

Kapittel 8

Metoder for å skape konkurranse og styring av tilbud

Innledning

Hittil har vi sett hvordan velferdstjenestene er gjort til offentlige tjenester ved at de normale markedsfunksjonene er satt ut av spill. Tjenestene leveres av en statlig eller kommunal sørge-for-ansvarlig. Denne tildeler tjenesten til brukeren og fastsetter individuelle kvalitetselementer ut fra brukerens behov og rettigheter, innenfor de rammer for prioritering som finnes. Produsenten pekes mer eller mindre tydelig ut av den ansvarlige myndigheten. Produsentens tjenesteleveranse styres dels gjennom økonomiske rammer, dels gjennom styring av produsenten som institusjon, og dels gjennom vedtak om hva den individuelle bruker skal ha.

Likevel kan man skape elementer av konkurranse også i slike strengt regulerte markeder. Det er to grunnleggende metoder for dette, som vi allerede har sett. Den ene er at den sørge-for-ansvarlige kjøper produksjonskapasitet i markedet. Den andre metoden er å la private etablere og drive produksjon innenfor en rettslig ramme som både styrer tjenesteproduksjonen og finansieringen. I dagligtale benevnes disse modellene som anbudsmodell og tilskuddsmodell. Anbudsmodellen kjenner vi fra helseforetakenes kjøp av

sykehuskapasitet, eldreomsorgens kjøp av sykehjemskapasitet og barnevernets kjøp av institusjonsplasser. Tilskuddsmodellen har vi sett i finansieringen av de 12 ideelle sykehusene, fra barnehagesektoren og fra de private skolene med statlig finansiering.

Beslutningstakerens dilemma – «Make or Buy»?

Enhver virksomhet, offentlig eller privat, har et strategisk dilemma til felles. Det er spørsmålet om virksomhetens grenser; hva skal gjøres internt, og hva skal kjøpes eksternt. Også norske velferdstjenester står midt i dette dilemmaet hver dag. Ingen norske sykehus ville finne på å bygge sine egne CT-scannere eller lage sine egne medisiner. Kostnaden ville bli astronomisk, og kvaliteten elendig. Utfallet er så klart at diskusjonen aldri oppstår.

Dersom vi går nærmere inn på tjenestens kjerne, blir det vanskeligere. Spørsmålet om en kommune skal produsere sine egne sykehjemstjenester eller kjøpe dem gjennom anbudskonkurranser er langt mindre selvsagt, også rent økonomisk. Her kommer spørsmålet om transaksjonskostnader på spissen: Hvor mye billigere kan tjenestene produseres av vinneren av en anbudskonkurranse? Hvor mye av den besparelsen vil gå tapt gjennom kostnadene ved selve anbudskonkurransen og ved å føre kontroll med den leverandøren som velges? Hvor mye av disse kostnadene ville uansett påløpe om produksjonen fortsetter i egenregi? Og kan kommunen hente ut dynamiske innovasjonsgevinster gjennom konkurranse, som den ikke kan få gjennom full egenregiproduksjon?

Men også dette eksemplet er en forenkling. Vi snakker om en kommune som kan velge å kjøpe eller produsere selv. Det kan den innen sykehjem. Den står ikke like fritt til å velge egenregi for barnehagetjenester eller skoler. Her er reguleringene utformet slik at valget om å etablere ligger hos virksomhetene. Stortingets lovregulering har dermed i noen grad flyttet på valget mellom egenregi og bruk av private produsenter bort fra myndigheten som har sørgefor-ansvaret for tjenesten.

Som nevnt har enhver bedrift samme utfordring om egenregi eller konkurranseutsetting, som vi diskuterer i politisk debatt om velferdstjenester. Når tjenestene er skapt gjennom politikk for å oppnå politiske mål, blir det

som er en strategisk vurdering i bedriftene gjort om til et politisk spørsmål for offentlige tjenester. Problemstillingene er i sin natur helt like, men svarene kan variere både ut fra økonomi og ut fra politisk preferanse.

Den kanskje beste veilederen for de vurderingene som må gjøres av å kjøpe eller produsere selv, er *The Sourcing Playbook* fra det britiske Cabinet Office. Denne gir en omfattende og grundig forklaring på hvilke vurderinger som bør gjøres, og hvordan det offentlige bør forholde seg til leverandørmarkedet.

Virksomhetens grenser'

Problemstillingen om virksomhetens grenser ble formulert gjennom artikkelen *The Nature of the Firm* av Ronald Coase allerede i 1937. Der påpekte han at virksomhetens grenser, eller hva som bør produseres innenfor virksomheten vs. hva den bør kjøpe i markedet, defineres av kostnader. Er kostnaden lavere ved å produsere selv, gjør man det. Er det billigere å la markedet produsere, kjøper man i markedet.

Etter hvert som teknologien endrer kostnader og muligheter for kommunikasjon, endres også denne grensen. Dette leder til utvikling av nye forretningsmodeller.

Med «tingenes internett» øker muligheten til å kontrollere eller overvåke fysiske gjenstander eller fysiske prosesser – for eksempel i en menneskekropp. Utvikling av enda bedre infrastruktur for mobil kommunikasjon vil gjøre det lettere å styre teknologi som roboter eller andre automatiserte prosesser. Data som fanges fra sensorer kan kombineres med registerdata og styrke grunnlaget for medisinske eller pedagogiske prediksjoner. Kraften i slike prosesser kan forsterkes gjennom prosessorkraft og tilpassede verktøy som bruker kunstig intelligens.

Poenget med å nevne dette her er å få frem at Ronald Coases gamle poeng fortsatt er gyldig. Grensen for hva som bør gjøres av en selv, eller av en spesialisert leverandør, er fortsatt i endring.

En god artikkel om dette er artikkelen «Corporate strategy and the Theory of the Firm in the Digital Age», av Menz et al. i *Journal of Management Studies* fra 2021.

Teori om konkurranse i kvasi-markeder

Et kvasimarked er en markedsmodell hvor tjenester leveres av både offentlige og private produsenter, men med offentlig regulering og finansiering. Dette er tilfelle i de norske tjenestene vi jobber med i denne boken. I dette delkapitlet ser vi kort på hva teorien sier om temaet, mens resten av boken viser hvordan den norske virkeligheten forholder seg til teorien.

Slike kvasimarkeder kan være organisert på flere ulike måter. I Norge har vi to former, som nevnt. Anbudsmodellen, der ansvarlig offentlig myndighet kjøper kapasitet til produksjon av tjenesten i privat marked. Tilskuddsmodellen, der private bedrifter inngår i den offentlig regulerte og finansierte tjenesteproduksjonen, og finansieres gjennom en regulert ordning for dette.

Kvasimarkeder kombinerer elementer fra både markedsøkonomi og offentlig sektor for å øke effektiviteten og kvaliteten på tjenestene. Det finnes en betydelig litteratur om vilkår og forutsetninger for gode utfall, samt fordeler og ulemper.³³ Et sentralt diskusjonstema er betydningen av de private produsentenes motivasjon, om de er ideelle eller kommersielle. Et annet tema er graden av valgfrihet for brukerne. Videre diskuteres hvordan den offentlige finansieringen og reguleringen påvirker konkurransen, og hvordan tilsyn og kontroll med kvalitet fungerer. Ikke minst diskuteres hvilke incentiver til kvalitetsforbedring som finnes.

Avkommersialiseringsutvalgets innstilling, NOU 2024:17, bygger på litteratur om konkurransevirkninger i kvasimarkeder. Utredningen gir imidlertid ingen samlet fremstilling av forskningen på feltet. Dette oppsummeres helt kort i punkt 14.4.3:

Et godt fungerende kvasimarked, slik offentlig finansierte velferdsmarkeder uten fri prisdannelse vil være, forutsetter at tilbydere som ikke tiltrekker seg nok brukere, faller bort, eventuelt ved konkurs. Dette vil det være krevende for «sørge for»-myndighetene å rydde opp i, med konsekvenser som manglende tilbud og tilpasningsproblemer for brukerne. Det kan være grunn til å spørre om den norske velferdsmodellen med lovpålagt forsyningsansvar overfor sårbare brukere er forberedt på slike konsekvenser.

I teoretiske fremstillinger av kvasimarkeder og konkurranse i slike markeder, er det offentlige en betydelig kjøper eller tilbyder av tjenester. Konkurransen drives av andre mål enn profittmaksimering, som for eksempel kvalitet og tilgjengelighet. Teorien legger til grunn at perfekte markeder sjelden eksisterer

33 En gjennomgang finnes i boken *Privatizing Welfare Services – Lessons from the Swedish Experiment* av Mårten Blix og Henrik Jordahl, Oxford University Press, 2021.

i virkeligheten, og at offentlig tjenesteproduksjon kan ha andre effektivitetsmål enn privat sektor. Kvasimarkeder kan potensielt øke innovasjon og effektivitet ved å tillate private aktører å tilby tjenester. Teorien legger til grunn at sikring av offentlige interesser krever nøye utforming av regelverk og insentiver.

Teorien peker på utfordringer som er kjente fra norsk debatt om bruk av private produsenter. Balanse mellom hensyn til konkurranse og tilgjengelighet for brukere er ett tema. Balanse mellom konkurranse og kvalitet er et annet. Hvordan disse forholdene er håndtert i den norske virkeligheten, vises gjennom denne bokens foregående kapitler.

Teorien advarer mot monopolisering av de private produsentene. Dette er for å unngå at bedriftene presser det offentlige på pris og andre vilkår, slik at gevinsten ved konkurransen kapres av bedriftene. Dette sikres i Norge primært av Konkurransetilsynets kontroll med fusjoner og oppkjøp, basert på konkurranselovens regler.

Konkurransetilsynets vedtak V2015-31 om Aleris/Teres

I 2015 fattet Konkurransetilsynet vedtak om inngrep mot Aleris Helse AS sitt oppkjøp av Teres Medical Group AS, i form av vilkår om strukturelle tiltak; som er fagspråk for at Aleris måtte selge en rekke enheter til konkurrenten Capio AB.

Konkurransetilsynet kom til at Aleris sitt oppkjøp av Teres ville føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedene for salg av ortopedi og plastikkirurgi til de regionale helseforetakene i helseregionene Nord og Midt-Norge. I tillegg konkluderte tilsynet med det samme i markedet for salg av ortopedi til forsikringsselskaper i Finnmark, Troms og nord i Nordland og Nord- og Sør-Trøndelag, og i markedet for salg av plastikkirurgi fra private tilbydere til selvbetalende pasienter i Nord- og Sør-Trøndelag.

Saken viser at faren for monopolisering til skade for både offentlige og private kunder vektlegges. Vi ser at virkningene vurderes ganske konkret og med distinkte geografiske forskjeller, basert på hvordan konkurransen virker i ulike produktmarkeder.

En annen bekymring er risikoen for at markedsmekanismene i kvasi-markeder blir forstyrret av asymmetrisk informasjon mellom produsentleddet og den offentlige myndigheten. Denne risikoen er fremhevet med tyngde i både Velferdstjenesteutvalgets og Avkommersialiseringsutvalgets innstillinger, men uten særlige empiriske analyser av hvordan risikoen faktisk håndteres. Det er et viktig tema i denne boken. Vi så i kapittel 6 hvordan det ikke er produsenten som fordeler kunder, men myndigheten. Selv om produsenten åpenbart har

mer informasjon om den enkelte pasient eller bruker enn myndigheten, så er det vanskelig å se hvordan produsenten kan gjøre bruk av denne informasjonen til å øke egen omsetning.

I lys av vektleggingen av informasjonsassymmetri i norsk debatt, er det interessant å lese OECD-policynotat nr. 315 om Competition and Regulation in the Care Industry (OECD, 2024). Her fokuseres det nokså systematisk på problemet brukerne har med å vurdere tjenestenes kvalitet, på grunn av informasjonsassymmetri. Det som ikke behandles som et problem i OECD-notatet, er asymmetrisk informasjon i relasjonen mellom private produsenter og de ansvarlige offentlige myndighetene som har ansvar for tjenesten. Det kan virke som om deltagerne i den norske debatten, og i både Velferdstjenesteutvalgets og avkommersialiseringsutvalgets innstillinger, har valgt en noe annen inngang til problemet med informasjonsassymmetri. Her er problemet primært fremstilt som et styringsproblem for offentlige myndigheter, ikke som et problem for brukere.

Teorien er tydelig på at myndighetenes regulering av markedet er avgjørende for hvordan kvasimarkeder vil fungere. Særlig viktig er det om regulering av krav til kvalitet er klare og transparente, og at det er klart for alle aktører hvordan private virksomheter tar del i produksjonen av de offentlige tjenestene. Det må etableres klare standarder for kvalitet for alle leverandører for å sikre at tjenestene ikke bare er kostnadseffektive. Når kvalitet på produsentnivå skal styres gjennom kontrakt, kan det være hensiktsmessig å utvikle et insentivsystem som belønner høy kvalitet ved kontraktstildeling og gjennom kontraktperioden. Disse forholdene er grundig regulert i norsk velferdstjenesteproduksjon, som vi har sett. Om dagens regulering er god nok, er ikke utredet i særlig grad. For å styrke brukernes rolle i å opprettholde kvalitet, foreskriver teorien at det kan innføres mekanismer for brukermedvirkning, slik vi har flere eksempler på fra de norske tjenestene.

Teorien er også tydelig på at det må være en effektiv overvåkning og evaluering av tjenestene for å sikre at kvalitetsstandardene opprettholdes over tid. Dette kan begrunne regelmessige revisjoner, kundetilfredshetsundersøkelser og benchmarking mot beste praksis. Det er også viktig å ha et uavhengig tilsynsorgan som overvåker og håndhever kvalitetsstandardene. I tillegg kan det være nyttig å fremme samarbeid mellom tjenesteleverandører, snarere enn bare konkurranse, for å dele beste praksis og forbedre tjenestekvaliteten over hele linjen.

En bekymring ved bruk av private produsenter er at det fragmenterer tjenesteproduksjonen og leder til at brukeren ikke følges opp sømløst mellom ulike tjenester brukeren har behov for. Fragmentering av offentlige tjenester er et stort problem uansett om produsentene er private, som vi så i kapittel 4. Vi bruker store politiske og administrative ressurser i Norge for å sikre samhandling på tvers av ulike tjenester. Dette må være en del av styringen av tjenestene, og man må sikre at private og offentlige produsenter er underlagt samme krav til samhandling.

Der kvasimarkedene innebærer ulike former for brukervalg, må brukerne sikres tilstrekkelig informasjon og makt til å ta informerte valg om tjenestene de mottar. Dette kan inkludere tiltak som brukerrettet informasjon, klageordninger og brukerrepresentasjon i beslutningsprosesser. En annen strategi er å sikre transparens i tjenesteproduksjonen gjennom å offentliggjøre kvalitetsindikatorer for ulike produsenter.

Til slutt anbefaler forskningen at det bør være en kontinuerlig evaluering av hvordan konkurranse påvirker kvalitet. Dette kan være regelmessige undersøkelser, forskning og rapporter som analyserer sammenhengen og gir grunnlag for å justere politikken.

Vi kan antagelig konstatere at med den reguleringen av velferdstjenesteproduksjonen vi har i Norge, treffes våre velferdstjenester i liten grad av advarslene fra teori om konkurranse i kvasimarkeder. Dette skyldes at markedsfunksjonene i så stor grad er regulert bort og overtatt av offentlig styring og forvaltning. Måten styringen skjer på, håndterer de fleste advarslene.

Konkurranse gjennom brukervalg

Brukervalgskonkurranse er i sin enkleste form at brukeren velger produsent, og produsenten får betalt for hver bruker. En annen benevnelse på brukervalgsordninger er systemer der pengene følger brukeren, eller voucher-ordninger. Ideen er å kopiere den grunnleggende markedsfunksjonen i vanlige markeder. Dette innebærer at vi som konsumenter velger hvem vi skal kjøpe varer og tjenester fra. En kortfattet teoretisk gjennomgang av brukervalgs-

konkurransen er gitt i Velferdstjenestevalgets innstilling, NOU 2020:13, kapittel 5.5, med videre henvisninger.

Som konkurranseform er dette, som nevnt, noe helt annet enn anbuds-konkurranser. Ved anbud er det myndigheten som velger produsent og for-deler brukere mellom produsentene. Ved brukervalg er det brukeren som velger produsent. Brukervalg styres av enkeltstående individuelle valg, der kontraktene varer så lenge brukeren ikke endrer sitt valg.

Brukervalgsmodeller gir mer stabilitet for produsentene. I anbudsmar-keder må bedriften derimot gå inn og ut av store kontrakter. Ved brukervalg har det offentlige fastsatt prisen produsenten skal få for hver bruker, og produ-sentene må knive om å få – og beholde – brukere. Helt enkelt kan vi dermed si at anbud leder til konkurranse som presser produsentenes marginer, til fordel for det offentlige. Omvendt kan vi si at brukervalg leder til konkurranse om kvalitet til fordel for brukeren.³⁴ Marginpresset for produsenten kommer fra knivingen om brukerne. Denne knivingen svekkes imidlertid i praksis av at det offentlige normalt ikke investerer i betydelig overkapasitet.

Den besparelsen det offentlige får ved anbud, kan vi dermed se på som en konkurransevirkning. Innsparinger og effektivitetsgevinster for det offentlige ved brukervalg må skapes gjennom regulering. Det kan enten skje gjennom å regulere kapasiteten opp, slik at konkurransen om brukere hardner til, eller ved å regulere finansieringen ned, slik at produsentenes gevinst holdes nede. Dette ser vi tydelig innen barnehage og skole, der finansieringsordningen for private produsenter leder til ganske betydelige besparelser for det offentlige. Dette er reguleringsgevinster, og ikke konkurransegevinster. Konkurransgevinstene i disse tjenestene ligger mer på økt variasjon i tilbud til brukere, som er en kvalitetsvirkning som både kommer gjennom regulering og konkurranse. Disse virkningene er imidlertid også stimulert av regulering. Kravet til etablering av private skoler fremtvinger variasjon. Adgangen til å ta matpenger i barnehagene gir en viss adgang til å differensiere gjennom kvalitet på mat.

For at brukervalgsordninger skal virke som konkurranseform, må bru-kerne ha informasjon om tjenesten. Her kommer bekymringene om asym-metrisk informasjon og vanskelig observerbar kvalitet til sin rett. De færreste

34 Se OECD Policynotat nr. 315 Competition and Regulation in the Care Industry (OECD, 2024), punkt 3.2.1.

av oss har evne til å vurdere prosesskvaliteten i skole og barnehage. Vi er helt uten forståelse for hva som egentlig foregår ved en sykehusbehandling. Vi fester oss lett ved strukturkvalitetslementer, som om bygningen er ren og innbydende, eller om de ansatte er hyggelige og imøtekommende. Det er ikke noe galt i dette, men man må forstå funksjonen. Det offentlige kan øke informasjonen gjennom å måle kvalitet og rangere produsentene, men dette er fort politisk kontroversielt. Brukervalg styres også av andre hensyn enn kvalitet, som for eksempel nærhet til bolig.³⁵

Brukervalg er et populært virkemiddel på borgerlig side av politikken, mens venstresiden er skeptisk. Valgfrihet gir en dreining mot mer mangfold i tilbud, og det legger til rette for at produsenter kan være stabile aktører i lokale markeder. Brukerens adgang til å velge gir også sterkere individuell tilknytning til produsenten. Brukeren får større autonomi, og det gir i seg selv større tilfredshet. For mange foreldre kan det å etterlate et lite barn hele dagen i en barnehage være tungt, og da er det å ha valgt barnehagen selv et emosjonelt plaster på såret. Har man et sterkt verdifundament, vil det å sende barnet sitt på en skole med religiøs profil kunne være viktig. Skeptikere vil påpeke at brukervalg kan lede til en form for confirmation bias, og at økt tilfredshet er et forsvar av det valget man har gjort. Dette igjen hevdes å kunne slå over i for sterk måling av brukertilfredshet ved brukerundersøkelser, og dermed kan slike undersøkelser få en metodisk svakhet.

Brukervalg av produsent er, som kjent, noe helt annet enn brukermidvirkning på tjenesteinnhold. Brukeren har i flere tjenester en rettighetsbasert innflytelse på hva tjenesten skal inneholde. Brukerinnflytelse lovreguleres i de enkelte tjenestene. Å gi brukeren innflytelse over tjenesten er viktig for å styrke brukerens autonomi i situasjoner der man er sårbar eller mottar en tjeneste som er svært viktig. Brukerinnflytelse kan også legge til rette for at tjenesten utformes slik at den får størst mulig effekt for brukeren, gjennom riktige individuelle tilpasninger.

Reguleringene om krav på brukermidvirkning kan fremstå som en modifisering av utgangspunktet om at det er forvaltningen som beslutter innholdet i tjenesten. Det sentrale er imidlertid at brukermidvirkning

35 Se OECD Policynotat nr. 315 Competition and Regulation in the Care Industry (OECD, 2024), punkt 3.1.3.

ikke leder til at innholdet i det offentliges forpliktelse overfor brukeren fastsettes av brukeren.

Avkommersialiseringsutvalget konstaterte at det ikke finnes noen oversikt eller statistikk over hvor mye eller hva slags medvirkning den enkelte har.³⁶

Et mulig problem med brukervalgsordninger er at det kan lede til segmentering av brukere i sosiale grupper og forsterke sosio-økonomiske forskjeller. Både Avkommersialiseringsutvalgets innstilling og OECD advarer mot dette.³⁷ Problemet må tas på alvor. Det er viktig å vite om valgadferden reflekterer sosio-økonomiske forskjeller, eller om valgaktiviteten forsterker slike, slik det nevnte OECD-notatet advarer imot. Det første er en selvfølge og egentlig noe av formålet med brukervalg. Man skal kunne følge sine egne preferanser, enten de er religiøse, pedagogiske eller interessebaserte. Men hvis forskjellene øker fordi noen velger og får høyere kvalitet, mens andre ikke velger og ender med lavere kvalitet, er det absolutt fare på ferde.

Avkommersialiseringsutvalgets flertall er, som nevnt, bekymret for dette og drøfter temaet i kapittel 9.5 i NOU 2024:17. Realiteten i våre tjenester er nok at valgadferd primært styres av nærhet til bolig. Da vil sosial segregering i boligmarkedet slå inn i velferdstjenestene. I så fall er resultatet av valgadferd sammenfallende med det offentliges styring, som for eksempel nærskoleprinsippet. For private skoler vil regelen om nasjonal inntakssone gi en viss motvekt mot segregeringen som den offentlige skolen får fra nærskoleprinsippet. De som drar nytte av dette trenger ikke være velstående, men de vil være opptatt av å gi barna sine et annet skoletilbud enn det offentlige tilbudet.

En annen mulig negativ virkning av brukervalg er at produsentene kan drive fløteskumming ved å velge brukere basert på hva som tjener produsentens økonomiske interesse. I så fall undergraves tjenestenes likhetsmål. Som vi har sett, er det ikke produsenten som velger bruker, men enten brukeren eller den ansvarlige offentlige myndigheten. Risikoen for fløteskumming synes å være liten, i norske tjenester.

36 Se NOU 2024:17 kapittel 3.3.1.

37 Se OECD Policynotat nr. 315 Competition and Regulation in the Care Industry (OECD, 2024), punkt 3.1.3.

Fløteskumming og riktige priser

Det er lite sannsynlig at den pengesummen som følger brukeren, perfekt reflekterer den kostnaden den enkelte bruker påfører produsenten. Den er enten for høy eller for lav. Et barn med sterke faglige resultater og mønstergyldig oppførsel kan gi skolen lavere kostnader enn det barnet som trenger særlig oppfølging. Dette gjelder i hvert fall så lenge skolen ikke også øker innsatsen for elever med sterke resultater.

Et økonomisk optimalt vederlag ville reflektere slike kostnadsforskjeller og gjøre det likegyldig for skolens økonomi hvilke ressurser eleven ville kreve. Sett med strategifaglige briller kunne et slikt system lede til at noen produsenter spesialiserte seg på brukere med visse typer karakteristika. Dette kunne kanskje lede til spesialiseringsgevinster, som en ren økonomisk analyse ville anerkjenne som samfunnsøkonomisk nyttige.

Et slikt system ville imidlertid være umulig å etablere i praksis. Forvaltningen ville måtte fastsette den individuelle ytelsen og hva den skal koste før eleven plasseres i skolen. Eller man måtte regulere prisen løpende gjennom skolegangen. Vi ville få et system der skolebarnets faglige evner og adferdsmønstre ble prissatt. Det ville åpenbart ikke være politisk akseptabelt.

Risikoen for at produsenten kunne søke å få de brukere som gir gunstig økonomi, er derfor reell, og må håndteres. Måten dette er håndtert på, har vi sett i kapittel 6. Produsenten har i praksis ikke en mulighet til å gjøre slike prioriteringer av brukere i noen av tjenestene vi ser på i denne boken.

Vi har ingen rene brukervalgsordninger i de norske velferdstjenestene vi ser nærmere på i denne boken. Det tydeligste eksemplet er ordningen med fritt sykehusvalg for pasienter som har fått fastsatt krav på behandling. Adgangen til å velge privat skole er en tydelig form for brukervalg. Med nærskoleprinsippet i opplæringsloven har vi ikke fritt skolevalg i den offentlige skolen, med mindre den enkelte kommune har innført dette selv. Innen sykehjem er det kommunen som fordeler institusjonsplass til beboere, men enkelte kommuner har innført frivillig ordning med brukervalg. Det vi ser er at det ikke er noen en-til-en-sammenheng mellom finansieringsform og brukervalg. Vi kan ha brukervalg innenfor anbudsfinansierte tjenester, og vi har tilskuddsfinansierte tjenester uten noe klart brukervalg, som i barnehagesektoren.

I dette delkapittelet har vi behandlet brukervalg som en integrert del av de tjenestene som er tilskuddsfinansierte, særlig barnehager, skoler og sykehus. I praksis kan brukervalg også forekomme i kombinasjon med produsenter som er plukket ut gjennom anbudskonkurranse. Dette er helt vanlig innen spesialisthelsetjenesten. Fritt sykehusvalg gjelder normalt også for de private sykehus som helseforetakene har inngått avtale med, for å øke produksjonskapasiteten. De avtalene er inngått etter anbudskonkurranser, og brukeren kan velge mel-

lom det private sykehuset og helseforetaket eller de ideelle sykehusene som er tilskuddsfinansierte. Lignende tilfeller forekommer innen kommunale sykehjem, når pasienter gis adgang til å velge mellom kommunens eget sykehjem og et sykehjem som drives av en privat virksomhet, og er valgt ut etter et anbud.

Anbudskonkurranse

I anbudskonkurranser vil den offentlige myndigheten kjøpe det den trenger gjennom en kravspesifikasjon eller konkurransegrunnlag. Dette tydeliggjør hvilke kriterier tilbud vil bli vurdert etter. Aktuelle bedrifter vil levere inn tilbud og konkurrere om å treffe best på den offentlige kjøperens preferanser. Dersom det er behov for innovasjon eller utvikling av ulike løsninger, vil innkjøpsprosessen bli en konkurranse om å tilby den beste løsningen. Men også i slike tilfeller vil pris bli viktig, siden offentlige myndigheter alltid har en budsjettbegrensning. Vi ser mer på innovative anskaffelser nedenfor.

Når en eller flere tilbydere er valgt ut, inngås en gjensidig bebyrdende kontrakt, for en mengde og for en periode. Styring gjennom kontrakt behandles nedenfor. Ved utløp av kontrakten vil den offentlige myndigheten vurdere om tjenesten skal kjøpes på nytt, eller om den skal produseres i egen regi.

Vi går ikke nærmere inn på de praktiske sidene ved gjennomføring av anbud. Det er imidlertid verdt å minne om at det kan være mulig å stykke opp anbud på en måte som fremmer effektivitet og reduserer noe av den politiske motstanden. Helseforetakenes kjøp av kapasitet til å gjennomføre en viss mengde operasjoner av en nærmere avgrenset medisinsk kategori, er slik sett en noe ulik innkjøpsstrategi enn kommunenes kjøp av sykehjemsdrift. Det første er å kjøpe en avgrenset tjeneste for å dekke en kapasitetsutfordring og hente ut en stor-driftsfordel. Det andre er å kjøpe en totalleveranse av hele tjenesteproduksjonen.

Uansett om anbud er organisert som priskonkurranser eller kvalitetskonkurranser, tvinges leverandørene til å holde kostnadene nede. Dette er nødvendig for å kunne levere på det som kunden – den offentlige myndigheten – ønsker. Dette fremmer økonomisk effektivitet ved å stimulere til effektiv utnyttelse av arbeidskraften og effektiv bruk av kapitalkrevende og kostnadsdrivende bygg og utstyr.

I den offentlige debatten er det mest oppmerksomhet rundt potensialet for å kutte kostnader gjennom å ha dårligere ytelser for de ansatte i private virksomheter enn i offentlige. Sett fra bedriftens perspektiv er dette noe mer komplekst. Dersom det er mulig for bedriften å tiltrekke arbeidskraft til lavere kostnad, vil den selvsagt utnytte den muligheten.

I realiteten kan bedriften anta at den kan ha en tariffavtale som gir den kostnadsfortrinn mot den offentlige egenregiproduzenten. Det skyldes forskjeller i kostnadsnivå mellom tariffavtaler i offentlig og privat sektor. Men bedriften kan ikke legge til grunn at den har noe kostnadsfortrinn vis-à-vis de andre private konkurrentene som har samme eller lignende tariffavtaler.

Skal man vinne mot andre private konkurrenter, må man derfor finne andre kilder til effektivisering. Og effektiviseringstiltakene må være bedre enn de som andre private konkurrenter gjennomfører. Normalt vil det være langt mer å hente ved å sikre effektiv bruk og utvikling av arbeidskraften enn ved å ha marginalt lavere ytelser. Derfor er lavere sykefravær blitt et sentralt tema.

Dersom teknologi kan redusere arbeidsprosesser og effektivisere ansattes tidsbruk, vil private produsenter tvinges til å ta løsningene i bruk. Fra et økonomisk ståsted er det fornuftig å slippe til de som kan skape privat profit gjennom å automatisere bort arbeidsprosesser. Dette leder til at fagkompetanse kan flyttes fra arbeidsprosesser der kompetanseutnyttelsen er lav, til prosesser der den er høy. Anbudskonkurranser fremmer slik utvikling.

Hvordan få til en innovasjonsfremmende anskaffelsesprosess?

Før vi går i gang med å svare på dette spørsmålet, bør vi drøfte om innovative anskaffelser er en god idé for offentlige myndigheter som skal kjøpe produksjon av velferdstjenester. Dette er leveranser av lovregulerte og offentlig finansierte tjenester, som sykehjemsdrift, behandlingss plasser eller institusjonskapasitet i sykehus eller barnevern. Tjenestene er standardiserte, og skal være det, for å sikre både styring og rettssikkerhet for brukerne.

Et eksempel kan illustrere: Selv om telefoner og IT-utstyr utvikler seg hele tiden, er det liten grunn til å kjøpe telefoner og kontorutstyr gjennom

innovasjonskontrakter. Da er det bedre å legge inn kontraktsmekanismer som tar høyde for en forutsigbar modell- og teknologiutvikling. Slik er det antagelig også ved kjøp av velferdstjenester. Tjenesten er definert på forhånd. Det er usannsynlig at enkeltkjøp skal kunne frembringe helt nye metoder for å behandle en stor mengde kneoperasjoner, eller ta hånd om demenspasienter.

Likevel vil offentlige tjenester mangle arbeidskraft, og det gjør de allerede noen steder i landet. Tjenestene må produseres på en annen måte enn de gjør i dag. Effektivisering av arbeidsprosesser er nødvendig, og innovasjonsfremmende anskaffelser kan være en viktig del av løsningen. Anskaffelsesreglene gir gode muligheter for å dra nytte av innovasjonskraften i næringslivet. Grunnprinsippene om konkurranse, likebehandling, forholdsmessighet, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet vil uansett gjelde. Derfor bør konkurransegrunnlag og kontrakter sikre at nye og bedre løsninger både utvikles og implementeres hele tiden. Kjøp av leveranser fra kommersielle virksomheter som hele tiden søker nye løsninger for å levere mer effektivt, er et viktig instrument for å fremme slik gradvis effektivisering. Dette gjelder i hvert fall så lenge de vellykkede tiltakene også tas i bruk i offentlig sektor. Punkt 2 i tekstboksen nedenfor kan være en god strategi for det.

Det er også en viktig politisk oppgave å vurdere om handlefriheten på dette punktet kan åpnes opp. Dette kan skape større rom for innovasjon i *hvordan* tjenesten leveres, men uten å bryte med krav til kvalitet og like tjenester for brukerne. Her kan både punkt 2 og 3 i tekstboksen nedenfor være relevante. Kontraktene bør utformes slik at produsentene stimuleres til å ta i bruk ny teknologi og finne nye organiseringsmetoder. De bør premieres for å øke prosesskvaliteten innenfor den rammen av strukturkvalitet som til enhver tid kreves.

Hva er innovative anskaffelser?

Innovative anskaffelser handler om å kjøpe eller utvikle nye løsninger. Det er tre hovedmåter dette kan skje på:

1. Innovasjonsanskaffelser: Utvikling av nye tjenester eller produkter, som ikke er tilgjengelige i markedet.
2. Innovasjonsvennlige anskaffelser: Anskaffelser der leverandørene blir oppfordret til og premiert for å tilby nye og bedre løsninger enn anskaffelsens minimumskrav.
3. Anskaffelse av innovative løsninger: Anskaffelser av helt nye løsninger som ikke er tidligere anskaffet eller utprøvd.

Kilde: DFØ

Den rettslige rammen rundt innovative anskaffelser er utviklet i de siste reformene av EUs anskaffelsesdirektiver.

De mest sentrale rettslige rammene for innovative offentlige anskaffelser

- **Før-kommersiell anskaffelse** kan passe der det trengs ganske mye forskning og utvikling for å utvikle et nytt produkt eller løsning. Det kan være flere ulike måter å løse behovet på. Her kan flere ulike leverandører konkurrere med hverandre i en parallell betalt utviklingsprosess, fram til det gjenstår to leverandører. Er resultatet vellykket, kan løsningene etterspørres i en påfølgende tradisjonell anskaffelse. En før-kommersiell anskaffelse er ikke en prosedyre i anskaffelsesregelverket, men en metode som benytter seg av anskaffelsesforskriftens unntaksbestemmelse i § 2-5. Denne åpner for at forsknings- og utviklingsprosjekter kan unntas reglene i anskaffelsesregelverket, såfremt resultatet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiveren til bruk i sin virksomhet, eller oppdragsgiveren fullt ut betaler for tjenesten.
- **StartOff-konkurranse** er en før-kommersiell anskaffelse i mini-format over seks måneder. Som en før-kommersiell anskaffelse faller et StartOff-prosjekt under anskaffelsesforskriftens unntaksbestemmelse i § 2-5. Dette passer for avgrensede problemstillinger. Metoden er utviklet av DFØ. Til forskjell fra en før-kommersiell anskaffelse er det kun én leverandør som tar del i et betalt utviklingsløp for framstillingen av en minimumsløsning. Som i en før-kommersiell anskaffelse må løsningen anskaffes i en påfølgende separat anskaffelse, eller videreføres i et utvidet utviklingsløp.
- Et **innovasjonspartnerskap** passer for utvikling av en tjeneste der en betalt produkt- og tjenesteutvikling i en samarbeidsprosess mellom oppdragsgiver og leverandør er nøkkelen for å lykkes. Det bør også være en klar forståelse av at det er realistisk å lykkes med å komme frem til en tilfredsstillende løsning. Prosedyren åpner for direkte kjøp av den utviklede løsningen uten ny utlysning, hvis løsningen tilfredsstillende til ytelse og funksjon. Prosedyren har ikke begrensning på antall parallelle utviklingsløp, men anbefales gjennomført med fortrinnsvis en, maksimalt to leverandører i samme partnerskap. Dette fordi prosedyren avhenger av tett samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør, noe som er ressurskrevende. Prosedyren følger reglene i anskaffelsesforskriftens Del III. En eller flere av kravene i anskaffelsesforskriftens § 13-2 må være oppfylt for å kunne ta prosedyren i bruk. Behov for nye innovative løsninger er et slikt krav.
- **Konkurransepreget dialog** kan benyttes til utviklings- og innovasjonsformål i tråd med anskaffelsesforskriftens § 13-2. Prosedyren kan passe godt der det er et godt definert behov, og man trenger markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Samtidig er det ikke forventninger til omfattende forskning og utvikling før en tilfredsstillende løsning kan presenteres. I en konkurransepreget dialog vil oppdragsgiveren gjerne ha et behov og er avhengig av markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Det er gjennom

dialogen oppdragsgiveren konkretiserer og definerer behovet nærmere. Ulike løsningskonsepter presenteres av leverandørene og er gjenstand for dialog/forhandlinger. Alle sider ved anskaffelsen kan drøftes i dialogen: Tekniske, økonomiske og kontraktuelle aspekter samt pris, tekniske løsninger og kontraktsvilkår. Dialogen kan skje i flere faser og kan redusere antall tilbud mellom fasene, eller reduksjon av ulike løsningsforslag hos en tilbyder. Etter tildeling kan kontraktsvilkårene ferdigforhandles med vinnende leverandør.

- **Konkurranse med forhandling** kan også benyttes til design- og innovasjonsformål i tråd med anskaffelsesforskriftens § 13-2. Dette gjelder når det er klart for innkjøperen hvilken ytelse som skal anskaffes for å løse et definert behov, men forhandlinger er nødvendig for å finne en god løsning som oppfyller behovet. Det er en fordel i bruk av konkurranse med forhandling at konkurransesituasjonen i markedet er god. Det er mulig å forhandle om alle sider ved tilbudene, som tilbudets kvalitet, mengde, pris, sosiale, miljømessige og innovative aspekter, samt kontraktsvilkår. Det er ikke tillatt å forhandle frem vesentlige avvik fra konkurransedokumentene.

Kilde: DFØ

Offentlige myndigheter som ønsker å drive innovative anskaffelser, bør ta dette inn i sin virksomhetsstrategi. Risikoen for feil må vurderes grundig. Utviklingsmålene som en enkelt sørge-for-ansvarlig skal ta ansvar for, må være solid forankret. Det er lettere å prøve nye løsninger dersom utprøving og utvikling er forventet på politisk nivå og i nasjonale styringsretningslinjer for tjenesten.

Dette synet kan kanskje oppfattes som defensivt, men er snarere en etterlysning av at retning for ønsket innovasjon og utvikling må defineres fra ansvarlig fagdepartement og forankres i Stortinget. Da vil vissheten om retning være sterk, og rommet for lokal utprøving vil bli klarere og tryggere. Det viktige er imidlertid at ledelsen ikke overlater valget mellom å etterspørre innovasjon eller å følge opptråkkede stier, til innkjøpsavdelingen.

Innovative anskaffelser og næringsutvikling

Innovative anskaffelser er blitt en populær løsning på mange samfunnsutfordringer. Innovative næringer ønsker at litt mer av alle milliardene som det offentlige bruker på å kjøpe varer og tjenester, skal hjelpe frem innovative løsninger. Etablerte næringers versjon av samme poeng er at staten i større grad bør etterspørre kvalitet. Da slipper bedriftene å konkurrere på å levere etablerte produkter til lavest mulig pris.

Argumentet fra næringslivets side er at det offentlige på denne måten kan stimulere bedriftenes utvikling gjennom å være en krevende kunde. Konkurransen blir et kappløp om å utvikle, heller enn å presse prisene på kjente løsninger. Slik anskaffelsespraksis vil hjelpe frem norsk næringsutvikling, og vi vil få en mer avansert og produktiv offentlig sektor i tillegg. Poenget støttes av at det er vanskelig for en norsk teknologileverandør å selge til utenlandske kunder, om den ikke lykkes med å selge produktene sine i hjemlandet.

Alle disse argumentene er riktige, men de er ikke like gode i alle tilfeller. Der det offentliges behov er klart og tydelig, kan lav pris og kjent løsning være det beste for det offentlige. Der teknologien er moden og forutsigbar, kan det være mer rasjonelt for det offentlige å presse priser, og heller la det private markedet stå for utviklingen.

Næringsutvikling innebærer risiko. Det er ikke gitt at denne risikoen skal bæres av det offentliges egne tjenesteleveranser, og særlig ikke der de offentlige tjenestene har lav toleranse for feil, slik som i velferdstjenestene. Men også disse tjenestene må utvikles, som påpekt flere ganger i denne boken. Når politikere og fagetater har erkjent endringsbehov og definert endringsmål, reduseres risikoen for den enkelte som skal utforme en anskaffelse eller gjennomføre et strategisk tiltak for sin enhet. Vi ser nærmere på dette samspillet i kapittel 9 nedenfor.

Offentligrettslig og privatrettslig styring

Som vi har sett, styres private produsenter på to rettslig sett ulike måter når de leverer offentlig finansierte velferdstjenester. Der tjenestene kjøpes, styres de gjennom kontrakter som supplerer den institusjonelle styringen. Der tjenesten tilskuddsfinansieres, styres produsentene basert på lover og forskrifter om krav til virksomheten og vilkår for finansiering.

Det rettslige skillet har betydning på flere måter, men forskjellen må ikke overdrives. Det viktige er at resultatet av styringen blir slik at brukernes rettigheter sikres, og at de politiske målene med tjenesten nås.

Privatrettslig styring skjer gjennom kontrakter og de alminnelige kontraktrettslige prinsippene i norsk rett. Detaljene kan utformes av partene, men kontrakter kan ikke fravike lover. Offentligrettslige lover og forskrifter gjelder for alle.

Dette betyr at lovkrav til produsenten må etterleves, uansett om kunden er et offentlig organ eller kunder i et privat marked. Lovkrav til den offentlige myndigheten, for eksempel brukernes rettigheter overfor det offentlige, må

også etterlevs. Kontrakten blir dermed verktøyet den offentlige myndigheten bruker for å oppfylle sine lovkrav gjennom den private produsenten.

Kontraktenes innhold vil variere langs flere dimensjoner. Primært er det selvsagt tjenestetypen som avgjør hvordan kontrakten utformes. Men innholdet preges også av lovgivningen. Detaljerte krav i lov og forskrift gir lite handlingsrom i kontrakt, og omvendt. Der loven er taus, kan partene finne løsninger selv. Vi har tidligere omtalt hvordan taus lov og taus kontrakt gir produsenten et handlingsrom som kan utnyttes strategisk. Det er i slike tilfeller en bedrift kan velge mellom å tenke kortsiktig og opportunistisk, eller å vektlegge behovet for en langsiktig relasjon til den offentlige kunden. Når den offentlige kunden blir bevisst på handlingsrommet, må den vurdere om det skal tettes i fremtidige kontrakter. Sektormyndighetene må vurdere om de skal sikre at andre kjøpere i sektoren tar lærdom av erfaringene med den uregulerte handlefriheten. I ytterste konsekvens må de foreslå endringer i lovverket.

Lærdommen av denne lett teoretiske øvelsen er at resultatet samfunnet får av å bruke private produsenter, avhenger av myndighetenes evne til strategisk styring av produsentledet. Lar den offentlige kunden seg lure, går det galt. Skaper man derimot gode insentiver for utvikling og innovasjon, går det bra. Da får vi tjenesteutvikling som hele sektoren kan lære av.

I tjenestesektorer der tjenestene ikke kjøpes fra de private, men finansieres via tilskudd, brukes ikke kontrakter som styringsverktøy i det hele tatt. Den private produsentens rett til å produsere og motta vederlag er regulert i tjenestesektorens lover og forskrifter.

Dermed blir de juridiske styringsvirkemidlene mellom for eksempel en kommune og en barnehage av en helt annen karakter. Vi får en rent offentligrettslig styringskjede, fra den ansvarlige offentlige myndighet og ut til både de offentlige tjenesteprodusentene og de private. Institusjonelle krav til driften av en privat virksomhet må dermed skje innenfor den offentligrettslige styringen. Forskjellen i juridisk form har i seg selv lite å si for hvordan bedriftene i sektoren kan møte konkurranse gjennom strategisk adferd. Det avgjøres av den reelle handlefriheten bedriftene sitter igjen med, innenfor den offentlige styringen.

Konkurransemetoder og styring, to sider av samme sak

Det viktige utgangspunktet er at det bare er selve tjenesteproduksjonen som eventuelt eksponeres for konkurranse. Vi har to ulike konkurranseformer, men styringen av offentlige og private produsenter er i det alt vesentlige lik innenfor de ulike tjenestesektorene. Forskjellene mellom metodene har en viss betydning for konkurransen. Derfor må det offentlige være bevisst på forholdet mellom konkurransevirkninger og reguleringsvirkninger. Styringen må være innrettet slik at både regulering og konkurranse trekker mest mulig i retning av den tjenesteutviklingen man primært ønsker i sektoren. Har ikke sektoren noen tydelig utviklingsagenda, vil resultatene kunne gå i ulike retninger og bli utydelige.

Det kan kanskje virke som om valget mellom disse metodene er skapt gjennom historiske tilfeldigheter, mer enn gjennom strategiske og konkurransepolitisk styrte valg. Hvorfor kjøpes institusjonsplasser i barnevernet gjennom anbudskonkurranser, mens barnehager og private barneskoler finansieres gjennom offentlige tilskudd? Det er vanskelig å se noen annen forklaring enn at barnevernet kommer fra en tradisjon der det offentlige kjøpte plasser til foreldreløse barn på gårder og etter hvert i det som var kimen til mange av dagens institusjoner. For private skoler har vi lange tradisjoner for at de finansieres av det offentlige ved tilskudd og foreldrebetaling. Her har målet hele tiden vært å sikre et visst mangfold i skoletilbudet. Innen barnehager har et nokså likt system utviklet seg frem til, og etter barnehageforliket. Tilskuddsfinansiering var antagelig det som var nødvendig for å skape en rask etablering og oppskalering av tilbudet.

Tilfeldig eller ikke, metoden for konkurranse er en integrert del av regulering, finansiering og styring av de enkelte tjenestene. De økonomiske virkningene følger med som nissen på lasset. De politiske og regulatoriske mottiltakene likeså. I barnehagesektoren sikrer myndighetene informasjon om driften ved å påføre virksomhetene kostbare krav om å drive hver barnehage som egne rettssubjekter. I sykehjemssektoren skaffer kommunene seg den informasjonen de trenger gjennom kontrakter.

De ulike måtene å aktivere private produsenter har også en lokaldemokratisk side. Kommunepolitikeren fra Rødt blir ikke kvitt verken fastlegen eller den private barnehagen. Høyrepolitikeren kan ikke fremme private barnehager ved å legge tjenesten ut på anbud. De ender dermed opp med å krangle om

hvorvidt sykehjemmet skal ut på anbud eller ikke. Demokratiet på nasjonalt nivå har bestemt at lokalpolitikere skal ha helt ulik adgang til å bestemme om private produsenter skal brukes, for de ulike tjenestene.

Kjøp og tilskudd som konkurransemekanismer – kort oppsummering

Sett med konkurranseteoretiske briller, er tjenestekjøp gjennom anbuds-konkurranse, tilskuddsfinansiering og brukervalg to veldig ulike konkurranseformer. Anbud er som sagt kjøp av en bestemt produksjonskapasitet for en avgrenset periode, med på forhånd fastsatt minstekrav til kvalitet. Oppdragene kommer med lange intervaller og gjelder ofte ganske store volum. Konkurransenformen kan gi ganske kostbare prosesser til anbudsprosessen, samt til utforming av kontrakt og styringsvirkemidler. En inngått kontrakt kan bare endres gjennom enighet, så kjøper er låst til kontrakten og de endringsvilkår den har. Dersom den offentlige kjøperen oppdager at vilkårene skulle vært annerledes, kan den imidlertid justere neste kontrakt med en gang. Eller en annen sørge-for-ansvarlig i samme tjeneste kan lære av erfaringen og justere sine kommende anbud.

Således ser vi at læring fra samspillet mellom den private leverandøren og den offentlige kunden virker sakte innenfor den enkelte kontrakt, men kan potensielt virke fort i markedet som de private produsentene må forholde seg til. Dette må tas med i analysen av styringskostnader og produsentenes insentiver og strategier. Skulle en offentlig prinsippal bli lurt av en grisk privat agent, vil læringseffektene spre seg fort.

Tilskuddsregimene utformes gjennom lover og forskrifter. Disse kan, og må, endres gjennom alminnelige demokratiske prosesser. Dette har vi nylig sett gjennom endringene av barnehageloven og endringer i privatskoleloven. En beslutning om å etablere en barnehage er prisgitt de økonomiske vilkårene

i disse rettslige rammene. Ikke minst er beslutningen prisgitt de fremtidige regelendringer som kan komme hvis politikken endres.

Om anbudskonkurranser skal avholdes eller ikke, avgjør den sørge-foransvarlige myndigheten. Valg av produsent blir en konsekvens av anbudsprossessen. For tilskuddsfinansierte tjenester er beslutningene på konkurransearenaen flyttet til forholdet mellom produsent og bruker. Konkurransereformen er dermed ulik. En anbudskonkurranse blir lett en konkurranse om å ha lave kostnader, uansett om konkurransen handler om lav pris eller best kvalitet.

Tilskuddsfinansierte produsenter konkurrerer mer om å bli valgt av brukerne. Dette ligner litt på det brukervalget vi alle gjør når vi velger dagligvarebutikk eller bilmerke. Realiteten er at brukeren velger produsent innenfor de rettslige, økonomiske og ikke minst kapasitetsmessige rammene som lovgivningen og myndighetene legger opp til. I praksis viskes derfor skillene mellom de to konkurranseformene litt mer ut. Konkurranses grunnlaget i en kontrakt om kjøp av sykehus eller sykehjem er i stor grad styrt av tilsvarende lovgitte krav.

De to modellene kan også tenkes å bli kombinert. I sykehussektoren ser vi at brukervalgene ved tilskuddsmodellen styrkes gjennom kjøp av privat kapasitet. Enkelte kommuner har også konkurranseutsatt sykehjem og innført ordninger med brukervalg lokalt.

Den kanskje viktigste forskjellen mellom de konkurranseformene vi har sett på her, og de vi finner i vanlige markeder, er kapasiteten. I kommersielle markeder er kapasiteten styrt av investeringsbeslutninger fra bedrifter og eiere. I politiske markeder er kapasiteten styrt av det offentliges investeringsvilje i fysisk kapasitet. Denne viljen styres i stor grad av demografisk utvikling, når tjenestene er rettighetsfestet. Når tjenesten er gjort om til en offentlig tjeneste, må det offentlige sikre tilstrekkelig kapasitet når behovene øker. Omvendt, som vi nå ser tydelig i deler av landet, når behovet går ned, er det en politisk oppgave å regulere kapasiteten ned. Når kapasiteten bestemmes politisk og ikke i et marked, vil konkurransevirkningene svekkes. Myndighetene kunne styrke konkurransen gjennom å øke investeringene i kapasitet. Slike tiltak har vi ikke kjente eksempler på, og det er vanskelig å se at det skulle kunne lønne seg for det offentlige å overinvestere i kapasitet som virkemiddel for å styrke konkurransen.

Et bedre grep vil være å se etter metoder for å styrke innovasjonsevnen i tjenesteproduksjonen. I neste kapittel skal vi se litt på hvordan det kan gjøres.

