

KVALITET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

SEKRETARIATET FOR MINISTERUDVALGET

Prins Jørgens Gård 11, 1218 København K

Telefon 33 92 33 00 - Fax 33 11 16 65

Frihed og efterspørgselsstyring på institutionsområdet i Nacka Kommune i Sverige¹

Marts 2007

Nacka Kommune i Sverige har kombineret frit valg med øget frihed til de enkelte institutioner. De kommunale bevillinger fordeles stringent i forhold til antallet af indskrevne borgere (pengene-følger-borgeren). De tildelte bevillinger skal dække samtlige udgifter, der er ved serviceproduktionen. Institutionerne styres ud fra mål, og der foretages løbende evalueringer af brugertilfredsbeden, resultater og mål. På Nacka Kommunes hjemmeside er der omfattende, sammenlignelig information til borgerne om institutionerne. Modellen tilskynder institutionerne til løbende at udvikle og tilpasse servicen i forhold til borgernes ønsker.

Undersøgelser viser, at modellen har medført en bedre udnyttelse af bygnings- og personaleresourcer, lederne har fået flere frihedsgrader, institutionernes profil er mere klart defineret og brugerne er mere tilfredse. Det hører med til billedet, at Nacka Kommune har haft gunstige forudsætninger for at gennemføre modellen, bl.a. i form af en generelt god økonomi.

Øget frit valg og pengene-følger-borgeren i Nacka Kommune i Sverige

De svenske kommuner har i vid udstrækning ansvaret for at varetage den samme type opgaver, som de danske kommuner – om end organisering og styringsrelation mellem stat og kommune på visse punkter er anderledes. Nacka Kommune ligger i udkanten af Stockholm og har omkring 80.000 indbyggere.

Nacka gjorde de første erfaringer med frit valg (kundval) i 1980'erne, og i løbet af 1990'erne kom de store velfærdsopgaver med i ordningen, jf. tabel 1.

Tabel 1. År for indførelse af kundval i Nacka

| | |
|--------------------------|------|
| Fodpleje | 1985 |
| Hjemmehjælp | 1992 |
| Folkeskolen | 1992 |
| Dagpasning | 1994 |
| Ledsagning/aflastning | 1998 |
| Plejeboliger for ældre | 2001 |
| Voksenuddannelse | 2005 |
| Familierådgivning | 2005 |
| Dagaktiviteter for ældre | 2007 |
| Familiebehandling | 2007 |
| Musikskole | 2007 |
| Behandling af misbrugere | 2007 |

Nacka har siden 1989 anvendt mål- og rammestyring, og organisatorisk er kommunen opdelt i en finansierings- og produktionsfunktion.

Kommunen visiterer og står for den primære finansiering, mens private og kommunale leverandører på lige fod konkurrerer om de visiterede borgere. Borgeren vælger selv hvilken leverandør, der benyttes til den visiterede service. Borgerne står dermed for bestillingen.

Bevillingerne fordeles entydigt til leverandørerne i forhold til borgerens valg (pengene-følger-borgeren). Det er således borgernes valg af eksempelvis institution, der bestemmer fordelingen af bevillingerne mellem institutionerne. Dette giver institutionerne en stærk tilskyndelse til at fokusere på borgernes ønsker og den leverede kvalitet. Samtidig har institutionerne fået øget frihed til at udvikle servicen på eget initiativ.

Frihed til leverandørerne

Alle leverandører af institutionspladser skal godkendes af Nacka Kommune på baggrund af en enkel autorisationsordning, som bl.a. fremgår af Nackas hjemmeside. Eksempelvis skal der i en daginstitution være ansatte i et sådant omfang og med en sådan pædagogisk

¹ Bilaget er udarbejdet af Sekretariatet for ministerudvalget vedrørende kvalitet i den offentlige sektor. Papiret er udsendt i forbindelse med temamødet "Nytænkning og konkurrence" som faktuel baggrund for mødets diskussioner.

uddannelse og erfaring, at børnenes behov kan tilgodeses, institutionen skal have åbent mandag til fredag, og institutionen skal have en ansvars- og garantiforsikring for personalet.

Når en bruger, der er visiteret til et givent tilbud, vælger en institution, indgår brugeren og institutionen en kontrakt. Denne kontrakt er forudsætningen for, at institutionen kan modtage tilskuddet fra kommunen.² Derimod udarbejdes der ikke en skriftlig overenskomst mellem Nacka Kommune og de godkendte institutioner om den daglige drift. Nacka Kommune følger dog alle leverandører tæt.

Inden for mål- og rammestyringen, fastsætter Nacka henholdsvis overordnede ”retningsmål”, som udstikker retningen for det, kommunen vil opnå på længere sigt, og ”effektmaal” som angiver hvilke konkrete resultater eller effekter, som skal være opnået på et givet tidspunkt. Ved årets udgang vurderes det, om målene er opfyldt, og på den baggrund kan der eventuelt træffes beslutninger om nye eller ændrede mål for de kommende år.

Nacka måler løbende brugertilfredsheden med de enkelte institutioner og udfører kundeundersøgelser og revision. Endvidere stiller Nacka omfattende materiale om leverandørernes profil, medarbejdersammensætning, personalenormering, brugertilfredshed og resultater til rådighed for borgerne. Dette bidrager indirekte til at regulere institutionerne.

Borgerne kan finde informationerne om de enkelte institutioner på Nackas hjemmeside. Institutionerne præsenteres på en standardiseret måde for at gøre sammenligning lettere for borgerne.

Ligestilling af kommunale og private udbydere

Nacka giver leverandøren en bevilling, der fremkommer ved at gange det kommunale tilskud pr. bruger med antallet af brugere - uanset om det er en kommunal eller privat leverandør.

På ældreområdet fastsættes tilskuddet pr. bruger i forhold til den ældres plejebehov, som vurderes af kommunen ud fra en række kriterier, bl.a. borgerens fysiske og mentale tilstand. Hermed kan de ældre inddeles i otte forskellige kategorier med hvert sit kommunale tilskud.

På børneområdet er tilskuddet pr. bruger ens for alle børn, der er visiteret til samme type pasning. I fastsættelsen af størrelsen af tilskuddet pr. bruger er der taget højde for, at nogle børn har specielle behov. Der er dog mulighed for, at institutionen kan søge Nacka Kommune om ekstra midler, såfremt der er flere børn med specielle behov end i gennemsnitsinstitutionen. De enkelte dagtilbud kan alene afvise børn ud fra kapacitetsproblemer. Dagtilbud må derfor ikke fx afvise et barn med specielle behov, hvis der i øvrigt er kapacitet.

Den største del af finansieringen af institutionerne kommer fra Nacka Kommune – dvs. den er skattefinansieret – men der er også en vis brugerbetaling. På dagpasningsområdet afhænger forældrebetalingen af antallet af timer, som barnet passes i. Der er mulighed for søskenderabat og økonomisk friplads, som det kendes fra Danmark. Hvad angår ældrebolig, betaler brugeren for henholdsvis omsorg (den samme pris uanset behovet for pleje) og for leje og mad, hvor priserne varierer mellem tilbuddene. Også her er der mulighed for økonomisk hjælp afhængig af den ældres økonomiske situation.

Der er en efter danske forhold stram visitation til den offentligt finansierede grundydelse. Eksempelvis er visitationen på dagpasningsområdet standardiseret og udmålt efter arbejdstid/transporttid.

Borgerne kan efter et opsigelsesvarsel til hver en tid skifte institution, hvorved den forladte institution taber tilskuddet, indtil en ny borger vælger institutionen. ”Pengene kommer ind ad døren, ikke dryppende ned gennem taget”, jf. KL (2003).

² I ældreplejen betales der for faktisk udført tid.

Det tildelte tilskud skal dække samtlige udgifter, der er ved serviceproduktionen (full-cost). Hverken de private eller de kommunale institutioner modtager anden kommunal støtte (såsom ekstra midler, rabatter eller ydelser, der stilles vederlagsfrit til rådighed). Det betyder, at samtlige institutioner skal betale for alle de faktorer, der indgår i produktionen af velfærdsydelsen.

I den forbindelse har Nacka Kommune opbygget et system af interne priser og huslejer i forhold til de kommunale leverandører. Systemet med interne priser og huslejer er koblet sammen med, at institutionerne har frihed til at vælge andre lokaler/lejemål ude i byen. Og hvad angår eksempelvis rengøring, kan de kommunale institutioner frit vælge et andet alternativ end den kommunale indtægtsdækkende rengøring.

Styring af pladskapaciteten på institutionerne

Det frie valg i Nacka er formuleret som en politisk målsætning om, at 95 pct. af brugerne får opfyldt deres førstprioritet. I 2005 fik 85 pct. i daginstitutioner, 98 pct. i børnehaveklasse og 95 pct. i folkeskolen opfyldt deres førstprioritet (Nacka, Årsredovisning 2005).

Borgerne har således ikke en juridisk bindende ret til en bestemt institution, hvilket er afgørende for at kunne styre kapaciteten. I de tilfælde, hvor der opstår ventelister til en institution, foregår prioriteringen efter behov på ældreområdet og efter opskrivningsdato på børneområdet.

Det er kommunalbestyrelsen i Nacka, der træffer beslutninger om og finansierer udbygninger, fx af daginstitutionskapaciteten på de kommunale institutioner. Det bemærkes, at inden for "barnomsorgen" godkender og finansierer Nacka Kommune også udbygningen af private institutioner.

Effekterne af det frie valg i Nacka

Rapporter fra KL (2003) og Finansministeriet (2003, 2004) samt Nacka Kommunes eget materiale konkluderer, at resultaterne er positive. Den øgede frihed og det øgede ansvar har

medført en bedre udnyttelse af såvel bygnings- som personaleressourcer, lederne har flere frihedsgrader og brugerne er mere tilfredse (KL 2003). Politikerrollen er blevet mere tydelig end tidligere, samtidig med, at den kommunale organisation er blevet mere fokuseret (KL 2003, Finansministeriet 2004).

Dertil kommer, at medarbejderne generelt er glade for at gå på arbejde (Nacka Kommune 2006).

Endelig har institutionerne generelt udviklet deres egne klare profiler (KL 2003). Forældrene kan eksempelvis vælge daginstitutioner, der lægger speciel vægt på musik og kunst, naturoplevelser eller bevægelse og motorik. Og når de ældre skal vælge plejehjem, kan de, ud over de fysiske rammer, også vælge ud fra om institutionen har prioriteret, at personalesammensætningen har en speciel sundhedsfaglig profil, om der er adgang til bibliotek eller om plejehjemmet har særlig vægt på sociale aktiviteter.

Det hører med til historien, at Nacka Kommune har haft specielle forudsætninger for at gennemføre frit valg. Det er en stor og relativ homogen forstadskommune, der har haft samme flertalsstyre gennem mange år. Man havde "luft i budgetterne" ved indførelsen og har siden haft en god økonomi uden behov for at nedsætte serviceniveauet (KL 2003).

Kilder:

“Auktorisationsbestämmelser” - information fra Nacka Kommune: www.nacka.se

”Customer choice in Nacka – the right to choose childcare/school/home help service/housing for the elderly” - information fra Nacka Kommune: www.nacka.se

”Fra få til mange leverandører. Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service” Finansministeriet, maj 2003

”Frit valg i Nacka og Göteborg Kommuner”, KL’s Konsulentvirksomhed, 2003

”Internal rents/prices in Nacka. Equality of competitive preconditions” - information fra Nacka Kommune: www.nacka.se

”Nacka kommuns Årsredovisning 2005”, Nacka Kommun (2006), tilgængelig på www.nacka.se.

“Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige”, Finansministeriet, september 2004

”Mål- och ramstyrning”, - information fra Nacka Kommune: www.nacka.se