

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomgått fire statlige tilskuddsordninger der pengene følger brukeren. Hensikten har vært å vurdere om tilskuddsordninger basert på dette fordelingsprinsippet gir grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandørene. I tillegg har det vært en målsetting å peke på hva som skal til for at slike tilskuddsordninger kan fremme konkurranse.

Rapporten skal være et innspill til et interdepartementalt utvalg som vurderer ulike former for konkurranseeksponering av offentlige tjenester.

Statskonsult står ansvarlig for det faglige innholdet, konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ingebjørg Næs (prosjektleder) og Erik Oftedal. Anne Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, november 1999

Jon Blaalid
direktør

Innhold

| | Side |
|---|-----------|
| Sammendrag | 4 |
| 1 Innledning..... | 6 |
| 1.1 Bakgrunn for prosjektet..... | 6 |
| 1.2 Mål | 6 |
| 1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag..... | 7 |
| 1.4 Disposisjon for rapporten | 8 |
| 2 Hva er en pengene følger brukeren-ordning? | 9 |
| 2.1 Viktige deltakere i tilskuddsordningene..... | 9 |
| 2.2 Stykkprisbasert finansiering | 10 |
| 2.3 Fritt brukervalg | 12 |
| 2.4 Oppsummering..... | 12 |
| 3 Hvorfor vil vi ha konkurranse? | 13 |
| 3.1 Konkurranse kan øke effektiviteten..... | 13 |
| 3.2 Konkurranse kan øke kvaliteten..... | 13 |
| 3.3 Men konkurranse er ikke bare bra | 14 |
| 4 Hva gir grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandører? | 15 |
| 4.1 Finansieringssystem | 15 |
| 4.2 Offentlig regulering..... | 16 |
| 4.3 Brukerinformasjon | 17 |
| 4.4 Oppsummering..... | 18 |
| 5 Tilskudd til barnehager | 19 |
| 5.1 Generelt om tilskuddsordningen | 19 |
| 5.2 Er tilskudd til barnehager en penger følger brukeren-ordning?..... | 19 |
| 5.2.1 Er tilskudd til barnehager stykkprisbasert?..... | 19 |
| 5.2.2 Kan brukeren velge barnehage? | 20 |
| 5.2.3 Oppsummering | 20 |
| 5.3 Regulering av barnehagesektoren | 21 |
| 5.4 Konkurranse på pris?..... | 21 |
| 5.5 Konkurranse på kvalitet?..... | 22 |
| 5.6 Oppsummering..... | 23 |
| 6 Tilskudd til private skoler..... | 25 |
| 6.1 Generelt om tilskuddsordningen | 25 |
| 6.2 Er tilskudd til private skoler en penger følger brukeren-ordning?..... | 25 |
| 6.2.1 Er tilskudd til private skoler stykkprisbasert?..... | 25 |
| 6.2.2 Kan brukeren velge skole?..... | 26 |
| 6.2.3 Oppsummering | 27 |
| 6.3 Regulering av private skoler..... | 27 |
| 6.4 Konkurranse på pris?..... | 28 |
| 6.5 Konkurranse på kvalitet?..... | 29 |
| 6.6 Oppsummering..... | 29 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Fri rettshjelp..... | 31 |
| 7.1 | Generelt om tilskuddsordningen | 31 |
| 7.2 | Er fri rettshjelp en penger følger brukeren-ordning? | 32 |
| 7.2.1 | Er tilskudd til fri rettshjelp stykkprisbasert?..... | 32 |
| 7.2.2 | Kan brukeren velge advokat?..... | 33 |
| 7.2.3 | Oppsummering | 33 |
| 7.3 | Regulering av rettshjelpssektoren | 34 |
| 7.4 | Konkurransen på pris?..... | 35 |
| 7.5 | Konkurransen på kvalitet?..... | 37 |
| 7.6 | Oppsummering..... | 39 |
| 8 | Tilskudd til opptreningsinstitusjoner | 40 |
| 8.1 | Generelt om tilskuddsordningen | 40 |
| 8.2 | Er tilskudd til opptreningsinstitusjoner en pengene følger brukeren-ordning? | 40 |
| 8.2.1 | Er tilskudd til opptreningsinstitusjoner stykkprisbasert?..... | 40 |
| 8.2.2 | Kan brukeren velge opptreningsinstitusjon?..... | 41 |
| 8.2.3 | Oppsummering | 42 |
| 8.3 | Reguleringer av opptreningsinstitusjoner..... | 43 |
| 8.4 | Konkurransen på pris?..... | 44 |
| 8.5 | Konkurransen på kvalitet?..... | 45 |
| 8.6 | Oppsummering..... | 46 |
| 9 | Hvis vi ønsker konkurranse, hva da? | 47 |
| 9.1 | Er det grunnlag for konkurranse i de fire tilskuddsordningene?..... | 47 |
| 9.2 | Tilrettelegg for større tilbud enn etterspørsel!..... | 48 |
| 9.3 | Begrens regulering og standardisering av tjenestene!..... | 49 |
| 9.4 | Sikre tilstrekkelig informasjon og kunnskap om tjenestene!..... | 49 |
| | Litteratur..... | 49 |

Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomgått fire statlige tilskuddsordninger der pengene følger brukeren. Hensikten har vært å vurdere om tilskuddsordningene gir grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandørene. Rapporten skal være et innspill til et interdepartementalt utvalg i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som utreder ulike former for konkurranseeksponering av offentlige tjenester.

Følgende tilskuddsordninger er valgt blant annet ut fra hensynet til å dekke ulike sektorer:

- Tilskudd til barnehager
- Tilskudd til private skoler
- Tilskudd til fri rettshjelp
- Tilskudd til opptreningsinstitusjoner

Prosjektets målsetting har vært å

- drøfte og tydeliggjøre at tilskuddsordningene kan forstås som pengene følger brukeren-ordninger
- vurdere om tilskuddsordningene er utformet slik at det er grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandørene
- antyde hva som skal til for at slike tilskuddsordninger kan virke konkurransefremmende.

En drøfting av hva som forstås med begrepet *pengene følger brukeren* konkluderer med to betingelser for at en tilskuddsordning kan defineres som en pengene følger brukeren-ordning: Finansieringen må være *stykkprisbasert*, det vil si at tilskuddsmidlene fordeles per bruker (som kan motta pengene direkte eller indirekte), og tilskuddsbeløpet må være *aktivitetsavhengig*. Etter Statskonsults vurdering, oppfyller de utvalgte tilskuddsordningene de to betingelsene og kan følgelig defineres som pengene følger brukeren-ordninger.

Vurderingen av grunnlaget for konkurranse på pris og kvalitet tar utgangspunkt i bestemte kriterier eller egenskaper ved tilskuddsordningene. Priskonkurranse er vurdert i forhold til størrelse på og utforming av egenandelen. Konkurranse på kvalitet er, i tillegg til utforming av egenandel, vurdert opp mot grad av regulering og informasjon om tjenesten. For begge konkurranseaspekter er større tilbud enn etterspørsel forutsatt å være det viktigste grunnlaget for konkurranse.

Opptreningsinstitusjonene ser ut til å ha best grunnlag for konkurranse på pris. Dette følger av at institusjonene selv kan fastsette pasientenes egenandel. I kommuner der private barnehager har de samme økonomiske rammebetingelser som de kommunale (dvs. at de mottar kommunalt tilskudd), vil det også være grunnlag for konkurranse. Dette forutsetter at barnehagetilbudet overstiger etterspørselen, noe som hittil har vært en lite aktuell problemstilling.

Innenfor de fire sektorene er det begrenset grunnlag for å konkurrere på kvalitet. Det stilles strenge krav til etablering av institusjon/tjenestetilbud og til godkjenning som tilskuddsmottaker. Det er derimot variasjoner i krav som stilles til faglig innhold. Virksomheten i barnehager, private skoler og på fri rettshjelpsområdet er i stor grad standardisert gjennom lover og regler. Statskonsult kjenner ikke til tilsvarende regelverk for opptreningsinstitusjoner. Kvaliteten på barnehager, private skoler og opptreningsinstitusjoner kan imidlertid sjelden reguleres fullt ut, og Statskonsult antar at det vil være spillerom for egen utforming av tjenestetilbudene. Innenfor fri rettshjelpsområdet begrenses konkurransen av at det er vanskelig for brukerne å skaffe informasjon om advokattjenester. Det samme er tilfellet for opptreningsinstitusjoner, men Statskonsult antar at dette i noen grad kompenseres av at legene opptrer som agenter for pasientene.

Felles for alle tilskuddsordningene er at brukernes potensiale for å skaffe seg informasjon begrenses av at det er vanskelig å kjenne kvaliteten på denne typen tjenester *før* valg av leverandør. Med unntak av lett observerbare forhold som åpningstid, lokaltidspunkt o.a., vil kvaliteten ved barnehager, private skoler og opptreningsinstitusjoner først komme til uttrykk etter en tid.

Vurderingen av de fire tilskuddsordningene viser at det bare i begrenset grad kan konkurreres på pris og kvalitet. Utformingen av tilskuddsordningene gjenspeiler at det trolig ikke har vært noen sentral målsetting for staten å fremme konkurranse mellom tjenesteleverandørene.

Statskonsult peker på tre forhold som staten til dels rår over, som kan gi grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandører:

- **Tilrettelegg for større tilbud enn etterspørsel!**

Jo billigere en tjeneste er for brukeren, desto større er sjansen for at etterspørselen overstiger tilbudet og for at brukerne dermed vil konkurrere om å få slippe til. For å motvirke dette, kan staten øke egenandelen/prisen på tjenesten, men dette kan komme i konflikt med likhetsprinsipper og intensjoner om å sikre viktige tjenester til innbyggerne.

- **Begrens regulering og standardisering av tjenestene!**

Kravene til godkjenning av leverandører som får tilskudd til en bestemt tjeneste, kan lempes på. Gevinsten kan bli større frihet for tjenesteleverandører og høyere kvaliteten på tjenestetilbudene. Samtidig reduseres kontrollen med at innbyggerne sikres en standard på viktige velferdstilbud. Ulemper kan også være useriøse leverandører, og resultatet kan bli høyere pris og redusert kvalitet på tjenestene.

- **Sikre tilstrekkelig informasjon og kunnskap om tjenestene!**

Viktige betingelser er at tjenesteleverandørene må ha evne og vilje til å tilrettelegge og publisere informasjon om tjenestene, informasjonen må være tilgjengelig og forståelig for brukerne, og brukeren må være i stand til å nyttiggjøre seg informasjonen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Statskonsult har fått i oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet å utrede erfaringer med tilskuddsordninger der pengene følger brukeren med henblikk på om dette fremmer konkurranse mellom tjenesteleverandørene.

Fordeling av offentlige midler basert på prinsippet om at myndighetene betaler for den enkelte brukers kjøp av en bestemt tjeneste, er i flere sammenhenger klassifisert som en konkurranseform. Mer presist er det vel å si at under visse forhold og gitt at bestemte forutsetninger er oppfylt, vil dette fordelingsprinsippet kunne fremme konkurranse mellom tjenesteleverandørene om å tiltrekke seg brukere.

Konkurrenseutsetting, konkurranseeksponering¹, privatisering og det å sette den enkelte brukers interesser i sentrum, det vil si å gi større frihet for den enkelte til å foreta egne valg innenfor forskjellig velferdstilbud, er trender i tiden som også har kommet i fokus innenfor offentlig virksomhet.

Konkurranseeksponering er aktualisert som virkemiddel i forbindelse med målsettingen om en mer effektiv tjenesteproduksjon i offentlig sektor. Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil blant annet kunne frigjøre ressurser som igjen kan benyttes til andre prioriterte tiltak. Samtidig er det en målsetting å forbedre kvaliteten på tjenester som det offentlige ønsker å tilby innbyggerne.

Arbeidet med konkurranseeksponering i offentlig forvaltning er forankret blant annet i et interdepartementalt utvalg som skal utrede ulike former for konkurranseeksponering av offentlige tjenester. Vår rapport skal være et innspill til dette utvalgets arbeid. Statskonsult har imidlertid gjennomført prosjektet uavhengig av utvalget og er selv ansvarlig for rapportens faglige innhold, vurderinger og konklusjoner.

1.2 Mål

Flere statlige tilskuddsordningene har likhetstrekk med hva vi tradisjonelt oppfatter som pengene følger brukeren-ordninger. Da konkurranseelementet er det sentrale i denne sammenhengen, er oppdraget begrenset til å utrede om slike tilskuddsordninger er utformet på en måte som gir grunnlag for konkurranse blant de som leverer tjenestene.

¹ Begrepene konkurranseutsetting og konkurranseeksponering brukes noe ulikt blant annet i litteraturen om konkurranse. I Statskonsults Rapport 1999:14 Vegne videre, er konkurranseutsetting definert som «det å gjennomføre konkurranse om retten til å produsere en vare eller tjeneste (anbudskonkurranse) på vegne av det offentlige», mens konkurranseeksponering er definert som «det å eksponere en virksomhet i egenregi for konkurranse».

Med utgangspunkt i et utvalg på fire statlige tilskuddsordninger som Statskonsult tidligere har gjennomgått, har prosjektet som mål å

- drøfte og tydeliggjøre at disse statlige tilskuddsordningene kan forstås som pengene følger brukeren-ordninger
- vurdere om ordningene er utformet slik at det er grunnlag for konkurranse mellom de som leverer tjenestene tilskuddene er ment å dekke
- antyde hva som skal til for at slike tilskuddsordninger kan virke konkurransefremmende.

1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag

Rapporten bygger i hovedsak på dokumentstudier. Alternativt kunne datamaterialet ha vært utvidet med intervjuer av relevante aktører fra berørte departementer, brukerorganisasjoner og tjenesteleverandører. Dette kunne ha underbygget – eventuelt endret – våre konklusjoner. Tidsmessig har vi ikke kunnet prioritere å gjennomføre en intervjuundersøkelse.

Undersøkelsesobjektene er statlige tilskuddsordninger. Vi har valgt ut fire slike ordninger. Utvelgelsen er primært foretatt med bakgrunn i at pengene tilsynelatende følger brukeren i disse ordningene. Videre har vi vektlagt at det foreligger datamateriale om ordningene. Endelig har vi lagt hensynet til å dekke ulike sektorer til grunn for valget og har kommet frem til følgende ordninger:

- Tilskudd til barnehager
- Tilskudd til private skoler
- Tilskudd til fri rettshjelp
- Tilskudd til opptreningsinstitusjoner

Statskonsult har tidligere gjennomgått disse tilskuddsordningene, men da primært med formålet å belyse ordningenes tilpasning til statens økonomi regelverk. Hensikten med å benytte dette datamaterialet har vært å trekke vekslers på den faktakunnskapen som allerede foreligger om de samme tilskuddsordninger.

Vi har supplert datamaterialet med offentlige dokumenter om tilskuddsordningene og annen relevant litteratur i den grad dette finnes.

Som teoretisk underlag for drøftingen av om tilskuddsordningene fremmer konkurranse mellom tjenesteleverandørene, har vi benyttet en prosjektrapport fra Handelshøyskolen BI om konkurranseutsetting av velferdsstaten – med særlig vekt på delrapporten Konkurransetsetting: En konsekvens av fritt forbrukervalg (Rune J. Sørensen). I likhet med vår rapport, er rapporten fra Handelshøyskolen BI utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet som innspill til utvalget som skal utrede konkurranseeksponering av offentlige tjenester, og det har derfor vært hensiktsmessig å se de to arbeidene i sammenheng.

1.4 Disposisjon for rapporten

I kapittel 2 drøfter vi hva vi forstår med begrepet *pengene følger brukeren* og konkluderer med hvilke betingelser vi mener må innfris for at tilskuddet er en pengene følger brukeren-ordning. I den forbindelse redegjør vi for hvilke aktører som tar del i prosessen rundt statlige tilskuddsordninger. I kapittel 3 følger en kort omtale av noen fordeler og ulemper med konkurranse. Videre tar vi i kapittel 4 for oss enkelte trekk eller egenskaper ved tilskuddsordninger som vi antar har betydning for om det fremmes konkurranse blant tjenesteleverandørene. Disse egenskapene vil legge premissene for vurderingen av konkurransesituasjonen i de enkelte ordningene.

For hver av de fire statlige tilskuddsordningene som gjennomgås i kapitlene 5–8, vurderer vi først i hvilken grad de faktisk er pengene følger brukeren ordninger (jf. vår definisjon av begrepet). Deretter drøfter vi i hvilken grad det innenfor hver av tilskuddsordningene er grunnlag for å konkurrere på pris og/eller kvalitet. I varierende grad har vi funnet holdepunkter som tilsier at det faktisk er konkurranse mellom tjenesteleverandørene.

Avslutningsvis viser vi i kapittel 9 til noen utfordringer staten står overfor i utforming av tilskuddsordninger der pengene følger brukeren gitt at målløsningen er å fremme konkurranse blant tjenesteleverandørene.

2 Hva er en pengene følger brukeren-ordning?

Det finnes begrenset litteratur om utveksling av varer og tjenester basert på at pengene følger brukeren. Dette gjelder både teoretiske redegjørelser og empiriske undersøkelser. I den grad slike ordninger eller finansieringsmåter omtales, er det noe varierende hva som forstås med at pengene følger brukeren.

I dette kapitlet redegjøres for to betingelser vi mener må oppfylles for at en tilskuddsordning kan sies å være en pengene følger brukeren-ordning. Den første betingelsen har å gjøre med hvordan tilskuddsbeløpene beregnes, fordeles og utløses, mens den andre betingelsen er knyttet til brukerenes innflytelse over hvem som skal levere ham tjenesten.

Som en introduksjon til drøftingen av begrepet *pengene følger brukeren* redegjør vi kort for de viktigste deltakerne i tilskuddsordningene; etterspørere – her kalt brukere, og tilbydere – her kalt tjenesteleverandører. Brukerne og tjenesteleverandørene står i et bytteforhold til hverandre og forutsettes å ha ulike interesser og betingelser for sin atferd. Da det ikke er et tradisjonelt marked med fullkommen konkurranse vi ser på, men utveksling av offentlige tjenester, vil også offentlige myndigheter være en viktig premissleverandør. I tilskuddsordningene som drøftes her, er det staten ved regjering og Storting som i hovedsak legger føringene. Men også lokale og regionale myndigheter kan spille en rolle i forvaltningen av tilskuddsordningene.

2.1 Viktige deltakere i tilskuddsordningene

Brukere

Brukere utgjør i denne sammenhengen de individer som tilskuddets størrelse beregnes etter, som pengene fordeles til og som faktisk skal nyte godt av eller forbruke en bestemt tjeneste. Hvem som defineres som brukere og dermed har rett på penger til å kjøpe tjenesten, reguleres i hovedsak av det offentlige, for eksempel gjennom fastsettelse av tilskuddskriterier. Vi vil vise at også andre aktører enn brukeren selv kan opptre på vegne av brukeren som såkalte agenter.

Tjenesteleverandører

Med tjenesteleverandører forstår vi her de aktører som kan skaffe til veie og tilby den aktuelle tjenesten en tilskuddsordning har som mål å gi til brukerne. Tjenesteleverandørene kan være både private og offentlige virksomheter, og tilskudd fra det offentlige forventes å fungere som et insentiv overfor tjenesteleverandørene.

I eksemplene vi legger til grunn for denne undersøkelsen, dreier det seg om leveranse av *tjenester* og ikke varer. Da vil tjenesteleverandøren i de aller fleste tilfeller også være *tjenesteprodusent*, mens leveranse og produksjon av en vare ofte vil foretas av to ulike aktører.

Offentlige myndigheter

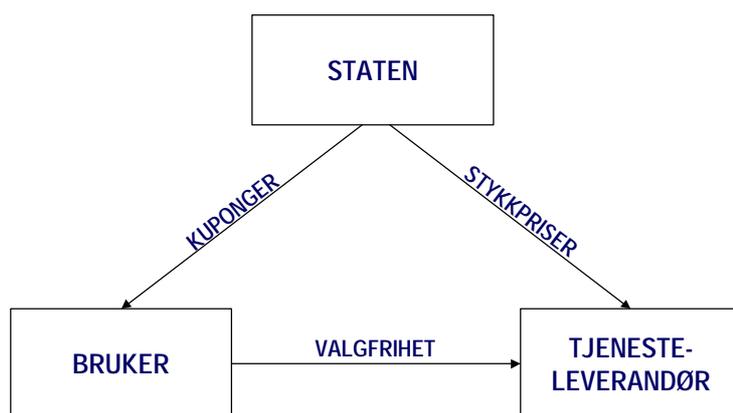
I noen statlige tilskuddsordninger utbetales midlene til brukeren (eller administrativt til tjenesteleverandøren) via kommunen eller fylkesmannen. Kommunen eller fylkesmannen er da å betrakte som administrativt mellomledd.

Videre finnes det eksempler på at kommunen selv produserer og leverer tjenesten, og slik sett har tilsvarende rolle som en hvilken som helst annen tjenesteleverandør. I slike tilfeller kan kommunen og private tjenesteleverandører komme i et konkurranseforhold samtidig som kommunen også kan ha ansvar for å sikre tjenestetilbud fra private leverandører.

2.2 Stykkprisbasert finansiering

I utgangspunktet kan tilskuddsmidlene vi her taler om teknisk sett fordeles på to måter – via såkalte kuponger eller sjekker til brukeren eller som stykkprisbetaling til tjenesteleverandøren som illustrert i figur 2.1

Figur 2.1 Overføring av tilskuddsmidler med kuponger og stykkpris



Pengene kan for så vidt følge brukeren også på andre måter, for eksempel gjennom fradragberettigede utgifter i selvangivelsen, gjennom subsidier eller ved andre økonomiske innretninger. Det vil imidlertid føre for langt å drøfte slike spesielle ordninger her.

Stykkprisfinansiering er vanligvis et uttrykk for at tjenesteleverandør mottar en refusjon fra det offentlige for å ha utført en tjeneste for en bruker. Stykkprisfinansiering omtales da primært som et insentivsystem; jo flere brukere og større produksjon, desto lavere enhetskostnader (inntil en viss grense) og høyere nettoinntekter. Kjente eksempler på stykkprisfinansiering finner vi innenfor sykehussektoren. Ved innføring av innsatsstyrt finansiering fra 1. juli 1997 ble de somatiske sykehusenes inntektsside gjort delvis avhengig av behandlingsaktiviteten. Dette skjer ved at staten refunderer 50 prosent av kostnadene for hver innlagte pasient sykehusene behandler. Ordningen omfatter behandlinger som skjer på oppdrag fra fylkeskommunene ved både offentlige

og private somatiske sykehus². Før 1997 var det bare behandling i poliklinikk som hadde aktivitetsavhengig finansiering ved sykehusene.

Når tjenesteleverandøren stimuleres til å presse prisen ned, er intensjonen å oppnå størst mulig fortjeneste. Prisreduksjonen kan imidlertid ikke ses som ledd i markedsføring overfor potensielle brukere. Dette fordi tjenesteleverandøren ikke kan påvirke etterspørselen etter tjenester (et sykehus kan for eksempel ikke generere benbrudd eller fødsler).

Betalingskuponger er et uttrykk for at den enkelte bruker tildeles en rett gjennom å motta en kupong (evt en sjekk) som kan utløse en gitt tjeneste og da gjerne inntil en gitt verdi. Vi kjenner ikke til bruk av betalingskuponger i Norge. I andre nordiske land har man derimot erfaring med slike systemer. I den svenske kommunen Nacka får innbyggerne sjekker til å betale for ulike velferdstjenester, skole og barnehageplasser. Innbyggerne har full valgfrihet med hensyn til hvor og hos hvem de vil innløse sjekkene. Private og offentlige tjenesteleverandører konkurrerer på lik linje om å tiltrekke seg brukere som vil kjøpe nettopp deres tjenester.

Folketrygdens refusjon for konsultasjon og behandling hos privatpraktiserende helsepersonell (leger, psykologer, fysioterapeuter) kan imidlertid ses som en form for kupongsystem, men der brukeren får pengene indirekte via tjenesteleverandør. Til tross for at disse pengene i dagligtale omtales som legenes trygderefusjon tilhører de i realiteten pasientene, men utbetales av praktiske årsaker til tjenesteleverandøren.

Pengene er øremerket en bestemt tjeneste og skal følgelig ikke benyttes til andre formål. I de fleste tilfeller forsøkes det tatt høyde for at pengene ikke brukes til noe annet enn forutsatt, ved at kupongen bare kan utløses for en bestemt tjeneste eller ved at pengene først utbetales når tjenesten er ”kjøpt” av bruker eller utført av tjenesteleverandør.

Det kan anføres flere ulikheter mellom kupong- og stykkprissystemer, for eksempel at de er innrettet mot ulike aktører, eller at én bruker kan utløse flere stykkpriser, men bare motta én kupong. I en rapport fra de nordiske konkurransemyndigheter om konkurranseutsetting av kommunal virksomhet settes det likhetstegn mellom begrepet pengene følger brukeren og kuponger, mens stykkprisfinansiering beskrives som et insentivsystem.

Etter vår vurdering følger pengene brukeren, enten de kanaliseres via kuponger til brukeren eller via stykkprisrefusjoner til tjenesteleverandør. Videre er begge finansieringsformene aktivitetsavhengige, og utløsning av tilskuddsmidlene er knyttet til enkeltbrukere. Etter vår vurdering har betalingskuponger og stykkprisrefusjon i økonomisk forstand mange viktige fellestrekk. For enkelthets skyld vil vi derfor benytte uttrykket stykkpris som en fellesbetegnelse for betalingskuponger og stykkprisrefusjoner.

² Pengene fordeles til fylkeskommunen, som i prinsippet står fritt med hensyn til hvordan de vil finansiere sine sykehus. Fylkeskommunene benytter i varierende grad tilsvarende finansiering overfor sykehusene som staten gjør overfor fylkeskommunene.

2.3 Fritt brukervalg

At tilskuddsmidlene fordeles som stykkpriser er ikke tilstrekkelig for å definere en tilskuddsordning som en pengene følger brukeren-ordning. Vi vil også legge avgjørende vekt på brukerens innflytelse over hvem som skal levere ham tjenesten.

Når brukeren fritt kan velge hvem som skal levere tjenesten, kan flere positive effekter oppnås. Brukeren får en frihetsfølelse- «jeg bestemmer selv». Dette kan igjen skape en positiv innstilling og forpliktelse til å oppnå gode resultater – «jeg har selv valgt denne skolen fremfor andre skoler, og da må jeg vise at jeg gjorde et riktig valg ved å få gode karakterer».

I denne rapporten vil vi legge vekt på en tredje effekt– at brukernes muligheter til fritt valg skaper et grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandørene. Leverandørene får et incitament til å bedre kvaliteten på tjenestene og redusere prisene i den hensikt å tiltrekke seg flere brukere. I kapittel 4 vil vi drøfte hvilke forutsetninger som kan være viktige for at det blir et grunnlag for konkurranse.

2.4 Oppsummering

I drøftingen av hva vi forstår med en pengene følger brukeren-ordning har vi valgt å legge følgende betingelser til grunn:

- Tilskuddsordningen må være basert på stykkprisfinansiering. Dette vil innebære at
 - staten fordeler tilskuddsmidlene per individ eller bruker (som kan motta pengene direkte eller indirekte)
 - tilskuddsbeløpet er aktivitetsavhengig
- Brukeren må fritt kunne velge hvilken tjenesteleverandør han vil kjøpe tjenesten av.

Barnetrygd (og flere andre trygdeordninger) er eksempel på overføring av statlige midler som ikke kan defineres som pengene følger brukeren-ordninger, selv om tilskuddets størrelse beregnes etter antall individer og brukeren har frihet til å bestemme hva pengene skal benyttes til. Barnetrygden avviker fra pengene følger brukeren-ordninger ved at den gis til en definert brukergruppe, men ikke for noen bestemt tjeneste. Når det ikke er definert hvilken tjeneste pengene skal brukes til, finnes heller ingen definerte tjenesteleverandører som brukeren kan velge blant.

3 Hvorfor vil vi ha konkurranse?

Rapporten har ikke som siktemål å gi noen redegjørelse om konkurranse. Det er imidlertid grunn til å reflektere noe over hva som kan oppnås med konkurranse mellom leverandører av offentlige tjenester, og at konkurranse kan ha noen utilsiktede og – etter manges oppfatning – uheldige sider.

3.1 Konkurranse kan øke effektiviteten

Ideelt sett skal konkurranse bidra til høyere effektivitet. I mange sammenhenger kan det være nyttig å vurdere effektivitet i to ulike perspektiver. For det første er det et spørsmål om tjenesteytingen er organisert på billigst mulig måte. I dette perspektivet er det ikke et spørsmål om hvorfor noe gjøres, men på hvilken måte det gjøres. For det andre er det et spørsmål om de riktige tingene gjøres for å nå målene. Det hjelper litt å produsere noe til lave kostnader dersom ingen er interessert i produktet. Det er med andre ord et spørsmål om produksjonen er målrettet.

I statlige tilskuddsordninger er betalingssatsen ofte fastsatt – enten gjennom at tilskuddssatsen dekker 100 prosent av hva det koster å fremskaffe tjenesten, eller ved at det i tillegg til tilskuddssatsen er satt et tak for egenandelen som brukeren selv skal betale. Da har tjenesteleverandøren lite å hente på å redusere prisen, i alle fall når det gjelder å markedsføre seg overfor potensielle brukergrupper. For den enkelte leverandør vil det være gjennom å øke kvaliteten på tjenestene at mulige konkurransefortrinn i forhold til andre leverandører kan oppnås.

3.2 Konkurranse kan øke kvaliteten

I likhet med effektivitet kan kvalitet vurderes ut fra ulike perspektiver. Vi har valgt å splitte kvalitetsbegrepet opp i brukerkvalitet og ekspertkvalitet for å illustrere at oppfatningen av kvalitet kan ha sammenheng med hvem som foretar vurderingen.

Brukerkvalitet har å gjøre med hvordan brukeren vurderer tjenesten, om ved kommende opplever at tjenesten dekker brukerens behov og svarer til forventningene. Med ekspertkvalitet forstår vi derimot den standard eksperter innenfor feltet mener en tjeneste bør ha – gitt dagens teknologi og kunnskap. I tillegg kan kvaliteten også vurderes ut fra hvilke kvalitetssikringsrutiner den enkelte tjenesteleverandør eller virksomhet har innført.

Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom bruker- og ekspertdefinert kvalitet. Brukeren kan vektlegge andre trekk ved tjenesten enn eksperten. For eksempel kan den personlige relasjonen mellom bruker og tjenesteyter fremstå som viktigere for brukeren enn om vedkommende er faglig oppdatert. Ulikheter kan også skyldes at brukeren ikke er i stand til å vurdere sentrale trekk ved

tjenesten. Dette vil særlig være tilfellet detjenesten forutsetter at tjenesteleverandør har ekspertkunnskap og der virkningene av tjenesten først er synlig etter lang tid – om i det hele tatt.

3.3 Men konkurranse er ikke bare bra...

I flere sammenhenger vises det til at konkurranseutsetting gir både billigere og bedre tjenester. Det kan imidlertid ikke underslås at resultatet også kan bli billigere tjenester, men med redusert kvalitet eller bedret kvalitet, men dyrere tjenester.

Dersom en tilskuddsordning der pengene følger brukeren fremmer konkurranse mellom tjenesteleverandørene, kan dette også få utilsiktede og uheldige konsekvenser i forhold til om tjenesten er rammefinansiert.

Særlig hevdes det at en i forbindelse med konkurranseutsetting kan få skjevheter i fordelingen av tilbud. Videre hevdes det at en kan få problemer med å innfri sentrale velferds mål. Disse to innvendingene henger ofte sammen – på den måten at de som mest trenger tjenesten, hevdes å være blant de som lettest faller utenfor når tjenesteproduksjonen konkurranseutsettes.

Ett mulig resultat av konkurranseutsetting kan være at realisering og opprettholdelse av kollektive goder undergraves. En ubegrenset frihet til valg av sykehus kunne medføre at alle ønsker behandling på regionsykehus. Dermed ville grunnlaget for å opprettholde virksomheten ved lokalsykehusene forsvinne. Dette ville være uheldig med tanke på flere velferds mål (lokal beredskap, geografisk spredning av velferdstilbud, opprettholdelse av arbeidsplasser m.m.)

Et annet eksempel er risikoen for «A-leverandører» og «B-leverandører». Det er nærliggende å tenke seg at skoler kan få slike stempler. Resultatet kan bli at de beste elevene og lærerne samles i A-skolene, mens de mindre attraktive B-skolene får problemer med å tiltrekke seg både elever og lærer. Mange vil hevde at denne segregeringen er uheldig fordi både flinke så vel som svake elever har best av å gå i blandede klasser.

Vi vil også peke på at det kan være store kostnader forbundet med pengene følger brukeren-ordninger. Fra statens side kreves det et sett av reguleringer for å sikre lik og reell konkurranse. For brukerne vil det være kostnadsforbundet med å innhente informasjon om tjenestene, slik at de er i stand til å treffe de ”riktige” valgene.

Brukerens muligheter og begrensninger i forhold til å skaffe seg informasjon om en tjenestes kvalitet har også sammenheng med hvilken type tjeneste det dreier seg om. Dette redegjøres nærmere for i avsnitt 4.3.

4 Hva gir grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandører?

Vi vil i dette kapitlet redegjøre for noen viktige egenskaper ved tilskuddsordninger som antas å ha betydning for om og i hvilken grad det blir konkurranse mellom tjenesteleverandørene. Disse egenskapene eller trekkene kjennetegner både ordningene som sådanne og de tjenester som staten ønsker å sikre gjennom etablering av tilskuddene.

Sørensen (1999) drøfter under hvilke betingelser rett til fritt valg av produsent av offentlige tjenester fremmer konkurranse mellom offentlige og private virksomheter, og viser til at det er betydelige innslag av forbrukervalg i norsk offentlig sektor blant annet innenfor etermediene, teletjenester og elektrisitetsforsyningen. Også innenfor de offentlige kjernetjenestene gis det i dag en viss anledning til å velge mellom tjenesteleverandører. Her kan blant annet nevnes pasienters valg av allmennlege, prinsippet om fritt sykehusvalg og foreldres valgfrihet ved søknad om barnehageplass.

Ifølge Sørensen (1999) har fritt forbrukervalg bare i beskjeden grad skapt konkurranse mellom produsenter av offentlige kjernetjenester, og spørsmålet blir hva som skal til. Finansieringssystem, grad av offentlig regulering av tjenestene og tilgang på informasjon om tjenestenes kvalitet og priser antas å ha betydning for at fritt forbrukervalg skal være konkurransefremmende.

I gjennomgangen av hver enkelt tilskuddsordning omtaler vi regulering av tjenesten/sektoren for seg. Tilskuddsordningenes finansiering og brukernes informasjon om tjenestene inngår derimot som premisser i vurderingen av konkurransegrunnlaget.

4.1 Finansieringssystem

To viktige elementer i finansieringen som har betydning for intensiteten i konkurransen er gitt når det gjelder tilskuddsordningene vi studerer; tjenestene finansieres av det offentlig og tjenesteleverandørens inntekter er aktivitetsavhengige. At tjenestene finansieres av det offentlige kan virke konkurransehemmende (reguleringer og annet), mens aktivitetsavhengig finansiering antas å ha motsatt effekt.

Når det gjelder øvrige sider ved finansieringen vil vi se på i hvilken grad brukerne belastes med egenandel eller egenbetaling for tjenestene. Egenandelen tilsvarende prisen brukeren betaler for tjenesten. Dette vil ha betydning for intensiteten i konkurransen på minst to måter:

Ved lav eller ingen egenandel svekkes eller oppheves prisen som middel til å rasjonere en knapp ressurs; jo billigere tjenesten er for brukeren, jo lettere oppstår overskuddsetter spørsel. Dermed undergraves leverandørens økonomi

miske motiv for å trekke til seg kunder gjennom forbedret effektivitet, lavere priser og økt kvalitet.

Videre vil utformingen av egenbetalingen påvirke brukernes motivasjon til å søke etter leverandører med lave priser. Hvis egenandelen er konstant, vil brukeren – ut fra sitt kjennskap til tjenesten – trolig etterspørre den tjeneste han antar har høyest kvalitet. Foruten de tilfeller der det er fastsatt en bestemt pris vil også maksimalpris ofte fungere som konstantpris. Dette fordi tjenesteleverandør benytter anledningen til å oppnå så høye inntekter som mulig. Hvis prisen derimot er gradert etter tjenestens standard, vil brukeren trolig være mer nyansert og vurdere i hvilken grad han faktisk behøver tjenesten med høyest kvalitet.

Praktiske forhold, som hvorvidt det offentlige dekker brukerens reisekostnader, vil også kunne ha betydning. Hvis reisekostnadene er høyere enn gevinsten ved å bytte leverandør, vil leverandøren nærmest brukeren bosted få monopolumakt. Følgelig svekkes insentivene for den lokale leverandøren til å skjerpe seg på kvalitet og pris.

Endelig vil vi nevne at det er nødvendig for tjenesteleverandør å ha tilstrekkelig handlefrihet til å konkurrere om nye brukere. Dette innebærer blant annet at leverandørenes inntekter, som vil variere avhengig av brukertilstrømmingen, må kunne disponeres fritt. I praksis betyr dette at de som leverer tjenestene må være nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner.

4.2 Offentlig regulering

I tillegg til hvordan en tjeneste er finansiert, vil vi fokusere på grad av offentlig regulering. Generelt forventer vi at jo mer staten regulerer utformingen av en tjeneste desto mindre spillerom har tjenesteleverandøren til å utforme tilbudet sitt, og desto mindre interessant blir det for brukeren å bytte leverandør.

Reguleringer kan rettes inn mot kvaliteten på sluttproduktet eller tjenesten. Minstestandarder svekker konkurransen mindre enn standardkrav som nøyaktig regulerer kvaliteten på en tjeneste. Forskjellene mellom leverandørenes produkter blir dermed små.

Reguleringene kan også sette krav til ressursinnsats og organisering, slik som administrative rutiner, personellens kvalifikasjoner, bemanning, utstyr og bygninger. Når ressursinnsatsen er bestemt gjennom overordnede reguleringer, kan det være at motivasjonen til å redusere kostnadene svekkes. Denne typen reguleringer er ikke enestående for offentlig virksomhet. På sett og vis kan dette sammenlignes med diverse kvalitetssikringsrutiner i private virksomheter.

Endelig vil vi nevne at staten kan styre adgang til eller forbud mot etablering av nye tjenesteleverandører samt klage- eller byttemuligheter for brukerne. Dette er forhold som også kan ha innvirkning på intensiteten i konkurransen mellom tjenesteleverandørene.

Selv om offentlige reguleringer kan svekke konkurransen, vil det være kvaliteter ved tjenestetilbudet som ikke lar seg regulere. Dette gjelder for flere av tjenestene som tilskuddsordningene vi her ser på, er rettet inn mot. Det kan for eksempel være betydelig rom for kvalitetskonkurranse mellom både barnehager, private skoler og opptreningsinstitusjoner.

4.3 Brukerinformasjon

En nødvendig betingelse for konkurranse mellom tjenesteleverandørene er at brukerne har tilgang på og interesse av å skaffe seg informasjon om tjenestene de skal etterspørre.

For å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne må følgende krav oppfylles:

- Tjenesteleverandørene må ha evne og vilje til å tilrettelegge og publisere informasjon om tjenestene
- Informasjonen må faktisk være tilgjengelig og forståelig for brukerne
- Brukerne må være i stand til å nyttiggjøre seg informasjonen.

Brukernes kunnskap om kvaliteten på en tjeneste kan være begrenset av flere grunner. I tillegg til manglende forutsetninger hos brukeren selv er det ulike forutsetninger knyttet til selve tjenestene. Generelt er det lettere å observere egenskaper ved noen typer tjenester enn ved andre. Sørensen (som refererer til Tirole 1989) klassifiserer tjenester eller goder etter hvor problematisk det er å skaffe informasjon om dem:

- Tjenester der brukeren kan observere kvaliteten allerede førkjøpet
- Tjenester der brukeren kan registreres kvaliteten etter en tid
- Tjenester der brukeren ikke kan vurdere kvaliteten selv etter lang tid

Den første typen tjenester vil i utgangspunktet ha de mest informerte brukerne. Tjenestene kjennetegnes ved at brukeren kan observere kvalitet og andre egenskaper før valg av tjenesten, altså i søkefasen. Tjenestene beteges derfor som søkegoder. Likevel er det kostnader forbundet med å samle informasjonen som kan begrense brukernes forutsetninger for å velge den beste og billigste tjenesten. I enkelte tilfeller er det lagt til rette for at brukerne – enten frivillig eller tvungent – kan bedre sine forutsetninger ved å benytte såkalte agenter overfor tjenesteleverandørene. I tillegg kan informasjonsproblemet reduseres ved at brukerne kan gjøre seg kjent med andre brukeres erfaring med den samme tjenesten.

De to siste typer tjenester karakteriseres som erfaringsgoder og tillitsgoder avhengig av når og i hvilken grad brukeren kan få kjennskap til tjenestens kvalitet. Omsetning av slike tjenester innebærer en risiko for at tjenesteleverandøren svekker kvaliteten og innhenter en kortsiktig gevinst. Igjen kan det være hensiktsmessig for brukeren å bruke andre aktører somkjenner markedet.

I avsnitt 3.2 redegjorde vi for at oppfatningen av kvalitet kan ha sammenheng med hvem som foretar vurderingen. Tabell 4.1 illustrerer at brukere og

eksperter har ulike forutsetninger for å tilegne seg informasjon og kunnskap om kvaliteten på de ulike kategorier tjenester.

Tabell 4.1 Forholdet mellom informasjonsmottaker og tjenestetype

| | Søkegoder | Erfaringsgoder | Tillitsgoder |
|-----------|-----------|----------------|--------------|
| Brukere | Ja | Kanskje | |
| Eksperter | | Ja | Kanskje |

4.4 Oppsummering

På bakgrunn av gjennomgangen av ulike egenskaper ved tilskuddsordningene vil vi vurdere hvorvidt det er grunnlag for og/eller faktisk eksisterer konkurranse på pris og kvalitet mellom tjenesteleverandørene.

Vurderingen av en eventuell priskonkurranse gjøres i forhold til prisen eller egenandelen brukeren må betale for tjenesten. Viktige forhold her vil være hvilken innflytelse leverandøren har over utformingen av og størrelsen på egenandelen. Også i vurderingen av konkurranse på kvalitet vil utforming av egenandel være viktig. Videre vil vi legge vekt på grad av offentlig regulering og om det gis informasjon om tjenesten som er tilgjengelig og som når frem til brukeren.

Sist, men ikke minst er grunnlaget for konkurranse mellom tjenesteleverandør – både på pris og kvalitet – betinget av at tilbudet av tjenesten er større enn etterspørselen.

5 Tilskudd til barnehager

5.1 Generelt om tilskuddsordningen

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til at alle familier som ønsker det, skal få et barnehagetilbud. Målsettingen er således mer rettet inn mot å fremskaffe et barnehagetilbud enn mot å gi (potensielle) barnehagebrukere et økonomisk tilskudd slik at de lettere skal ha råd til å benytte seg av tjenesten. Dette understrekes av at i St.prp. nr. 1 (1998–99) for Barne og familiedepartementet vurderes graden av måloppnåelse i forhold til antall nye barnehageplasser hvert år og dekningsgraden i forhold til antall barn og ikke i forhold til om tilskuddet er tilpasset brukernes økonomiske situasjon.

For 1998 ble det bevilget om lag 4,3 milliarder kroner i statlig tilskudd til barnehager. Ved utgangen av 1997 var det 184 000 barn som hadde plass i barnehage. Gjennomsnittlig tilskudd per barnehagebarn blir således om lag 23 400 kroner.

Ifølge Barne- og familiedepartementet var det 6 260 barnehager ved utgangen av 1997. Av disse var 3 285 private og hadde om lag 42 prosent av samlet antall plasser, dvs. 77 000 plasser. En vesentlig del av de private barnehagene er eid av ideelle lag og foreninger, men det er også kommersielle aktører som eier barnehager.

5.2 Er tilskudd til barnehager en penger følger brukeren-ordning?

5.2.1 Er tilskudd til barnehager stykkprisbasert?

Statens driftstilskudd til barnehager går til alle barnehager som oppfyller kravene i barnehageloven og utbetales via fylkesmannen til kommunene. Kommunen er ansvarlig for å videresende pengene til private barnehager. Siden dette er et øremerket tilskudd, er kommunene bundet til å bruke sin del av tilskuddet til drift av de kommunale barnehagene.

Satsene for tilskuddet fastsettes i forbindelse med behandling av statsbudsjettet, og varierer med alder og oppholdstid i barnehagen, fra snaue 4 000 kroner for barn over 3 år med kort ukentlig oppholdstid til drøye 36 000 kroner for barn under 3 år med lang ukentlig oppholdstid. Tilskuddet til den enkelte barnehage ett år fastsettes med utgangspunkt i fordelingen av barn etter alder og oppholdstid per 15. desember foregående år.

Tilskuddet er knyttet til det enkelte barn, men det er barnehagen som mottar og disponerer tilskuddet. Tilskuddet blir justert dersom det er endringer i antall barn, deres oppholdstid og alder. Etter vår vurdering innebærer dette at tilskuddet er stykkprisbasert.

5.2.2 Kan brukeren velge barnehage?

I motsetning til hva som er tilfellet i skolesektoren finnes det ikke barnehagekretser. Foreldrene står i utgangspunktet fritt til å søke sine barn inn i den barnehagen de ønsker, enten denne er privat eller kommunal.

Enkelte forhold kan imidlertid begrense foreldrenes valgfrihet. For det første vil kommunale barnehager ikke ha noen økonomiske insitamenter til å ta inn barn fra andre kommuner. For det andre vil det trolig være et ønske – både fra foreldrene og barnehagen – om at barnehagen bør være i barnas nærmiljø. For det tredje er det i flere kommuner og for enkelte aldersgrupper av barn knapphet på tilbud, slik at foreldrene i realiteten ikke kan velge, men må akseptere hva de blir tilbudt.

Etterspørselen etter barnehageplasser avhenger også av alternative ordninger for barnetilsyn (eget tilsyn, dagmamma eller annet). Rammebetingelsene for eget tilsyn av barn under 2 år ble vesentlig endret ved innføring av kontantstøtten. Kontantstøtten har blant annet som formål å sikre familiene mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn og at familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn (Ot.prp.nr. 57 (1997–98)). Barne og familiedepartementet antar at innføringen av kontantstøtten vil redusere etterspørselen etter barnehageplasser (jf. budsjettproposisjon for 1998–99), og sier at i kommuner med full eller tilnærmet full barnehagedekning vil det kunne bli overskudd av plasser. Departementet antar at tidligere anslag for behov bør nedjusteres, og peker på at flere kommuner som ikke har full barnehagedekning har redusert utbyggingstakten for å se hvilken betydning kontantstøtten vil få for etterspørselen etter barnehageplasser.

Endelig vil vi nevne at opptak til barnehagene ofte blir gjort sentralt. I et slikt perspektiv er de kommunale barnehagene deler av samme organisasjon, og derfor i begrenset konkurranse med hverandre. Vi vil imidlertid peke på at dette ikke hindrer at det blant brukerne kan danne seg oppfatninger om gode og dårlige barnehager, noe som også får konsekvenser for hvilke barnehager de primært ønsker sine barn inn i. I tillegg vil vi vise til at en betydelig del av barnehageplassene tilbys av andre enn kommunen.

5.2.3 Oppsummering

Etter vår vurdering er tilskudd til barnehager stykkprisbasert. Det er diskutabelt i hvilken grad brukerne hittil har opplevd valgmuligheter i forhold til barnehager. Om det blir et reelt forbrukervalg innenfor barnehagesektoren i tiden fremover avhenger blant annet av hvordan kontantstøtten virker inn på den videre utbyggingstakten.

Selv om realiteten i det frie forbrukervalget er noe usikker, er tilskudd til barnehager, etter vår oppfatning, en pengene følgerbrukeren-ordning.

5.3 Regulering av barnehagesektoren

Staten legger i dag grunnlaget for utforming og innhold i barnehagene gjennom barnehageloven med tilhørende forskrifter og gjennom tilskudd til barnehager. Barnehageloven regulerer krav til styrer og det pedagogiske personalets kvalifikasjoner og dessuten til ute- og inneareal. Loven stiller også krav om at det skal være foreldreutvalg og samarbeidsutvalg i den enkelte barnehagen for å sikre kommunikasjon mellom barnehage og foreldre.

Det pedagogiske innholdet reguleres gjennom rammeplan for barnehagene, som er en forskrift med hjemmel i barnehageloven. Rammeplanen setter opp forpliktende mål og rammer for arbeidet i barnehagene, men skal ikke gi detaljerte føringer for virksomheten eller hindre lokal frihet, tilpasning og variasjon.

Kommunene har, i tillegg til å være eiere av og driftsansvarlige for de kommunale barnehagene, flere oppgaver innenfor barnehagesektoren.

Kommunene skal for det første godkjenne barnehager. Dette innebærer å vurdere om barnehagen fyller lovens krav blant annet til ute- og inneareal og personalets kompetanse. Kommunene kan ikke legge vekt på det lokale behovet for barnehageplasser i sin vurdering. Det er derfor ingen styringsmekanismer for å hindre overetablering av barnehager. For staten er dette uproblematisk da det bare gis tilskudd til besatte barnehageplasser og ikke til barnehager eller barnehageplasser som ikke blir benyttet. For kommunene kan det imidlertid bli et problem hvis økningen i antall private barnehager fører til at søkningen til kommunale barnehager blir mindre enn kapasiteten.

For det andre skal kommunene føre tilsyn med barnehagene. Det innebærer å gi veiledning til barnehager, slik at de drives i overensstemmelse med loven. Tilsynet omfatter de fysiske forhold i barnehagen, som ute og inneareal, personalets kompetanse og oppfølging av at det pedagogiske innholdet er i samsvar med rammeplan for barnehager. Kommunene skal også påtale brudd på lover og regler og se til at disse blir rettet på. Barnehagekonsulenten i kommunen legger (jf. Statskonsult Rapport 1998:3) stor vekt på å følge opp klager fra foreldre. Foreldrenes klagemuligheter – ikke bare til barnehagen, men også til tilsynsorganet – bør gjøre det lettere å ta opp svakheter i tilbudet. Det må imidlertid understrekes at kommunene kan havne i en dobbeltrolle som tilsynsorgan og barnehageeier.

For det tredje kan kommunene påvirke prisen og dermed konkurranseforholdet mellom kommunale og private barnehager avhengig av om de gir tilskudd eller annen form for støtte til private barnehager.

5.4 Konkurransen på pris?

I 1996 var årlig gjennomsnittlig kostnad for å drive en kommunal barnehageplass 100 000 kroner for barn under 3 år og 50 000 kroner for barn over tre år. Private barnehager uten kommunalt tilskudd lå henholdsvis 10 000 og 5 000 kroner lavere. Ifølge Barne- og familiedepartementet kan denne forskjellen

langt på vei forklares ved at kommunale barnehager i større grad enn private har barn med funksjonshemninger eller andre typer problemer som krever særlig oppfølging. I tillegg vises det til større frivillig innsats i private barnehager. Departementet mener derfor at kostnadsforskjellen ikke forårsakes av ulik organisering og drift av barnehagene, men er en følge av ulik eierstruktur.

Om lag 45 prosent av de private barnehagene mottar kommunal støtte. Ifølge Statskonsults Rapport 1998:3 kan støtten dreie seg om gratis tomt, driftsgaranti, bankgaranti og andre former for økonomisk støtte uavhengig av hvor mange barn som er i barnehagen. Det kommunale tilskuddet kan også være knyttet til antall barn i barnehagen. Etter å ha tatt hensyn til andre inntekter for barnehagene, utgjør foreldrebetalingen i gjennomsnitt 45 prosent av kostnadene i private barnehager og 29 prosent i de kommunale. Dette innebærer at en kommunal barnehageplass for barn over tre år i gjennomsnitt koster 14 500 kroner, mens en tilsvarende plass i privat barnehage koster brukeren 20 250 kroner.

Statistisk sentralbyrå har gjennomført en foreldrebetalingsundersøkelse som viser at det også har vært en markert forskjell i prisutviklingen for barnehagetjenester mellom de ulike landsdelene. SSB har undersøkt om prisen i de private barnehagene påvirkes av prisen på kommunale barnehageplasser i samme kommune. Når en ser på tallene på regionnivå er det ingen sammenheng mellom utvikling i priser og grad av barnehagedekning. Dette kan gi grunnlag for en hypotese om at prisen på barnehagetjenester ikke påvirkes vesentlig av forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Vi vil imidlertid peke på at siden barnehager er en tjeneste som i all hovedsak tilbys og forbrukes innenfor den enkelte kommune, gir ikke nødvendigvis regionstall et riktig bilde.

I kommuner som ikke yter tilskudd til private barnehager, vil disse barnehagene vanskelig kunne konkurrere på pris med kommunale barnehager. Prisdifferansen mellom private og kommunale barnehager vil da bli så stor at det fremstår som uinteressant for private barnehager å konkurrere på pris med de kommunale. Stor prisdifferanse mellom kommunale og private barnehager kan imidlertid få private barnehager til å bestrebe seg ytterligere på å holde lavest mulig pris.

I kommuner der private barnehager mottar kommunal støtte, ligger det til rette for en konkurranse på pris dersom det er overskudd på barnehageplasser.

5.5 Konkurransen på kvalitet?

Vi kjenner ikke til undersøkelser som viser hva brukerne legger vekt på når de vurderer kvaliteten på barnehageplassen, og hvilken betydning brukernes opplevelse av kvalitet har for deres valg av barnehage.

Dersom brukerne er misfornøyde med tjenesten, kan de i prinsippet skifte tjenesteleverandør eller klage på tilbudet. De senere årene har det – særlig for de minste barna – vært knapphet på barnehageplasser. Mange er trolig tilfredse med i det hele tatt å få barnehageplass, og barnehagene har raskt kunnet fylle

opp ledig kapasitet. Foreldre har derfor i begrenset grad hatt anledning til å bytte barnehage, og barnehagen har i liten grad blitt økonomisk rammet av reduksjon i antall barn.

Selv om enkelte barnehager kan ha opplevd ”kundeflukt”, har dette trolig heller ikke hatt noen betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet hittil.

Innenfor barnehagesektoren setter ekspertkrav til kvalitet og eksterne kvalitets-sikringsrutiner i prinsippet en minimumsnorm for kvalitet i barnehager. Dette forhindrer selvfølgelig ikke at de enkelte barnehager og kommuner har ulike tolkninger og praktiseringer av disse kravene. Den ekspertdefinerte kvalitet kommer blant annet til uttrykk i lov- og forskriftsverk, noe som er nærmere redegjort for i avsnitt 5.3.

Kommunene og fylkesmannen har kontrollansvar knyttet til den årlige søknads og tildelingsprosessen for tilskuddet. Denne kontrollen foretas med utgangspunkt i årsmeldinger, årsregnskap og øvrige meldinger som sendes inn i løpet av året. I tillegg kan kommunene benytte barnehagenes godkjenninger som kontrollgrunnlag.

Det kan hevdes at fordi det har vært mangel på barnehageplasser, har det vært nødvendig å sikre kvaliteten på barnehagetjenester gjennom offentlig styring. Videre kan en da hevde at dersom det blir overskudd på barnehageplasser, vil en slik styring bli overflødig eller få redusert betydning fordi foreldre vil velge barnehagene med høyest kvalitet (i forhold til pris). Vi har i avsnitt 4.3 pekt på at det varierer hvor lett brukeren kan vurdere kvaliteten på en vare. Mens enkelte av de ekspertdefinerte kvalitetskravene, slik som barnehagens ute- og inneareal, relativt lett kan vurderes av foreldre, er andre deler (for eksempel gjennomføringen av det pedagogiske opplegget) vanskeligere å observere

Med en så vidt omfattende regulering av barnehagesektoren er det, etter vår vurdering, begrensede muligheter for å utforme barnehagetilbud på radikalt ulike måter og dermed kunne konkurrere på kvalitet. Samtidig vil vi peke på at barnehager representerer en type tjeneste som sjelden lar seg regulere fullt ut og alltid vil ha rom for individuell utforming.

5.6 Oppsummering

Regelverket knyttet til tilskudd til barnehager definerer hvem som kan motta tilskuddet, når det kan gis og hvor stort det kan være. Regelverket for å sikre kvaliteten på barnehagetjenestene er også omfattende.

Det offentlige har muligheter til å styre målgruppe for og størrelse på tilskuddet.

Vi kan ikke se at det verken er grunnlag for eller faktisk eksisterer vesentlig konkurranse på pris eller kvalitet i tilknytning til barnehager. Dette hengertil dels sammen med at etterspørselen hittil langt har oversteget tilbudet, slik at det ikke har vært et markedsbasert insitamant i retning av lavere pris og høyere

kvalitet. Til dels henger den manglende konkurransen også sammen med at barnehagenes innhold og utforming i stor grad er standardisert gjennom lover og regler.

I kommuner som gir tilskudd til private barnehager, vil det være grunnlag for konkurranse mellom de kommunale og de private barnehagene. Likhet i barnehagenes økonomiske rammebetingelser kombinert med tilgjengelig informasjon om tilbudene til foreldrene vil kunne fremme konkurranse mellom barnehagene.

6 Tilskudd til private skoler

6.1 Generelt om tilskuddsordningen

Formålet med tilskudd til private skoler er å bidra til etablering og drift av private skoler. Tilskuddsordningen har hjemmel i privatskoleloven (lov om tilskot til private grunnskolar og private skolar som gjev vidaregåande opplæring). Norge har – gjennom internasjonale konvensjoner – akseptert retten til etablering og drift av private skoler. I St.prp. nr.1 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1998–99) heter det at «denne retten må særlig ses i sammenheng med den første retten forldre har til å velge hva for skolegang barna deres skal få.»

Bakgrunnen for at tilskuddsordningen ble opprettet, var hensynet til foreldre som av overbevisningsgrunner (pedagogiske, filosofiske og/eller religiøse) ønsket en annen opplæring av barna sin enn den som ble gitt i den offentlige skolen. Denne målgruppen utgjør imidlertid bare en tredel av de skolene ordningen omfatter. Rett til statlig tilskudd har også søkere som ønsker å opprette private grunn- og videregående skoler i utlandet og skoler som har parallelt, eventuelt ikke-parallelt tilbud til offentlige videregående skoler – uavhengig av om de er berørt som foreldre og uavhengig av om motivet er overbevisningsgrunner. I Evaluering av tilskuddsordningen for private grunn- og videregående skoler (Statskonsult Rapport 1996:8) stilles det spørsmål ved at de nevnte formål med å opprette private skoler er rettighetsfestet på linje med overbevisningsgrunnene som var utgangspunktet.

I 1998 ble det gitt i overkant av 900 millioner kroner i statlig tilskudd til private skoler. Totalt ble dette fordelt på 209 skoler og omfattet tilskudd til om lag 19 300 elever fordelt mellom ulike skolekategorier på grunn- og videregående nivåer.

6.2 Er tilskudd til private skoler en penger følger brukeren-ordning?

6.2.1 Er tilskudd til private skoler stykkprisbasert?

Statstilskuddet til private skoler som får tilskudd etter privatskoleloven, blir for de fleste kategorier skoler beregnet etter satser per elev. I tilfeller der andre kriterier enn tilskudd per elev legges til grunn, har tilskudd blitt gitt etter godkjent budsjett (videregående skoler som har paralleller i statlige skoler), normalsatser per klasse (bedriftsskoler) og satser per time (for eksempel norske grunnskoler i utlandet).

Tendensen er imidlertid at stadig færre skoler får tilskuddet beregnet etter andre kriterier enn satser per elev. I St.meld. nr 45 (1997–98), Om visse endringer i tilskottsordninga for skular som får statstilskot etter lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, la departementet opp til flere endringer i beregning av tilskuddet. Det ble lagt opp til en

omlegging både for bedriftsskoler og for grunnskoler i utlandet, slik at også tilskudd til disse kategorier privatskoler skulle beregnes per elev. Hensikten med omleggingen var å lage et mer entydig tilskuddssystem.

I stor grad bygde nevnte stortingsmelding på innstillingen fra et offentlig utvalg som hadde til oppdrag å vurdere tilskuddssystemet for de private skolene (NOU 1997:16). Utvalget ble i mandatet spesielt bedt om å vurdere bruken av klassesats som alternativ eller supplement til normalsats per elev.

Prinsippet om tilskudd per elev er nå nærmest enerådene i tilskuddsberegningen, noe som befester inntrykket av at tilskuddet til private skoler er en stykkprisbasert ordning.

For å ta hensyn til kommuners og fylkeskommuners besparelser ved å ha elever i private skoler, er det laget en korreksjonsordning i inntektssystemet ved beregning av utgiftsutjevne tilskudd. Den enkelte kommune/fylkeskommune trekkes for et beløp beregnet på bakgrunn av antall elever den har i private skoler, etter en gitt sats per elev. Også dette understøtter vår konklusjon om en stykkprisordning.

6.2.2 Kan brukeren velge skole?

Med fritt brukervalg vil vi her forstå hvilke muligheter som finnes når det gjelder valg av undervisning generelt. Dette innebærer at vi ikke begrenser oss til valgfrihet blant privatskolene, men ser på i hvilken grad det er frihet til å velge undervisningstilbud blant alle skoler, både offentlige og private.

Den rettslige reguleringen av skolegang i Norge er hjemlet i grunnskoleloven og i lov om videregående opplæring. I grunnskoleloven gis barn og unge rett og plikt til å gå i grunnskolen dersom de ikke på annen måte får tilsvarende undervisning. I forbindelse med Reform-94 ble det også innført rett til 3årig videregående opplæring.

Foreldre står på dette grunnlaget fritt til å velge hvilket skoletilbud barna deres skal ha, enten offentlig skole, privat skole eller annen tilsvarende undervisning. Det vil imidlertid ligge en begrensning i hvilke skoletilbud som finnes der folk bor, og finnes det ingen tilbud utover den offentlige skolen har foreldre i realiteten liten valgmulighet. Skolenes – særlig grunnskolenes – beliggenhet antar vi har avgjørende betydning.

Videre er det rimelig å anta at prisen kan virke begrensende på valgfriheten – særlig for lavinntektsgrupper. Med unntak av skoler for funksjonshemmede der tilskuddet dekker 100 prosent av driftsutgiftene, må foreldrene betale 15 prosent av en beregnet normalsats per elev. Foruten skolepengene er det også slik at private skoler i større grad enn de offentlige er avhengige av en regelmessig praktisk innsats fra foreldrene.

6.2.3 Oppsummering

Statstilskuddet til private skoler som får tilskudd etter privatskoleloven blir for de aller fleste skolene beregnet etter satser per elev. Til tross for geografiske, økonomiske og andre mulige begrensninger vil vi likevel konkludere med at foreldre har frihet til å velge hvilket skoletilbud barna deres skal ha.

Kombinasjonen av at tilskuddet beregnes og fordeles etter antall elever og at foreldre/elever har frihet til å velge skole tilsier at tilskudd til private skoler er en pengene følger brukeren-ordning.

6.3 Regulering av private skoler

Offentlig regulering av private skoler er knyttet til godkjenning av at skolene opprettes og til godkjenning av at skolene får statlig driftstilskudd.

Privat grunnskole eller videregående skole må ha godkjenning av departementet i henhold til grunnskoleloven og lov om videregående opplæring. Utgangspunktet for den rettslige reguleringen er grunnskolelovens §13 som gir barn og unge «rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på annan måte får tilsvarende undervisning». Bestemmelsen bygger på et prinsipp om opplæringsplikt og ikke skoleplikt.

I grunnskolelovens § 14 nr. 2 heter det for øvrig at «føresegner om skuletid, undervisningstid, avgangsprøver og avgangsvitnemål etter denne lova, gjeld óg for private skular». Videre er det et vilkår at undervisningsplaner, lærere, undervisningsrom og annet utstyr er godkjent av Statens utdanningskontor. Det går ikke frem på tilsvarende måte hvilke vilkår videregående skoler må tilfreds stille for å bli godkjent. Disse skolene kan imidlertid også godkjennes etter privatskolelovens § 4b «etter undervisningsplanar godkjende av departementet».

Departementet har anledning til å trekke godkjenningen av en skole tilbake innen en viss frist dersom vilkårene i loven ikke er oppfylt.³

Kommunen og fylkeskommunen skal uttale seg før departementet godkjenner en privat grunn- eller videregående skole.

Private skoler som skal få statstilskudd må være godkjent etter privatskoleloven. Skolen må fylle bestemte vilkår og må være opprettet med ett av følgende formål:

- Religiøse og/eller etiske grunner
- Faglig-pedagogisk alternativ
- Undervisning av norske barn/ungdom i utlandet
- Fylle et kvantitativt undervisningsbehov

³ Inntil 1996 hadde departementet aldri trukket en godkjenning tilbake på grunnlag av kontroll. Noen skoler hadde imidlertid fått på legg om å bedre etterlevelsen av vilkårene innen en frist. (Statskonsult Rapport 1996: 8)

-
- Videregående yrkesrettet undervisning som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet avgjør i hvert enkelt tilfelle om skolen tilfredsstillter kravene etter privatskoleloven, og om skolen etter en samlet vurdering skal godkjennes med rett til tilskudd.

Når det gjelder regulering av målgrupper, dvs. brukere, følger det av privat skoleloven at skolene skal ha hele landet som opptaksområde og være åpne for alle som fyller vilkårene i tilsvarende offentlige skoler.

Statens utdanningskontor fører faglig, pedagogisk og økonomisk tilsyn med de private skolene (jf. privatskoleloven). Også kommunene skal, i henhold til privatskoleloven, føre tilsyn med private skoler, men ifølge Statskonsults rapport synes det uklart hva tilsynsansvaret skal gå ut på. Her kommer det også frem at kommunene opplevde at deres uttalelser i forbindelse med etablering og utvidelse av private skoler ikke ble tillagt vekt.

De private skolene skal legge frem budsjett og regnskap etter regler fastsatt av departementet (jf. privatskoleloven). Bevilgningsreglementet gir departementet og Riksrevisjonen adgang til å kontrollere at midlene benyttes etter forutsetningene.

6.4 Konkurransen på pris?

Private skoler som er godkjent som stønadsberettigede får tilskudd etter bestemmelser i privatskoleloven. Driftsutgifter for skolene beregnes i henhold til 11 regler knyttet til de ulike skoleslagene. Driftsutgiftene det gis tilskudd til, skal være de samme som for de offentlige skolene⁴. Beregningsgrunnlaget baseres som hovedregel på gjennomsnittskostnader i tilsvarende offentlige skoler. Tilskuddssatsene vedtas av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet.

Alle offentlige driftstilskudd til private skoler skal etter loven komme elevene til gode. Skolene kan derfor ikke kreve skolepenger som sammen med de offentlige tilskuddene overstiger driftsutgiftene tilsvarende utgiftsnivået ved tilsvarende offentlig skole. For private skoler (med unntak av skoler for funksjonshemmede) dekker staten 85 prosent av driftsutgiftene.

De private skolene har anledning til å belaste foreldrene med en egenandel som dermed tilsvarende 15 prosent av gjennomsnittlig utgift per elev i tilsvarende offentlig skole. Utover dette må skolene dekke sine utgifter på andre måter. Trolig har ingen av de private skolene økonomisk mulighet til å redusere prisen til under maksimalsatsen og kreve skolepenger som tilsvarende mindre enn 15

⁴ Den offentlige skolen er i dag fullfinansiert av det offentlige. På grunnskolenivå dekkes både utgifter til drift av skolen og undervisningsmateriell for barna. I den videregående skolen må elevene selv dekke undervisningsmateriell.

prosent av utgiftene. Dette tilsier at det er lite grunnlag for de private skolene til å konkurrere på pris.

Vi har ingen opplysninger som tilsier at tilskuddet også dekker reise- og oppholdsutgifter dersom skolen ligger langt fra foreldrehjemmet.

6.5 Konkurransen på kvalitet?

Siden det ikke er anledning for de private skolene til å konkurrere på pris, må en eventuell konkurranse om elever skje gjennom kvalitetsforbedringer og markedsføring av skolens fortløp.

For brukerne, som i dette tilfelle vil omfatte elever (og foreldre), vil undervisningstilbud, klassestørrelse, antall elever per lærer osv. være viktige kvaliteter. Ekspertkvalitet kommer blant annet til uttrykk i læreplan for grunnskolen. I stor grad vil vi anta at informasjonen om skolens innhold formidles via uformelle kanaler, foreldre snakker med andre foreldre og utveksler på denne måten erfaringer. Videre vil vi anta at de private skolene aktivt vil markedsføre sitt skoletilbud i form av informasjonsmateriell og informasjonsmøter for potensielle brukere. Da valg av privat skole til fordel for offentlig skole per i dag er relativt uvanlig i Norge, vil også brukerne trolig være aktive i forhold til å tilegne seg kunnskaper om slike alternative skoletilbud.

For private skoler er det trolig en realitet at brukere kan bytte tjenesteleverandør dersom skoletilbudet ikke oppfyller forventningene. Dette vil i langt større grad få konsekvenser for disse skolens økonomi enn et skolebytte ville få for en offentlig skole. Vi antar at vissheten om at skolen kan miste enkelte elever og i verste fall det økonomiske eksistensgrunnlaget virker skjerpene på skolens kvalitetsnivå. På den andre siden kan skolebytte begrenses av at elever kan finne seg midt i skoleåret og av pedagogiske grunner frarådes å bytte skole.

De private skolene er i likhet med de offentlige underlagt strenge faglige og pedagogiske krav. Etter vår vurdering vil det i første rekke være de private skolens alternative pedagogikk, ideologi eller formål som er deres viktigste konkurransefortrinn både i forhold til den offentlige skolen og i forhold til andre privatskoler. Utgangspunktet for etablering og søknad om driftstilskudd er nettopp skolens særegenhet i forhold til øvrige skoletilbud. Slik sett står de private skolene i en særstilling i forhold til tjenesteleverandører innenfor andre sektorer, der tilbudene kanskje oppfattes som mer homogene og tjenesteleverandørene har større problemer med å markedsføre sine fortrinn.

6.6 Oppsummering

Regelverket for private skoler regulerer hvilke skoler som skal få statstilskudd og hvor stort tilskuddet skal være. Det stilles vilkår om godkjenning av så vel lærere, undervisningsplaner som utstyr og undervisningsrom. Statens utdanningskontor godkjenner og fører tilsyn med disse forholdene.

Tilskuddsordningen for private skoler er utformet på en slik måte at det er lite rom for skolene til å konkurrere på pris. Prisen foreldrene må betale er regulert fra statens side og kan ikke overstige 15 prosent av en normert sats. At skolene har en teoretisk mulighet til å profilere seg ved å kreve mindre skolepenger enn den summen dette utgjør, anser vi ikke som realistisk.

Det faglige innholdet i de private skolene er i stor grad regulert, noe som begrenser grunnlaget for å konkurrere på kvalitet. Vi vil imidlertid peke på at de private skolene gjennom sitt formål, alternative pedagogikk eller annet har et viktig konkurransefortrinn som gir dem grunnlag for å konkurrere på kvalitet.

7 Fri rettshjelp

7.1 Generelt om tilskuddsordningen

Fri rettshjelp er et sosialt hjelpetiltak for personer som ikke har økonomi til selv å betale for juridisk bistand. Målsettingen med tilskuddet er å tilby fri rettshjelp til de som i følge lov om fri rettshjelp oppfyller vilkårene for hel eller delvis økonomisk støtte til juridisk bistand. Det er videre et mål å nå frem til de personer som har størst behov for fri rettshjelp. (St.prp. nr. 1 (1998–99) for Justisdepartementet).

Fri rettshjelp er avgrenset til følgende prioriterte områder:

- trygde- og pensjonssaker
- ekteskaps- og familiesaker
- erstatning for personskade og tap av forsørger
- husleiesaker (for leietaker)
- oppsigelse i arbeidsforhold
- utlendingssaker

Som hovedregel skal det ikke innvilges fri rettshjelp i saker utenfor de prioriterte områdene, med mindre saken har så stor velferdsmessig betydning for klienten at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. For enkelte saker, blant annet utlendingssaker, gis det fri rettshjelp uten at en tar hensyn til inntekt (uten behovsprøving).

Fri rettshjelp kan gis på følgende ulike måter:

Fritt rettsråd gis personer som står overfor juridiske problemer uten å være involvert i noen rettssak, anledning til å få bistand av en rettskyndig person. Rettsrådet kan omfatte råd og veiledning i konkrete eller generelle rettslige spørsmål og rettsregler.

Fri sakførsel kan gis til personer som skal føre sak for domstolene innenfor de prioriterte områdene.

Fritak fra rettsgebyr er tilskudd fra staten til noen definerte brukere av rettshjelpordningen.

Andre rettshjelpstiltak omfatter tilskudd til rettshjelpvirksomhet i regi av jusstudenter, tilskudd til Rettshjelpkontoret i Indre Finnmark (særlig rettet mot samisktalende) samt tilskudd til mindre rettshjelpstiltak, blant annet til advokater som etablerer seg eller avholder kontordager i strøk med dårlig advokatdekning.

I 1998 ble det budsjettert med drøyt 253 mill. kroner til fri rettshjelp, fordelt med henholdsvis 137 mill. til fri sakførsel, 106 mill. til fritt rettsråd og 10 mill. til andre rettshjelpstiltak. I tillegg kommer ettergivelse av rettsgebyr, som det

ikke foreligger informasjon om omfanget av. Samtidig ble det budsjettert med inntekter på drøyt 27 mill. kroner som følge av at mottakere av fri rettshjelp må betale en egenandel. Det foreligger ikke løpende oversikt over hvor mange brukere, rettsråd eller rettssaker som er omfattet av de ulike tilskuddene innenfor ordningen med fri rettshjelp.

7.2 Er fri rettshjelp en penger følger brukeren-ordning?

7.2.1 Er tilskudd til fri rettshjelp stykkprisbasert?

Lov om fri rettshjelp og tilhørende forskrifter definerer potensielle brukere av fri rettshjelp. For å få innvilget fri rettshjelp, må brutto inntekt være under 150 000 eller 170 000 kroner, avhengig av forsørgeransvar, og en formue under 100 000 kroner,⁵ det må være behov for juridisk bistand og det skal være rimelig at det offentlige betaler for den.

Fritt rettsråd innvilges i tilknytning til enkeltpersoner når de bruker advokat tjenester, men det er advokaten som mottar selve tilskuddsmidlene. Dersom advokaten antar at rettsrådet ikke vil kreve omfattende arbeid, kan hun selv innvilge fritt rettsråd innenfor de prioriterte områdene. Rettsrådet vil da bli betalt etter faste satser, uavhengig av hvor mye tid advokaten faktisk bruker på den konkrete saken. Justisdepartementet har fastsatt satser for de ulike sakene. Utgangspunktet er den statlig fastsatte timeprisen (salær) for advokatbistand (for tiden 585 kroner) multiplisert med det antall timer (4 til 12 timer) departementet har stipulert vanligvis går med til de ulike typene saker. Satsene varierer derfor mellom saksområder fra 2 340 kroner (skilsmisser) til 7 020 kroner (barnefordelingssaker). Advokatene har ikke anledning til å kreve tilleggsbetaling fra klientene. Det offentlige salæret er således en maksimal timepris. Dersom advokaten antar at saken vil ta vesentlig mer tid enn hva som ligger til grunn for beregning av standardsatsene eller at saken er utenfor de prioriterte områdene, kan fylkesmannen innvilge fritt rettsråd. Rettsrådet vil da bli betalt i forhold til medgått tid.

Fri sakførsel innvilges av fylkesmannen. Tilskuddet, som utbetales til advokatene, beregnes ut fra salærsatsene og advokatenes opplysninger om hvor mye tid de har brukt på saken. Tilskuddets størrelse fastsettes av domstolen og kan settes ned dersom advokatens krav synes urimelig høyt.

Fri sakførsel er tilsvarende fritt rettsråd og fri sakførsel basert på stykkprisfinansiering, det vil si at det er en sammenheng mellom antall brukere og tilskuddets størrelse.

Fritak for rettsgebyr og andre utgifter kan innvilges av fylkesmann og domstol. Den som bringer en sak inn for retten, skal normalt betale et rettsgebyr (for tiden på 530 kroner). Vedkommende kan også bli pålagt å betale utgifter

⁵ Regelverket for fri rettshjelp er relativt komplisert og regulert gjennom flere lover og forskrifter. Vi trekker her frem hovedtrekkene ved ordningen som har betydning i forhold til de tema vi tar opp og viser for øvrig til rundskriv om fri rettshjelp fra Justisdepartementet for en mer detaljert redegjørelse for ordningen.

som påføres vitner som ikke har interesse i sakensamt enkelte av domstolens utgifter. Hvor stort tilskudd som innhentes av den enkelte domstol i løpet av et år, avhenger av hvor mange som får fritak fra rettsgebyr. At dette tilskuddet ikke tilfaller den enkelte domstol, men blir inntektsført i statsregnskapet på linje med andre rettsgebyrer, er i denne sammenhengen uten betydning. I vårt perspektiv er dette en stykkprisbasert ordning.

Andre rettshjelptiltak gis som rammetilskudd uavhengig av antall brukere. Selv om en kan anta at rammetilskuddet vil bli redusert dersom antall brukere over tid går ned, er det ingen direkte sammenheng mellom antall brukere og størrelsen på tilskuddet.

7.2.2 Kan brukeren velge advokat?

Enhver bruker av fri rettshjelp kan benytte seg av den advokat vedkommende ønsker. Regelverket for fri rettshjelp legger imidlertid noen begrensninger på valgmulighetene.

Fritt rettsråd skal i utgangspunktet gis av advokat eller jurist uten advokatbevilling, men dersom særlige forhold tilsier det kan også andre personer med særlig kunnskap gi fritt rettsråd. Advokater utgjør imidlertid den største gruppen og vi vil derfor konsentrere oss om dem. Den som får innvilget fritt rettsråd skal i utgangspunktet velge en advokat i rimelig nærhet av sitt bosted eller oppholdssted. Dette må ses i sammenheng med at brukers eller advokatens reiseregninger ikke dekkes dersom det er mulig å få hjelp nærmere bostedet.

I tilskudd til **fri sakførsel** ligger det i utgangspunktet en avgrensning i hvem en kan benytte, siden det bare er jurister med advokatbevilling som kan føre en sak for domstolene. Ved innvilging av fri sakførsel skal offentlig myndighet oppnevne brukers prosessfullmektig, men brukers ønske skal være avgjørende. Også her er det geografiske begrensninger for å redusere reiseutgifter.

Fritak fra rettsgebyr er knyttet til den domstolen saken føres for. Brukeren har små muligheter til å påvirke hvilken domstol saken føres for. Det kan derfor vanskelig sies å være fritt brukervalg når det gjelder fritak fra rettsgebyr.

Ved bruk av **andre rettshjelptiltak** kan brukeren velge å benytte seg av blant annet rettshjelp i regi av jusstudenter, Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark eller andre juridiske rådgivere.

7.2.3 Oppsummering

Til tross for visse restriksjoner med hensyn til valg av ikke-advokater og rettshjelpens bosted, er det etter vår vurdering fritt brukervalg innenfor fritt rettsråd og fri sakførsel. Disse ordningene er også stykkprisbaserte og er følgende pengene følger brukers-ordninger.

Fritak fra rettsgebyr er stykkprisbasert, men her er det ikke fritt brukervalg, og ordningen er således ikke en pengene følger brukers-ordning. For andre

rettshjelptiltak er det fritt brukervalg, men ingen stykkprisfinansiering. Dermed er heller ikke denne ordningen en pengene følger brukeren-ordning. Statskonsult har i sin evaluering av ordningen med fri rettshjelp (Rapport 1998:12) vurdert det slik at selv om det er den som søker juridisk bistand som utløser tilskuddet og mottar tjenesten, er det advokatene som i økonomireglementets forstand må regnes som tilskuddsmottakere. Dette endrer imidlertid ikke vår oppfatning med hensyn til stykkprisfinansiering, da vi har tatt høyde for at brukeren kan motta tilskuddet direkte eller indirekte.

På bakgrunn av vurdering av de fire tilskuddene i tilskuddsordningen vil den videre gjennomgangen være avgrenset til fritt rettsråd og fri saksførsel. I hovedsak vil vi benytte samlebetegnelsen fri rettshjelp med unntak av de tilfeller det er relevant å skille mellom de to ulike tilskuddene.

7.3 Regulering av rettshjelpssektoren

Rettshjelpssektoren er regulert gjennom lov om fri rettshjelp med tilhørende forskrifter. Hovedtrekkene i loven fremgår av avsnitt 7.2. Fylkesmann og domsstol har et selvstendig ansvar for å vurdere om advokatenes tidsbruk står i et rimelig forhold til sakens omfang og kompleksitet.

En annen viktig rammebetingelse for fri rettshjelp er de generelle reguleringer av rammevilkårene for advokatene, som er den viktigste gruppen av tjenesteleverandører. Advokatens virksomhet er regulert i *Domstolsloven*, som gir regler for tilsyn med og klage over advokatens praksis.

Norsk advokatforenings regler for god advokatskikk er innarbeidet som forskrift til domstolsloven. Advokatene plikter blant annet å ivareta sine klienters interesser på best mulig måte innenfor lovens rammer, men velger selv om de vil påta seg et oppdrag. Advokatens reklame skal i form og innhold være saklig og korrekt, og ikke gi inntrykk av at advokaten kan utføre et oppdrag bedre enn andre.

Av øvrig regulering kan nevnes *Tilsynsrådet* som har mandat til å gi advokatbevilling og skal føre kontroll med at advokatvirksomheten er i samsvar med lov og forskrift – inkludert reglene for god advokatskikk.

Disiplinærnemnden behandler klager over brudd på lover og regler for god advokatskikk, herunder salærspørsmål. *Advokatbevillingsnemnden*, der medlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd, er på noen saksområder ankeinstans for tilsynsrådet og disiplinærnemnden. I alle disse organene er det utelukkende eller et flertall advokater og dommere. Det offentlige utøver ingen særskilt kontroll med advokatene ut over dette.

Advokatens tjenesteyting er således et område med høyregelfestede krav til medlemmens atferd og redelighet, men håndhevelse av kravene er i stor grad basert på selvjustis.

7.4 Konkurransen på pris?

Den som mottar fri rettshjelp, må betale en egenandel til staten. Egenandelen består av to komponenter:

- Grunnandel på 300 kroner, som er obligatorisk unntatt for brukere som får hjelp uten behovsprøving⁶
- Tilleggsandel på 25 prosent for brukere med årlig bruttoinntekt på 70 000 kroner eller mer (90 000 ved forsørgeransvar)

Det er mulig å søke om helt eller delvis frafall av tilleggsandelen.

Fri rettshjelp gis, som tidligere nevnt, etter normerte satser. Det er derfor bare gjennom antall timer som går med til rettshjelpen (ev. ut over normert tid for fritt rettsråd) at advokatene kan påvirke hva brukeren må betale.

Konkurransen om brukere av fri rettshjelp forutsetter at fri rettshjelpoppdrag fremstår som interessante for advokatene. FAFO har på oppdrag fra Advokatforeningen evaluert ordningen med fri rettshjelp (Gautun 1997). I den forbindelse ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle medlemmer av advokatforeningen. Om lag 50 pst av advokatene unnlot å svare på undersøkelsen, noe som kan skyldes at de som ikke jobber med ordningen ikke har svart. Av de som har svart er det om lag 30 pst som sier de ikke har jobbet med fri rettshjelp. Dette tilsier at opp mot 65 pst av advokatene ikke jobber med fri rettshjelpssaker.

Advokater som ikke tar fri rettshjelpssaker begrunner dette med at slike saker er utenfor deres interessefelt, og at betalingen er for lav. Denne gruppen peker ellers på at det er for tidkrevende å sette seg inn i ordningen, at det gis for liten tid til å sette seg inn i hver enkelt sak til å gjøre en skikkelig jobb, og at det er for tidkrevende å hente inn salær.

Advokater som tar fri rettshjelpssaker, gir i undersøkelsen uttrykk for at det ikke er samsvar mellom den betalingen de får og den tiden de må bruke for å behandle saken så grundig som de ønsker. En vesentlig andel sier de avviser saker, jobber gratis, begrenser arbeidet med saken og ikke har tid til å gjøre en god nok jobb.

En tidligere leder i advokatforeningen hevder at i den grad en har konkurranse på advokattjenester i dag er dette knyttet til begrensede geografiske områder og/eller fagområder.

Når et stort flertall av advokatene i utgangspunktet vurderer rammevilkårene for å yte fri rettshjelp som dårlige, og det ikke er en generell mangel på oppdrag, kan dette bety at advokater i liten grad er interessert i å konkurrere om fri rettshjelpoppdrag. Ifølge Statskonsult (Rapport 1998:12) tok imidlertid advokater på mindre steder alle saker de fikk henvendelse om, blant annet for å

⁶ Dette gjelder særlig i barneverns-, asyl- og straffesaker.

fylle opp kapasiteten. Dette tyder på at det kan være en viss konkurranse mellom advokater om fri rettshjelpsaker.

Det foreligger ikke materiale som viser hvor mye av sin arbeidstid advokatene bruker til fri rettshjelp eller hvor ofte de søker om å få betalt for fritt rettsråd ut over normerte beløp. Gjennomsnittlig varighet av saker i retten i førsteinstans har imidlertid økt fra 1,6 dager i 1990 til 2,5 dager i 1997. Samtidig peker både advokater og dommere på at saksforberedelse og sakførsel ikke er tilstrekkelig konsentrert om det essensielle, og at sakene derfor "sklir ut". Dette kan tyde på at advokater ikke legger avgjørende vekt på å begrense tiden de bruker på slike saker.

En undersøkelse av privatmarkedet gjennomført av Scanfact for Advokatforeningen viser at 64 prosent av de som har brukt advokat, synes det er så dyrt at det kan diskuteres om det er lønnsomt, og mange mener det er farlig å benytte advokat fordi en ikke vet hvor høy regningen blir. I reglene for god advokatskikk stilles det krav til en varsling av bruker før tjenesten er kjøpt og at klienten har krav på å få opplyst hvordan advokaten har beregnet sitt salær. Videre skal salæret stå i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført. Dette legger visse føringer på advokatenes arbeid, men brukeren vil gjennomgående mangle kunnskap for å vurdere om det er et rimelig forhold mellom arbeidets omfang og tiden som er medgått. Uansett vil vurderingen først kunne skje etter at saken er godt i gang eller avsluttet, og kan dermed i begrenset grad påvirke brukeren valg av advokat. I vårt materiale er det således vanskelig å finne spor av eksplisitt konkurranse på effektiv tidsbruk blant advokater.

En konkurranse på pris forutsetter at det er aktive forbrukere som leter seg frem til den beste tjenesteleverandøren. En stor andel av advokatannonse på telefonkatalogens gule sider for østlandsområdet viser at advokatene jobber med en eller flere områder som faller inn under fri rettshjelp, mens et fåtall sier eksplisitt de tar fri rettshjelpsaker. Vi vil også peke på at det per i dag ikke finnes lett tilgjengelig informasjon om advokaters pris på ulike tjenester.

Prisen avhenger også av hvor mange timer advokaten får betalt for. I følge Statskonsult (Rapport 1998:12) går det imidlertid frem at flere informanter mener det tidvis er brukt påfallende mye tid på saker i forhold til deres kompleksitet. Fylkesmann eller domstol skal godkjenne advokatens timeregnskap. Det er svært sjelden slike regnskap underkjennes, blant annet fordi det offentlige mangler muligheter til å kontrollere reelt timeforbruk. Vi kan imidlertid se for oss kontrollordninger der det for eksempel går nøye gjennom tilfeldig utvalgte fri rettshjelpsaker for å vurdere timeforbruk og kvalitet på tjenesten.

Justisdepartementet tar sikte på ytterligere opptrapping av timesatsen til 700 kroner innen 01.07.01 samtidig som timesatsen skal prisreguleres. Dette kan bidra til å stimulere konkurranse mellom advokater om fri rettshjelpoppdrag. Slik sett kan en si at offentlig regulering kommer i stedet for konkurranse på pris og presser prisen nedover.

En skeptisk innstilling til fri rettshjelpordningen blant advokater, en manglende eksplisitt konkurranse på tidsbruk og brukere som i liten grad etterspør informasjon om tjenesteleverandøren kan etter vår vurdering i sum tyde på at det i liten grad konkurreres eksplisitt i forhold til hvilken pris brukeren må betale.

7.5 Konkurransen på kvalitet?

Det er vanskelig for brukeren å kjenne kvaliteten på advokatens arbeid forut for valg av advokat (jf. avsnitt 7.4). Kvaliteten kan til en viss grad vurderes på forhånd dersom brukeren vet om saken faller innenfor det juridiske feltet advokaten til vanlig arbeider med eller om brukeren kjenner noen som har brukt advokaten tidligere. I reglene for god advokatskikk heter det at «En advokat bør ikke påta seg et oppdrag når han vet eller bør vite at han mangler den nødvendige kompetansen dersom han ikke kan samrå seg med en kvalifisert kollega». At så vidt mange advokater, ifølge FAFO-undersøkelsen, sier at de avslår saker fordi det faller utenfor deres interesse/saksfelt, reduserer sjansene for at brukeren skal få en advokat som bare i begrenset grad behersker det aktuelle saksfeltet. Ut over en slik forhåndskontroll er imidlertid advokattjenester såkalte erfarings- og tillitsgoder.

For brukeren vil viktige kvaliteter ved tjenesten fremgå i løpet av møtene med advokaten, for eksempel at advokaten snakker forståelig og gir inntrykk av å jobbe seriøst med saken. Det vil blant annet kunne avhenge av hvor mange oppdrag advokaten har. I reglene for god advokatskikk heter det at «En advokat bør ikke påta seg nye saker dersom hans øvrige arbeidspress gjør at sakene ikke kan bli behandlet med rimelig hurtighet». Det er imidlertid ikke regulert hvor mange fri rettshjelpssaker advokatene kan ha på en gang. I forbindelse med bistand til asylsøkere hevdes det at enkelte advokater har flere saker enn hva som er forsvarlig.

I FAFO-undersøkelsen oppgir halvparten av advokatene som arbeidet med fri rettshjelp det seneste året, at de hadde hatt mindre enn ti slike saker. Liten tid til saken på grunn av mange andre fri rettshjelpssaker er således trolig ikke noe omfattende problem. Uansett må dette ses i sammenheng med hvor mange andre saker advokaten har og hvor arbeidskrevende disse er. Forholdet mellom tidsbruk og kvalitet kan imidlertid være uklart. Med unntak av ekstremsituasjoner vil trolig opplysninger om antall saker en advokat har ansvar for, gi lite informasjon til brukerne om kvaliteten på tjeresten. Dersom brukeren opplever at advokaten svikter på disse områdene, kan brukeren skifte advokat. Så lenge en sak holder seg innenfor de normerte grensene for fritt rettsråd vil neppe andre advokater være interessert fordi tiden den første advokaten har brukt på saken vil gå til fratrukket fra tilskuddet advokat nummer to mottar.

Det viktigste kvalitetsmålet – at brukeren kommer best mulig ut av sitt juridiske problem – vil brukeren ofte ha problemer med å vurdere. Det kan være vanskelig for brukeren å vurdere om et gunstig resultat skyldes at saken var enkel eller at advokaten har gjort en god jobb. Likeledes kan det for legfolk være vanskelig å avgjøre om en taper en sak på grunn av dårlig arbeid eller at

saken er dårlig. Problemet forsterkes ved at fri rettshjelp er rettet inn mot personer med lav inntekt og gjennomgående lav utdanning, som antas å ha problemer med å forstå loven.

Fra et brukerperspektiv er trolig tilgjengelighet til tjenesten et viktig kvalitetsaspekt. Også fra et ekspertståsted vildette ha betydning (jf. mål om lik rettssikkerhet uavhengig av bosted). I 1980 hadde 90 prosent av advokatene praksis i storbyer og tettsteder. Det er ikke mulig å beordre advokater til å drive praksis på bestemte steder, selv om det er stor ujevnheter i advokattettheten. Ifølge St.meld. nr. 16 (89–90) Om offentlig rettshjelp syntes imidlertid ikke advokattettheten å ha vesentlig betydning for bruk av fri rettshjelp, i det advokater i distriktene hadde flere fri rettshjelpssaker enn advokater i byer. Dersom brukeren mener at kvaliteten på advokattjenestene svikter, kan vedkommende klage saken inn for disiplinærnemnden. I forhold til antall oppdrag advokatene har er det få saker som bringes inn, og et fåtall av de saker som bringes inn ender med reaksjoner overfor advokaten.

Også staten har problemer med å kontrollere kvaliteten på advokatenes arbeid innenfor fri rettshjelpordningen. Det er etablert kontrollorganer for advokattjenestene, men antall saker som klages inn for slike utvalg sier lite om den faktiske kvaliteten på tjenestene. Dersom tjenesten hadde vært basert på direkte offentlig tjenesteyting, kunne det offentlige i større grad utarbeidet mer detaljerte regler for kvaliteten på tjenesten og hatt en løpende kvalitetskontroll. De andre nordiske landene har i større grad enn Norge valgt en slik løsning. Dette reduserer imidlertid ikke brukernes problem med å vurdere kvaliteten, med mindre de har større tiltro til offentlig tjenesteyting enn til privatpraktiserende advokater.

FAFO's undersøkelse viser at et stort flertall av befolkningen har hørt om fri rettshjelpordningen. Undersøkelsen indikerer samtidig at gruppene man er mest bekymret for om får ivaretatt sine rettshjelpsbehov i minst grad kjenner til ordningen. Dette samsvarer med resultatene fra andre undersøkelser som tyder på at den delen av befolkningen som har det største behov for sosial ytelse, er de som i minst grad kjenner til sine rettigheter. Til en viss grad kan en hevde at personer som ikke kjenner til en ordning, heller ikke i praksis har tilgang til den. Slik sett kan en hevde at staten har problemer knyttet til å gi alle i den aktuelle målgruppen tilbud om fri rettshjelp. I St.meld. nr. 16 ble det fremmet forslag om offentlige rettshjelpkontorer som blant annet skulle gi lettere tilgang til fri rettshjelp.

Det er vanskelig å se situasjoner der advokater vil konkurrere på kvalitet overfor personer som ønsker fri rettshjelp. Dette skyldes til dels at brukerne mangler informasjon om kvaliteten på de enkelte advokaters tjenestetilbud. Dette henger trolig sammen med at det er problematisk å definere kvalitet på advokattjenester. I likhet med mangel på priskonkurranse (jf. avsnitt 7.4) kan den viktigste forklaringen på mangelen på kvalitetskonkurranse skyldes begrenset interesse for fri rettshjelpsaker blant advokatene. Sett i dette perspektivet vil advokatene i liten grad tilpasse tjenestene etter denne brukergruppens ønsker. At det ikke er konkurranse på kvalitet betyr imidlertid ikke at advokatene gjør en dårlig jobb.

7.6 Oppsummering

Regelverket knyttet til fri rettshjelp definerer hvem som kan motta tilskudd, når det kan gis og hvor stort det kan være. Videre er det et omfattende regelverk for å sikre kvaliteten på advokattjenestene.

Vi kan ikke se at det er konkurranse på pris eller kvalitet i tilknytning til fri rettshjelp. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskelig for brukeren å skaffe seg informasjon om pris og kvalitet på de tjenestene advokatene yter. Det kan også ha sammenheng med at størrelsen på tilskuddet vurderes som så lavt av advokatene at de i begrenset grad har interesse av slike saker.

Det offentlige har muligheter til å styre målgruppe for og størrelse på tilskuddet. Staten har samme informasjonsproblem som brukerne. Utformingen av ordningen tyder ikke på at staten legger opp til å bruke konkurranse som et virkemiddel for styre pris eller kvalitet.

8 Tilskudd til opptreningsinstitusjoner

8.1 Generelt om tilskuddsordningen

Opptreningsinstitusjonene er helseinstitusjoner som gir tilbud om opptrening og rehabilitering. Institusjonenes formål er å bedre pasienters funksjonsevne, hindre tilbakefall av sykdom/skade, stimulere til egenomsorg og gi kortvarig opphold for medisinsk, fysikalsk og annen behandling og opptrening. Institusjonene er ikke-regionaliserte og skal dermed kunne motta pasienter fra hele landet. De fleste opptreningsinstitusjonene er eiet og blir drevet av private, men med ulike eierstruktur- og organisasjonsformer. Institusjonene tilsvarende tidligere rekonvalesent hjem og kurbad, men det stilles strengere krav til dagens institusjoner om at tilbudet skal omfatte aktiv opptrening.

For 1999 er det bevilget om lag 398 mill. kroner i statlig tilskudd til opptreningsinstitusjoner. Midlene er bevilget over Folketrygdens budsjettkapittel 2711 Diverse tiltak i fylkeshelsetjenesten post 75 Opptreningsinstitusjoner.

Det finnes i dag 40 godkjente opptreningsinstitusjoner med 2079 plasser. I 1997 hadde opptreningsinstitusjonene om lag 26 000 pasienter med til sammen 700 000 oppholdsdøgn. Det er store ulikheter i institusjonenes kvalitet og innhold. Videre er de svært skjevt fordelt geografisk – med en sterk overvekt i enkelte østlandsfylker. Mer enn 900 av plassene finnes i Oppland og Buskerud, noe som har ført til store ulikheter mellom fylkeskommunene i bruken av institusjonene.

Rehabilitering er en lovfestet oppgave for kommunene på linje med behandling, forebygging og pleie/ omsorg (jf. kommunehelsetjenesteloven). Etter lov om sykehus har ikke fylkeskommunene noe tilsvarende eksplisitt definert ansvar for rehabilitering, men spesialisert rehabilitering anses som en del av fylkeskommunens oppgave. I St.meld. 39 (1991–92) (Attføringsmødingen) ble det fremhevet at opptreningsinstitusjonene vil kunne tjene som et supplement til det fylkeskommunale og kommunale tilbudet og være et bidrag innenfor opptrening og etterbehandling, men ikke fylle eller erstatte det rehabiliteringstilbud som fylkeskommunen og kommunen forutsettes å dekke.

8.2 Er tilskudd til opptreningsinstitusjoner en pengene følger brukeren-ordning?

8.2.1 Er tilskudd til opptreningsinstitusjoner stykkprisbasert?

Folketrygden yter støtte til opphold i opptreningsinstitusjon etter bestemte satser per kurdøgn for henholdsvis gruppe I-institusjoner (i 1998 550 kroner per kurdøgn) og for gruppe II-institusjoner (i 1998 432 kroner per kurdøgn). Grupperingen av institusjoner avgjøres på grunnlag av institusjonenes faglige standard og innhold. Bidragene utbetales for det antall kurdøgn institusjonene faktisk har hatt pasienter innlagt, men er begrenset til antall godkjente plasser/kurdøgn.

For at trygden skal yte bidrag til opphold, må oppholdet være forhåndsgodkjent av trygdekontoret i pasientens bostedskommune (bostedskontoret). Rikstrygdeverket har gitt nærmere retningslinjer for hvilke kriterier trygdekontorene skal legge til grunn ved godkjenning av opphold. Dersom trygdekontoret har godkjent at vilkår for opphold i opptreningsinstitusjon er til stede, vil bidraget bli utbetalt direkte til opptreningsinstitusjonen fra trygdekontoret i den kommunen institusjonen ligger (oppgjørskontoret), som ledd i en avtale om direkte oppgjør.

En viktig begrunnelse for å fordele tilskuddet per kurdøgn og ikke per plass er at tilskuddet skal støtte opphold i opptreningsinstitusjon og ikke finansiering av institusjonen. Etter vårt syn er dette et argument som taler for at tilskuddet er en stykkprisordning fordi det indikerer at tilskuddsmidlene er knyttet opp mot den enkelte bruker. At tilskuddet utbetales til institusjonen og ikke direkte til brukeren, er mindre viktig. Poenget er at tjenesteleverandøren faktisk må utføre en tjeneste overfor en bruker for at tilskuddet skal utløses.

8.2.2 Kan brukeren velge opptreningsinstitusjon?

Vurderingen av fritt brukervalg under denne tilskuddsordningen er begrenset til hvilke valgmuligheter brukeren har mellom de 40 opptreningsinstitusjonene.

Regler for henvisning til opphold i opptreningsinstitusjon er dels gitt i forskrift fastsatt av Sosial- og helsedepartementet og dels i retningslinjer fastsatt av Rikstrygdeverket. Både førstelinjetjenesten (primærlege) og andrelinjetjenesten (lege på sykehus) kan henvise pasienter til opphold i opptreningsinstitusjoner. I henvisningen/søknaden skal det gis en utførlig beskrivelse av helsetilstanden og begrunnelse for opphold. Legen som har besluttet å henvise pasienten til en opptreningsinstitusjon, sender søknad om bidrag til opphold til trygdekontoret i pasientens bostedskommune. Trygdekontoret har vedtaksmyndighet i form av forhåndsgaranti for opphold. Ifølge Statskonsult (rapport 1997:19) er trygdekontorene langt mer restriktive med å innvilge opphold som er henvist fra primærhelsetjenesten enn med tilsvarende henvisninger fra andrelinjetjenesten.

Det er således ikke brukeren eller pasienten som velger opptreningsinstitusjon, men legen. Vi kjenner ikke til om og i hvilken grad pasienten selv har innflytelse over valg av institusjon. Det er derimot rimelig å anta at legen har mer og bedre informasjon om de ulike tjenesteleverandører og slik sett opptrer som en agent for pasienten.

I vurderingen av om brukeren fritt kan velge tjenesteleverandør innenfor denne tilskuddsordningen er det for det første slik at brukeren ikke formelt, og trolig heller ikke reelt, har anledning til å velge hvilken opptreningsinstitusjon han vil ha opphold i. Slik sett er dette ikke en ordning der den enkelte bruker fritt kan velge tjenesteleverandør.

Samtidig er det en forutsetning for konkurranse at tjenesteleverandørene konfronteres med aktive og informerte etterspørrere som vurderer alternative tilbud ut fra kvalitet og pris. Legen som foretar valget på vegne av pasienten, innehar utvilsomt en rolle som etterspørrer av tjenester. Det kan i den sammenheng

være interessant å reflektere over hvordan legen vil handle avhengig av hvem lojaliteten er rettet mot.

Dersom legens interesser er sammenfallende med pasientens, vil legen aktivt søke å finne det beste og billigste tilbudet. Vi vil likevel anta at legen ut fra legetiske prinsipper vil legge større vekt på den faglige kvaliteten enn på prisen, med mindre økonomiske utlegg vil redusere pasientens helsetilstand.

Det kan imidlertid tenkes at legens lojalitet er rettet mot kommunen eller fylkeskommunen, særlig hvis legen er ansatt i en offentlig stilling. Som redegjort for i avsnitt 8.1, er rehabilitering i alle fall for kommunene en lovfestet oppgave. Det er imidlertid store variasjoner i hvilke offentlige tilbud som gis innenfor dette feltet. Ifølge Statskonsults rapport er tilbudet minst i de fylkene som har flest opptreningsinstitusjoner, og det er en klar sammenheng mellom geografisk nærhet til institusjonene og bruken av dem. Dette indikerer at kommuner og fylkeskommuner kan ha økonomiske insentiver for å velge en av opptreningsinstitusjonene (som trygden betaler) fremfor et lokalt tilbud (som kommunen eller fylkeskommunen selv belastes for).

Selv om legen vektlegger arbeidsgivers interesser fremfor pasientens, vil dette ifølge vårt resonnement likevel ikke ha betydning for konkurransen mellom opptreningsinstitusjonene, men for konkurransen mellom opptreningsinstitusjonene og kommunale/fylkeskommunale opptreningstilbud.

Slik sett spiller det liten rolle for pasienten hvem legen genuint er opptatt av å tilfredsstille. Hvis pasientens interesser kommer i første rekke, er legen naturlig nok agent for pasienten. Hvis kommunens eller fylkeskommunens interesser er viktigst, vil legen – i teorien – uansett velge en av opptreningsinstitusjonene. For kommunene er det likegyldig hvilken institusjon som velges, trygden betaler uansett. I valget mellom ulike opptreningsinstitusjoner taler alt for at legen vil legge kvalitetshensyn til grunn, noe som vil gavne pasienten.

8.2.3 Oppsummering

Etter vår vurdering kan tilskudd til opptreningsinstitusjoner defineres som en stykkprisbasert ordning. Dette til tross for at tilskuddet både beregnes etter kurdøgn og at tilskuddsmidlene utbetales til institusjonene. Vi har valgt å vektlegge at tilskuddet er aktivitetsavhengig og at det er knyttet opp mot antall brukere, selv om det ikke er samsvar mellom antall brukere og tilskuddets størrelse.

Videre anser vi denne tilskuddsordningen som en ordning med fritt brukervalg selv om det er pasientens lege som foretar valget. Vi har kort drøftet hvordan legen i teorien vil handle – avhengig av hvor lojaliteten hennes ligger og konkludert med at legen uansett vil søke det beste tilbudet for pasienten.

Med visse modifikasjoner vil vi konkludere med at tilskudd til opptreningsinstitusjoner er en pengene følger brukeren-ordning.

8.3 Reguleringer av opptreningsinstitusjoner

Vi vil fokusere på tre former for regulering knyttet til denne tilskuddsordningen:

- Godkjenning av institusjonene
- Faglig tilsyn med institusjonene
- Overprøving av henvisning/søknad om opphold

I forskriften for opptreningsinstitusjoner gitt av Sosialdepartementet 7. oktober 1991 er opptreningsinstitusjoner og formålet med virksomheten definert.

Opptreningsinstitusjonene er inndelt i to grupper ut fra behandlingstilbud og ut fra bygnings- og personalmessig standard. Opptreningsinstitusjoner godkjennes som gruppe I-institusjon eller gruppe II-institusjon og for *et bestemt antall plasser*. Det stilles høyere krav til gruppe I-institusjoner enn til gruppe II-institusjoner. Vilåarene for godkjenning som opptreningsinstitusjoner er knyttet til bygningsmessige forhold, personellmessige og organisatoriske forhold.

I innledningen til forskriften er det presisert at institusjonene som godkjennes, er pålagt åyte aktiv behandling og opptrening. *Innholdet* i behandlings- og opptreningstilbudet som institusjonene skal gi, er imidlertid ikke definert nærmere.

Det er Statens helsetilsyn som godkjenner institusjoner som opptreningsinstitusjoner. Godkjenning av utvidelser, større ominnredninger og endring av gruppeplassering er også tillagt Statens helsetilsyn. Godkjenning av opptreningsinstitusjoner er ikke knyttet til eierskap. Fylkeslegen er saksforberedende organ i forhold til godkjenning og skal føre faglig tilsyn med opptreningsinstitusjonene. Etter at godkjenning er gitt i henhold til forskriften har det vært stor variasjon i tilsynet og oppfølgingen fra fylkeslegene, fra fylkesleger som har gjennomført tilsynsbesøk ved alle institusjonene i sitt fylke til fylkesleger som praktisk talt ikke har hatt kontakt med institusjonene (Statskonsult Rapport 1997:19).

Det er ikke stilt særskilte rapporteringskrav til opptreningsinstitusjoner etter at godkjenning er gitt.

I forbindelse med at finansieringssystemet for opptreningsinstitusjoner er under omlegging har departementet inntil videre innført etableringsstopp for opptreningsinstitusjoner.

I henhold til retningslinjer fra Rikstrygdeverket kreves det en forhåndsgaranti fra trygdekontoret i pasientens bostedskommune før opphold kan finne sted. I forbindelse med Statskonsults gjennomgang av tilskuddsordningen ble det foretatt en gjennomgang av et utvalg trygdekontorer, som viste at reglene i all hovedsak ble fulgt. Imidlertid var det ulik praksis blant trygdekontorene i vurderingen av om det skal gis forhåndsgaranti. Enkelte trygdekontorer gjennomgikk f.eks. diagnose i forhold til lidelsene som er listet opp i retningslinjene fra Rikstrygdeverket. I enkelte tilfeller var sykehusene svært sene med å

sende legeerklæring til trygdekontorene. Det var flere eksempler på at oppholdet på institusjonen var avsluttet før trygdekontoret hadde mottatt legeerklæring og utstedt garanti.

8.4 Konkurransen på pris?

Finansieringsordningen for opptreningsinstitusjoner er aktivitetsbasert og skjer delvis gjennom egne stykkprisbaserte ordninger over folketrygden og delvis gjennom egenandeler fra brukeren.

Den statlige finansieringen (fra folketrygden) består av:

- bidrag til opphold
- bidrag til dekning av egenandeler
- bidrag til reiseutgifter

Både bidrag til opphold, dekning av egenandeler og reiseutgifter til/fra institusjonen finansieres av folketrygden med hjemmel i folketrygdlovens § 2-13. Bidragene er ingen pliktmessig ytelse fra folketrygden.

Statens bidrag til opphold er redegjort for i avsnitt 9.2.1 og omtales derfor ikke her.

Bidrag fra trygden er ikke ment å dekke pasientens totale utgifter ved opphold i institusjonen. Institusjonen fastsetter selv en døgnpris på grunnlag av driftsbudsjettet, og pasienter må betale en egenandel som utgjør differansen mellom bidragssatsen fra staten og institusjonens døgnpris. Dette innebærer at størrelsen på egenandelene varierer mellom institusjonene.

Egenandelene varierer også innenfor én og samme institusjon blant annet fordi det differensieres ut fra standarden på pasientrommene. I tillegg opererer enkelte institusjoner med rabattordninger for visse pasienter. I 1997 hadde 68 prosent av institusjonene differensierte egenandeler. Differansen mellom laveste og høyeste egenandel var 100 kroner eller mer ved sju av institusjonene. I tillegg til variasjoner i egenandel *innad* i institusjonene er det variasjoner *mellom* institusjonene.

For enkelte pasienter yter folketrygden bidrag til dekning av egenandel. Pasienter som har gjennomgått store ortopediske operasjoner, får dekket egenandelen av folketrygden. For at egenandelen skal dekkes, må pasienten komme direkte fra sykehus. Når opphold i opptreningsinstitusjon skyldes yrkesskade eller dersom pasienten er krigspensjonist, dekkes også egenandelen. Videre er det åpnet for at trygden kan dekke egenandelen til pasienter som har spesielt dårlig økonomi. Vilkårene for bidrag til egenandelen på et slikt grunnlag er imidlertid strenge. Pasienter med andre bakgrunner enn de nevnte får ikke dekket egenandelen av folketrygden⁷. Rikstrygdeverket har presisert at

⁷ Forskjellene når det gjelder «refusjon» av egenandeler for opphold i opptreningsinstitusjoner etter store ortopediske operasjoner synes å være historisk betinget. Opphold opptrenings-

trygdekontorene må påse at satsen som det ytes bidrag etter, er den samme enten folketrygden dekker egenandelen eller pasienten selv betaler den.

For institusjonene sett under ett, økte gjennomsnittlig egenandel per døgn med 25 prosent fra 1993 til 1997. Utviklingen har også gått i retning av større differensiering av egenandelene. Dette kan indikere at institusjonene ikke tillegger prisen avgjørende betydning, og at de i stedet satser på å profilere seg på kvalitet ved for eksempel å spesialisere seg på bestemte målgrupper.

I tillegg til bidrag til oppholdet får pasienten dekket reiseutgifter til og fra opptreningsinstitusjon⁸. Reiseutgifter utover det som reisen ville ha kostet til og fra nærmeste hensiktsmessige opptreningsinstitusjon, dekkes av pasienten selv. Det kan gjøres unntak fra dette når pasienten kommer direkte fra sykehus etter større operasjoner.

8.5 Konkurransen på kvalitet?

Staten regulerer hvilke institusjoner som skal godkjennes som opptreningsinstitusjoner, herunder hvilken kategori institusjonen skal plasseres i. Gruppel plasseringen har igjen betydning for størrelsen på tilskuddsbeløpet som institusjonen mottar fra staten. Utover dette er krav til tjenestenes faglige innhold i liten grad regelfestet.

Konkurransen på kvalitet forutsetter blant annet at brukerne har informasjon om innholdet i og kvaliteten på tilbudet i opptreningsinstitusjonene. Helsetjenester er i utgangspunktet en type tjenester man vanskelig kan vurdere effekten av før de er utført. Det er med andre ord tale om såkalte erfaringsgoder, i enkelte tilfeller også om tillitsgoder. Pasienten selv vil trolig ikke kunne vurdere tilbudene på annet grunnlag enn erfaringsutveksling med bekjente samt hvilke tilbud, herunder målgrupper, institusjonene formidler de har spesiell kompetanse på.

Vi har tidligere definert legen som agent for pasienten. Det viktige vil dermed være hvilken informasjon om de ulike opptreningsinstitusjonene legen har tilgang på. I tillegg til brosjyrer og annet materiale om institusjonene finnes det trolig flere uformelle kanaler der institusjonenes tilbud kan markedsføres. Ikke minst forutsetter vi at legene har erfaring med opptreningsinstitusjonene gjennom resultatene fra tidligere pasientopphold. Videre antar vi at legenes eget nettverk spiller en rolle for hvilken informasjon de har.

institusjon skulle tjene som avlastning for kirurgiske og ortopediske avdeling ved sykehus, og så ledes være et tilbud, i stedet for fortsatt sykehusopphold.

⁸ Pasienter må betale egenandel (kr 45,- hver vei). Egenandelen kan føres på kvittingskort og gir grunnlag for frikort.

8.6 Oppsummering

Opptreningsinstitusjonene kan selv fastsette døgnpris og dermed prisen som pasientene må betale for oppholdet (differansen mellom statens bidrag til opphold og institusjonens døgnpris) og har etter vår vurdering mulighet til å konkurrere på pris. Det er imidlertid et spørsmål om dette har noen betydning for tilgangen på brukere. Dette har sammenheng med at det er legene som på vegne av pasienten foretar valg av institusjon, og at det er rimelig å anta at legene vil fokusere på den faglige kvaliteten fremfor på prisen.

Innholdet i opptreningstilbudene er så vidt lite regulert fra statens side at det skulle ligge til rette for en konkurranse på kvalitet. Det er imidlertid usikkert hvilken betydning opptreningsinstitusjonenes faglige innhold har for tilgangen på brukere. Vi antar at legene vil ha forutsetninger for å henvise pasienter til institusjoner som har spesialisert seg innenfor visse felt, men geografisk beliggenhet og det faktum at fylker med mange opptreningsinstitusjoner mangler offentlige opptreningstilbud, ser ut til å ha vel så stor betydning.

En eventuell konkurranse mellom opptreningsinstitusjonene og fylkeskommunale tilbud innenfor opptrening ville antakelig forutsette en omlegging av finansieringssystemet.

9 Hvis vi ønsker konkurranse, hva da?

9.1 Er det grunnlag for konkurranse i de fire tilskuddsordningene?

I gjennomgangen av de fire tilskuddsordningene tok vi utgangspunkt i bestemte kriterier for å vurdere grunnlaget for konkurranse på pris og kvalitet (jf. tabell 4.2). Priskonkurranse er vurdert i forhold til størrelse på og utforming av egenandelen. Konkurranse på kvalitet er, i tillegg til utforming av egenandel, vurdert opp mot grad av regulering og informasjon om tjenesten. For begge konkurranseaspekter er større tilbud enn etterspørsel forutsatt å være det viktigste grunnlaget for konkurranse.

I forhold til kriteriet vi legger til grunn for å vurdere konkurranse på pris, ser opptreningsinstitusjonene ut til å ha best grunnlag for slik konkurranse. Dette følger av den frihet institusjonene har til å fastsette pasientenes egenandel.⁹ I kommuner der private barnehager har de samme økonomiske rammebetingelser som de kommunale (dvs. at de mottar kommunalt tilskudd) vil det også være grunnlag for konkurranse. Dette forutsetter imidlertid at barnehagetilbudet overstiger etterspørselen, noe som hittil har vært en lite aktuell problemstilling.

Innenfor de fire sektorene vi har gjennomgått, er det omfattende regelverk for å sikre kvaliteten på tjenestene. På alle områdene stilles det strenge krav til etablering av institusjon/tjenestetilbud og til godkjenning som tilskuddsmottaker. Når det gjelder krav til faglig innhold er det større variasjoner. Virksomhet i barnehager, private skoler og på fri rettshjelpsområdet er i stor grad standardisert gjennom lover og regler – både med hensyn til tjenesteyters kvalifikasjoner og tjenestens faglig innhold. Når det gjelder opptreningsinstitusjonene kjenner vi ikke til tilsvarende regelverk utover de faglige og bygningsmessige krav som stilles i forbindelse med godkjenning og gruppeplassering.

Den omfattende reguleringen tilsier at de fleste tjenesteleverandørene i begrenset grad har frihet til å profilere seg på kvalitet. Vi vil imidlertid bemerke at kvaliteten på barnehager, private skoler og opptreningsinstitusjoner sjelden kan reguleres fullt ut. Vi antar det vil være spillerom for egen utforming av tjenestetilbudet som kan benyttes som et konkurransefortrinn. Innenfor fri rettshjelpsområdet begrenses grunnlaget for å konkurrere på kvalitet av at det er vanskelig for brukerne å skaffe seg informasjon om tjenestene som advokatene tilbyr. Det samme er tilfelle for opptreningsinstitusjonene, men her antar vi at informasjonsproblemet i noen grad kompenseres av at legene opptrer som agenter på vegne av pasientene.

Brukernes potensiale for å skaffe informasjon begrenses dessuten av at det er vanskelig å kjenne kvaliteten på denne typen tjenester før valg av leverandør. Med unntak av lett observerbare forhold som åpningstid, lokaliteter osv. vil

⁹ Egenandelen i opptreningsinstitusjoner fremkommer som en differanse mellom døgnpris, som institusjonene selv fastsetter, og statens tilskuddssats.

kvaliteten ved barnehager, private skoler og opptreningsinstitusjoner først komme til uttrykk etter en tid.

Gjennomgangen av de fire tilskuddsordningene viser at det bare i begrenset grad kan konkurreres på pris og kvalitet. Utformingen av tilskuddsordningene gjenspeiler at det trolig ikke har vært noen sentral målsetting for staten å fremme konkurranse mellom tjenesteleverandørene. Vår intensjon har derfor vært å undersøke om det likevel finnes grunnlag- tilsiktet eller ikke – for å konkurrere om brukerne.

Vi vil bemerke at en generell forutsetning for konkurranse er aksept for at etterspørselsdrevet konkurranse skaper muligheter for vinnere og tapere. Dette kan innebære at noen tjenesteleverandører mister grunnlaget for sin virksomhet. Innenfor offentlig virksomhet vil det ofte tas andre hensyn som gjør at institusjoner ikke legges ned eller går konkurs, for eksempel opprettholdelse av arbeidsplasser, sykehus- og skoletilbud. Dersom tjenesteleverandørene evner å påvirke politiske myndigheter til å kompensere for reduserte inntekter på grunn av tapte brukere, vil dette svekke insitamentene til å konkurrere på pris og kvalitet.

I det følgende vil vi peke på noen forhold som vi antar kan gi grunnlag for konkurranse dersom det er ønskelig. Forslagene er avgrenset til virkemidler som staten rår over i utforming av tilskuddsordninger der pengene følger brukeren. Virkemidlene har imidlertid flere sider slik at tiltak som vil fremme konkurranse, kan komme i konflikt med andre hensyn staten skal ivareta.

9.2 Tilrettelegg for større tilbud enn etterspørsel!

Fraværet av konkurranse på barnehagesektoren– både på pris og kvalitet– skyldes trolig mangel på barnehageplasser. Dette innebærer ikke at barnehagene nødvendigvis reduserer kvaliteten, men at barnehagene i alle fall ikke har noe økonomisk insitament til å være bevisst på kvalitet og pris.

Dette eksemplet illustrerer at knapphet på tilbud vil svekke konkurransen snarere enn at tjenesteleverandørene vil skjerpe seg for å tiltrekke brukere. Når etterspørselen etter en vare er større enn tilbudet, vil brukerne konkurrere om å få slippe til– brukerne vil og må ha tjenesten. Som for barnehagesektoren, er dette betegnende for store deler av helsesektoren. Betalingsvilligheten og aksepten for lav kvalitet forutsettes å øke med knapphet på tilbud.

Forholdet mellom tilbud og etterspørsel har blant annet sammenheng med hvilken pris brukerne må betale for tjenesten. Som tidligere nevnt, forventer vi at jo billigere en tjeneste er for brukeren, desto større er sjansen for at etterspørselen overstiger tilbudet. Dersom staten legger opp til å øke egenandelene for en tjeneste, vil dette imidlertid kunne komme i konflikt med likhetsprinsipper og intensjoner om å sikre viktige tjenester til innbyggerne.

Tjenesteleverandørens inntekter er ikke bare et resultat av hvilken egenandel brukerne betaler, men også av hvilken sats staten beregner per tjeneste. Et stort

flertall av advokatene vurderer rammevilkårene for å yte fri rettshjelp som dårlige. Når det ikke er en generell mangel på advokatoppdrag, kan dette innebære at advokater i liten grad er interessert i å konkurrere om fri rettshjelpoppdrag. Dette gjelder imidlertid ikke for advokater på mindre steder, som tar alle saker de får henvendelse om for blant annet å fylle opp sin egen kapasitet (jf. Statskonsults rapport 1998:12).

Staten kan også påvirke forholdet mellom tilbud og etterspørsel ved å redusere kravene for å bli godkjent som tjenesteleverandør. Ulemper her kan være useriøse og mindre kvalitetsbevisste leverandører, og resultatet kan bli redusert kvalitet på tjenestene.

9.3 Begrens regulering og standardisering av tjenestene!

Etter vår vurdering forklarer en omfattende standardisering og regulering av tjenestene leverandørenes manglende konkurranse på kvalitet i tilskudds ordningene vi har gjennomgått.

Dersom det lempes på kravene til godkjenning av virksomheter som får tilskudd til en bestemt tjeneste, vil staten stå overfor et dilemma. Ikke minst vil dette gjelde krav til tjenesteyters faglige kvalifikasjoner (profesjon). Gevinsten kan være større handlingsrom for tjenesteleverandør som kommer til uttrykk i høyere kvaliteten på tjenestetilbudene. På den andre siden reduseres kontrollen med at innbyggerne sikres en standard på viktige velferdstilbud.

9.4 Sikre tilstrekkelig informasjon og kunnskap om tjenestene!

Informasjon om tjenestene til brukerne vil etter vår vurdering ha avgjørende betydning for graden av konkurranse mellom leverandørene og forutsetter at flere betingelser innfris.

For det første må tjenesteleverandørene ha evne og vilje til å tilrettelegge og publisere informasjon om tjenestene. For det andre må informasjonen faktisk være tilgjengelig og forståelig for brukerne, og sist, men ikke minst, må brukerne være i stand til å nyttiggjøre seg informasjonen.

Når det gjelder de fire tilskuddsordningene vi har gjennomgått, er samtlige rettet inn mot tjenester som det kan være vanskelig for brukere å observere kvaliteten på. Ett unntak kan være tilskudd til opptreningsinstitusjoner, der pasientenes lege foretar valg på vegne av pasienten. Legen forutsettes dermed å kjenne tjenesten og alternative tilbud bedre enn brukeren selv og vil dermed være i stand til å treffe et "riktigere" valg enn pasienten selv.

Litteratur

Offentlige dokumenter

St.prp. nr. 1 (1998–99) for Barne og familiedepartementet

St.prp. nr. 1 (1998–99) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

St. prp. nr. 1 (1998–99) for Justis- og politidepartementet

St.prp. nr. 1 (1998–99) Folketrygden

St.meld. nr. 45 (1997–98) Om visse endringer i tilskotsordninga for skular som får statstilskot etter lov om tilskot til private grunnskular og private skular som får vidaregåande opplæring

St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon

St.meld 16 (1989–90) Om offentlig rettshjelp

Ot.prp. nr 2. (1995–95) Om endringer i lov om fri rettshjelp

Innst. O.nr 42 (1994–95) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i lov om fri rettshjelp

Vedlegg til St.prp. nr 1 (1997–98): *Vi vandrer med freidig mot*, Regjeringens handlingsplan for full barneehagedekning, Barne og familiedepartementet

Regelverk og retningslinjer

Lov om barnehager av 5. mai 1995 nr. 19

Lov om grunnskulen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61

Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring av 14. juni 1985 nr 73

Lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35

Lov om domstollene av 13. august 1915 nr. 5

Lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12

Lov om sykehus m.v. av 19. juni 1969 nr. 57

Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66

Rundskriv Q-0903 Rammeplan for barnehagen, Barne og familiedepartementet

Rundskriv Q-0902 Lov om barnehager, Barne og familiedepartementet

Rundskriv G-73/96 Fri rettshjelp, Justis- og politidepartement

Rundskriv I-41/91 Forskrifter for opptreningsinstitusjoner, Sosial- og helsedepartementet

Advokatforskriften

Den norske advokatforening: Regler for god advokatskikk

Økonomireglement for staten. Finans- og tolldepartementet. Fastsatt ved kgl res 26. januar 1996

Funksjonelle krav til økonomiforvaltning i staten. Finans- og tolldepartementet. Fastsatt av Finans- og tolldepartementet 24. oktober 1996

Finansdepartementet (1993 og 1994): *Veiledning i statlig budsjettarbeid*

Annet

Statskonsult (1996): *Evaluering av tilskuddsordningen for private grunn- og videregående skoler*, Rapport 1996:8

Statskonsult (1997): *Tilskudd til opptrening. En gjennomgang av statlige tilskudd til opptreningsinstitusjoner og spesielle helseinstitusjoner*, Rapport 1997:19

Statskonsult (1998): *Tilskudd til barnehager. En gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager*, Rapport 1998:3

Statskonsult (1998): *Evaluering av ordningen med fri rettshjelp*, Rapport 1998:12

Statskonsult (1999): *Vegen videre. En drøfting av konkurranseforholdene i Statens vegvesen*, Rapport 1999:14

Sørensen, Rune J. (1999): «Konkurransetsetting: En konsekvens av fritt forbrukervalg» i R.J. Sørensen, A.H. Bay, J. From, K. Hagen og C. Riis: *Konkurransetsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbuds konkurranser og fritt forbrukervalg*. Rapport utført for Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Konkurransetsetting av kommunal virksomhet. Rapport nr.1/1998 fra de nordiske konkurransemyndigheter

Gautun, H: *Hjelp til rett? En evaluering av ordningen med fri rettshjelp*, Faforport 219, 1997

NOU 1997:16 "Tilskuddssystemet for private skoler", Oslo: Universitetsforlaget

Statistisk sentralbyrå: *Foreldrebetalingundersøkelsen*, SSB Notat 99/22

Advokatbladet nr. 4-96, 3-98, 1-99

Gjennomføring av behovs- og brukerundersøkelser i barnehagen, Barne og familiedepartementet, 1998

REFERANSER

| | |
|-------------------------------------|---|
| Tittel: | Når pengene følger brukeren – er det grunnlag for konkurranse mellom tjenesteleverandørene? |
| Forfatter(e): | Ingebjørg Næs og Erik Oftedal |
| Statskonsults rapportnummer: | 1999: 22 |
| Prosjektnummer: | 22 433 00 |
| Prosjektnavn: | Pengene følger brukeren |
| Prosjektleder: | Ingebjørg Næs |
| Oppdragsgiver(e): | Arbeids- og administrasjonsdepartementet |
| Resymé: | Gjennomgang av fire statlige tilskuddsordningene der pengene følger brukeren, viser at det bare i begrenset grad er grunnlag for konkurranse på pris og kvalitet. Statskonsult peker på tre forhold som kan fremme konkurranse mellom tjenesteleverandører: Tilrettelegging for større tilbud enn etterspørsel, begrensning av regulering og standardisering av tjenestene og sikring av tilstrekkelig informasjon og kunnskap om tjenestene. |
| Arbeidsområde: | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering |
| Emneord: | Konkurransesgrunnlag, pris, kvalitet, tilskuddsordninger, tjenesteleverandør, bruker, informasjon, regulering, tilbud, etterspørsel |
| Dato: | November 1999 |
| Sider: | 50 |
| Pris: | kr 100,- |
| Utgiver: | Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO |