af pasningstilbud – også på tværs af kommunegrænser. Sverige og Danmark har således valgt to forskellige tilgange til konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet.

Der er også en række generelle politiske og økonomiske faktorer, som er forskellige i Sverige og Danmark, og som har betydning for omfanget af konkurrenceudsættelsen.

En væsentlig forklaring på anvendelsen af markedsmekanismer i løsningen af velfærdsopgaver er, at Sverige i begyndelsen af 1990'erne var underlagt et langt større økonomisk pres end Danmark.¹¹ Dette økonomiske pres var med til at skabe en krise- og omkostningsbevidsthed, som gjorde, at udlicitering og andre lignende mekanismer blev modtaget mere positivt end i Danmark.

Desuden har Socialdemokraterne har haft forskellige tilgange til spørgsmålet om udlicitering i Sverige og Danmark.¹² I Sverige overtog Socialdemokraterne regeringsmagten i 1994, og havde i den følgende valgperiode en forholdsvis positiv tilgang til anvendelsen af udlicitering og frit valg. Omvendt var Socialdemokraterne i Danmark langt mere skeptiske over

¹¹ Bryntse, Karen & Carsten Greve (2002): "Competitive contracting for public services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden", *International Public Management Review*, vol. 3, no. 1.

¹² Green-Pedersen, Christoffer (2002): "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The role of Different Social Democratic Responses", *Governance*, vol. 15, no. 2.

for udlicitering af velfærdsopgaver både før og efter de overtog regeringsmagten i 1993.

Table 1.4. Barrierer og drivkræfter for konkurrenceudsættelse i Sverige

	Ældre	Skole	Dagpasning
<i>Barrierer</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Lav befolknings-tæthed - Svært for små virksomheder at etablere sig - Svært at fastsætte omkostningsgrundlag og dermed pris - Få leverandørskift - Ingen kommunal informationspligt 	<ul style="list-style-type: none"> - Lav befolknings-tæthed - Ingen kommunal informationspligt - Overkapacitet - Etableringsvanskeligheder 	<ul style="list-style-type: none"> - Lav befolknings-tæthed - Kommunale og private dagtilbud stilles ikke økonomisk lige
<i>Drivkræfter</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Afknopning - Godt forarbejde - Information til personale og brugere - Ikke for snæver styring af leverandører - Krisebevidsthed - Bred politisk opbakning 	<ul style="list-style-type: none"> - Lige konkurrencebetingelser for private og kommunale skoler - Krisebevidsthed - Bred politisk opbakning 	<ul style="list-style-type: none"> - Krisebevidsthed - Bred politisk opbakning

Kapitel 2

Baggrund for og omfang af konkurrenceudsættelse

2.1. Baggrund, udvikling og status

I Sverige har udlicitering og konkurrenceudsættelse været anvendt forholdsvist systematisk siden begyndelsen af 1990'erne. De økonomiske vilkår var medvirkende til at skabe et politisk klima, hvor politikerne fokuserede på at effektivisere den offentlige serviceproduktion, frem for at holde fast i traditionelle ideologiske standpunkter. Som følge heraf havde socialdemokraterne en positiv tilgang til anvendelsen af udlicitering og frit valg på velfærdsområderne.¹ Det dominerende motiv for konkurrenceudsættelse i begyndelsen af 1990'erne var omkostningseffektivisering.²

Som konsekvens heraf er omfanget af private leverandører på velfærdsområderne steget markant siden begyndelsen af 1990'erne.

Begrebsafklaring

Det kommunale selvstyre indebærer, at kommunerne selv vælger, om de ønsker at inddrage private leverandører i tilvejebringelsen af offentlige ydelser. Kommunernes inddragelse af private leverandører er reguleret af Lag om Offentlig Upphandling (LOU). Inddragelsen af eksterne leverandører kan ske i form af frit valgordninger (kundvalssystem), gennem køb af enkelttydelser eller ved udlicitering.

Frit valgordningerne indebærer, at de borgere, der er visiteret til en ydelse, har ret til at vælge mellem en række autoriserede offentlige og private leverandører. Den oftest forekommende frit valgordning i Sverige inde-

¹ Green-Pedersen, Christoffer (2002): "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The role of Different Social Democratic Responses", *Governance*, vol. 15, no. 2.

² Andersson, Fredrik (2002): *Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

bærer, at de visiterede borgere modtager en check eller voucher, som de kan bruge til at betale for de ydelser, de modtager.

Der findes ikke nogen samlet opgørelse over anvendelsen og udbredelsen af frit valgordninger, men frit valgordningerne er særligt aktuelle på skole- og børnepasningsområdet.³ Kommunerne har dog også mulighed for at give de ældre frit valg af leverandør af hjemmehjælp, men denne ordning er endnu ikke særlig udbredt.

Køb af enkeltydelser indebærer, at kommunen køber afgrænsede ydelser fra private leverandører eller andre offentlige myndigheder. Dette er forholdsvis udbredt i forhold til køb af behandlingspladser til svært handikappede på hospitaler og plejehjem drevet af nonprofit organisationer.

Udlicitering kan defineres på forskellig vis, idet man i Sverige ikke har ét ord, der svarer til det danske udlicitering. I stedet anvendes begreberne ”upphandling” og ”entreprenad”⁴, som defineres nærmere nedenfor. Udlicitering anvendes særligt på ældreområdet.

2.2. Omfang af konkurrenceudsættelse

Kommunernes anvendelse af eksterne leverandører kan opgøres på følgende måder:⁵

- *Eksterne ressourcer*, som er alle former for indkøb af varer og tjenester.
- *Udlicitering (entreprenad)*, betyder at hele ydelsen udføres af private leverandører. Udlicitering er en delmængde af ”eksterne ressourcer”.

Ingen af de to opgørelsesmetoder er direkte sammenlignelige med den gængse metode i Danmark, hvor konkurrenceudsættelsen opgøres ved en

³ Svenska Kommunförbundet, (2001): *Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar*, Stockholm.

⁴ Hallgren, Thomas, Ingegärd Hilborn & Lena Sandström (2001): *Kommunale drift-entreprenader. Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur*, Kommentus, Stockholm; KPMG (2000), *Markedsdannelse og leverandørstyring. Udenlandske erfaringer med udlicitering af velfærdsydelser*, København.

⁵ Svenska Kommunförbundet (2003): *Kommunernes marknadsanvändning år 2001– Externa resurser, entreprenader och privata företag*, Stockholm.

såkaldt udliciteringsgrad.⁶ Derfor er det ikke umiddelbart muligt at sammenligne tallene, men ”entreprenad” (udlicitering) er dog den opgørelsesmetode, der er mest sammenlignelig med udliciteringsgraden i Danmark. Derfor fokuseres der primært på denne opgørelsesmetode i det følgende.

Svenska Kommunförbundet har i to forskellige publikationer fra henholdsvis 2000 og 2003 opgjort omfanget af kommunernes markedsanvendelse.⁷ De to undersøgelser er dog ikke direkte sammenlignelige, da der er en række omkostninger i 2003-undersøgelsen, som ikke indgår i beregningsgrundlaget i 2000-undersøgelsen. Ikke desto mindre giver undersøgelserne hvert et billede af udviklingen inden for de to perioder; 1995-1999 og 1998-2001.

Opgørelserne viser, at mens den samlede anvendelse af eksterne ressourcer har været nogenlunde stabil i perioden 1995-1999 og 1998-2001, så er der sket en stigning i anvendelsen af udlicitering, jf. *tabel 2.1*. Denne tendens er gældende på de fleste områder – også på velfærdsområderne. Opgøres konkurrenceudsættelsen bredt (eksterne ressourcer), så blev 33,3 pct. af kommunens driftsudgifter i 2001 brugt på indkøb af varer og tjenesteydelser, udlicitering og anvendelse af underleverandører. 11.4 pct. af de samlede driftsudgifter blev brugt på at købe udliciterede ydelser.

⁶ Udliciteringsgraden beregnes som den andel af de samlede bruttodriftsudgifter, der anvendes til reparation, vedligeholdelse og øvrige tjenesteydelser, og som ikke udføres af kommunens eget personale (Indenrigs- og sundhedsministeriets kommunale nøgletal, 2003).

⁷ Svenska Kommunförbundet (2000): *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammansättning*, Stockholm. Svenska Kommunförbundet (2003), *Kommunernas marknadsanvändning år 2001– Externa resurser, entreprenader och privata företag*, Stockholm.

Tabel 2.1. Samlet opgørelse af markedsanvendelse i svenske kommuner

		Eksterne ressourcer		Udlicitering (entreprenad)	
		Mia. kr.	Andel*	Mia. kr.	Andel*
2000- under- søgelse	1995	77,0	26,0	20,9	7,0
	1996	77,8	25,2	25,5	8,3
	1997	79,6	25,3	27,1	8,6
	1998	86,2	26,0	33,7	10,2
	1999	86,9	25,5	36,1	10,6
2003- under- søgelse	1998	95,9	33,1	25,9	8,9
	1999	98,3	32,7	29,4	9,8
	2000	102,4	33,0	32,3	10,4
	2001	108,6	33,3	37,1	11,4

Anm.: *andel er opgjort i forhold til de samlede driftsomkostninger.

Kilde: Svenska Kommunförbundet (2003): *Kommunernes marknadsanvändning år 2001 – Externa resurser, entreprenader och privata företag*, Stockholm; Svenska Kommunförbundet (2000): *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammansättning*, Stockholm.

Udliciteringsomfanget varierer mellem de forskellige områder. Af tabel 2.2 fremgår det, at det højeste udliciteringsomfang på 16,4 pct. forekommer på forsyningsområdet, mens omfanget er henholdsvis 12,3 pct. og 14,1 pct. på infrastruktur- og plejeområdet. Infrastruktur- og forsyningsområderne er også i Danmark kendetegnet ved et højt udliciteringsniveau, mens plejeområdet i modsætning til i Sverige er kendetegnet ved et noget lavere udliciteringsomfang.

På de fleste områder – også på velfærdsområderne – er udliciteringsomfanget steget i perioden 1998-2001. Selvom konkurrenceudsættelse har været anvendt tidligere end i Danmark, så er udviklingen i Sverige altså ikke stagneret. Kun på områderne politisk virksomhed og kultur-fritid har niveauet for udlicitering været konstant.

Tabel 2.2. Udliciteringsomfang (i pct.)

	1998	1999	2000	2001
Politisk virksomhed, administration	1,8	1,8	1,4	1,7
Infrastruktur, miljø m.m.	8,1	10,9	10,5	12,3
Kultur, fritid m.m.	2,6	2,6	2,5	2,7
Pædagogisk virksomhed	7,3	8,1	8,8	9,7
Pleje og omsorg	11,7	13,3	13,7	14,1
Modtagelse af flygtninge, arbejdsmar- kedsindsats	3,9	2,1	3,2	7,4
Forsyningsvirksomhed.....	14,5	10,6	12,6	16,4
Total.....	8,9	9,8	10,4	11,4

Anm.: Udliciteringsomfanget er opgjort som andelen af de samlede driftsudgifter.

Kilde: Svenska Kommunförbundet (2003): *Kommunernes marknadsanvändning år 2001– Externa resurser, entreprenader och privata företag*, Stockholm; Svenska Kommunförbundet (2000): *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammansättning*, Stockholm.

Kapitel 3

Konkurrenceudsættelse på ældreområdet

3.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på ældreområdet

I begyndelsen af 1990'erne blev den såkaldte "Ädelreform" gennemført i Sverige. Reformen indebar, at plejehjem for ældre medicinske patienter, der hidtil havde hørt under amterne, gradvist overførtes til kommunerne, som hidtil kun havde haft ansvaret for plejehjem for ikke-medicinske patienter.¹ Ansvaret for driften af alle botilbud er således samlet hos kommunerne, mens amterne og Socialstyrelsen har tilsynsforpligtelsen. Amterne har dog stadigvæk ansvaret for de mere specialiserede medicinske ydelser.

Formålet med reformen var at give kommunerne de organisatoriske og finansielle betingelser for at kunne udvikle frit valg samt at tilvejebringe sikkerhed for de ældre og handicappede i deres kontakt med ældrepleje og sundhedsydelser. Formålet var desuden at sikre en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.²

Den kommunale ældrepleje kan inddeles i en almen indsats og en individuel behovsprøvet indsats.³ *Den almene indsats* er kendetegnet ved at være åben for alle uden foregående visitering. Den almene indsats har ikke været særlig udbredt, idet den har været begrænset til dagcentre, madudbringning, tryghedsalarm mv. Den *individuelle behovsprøvede indsats*, som indeholder sociale ydelser tilpasset den enkeltes behov, dækker bl.a. over hjemmepleje, hjemmesygepleje, rehabilitering, hjælpemidler og botilbud.

¹ Bengtsson, Steen og Birgitte Rønnow (1996): *Markedet som styringsredskab. Nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice*, Socialforskningsinstituttet, København.

² Socialstyrelsen (1996): *The "Ädelreform" Final Report 1996*, Stockholm.

³ Svenska Kommunförbundet, (2001): *Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar*, Stockholm.

Beslutningen om at tildele ældre borgere individuelle ydelser er en myndighedsopgave, hvorimod selve udførelsen ikke er en myndighedsopgave. Derfor kan både offentlige og private enheder forestå produktionen af individuelle serviceydelser til ældre.

3.1.1. Regler for konkurrenceudsættelse og kontraktdesign

På ældreområdet anvender de svenske kommuner primært to former for konkurrenceudsættelse: 1) udlicitering, og 2) frit valgordninger (kundvals-system). I begge tilfælde er det pålagt kommunerne at føre kontrol med de private leverandørers drift af ældrepleje.⁴ Konkurrenceudsættelse finder primært sted gennem udlicitering, og udbredelsen af frit valgordninger er ganske begrænset.

Regler for konkurrenceudsættelse

Kommunernes anvendelse af *udbud* og *udlicitering* er reguleret ved Lag om Offentlig Upphandling (LOU).

Ældreplejen kan udbydes i konkurrence på forskellig vis. For det første ved et udbud, hvor tilbud gives via en alment tilgængelig database. Alle leverandører kan afgive bud, og kommunerne kan vælge at indgå i forhandlinger med en eller flere leverandører. For det andet kan konkurrenceudsættelsen ske ved, at kommunen inviterer forskellige leverandører til at afgive et bud.

Det står kommunen frit for at vælge hvilken udbudsform, der foretrækkes, men der er en lang række meget detaljerede procedurer, som kommunen skal følge.

Vælger kommunerne at udbyde ældreplejen i konkurrence – uanset proceduren – er kommunen dog forpligtet til at vælge den eller de leverandører, der leverer det mest fordelagtige bud. Det beror på en samlet bedømmelse af pris, kvalitet, administrative omkostninger og tekniske karakteristika. Reelt har kommunerne forholdsvis stor diskretionær kompetence i forhold til udvælgelsen af private leverandører.

Mens udlicitering i Sverige er reguleret gennem generel lovgivning, er dette ikke tilfældet for *frit valg* på ældreområdet. I modsætning til Dan-

⁴ Bengtsson, Steen og Birgitte Rønnow (1996): *Markedet som styringsredskab. Nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældrepleje*, Socialforskningsinstituttet, København.

mark er det således op til den enkelte kommune at give de ældre adgang til at vælge leverandører af ældreplejen. For reglerne om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i Danmark, se *bilag 1*.

Kontraktdesign

Lovgivningen indeholder nogle materielle krav til indholdet af hjemmeplejen, som leverandørerne skal opfylde.⁵ Kommunerne har dog forholdsvis stor frihed til at fastsætte betingelser i kontrakten med de private leverandører. I praksis betyder det forholdsvis stor variation i udformningen af kontrakter med private leverandører.

Socialstyrelsen har på baggrund af en undersøgelse af kontrakter mellem kommuner og private leverandører opstillet en række anbefalinger til hvilke elementer, der bør indgå i en kontrakt, jf. *boks 3.1*.⁶ Blandt andet som konsekvens heraf er det blevet mere almindeligt, at kommunerne indgår en rammeaftale, som indeholder vilkårene for leveringen af den relevante ydelse.⁷

⁵ Statens Ofentliga Utredningar (2003): *Studie av förutsättningar för upphandling och konkurrens avseende service i hemmet för äldre*, SOU 2003:91, Stockholm.

⁶ Socialstyrelsen (1995): *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Uppföljning, utvärdering och avtal*, SOS 1995:17, Stockholm.

⁷ Kommunerne kan også indgå en parallel rammeaftale, som gælder for flere leverandører. Denne kontraktform er relevant ved frit valgordninger, men ikke ved udlicitering.

Boks 3.1. Socialstyrelsens anbefalinger til indholdet af kontrakter

Socialstyrelsen opstillede i 1995 en række anbefalinger til, hvordan følgende parametre bør berøres i aftaler mellem kommuner og private leverandører:

- Ydelserne bør beskrives udførligt og med præciserende kvalitetskrav.
- Hvis Sociallovgivningens mål og intentioner fremgår af kontrakten, er der bedre forudsætninger for, at hjælpen udføres i overensstemmelse hermed.
- Myndighedsudøvelse skal placeres hos kommunen.
- Kommunens ret til indsigt i virksomhedens drift bør fremgå af kontrakten.
- Modtagerne af ydelser skal informeres om deres rettigheder og klageadgang.
- Betingelserne for de private leverandører skal specificeres, således at de er sikrede samme forhold som de kommunale leverandører.
- Hyppighed af og betingelser for evaluering og opfølgning bør specificeres.
- Kontrakten bør behandle personalets videreuddannelse og kompetenceudvikling.

Kilde: Socialstyrelsen (1995): *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Uppföljning, utvärdering och avtal*, SOS 1995:17, Stockholm.

Siden udlicitering af ældrepleje kom på den politiske dagsorden i begyndelsen af 1990'erne er der sket en udvikling i relationen mellem udbydere og leverandørerne. I begyndelsen var kontrakterne meget detaljerede og underlagt stramme rammer⁸. Siden er kontrakterne blevet mere fleksible og med fokus på en højere grad af samarbejde, jf. *boks 3.2*. Desuden er fokus skiftet fra omkostningseffektiviseringer til kvalitetsforbedringer. Prisen er dog stadig en væsentlig parameter i udformningen af kontrakterne, hvilket bl.a. illustreres af, at flere kommuner oplever en faldende interesse blandt private leverandører som følge af en meget hård priskonkurrence.⁹

⁸ Bengtsson, Steen & Birgitte Rønnow (1996): *Marked som styringsredskab. Nogle erfaringer fra hollandsk og svensk alderservice*. Socialforskningsinstituttet, København.

⁹ Interview med repræsentanter for Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og Almega, 4.3.2004.

Boks 3.2. Kontraktdesign

I Sverige er kontrakterne mindre detaljerede end i Danmark, ligesom de inkluderer væsentlig flere byttemuligheder mellem forskellige ydelser. Brugere har altså i en vis udstrækning mulighed for at vælge opgave- eller ydelsessammensætningen. Afregningen mellem myndigheder og leverandører fokuserer således i højere grad på, at de visiterede timer er udført og i mindre omfang på, at de visiterede ydelser er udført. Det er derfor overladt til den enkelte bruger at vurdere hensigtsmæssigheden af de opgaver, der udføres.

I forhold til Danmark kan brugere således i højere grad sammensætte deres ydelser selv. Fordelen er, at brugere må forventes at være mere tilfredse med de ydelser, de modtager. Leverandøren har også bedre mulighed for at tilrettelægge ydelserne fleksibelt. Ulempen kan imidlertid være, at det svenske kontraktdesign medfører en svagere kontrol med leverandørerne, hvilket særligt i forhold til resourcesvage grupper kan være et problem.

Kilde: Mikkelsen, Palle & Jens Erik Steenstrup (2003): *Frit valg i ældrepolitikken. Erfaringer fra Sverige*, København: Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling.

3.1.2. Omfanget af udlicitering på ældreområdet

I 2002 modtog 9 pct. af de ældre hjemmehjælp i egen bolig fra en privat leverandør, mens 12 pct. boede i en ældrebolig drevet af private virksomheder, velgørende stiftelser eller kooperativer, jf. *boks 3.3*.

Boks 3.3. Modtagere af forskellige former for ældrepleje

Andelen af modtagere af forskellige plejetilbud har i perioden 1995-2002 været nogenlunde konstant i Sverige. I 2002 var der 125.200 ældre over 65 år, som modtog hjemmehjælp i egen bolig. Af disse var der 9 pct., der modtog hjemmehjælp fra en privat leverandør. Der findes ikke en opgørelse af, hvor mange af de 42.200 ældre, der modtog hjemmesygepleje fra private leverandører.

I alt boede 124.600 ældre enten permanent eller i kortere perioder i ældreboliger i 2002. Heraf boede 12 pct. i ældreboliger, der var drevet af private plejevirksomheder, velgørende stiftelser eller kooperativer. Kommunerne udliciterer enten driften af ældreboliger til disse private leverandører eller køber enkeltpladser af dem. Det er også muligt for kommunerne at købe pladser i ældreboliger, der drives af andre kommuner, men omfanget heraf er forholdsvis begrænset og udgør blot 1 pct. af de ældre, som bor i ældreboliger.

Tabel 3.1. Modtagere af forskellige former for ældrepleje

	Antal personer	Andel af antal indbyggere i intervallet 65+	
			Andel i privat regi
Hjemmepleje.....	125.200	8 pct.	9 pct.
Hjemmesygepleje	42.200	-	-
Ældrebolig			
- permanent	115.500	8 pct.	12 pct.
- kortere varighed	9.100	1 pct.	

Kilde: Socialstyrelsen (2003): *Äldre – vård och omsorg år 2002. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*, Statistik Socialtjänst 2003:3, Stockholm.

Andelen af ældre, der modtager private plejetilbud, er steget i løbet af 1990'erne. Allerede fra 1991 til 1993 firedobledes de private leverandørers andel af udgifterne til ældreomsorg, jf. *boks 3.4*. En del af denne stigning skyldes dog, at kommunerne med Ädelreformen fik ansvaret for visse typer langvarig behandling af syge ældre og derfor for at købe flere enkeltpladser.¹⁰

¹⁰ Socialstyrelsen (1999): *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Äldreuppdraget 1999:6, Stockholm.

Boks 3.4. Udviklingen i omfanget af private leverandører og udlicitering

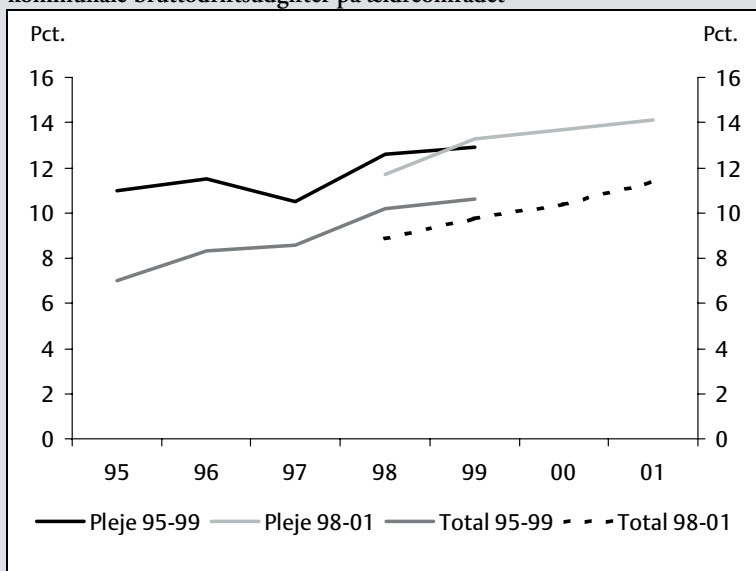
Den andel af de ældre, der modtager de forskellige plejetilbud, er steget i løbet af 1990'erne. Fra 1993 til 1999 er andelen af personer, der modtog pleje fra en privat leverandør, steget fra knap 4 pct. til 9 pct.

De private leverandørers andel af kommunale bruttodriftsudgifter er på tilsvarende vis steget i samme periode. Selvom der er forskel på opgørelsesmetoden for perioden 1995-1999 og 1998-2001, så viser begge opgørelser, at de private leverandørers andel af bruttodriftsudgifterne på ældreområdet er steget - fra 11 pct. til 14,1 pct.

Det fremgår desuden af figur 3.1 nedenfor, at omfanget af udlicitering på ældreplejeområdet i hele perioden har været over den gennemsnitlige anvendelse af udlicitering i kommunerne.

Denne tendens er omvendt af situationen i Danmark, hvor omfanget af udlicitering på velfærdsområderne, herunder ældrepleje, ligger under den gennemsnitlige anvendelse af udlicitering. Dette hænger sammen med, at omfanget af udlicitering på det infrastrukturelle område i Danmark er relativt højt sammenlignet med Sverige, mens udlicitering på velfærdsområderne omvendt er relativt begrænset.

Figur 3.1. Andel udlicitering/køb af ydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter på ældreområdet



Anm.: På grund af databrud er serierne for perioden 1995-1999 og 1998-2001 ikke helt sammenlignelige.

Kilde: Svenska Kommunförbundet (2003): Kommunernas marknadsanvändning år 2001 – Externa resurser, entreprenader och privata företag, Stockholm; Svenska Kommunförbundet (2000): Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammanställning, Stockholm.

I 1999 anvendte ca. 26 pct. af samtlige kommuner udlicitering på ældreområdet. Graden af udlicitering varierer dog med såvel befolkningsstørrelse og urbaniseringsgrad. Således anvender alle storbyer samt flertallet af forstadskommuner og større byer udlicitering, mens kun hver 10. af de tyndtbefolkede småkommuner udliciterer.¹¹ Derimod er køb af enkeltpladser jævnt fordelt på tværs af kommunetyper.

3.1.3. Udbud og markedsforhold

I 1999 var der i alt 120 private udbydere af pleje og omsorgsydelser på ældreområdet. Udbyderne kan inddeles i to grupper. Dels de store landsdækkende virksomheder, og dels de lokale – ofte familiedrevne virksomheder. De store landsdækkende selskaber dominerer markedet og tegnede sig i 1999 for 61 pct. af kontrakterne (196 ud af 319), hvilket svarer til 71 pct. af markedet målt som andelen af kommunernes samlede brutto-driftsudgifter til udlicitering af ældrepleje.¹² Antallet af leverandører er gradvist steget i løbet af 1990'erne, så på trods af de større virksomheders store markedsandel har kommunerne generelt flere udbydere at vælge imellem.

I 2002 var der blot én privat udbyder i 50 kommuner, 19 kommuner havde to private leverandører, 15 kommuner havde tre, mens 20 havde fire eller flere. Det er særligt i tætbefolkede områder, at der er flere private leverandører per kommune. Således er der mere end 10 private leverandører i Stockholm, Malmö, Göteborg, Västerås og Nacka.¹³ Som det fremgik af kapitel 1 er aktieselskaber den mest dominerende virksomhedstype blandt private leverandører på ældreområdet.

Sammenlignes med niveauet i Danmark i 2002 var antallet af kommuner, der havde private leverandører på ældreområdet noget mere begrænset. Ifølge Udbudsportalen.dk var der 11 kommuner, som i 2002 havde en privat leverandør af personlig og praktisk hjemmehjælp, og i blot 4 kommuner var plejehjemmet drevet af private. Derimod er privat udbringning af mad noget mere almindeligt i Danmark, idet 60 kommuner havde

¹¹ Socialstyrelsen (1999): *Konkurrensudsættning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Åldreupdraget 1999:6, Stockholm.

¹² Socialstyrelsen (1999): *Konkurrensudsættning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Åldreupdraget 1999:6, Stockholm.

¹³ Svenska Kommunförbundet (2002): *Äldreomsorgens styrning – den enskildes inflytande och valfrihet ökar*.

private leverandører på dette område.¹⁴ Med indførelsen af Ældrepakken er der imidlertid sket en stigning i inddragelsen af private leverandører på ældreområdet, jf. *kapitel 1*.

3.1.4. Omfanget af frit valg på ældreområdet

Som nævnt er udbredelsen af frit valg af leverandør på ældreområdet forholdsvis begrænset i Sverige. Socialstyrelsen gennemførte i 2003 en undersøgelse som viste, at det blot var 10 ud af Sveriges 289 kommuner, der havde indført frit valg på ældreområdet.¹⁵ Frit valg på ældreområdet er således mere udbredt i Danmark, hvor det er indført ved lov.

Imidlertid er der flere kommuner i Sverige, der giver de ældre en form for medindflydelse på hvilke ydelser, der skal leveres. 53 kommuner giver de ældre ret til at benytte en række nærmere specificerede ydelser efter eget ønske uden visitation (behovsprøvning).¹⁶ Indholdet af disse serviceaftaler varierer dog mellem kommunerne.

¹⁴ <http://www.udbudsportalen.dk/242805>

¹⁵ Socialstyrelsen (2004): *Konkurrensudsættning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Stockholm.

¹⁶ Svenska Kommunförbundet (2002): *Äldreomsorgens styrning – den enskildes inflytande och valfrihet ökar*, Stockholm.

Boks 3.5. Frit valg af ældrepleje i Sverige

Frit valg på ældreområdet indebærer, at de ældre får ret til at vælge leverandør. Den nærmere indretning og finansiering af systemet varierer fra kommune til kommune, da der ikke findes en egentlig lov om frit valg, der fastlægger reglerne på området.

En betingelse for indførelse af frit valg af ældrepleje er, at de private leverandører lever op til lovens krav om indholdet og kvaliteten af den leverede service. Det er kommunernes opgave at forestå denne godkendelse af private leverandører.

Antallet af kommuner, der har indført frit valg, er forholdsvis begrænset. I 2003 var det blot 10 kommuner, der havde indført frit valg på ældreområdet, hvoraf de fleste befinder sig i Stockholmsområdet. Nacka Kommune er en af disse kommuner, jf. *bilag 3*.

Blandt de kommuner, der har indført frit valg, er der en væsentlig variation i de private leverandørers markedsandel. I de kommuner, hvor de ældre har haft frit valg gennem længere tid som fx Nacka Kommune, har de private leverandører ofte mellem 40-50 pct. af markedet. I de kommuner, hvor der først for nyligt er blevet indført frit valg, har de private leverandører en væsentlig lavere markedsandel, hvilket bl.a. skyldes en ganske stor træghed hos de ældre med hensyn til at skifte leverandør. Derfor opnår de private leverandører deres markedsandel blandt de nytilkomne modtagere af hjemmehjælp.

En anden barriere er, at kommunerne i Sverige – i modsætning til i Danmark – ikke er forpligtet til at informere brugerne om de alternative leverandørers tilbud. En undersøgelse fra Socialstyrelsen viser, at 25 pct. af landets kommuner ikke har nogen skriftlig information udadtil om borgernes valgmuligheder. Dette har til tider udløst kraftig kritik af de svenske kommuners informationsvirksomhed.

Kilde: Svenska Kommunförbundet (2002): *Äldreomsorgens styrning – den enskildes inflytande och valfrihet ökar*, Stockholm; Socialstyrelsen (2004): *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Stockholm; Mikkelsen, Palle & Jens Erik Steenstrup (2003): *Frit valg i ældrepolitikken. Erfaringer fra Sverige*. Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling; Socialstyrelsen (1995): *Valfrihet*. SoS-rapport 1995:11, Stockholm.

3.1.5. Opsamling

Undersøgelser fra både Socialstyrelsen og Svenska Kommunförbundet peger på, at der siden begyndelsen af 1990'erne samlet set er sket en større inddragelse af private leverandører af ældrepleje.

Inddragelsen af private leverandører er primært sket i form af udlicitering, mens frit valgordninger er mindre udbredte. Dog giver et flertal af kommunerne de ældre forholdsvis stor medbestemmelse i forhold til udformningen af hjemmeplejen.

3.2. Effekter af udlicitering af ældreplejen

Christiansen¹⁷ har gennemført et litteraturstudie af de svenske erfaringer med og konsekvenser af udlicitering af ældreplejen. De følgende afsnit bygger bl.a. på denne undersøgelse.¹⁸

Selvom billedet ikke er entydigt, så viser de fleste undersøgelser positive eller neutrale effekter af konkurrenceudsættelse – både i forhold til prisen og kvaliteten af den leverede service. Produktivitetsforbedringerne er størst i forhold til hjemmeplejen, mens kvalitetsforbedringerne omvendt er størst i forhold til plejeboliger. Det generelle indtryk af undersøgelserne er desuden, at udlicitering har en positiv effekt på medarbejdertilfredsheden, samt at udlicitering medfører øget eller uforandret brugertilfredshed.

3.2.1. Pris og kvalitet

Kvalitet

En række undersøgelser indikerer, at udlicitering af plejeboliger og hjemmepleje samlet set overvejende har haft positive eller neutrale kvalitetseffekter, jf. *boks 3.6*. Det er kun i forbindelse med et mindre antal udliciteringer, at der kan dokumenteres kvalitetsforringelser, og i langt de fleste tilfælde kan årsagerne til kvalitetsforringelserne findes i kontrakterne.

¹⁷ Christiansen, Lars Møller (2002): ”Udlicitering af ældrepleje i Sverige”, i Carsten Greve og Niels Ejersbo *Den offentlige sektor på kontrakt*. Børsens Forlag, København; Christiansen, Lars Møller (2001): *Udlicitering af ældrepleje i Sverige*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

¹⁸ Litteraturstudiet omfatter 20 casebaserede undersøgelser af en eller flere udliciterede ældreplejeenheder, hvilket i alt dækker over 71 enheder. Endvidere gennemgås fem generelle undersøgelser, der analyserer effekterne af udlicitering på kommuneniveau over tid. De undersøgelser, som litteraturstudiet bygger på, fremgår af *bilag 4*.

Boks 3.6. Udlicitering og kvalitet

Betragtes plejeboliger og hjemmepleje under ét har kvalitetseffekten i knap 40 pct. af de undersøgte tilfælde været neutral. I 35 pct. af tilfældene har effekten på kvaliteten været positiv, mens den har været negativ i de resterende 26 pct. af tilfældene.

Fordeles de casebaserede undersøgelser efter den registrerede effekt på kvaliteten (positiv, neutral eller negativ) opdelt på plejeboliger og hjemmepleje viser det sig, at der er en forskel på effekten af udlicitering af plejeboligområdet og hjemmeplejen. Udlicitering har i højere grad haft en positiv kvalitetseffekt i forhold til plejeboliger, mens det i mindre grad er tilfældet for hjemmeplejen. Udlicitering af hjemmeplejen synes således hverken at have haft nogen entydig positiv eller negativ effekt på kvaliteten.

I enkelte tilfælde blev der observeret negative kvalitetseffekter. I 9 ud af 12 tilfælde med negative kvalitetseffekter var der dog tale om marginale kvalitetsforringelser, som var en konsekvens af kontrakten mellem kommunen og den private leverandør.¹⁹ Kvalitetsforringelsen i disse tilfælde er derfor et udslag af kommunalpolitiske prioriteringer. I de tre tilfælde med mere alvorlige kvalitetsforringelser blev kontrakten med den private leverandør kun opsagt i ét tilfælde, hvorimod de private leverandører i de to resterende tilfælde rettede op på de kritiserede forhold.²⁰

Tabel 3.2. Caseobservationer fordelt på kvalitetseffekter

	Negative kvalitetseffekter		Neutrale kvalitetseffekter		Positive kvalitetseffekter		I alt
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	
Plejeboliger	8	17,4	19	41,3	19	41,3	46
Hjemmepleje	4	16,0	15	60,0	6	24,0	25
I alt	12	26,0	34	47,9	25	35,2	71

Kilde: Christiansen, Lars Møller (2002): "Udlicitering af ældrepleje i Sverige", i Carsten Greve og Niels Ejersbo, *Den offentlige sektor på kontrakt*. Børsens Forlag, København. Christiansen, Lars Møller (2001): *Udlicitering af ældrepleje i Sverige*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Flere af de undersøgelser, som indgår i ovenstående opgørelse, peger på, at kvaliteten varierer med andre forhold end organisationsformen. Det fremhæves således, at en afgørende parameter for kvaliteten af den leverede service er kommunetypen (by/land) og størrelsen af plejeenheden.²¹

¹⁹ Socialstyrelsen (1996): *Alternativa styr och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorgen på entreprenad*. SOS-rapport 1996:8, Stockholm.

²⁰ PLS Rambøll management (2001): *Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad*, Stockholm.

²¹ Svensson, Marianne & Edebalk, Per Gunnar (1996): *Äldreomsorg i kommunal och privat regi. Verksamhet, kostnad och kvalitet*. IHE Arbetsrapport, 1996:2. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund; Olsson, Eric & Bengt Ingvad: *Köp, sälj och platta*

Små plejeenheder med nære relationer mellem det visiterende personale og leverandørerne synes at skabe højere kvalitet end de øvrige enheder.

Produktivitet og effektivitet

Der kan identificeres en positiv sammenhæng mellem udlicitering og produktivitet, jf. *boks 3.7*.

Boks 3.7. Udlicitering og produktivitet

50 af de 71 cases, der indgår i Christiansens litteraturstudie, indeholder oplysninger om betydningen af udlicitering for udgifter og produktivitet. I en del tilfælde indeholder undersøgelserne udelukkende oplysninger om udviklingen i udgifter, som ikke er sat i forhold til udviklingen i produktiviteten. I disse tilfælde er udgiftsudviklingen benyttet som indikator for produktiviteten, da det må antages at efterspørgslen efter plejeydelser er forholdsvis stabil. Det betyder dog også, at reliabiliteten af opgørelsen er sårbar over for demografiske ændringer. I mangel af bedre analyser må denne svaghed dog accepteres.

De undersøgte udliciteringstilfælde synes generelt at indikere en positiv sammenhæng mellem udlicitering og produktivetsforbedringer og/eller besparelser. Således er udlicitering i 58 pct. af tilfældene ledsaget af produktivetsforbedringer eller besparelser.

Søndres der mellem udlicitering af plejeboliger og af hjemmepleje, så er udlicitering af hjemmeplejen i højere grad ledsaget af produktivetsstigninger eller besparelser end udlicitering af plejeboliger. Omvendt er udlicitering af plejeboliger i højere grad ledsaget af positive kvalitetseffekter end udlicitering af hjemmeplejen.

Tabel 3.3. Caseobservationer fordelt på produktivitetseffekter

	Produktivetsfald / øgede udgifter		Uændret produk- tivitet / uændrede udgifter		Produktivets- stigning / bespa- relser		I alt
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	
Plejeboliger.....	7	21,2	9	27,3	17	51,5	33
Hjemmepleje...	4	23,5	1	5,9	12	70,6	17
I alt	11	22,0	10	20,0	29	58,0	50

Kilde: Christiansen, Lars Møller (2002): "Udlicitering af ældrepleje i Sverige", i Carsten Greve og Niels Ejersbo *Den offentlige sektor på kontrakt*. Børsens Forlag, København; Christiansen, Lars Møller (2001): *Udlicitering af ældrepleje i Sverige*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Det, at de positive kvalitetseffekter er størst i forhold til plejeboliger, hvor produktivetsstigningerne er lavest, kunne tyde på, at produktivetsstigning-

till ! Organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten under 1990-talet.

ninger sker på bekostning af kvaliteten. Sammenholdes udviklingen i produktiviteten med kvalitetseffekten tyder det dog på, at udlicitering ofte medfører større effektivitet målt som sammenhængen mellem produktivitet og kvalitet, jf. *boks 3.8*.

Boks 3.8. Udlicitering og effektivitet

I nedenstående tabel sammenholdes udliciteringens effekt på produktiviteten med effekten på kvaliteten. Som det fremgår, er det blot i 8 pct. af udliciteringstilfældene, at der er tale om effektiviseringsfald som følge af udlicitering (de hvide felter). Omvendt medfører udlicitering effektivitetsstigninger i sammenlagt 58 pct. af tilfældene (de skraverede felter), mens det ikke umiddelbart er til at afgøre i de resterende tilfælde.

Tabel 3.4. Sammenhæng mellem produktivitet og kvalitet

	Produktivitetstilfald		Uændret produktivitet		Produktivitetsstigning		I alt
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	
Negativ kvalitetseffekt	2	4,0	0	0,0	8	16,0	10
Neutral kvalitetseffekt	2	4,0	2	4,0	14	28,0	18
Positiv kvalitetseffekt	7	14,0	8	16,0	7	14,0	22
I alt	11	22,0	10	20,0	29	58,0	50

Kilde: Christiansen, Lars Møller (2002): "Udlicitering af ældrepleje i Sverige", i Carsten Greve og Niels Ejersbo *Den offentlige sektor på kontrakt*. Børsens Forlag, København; Christiansen, Lars Møller (2001): *Udlicitering af ældrepleje i Sverige*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

En del af forklaringen på, at konkurrenceudsættelse på ældreområdet har medført større effektivitet, kan henføres til organisatoriske forandringer, som for eksempel indførelse af bestiller-udfører-modeller. Denne organisatoriske forandring har været med til at skabe større omkostningsbevidsthed og resultatorientering i de kommunale administrationer samt øget fokus på kvalitet.²²

3.2.2. Medarbejdertilfredshed

Undersøgelser af medarbejdertilfredsheden indikerer, at udlicitering ofte har haft en positiv indvirkning på medarbejdernes tilfredshed med arbejdsforhold, arbejdsopgaver mv. Respondenterne i en række undersøgel-

²² Mikkelsen, Palle & Jens Erik Steenstrup (2003): *Frit valg i ældrepolitikken. Erfaringer fra Sverige*. Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling; København.

ser lagde særligt vægt på mulighederne for selv at tage initiativ og påvirke deres egen arbejdssituation. Undersøgelserne viser også, at medarbejdere ansat hos private leverandører overordnet set er mere tilfredse end medarbejdere ansat i kommunalt regi. Der er dog enkelte eksempler på det modsatte, jf. *boks 3.9*. Endvidere er der i forbindelse med udliciteringer blevet sat øget fokus på sygefravær og på samarbejdet mellem forskellige faggrupper.²³

²³ Bengtsson, Steen & Birgitte Rønnow (1996): *Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk alderservice*. Socialforskningsinstituttet, København.

Boks 3.9. Medarbejdertilfredshed

Svenska Kommunalarbetsförbundet (SKAF) gennemførte i 1998 en undersøgelse blandt 294 privatansatte plejere, der tidligere var ansat i den kommunale ældrepleje. Et flertal af respondenterne var på alle områder mere tilfredse med arbejds- og ansættelsesforhold i de private virksomheder end i den kommunale ældrepleje. Respondenterne lagde særligt vægt på mulighederne for selv at tage initiativ og påvirke deres egen arbejdsituation. Desuden var der enighed om, at private arbejdsgivere var mere villige til at understøtte forandring og innovation. Endelig mente flertallet af respondenter, at private virksomheder udviste større responsivitet over for brugerne, og at kvaliteten af plejen generelt var bedre.

SKAF gennemførte i 2000 en opfølgende undersøgelse baseret på interviews med 250 privat ansatte og 250 kommunalt ansatte plejere samt en række fokusgruppeinterviews. Denne undersøgelse viste, at både kommunalt og privat ansatte plejere var godt tilfredse med deres arbejde. Privat ansatte trivedes dog generelt bedre. Ligesom i SKAF's første undersøgelse var de primære årsager til, at de privatansatte trivedes bedre muligheden for at påvirke egen arbejdsituation, karriere- og udviklingsmuligheder mv.

PLS gennemførte i 2000-2001 en evaluering af konkurrenceudsættelsen i Stockholm. Undersøgelsen byggede på en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere, der tidligere havde været ansat i offentligt regi, men som flyttede til privat regi. Undersøgelsen viste i modsætning til ovenfor, at personalet i offentlig ansættelse generelt var mere tilfredse end personalet i privat ansættelse. Årsagerne til den større utilfredshed blandt privatansatte var øget arbejdstempo, mindsket tryghed i ansættelsen, dårligere personlig kontakt med ledelsen som følge af udskiftninger og dårlig information af personalet. Endvidere var en af konklusionerne i PLS-undersøgelsen, at den relativ høje utilfredshed blandt privatansatte skyldtes, at flere af udliciteringsprocesserne i Stockholms kommune var helt eller delvist mislykkedes.

I 2002 blev der på vegne af Svensk Näringsliv gennemført en undersøgelse af medarbejdertilfredsheden i den kommunale hjemmepleje og blandt privatansatte hjemmehjælpere. Undersøgelsen viste, at privat ansatte generelt var mere tilfredse med deres arbejdsforhold end de kommunalt ansatte. Afgørende for denne vurdering var bl.a., at private arbejdsgivere blev opfattet som mere fleksible, nytænkende, generøse og troværdige, samt at de lagde mere vægt på udvikling af personalet.

Kilde: Svenska Kommunalarbetsförbundet (1998): *Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldreomsorg och omsorg*, Stockholm; Svenska Kommunalarbetsförbundet (2000): *Vardagens hjältar. Undersköterskor och vårdbiträden i svensk äldreomsorg*, Stockholm; PLS Rambøll Management (2001): *Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad*, Stockholm; Ipsos-Eureka AB (2002): *Hur nöjda är sjuksköterskorna med sine arbetsgivare – och vill de starta eget?*

3.2.3. Brugertilfredshed

Brugertilfredsheden indgår som en del af kvalitetsmålingen, men her redegøres kort for enkelte caseundersøgelser af brugertilfredsheden. Under-

søgelserne viser generelt, at udlicitering enten har en neutral eller positiv effekt på brugernes tilfredshed, jf. *boks 3.10*.

Boks 3.10. Brugertilfredshed

Der er lavet flere undersøgelser af brugernes tilfredshed i forbindelse med udlicitering af ældreplejen. Jonsson gennemførte en undersøgelse af udliciteringen i Stockholm i 1992 og igen i 1995, hvor det viste sig, at brugerne i 1992 var "lige tilfredse" med de kommunale og de udliciterede enheder. I 1995 var tilfredsheden med de udliciterede enheder derimod større end med de kommunale enheder.

Tilsvarende viste en brugerundersøgelse i Malmö i 1996, at brugerne generelt var tilfredse med ældreplejen, samt at de var mere tilfredse med de private end med de kommunale leverandører.

En nyere brugerundersøgelse af udliciteringen i Stockholm viste dog, at tilfredsheden med private plejehjem generelt var marginalt lavere end med kommunale plejehjem. De udliciterede enheder var dog karakteriseret ved at være "problem-enheder", hvilket kan have været medvirkende til flere problemer i udliciteringsprocessen og dermed en lavere tilfredshed.

Kilde: Jonsson, Erika (1996): "Konkurrensudsættning och kvalitet. En studie af Stockholms stads äldreomsorg". Institut for Kommunal Ekonomi, Stockholms Universitet; Bengtsson, Steen & Birgitte Rønnow (1996): *Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice*. Socialforskningsinstituttet, København; PLS Rambøll management (2001): *Utvärdering av konkurrensudsættning inom Stockholms stad*. Stockholm, Stockholm.

3.2.4. Innovation

Som det fremgår af ovennævnte medarbejderundersøgelser, så er det i hvert fald medarbejdernes vurdering, at innovation og forandring har bedre vilkår i privat regi end i offentligt regi. Dette afspejles også i en undersøgelse, der viser, at leverandørerne i dag i højere grad konkurrerer på kvaliteten frem for prisen, hvilket medfører øget innovation og større differentiering mellem forskellige leverandørers ydelser.²⁴

I modsætning hertil vurderer en anden undersøgelse, at konkurrenceudsættelse ikke har bidraget til at forny og udvikle ældreplejen.²⁵ Årsagerne hertil er bl.a., at kommunerne blot ønsker at levere den samme ældreple-

²⁴ Mikkelsen, Palle & Jens Erik Steenstrup (2003): *Frit valg i ældrepolitikken. Erfaringer fra Sverige*. Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling, København.

²⁵ Svensson, Marianne & Edebalk, Per Gunnar (2001): *90-talets anbuds konkurrence i ældreomsorgen. Några utvecklingstendenser*. IHE Arbetsrapport, 2001:1. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund.

je, som de altid har leveret. Desuden er innovation begrænset af detaljeret kontraktstyring, herunder detaljeret specifikation af omsorgens indhold og organisering, der begrænser leverandørernes muligheder for at gøre tingene på en anderledes måde. Interviews med repræsentanter for Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og Almega bekræfter, at de primære fordele ved konkurrenceudsættelse på ældreområdet ikke skal findes i form af øget innovation.²⁶

3.3. Effekter, barrierer og drivkræfter

De forskellige undersøgelser af konkurrenceudsættelsens konsekvenser på ældreområdet viser generelt, at der kan peges på en række positive og negative effekter.

Af positive effekter har konkurrenceudsættelse generelt medført:

- Produktivitetsforbedringer.
- Øget omkostningsbevidsthed og resultatorientering.
- Konkurrencepres på de offentlige leverandører.
- Forbedret kvalitet i ældreplejen.
- Større medarbejdertilfredshed fordi medarbejderne i højere grad føler, at de har medindflydelse på deres arbejdsforhold.

Forklaringerne herpå skal bl.a. findes i de forvaltningsmæssige ændringer, som er gået forud for selve konkurrenceudsættelsen. Den ændrede organisering og opdeling af bestiller- og udførerfunktioner har øget fokus på kvalitet og kvalitetsstyring, ligesom det har medført en bedre ressourceanvendelse i de kommunale administrationer og øget den politiske styring og kontrol.

Konkurrenceudsættelsens positive effekter findes også på udførerniveau. Konkurrenceudsættelsen har forbedret den interne kvalitetsstyring, skabt en engageret ledelse af udførerenheden og øget motivationen blandt medarbejderne, bl.a. som følge af bonusordninger.

Der er dog også eksempler på, at konkurrenceudsættelsen har negative effekter. De negative effekter har dog ikke samme systematiske karakter

²⁶ Interview med repræsentanter for Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og Almega, 4.3.2004.

som de positive effekter. Blandt de konkrete negative effekter kan peges på:

- Stram styring og medfølgende utilfredshed hos medarbejderne i de tilfælde, hvor udliciteringsspørgsmålet har været politiseret.
- At udliciteringen i enkelte tilfælde har medført kvalitetsbrister i form af mangelfulde ydelser.
- En faldende interesse blandt private leverandører i enkelte kommuner bl.a. som følge af, at kommunerne har forsøgt at presse priserne, hvilket har gjort markedet mindre attraktivt.

Blandt årsagerne til disse negative effekter er en til tider mangelfuld ekstern kvalitetsstyring, politisering af udliciteringsspørgsmålet og en hård priskonkurrence. Endvidere er der til tider en vis modstand mod udlicitering blandt medarbejderne, ligesom der i flere tilfælde har manglet en dialog mellem ledelsen og medarbejderne.

Man kan herudover pege på en række drivkræfter, som har virket understøttende for konkurrenceudsættelsen i Sverige:

- Afknopning af kommunale enheder i starten af 1990'erne har været med til at skabe et leverandørmarked i mange kommuner.
- Kontrakter med større fleksibilitet, et tættere samarbejde mellem kommunen og de private leverandører og en stigende fokus på kvalitet har skabt de bedste resultater af konkurrenceudsættelsen.
- Information til brugere og medarbejdere har været en vigtig faktor for at sikre en vellykket konkurrenceudsættelse.

Erfaringerne med udlicitering af ældrepleje peger dog også på, at der er forskellige barrierer, som hindrer en realisering af konkurrenceudsættelsens potentiale:

- Udliciteringen af ældrepleje er mest veludviklet i de større byer, hvor der er en tilstrækkelig høj befolkningstæthed. Samtidig byder større virksomheder sjældent på opgaver i de befolkningsmæssigt mindre kommuner, ligesom det kan være svært for mindre leverandører at etablere sig, som følge af administrative barrierer og problemer med at rejse risikovillig kapital.

- En barriere for dannelsen af et marked er, at kommunerne har haft svært ved at beregne det eksisterende omkostningsniveau for den kommunale hjemmepleje. Hermed har den pris, de private leverandører er blevet tilbudt, ikke altid afspejlet kommunens gennemsnitlige totalomkostninger.
- En forudsætning for en succesfuld konkurrence-udsættelse er, at kommunen besidder en tilstrækkelig administrativ kapacitet. Dette er ikke altid tilfældet i små kommuner, der kan mangle tilstrækkelig kompetence til at udforme kontrakter og lignende.
- Erfaringerne fra Sverige tyder på, at brugere af ældrepleje primært gør brug af deres valgmuligheder i forbindelse med valg af leverandør første gang. Derimod sker der ikke mange skift mellem leverandører, når et kundeforhold først er etableret. Dette tyder på, at tryghed og kontinuitet har stor betydning for brugerne. De relativt få leverandørskift kan dog hindre en effektiv konkurrence og gøre det svært for nye leverandører at vinde markedsandele på kort sigt.
- De svenske kommuner er – i modsætning til i Danmark – ikke forpligtet til at informere de ældre om alternative leverandører i forbindelse med indførelsen af en frit valgordning.
- Anvendelsen af frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp har været begrænset.

Kapitel 4

Konkurrenceudsættelse på skoleområdet

4.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på skoleområdet

Den svenske skole har inden for de sidste 15 år udviklet sig fra en statslig styret enhedsskole til en decentraliseret og alsidig virksomhed. Første led i denne udvikling blev igangsat i slutningen af 1980'erne, hvor det styringsmæssige ansvar for skolevæsenet blev flyttet fra staten til kommunerne, samtidig med at den tidligere detailstyring blev erstattet med mål- og resultatstyring. Andet led i processen var indførelsen af frit skolevalg i 1991 og den efterfølgende indførelse af kommunale bidrag til fritstående skoler i 1992.¹

De kommunale bidrag svarer til en kompensationsordning, hvor kommunerne kompenserer de fritstående skoler med et beløb pr. optaget elev. Målet har været at skabe større valgfrihed for brugerne og et mere varieret udbud af uddannelses tilbud.

Op gennem 1990'erne har der været debat om indholdet af det frie skolevalg mellem de overvejende positivt indstillede borgerlige politikere og de i udgangspunktet mere skeptiske socialdemokratiske politikere. Det frie skolevalg er dog kommet for at blive, og i dag er såvel borgerlige som socialdemokratiske politikere positive stemt over for det frie skolevalg, om end de er uenige om den ønskværdige rækkevidde heraf.²

4.1.1. Regler for konkurrenceudsættelse og kontrakt design

Indførelsen af frit valg og offentlige og private skolers konkurrence om elever minder om konkurrencen på et marked. Den vigtigste forskel mel-

¹ Blomqvist, Paula og Bo Rothstein (2000): *Velfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn*, Agora, Stockholm.

² Skolverket (2003): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm.

lem frit skolevalg og et traditionelt markedsvalg er dog, at det er kommunerne og ikke skolerne, der bestemmer prisen.³

Frit valg på skoleområdet er reguleret gennem lovgivning, der angiver reglerne om finansiering og etablering af fritstående skoler samt borgernes ret til at vælge mellem forskellige skoler.

Fritstående skoler er private skoler, der har en anden ejer end stat, kommune eller landsting, og som er underlagt særlige love og regler. De typiske ejere af privatskoler er stiftelser, aktieselskaber eller ideelle foreninger, jf. *kapitel 1*. De private skoler må gerne udøve deres virksomhed med det formål at opnå profit under forudsætning af, at de i øvrigt lever op til de regler, der gælder for fritstående skoler. Dette har været politisk kontroversielt, og det svenske Vänsterparti har bl.a. foreslået, at optjent profit skal benyttes til skolens virksomhed og ikke må udbetales til ejerne.⁴ I praksis er det dog begrænset, hvor meget profit skolerne kan opnå, og som oftest benyttes et eventuelt overskud til at investere i skolens virksomhed.⁵

For at etablere en fritstående skole kræves forudgående godkendelse fra Skolverket, jf. *boks 4.1*.

³ Andersson, F. (2002): *Konkurrens på kommunala villkor. En översikt*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

⁴ Sveriges Riksdag (2002): *Fristående skolor*, Utbildningsutskottets betänkande 2002/03:UbU15, Stockholm.

⁵ Interview med repræsentanter for Almega, 4.3.2004 og Skolverket, 5.3.2004.

Boks 4.1. Kriterier for godkendelse af fritstående skoler

En fritstående skole godkendes af Skolverket under forudsætning af, at den lever op til en række kriterier. En fritstående skole godkendes kun:

- Hvis den antages at være i stand til at stimulere børns udvikling og læring
- Efterlever de generelle mål og værdier, som gælder for undervisningen i det offentlige skolesystem
- Er åben over for alle børn, som har ret til uddannelse
- Har mindst 20 elever og
- Afholder eksaminer og giver karakterer i overensstemmelse med de almene regler.

Skolverket godkender oprettelsen af fritstående skoler og tager stilling til, om skolen er berettiget til at modtage kommunale bidrag. Der gives ikke ret til kommunale bidrag, hvis skolen opkræver elevafgifter, eller hvis kommunen kan påvise, at skolens virksomhed medfører tydelige negative effekter for det kommunale skolevæsen.⁶ Forud for en eventuel godkendelse af en fritstående skole skal den pågældende kommune derfor høres og have mulighed for gøre indsigelser. I praksis er det yderst sjældent, at fritstående skoler, der ansøger om kommunale bidrag, ikke gives tilladelse dertil af Skolverket. Kommunerne har mulighed for at påklage Skolverkets afgørelse til Landsretten. Hverken kommunale eller fritstående skoler er i øvrigt forpligtede til at oprette forældrebestyrelser.

Kilde: Skolverket (2003): *Fritstående skoler*, Stockholm.

Når en fritstående skole er godkendt af Skolverket og etableret i kommunen, kan borgerne frit vælge mellem de kommunale skoler og de fritstående skoler i kommunen. Det frie skolevalg i Sverige er endvidere udstrakt til at gælde kommunens egne skoler samt skoler i andre kommuner.

Kommunerne har finansieringsansvaret for skolevæsenet og udbetaler kommunale bidrag pr. optaget elev til såvel de fritstående som de kommunale skoler. Det kommunale bidrag pr. optaget elev til fritstående skoler var ved ordningens indførelse i 1992 på 85 pct. af kommunens gennemsnitsomkostninger pr. elev i det kommunale skolevæsen. I 1994 blev det kommunale bidrag sat ned til 75 pct. I 1996 blev det imidlertid besluttet, at bidraget til de fritstående skoler skulle bestemmes ud fra de

⁶ En tydelig negativ effekt kunne eksempelvis være, at kommunen vil blive nødt til at lukke en kommunal skole, hvilket kan medføre at nogle elever stilles dårligere. Ligeledes kan det betragtes som en tydelig negativ effekt, hvis etableringen af en fritstående skole medfører betydelige ekstraomkostninger for kommunen (Skolverket 2000: *Kommunernas yttranden om fristående skolor*, Stockholm). Det er dog Skolverket, der afgør om kommunens eventuelle indsigelser er relevante, og kommunen har således ikke vetoret.

samme kriterier, hvormed kommunen tildeler ressourcer til de kommunale skoler. Formelt indebærer dette, at de fritstående skoler skal tildeles et kommunalt tilskud, der svarer til 100 pct. af gennemsnitsomkostningerne pr. elev i de kommunale skoler.⁷ Begrundelsen herfor var, at de private og kommunale skoler skulle fungere på lige konkurrencevilkår.

Til sammenligning har privatskoler i Danmark kun ret til et offentligt tilskud, der svarer til 75 pct. af de gennemsnitlige omkostninger pr. elev i den kommunale folkeskole. Derimod har de danske privatskoler, i modsætning til de svenske, ret til at opkræve elevafgifter, jf. *bilag 1*.

4.1.2. Udviklingen i konkurrenceudsættelse på skoleområdet

Indførelsen af kommunale bidrag til fritstående skoler i 1992 har medført en hurtig vækst både i antallet af fritstående skoler og i andelen af elever, som går i fritstående skoler, jf. *boks 4.2*.

Til sammenligning med Danmark er tallet ikke særlig højt, idet knap 12 pct. af alle folkeskoleelever i skoleåret 2001/2002 gik i en privatskole, ligesom Danmark i samme år havde 462 private skoler. I modsætning til Sverige har andelen af elever i privatskoler og antallet af privatskoler i Danmark dog været relativt stabilt de seneste år.⁸

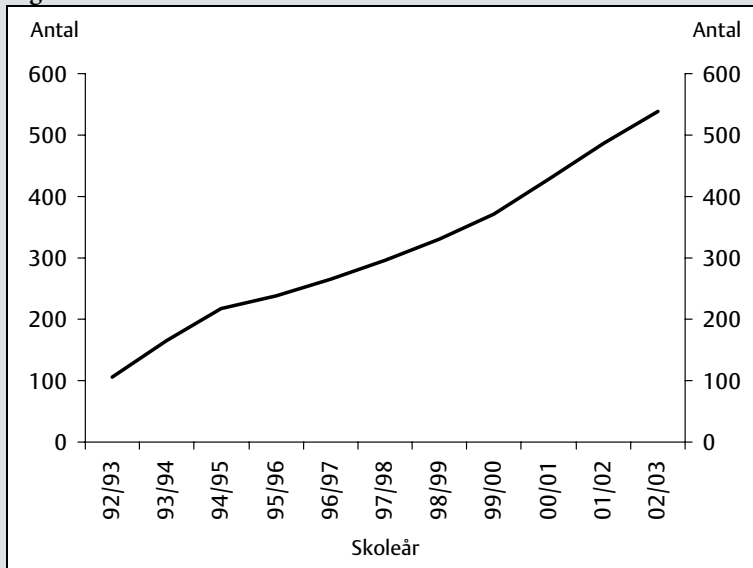
⁷ Reelt kan de svenske kommuner dog tildele offentlige og private skoler differentierede elevtilskud. Kommunerne kan reducere de fritstående skolers elevbidrag med et såkaldt "skolpliktsafdrag", idet kommunerne ikke er forpligtede til at tildele de fritstående skoler ekstra ressourcer, hvis et barn med særlige behov ønsker at blive optaget i en fritstående skole. I praksis kan de fritstående skoler derfor afvise at optage et barn med særlige behov. De kommunale skoler er derimod forpligtede til at optage børn med særlige behov og har hermed større udgifter. Kommunen kan derfor tildele de kommunale skoler højere bidrag end de fritstående skoler. Der er betydelige forskelle mellem kommunernes beregning af størrelsen af dette afdrag, og der er risiko for, at kommuner, der er negativt indstillede over for etableringen af fritstående skoler, kan modarbejde disse gennem fastsættelsen af et højt afdrag. I nogle kommuner kan afdraget således udgøre mellem 15 og 25 pct.

⁸ Undervisningsministeriet (2003): *Folkeskolen i tal*, København.

Boks 4.2. Udvikling og omfang af fritstående skoler

Fra skoleåret 1992/93 til skoleåret 2002/03 er antallet af fritstående skoler vokset fra 106 til 539. Noget tyder dog på, at stigningen i antallet af nye skoler ikke bliver ligeså stor de kommende år. I hvert fald peger en ny opgørelse fra Skolverket på, at der kun er åbnet halvt så mange privatskoler i efteråret 2003 sammenlignet med efteråret 2001. De mest almindelige årsager til faldet i antallet af nyåbnede privatskoler er, at skolerne har svært ved at finde lokaler og i øvrigt har vanskeligheder ved at skaffe tilstrækkeligt med elever og lærere.

Figur 4.1. Antal fritstående skoler



Kilde: Skolverket, 2003.

Udviklingen har været kendetegnet ved en stor vækst særligt i antallet af fritstående skoler med en "almen indretning", mens privatskoler med en religiøs eller etnisk profil eller skoler kendetegnet ved en særlig pædagogisk indretning ikke er vokset i samme grad. En større andel af privatskoler med en almen indretning kan forventes at fremme konkurrencen med de kommunale skoler.⁹

⁹ Bergström, M. & F. Sandström (2001): *Konkurrans bildar skola – En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunal skolorna*, Finansdepartementet, Stockholm.

Boks 4.2. Udvikling og omfang af fritstående skoler (fortsat)

Tabel 4.1. Antal fritstående skoler fordelt efter indretning

Skoleår	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	Vækst i pct. fra 94/95 til 02/03
Special pæ- dagogik.....	83	91	102	110	121	135	152	165	175	111
Almen.....	55	64	69	83	105	121	149	177	207	276
Religiøs.....	45	45	49	54	56	55	59	63	66	47
Etnisk.....	16	18	21	21	18	17	22	24	25	56
Speciel em- neprofil.....	5	6	9	10	13	17	19	24	28	460
International	6	6	6	7	7	6	7	7	7	17
Rigsinternat .	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Øvrige.....	4	5	7	8	8	17	17	23	28	600
Totalt.....	217	238	266	296	331	371	428	486	539	

Kilde: Skolverket, 2003.

Samtidig er antallet af elever, der går i fritstående skoler vokset fra under 10.000 elever i skoleåret 1991/92 til over 60.000 elever i skoleåret 2002/03. De seneste år har den årlige vækst i antallet af elever i fritstående skoler ligget på omkring 15 pct. Samlet betyder det, at 5,7 pct. af alle grundskoleelever i Sverige i dag går i privatskole. Dette billede dækker dog over store variationer kommunerne imellem. Antallet af elever i fritstående skoler er således klart størst i storbykommuner. Hver ottende elev i storbykommuner går i en fritstående skole, mens bare én ud af hundrede elever i landsbykommuner går i privatskole. Samlet tyder det på, at stor befolkningstæthed er en vigtig forudsætning for at skabe et frit valg og etablere en effektiv konkurrencesituation på skoleområdet. Der er dog også store variationer inden for gruppen af storbykommuner. I Stockholm er andelen af elever i fritstående skoler 13,7 pct., mens den blot er 6,3 pct. i Malmø.

Kilde: Skolverket (2003): "Färre fristående grundskolor startar", *presmeddelelse*, den 19. november 2003; Skolverket (2003): "Kraftig økning av antalet elever i fristående skolor", *presmeddelelse*, den 4. juli 2003.

4.1.3. Opsamling

Siden indførelsen af frit skolevalg i 1991, og den efterfølgende indførelse af kommunale bidrag til fritstående skoler i 1992, er der sket mere end en femdobling i antallet af privatskoler i Sverige. Andelen af elever, der går i fritstående skoler, er ligeledes vokset markant. Væksten i etableringen af fritstående skoler hænger bl.a. sammen med den særlige kompensationsordning, hvor fritstående skoler principielt modtager elevtilskud af samme størrelse som de kommunale skoler.

4.2. Effekter af frit skolevalg

Der har i forbindelse med indførelsen af frit skolevalg været bekymring for, at konkurrencen om at tiltrække og fastholde elever mellem offentlige og private skoler og offentlige skoler indbyrdes ville medføre en række uhensigtsmæssige økonomiske, sociale og kvalitetsmæssige konsekvenser. Bekymringen har været knyttet til en formodning om, at de dygtigste elever og lærere ville blive tiltrukket af de private skoler med den konsekvens, at det faglige niveau ville falde i de kommunale skoler.

Samlet peger undersøgelser på, at det er svært entydigt at afgøre, om frit valg og konkurrence på skoleområdet fører til øget kvalitet og større produktivitet. Derimod synes det frie skolevalg at have en klar positiv indvirkning på brugernes, dvs. forældrenes tilfredshed, samt på innovation i form af pædagogisk fornyelse, kompetenceudvikling, lydhørhed mv. Frit valg og konkurrence medfører dog samtidig en negativ effekt i form af social og etnisk segregation.

4.2.1. Pris og kvalitet

Kvalitet

Det frie valgs effekt på kvaliteten af skolevæsenet er ikke entydig, jf. *boks 4.3*.

Boks 4.3. Konkurrenceudsættelse og kvalitet

En ESO-rapport, som bygger på et datamateriale omfattende 34 kommuner og 30.000 elever på folkeskolens niende klassetrin, har forsøgt at afdække, i hvilken grad antallet af private skoler i kommunerne påvirker de kommunale elevers præstationer, målt som års- og eksamenskarakterer i matematik, svensk og engelsk. Undersøgelsen kontrollerer for en række relevante baggrundsvariable og benytter en flerhed af statistiske metoder på datasættet.

Undersøgelsen konkluderer, at der ikke er tegn på at øget konkurrence forringer kvaliteten i de kommunale skoler. Tværtimod peger undersøgelsen på, at der er en positiv sammenhæng mellem antallet af fritstående skoler i en kommune og elevernes karaktergennemsnit i de kommunale skoler, om end sammenhængen statistisk set er svag.

Undersøgelsen peger endvidere på, at konkurrence på skoleområdet ikke har negative konsekvenser for de svageste elever i den kommunale skole.

Denne undersøgelse har dog været udsat for en del kritik¹⁰ og repræsentanter fra Skolverket peger på, at konkurrence på skoleområdet nok har skabt en højere kvalitet generelt, idet skolerne i stigende grad har måttet differentiere sig i forhold til hinanden, men at der også er en klar tendens til, at kvalitetsniveauet i nogle kommunale skoler er faldet.¹¹ De skoler, der ikke har kunnet tiltrække tilstrækkeligt med elever har således haft svært ved at klare sig økonomisk og derved svært ved at fastholde de dygtigste lærere og opretholde et højt fagligt niveau.

Kilde: Bergström, M. & F. Sandström (2001): *Konkurrans bildar skola – En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunal skolorna*, Finansdepartementet, Stockholm.

Hvis det antages, at kvaliteten af den leverede undervisning afhænger af lærertætheden – forstået som antal lærere pr. 100 elever – kan de fritstående skoler siges at have haft en højere kvalitet end de kommunale skoler indtil 2000/2001, hvor de i gennemsnit havde ansat flere lærere pr. 100 elever end de kommunale skoler. Fra og med skoleåret 2001/2002 har tendensen dog været den omvendte, jf. *boks 4.4*. Det har ikke været muligt at finde forklaringer på disse forskelle.

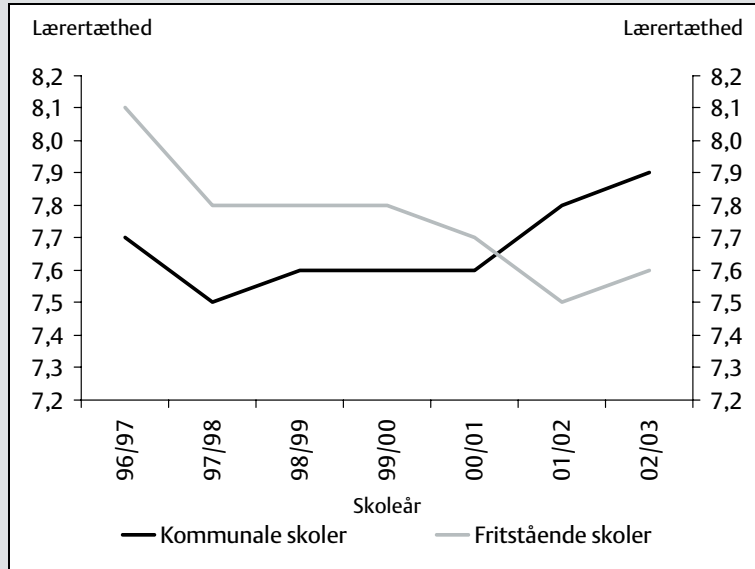
¹⁰ Se eksempelvis Wibe, S. (2002): "Leder konkurrencen från friskolor till högre kvalitet i undervisningen?", *Ekonomisk Debat*, årg. 30, nr. 3.

¹¹ Interview med repræsentanter for Skolverket, 5.3.2004.

Boks 4.4. Antal lærere pr. elever i kommunale og private skoler

Hvis kvaliteten af undervisningen måles som antallet af lærere pr. elever, har undervisningen i de private skoler haft en højere kvalitet end i de kommunale skoler frem til skoleåret 2000/2001. Det fremgår af nedenstående tabel, der opgør lærertætheden, forstået som antal lærere pr. elever i henholdsvis fritstående skoler og kommunale skoler. Fra og med skoleåret 2001/2002 har lærertætheden dog været større i de kommunale skoler.

Figur 4.2. Lærertæthed (lærere pr. 100 elever) i kommunale og fritstående skoler



Kilde: Skolverket (2003): Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror, del 2, Stockholm.

Produktivitet og effektivitet

Konkurrence fra privatskoler tyder ikke på at medføre øget produktivitet – målt som størrelsen af kommunens gennemsnitlige udgifter pr. elev, jf. boks 4.5.

Boks 4.5. Produktivitet og konkurrence

En undersøgelse fra Skolverket viser, at der i perioden 1995-2002 ikke findes nogle systematiske forskelle i størrelsen af de gennemsnitlige elevomkostninger mellem kommuner med mindst én fritstående skole og kommuner uden fritstående skoler. Derudover viser undersøgelsen, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunernes gennemsnitlige elevomkostninger og andelen af elever, der går i fritstående skoler. Ud fra denne analyse tyder det således på, at konkurrence mellem private og offentlige skoler kan medføre øgede omkostninger for kommunen. Dette forhold kan hænge sammen med, at konkurrence medfører et mere usikkert elevgrundlag, der kan gøre det sværere for kommunen at planlægge sit skolevæsen omkostningseffektivt, ligesom de kommunale skoler for at kunne garantere alle elever undervisning må fungere med en vis overkapacitet. Dette kan forklare forskellen i prisen ved at drive en offentlig henholdsvis privat skole.

I en rundspørge foretaget af Skolverket blandt de kommuner, hvor der forekommer mange private skoler, og hvor brugen af det frie valg er udbredt, angiver et flertal på 60 pct. af kommunerne ligeledes, at det frie skolevalg i høj grad, i ganske høj grad eller i nogen udstrækning har medført øgede omkostninger for kommunen. Samtidig svarer kun 30 pct. af disse kommuner, at frit valg og konkurrence medfører bedre ressourceudnyttelse i kommunerne, mens hele 70 pct. ikke mener, at dette er tilfældet.

Den seneste undersøgelse fra Skolverket analyserer dog samtidig, hvorvidt der er en sammenhæng mellem en *ændring* i andelen af elever, der går i fritstående skoler og kommunens gennemsnitlige elevomkostninger. Undersøgelsen finder ikke nogen sammenhæng og kan således ikke entydigt konkludere, at en større andel af elever i fritstående skoler nødvendigvis medfører højere kommunale udgifter til skolevæsenet. Det forhold, at kommuner med en høj andel af elever i fritstående skoler har større gennemsnitlige elevomkostninger, kan således også forklare ved, at fritstående skoler har valgt at etablere sig i de kommuner, der har haft høje gennemsnitlige elevomkostninger, da elevbidraget til de fritstående skoler i disse kommuner vil være tilsvarende høje.

Nacka Kommune er dog et eksempel på en kommune, hvor øget konkurrence på skoleområdet ikke har medført større elevomkostninger, jf. *bilag 3*.

Kilde: Skolverket (2003): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm; Skolverket (2004): *Vad kostar de fristående grundskolorna? – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, Stockholm.

4.2.2. Brugertilfredshed

Skolverket foretog i 2003 en større undersøgelse af forældrenes tilfredshed med det frie skolevalg, som er beskrevet nærmere i *boks 4.6*. Overordnet set er forældrene tilfredse med, at der er et frit skolevalg, og de fleste forældre mener desuden, at frit skolevalg har en positiv virkning, bl.a. som følge af øget brugerindflydelse og højere kvalitet. Kommunerne finder

tilsvarende, at frit skolevalg har øget forældrenes engagement og deltagelse i deres børns skole.

Boks 4.6. Brugertilfredshed og konkurrence

En repræsentativ undersøgelse foretaget af Skolverket i 2003 tegner et billede af forældrenes holdninger til frit valg på skoleområdet.

9 ud af 10 forældre mener, at de selv bør vælge, hvilken skole deres barn skal gå i. I 1993 var tallet kun 8 ud af 10 forældre. Knap 60 pct. af forældrene finder endvidere, at det er positivt, at skoler konkurrerer mod hinanden. Blot 37 pct. af forældrene finder dog, at det er godt, hvis der kommer flere private skoler, hvilket er et fald i forhold til 1993, hvor 52 pct. mente, at flere privatskoler var en god idé. Det kunne således tyde på, at det er eksistensen af et frit valg mellem flere skoler, der er afgørende for brugerne, og ikke så meget om skolerne både er offentlige *og* private, eller blot offentlige.

Over 60 pct. af de forældre, der har foretaget et valg af skole, finder ikke, at der har været nogle hindringer for et frit valg. Samtidig synes de forældre, der har foretaget et valg, at den valgte skole har indfriet deres forventninger. Der er en tendens til at lidt flere forældre, der har valgt en privat skole, finder, at skolen indfrier deres forventninger.

I forlængelse heraf finder lidt over halvdelen af forældrene i samtlige kommuner, at frit valg medfører øget kvalitet i skolen, ligesom lidt over halvdelen af forældrene finder, at frit valg kan forbedre lærernes engagement.

Forældrene er også generelt positive i forhold til, hvilken effekt større konkurrence på skoleområdet har på deres muligheder for at øve indflydelse på skolerne. 58 pct. af forældrene mener således, at forældrenes indflydelsesmuligheder forbedres i takt med udbredelsen af det frie valg. Ligeledes finder lidt over halvdelen af forældrene, at deres engagement øges, når de selv vælger, hvilken skole deres barn skal gå i.

En central forudsætning for aktivt at kunne foretage et valg er, at der findes et tilstrækkeligt informationsgrundlag. Kommunerne har ikke pligt til at informere om forskellige tilbud på skoleområdet, hvilket kan udgøre en barriere for det frie skolevalg.¹² I Kommuner med mange valgmuligheder fandt 55 pct. af samtlige forældre dog, at de havde tilstrækkelig information til at foretage et valg af skole. I de øvrige kommuner var det tilsvarende tal 42 pct.

Kilde: Skolverket (2003): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm.

4.2.3. Innovation og kvalitet

Endnu en relevant effekt af frit valg på skoleområdet knytter sig til, hvorvidt øget konkurrence medfører nytænkning og fornyelse i de enkelte

¹² Blomqvist, Paula og Bo Rothstein (2000): *Velfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn*, Agora, Stockholm.

skoler. Her er det især interessant at se på erfaringerne fra de kommuner, hvor valgmulighederne er mange, og hvor de forskellige skoletilbud ligger tæt ved hinanden, da der i disse kommuner er forudsætninger for en reel konkurrence mellem skolerne.

En rundspørge blandt denne gruppe af kommuner peger på, at frit valg kan skabe et pres for fornyelse og profilering af skolerne. Undersøgelsen understreger, hvordan eksistensen af konkurrence kan skabe udvikling på de enkelte skoler, men siger ikke noget om, at konkurrencen nødvendigvis skal komme fra privatskoler.

Boks 4.7. Innovation og konkurrence

I en rundspørge blandt de svenske kommuner tilkendegiver 60 pct. af de adspurgte, at frit valg i høj grad, i ganske høj grad eller i nogen grad medfører udvikling af de pædagogiske metoder på skolerne. 57 pct. af kommunerne finder, at frit valg fremmer udvikling af skolepersonalets kompetencer, ligesom 62 pct. af skolerne mener, at valgfrihed fører til større brug af valgførmer inden for skolerne. Endelig mener hele 84 pct. af kommunerne, at frit valg i høj grad, i ganske høj grad eller i nogen grad medfører en større lydhørhed fra skolernes side overfor forældrenes og elevernes ønsker.

Skolverket (2003): *Valgfrihed och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm.

En negativ konsekvens af en stor konkurrence på skoleområdet kan dog være, at nogle skoler bruger uforholdsvist mange ressourcer på at profilere og markedsføre sig for at tiltrække elever, ligesom skolerne kan være tilbøjelige til i mindre grad at samarbejde med hinanden.¹³

4.2.4. Segregation

Et centralt spørgsmål i forbindelse med frit skolevalg er, om det medfører øget segregation, dvs. en opdeling af skoler. Opdelingen af skoler kan både være social, etnisk eller præstationsmæssig.

Den oven for refererede undersøgelse af forældres og kommuners holdninger til frit valg på skoleområdet indikerer, at frit skolevalg forventes at have en segregationseffekt. Denne forventning er i overensstemmelse med en undersøgelse, som Skolverket har foretaget af de faktiske konsekvenser af frit valg, idet der er en klar overrepræsentation af højtuddannede

¹³ Hwang, Sun-Joon (2004): "Valgfrihed og fristående skoler i Sverige", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, årgang 85, nr. 2.

blandt de forældre, der har udnyttet det frie valg.¹⁴ Det frie skolevalg har ligeledes medført en tendens til øget etnisk segregation, jf. *boks 4.8*.

Boks 4.8. Frit valgs betydning for segregation

Undersøgelsen af forældres og kommuners holdninger til frit valg på skoleområdet giver en indikation af, hvilke segregationsmæssige effekter frit valg har. Over halvdelen af de adspurgte forældre tror, at den øgede valgfrihed fører til, at visse skoler udvikler sig til eliteskoler. To-tredjedele af forældrene finder endvidere, at frit valg medfører større kvalitetsforskelle mellem skoler. Forældrenes opfattelse af, at frit valg kan betyde en præstationsmæssig segregation bekræftes af en række caseundersøgelser, som Skolverket har foretaget. I undersøgelsen af konkurrenceudsættelsens effekter for kvaliteten i de kommunale skoler, tydede det dog omvendt på, at konkurrence ikke forringer kvaliteten i de kommunale skoler og ikke har negative konsekvenser for de svageste elever i de offentlige skoler.

Mens der således ikke kan konstateres en entydig præstationsmæssig segregationseffekt, tyder det dog på, at frit valg har en vis social segregationseffekt. Af de forældre, der har valgt en anden skole, er der en klar overrepræsentation af højtuddannede. Omkring to-tredjedele af de forældre, der har valgt en anden skole, og som bor i en kommune, hvor der findes valgmuligheder, er højtuddannede. På tilsvarende vis finder 35 pct. af forvaltningscheferne i disse kommuner, at frit valg i høj grad, i ganske høj grad eller i nogen udstrækning medfører en social segregationseffekt.

I samme undersøgelse peger 38 pct. af forvaltningscheferne endvidere på, at frit valg kan have en negativ effekt i relation til etnisk segregation. En tidligere undersøgelse af fritstående religiøse skolars konsekvenser for etnisk segregation peger på, at særligt eksistensen af skoler med en muslimsk eller arabisk indretning kan have en sådan effekt.

Bergström, M. & F. Sandström (2001): *Konkurrans bildar skola – En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunal skolorna*, Finansdepartementet, Stockholm; Skolverket (2003): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm; Skolverket (1997): *Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv*, Stockholm.

4.3. Effekter, barrierer og drivkræfter

De forskellige undersøgelser af effekterne af frit valg og konkurrence mellem offentlige og private skoler og mellem offentlige skoler indbyrdes peger på en række positive såvel som negative konsekvenser.

¹⁴ *Ibid.*

Af de positive konsekvenser af konkurrenceudsættelse kan følgende fremhæves:

- Frit valg og konkurrence har stor opbakning blandt forældre, der finder, at det fremmer kvaliteten af undervisningen, udvider indflydelsesmulighederne og øger deres eget engagement.
- Frit valg og konkurrence skaber grobund for fornyelse af undervisningen og udvikling af skolernes personale.

Af konkurrenceudsættelsens negative konsekvenser kan følgende fremhæves:

- Frit valg og konkurrence kan medføre øgede omkostninger for kommunerne, idet et reelt frit valg forudsætter en vis overkapacitet.
- Frit valg og konkurrence kan medføre, at skolerne bruger mange ressourcer på markedsføring og i mindre grad samarbejder med hinanden.
- Frit valg og konkurrence kan medføre social og etnisk segregation.

En vigtig drivkraft i forhold til at skabe konkurrence på skoleområdet har været, at offentlige og private skoler formelt set er blevet ligestillet økonomisk. Der kan dog også peges på en række barrierer, der har hindret en realisering af konkurrenceudsættelsens fulde potentiale:

- Kommunerne har ikke pligt til at informere om forskellige skoletilbud. Tilstrækkelig information er en forudsætning for at træffe et frit valg, og den manglende informationspligt kan således tænkes at hindre nogle borgere i at overveje et skoleskift. Noget tyder således på, at nogle borgere ikke føler sig tilstrækkeligt informerede.
- Frit valg og konkurrence er mest udbredt i storby- og forstadskommuner. En forudsætning for at etablere et effektivt konkurrencemarked på skoleområdet synes derfor at være en stor befolkningstæthed.
- Kommuner, der er negativt indstillede over for etableringen af fritstående skoler, kan modvirke dette ved at fastsætte høje "skolplikt-savdrag", således at de private skoler modtager lavere elevbidrag end kommunens egne skoler.
- En ny opgørelse fra Skolverket tyder på, at det kan være svært for private skoler at etablere sig. For få egnede lokaler og problemer med

at rekruttere kvalificerede lærere og opnå et tilstrækkeligt omfang af elever nævnes som de største barrierer for at starte en ny privatskole.

Kapitel 5

Konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet

5.1. Organisering og udvikling af konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet

I Sverige er der frit valg af dagpasningstilbud. Forældre til børn i alderen 0-12 år kan frit vælge imellem forskellige typer pasningstilbud, hvad enten de er i offentligt eller privat regi. Dette afsnit fokuserer på udbredelsen af frit valg på dagpasningsområdet og på effekterne heraf.

5.1.1. Organisering af frit valg og konkurrence på dagpasningsområdet

Børnepasning dækker, som i Danmark, over en række forskellige typer pasningstilbud. Grundlæggende kan der sondres mellem ”førskelepasnings-tilbud” og ”skolepasningstilbud”¹. Førskelepasningstilbud er pasningstilbud for børn i alderen 0-5 år og omfatter ”førskola”, familiedaghjem og ”öppen förskola”. Skolepasningstilbud omfatter fritidshjem, familiedaghjem og åbne fritidsklubber for børn i alderen 6-12 år, jf. figur 5.1.

Figur 5.1. Oversigt over børnepasningstilbud i Sverige

Førskeleverksamhet (0-5 år)			Skolbarnomsorg (6-12 år)		
Førskola	Familiedaghjem	Öppen förskola	Fritidshjem	Familiedaghem	Öppen fritidsverksamhet

Den svenske förskola svarer i vid udstrækning til en dansk børnehave, og denne institutionstype er, ligesom i Danmark, den mest udbredte. Nærværende afsnit vil derfor primært fokusere på förskola, men vil også inddrage de øvrige pasningstilbud.

¹ Bergqvist & Nyberg, (2001): ”Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 1990-tallet”, SOU 2001:52, Stockholm.

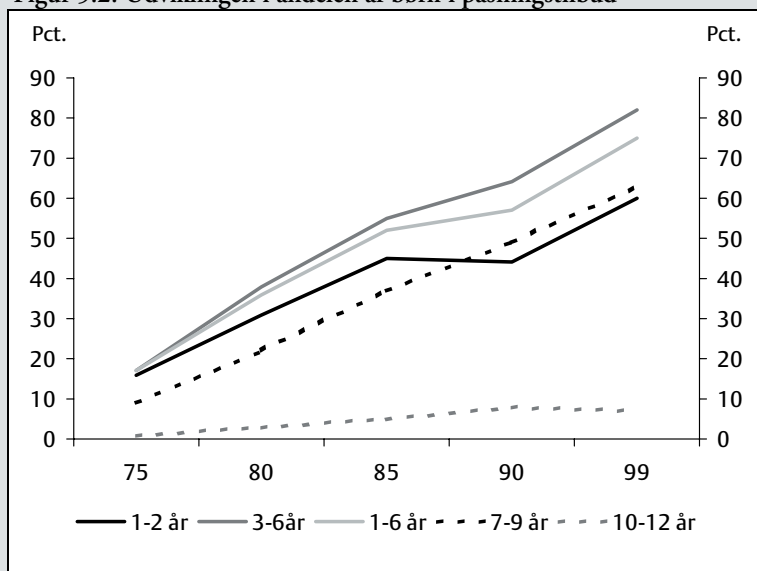
I løbet af 1990'erne skete der en række politiske og lovgivningsmæssige forandringer på børnepasningsområdet. Den borgerlige regering, som kom til magten i 1991, indførte en række nye initiativer på børnepasningsområdet. Et af de initiativer, der blev opretholdt, efter socialdemokraterne kom til magten i 1994, var indførelsen af frit valg af pasningstilbud. Indførelsen af frit valg på børnepasningsområdet giver forældrene ret til at vælge mellem at lade deres barn passe i en kommunal eller i en privat institution.

Boks 5.1. Udviklingen i offentlige pasningstilbud

Den kommunale børnepasning steg kraftigt i perioden fra 1975 og frem til 1990. I 1975 var det således blot 17 pct. af samtlige børn i alderen 1-6 år, 9 pct. af børn i alderen 7-9 år, og 1 pct. af børn i alderen 10-12 år, der var i et kommunalt pasningstilbud. I 1990 var disse andele steget til henholdsvis 57 pct. af børn i alderen 1-6 år, 49 pct. af børn i alderen 7-9 år, og 8 pct. af børn i alderen 10-12 år, jf. figur 5.2.

I løbet af 1990'erne er denne udvikling fortsat, således at det i 1999 var 75 pct. af alle børn i alderen 1-6 år, der var i pasningstilbud. Opdeles dette interval, er det særligt de 3-6-årige, der er i pasningstilbud. Det er stadig langt de færreste af de 10-12-årige der er i skolepasningstilbud, og andelen har endda været stagnerende i 1990'erne.

Figur 5.2. Udviklingen i andelen af børn i pasningstilbud



Kilde: Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 1990-talet", SOU 2001:52, Stockholm.

Pasningstilbud finansieres primært af kommunen og via statslige tilskud. Dette gælder for det meste også for private pasningstilbud, men det er op til de enkelte kommuner at beslutte, om de private institutioner skal have tilskud og i givet fald størrelsen heraf.² På trods af, at børnepasningen fortrinsvis er offentligt finansieret, så er forældrene dog også pålagt brugerbetaling.

I løbet af 1990'erne steg forældrenes brugerbetalingsandel fra 10 pct. i 1990 til 18 pct. i 2001³, hvilket var medvirkende til, at der med virkning fra 2002 blev indført en såkaldt "maxtaxa", som sætter et loft over prisen for forældrenes egenbetaling.⁴ Niveauet for brugerbetaling i forhold til pasningstilbud er dermed noget lavere i Sverige end i Danmark, hvor kommunerne må pålægge forældrene en egenbetalingsandel på op til 33 pct. For de danske regler for frit valg af dagpasningstilbud, jf. *bilag 1*.

Efter indførelsen af "maxtaxa"-ordningen er det højeste beløb, en familie med flere børn kan komme til at betale, 2.280 skr. Denne regulering af brugerbetalingen gælder også i forhold til private institutioner og pasningstilbud.

5.1.2. Udviklingen i konkurrenceudsættelse på dagpasningsområdet

I forbindelse med indførelsen af frit valg af daginstitutioner blev private pasningstilbud og institutioner ligestillet med kommunale pasningstilbud. Betingelsen herfor er, at de private institutioner – ofte personale- eller forældre-kooperativer – lever op til de krav, som fremgår af skolelovens kapitel 2a, § 3, jf. *boks 5.2*. Som nævnt ovenfor, er det dog i sidste ende en kommunal beslutning, om de private institutioner skal have offentlige tilskud på lige fod med kommunale institutioner.

² Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 1990-tallet", SOU 2001:52, Stockholm.

³ Skolverket (2003): *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Stockholm.

⁴ Proposition 1999/2000: *Maxtaxa och allmän förskola med mera*.

Boks 5.2. Krav for godkendelse af private leverandører af pasningstilbud

Skolelovens kapitel 2a, §3 opstiller en række krav til børnepasning, som private leverandører af pasningstilbud skal opfylde. Nedenstående er citeret fra §3:

”För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.”

Kilde: Skollag (1985: 1100).

Idet kommunerne ikke er forpligtede til at yde tilskud til private pasningstilbud på lige fod med kommunale pasningstilbud, er der risiko for en skævvridning af konkurrenceforholdene mellem offentlige og private pasningstilbud. I praksis modtager private institutioner dog de samme tilskud pr. barn som kommunale institutioner, så snart de lever op til en række krav.

I begyndelsen af 1990'erne blev det endvidere tilladt for private børnehaver mv., der modtager offentligt tilskud, at drive børnehaver med profit for øje. Som det fremgik af *kapitel 1*, er den dominerende private leverandørtype ikke-profitsøgende økonomiske foreninger, ofte i form af forældre- eller personalekooperativer.

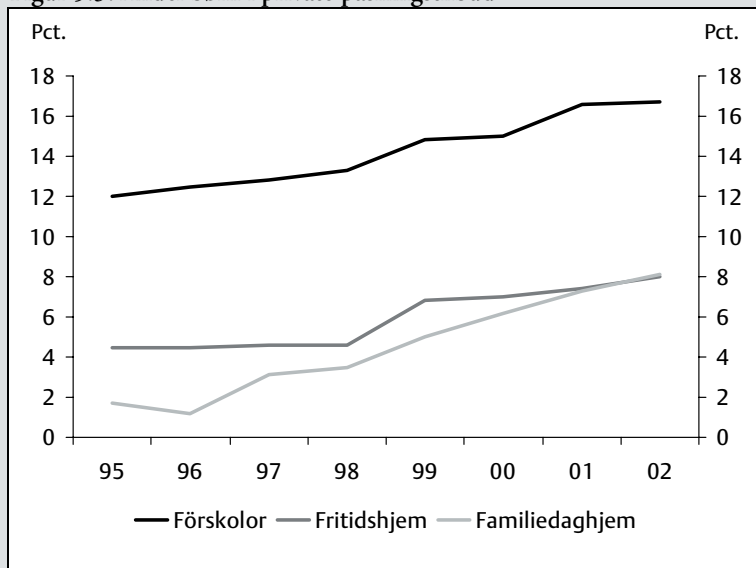
Selvom private børnehaver mv. ikke er et nyt fænomen i Sverige, så har de forskellige lovændringer medført, at udbredelsen af private pasningstilbud er steget markant i løbet af 1990'erne, jf. *boks 5.3*.

Boks 5.3. Udbredelsen af private pasningstilbud i løbet af 1990'erne

Privat børnepasning er blevet mere almindeligt i løbet af 1990'erne. Således blev 87.300 børn passet i private førskolor, familiedag hjem og fritidshjem i 2002 mod 54.768 børn i 1995.

Omfanget af anvendelsen af private pasningstilbud varierer dog mellem de forskellige typer af pasningstilbud. Således er der en markant højere anvendelse af private institutioner på førskolor-området end på familiedag hjem-området, jf. figur 5.3.

Figur 5.3. Andel børn i private pasningstilbud



Kilde: Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 1990-tallet", SOU 2001:52, Stockholm; Skolverket (2003): *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Stockholm.

På trods af, at anvendelsen af private pasningstilbud er steget i løbet af 1990'erne, så er der ikke private ordninger i alle kommuner. I 2002 var der stadig ingen private pasningstilbud i 65 af Sveriges 289 kommuner. Ud af samtlige 23.389 førskolor og dag hjem var 14 pct. i 2001 private, mens 9,1 pct. af samtlige fritidshjem var private.⁵

En undersøgelse fra Skolverket viser, at de private pasningstilbud er karakteriseret ved en markant højere markedsandel i større byer og forstæder end i de mindre kommuner og industrikommuner. I de større byer var

⁵ Skolverket (2002): *Barnomsorg, skola og vuxenutbildning i siffror. Del 2*, Stockholm.

det således omkring 22 pct. af de indskrevne børn i alderen 0-12 år, som havde plads i en privat institution.⁶

En anden undersøgelse fra 2001 viser, at der er en sammenhæng mellem en række strukturelle og politiske forhold og andelen af private børnehaver. Undersøgelsen viser således, at der er en positiv sammenhæng mellem omfanget af privat børnepasning på den ene side og indbyggertal og borgerlige vælgere. På den anden side er der en negativ sammenhæng mellem omfanget af privat børnepasning på den ene side og andelen af lavtuddannede, socialdemokratiske vælgere og serviceniveauet.⁷

5.2. Effekter af frit valg af pasningstilbud

Der er et meget begrænset antal undersøgelser af eventuelle forskelle mellem prisen, kvaliteten, brugertilfredsheden mv. i henholdsvis kommunale og private pasningsordninger. Der er dog lavet flere generelle undersøgelser af disse parametre, hvor der blot ikke sondres mellem offentlige og private institutioner.

Skolverket har dog lavet en enkelt personale- og ressourceopgørelse for förskola i perioden 1996-2001, som i det følgende anvendes som indikator for effekterne af frit valg af pasningstilbud.⁸

5.2.1. Pris og kvalitet

Skolverkets personale- og ressourceopgørelse indeholder kun de relevante oplysninger for förskola og dagpleje, hvorfor der i det følgende fokuseres på disse to pasningstilbud.

Undersøgelsen indeholder oplysninger om antal børn pr. ansat og de ansattes uddannelsesmæssige baggrund. Antal børn pr. ansat kan både anvendes som en indikator på kvaliteten af den leverede service, men kan også udgøre en indikator på prisen af den leverede service. Andelen af ansatte uden en relevant pædagogisk uddannelse kan tilsvarende anvendes som en indikator på kvaliteten af den leverede service.

⁶ Skolverket (2003): *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Stockholm.

⁷ Trydegård, G. (2001): "Välfärdstjänster til salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet", SOU 2001:52, Stockholm.

⁸ Skolverket (2002): *Barnomsorg, skola og vuxenutbildning i siffror. Del 2*, Stockholm.

Skolverkets undersøgelse indikerer, at private børnehaver (förskola) er billigere, men samtidig af lavere kvalitet end i de kommunale institutioner, hvis kvaliteten opgøres som antallet af børn per årsværk samt antallet af ansatte uden en relevant uddannelse, jf. *boks 5.4*.

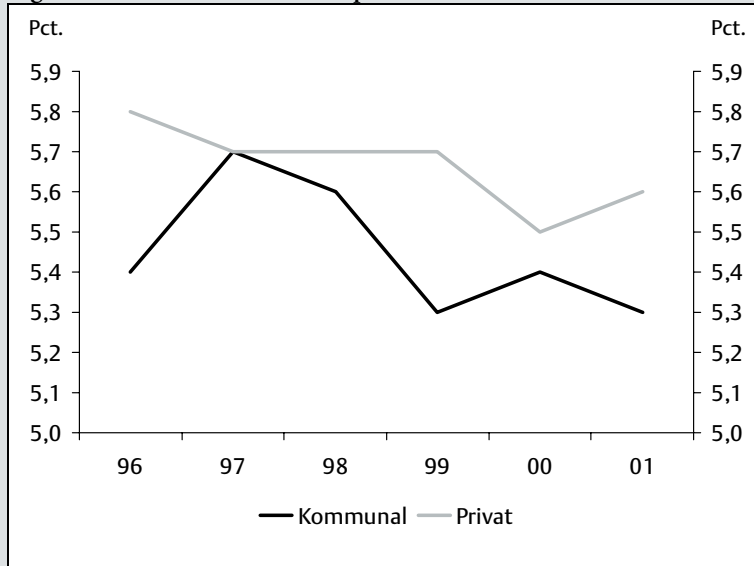
Boks 5.4. Förskola

Skolverkets undersøgelse viser, at antallet af børn per årsværk generelt er faldet i perioden 1996-2001.

Det ses dog også af figuren nedenfor, at der i stort set hele perioden er flere børn pr. årsværk i private institutioner end i kommunale institutioner. I 1996 var der 5,4 børn per årsværk i kommunale institutioner, mens der i gennemsnit var 5,8 børn per årsværk i private institutioner. I 2001 var differencen mindsket, og der var henholdsvis 5,3 og 5,6 børn per årsværk i kommunale og private institutioner.

Forskellen mellem antallet af børn pr. årsværk i henholdsvis kommunale og private institutioner indikerer, at de private institutioner alt andet lige er billigere end de kommunale. Samtidig er der også alt andet lige mindre tid til det enkelte barn i private institutioner, hvilket kan indikere, at den leverede service er af dårligere kvalitet.

Figur 5.4. Förskola – antal børn per årsværk

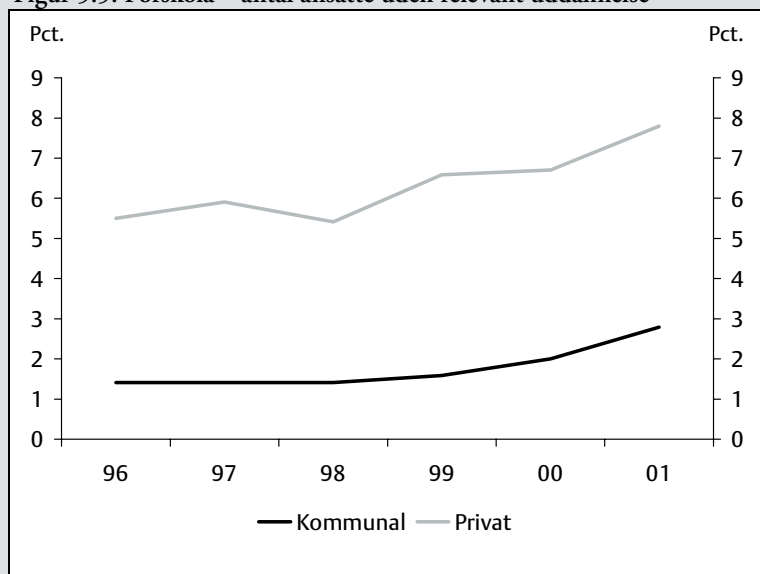


Boks 5.4. Förskola (fortsat)

Skolverkets undersøgelse viser desuden, at der også er forskel på kommunale og private institutioner med hensyn til de ansattes uddannelsesmæssige baggrund. Figuren nedenfor viser således, at der i hele perioden 1996-2001 er en højere andel af ansatte uden en relevant pædagogisk uddannelse i private institutioner end i kommunale institutioner. Figuren viser også, at der samlet set er en tendens til, at flere ansatte er uden en relevant uddannelse. I 1996 var 1,4 pct. og i 2001 2,8 pct. af de ansatte i kommunale institutioner uden en relevant uddannelse, mens den tilsvarende andel i private institutioner i 1996 var 5,5 pct. og i 2001 var 7,8 pct.

Denne forskel i de ansattes uddannelsesmæssige baggrund kan således indikere, at den leverede service i de kommunale institutioner er af højere kvalitet end i de private institutioner.

Figur 5.5. Förskola – antal ansatte uden relevant uddannelse



Kilde: Skolverket (2002): *Barnomsorg, skola og vuxenutbildning i siffor. Del 2*, Stockholm.

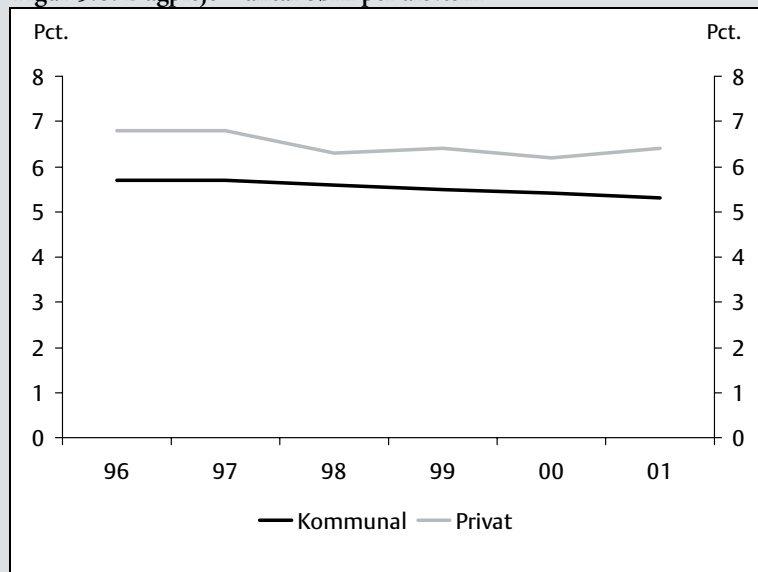
Skolverkets undersøgelse af dagplejer (familiedaghem) giver et mindre entydigt billede. Der er generelt færre børn per årsværk i de kommunale dagplejer end i de private, men samtidig er der flere ansatte uden relevant uddannelse i de kommunale institutioner, jf. *boks 5.5*.

Boks 5.5. Dagpleje

Figuren nedenfor viser, at der generelt er flere børn pr. årsværk i private institutioner end i kommunale institutioner. Forskellen mellem antallet af børn pr. årsværk i henholdsvis private og kommunale institutioner er nogenlunde stabil i perioden 1996-2001. Sammenlignes med opgørelsen af førskola, er forskellen mellem kommunale og private institutioner mere udtalt på dagplejeområdet.

Forskellen mellem antallet af børn pr. årsværk i henholdsvis kommunale og private institutioner indikerer, at de private institutioner alt andet lige er billigere end de kommunale. Samtidig er der alt andet lige mindre tid til det enkelte barn i private institutioner, hvilket indikerer, at den leverede service kan være af dårligere kvalitet.

Figur 5.6. Dagpleje – antal børn per årsværk

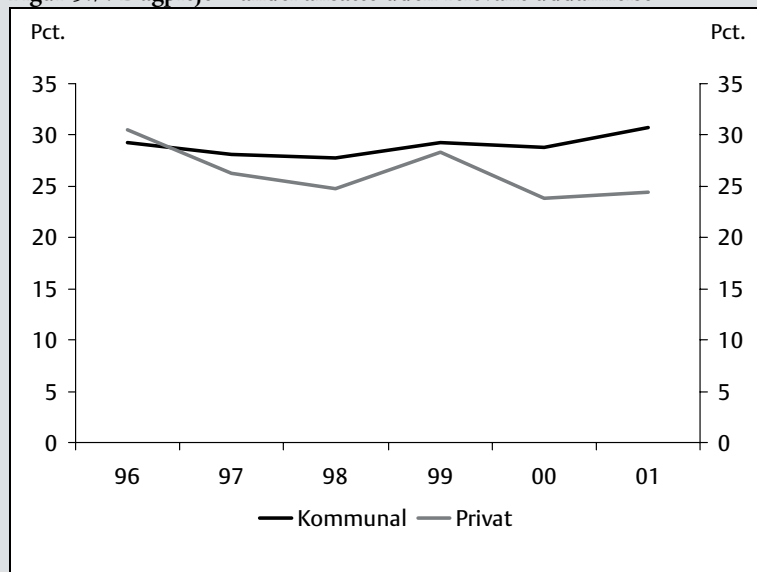


Boks 5.5. Dagpleje (fortsat)

Skolverkets undersøgelse viser desuden, at der generelt er en markant højere andel af ansatte uden relevant uddannelse på dagplejeområdet end på förskola-området. På dagplejeområdet er det således omkring 30 pct. af de ansatte, der er uden uddannelse. Figuren nedenfor viser desuden, at mens andelen af ansatte uden relevant uddannelse er steget i de kommunale institutioner, så er andelen generelt faldet i de private. I 2001 var det således 30,7 pct. af de ansatte i de kommunale institutioner, der var uden relevant uddannelse, mens det blot var 24,4 pct. af de ansatte i de private institutioner.

Denne forskel i de ansattes uddannelsesmæssige baggrund kan således indikere, at den leverede service i de kommunale institutioner er af lavere kvalitet end i de private institutioner.

Figur 5.7. Dagpleje – andel ansatte uden relevant uddannelse



Kilde: Skolverket (2002): *Barnomsorg, skola og vuxenutbildning i siffor. Del 2. Rapport nr. 214.*

Skolverkets undersøgelse indikerer således, at private børnehaver generelt er billigere end kommunale, men den leverede service er dog også af lavere kvalitet, hvis kvaliteten opgøres som antal børn pr. årsværk og andel ansatte med relevant uddannelsesbaggrund. Samtidig viser undersøgelsen, at private dagplejere generelt er billigere end kommunale dagplejere. Undersøgelsen giver dog ikke et entydigt billede af kvaliteten af den leverede service. Anvendes antal børn per årsværk som indikator, så er den kom-

munale ydelse af højere kvalitet, men anvendes i stedet de ansattes uddannelsesmæssige baggrund, er de kommunale af lavere kvalitet.

Det skal bemærkes, at alle private institutioner skal leve op til de krav, der er opstillet i Skolelovens kapitel 2a, §3. Selvom de private børnehaver således tillader flere børn per årsværk og dårligere uddannet personale, så er det altså inden for lovens krav.

5.2.2. Brugertilfredshed og innovation

Forældrene er generelt godt tilfredse med den svenske børnepasning. Forskellige undersøgelser viser således, at omkring 80-90 pct. af forældrene er tilfredse med den leverede service.⁹ Forældrene er mest tilfredse med personalet, mens den faldende personaletæthed og brugerbetalingen tiltrækker sig mest utilfredshed.

Det har ikke været muligt at finde generelle undersøgelser af forskelle i brugertilfredsheden hos forældre til børn i henholdsvis private og kommunale pasningstilbud. Det kan dog bemærkes, at niveauet for forældrenes generelle tilfredshed med børnepasning er steget i løbet af 1990'erne¹⁰, hvilket tyder på, at fremvæksten af alternative pasningstilbud i hvert fald ikke har svækket forældrenes tilfredshed.

Heller ikke med hensyn til innovation og udvikling af børnepasningstilbud har det været muligt at finde oplysninger om eventuelle forskelle mellem offentlige og private pasningstilbud. Denne parameter er derfor ikke belyst på børnepasningsområdet.

5.3. Effekter, barrierer og drivkræfter

Anvendelse af private pasningstilbud er blevet mere almindeligt i Sverige i løbet af 1990'erne. Den øgede konkurrence fra private pasningstilbud har medført en række positive såvel som negative effekter.

⁹ Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 19990-tallet", i SOU 2001:52; Svenska Kommunförbundet (1998): "Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg. 90 studier om 90-tallet".

¹⁰ Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 19990-tallet", i SOU 2001:52; Svenska Kommunförbundet, 1998: "Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg. 90 studier om 90-tallet".

Af de positive effekter af konkurrenceudsættelse kan peges på, at private børnehaver generelt er billigere end de kommunale børnehaver. Samtidig er forældrene godt tilfredse med børnepasningen.

Af negative effekter kan peges på, at private dagpasningstilbud anvender en højere andel af ikke-pædagogisk uddannet personale sammenlignet med de offentlige dagpasningstilbud, hvilket kan indikere, at ydelserne er af lavere kvalitet. Alle private pasningstilbud er dog forpligtet til at overholde en række minimumskrav, så selvom de private pasningstilbud anvender billigere arbejdskraft, lever de dog op til lovens krav.

Af barrierer for en øget konkurrence kan peges på, at omfanget af private pasningstilbud varierer fra kommune til kommune, og at anvendelsen af private pasningstilbud særligt finder sted i kommuner med et stort indbyggertal. Befolkningstætheden synes således at være en afgørende faktor, hvis offentlige pasningstilbud skal udsættes for øget konkurrence fra private leverandører.

En anden barriere vedrører finansieringen af de private pasningstilbud. Børnepasningstilbud i Sverige er primært finansieret af kommunerne, men ligesom i Danmark kan kommunerne vælge at pålægge forældrene brugerbetaling. Den maksimale sats herfor er noget lavere i Sverige end i Danmark. De private pasningstilbud er finansieret gennem offentlige tilskud og gennem brugerbetaling, men i modsætning til skoleområdet, så er kommunerne ikke forpligtet til at yde tilskud til de private pasningstilbud på lige fod med offentlige pasningstilbud. Det betyder, at kommunerne gennem deres tilskud har mulighed for at skævvride markedet for børnepasning. Selvom de fleste kommuner ikke gør forskel mellem offentlige og private pasningstilbud, så er der stadig en potentiel fare herfor, hvilket kan være med til at afskrække nye aktører på markedet.

Bilag 1

Regler for og omfang af konkurrenceudsættelse i Danmark

Nedenfor følger en gennemgang af de gældende regler om og omfanget af konkurrenceudsættelse på ældreområdet, skoleområdet og dagpasningsområdet i Danmark.

Regler for frit valg af personlig og praktisk hjælp

I Danmark blev der med Ældrepakken indført frit valg af personlig og praktisk hjælp på ældreområdet fra den 1. januar 2003. Regelændringerne betyder, at modtagere af personlig og praktisk hjælp får mulighed for at vælge mellem en offentlig og en eller flere private leverandører.

Grundlaget for de ældres frie valg er, at kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt skal udarbejde en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp, som skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter §§ 71 og 73 i Serviceloven. Formålet med kvalitetsstandarden er at formidle de politiske målsætninger for ældreplejen i kommunen, som kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om.

Kvalitetskravene skal anvendes som grundlag for kommunalbestyrelsens godkendelse af eksterne leverandører. Kommunerne kan frit vælge imellem to forskellige modeller for frit valg:

- *Godkendelsesmodellen:* kommunen godkender og indgår kontrakt med enhver leverandør, der opfylder de fastsatte kvalitets- og priskrav. Godkendelsesmodellen medfører, at de godkendte leverandører konkurrerer på kvaliteten af de leverede ydelser, mens prisen er konstant. Kommunen bør som minimum tage stilling til indkomne ansøgninger én gang i kvartalet.
- *Udbudsmodellen:* leveringen af personlig og praktisk hjælp bringes i udbud, hvor kommunen indgår kontrakt med to eller flere leverandø-

rer. Udbudsmodellen medfører, at leverandørerne både konkurrerer på prisen og kvaliteten. Kommunalbestyrelsen skal beslutte, hvorvidt udbuddet skal omfatte en enkelt eller flere ydelseskategorier, og hvorvidt der skal gennemføres udbud i hele kommunen, eller om udbuddet skal begrænses til at omfatte et eller flere af kommunens distrikter.

Reglerne for frit valg af personlig og praktisk hjælp er uddybet i *boks 1*.

Boks 1. Regler om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i Danmark

Valgfrihed i relation til ydelsernes indhold eller mængde:

- Den kommunale myndighed træffer afgørelse om at tildele brugerne behovsbestemte ydelser af personlig og praktisk bistand inden for en forventet tidsramme.
- Der er en generel ret for modtageren af hjælpen til at bytte til andre ydelser.
- Det er dog en forudsætning, at bytteretten holdes inden for den fastsatte tidsramme, samtidig med at det stadig er kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at der ydes den nødvendige hjælp ud fra den enkeltes behov.

Valgfrihed i relation til leverandør:

- Valgfriheden mellem leverandører varierer afhængig af, om det frie valg er tilvejebragt gennem godkendelsesmodellen eller udbudsmodellen.
- I godkendelsesmodellen kan modtagerne frit vælge mellem de leverandører, der opfylder de opstillede kvalitetskrav. I udbudsmodellen kan modtagerne derimod kun vælge mellem et begrænset antal leverandører, som er udvalgt gennem et udbud.
- Det er dog også muligt for den enkelte selv at udpege en person til at udføre opgaven. Denne person skal dog godkendes af kommunen.
- Valgfriheden indebærer ikke et frit valg over kommunegrænser.

Information:

- De kommunale myndigheder skal i samarbejde med de godkendte leverandører udarbejde informationsmateriale om leverandørerne, som skal udleveres til modtagerne af personlig og praktisk hjælp.
- Informationsmaterialet skal løbende opdateres, hvis der sker ændringer i leverandørkredsen.

Tilsyn:

- Kommunalbestyrelsen har pligt til, at der føres tilsyn med, at de kommunale opgaver løses i overensstemmelse med lovens krav og de kommunalt fastsatte standarder.

Boks 1. Regler om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i Danmark (fortsat)

Finansiering:

- Finansieringen af personlig og praktisk hjælp foregår i form af et kommunalt tilskud.
- Modtagerne af personlig og praktisk hjælp kan frit vælge mellem en række på forhånd godkendte leverandører.
- For madservice gælder det dog, at det kommunale tilskud kan suppleres med en egenbetalingsandel.
- Afregningen i forhold til leverandøren afhænger af, om kommunen anvender en godkendelses- eller udbudsmodel. Ved godkendelsesmodellen sker afregningen på baggrund af en kalkulation af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør har ved levering af ydelserne. Ved en udbudsmodel indhentes derimod tilbud fra en række leverandører, hvorefter afregningen foretages i overensstemmelse med de stillede kvalitetskrav.

Organisering:

- En forudsætning for indførelsen af frit valg er en adskillelse i hjemmeplejen af de kommunale myndighedsfunktioner og leverandøropgaver.
- Formålet med indførelsen af BUM-modeller er for det første at skabe større gennemsigthed om borgernes rettigheder, og for det andet at skabe en klar ansvarsfordeling mellem myndighed og leverandør.

Kilde: Bekendtgørelse af 9. oktober 2002. *Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.*; Vejledning nr. 113 af 31. oktober 2002. *Vejledning om ændring af vejledning om supplement til vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. efter lov om social service.*; Den sociale Ankestyrelse (2003), *Frit valg i ældreplejen. 15 kommuners erfaringer og ideer.*

Kontraktform, markedsstruktur og antal godkendte leverandører

Kommunerne kan, som nævnt, frit vælge mellem en godkendelsesmodel og en udbudsmodel. Nedenstående tabel viser, at godkendelsesmodellen er langt den mest udbredte for såvel personlig pleje, madservice, praktisk hjælp og andre ydelser. Stort set alle kommuner anvender således godkendelsesmodellen på alle områder, måske med undtagelse af madservice samlet, hvor blot 15 kommuner har valgt en udbudsmodel. Medvirkende til det lave antal udbudsmodeller er, at lovgivningen har fastlagt en række begrænsninger, bl.a. i forhold til, at kommunerne maksimalt må indgå kontrakter med private leverandører på to år ad gangen. De forskellige begrænsninger er fjernet pr. 1. januar 2004.

Tabel 1 viser dog også, at selvom mange kommuner har valgt godkendelsesmodellen, så er der i mere end halvdelen af disse kommuner ikke blevet godkendt nogle private leverandører.

Tabel 1. Antal kommuner og kontraktform indenfor frit valg af ældrepleje

	Godkendelsesmodel		Udbudsmodel	
	Ingen godkendte leverandører	Mindst én leverandør	Ingen godkendte leverandører	Mindst én leverandør
Personlig pleje hverdagstimer.....	115	151	-	1
Personlig pleje øvrige tidspunkter	115	142	-	1
Madservice samlet	120	86	13	2
Madservice uden udbringning.....	122	61	6	-
Praktisk hjælp	105	157	2	2
Andre.....	26	36		1

Kilde: Socialministeriets Fritvalgsdatabase opgjort 24. februar 2004.

Som det fremgår af *tabel 2* var der på landsplan pr. 2. januar 2004 godkendt 45 private leverandører af personlig pleje på hverdage, mens 39 leverandører af personlig pleje på øvrige tidspunkter er blevet godkendt. Det område, hvor der er blevet godkendt flest private leverandører, er leverandører af praktisk hjælp, hvor der er godkendt 165 private leverandører.

Som nævnt er det langt fra alle kommuner, som har godkendte private leverandører. Praktisk hjælp er det område, hvor der er flest kommuner med mere end én leverandør. Med hensyn til personlig pleje i hverdagen og på øvrige tidspunkter er der henholdsvis 79 og 74 kommuner, som har mere end én leverandør. For madservicens vedkommende er der derimod noget færre kommuner, der tilbyder borgerne en reel valgmulighed.

Tabel 2. Omfang af private leverandører

	Antal godkendte leverandører på landsplan	Antal kommuner med mere end én leverandør	Gennemsnitlig antal leverandører
Personlig pleje, hverdage.....	45	79	1,3
Personlig pleje, øvrige tider	39	74	1,2
Praktisk hjælp.....	165	111	2,1
Madservice (samlet)..	18	18	0,5
Madservice uden udbringning til hjemmet.....	9	12	0,4
Andet	-	24	1,5

Kilde: Styrelsen for social service (2004): Status for indberetning på Fritvalgs-databasen – opgjort d. 2.-5. januar 2004.

Det er primært de større bykommuner eller forstadskommuner, der er karakteriseret ved at have et større antal leverandører af de forskellige ydelser. Der er dog også eksempler på, at kommuner i udkantsområder har et større antal leverandører. Et eksempel herpå er Skjern kommune, som har 6 godkendte leverandører af personlig pleje i hverdagstimer, mens et andet eksempel er Sallingsund, som har 5 godkendte leverandører af personlig hjælp på øvrige tidspunkter.

Regler for frit valg af ældre- og plejeboliger

Fra den 1. juli 2002 blev der indført en ret for alle personer, der er anvist eller visiteret til de almene ældre- eller plejeboliger, plejehjemspladser eller beskyttede boliger, til frit at vælge sådanne boliger såvel inden for som på tværs af kommunegrænserne. Det frie boligvalg for ældre og personer med handicap omfatter alle relevante botilbud, offentlige eller private botilbud, samt frit valg på tværs af kommunegrænser.

Reglerne for frit valg af ældre- og plejeboliger er uddybet i *boks 2*. Det har ikke været muligt at finde oplysninger om omfanget af private leverandører af ældre- og plejeboliger.

Boks 2. Regler om frit valg af ældre- og plejeboliger

Valgfrihed i relation til ydelsernes indhold eller mængde:

- Det frie valg indebærer mulighed for at vælge mellem de botilbud, som anvendes af de kommunale myndigheder.

Valgfrihed i relation til leverandør:

- Ældreboliger kan være såvel offentligt som privat ejet.
- Personer, der er visiteret til en ældre- eller plejebolig, kan dog kun vælge inden for og på tværs af kommunegrænser mellem de botilbud, der anvendes af de kommunale myndigheder.
- For at kunne flytte til en anden kommune er det dog nødvendigt, at betingelserne for at blive visiteret til en bolig også er opfyldt i tilflytningskommunen.

Information:

- Kommunerne skal udarbejde informationsmateriale, der skal være tilgængeligt for borgere i og uden for kommunen.

Tilsyn:

- Kommunalbestyrelsen skal hvert år foretage mindst ét uanmeldt og ét anmeldt tilsynsbesøg i plejehjem og plejeboliger.

Finansiering:

- Beboere i ældre- og plejeboliger har status som lejere og er således omfattet af almenlejelovens regler og betaler derfor en egentlig husleje. Huslejen i ældre- og plejeboliger fastsættes således, at udgifterne til bebyggelsens drift skal afholdes af lejeindtægterne.
- Vælges en bolig i en anden kommune, vedrører den kommunale betaling således alene den personlige og praktiske hjælp, som brugerne er visiteret til.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003. *Bekendtgørelse af lov om social service*; Vejledning nr. 113 af 31. oktober 2002. *Vejledning om ændring af vejledning om supplement til vejledning om sociale tilbud til ældre mfl. efter lov om social service.*

Regler og leverandører på folkeskoleområdet i Danmark

Regler for privatskoler i Danmark

Danmark har en lang tradition for, at private friskoler som et alternativ til de offentlige skoler tilbyder undervisning til elever på grundskoleniveau. Skoler, der ikke drives af det offentlige kaldes privatskoler, frie grundskoler eller private grundskoler.

Private grundskoler modtager et statstilskud pr. elev, svarende til 75 pct. af udgiften pr. elev i folkeskolen. Skolerne skal tilvejebringe en rimelig

egendækning af deres driftsudgifter og har ret til at opkræve elevafgifter. Der er ikke fastsat noget loft for elevafgifternes størrelse, og i år 2002 udgjorde de gennemsnitlige elevafgifter i de private skoler 7.600 kr. årligt.

Frie grundskoler skal for at opnå ret til offentligt tilskud være selvejende institutioner, hvis vedtægter er godkendt af undervisningsministeren. De frie grundskoler skal endvidere have mindst 28 elever i alt på 1.-7. klassetrin, og deres undervisning skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. De nærmere regler for skolernes virke er reguleret gennem *Bekendtgørelse af lov om friskoler og private grundskoler mv.*

I modsætning til den kommunale folkeskole har de frie grundskoler store frihedsgrader til selv at tilrettelægge deres undervisning. Det eneste krav, der stilles, er, at undervisningen i de frie grundskoler skal stå mål med undervisningen i folkeskolen. De frie grundskoler er således ikke underlagt de samme krav om opfyldelse af læseplaner, trinmål og slutmål mv., som gælder for den kommunale folkeskole.¹ For at sikre at de frie grundskolers undervisning står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, har forældrekredsen tilknyttet skolen pligt til at føre tilsyn med skolens undervisning og almindelige virksomhed.

Som udgangspunkt tilhører barnet det skoledistrikt, hvor barnet bor eller opholder sig, og barnet har således krav på at blive optaget i distriktsskolen. Forældre kan få deres barn optaget i en skole uden for distriktet, hvis skolen erklærer sig villig hertil, og det i øvrigt kan ske inden for de rammer kommunalbestyrelsen har fastsat. Forældre kan også vælge en privat grundskole, ligesom kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at etablere frit skolevalg imellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Endelig er det under særlige omstændigheder muligt at ønske optagelse i en grundskole beliggende i en anden kommune. Reglerne for og begrænsningerne af det frie skolevalg uddybes i *boks 3*.

¹ Lovforslag nr. L 207 fremsat den 31. marts 2004 af socialministeren. Forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. (Private leverandører af dagtilbud, frit valg af klubtilbud m.v. over kommunegrænserne m.v. - pengene følger barnet).

Boks 3. Regelsæt angående frit valg af folkeskole i Danmark

Valgfrihed i relation til leverandører:

- Som udgangspunkt er børn tilknyttet den skole, som hører til det skoledistrikt, hvori de bor. Hvis en række objektive kriterier er opfyldt, vil der dog være mulighed for at vælge en anden kommunal folkeskole. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte økonomiske rammer og mål for bl.a. klassekvotienter, der kan begrunde et afslag på et ønske om at blive optaget i en anden skole end distriktsskolen.
- Desuden kan kommunen tilbyde frit skolevalg, og valgfriheden kan ved aftale udstrækkes til også at omfatte skoler i andre kommuner.
- Forældre kan desuden frit vælge at lade deres barn undervise i en privat skole eller hjemme. De private skoler afgør selv hvilke elever, de ønsker at optage.

Information:

- Oplysninger om undervisning, uddannelser og skoler skal være offentligt tilgængelige på internettet, så borgerne kan vurdere kvaliteten af undervisningen (sammenlignelig brugerinformation).
- Oplysninger om skolernes karaktergennemsnit er tilgængelige på Undervisningsministeriets hjemmeside.

Tilsyn:

- Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med folkeskolernes virksomhed.
- For private skoler er det forældrekrædsen, der fører tilsyn, men de kan dog vælge at overlade tilsynsopgaven til kommunalbestyrelsen.

Finansiering:

- Adgangen til at vælge en privat skole frem for folkeskolen er en form for voucher-model. Det statslige tilskud til de private skoler afhænger af antallet af elever, dvs. pengene følger eleven.
- Det statslige tilskud til de frie grundskoler svarer til 75 pct. af udgiften pr. elev i folkeskolen.
- Der er ikke lovgivningsmæssigt fastsat øvre grænser for forældrebetalingens andelen, men den typiske forældrebetaling udgør 700-900 kr. pr. måned pr. barn.
- Ved valg af skolegang på tværs af kommunegrænser foregår der en mellemkommunal afregning. Der kan dog ikke opkræves egenbetaling for udgiftsforskellen mellem skolekommunen og bopælskommunen.

Kilde: Folkeskoleloven.

Omfang af privatskoler

Der findes et relativt stort antal privatskoler i Danmark, og antallet er vokset svagt de sidste 10-15 år. I skoleåret 1989/90 var der 403 private friskoler. I skoleåret 2001/02 var tallet vokset til 462, hvilket svarer til en stigning på 14,6 pct., jf. *tabel 3*.

Tabel 3. Antallet af privatskoler

Årstal	89/90	91/92	93/94	95/96	97/98	99/00	01/02
Antal	403	399	421	426	433	452	462

Kilde: Undervisningsministeriet (2000): *De frie grundskoler i tal 1993/94-1998/99*; Undervisningsministeriet (2003): *De frie grundskoler i tal 2001/02*.

Andelen af elever, der vælger en privatskole har været stigende siden 1970'erne. I skoleåret 1970/71 gik 6 pct. af samtlige elever på grundskoleniveau i en privatskole. I skoleåret 1985/86 var tallet steget til 9,4 pct., og i 2001/02 gik 12,2 pct. af samtlige skoleelever i en privatskole. De seneste år har stigningen i andelen af elever, der går i en privatskole, dog været relativt begrænset, jf. *tabel 4*.

Tabel 4. Andelen af elever i privatskoler

Årstal	70/71	75/76	80/81	85/86	91/92	93/94	95/96	97/98	99/00	01/02
Andel	6,0%	5,8%	7,4%	9,4%	11,1%	11,5%	11,7%	11,9%	12,1%	12,2%

Kilde: Undervisningsministeriet (2003): *De frie grundskoler i tal 2001/02*.

Valg af en anden kommunal skole end distriktsskolen

Omkring 9 pct. af alle elever, der starter i skole, ønskes årligt optaget i en anden skole end distriktsskolen. Muligheden for at ansøge om optagelse i en anden skole end distriktsskolen tyder på at have fungeret godt. På landsplan får ca. 86 pct. af disse elever opfyldt deres ønske – og i 2/3 af landets kommuner er samtlige ønsker blevet opfyldt.²

Afslag begrundes typisk med hensynet til klassekvotienter, men også ønsket om at fastholde elever i landdistrikter og ønsket om en rimelig fordeling af to-sprogede elever kan begrunde kommunernes afslag på et ønske om optagelse i en anden skole end distriktsskolen.

Regler og leverandører på dagpasningsområdet i Danmark

Regler for frit valg af dagtilbud

Pr. 1. januar 2004 trådte der et nyt regelsæt i kraft vedrørende forældres mulighed for selv at vælge, hvilket dagtilbud de ønsker for deres barn. Det nye regelsæt forpligter kommunerne til for det første at lade forældre komme med ønsker til, hvilket dagtilbud de ønsker deres barn indskrevet

² KL (2003): "Masser af frit skolevalg", *pressemeldelse*, maj 2003.

i, og for det andet til at tilbyde frit valg af dagtilbud på tværs af kommunegrænser.

Kommunerne er dog ikke forpligtet til at følge forældrenes ønske, ligesom der også er en række betingelser, som gør det muligt for kommuner at undlade at optage børn fra andre kommuner i deres daginstitutioner. De nærmere regler herfor er specificeret i *boks 4*.

Boks 4. Regelsæt angående frit valg af dagtilbud i Danmark

Folketinget vedtog i foråret 2003 en ændring af reglerne for dagtilbud til børn, således at kommunerne pr. 1. januar 2004 er pålagt at tilbyde frit valg af dagtilbud over kommunegrænser mv.

Valgfrihed i relation til leverandør:

- Alle forældre får ret til at tilkendegive, hvilke konkrete dagtilbud de ønsker for deres børn. Kommunen skal tage højde for forældrenes ønsker, men der er ikke et retskrav på at få det ønskede dagtilbud.
- Alle børn har adgang til at blive optaget i et dagtilbud i en anden kommune end opholdskommunen fra det tidspunkt, hvor forældrene har fået tilsagn om et tilskud fra opholdskommunen til brug for dagtilbud.
- Kommuner kan efter betingelser fastlagt af socialministeren beslutte at lukke for optagelse på venteliste for udefrakommende børn i en kortere periode. Betingelserne herfor er, at kommunen ikke kan opretholde sin pasningsgaranti eller, hvis kommunen ikke har pasningsgaranti, at den gennemsnitlige ventetid forøges med mere end én måned.

Information:

- Kommunerne er ikke forpligtet til at informere om mulighederne for at ønske et bestemt dagtilbud eller om muligheden for at tage det kommunale tilskud med til et dagtilbud i en anden kommune.

Tilsyn:

- Reglerne om tilsyn, som findes i retssikkerhedslovens § 16, bestemmer, at tilsynet både omfatter indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på. Pligten til at føre tilsyn gælder også i forhold til ikke-kommunalt ansatte.

Boks 4. Regelsæt angående frit valg af dagtilbud i Danmark (fortsat)

Finansiering:

- Finansieringen af dagtilbud foregår i form af et kommunalt tilskud og en egenbetalingsandel.
- Forældre har ret til at tage det kommunale tilskud med til brug for dagtilbud i andre kommuner. Forældre får et tilskud, der svarer til 70 pct. af den gennemsnitlige pris pr. plads for et dagtilbud i opholdskommunen for den aldersgruppe, barnet tilhører. Kommunen kan mindske tilskuddet til 67 pct., hvis der er pasningsgaranti i opholdskommunen.
- Forældre kan også vælge et økonomisk tilskud til brug for en privat pasningsordning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud. Kommunen fastsætter størrelsen af tilskuddet, som højest kan udgøre 70 pct. af forældrenes dokumenterede udgifter til den private pasningsordning. Tilskuddet kan dog ikke overstige 85 pct. af den billigste nettoudgift pr. plads i et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen.
- Samme regler gælder, hvis kommunen giver forældre mulighed for at vælge et økonomisk tilskud til pasning af egne børn i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003. *Bekendtgørelse af lov om social service*, Socialministeriet (2003): *Orientering om ændring af lov om social service – frit valg af dagtilbud til børn over kommunegrænser mv.*

Markedsstruktur og antal godkendte leverandører

Omkring 2/3 af alle dagtilbud, børnehaver, vuggestuer og aldersintegreerede institutioner er kommunale, mens de resterende overvejende er selvejende institutioner eller puljeordninger. I løbet af 1990'erne er omfanget af kommunale dagtilbud vokset. I dag er der blot fire tilfælde, hvor dagtilbud er udliciteret til et privat kommercielt firma.

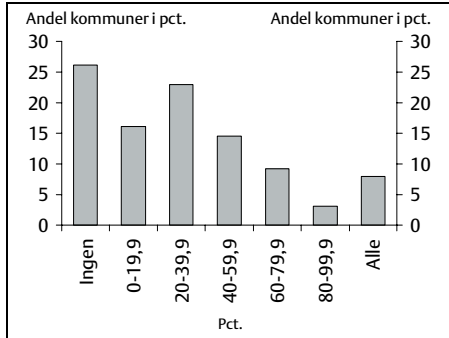
Den type dagtilbud, hvor anvendelsen af private leverandører – geografisk set – er mest udbredt, er børnehaver. Det er dog varierende hvor stor en del af markedet, som dækkes af de private børnehaver, jf. *figur 1*.

I 21 kommuner er de private børnehaver de eneste børnehaver, og der er dermed ikke et konkurrerende kommunalt tilbud. I de fleste kommuner er det et mindretal af børn, der er indskrevet i en privat børnehave.

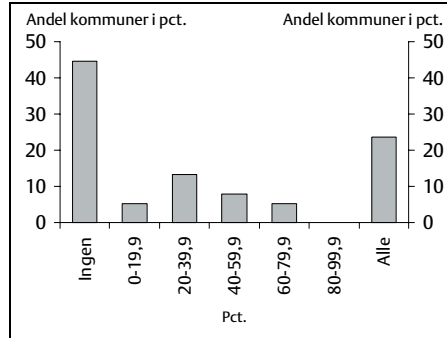
Der er private vuggestuer i 42 kommuner. I næsten halvdelen af disse kommuner er den/de private vuggestuer dog det eneste pasningstilbud af denne type, dvs. der er ikke en kommunal vuggestue, jf. *figur 2*.

For de aldersintegrerede institutioners vedkommende er der 103 kommuner, hvor der er en privat institution. I 24 af disse kommuner er der ikke et konkurrerende kommunalt tilbud, og den private institution er derfor den eneste af sin art, jf. figur 3.

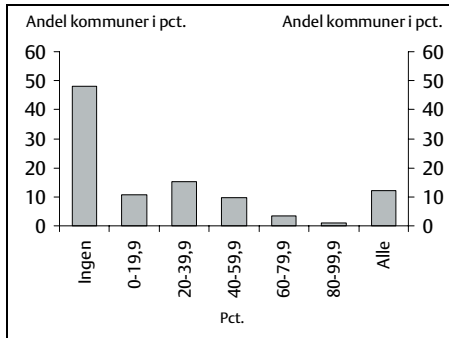
Figur 1. Private børnehavers markedsandel



Figur 2. Private vuggestuers markedsandel



Figur 3. Private aldersintegrerede institutioners markedsandel



Kilde: Danmarks Statistik.

Bilag 2

Baggrundsoplysninger om kommuner i Sverige

Den svenske kommunestruktur med opdelingen i kommuner og amter, samt opgavefordelingen mellem stat, amt og kommuner er meget lig den danske.

Der er i dag 289 kommuner i Sverige med en gennemsnitlig størrelse på 30.000 indbyggere. I forhold til Danmark er der en større spredning i antallet af indbyggere i de svenske kommuner. Omkring halvdelen af alle kommuner har under 15.000 indbyggere, mens der i 11 kommuner er over 100.000 indbyggere.

De svenske kommuner har i vid udstrækning ansvaret for de samme opgaver som de danske og varetager bl.a. socialomsorg, ældrepleje, handicapomsorg, dagpasning, fritidshjem, skoler, byplanlægning, miljø, affaldshåndtering, redningstjeneste, vandforsyning og kloakering.

Det amtslige niveau i Sverige udgøres af 18 landsting, to regioner, samt Gotlands Kommun. Disse enheders størrelse svarer nogenlunde til amternes størrelse i Danmark. Deres vigtigste opgave er at varetage sundhedsområdet.

Bilag 3

Konkurrenceudsættelse i Nacka Kommune

Nacka Kommune er kendt for at være en af de kommuner i Sverige, der mest konsekvent har gennemført en konkurrenceudsættelse af den kommunale velfærdsservice. Nacka Kommune har således indført frit valg på såvel ældre-, skole-, handicap- og børnepasningsområdet. De mange års erfaring med konkurrenceudsættelse og den konsekvens hvormed det er sket på de centrale velfærdsområder, gør Nacka Kommune til en interessant case. Nedenfor vil baggrunden for og indholdet af Nacka Kommunes frit valgordning – *kundvals-system* – derfor blive gennemgået, hvorefter ordningens organisering og effekter på henholdsvis ældre-, skole- og børnepasningsområdet vil blive belyst mere indgående.¹

Frit valg i Nacka Kommune – baggrund og indhold

Nacka Kommunes erfaringer med konkurrenceudsættelse rækker langt tilbage, og de første initiativer blev allerede taget i 1980'erne. I 1985 indtog kommunen en række private leverandører på dagpasningsområdet, og der blev samme år indført en servicecheck for fodpleje. Organisatorisk indførte kommunen mål- og rammestyring i 1989, hvorved adskillelsen mellem politikere og embedsmænd blev tydeliggjort. Denne ændring er siden blevet fulgt op af en konsekvent organisatorisk adskillelse af bestillere og udførere af velfærdsydelser.

I 1991 vedtog Nacka Kommune en principbeslutning om at indføre kundechecks (vouchers) for skoler, dagtilbud og ældreomsorg. Målet var at styrke borgernes valgmuligheder og deres mulighed for at påvirke den udbudte service inden for de centrale velfærdsområder. I kundvalssystemet

¹ Beskrivelsen af Nacka Kommunes frit valgordninger og erfaringerne hermed bygger på informationer og materiale hentet fra kommunens hjemmeside, www.nacka.se, samt en konsulentrapport udarbejdet af KL i januar 2003 med titlen *Inspirationsoplæg til friere valg på skole- og dagtilbudsområderne, KL's Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse*. Rapporten indeholder bl.a. et bilag omhandlende frit valgordningen på skole- og dagpasningsområdet i Nacka Kommune.

met fastsætter kommunen mål og rammer for den udbudte velfærdsservice og står for den primære finansiering. Leverandører skal godkendes af kommunen, inden de kan udbyde deres ydelser, men der indgås ikke en egentlig kontrakt mellem kommunen og de enkelte leverandører. Leverandørerne skal dog leve op til de servicemål, som politikerne har fastsat for de enkelte områder, ligesom politikerne informerer borgerne om institutionernes målopfyldelse.

I kundvalssystemet er det brugeren af den enkelte velfærdsydelse, der er i fokus, og institutionerne reguleres direkte gennem brugernes valg og den kontrakt brugeren og leverandøren indgår. Det er således den enkelte borger, der udstyret med en check af kommunen, selv vælger hvilken leverandør, der skal tilvejebringe den ydelse, som vedkommende er berettiget til. Nacka Kommune er derfor også gået væk fra en traditionel udlicitering af velfærdsopgaver, idet udlicitering betyder, at det er kommunen og ikke borgeren, der vælger hvilken leverandør, der skal ind på markedet.

Kundvalssystemet bygger på et taxameterprincip, hvor betalingen til leverandørerne er direkte koblet til den producerede ydelse. Hermed stilles offentlige og private leverandører lige, samtidig med at der skabes incitament til at effektivisere produktionen af ydelser og øge antallet af den pågældende institutions pladser.

Erfaringerne med frit valg i Nacka Kommune er gode. Kommunen peger på, at konkurrenceudsættelse har været medvirkende til, at kommunen over de sidste 10-15 år har været i stand til at øge serviceniveauet med uændrede omkostninger og lavere skattetryk. Kommunen vurderer, at der kan opnås en langsigtet besparelse på 5-10 pct. ved konkurrenceudsættelse, når der tages hensyn til transaktionsomkostninger.²

Nacka Kommune har dog haft særlige forudsætninger for effektivt at kunne gennemføre frit valg. Det er en stor og relativ homogen forstadskommune til Stockholm med 75.000 indbyggere, der har haft det samme (borgerlige) flertalsstyre de seneste 20 år. Nacka Kommune havde ligeledes "luft" i budgetterne i starten af 1990'erne, da den svenske økonomi generelt var i krise, og har ikke været igennem store sparerunder. Endelig er Nacka Kommune den hurtigst voksende kommune i Sverige med en

² Finansministeriet, internt notat af 16. januar 2002 på baggrund af studietur til Stockholm.

vækst på 1.000 nye indbyggere årligt. Det store befolkningsgrundlag har således smidiggjort markedsdannelsen, og den robuste økonomi har betydet, at indførelsen af frit valg ikke som udgangspunkt har været et rationaliseringsprojekt, der kunne have mindsket opbakningen.

Frit valg på ældreområdet

På ældreområdet eksisterer der frit valg både i relation til personlig og praktisk hjælp i hjemmet og i forhold til botilbud.³

Frit valg af personlig og praktisk hjælp blev allerede indført i 1992. I begyndelsen var det kun en check til de brugere, der valgte en privat udfører, men siden er checken blevet udbredt til alle brugere af hjemmeplejen. Det første år etablerede 15 private leverandører sig på markedet.

Ansøgningen om personlig og praktisk hjælp sker til Nacka Kommunes Socialforvaltning, der gennemfører en visitation og udmåler det antal timer, som den ældre har behov for pr. måned. Der er fra politisk hold fastsat en timepris for personlig og praktisk hjælp, og den ældre tildeles derfor et beløb svarende til det visiterede antal timer. Kommunen informerer den ældre om, hvilke leverandører der findes, og yder vejledning i forbindelse med udarbejdelse af en ansøgning. Den ældre vælger herefter en leverandør.

I 2002 eksisterede der 17 autoriserede leverandører af personlig og praktisk hjælp til ældre inklusive den kommunale hjemmepleje. Den kommunale hjemmepleje havde en markedsandel på 57 pct., og fem private leverandører sad på størstedelen af den resterende markedsandel.⁴ I løbet af 2003 år er de private leverandørers markedsandel øget til omkring 60 pct., og den kommunale hjemmeplejes markedsandel udgør nu blot 40 pct.⁵

De leverandører, den ældre kan vælge imellem, skal være godkendt af kommunen. Kommunen sikrer sig således, at leverandørerne har tilstrækkelige kvalifikationer og erfaring med tilvejebringelsen af personlig og praktisk hjælp. Finansieringen af hjemmeplejeydelser er delt, og brugeren skal således selv bidrage til finansieringen af den leverede ydelse. Selvfø-

³ Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja särskilt boende för äldre*, www.nacka.se

⁴ Cap Gemini Ernst & Young (2002): *Analys av underskott i den kommunalan hemtjänsten i relation till kundvalsmodellen*, Stockholm.

⁵ Oplysninger fra Økonomidirektør, Annika Wallenskog, Nacka Kommune.

nansieringen andrager 50 skr. pr. leveret time, dog maksimalt 1.516 skr. om måneden. Kommunen finansierer resten.

Frit valg af botilbud, dvs. alderdomshjem og plejehjem, blev indført i 2001. Det frie valg er indført successivt ved, at alle nye beboere med visitation fra 1. januar 2001 har haft ret til at vælge mellem forskellige botilbud Ligesom med personlig og praktisk hjælp visiteres den ældre til en plads og modtager efterfølgende en check, hvis beløbsstørrelse bestemmes ud fra den omsorg, den ældre har behov for. For at sikre, at de ældres behov bedømmes på et ligeværdigt grundlag har Nacka Kommune opstillet fire vurderingskriterier, der skal ligge til grund for bestemmelsen af beløbsstørrelsen: fysisk status, mentale alderdomstegn, psykisk status og medicinsk behov.

Den ældre har efterfølgende mulighed for frit at vælge mellem de forskellige leverandører, som udbyder pladser. For at kunne etablere sig på markedet skal leverandørerne være godkendt af Länsstyrelsen og i øvrigt overholde den gældende lovgivning på området og leve op til kommunens leverandørkriterier. Den ældre, der benytter botilbud, skal selv finansiere en del af ydelsen. Selvfinansieringen eksisterer uafhængigt af checksystemet. I 2002 udgjorde egenbetalingen for botilbud på ældreområdet 1.516 svenske kr. om måneden. I tilfælde af, at der opstår kø til et botilbud, er det den ældre i køen med det største behov for omsorg, der skal optages, når der bliver en plads ledig på det pågældende botilbud.

Effekter af frit valg på ældreområdet

I starten af 2003 fik Nacka Kommune gennemført en brugerundersøgelse⁶, der bl.a. undersøgte de ældres brug af det frie valg og deres tilfredshed med den leverede service. 56 pct. af personer i ældrebolig angiver, at de aktivt har gjort brug af det frie valg ved valg af ældrebolig. I relation til hjemmeplejen er det tilsvarende tal 49 pct.

Brugerundersøgelsen viser også, at de ældre generelt er tilfredse med de botilbud, som de kommunale og private udførere leverer, og at tilfredsheden er steget inden for de seneste år – om end marginalt. Mens 82 pct. af de adspurgte således var tilfredse eller meget tilfredse i 2001, var det tilsvarende tal i 2003 84 pct. Samtidig afspejler undersøgelsen, at de ældre,

⁶ Skandinavisk Opinion (2003): *Kompletterad rapport om undersökning för socialtjänsten i Nacka kommun*, Stockholm.

der benyttede en privat leverandør, var mere tilfredse end de personer, der havde valgt en kommunal udfører. Af de ældre i private botilbud var 97 pct. således tilfredse eller meget tilfredse med den leverede service, mens det tilsvarende tal for ældre i kommunale botilbud kun var 80 pct.⁷ Samtidig fandt lidt flere ældre i private botilbud end ældre i kommunale botilbud, at botilbuddet indfrie deres forventninger.

Nacka Kommune peger på, at indførelsen af frit valg af botilbud har øget effektiviteten, og Nacka Kommune har sammenlignet med andre svenske kommuner i dag relativt lave udgifter knyttet til tilvejebringelse af ældreboliger og plejehjem til personer over 65 år.⁸

Med hensyn til den personlige og praktiske hjælp afspejler undersøgelsen en udbredt tilfredshed, idet 73 pct. af de ældre i 2003 fandt den leverede service tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende. Det tilsvarende tal for 2001 var 71 pct. Igen synes de ældre, der benytter en privat leverandør at være en smule mere tilfredse. Således var 76 pct. af disse ældre tilfredse eller meget tilfredse med den leverede service, mens kun 69 pct. af de ældre, der benyttede en kommunal leverandør, fandt den leverede ydelse tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende. Denne forskel gjorde sig ligeledes gældende i forhold til, om de ældre fandt, at den leverede service indfrie deres forventninger.

Konkurrenceudsættelsen af den personlige og praktiske hjælp har haft en række økonomiske konsekvenser for den kommunale hjemmepleje, der har haft problemer med budgetmæssige underskud. En konsulentundersøgelse peger på, at de økonomiske problemer i den kommunale hjemmepleje bl.a. kan forklares ved, at frit valgordningen på dette område ikke er helt konkurrenceneutral. Rapporten peger eksempelvis på, at de private leverandører i praksis har mulighed for at sige nej til meget plejkrævende brugere og dermed kan ”skumme fløden”, mens den kommunale hjemmepleje skal være tilgængelig i alle dele af kommunen og ikke kan afvise brugere. Samtidig skal den kommunale hjemmepleje, for at sikre at alle kan tildeles hjælp, uafhængigt af de private leverandørers kundeoptag, operere med overkapacitet.⁹

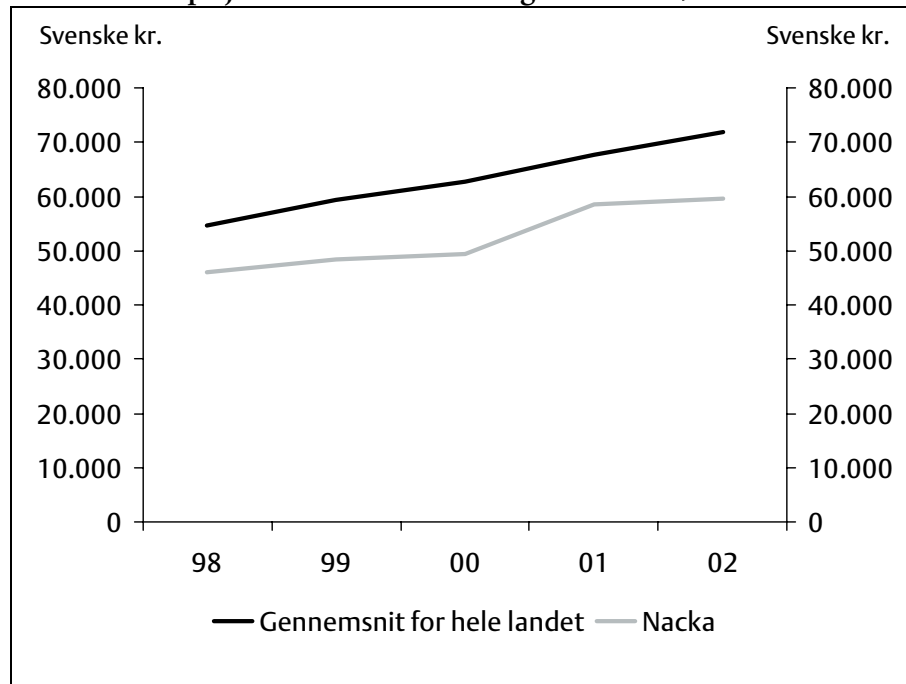
⁷ Disse tal skal dog tages med visse forbehold, idet undersøgelsen blot omfatter 43 ældre i private botilbud og 154 ældre i de kommunale botilbud.

⁸ Oplysninger fra Økonomidirektør, Annika Wallenskog, Nacka Kommune.

⁹ Cap Gemini Ernst & Young (2002): *Analys av underskott i den kommunalan hemtjänsten i relation til kundvalsmodellen*, Stockholm.

På trods af den kommunale hjemmeplejes økonomiske problemer er Nacka Kommunes udgifter til ældreområdet væsentligt lavere end landsgennemsnittet – også når der tages højde for antallet af ældre. Konkurrenceudsættelsen tyder således generelt på at have haft en effektivitetsfremmende effekt.

Figur 1. Sammenligning mellem bruttoomkostninger per person over 64 år til ældrepleje i Nacka Kommune og hele landet, 1998-2002



Kilde: Statistiska centralbyrån og egne beregninger.

Frit valg på skoleområdet

Frit valg på skoleområdet blev indført i 1992. Kommunen sendte et skolevalgskatalog ud til samtlige familier i foråret 1992, og den første fritstående skole tilbød undervisning i skoleåret 1993/94. I dag er 10 ud af de 36 skoler i Nacka Kommune fritstående. Ud af andelen af elever bosiddende i Nacka Kommune gik 14 pct. i 2003 i fritstående skoler.

Det frie valg er organiseret således, at der til hver elev i kommunen er knyttet et checkbeløb. Checkbeløbets størrelse varierer i forhold til, hvilket klassetrin eleven går på. Når forældre og elever vælger en skole, overfører kommunen beløbet til den respektive skole. Der udbetales samme

checkbeløb pr. barn til alle skoler, og offentlige og private skoler konkurrerer således på lige vilkår. De penge skolerne modtager fra kommunen via et checkbeløb pr. elev, skal dække alle omkostninger forbundet med skoledriften. Skolerne sammensætter selv sine produktionsfaktorer, og skoleledelsen har således store frihedsgrader i forbindelse med at prioritere ressourceanvendelsen. Kommunen har dog udarbejdet en liste over opgaver, som ledelsen på de kommunale skoler ikke må træffe beslutning om – herunder større anlægsinvesteringer.¹⁰

Kommunen udsender hvert år et katalog, hvor samtlige skoler – såvel private som offentlige – er præsenteret. Kataloget udgør et vigtigt informationsgrundlag for det frie skolevalg. Endvidere foretager kommunen en årlig opfølgning og evaluering af de enkelte skoler, hvor skolernes elevtal, karakterniveau, kvalitet og brugertilfredshed m.v. opgøres. Resultaterne offentliggøres og kan herved bidrage til at skabe et bedre grundlag for at foretage et skolevalg. Derudover tjener opfølgningen til at sikre, at skolerne lever op til kommunens kvalitetskriterier og servicemål, og opfølgningen kan yderligere bidrage til skolernes interne lærings- og udviklingsproces.

Det frie skolevalg i Nacka Kommune er endvidere udstrakt til også at omfatte skoler i andre kommuner. Hvis borgere i Nacka kommune således vælger en skole i en anden kommune, følger checken stadig barnet.

Effekter af frit skolevalg

Nacka Kommune har en målsætning om, at 95 pct. af borgerne skal have opfyldt deres første prioritet med hensyn til skolevalg. I 2001 oplyste 99 pct. af borgerne, at de havde fået realiseret deres ønske. Samtidig oplyste 87 pct. af forældrene, at de er tilfredse med skolerne i kommunen, hvilket er en stigning på 8 procentpoint i forhold til 1993 og 5 procentpoint i forhold til 1997.¹¹

I en brugerundersøgelse fra foråret 2003¹² er tilfredsheden med det frie skolevalg og skolernes kvalitet tilsvarende stor. 88 pct. af forældrene finder således, at udbuddet af skoler i kommunen giver tilstrækkeligt store

¹⁰ Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja skola*, www.nacka.se.

¹¹ KL (2003): *Inspiration til friere valg på skole- og dagtilbudsområderne*, København.

¹² Nacka Kommun (2003): *Kundeundersökning Nacka Kommuna 2003*, Nacka.

valgmuligheder. Samtidig vil hele 90 pct. af forældrene gerne anbefale den valgte skole til andre, mens det tilsvarende tal for eleverne er 73 pct.

Der er ikke markante forskelle på brugernes tilfredshed med henholdsvis de kommunale og de private skoler. Generelt vurderer begge forældregrupper, at kvaliteten er høj. Forældrene finder således, at undervisningen lever op til deres forventninger, at børnene stimuleres og tilegner sig de nødvendige kundskaber, og at såvel kommunale som private skoler giver dem tilstrækkelig med information. De private skoler synes dog at være mere lydhøre over for forældrene end de kommunale skoler, idet forældre til elever i privatskoler finder, at det er lettere at påvirke undervisningen, jf. *boks 1*.

Boks 1. Brugernes tilfredshed med kommunale og private skoler

I en brugerundersøgelse fra 2003 fremgår det, at forældrene generelt er tilfredse med såvel de kommunale som private skoler i Nacka Kommune. Nacka Kommune har stillet 5393 forældre en lang række spørgsmål, som fremgår af nedenstående tabel. Forældrene har kunnet svare på en skala gående fra helt uenig (værdien 1) til helt enig (værdien 4). Som det ses ligger gennemsnittet af forældrenes besvarelser et sted mellem 2,7 og 3,5.

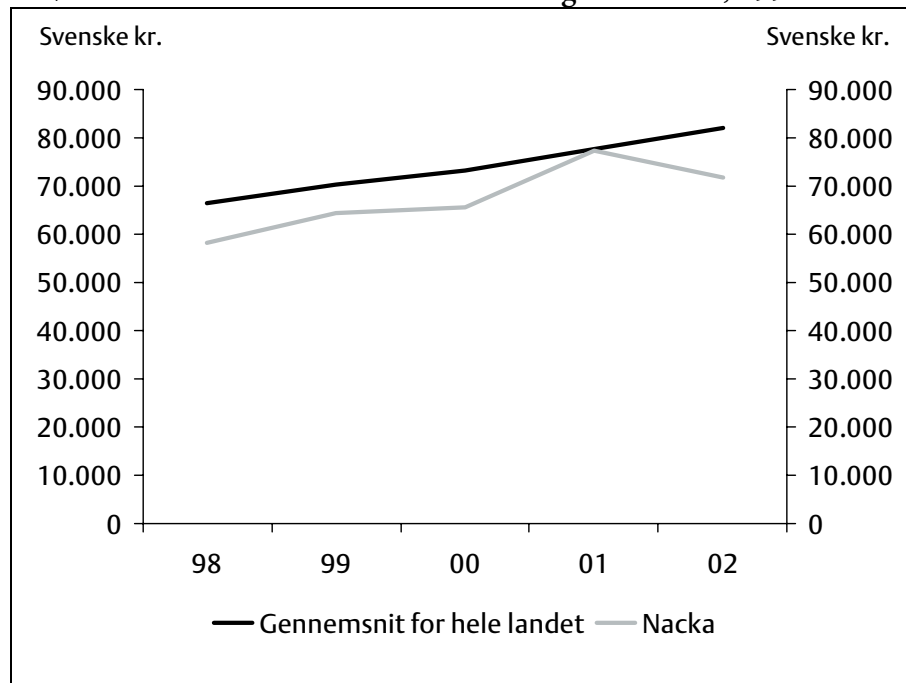
Spørgsmål	Kommunal	Privat
Mitt barn/Jag tycker det är roligt att gå i skolan....	3,4	3,4
Mitt barn/Jag känner arbetsro i sin/min klass	3,0	3,1
Mitt barn/Jag har möjlighet att påverka innehållet i undervisningen.....	2,7	3,1
Verksamheten kännetecknas av respekt för andra människor	3,4	3,5
Mitt barn/Jag stimuleras till utveckling och lärande utifrån sina/mina behov och förutsättningar.....	3,1	3,3
Mitt barn får tillräckliga kunskaper.....	3,3	3,3
Personalen lyssnar på och beaktar mina åsikter om verksamheten	3,2	3,3
Jag är totalt sett nöjd med verksamheten i grundskolan	3,3	3,4
Undervisningen motsvarar mina förväntningar	3,2	3,2
Jag blir väl informerad om de kunskapsmål mitt barn ska uppnå och sträva efter.....	3,3	3,4

Kilde: Nacka Kommun (2003): *Kundeundersökning Nacka Kommuna 2003*, Nacka.

Udover den udbredte tilfredshed med skolerne i kommunen peger Nacka Kommune på, at frit valg har skabt større mangfoldighed og fornyelse.¹³ Samtidig tyder det ikke på, at den øgede konkurrence har medført mindre omkostningseffektivitet.

Ved en sammenligning mellem Nacka Kommunes og det gennemsnitlige omkostningsniveau pr. barn i den skolegygige alder til uddannelse i alle landets kommuner fremgår det, at Nacka Kommune i hele perioden 1998-2002 ligger under landsgennemsnittet. Forskellen mellem det gennemsnitlige omkostningsniveau i de svenske kommuner og omkostningsniveauet i Nacka er dog mindre på skoleområdet end på ældreområdet, jf. ovenfor. Den overkapacitet, som et reelt frit skolevalg normalt forudsætter – med en lavere omkostningseffektivitet til følge – synes således ikke at have medført en voldsom udgiftsvækst i Nacka Kommune.

Figur 2. Sammenligning mellem bruttoomkostninger per barn i alderen 6-17 år til uddannelse i Nacka Kommune og hele landet, 1998-2002



Kilde: Statistiska centralbyrån og egne beregninger.

¹³ Oplysninger fra Økonomidirektør, Annika Wallenskog, Nacka Kommune.

Frit valg på dagpasningsområdet

Frit valg på dagpasningsområdet blev indført i 1994. Ligesom på skoleområdet udsteder kommunen en check til hvert barn, der har behov for dagpleje. Forældrene kan herefter vælge i hvilken type af institution – *förskola* eller *familjedaghem* – deres barn skal passes, og om det skal være en offentlig eller privat leverandør.¹⁴ Af de børn, der i 2002 gik i en förskola, gik 57 pct. i et kommunalt tilbud og 43 pct. i et privat tilbud. For familjedaghem var de tilsvarende tal henholdsvis 17 pct. og 83 pct.¹⁵

Til forskel fra skoleområdet afhænger det checkbeløb, som forældrene får stillet til rådighed af kommunen, af det enkelte barns pasningsbehov. Størrelsen af kommunens checkbeløb beregnes således ud fra barnets alder, omsorgsform, særlige plejebehov, samt den nødvendige omsorgstid pr. uge. Den nødvendige omsorgstid pr. uge afhænger af forældrenes ugentlige arbejds- og rejsetid. Dagpasning er delvist forældrefinansieret og størrelsen af forældrebetalingen udregnes i overensstemmelse med den nationalt gældende ”maxtaxa”-ordning. Forældrebetalingen er endvidere graderet efter, hvor meget forældrene reelt gør brug af dagtilbuddet. Jo flere timer de efterspørger, des større forældrebetaling. Checkbeløbet og forældrebetalingen skal tilsammen dække dagtilbuddenes omkostninger, idet institutionerne selv prioriterer deres ressourceanvendelse.

For at kunne etablere sig som leverandør af dagtilbud skal man godkendes af kommunen. Udover de nationale regler på området skal de enkelte dagtilbud leve op til en række kriterier fastsat af kommunen, ligesom kommunen fastsætter mål for dagtilbuddenes indretning og effekter. Kommunen foretager endvidere løbende en systematisk opfølgning på de enkelte dagtilbud.

Ligesom på skoleområdet udgiver kommunen et katalog over samtlige autoriserede kommunale og private dagpasningstilbud, hvor de enkelte tilbud har mulighed for at profilere sig. Denne information er også tilgængelig via kommunens hjemmeside. Forældrene foretager bl.a. deres valg på baggrund af denne information. I tilfælde af, at der opstår kø til et givent dagtilbud, optages nye børn efter et anciennitetsprincip. De enkelte dagtilbud kan alene afvise børn ud fra kapacitetshensyn og må ikke afvise ”bøvlebørn”.

¹⁴ Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja barnomsorg*.

¹⁵ Nacka Kommun (2002): *Kvalitetsredovisning för förskolan och skolan i Nacka i 2002*.

Effekter af frit valg på dagpasningsområdet

I 2001 var 89 pct. af forældrene tilfredse med dagtilbuddene, hvilket ligger tæt på kommunens målsætning om en tilfredshed blandt forældrene på 90 pct. Samtidig fik 93 pct. af forældrene tildelt deres førsteprioritet ved valg af dagtilbud¹⁶.

I en brugerundersøgelse fra 2003¹⁷ er tilfredsheden med frit valgordningen på dagpasningsområdet og kvaliteten af de enkelte dagtilbud generelt stor. To-tredjedele af de adspurgte forældre finder således, at der findes tilstrækkeligt med valgmuligheder, og 92 pct. ville gerne anbefale den valgte daginstitution til andre. Om end såvel forældre til børn i kommunale dagtilbud som forældre til børn i private dagtilbud generelt er godt tilfredse med den valgte institution, synes der at være en svag tendens til, at forældre med børn i private dagtilbud vurderer dagtilbuddets kvalitet lidt højere, jf. *boks 2*.

¹⁶ KL (2003): *Inspiration til friere valg på skole- og dagtilbudsområderne*, København.

¹⁷ Nacka Kommun (2003): *Kundeundersökning Nacka Kommuna 2003*, Nacka.

Boks 2. Brugernes tilfredshed med kommunale og private dagtilbud

I en brugerundersøgelse fra 2003 fremgår det, at forældre til børn i såvel kommunale som private dagtilbud generelt er tilfredse. Nacka Kommune har stillet 2234 forældre en lang række spørgsmål, som fremgår af nedenstående tabel. Forældrene har kunnet svare på en skala gående fra helt uenig (værdien 1) til helt enig (værdien 4). Som det ses, ligger gennemsnittet af forældrenes besvarelser et sted mellem 2,9 og 3,8. Det fremgår af besvarelsen, at forældre med børn i private dagtilbud generelt synes at vurdere dagtilbuddets kvalitet lidt højere end forældre med børn i kommunale dagtilbud.

Spørgsmål	Kommunal	Privat
Mitt barn känner sig trygg på sin förskola/sit familjedaghem.....	3,7	3,8
Mitt barn stimuleras till utveckling och lärande utifrån sina behov och förutsättningar	3,2	3,5
Verksamheten kännetecknas av respekt för andra människor	3,6	3,7
Jag är totalt sett nöjd med verksamheten på förskolan/familjedaghemmet.....	3,4	3,7
Mitt barn blir sett och väl omhändertaget	3,5	3,7
Personalen lyssnar på och beaktar mina åsikter om verksamheten	3,4	3,5
Verksamhetens innehåll motsvarar mina förväntningar	3,3	3,5
Jag känner mig väl informerad om läroplanens mål för verksamheten.....	2,9	3,3

Kilde: Nacka Kommun (2003): *Kundeundersökning Nacka Kommuna 2003*, Nacka.

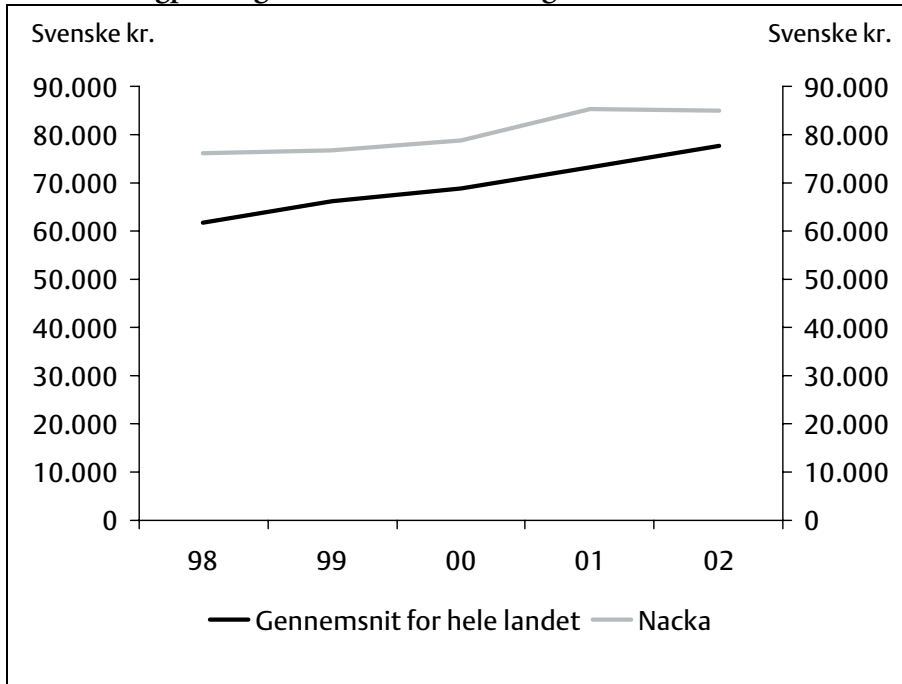
Med hensyn til de økonomiske effekter af frit valg på dagpasningsområdet synes konkurrenceudsættelsen at have medført større effektivitet i form af en bedre kapacitets- og ressourceanvendelse. Dette skyldes dels den graderede forældrebetaling, og dels finansieringsmodellen, der tilskynder institutionerne til øget omkostningsbevidsthed. Samtidig tyder det ikke på, at dagtilbuddene har medført øget segregation.¹⁸

Hvis man sammenholder Nacka Kommunes omkostninger pr. barn i alderen 0-5 år til dagpasning, ligger Nacka Kommune dog væsentlig højere end det kommunale landsgennemsnit. Noget kunne således tyde på, at den høje brugertilfredshed skyldes, at kommunen ressourcemæssigt prioriterer området højt. Samtidig kan tallene indikere, at konkurrenceudsæt-

¹⁸ KL (2003): *Inspiration til friere valg på skole- og dagtilbudsområderne*, København.

telse og indførelse af frit valg på dagpasningsområdet implicerer større udgifter.

Figur 3. Sammenligning mellem bruttoomkostninger per barn i alderen 0-5 år til dagpasning i Nacka Kommune og hele landet, 1998-2002



Kilde: Statistiska centralbyrån og egne beregninger.

Bilag 4

Undersøgelser, der indgår i opgørelse af konsekvenserne af udlicitering på ældreområdet

- Berthelsen, V. & Hjärne, L.: *En alternativ omsorgsmodell. En jämförelse mellan omsorg på entreprenad och i kommunal regi*. Östersund Kommun. Omsorgsnämnden, 1994.
- Engström, Bo: "Nya styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Velfärd eller ofärd?" i: Jennbert, Kristina och Richard Lagercrantz: *Äldrepolitik i förändring ? Velfärdsprojektets skriftserie nr. 9*, Socialdepartementet, Stockholm, 1997.
- Eric Olsson och Bengt Ingvad: *Köp, sälj och platta till ! Organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten under 1990-talet*.
- Fölster, Stefan: *Effekter af kommunal privatisering og decentralisering. I Fölster, Stefan et al.: Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Industriens utredningsinstitut (IUI): Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1993.
- Hagnell, Andreas & Edholm, Marie: *Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg. 90 studier om 90-talet*. Kommentus, Stockholm, 1998.
- Hasselgren, A. & Anderson, G.: *Kvalitet i äldreboende. Inklusiv service, omsorg og pleje*. Solna. 1993.
- Johansson, A. et al.: *Nya driftsformer i kommuner och landsting. Trygghetsfonden för kommuner och landsting. Rapport nr. 22/94*. Stockholm, 1995.
- Larsson, Patrik: *Hemtjänsten ur tre perspektiv. En studie bland äldre, anställda och ledning*. Forskningsrapport, Högskolan i Karlstad, Karlstad, 1996.
- Lövne, M & Gaunt, D: *Efter tre år med Ädel i Stockholm. Slutrapport til Socialstyrelsen*. Forsknings- och utvecklingsbyrån, Socialtjänsten, Stockholm, 1995.

- Runesson, Ingrid & Eliasson-Lappalainen: *Att sörja för äldre. Hur ta tillvara kompetens i äldreomsorgen?*
- Socialnämnden Maria Högalid: *Utvärdering av entreprenader inom äldreomsorgen.* Stockholm, 1995.
- Socialstyrelsen: *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorg på entreprenad.* SoS-rapport 1996:8. Stockholm, 1996.
- Svensson, Marianne & Edebalk, Per Gunnar: *Privata och kommunala utförare av äldreomsorg. En ekonomisk värdering.* IHE arbetsrapport, 1996:10. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund, 1996.
- Svensson, Marianne et al: *Äldreomsorg i kommunal och privat regi. Verksamhet, kostnad och kvalitet.* IHE arbetsrapport, 1996:2. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund, 1996.
- Ungh, Sofia: *Privat och offentlig äldreomsorg. Kvalitativa skillnader och likheter i vård och omsorg.* Gerontologisk centrum, B-rapport XI:4, Lund, 1997.
- Utredarhuset: *Hemtjänst på entreprenad i Danderyd kommun.* Utredarhuset. Upsala, 1993.
- Utredarhuset: *Lindögården. En utvärdering av ett servicehus på entreprenad i Västervik kommun.* Utredarhuset. Upsala, 1993.
- Utredarhuset: *Utvärdering af hemtjänst på entreprenad i Västerås stad.* Utredarhuset. Upsala, 1994.
- Utredarhuset: *Utvärdering af ålderdomshemmet Björkbacken i Västerås stad.* Utredarhuset. Upsala, 1995.
- Utredarhuset: *Utvärdering af ålderdomshemmet Ängsklockan i Västerås stad.* Utredarhuset. Upsala, 1995.
- Wahlgren, I.: *Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten.* Stockholms Universitet, Företagsekonomiske institutionen, Stockholm, 1996.

Litteraturliste

Andersson, F. (2002): *Konkurrens på kommunala villkor. En översikt*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Andersson, Fredrik (2002): *Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsåttning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Bekendtgørelse af 9. oktober 2002. *Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.*

Bekendtgørelse nr. 571 af 23. juni 2003. *Bekendtgørelse om formålet med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner med angivelse af centrale kundskabs- og færdighedsområder (slutmål) og trinmål.*

Bekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003. *Bekendtgørelse af lov om social service.*

Bekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003. *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen.*

Bengtsson, Steen og Birgitte Rønnow (1996): *Markedet som styringsredskab. Nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice*, Socialforskningsinstituttet, København.

Bergqvist & Nyberg, (2001): "Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring i 1990-tallet", SOU 2001:52, Stockholm.

Bergström, M. & F. Sandström (2001): *Konkurrans bildar skola – En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunal skolorna*, Finansdepartementet, Stockholm.

Blomqvist, Paula og Bo Rothstein (2000): *Velfärdsstatenes nya ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn*, Agora, Stockholm.

Bryntse, Karen & Carsten Greve (2002): "Competitive contracting for public services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden", *International Public Management Review*, vol. 3, no. 1.

Cap Gemini Ernst & Young (2002): *Analys av underskott i den kommunalan hemtjänsten i relation til kundvalsmodellen*, Stockholm.

Center for Alternativ Samfundsanalyse (2001): *Notat. Selvejende institutioner på det sociale område: Aktuelle problemstillinger*, København.

Christiansen, Lars Møller (2001): *Udlisering af ældrepleje i Sverige*, Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Christiansen, Lars Møller (2002): "Udlisering af ældrepleje i Sverige", i Carsten Greve og Niels Ejersbo *Den offentlige sektor på kontrakt*, Børsens Forlag, København.

Den Sociale Ankestyrelse (2003): *Frit valg i ældreplejen. 15 kommuners erfaringer og ideer*, København.

Finansministeriet (2002): *Internt notat af 16. januar 2002 på baggrund af studietur til Stockholm*, København.

Finansministeriet (2003): *Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, København.

Green-Pedersen, Christoffer (2002): "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The role of Different Social Democratic Responses", *Governance*, vol. 15, no. 2

Hallgren, Thomas, Ingegärd Hilborn & Lena Sandström (2001): *Kommunale driftentreprenader. Konkurrencesætning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur*, Kommentus, Stockholm.

Hwang, Sun-Joon (2004): "Valfrihet og fristående skolor i Sverige", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årgang 85, nr. 2.

Ipsos-Eureka AB (2002): *Hur nöjda är sjuksköterskorna med sine arbetsgivare – och vill de starta eget?*, Svensk Näringsliv, Stockholm.

Jonsson, Erika (1996): ”Konkurrensutsättning och kvalitet. En studie af Stockholms stads äldreomsorg”, Institut för Kommunal Ekonomi, Stockholms Universitet.

KL (2003): *Inspirationsoplæg til friere valg på skole- og dagtilbudsområderne*, KL's Konsulentvirksomhed Økonomi og Ledelse, København.

KL (2003): ”Masser af frit skolevalg”, *Pressemeddelelse*, maj 2003, København.

Konkurrensrådet (2003): *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor?*, Rapport dnr 26/03, SOU, Stockholm.

KPMG (2000), *Markedsdannelse og leverandørstyring. Udenlandske erfaringer med udlicitering af velfærdsydelser*.

Lagen om Offentlig Upphandling, SFS 1992:1528, Nämnden för Offentlig Upphandling, Stockholm.

Lovforslag nr. L 207 fremsat den 31. marts 2004 af socialministeren. *Forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. (Private leverandører af dagtilbud, frit valg af klubtilbud m.v. over kommunegrænserne m.v. - pengene følger barnet)*.

Mikkelsen, Palle & Jens Erik Steenstrup (2003): *Frit valg i ældrepolitikken. Erfaringer fra Sverige*. Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling, København.

Nacka Kommun (2002): *Kvalitetsredovisning för förskolan och skolan i Nacka i 2002*, Nacka.

Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja särskilt boende för äldre*, www.nacka.se

Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja skola*, www.nacka.se

Nacka Kommun (2003): *Rätt att välja barnomsorg*, www.nacka.se

Nacka Kommun (2003): *Kundeundersökning Nacka Kommuna 2003*, Nacka.

Olsson, Eric och Bengt Ingvad: *Köp, sälj och platta till ! Organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten under 1990-talet*, Socialhögskolan, Lunds Universitet.

PLS Rambøll Management (2001): *Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad*, Stockholm.

Regeringens proposition 1999/2000:129. *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*, Stockholm.

Skandinavisk Opinion (2003): *Kompletterad rapport om undersökning för socialtjänsten i Nacka kommun*, Stockholm.

Skollag, 1985:1100, Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Skolverket (1997): *Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv*, Stockholm.

Skolverket 2000: *Kommunernas yttranden om fristående skolor*, Stockholm.

Skolverket (2003): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, Stockholm.

Skolverket (2003): *Fristående skolor*, Stockholm.

Skolverket (2002): *Barnomsorg, skola og vuxenutbildning i siffror. Del 2. Rapport nr. 214*, Stockholm.

Skolverket (2003): *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror, del 2. Rapport nr. 233*; Stockholm.

Skolverket (2003): *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Rapport 236*, Stockholm.

Skolverket (2003): "Kraftig ökning av antalet elever i fristående skolor", *pressemeddelelse*, den 4. juli 2003, Stockholm.

Skolverket (2003): "Färre fristående grundskolor startar", *pressemeddelelse*, den 19. november 2003, Stockholm.

Skolverket (2004): *Vad kostar de fristående grundskolorna? – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, Stockholm.

Socialministeriet (2003): *Orientering om ændring af lov om social service – frit valg af dagtilbud til børn over kommunegrænser mv.*, København.

Socialstyrelsen (1995): *Valfrihet*. SoS-rapport nr. 11, Stockholm.

Socialstyrelsen (1995): *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Uppföljning, utvärdering och avtal*. SoS-rapport nr. 17, Stockholm.

Socialstyrelsen (1996): The "Ädelreform" Final Report 1996, Stockholm.

Socialstyrelsen (1999): *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*. Äldreuppdraget 99:6, Stockholm.

Socialstyrelsen (2003): *Äldre – vård och omsorg år 2002. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*. Statistik Socialtjänst 2003:3, Stockholm.

Socialstyrelsen (2004): *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*, Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar (2001): *Mera värda för pengarna*, SOU 2001:31, Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar (2003): *Studie av förutsättningar för upphandling och konkurrens avseende service i hemmet för äldre*, SOU 2003:91, Stockholm.

Styrelsen for Social Service (2004): Status for indberetning på Fritvalgs-databasen – opgjort d. 2.-5. januar 2004, Odense.

Svenska Kommunförbundet (1998): "Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg. 90 studier om 90-tallet", Stockholm.

Svenska Kommunalarbetsförbundet (1998): *Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldreomsorg och omsorg*, Stockholm.

Svenska Kommunalarbetsförbundet (2000): *Vardagens hjältar. Undersköterskor och vårdbiträden i svensk äldreomsorg*, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet (2000): *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammanställning*, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet, (2001): *Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar*, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet (2002): *Äldreomsorgens styrning – den enskildes inflytande och valfrihet ökar*, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet (2003): *Kommunernas marknadsanvändning år 2001– Externa resurser, entreprenader och privata företag*, Stockholm.

Sveriges Riksdag (2002): *Fristående skolor*, Utbildningsutskottets betänkande 2002/03:UbU15, Stockholm.

Svensson, Marianne & Edebalk, Per Gunnar (1996): *Äldreomsorg i kommunal och privat regi. Verksamhet, kostnad och kvalitet*. IHE arbetsrapport, 1996:2. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund.

Trydegård, Gun-Britt (2001): "Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990'tallet" i *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52, Stockholm.

Undervisningsministeriet (2000): *De fria grundskolor i tal 1993/94-1998/99*, København.

Undervisningsministeriet (2003): *De fria grundskolor i tal 2001/02*, København.

Undervisningsministeriet (2003): *Folkeskolen i tal*, København.

Vejledning nr. 113 af 31. oktober 2002. *Vejledning om ændring af vejledning om supplement til vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. efter lov om social service*.

Wibe, S. (2002): "Leder konkurrensen från friskolor till högre kvalitet i undervisningen?", *Ekonomisk Debat*, årg. 30, nr. 3.