

KAPITTEL 3

Konkurransetsetting

Knut Ingar Westeren

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Abstract: Outsourcing is nothing new for public sector. Cooperation between economic producing units where one unit, within the framework of a contractual relationship, produces on behalf of the other, is something that has taken place in both the private and public sector for a long time. This became part of a deliberate political strategy throughout the 1980s in response to criticism of the public sector for producing at too high a unit cost. The logic behind outsourcing was that the introduction of a market in the production of public services should improve efficiency in the public sector. In this chapter, we first discuss how the concept of outsourcing can be understood and what justifications from business economics and market economics are necessary for us to theoretically justify that the introduction of a market should have the desired effects. Then we discuss two examples where outsourcing has been carried out, nursing homes and waste collection, to see what kind of experiences that have been gained. The experiences from outsourcing do not give unambiguous results and there are many factors to be aware of when carrying out competitive tendering, both on the basis of theoretical considerations and practical implementation.

Keywords: outsourcing, public sector, market economy, nursing home, waste collection

1 Introduksjon

Ved produksjon i private bedrifter og i offentlig sektor har det hele tiden vært slik at man har blitt stilt overfor valget om man skal produsere alt selv, eller overlate oppgaven med å produsere helt eller delvis til andre. Det at man (i både offentlig og privat sektor) tar en beslutning om at andre skal utføre produksjonen blir på engelsk vanligvis kalt «outsourcing». På

Sitering av denne artikkelen: Westeren, K. I., (2021). Konkurransetsetting. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 3, s. 39–74). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch3>
Lisens: CC-BY 4.0.

norsk bruker vi vanligvis uttrykket konkurranseutsetting kun i forbindelse med beslutninger i offentlig sektor. I dette kapitlet bruker vi følgende definisjon av konkurranseutsetting: «Ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjon av offentlige tjenester med offentlig ansvar og (helt eller delvis) offentlig finansiering». Dette er en språklig litt oppdatert versjon av den definisjonen som er brukt av Asplan (2002, s. 8) og ellers i mange artikler og rapporter.

I engelskspråklig litteratur brukes vanligvis det mer generelle uttrykket outsourcing. Følgende definisjon er brukt av Kern og Willcocks (2000), Rebernik og Bradač (2006) og Bhattacharya, Singh og Bhakoo (2013, s. 400): «Outsourcing is a special form of contractual-based and results-oriented inter-organizational relationship where one party that is the service receiver organization employs external provider/s to provide services for traditional in-house functions».

I bedriftsøkonomi har vi siden midt på 1900-tallet hatt en diskusjon om hvordan bedrifter best mulig skal gjennomføre vertikal integrering og i den sammenheng en diskusjon om «make or buy» (se Serrano et al., 2018). Denne debatten er parallell til diskusjonen om outsourcing.

Både den norske og den litt lange og kronglete engelske definisjonen ovenfor forteller i hovedsak samme historie. Konkurranseutsetting, enten det er i bedriftsøkonomisk forstand eller i offentlig sektor, dreier det seg om et kontraktsbasert forhold mellom minst to organisasjoner, hvor den ene er ansvarlig for å motta produksjonsresultater og en (eller flere) andre er den/de som faktisk utfører produksjonen. Dette vil si at man kan finne mange samarbeidsforhold mellom offentlig sektor og bedrifter som ikke kan kalles konkurranseutsetting slik vi har definert det her. I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot konkurranseutsetting hvor offentlig sektor er bestilleren og inngår en kontrakt basert på konkurranse mellom aktører, hvor offentlig sektor selv kan være en av aktørene.

Den videre gang er at vi i del 2 vil redegjøre for problemstillingen samt gi noen perspektiver rundt begrepet konkurranseutsetting. Del 3 er en diskusjon av teoretiske angrepsvinkler, og i del 4 vil vi spesielt se på konkurranseutsetting av to tjenester: renovasjon og sykehjem. Begrunnelsen for å velge disse er at vi her har et relativt godt utredningsmateriale av prosesser ved konkurranseutsetting av disse, og at den første tjenesten,

renovasjon, kan sies å ha enkel teknologi, mens den andre, sykehjem, er basert på komplisert teknologi. Vi vil komme nærmere inn på hvordan teknologibegrepet defineres, men kort sagt kan vi si at det i hovedsak dreier seg om 1) hvordan produksjonen foregår, 2) i hvilken grad man klarer å gi en nøyaktig og god beskrivelse hva kvalitet for tjenesten og 3) hvordan denne kvalitetsbeskrivelsen fungerer eller kan fungere i et marked. Avslutningsvis blir det gitt en oppsummering av viktige konklusjoner og framtidsperspektiver.

2 Problemstilling og perspektiver rundt begrepet konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting i den forstand at offentlig sektor la ut tjenester i private markeder slik at private aktører kunne gi inn anbud startet i større skala på 1980-tallet. Det hele var i betydelig grad ideologisk inspirert av Thatcher/Reagan-tenkning om at offentlig sektor var både for stor og for ineffektiv i forhold til privat sektor. Dette hang også sammen med «New Public Management»-tankegangen som gjorde et betydelig inntog i Vest-Europa og USA på 1980-tallet. Det er et stort antall kilder som drøfter NPM sitt inntog i offentlig sektor på 1980-tallet og hvordan dette har utviklet seg i de neste tiårene, med norske bidrag fra blant annet Busch et al. (2013) og internasjonale bidrag fra viktige forfattere som Steven Osborne (McLaughlin et al., 2002; Osborne, 2010) og Christopher Pollitt (2013).

I England og andre land i Vest-Europa kom konkurranseutsetting i gang utover på 1980-tallet for tjenester som vedlikehold av vei, renovasjon og renhold, men bredte seg etterhvert til større deler av offentlig sektor som helse- og sosialtjenester, transport og undervisning. Det sentrale ved organisering av den første konkurranseutsettingen var at den bygger på en bestiller/utfører-modell. I dette ligger det at det innføres et (forhåpentligvis) vanntett skille i offentlig sektor mellom den delen som skal ha ansvaret for bestilling og andre deler av offentlig sektor som i prinsippet kan legge inn anbud på tjenesten og dermed konkurrere med private tilbud.

På 1990-tallet ble større deler av offentlig sektor konkurranseutsatt, i hovedsak etter samme logikk som de mer enkle tjenestene fra 1980-tallet. Utover på 2000-tallet ser man flere problemer dukke opp innen

konkurransetsetting, spesielt i helsesektoren og andre typer av tjenester hvor det er mennesker involvert som tjenestemottakere og hvor det er vanskelig å kunne gi nøyaktig spesifisering av hva produktet/tjenesten går ut på. Siden problemet i starten var langt større i England enn i Skandinavia (fordi England hadde langt større grad av konkurranseutsetting), ble det satt inn tiltak som «commissioning co-ordinators» (Bovaird et al., 2012) for å få et nærmere bindeledd mellom offentlig sektor, brukerne av tjenestene og den private kontraktør.

Denne framstillingen om erfaringer fra konkurranseutsetting etter år 2000 i skandinavisk og internasjonal sammenheng er basert på dansk forskning hvor det er gjort en studie for tidsrommet 2000–2011 av Petersen, Hjelmar, la Cour og Vrangbæk (2011) og for tidsrommet 2011–2014 av Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og Larsen (2014). Resultatene fra begge rapportene bygger på en evaluering av 83 prosjekter, og det er tre hovedpunkter som belyses: hva er de økonomiske effektene, hva er de kvalitetsmessige effektene og hvordan skal vi behandle transaksjonskostnader. Når det gjelder økonomi, sier rapporten fra Petersen et al. (2014, s. 7) at:

Det fremgår således af denne forskningsoversigt, at de økonomiske effekter spænder fra omkostningsreduktioner på 40 procent til omkostningsforøgelser på 68 procent. [...] Der kan ikke drages en entydig konklusion på baggrund af dette, men alt i alt bidrager det til billedet af en stor variation i evidensgrundlaget på området.

Når vi ser nærmere på det som kalles tekniske tjenester (renhold, renovasjon og vegvedlikehold) argumenteres det med at man ved første gangs konkurranseutsetting kan finne flere besparelser enn omkostningsøkninger, og at besparelsene normalt ligger på 5–15 %. På den annen side hevdes det at disse innsparelsene kan gå over i kostnadsøkninger ved gjentatte utlysninger. Dette er interessant og relevant for norske forhold (Aurlien, 2009). Også innen busstransport finner vi lignende resultater:

Our finding that the real cost per vehicle-kilometre, implied by the contracts, increases over time is in accordance with what is observed and theorized in other literature, which suggests that increasing prices are a result of learning, reduced competition over time and increased quality requirements over time. (Aarhaug et al., 2018, s. 104)

Denne studien drar fram et element vi ikke ser så mye i de danske rapportene, nemlig at krav om økt kvalitet også er en betydelig kostnadsdriver.

Den mer generelle konklusjon er at vi har sett flere eksempler på at første gangs utlysning av anbud har gitt reelle kostnadsbesparelser ved overgang til private kontraktører, men i flere tilfeller har disse fordelene blitt spist opp etter hvert. For dokumenterte økonomiske effekter fra de danske studiene innen helse, velferd og skole, viser resultatene grovt sett like mange med økonomiske besparelser som økninger. I et betydelig antall studier dokumenteres det ikke økonomiske effekter i noen retning.

Kvalitetsmessige aspekter er helt sentrale i diskusjonen om konkurranseutsetting. De danske studiene finner at i «Langt de fleste af de studier, som både behandler økonomiske og kvalitetsmessige effekter, behandles de økonomiske effekter mere indgående end de kvalitetsmessige effekter, og de kvalitetsmessige data og analyser har i de fleste tilfælde betydelige svagheder og mangler» (Petersen et al., 2014, s. 5).

Dette innebærer at man ikke kan trekke klare konklusjoner om kvalitet. De danske analysene finner, som de fleste andre både norske og internasjonale, at det er enklere å vurdere kvalitet på de tekniske områdene enn innen helse, velferd og skole.

Det er tusenvis av artikler og rapporter som sier noe om konkurranseutsetting/outsourcing hvor offentlig sektor tar initiativ for å bringe en tjeneste/vare ut i markedet hvor private (og til dels offentlig sektor selv) kan legge inn anbud som en del av en konkurransesituasjon. Når det gjelder forskningsbasert sammenstilling av et større antall prosjekter, så er det vanskelig å finne annet enn de danske prosjektene det er vist til. En mer generell oppsummering av utviklingen de siste årene er gjort av Bovaird (2016). Resultatene herfra tyder på at det kan være økonomiske gevinster å hente innen tekniske tjenester, men her må man være oppmerksom på hva som er en «førstegangseffekt» og hva som er effekter på lengre sikt. Når det gjelder helse, velferd og skole – «menneskeorienterte tjenester» – synes konklusjonen så langt fra forskningsbasert hold å være at det er vanskelig å finne entydige økonomiske effekter.

Det er stor enighet om at transaksjonskostnader må tas inn i analysene, men dette er til nå gjort i liten grad, og det er heller ikke etablert noen felles metodikk for hvordan dette skal gjøres. De danske analysene

startet med ca. 2000 gjennomførte studier av prosjekter, og endte opp med å analysere 83 som man mente i rimelig grad holdt «vitenskapelig» standard. De danske analysene finner også at jo nærmere det evaluerende organ er til oppdragsgiveren, jo oftere finner man resultater som går i oppdragsgiverens favør, og at de oppdrag som settes ut til universitetssektoren og forskningsinstitutter direkte knyttet til UH-sektoren, gir de mest pålitelige resultatene (Petersen et al., 2014, kap. 1–2). Dette peker mot at konkurranseutsetting åpenbart har et politisk aspekt. I dette kapitlet er ambisjonen helt klart å vurdere økonomiske og organisasjonsmessige argumenter uavhengig av politisk ståsted.

Det vi også ser utover på 2010-tallet er «insourcing», det vil si at konkurranseutsetting på en del sektorer blir avsluttet og brakt tilbake til offentlig sektor. Dette skjer spesielt innen jernbane, energi og delvis i helsesektoren (Lenk et al., 2011). I Norge får vi en politisk debatt mellom borgerlige initiativ, som er i favør av konkurranseutsetting, også i helsesektoren, og sosialdemokratiske tradisjoner, i hovedsak fra Arbeiderpartiet og SV. Et praktisk eksempel på dette er at man i Trondheim kommune i 1999 startet konkurranseutsetting av sykehjem ut fra en høyreordfører som gikk til valg på konkurranseutsetting, og at dette etter hvert ble avsluttet da Arbeiderpartiet kom til makten i 2003.

De viktigste argumentene for og mot konkurranseutsetting basert på en bestiller/utfører-modell kan summeres opp som følger:

Fordele:

- Konkurranseutsetting gir fokus på produksjonsresultatet, siden dette må beskrives detaljert og korrekt i kontrakten.
- Konkurranseutsetting gir mulighet for større åpenhet både om hva tjenesten går ut på, hvilke kostnader det faktisk er ved å produsere den og hvilke transaksjonskostnader det gir.
- Konkurranseutsetting gir klar fordeling av ansvar og roller for bestiller og utfører, slik at bestiller kan fokusere på kompetanse og profesjonalitet på sitt område mens utfører kan gjøre tilsvarende på sitt.
- Konkurranseutsetting gir et bidrag til den som faktisk skal gjøre jobben – utføreren – som et incitament til mer effektiv produksjon.

- Konkurransetsetting gir muligheter for at brukerne kan få større innsyn i hvordan tjenester skal utformes og muligheter for større involvering med utføring av tjenestene. Dette er fordeler man ideelt sett kan oppnå, og som er trukket fram i både politiske dokumenter og evalueringer (se f.eks. Asplan, 2002).

Ulemper:

- Ensidig fokus på kontrakten – utfører blir i hovedsak opptatt av å oppfylle de indikatorer som er beskrevet i kontrakten og ellers i mindre/ingen grad på andre faktorer av betydning for gjennomføring av oppdraget. Vi har sett eksempler på dette i rettssaker om hvorvidt kontrakten har blitt oppfylt eller ikke ved konkurranseutsetting av sykehjem.
- Vi kan få problemer med koordinering mellom offentlig sektor og utfører.
- Vi kan få skjulte transaksjonskostnader.
- Ansvarsfraskrivelse av utfører i uventede situasjoner som kan bli kritiske for brukere. Spesielle eksempler her er demente som forsvinner fra sykehjem.
- Offentlig sektor kan gjøre lite for å forbedre tilbudet til brukere uten å reforhandle/endre kontrakten, noe som for offentlig sektor ofte både kan bli vanskelig og kostbart. Konkurransetsetting kan hindre og redusere samarbeid mellom utfører og lokale myndigheter.
- Konkurransetsetting kan gi utfører incentiv til å løpe fra kontrakten og interesse kun for kortsiktig profitt.
- Konkurransetsetting kan også føre til at det politiske systemet mister interesse og innsikt i hva som foregår.

Punktene som er listet opp både under fordeler og ulemper gir muligheter eller potensialer for å innfri positive effekter eller få til dels betydelige problemer. Både i de danske studiene og de studier vi skal gå nærmere inn på, kan mye av de positive effektene og/eller problemene som oppstår knyttes til offentlig sektor sin bestillerkompetanse og evne til å vurdere om det er muligheter til å hente fordeler ut fra markedsløsninger.

De problemstillinger vi vil søke å gi svar på i dette kapitlet dreier seg først og fremst om de økonomiske aspektene ved konkurranseutsetting, og, basert på empiriske eksempler, å gi en diskusjon om hvilke resultater som kan oppnås. Hva sier økonomisk teori om hvilke fordeler offentlig sektor kan trekke fra å konkurranseutsette? Den andre sentrale problemstillingen dreier seg om kvalitet. Hvordan skal man ut fra teoretiske betraktninger sikre offentlig sektor den kvalitet som legges til grunn, og hvordan kan dette fungere i praksis? Det tredje aspektet går på at sett fra et teoretisk perspektiv er det en fordel om offentlig sektor kan lære fra markedet. Spørsmålet blir så hvilke betingelser som må til om dette kan skje i virkligheten.

3 Teoretiske tilnærminger

Konkurranseutsetting er et felt hvor det er avgjørende at de som arbeider med dette har økonomisk forståelse. Flere teorifelter er aktuelle: 1) nyklassisk økonomisk teori, 2) transaksjonskostnadsteori og 3) ressursbasert økonomisk teori. Dette er de hovedområdene vi vil behandle i dette kapitlet, men i litteraturen nevnes det også langt flere teoretiske inn-
ganger for å vurdere konkurranseutsetting: se for eksempel McCarthy, Silvestre og Kietzmann (2013) og Serrano et al. (2018).

3.1 Nyklassisk økonomisk teori

En sentral begrunnelse for konkurranseutsetting, er at man kan utnytte de fordeler en markedsløsning kan gi. Det viktige blir da å se på hvilke fordeler og hvilken slagkraft en markedsløsning egentlig har.

Fordeler ved markeds mekanisme basert på fri konkurranse:

1. Priser er et effektivt informasjons- og signalsystem.

Under gitte forutsetninger gir marked riktige priser, noe som igjen betyr en riktig verdsetting av de aktuelle varer og tjenester. Når forutsetningene er oppfylt, er det slik at markedsløsningen har optimalitetsegenskaper. Forenklet sagt er det da slik at markedet gir den best mulige utnyttelse av samfunnets ressurser. Det som

er mye diskutert, både i teori og praksis, er om markedsløsningen da går mot likevekt. De som hevder dette bygger normalt sett på Walras (2013), og det er en likevektsløsning som har de optimalitetsegenskaper som det er redegjort for ovenfor. På den annen side har vi Schumpeter (1934), som argumenterer for ulikevekt og økonomisk utvikling basert på svingninger, som er naturlig for en kapitalistisk økonomi. Her kan vi ikke uten videre argumentere med at markedet har optimalitetsegenskaper.

2. De enkelte aktører får belønning fra markedet.
3. Priser gir markedsklarering, som igjen gir en ubyråkratisk distribusjonsordning.

For å skjønne hva en ubyråkratisk distribusjonsordning er, er det best å gi eksempler på hva vi kan legge i begrepet byråkratisk distribusjon. Eksempler dette er den rasjonering vi hadde etter annen verdenskrig, hvor familier med rasjoneringskort brukte disse for å få kjøpt sukker og andre rasjonerte varer.

Innvendinger mot frikonkurranseløsningen:

1. Det er hverken teoretisk eller erfaringsmessig grunnlag for å hevde at en uregulert markedsmekanisme gir en rimelig fordeling av inntekter og velstand.
 Dette har vært en sentral innvending fra venstresiden mot økonomiske forskjeller i samfunnet, og er selve fundamentet for at vi har inntektsutjevning som for eksempel progressiv beskatning.
2. Uregulert markedsmekanisme gir ikke grunnlag for produksjon av fellesgoder.
3. Et frikonkurransemarked kan utvikle seg mot monopolisering, noe som vil føre til høyere priser og lavere produserte kvanta, og da vil fordelene med frikonkurranseløsningen avta.
4. Et markedssystem basert på fri konkurranse gir historisk sett konjunktursvingninger, som igjen reduserer velferden.
5. En innvending mot en uregulert frikonkurransemarkedslosning er at indirekte virkninger som miljøhensyn, utslipp osv. ikke blir tatt hensyn til.

I alle fall siden Karl Marx har vi hatt en diskusjon om markedets optimalitetssegenskaper og forutsetningene for disse. Det blir trolig aldri enighet om hvor viktige argumentene for marked er i forhold til innvendingene. Framstillingen som er gitt ovenfor bygger på Leif Johansens analyser, hvor kortversjonen finnes i Johansen (1983) og den grundige framstillingen finnes i Johansen (1977).

Det er slik at vi aldri har sett et perfekt frikonkurransemarked i operasjon, men diskusjonen har i stor grad dreid seg om å finne løsninger som ligger så nær opp til en frikonkurranseløsning som mulig, slik at vi da kan nyte godt av de optimalitetssegenskaper løsningen har. For å gå nærmere inn på dette er det interessant å se på hvilke forutsetninger som ligger bak frikonkurranseløsningen (se Meinich, 1969, og de fleste tradisjonelle bøker i mikroøkonomisk teori basert på nyklassisk tenkemåte). Forutsetningene for frikonkurranse kan sammenfattes slik:

- Vi har mange små selgere og kjøpere av hver enkelt vare. Alle disse regner prisene som gitte, slik at de ikke påvirkes av markedsdeltakeres handlemåte – såkalt atomistisk tilpasning.
- Alle markedsdeltagere har full kjennskap til alle priser og andre markedsførhold (full informasjon).
- Homogene varer – det vil si at konsumentene ikke har grunn til å foretrekke varer fra en produsent/levrandør framfor (tilsvarende) vare fra en annen.
- Fri adgang til å opprette nye virksomheter.
- Det legges til grunn at produsentene maksimerer profitten og konsumentene maksimerer sin nytte.
- Alle markedsoperasjoner avgjøres ved frie avtaler – altså fri kontraktsrett.

Dette er svært strenge forutsetninger. I diskusjonen om i hvor stor grad konkurranseutsetting fungerer etter forutsetningene, er det interessant å se på disse forutsetningene. Spesielt gjelder dette forutsetningen om atomisme, som innebærer at alle markedsdeltakere er små som konkurrerer mot hverandre uten å samarbeide eller influere hverandres priser.

Det kommende avsnittet bygger i stor grad på Lars Sørgards kapittel i boka *Offentlig politikk og private incitament* (Sandmo & Hagen, 1992, kap. 7). Mer generelt har diskusjonen både hos Sørgard, i flere av de evalueringsrapportene som omtales her og i litteraturen om outsourcing mer generelt, gått i retning av at konkurranseutsetting skal føre til at man velger det billigste tilbudet. Samtidig skal dette gjøres slik at den som får tilbudet skal være i stand til å gjennomføre kontrakten i de perioder avtalen gjelder, og sikre at oppdragsgiver får den kvalitet som er avtalt i kontrakten.

De modeller som kommer i følgende avsnitt bygger på at den tjeneste som konkurranseutsettes har enkel teknologi. I dette uttrykket ligger det at offentlig sektor rimelig greit kan skaffe seg eller har kjennskap til kostnadsstrukturen, det vil si at man kjenner til hva man kan forvente å få av kostnader på tilbudene. Eksempler på denne type tjenester er renhold, vedlikehold av vei (som for eksempel brøyting av snø) og renovasjon. Det som da blir et sentralt poeng for offentlig sektor, er at man løser det såkalte agent-prinsipal-problemet. Det vil si at det ikke forekommer skjult informasjon (f.eks. at det holdes tilbake informasjon om hvordan kalkyler ser ut) eller skjulte handlinger (f.eks. at utfører holder tilbake informasjon om hvordan bedriften utfører tjenesten og kvaliteten på det som gjøres).

Uten at vi her nærmere skal gå inn på teori og begrunnelser for dette, så er det slik at hvis det kun er lønn som er forskjell mellom offentlig og privat sektor ved utføring av en tjeneste, som for eksempel renhold, er det ingen samfunnsøkonomisk gevinst å hente på konkurranseutsetting. Poenget er at vi da flytter inntekter mellom sektorer, mens inntektene for samfunnet totalt sett ikke endres.

Et viktig poeng i konkurranseutsetting er at offentlig sektor kan lære fra markedet. Det vil si at om offentlig sektor taper i konkurranseutsetting av en tjeneste og en privat aktør får oppdraget, så kan offentlig sektor lære fra dette og kunne gi et mer konkurransedyktig tilbud neste gang. Viktig for dette er da at markedet fungerer etter forutsetningene, slik at priser og kostnader er kalkulert i forhold til en markedsløsning som i prinsippet skal gi den beste samfunnsøkonomiske løsningen.

Utgangspunkt for den modellen vi skal presentere for å vurdere hvordan man skal komme fram til riktig pris basert på et flerperiodeopplegg bygger på følgende forutsetninger:

Modell 1 – Grunnmodell for konkurranseutsetting

- Kvaliteten på tjenesten er spesifisert i kontrakten, og dette blir forstått likt både av offentlig sektor som bestiller og den som får anbudet, enten det er privat eller offentlig utfører.
- Valg skjer på grunnlag av en anbudsrunde.
- Utfører får fornyet kontrakten så lenge kvalitetskravet holdes.
- Antall perioder med fornying er avtalt med anbudsinngåelse og står i kontrakten.
- Teknologien er enkel, i den forstand at bedriftens kostnader kan kalkuleres av offentlig sektor med rimelig nøyaktighet.
- Både bestiller og utfører kjenner til kostnad for å holde kvalitetskravet (C_H) og kostnad for ikke å holde kvalitetskravet og dermed få oppsigelse av kontrakten, men unngå erstatningssak (C_L).

Vi legger til grunn som forutsetning for bedriften at den alltid vil maksimere profitten, men at den aldri vil tilby så dårlig kvalitet at den får en erstatningssak.

Definisjon av størrelser

P: pris for tjenesten

C_H : kostnad for å holde kvalitetskravet (med så liten margin som mulig)

C_L : kostnad for ikke å holde kvalitetskravet og dermed få oppsigelse av kontrakten, men å unngå erstatningssak (med så liten margin som mulig)

r: rentesats (internrente eller kalkulasjonsrente for produsenten)

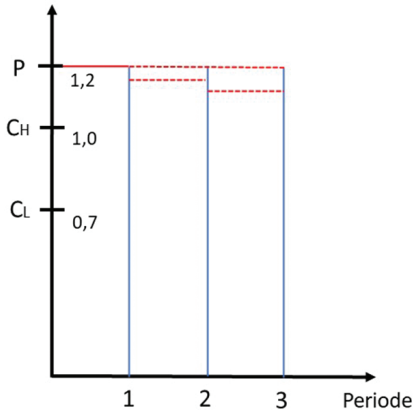
(De størrelser vi har ovenfor defineres vanligvis per produsert enhet. I det eksempelet vi vil bruke ser vi på et anbud til en pris.)

Tilpasningsbetingelse for bedriften for at den skal holde kontrakten i de perioder det avtales for er:

Profitt ved tilfredsstillende kvalitet i periode 1 + profitt i alle fremtidige perioder

>

Profitt etter første periode med så lav kvalitet at kvalitetskravet ikke oppfylles, men ikke erstatningssak (kostnad C_L)



Figur 1. Eksempel på 3-årig kontrakt

I figur 1 er det gitt et eksempel med tre perioder hvor

P: 1,2 mill. kr
 C_H : 1,0 mill. kr
 C_L : 0,7 mill. kr

Vi kan se på eksemplet ovenfor som renhold av skolelokaler for et gitt antall m² og kvalitet spesifisert i kontrakten.

Modell 1

Vi bruker eksemplet fra figuren med følgende størrelser:

Alt. 1 – bedriften setter sin internrente: $r = 12\%$

Netto inntjening (profitten) i periodene 1, 2 og 3 på tidspunkt 0 blir om bedriften akkurat holder kvalitetskravet – det vil si at kostnad er C_H :

Profitt ved C_H (12 %): $200' + 179' + 159' = 538'$ (tall avrundet til nærmeste hundre tusen)

Netto inntjening ved å løpe fra kontrakten etter en periode og å vaske med så dårlig kvalitet at kostnaden blir C_L :

Profitt ved C_L (12 %): $1\,200' - 700' = 500'$

(I dette regnestykket har vi lagt til grunn at utføreren får utbetalt hele beløpet ved periodens (årets) start – vi kan godt regne med månedlige utbetalinger – dette vi endre tallene noe, men ikke det prinsipielle poenget)

Med 12 % internrente vil profitten for bedriften ved å gjennomføre kontrakten i tre år og holde kvalitetskravet være større enn om bedriften gjennomfører ett år og løper fra kontrakten med å gjennomføre arbeidet med den laveste kvalitet som er mulig uten å få erstatningssak.

Om vi bruker det samme eksempelet, men med internrente for bedriften på $r = 24\%$, så får vi følgende beregninger:

Bedriften holder kvalitetskravet og står ut hele kontraktsperioden:

Profitt ved C_H (24 %): $200' + 161' + 130' = 491'$

Netto inntjening ved å løpe fra kontrakten etter en periode og å vaske med dårlig kvalitet (men unngå erstatningssak) blir fortsatt $500'$, slik at nå får bedriften størst profitt ved å velge dette alternativet med 24 % internrente.

Sett fra offentlig sektor sin side blir tilpasningskriteriet å finne det anbudet som er lavest under den forutsetning at bedriften vil ha større nettoprofit ved å fortsette kontraktsperioden ut med god nok kvalitet enn ved å løpe fra kontrakten etter en periode og lavest mulig kvalitet uten å få erstatningssak. Det vil si å finne det anbudet som gir profitt på akkurat litt mer enn $500\,000$. Eller sagt på en annen måte, prisen på anbudet fra tilbyder må være så høy at utfører (bedriften) finner at løsningen med høyest profitt er den som gir tilfredsstillende kvalitet i alle periodene.

Modell 2 – Lav pris i periode 1 (prøveperioden), men ellers som i Modell 1

Det som er problemet med Modell 1, er at offentlig sektor ikke kjenner preferansestrukturen til de som gir inn anbud. Man kan ikke se bort fra

at noen anbydere legger svært stor vekt på kortsiktig profitt, mens andre ser profitt over hele produksjonsperioden, noe som igjen avspeiler seg i at anbyderne har forskjellig holdning til internrente. Et tiltak for å få anbyderne til å avsløre sine preferanser, er å utlyse anbudskonkurransen (fortsatt basert på eksemplet med tre perioder) med en lav pris i periode 1, slik at bedriftene tjener profitten i periode 2 og 3.

I periode 1 settes:

$$\text{Pris} = P_1 = C_L$$

Det vil si at bedriften får null/negativ nettopprofitt i periode 1. Bedriftene blir så bedt om å gi inn anbud på pris i periode 2 og 3, og offentlig sektor velger der det beste anbudet sett i forhold til kriteriene i Modell 1, slik at bedriften ikke løper ut av prosjektet i periode 2 eller 3. En løsning med lav pris i periode 1 løser noe av agent-prinsipal-problemet i den forstand at offentlig sektor da i langt større grad kan vurdere hvilke preferanser for kortsiktig og langsiktig profitt de enkelte anbydere har. Erfaringer for at dette er et reelt problem, har man sett i Oslo kommune ved anbudskonkurranser om renhold i skolebygg (Skistad, 2013). Her argumenteres det for bruk av forskjellige metoder, inklusive den som det er redegjort for her, slik at man i størst mulig grad kan løse agent-prinsipal-problemene.

Modell 3 – Sluttvederlag

Et tredje tiltak bestiller kan gjøre, er å utforme kontrakten slik at bedrifter som får likviditetsproblemer underveis oppnår høyere profitt ved å si nei til kontrakten fremfor å akseptere fornyelse og tilby lav kvalitet. Tiltaket for å gjøre dette er å bygge inn et sluttvederlag i kontrakten. Dette må settes så høyt at bedriften (utfører) får høyere profitt ved å avslutte kontrakten enn ved å fornye, men ikke opprettholde kvalitetskravet. På den annen side må ikke sluttvederlaget settes for høyt heller. Dette lar seg regne ut, Sørgård kap. 7 hos Sandmo og Hagen (1997) går nærmere inn på dette.

En oppsummering så langt er at en strategi for å sikre at konkurranseutsetting fungerer best mulig kan være (når man har et marked som i rimelig grad fungerer) et oppdrag som går over flere perioder. For i størst

mulig grad å sikre at utføreren faktisk leverer kvalitet gjennom hele perioden, baseres kontrakten på et topris-system med lav pris i periode 1 og sluttvederlag.

Konkurransetsetting når markedet ikke fungerer

Utgangspunktet er at vi har en situasjon med få anbydere. I denne modellen bruker vi to anbydere. Eksempler hvor dette har vist seg å være reelt, er asfaltering og snøbrøyting. Bedrift nummer 1 gir inn anbud:

$$P_1 = E(P_2) - e$$

Det vil si at bedrift nummer 1 gir inn et anbud lik hva bedriften forventer at skal komme fra bedrift nr. 2, P_2 , men bedrift nummer 1 legger seg litt lavere i pris, hvor «e» da er et lite tall. I dette eksemplet blir det ikke reell markeds konkurranse og ikke en markedsløsning i nærheten av det vi kaller frikonkurranse, og vi kan heller ikke si at offentlig sektor her lærer fra markedet.

En situasjon som beskrevet ovenfor ligner i betydelig grad på det vi for noen år siden hadde innen asfaltering. Den 5. mars 2013 skrev *Aftenposten*:

Veidekke får et gebyr på 220 millioner kroner og NCC et gebyr på 140 millioner kroner for ulovlig samarbeid i perioden 2005–2008.

Ifølge konkurransedirektør Christine B. Meyer er gebyrene historisk høye.

– Det er første gang vi iligger så store gebyrer som det her er snakk om. Men dette er store selskaper, så i forhold til omsetning er det ikke vesentlig høyere enn det vi har gitt før, sier Meyer til *Aftenposten*.

Samarbeidet omfatter markedsdeling, pris og anbudssamarbeid og utveksling av annen strategisk informasjon i forbindelse med asfaltanbud i Trøndelag. (Barstad & Aldridge, 2013)

Det framgår av saken at dette dreide seg om et samarbeid mellom Veidekke og NCC i forbindelse med tilbud til Statens vegvesen og Trondheim kommune. De to selskapene fordelte kontraktene mellom seg ved å utveksle informasjon om hverandres priser. Meyer understreket,

jf. intervjuet ovenfor, at dette dreide seg om svært grove lovbrudd. Videre opplyser Konkurransetilsynet at Veidekke slipper å betale gebyret. Grunnen var at det var Veidekke som i sin tid kom med opplysninger som førte til at saken ble avdekket.

Det er ikke lett for offentlig sektor å finne ut av i hvilken grad tilbydere faktisk samarbeider eller ikke. Konkurransetilsynet er en viktig institusjon for å avdekke slike situasjoner, men som NCC/Veidekke-saken viser, er det neppe mulig for Konkurransetilsynet å gå inn i alle kontrakter i alle saker. I prinsippet kan man videre si at kvalitetsbeskrivelsen må være slik at utfører i minst mulig grad må bli fristet til ulovligheter.

Generelt er det viktig at man har mange markedsdeltagere med atomistisk atferd i den forstand at man for det første ikke samarbeider, og for det andre at markedsdeltagerne handler som om de ikke har innflytelse på prisen. Dette er enklere å si i teorien enn å gjennomføre i praksis, som illustrert ved erfaringer Statens vegvesen gjorde fra konkurranseutsetting innen snøbrøyting fra 2002 til 2009. Først innførte man funksjonskontrakter i 2003, noe som førte til en kostnadsreduksjon sett i forhold til Vegvesenets egne kostnader og kalkyler. Ut fra erfaringer ved fornyelse av kontraktene i 2006 skriver magasinet *Vegen og vi* følgende:

De 27 funksjonsområdene som får nye kontrakter fra kommende høst, har en reell kostnadsvekst på 45 prosent ut over vanlig prisstigning. Dette betyr at den innsparing som skjedde ved innføring av funksjonskontraktsystemet i 2003, er mer enn spist opp, sier assisterende vegdirektør Kjell Bjørvig i Statens vegvesen Vegdirektoratet. [...] Assisterende vegdirektør Kjell Bjørvig har merket seg at halvparten av de utlyste kontraktene denne gangen kun tiltrakk ett eller to reelle tilbud. Han sier videre at funksjonskontrakt-systemet er avhengig av reell konkurranse mellom flere aktører. (Aurlien, 2009, s. 8)

Det er selvfølgelig umulig å spekulere i om det faktisk forekom ulovlig prissamarbeid eller ikke i de eksemplene som er nevnt ovenfor, men det er klart at Vegdirektoratet var klar over de utfordringer anbud med få tilbydere bød på. Dette peker mot de sentrale temaene vi har tatt opp så langt. For det første, at kontraktene må utformes på en slik måte at de forstås likt av både bestiller og utfører. For det andre må det være slik at vi har mange reelle konkurrenter, slik at vi får løsninger som ligger så

nært som mulig opp til priser som har optimalitetssegenskaper. Det tredje poenget er at vi må ha et system som (i størst mulig grad) sikrer utførere som faktisk klarer å gjennomføre kontrakten med den kvalitet som er avtalt.

3.2 Teori om transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader knyttes av de fleste til at det er kostnader med å drifte en markedsøkonomi, at vi i tilknytning til dette innen en markedsøkonomisk løsning har privat eiendomsrett og at vi har institusjoner (inklusive en offentlig sektor) som er av betydning for hvordan markedsøkonomien fungerer. Musole (2009) gir en grundig diskusjon av begrepet transaksjonskostnader, og starter med å slå fast at det ikke er enighet om hvordan dette begrepet skal defineres. Helt ny litteratur, som for eksempel Wu et al. (2020), slår fast at det fortsatt ikke er enighet om hvordan dette begrepet skal defineres, men man har i hovedsak samme forståelse for hvordan begrepet oppsto. Coase (1988) tar som utgangspunkt at transaksjonskostnader er de kostnader som oppstår når vi bruker prismekanismen i en markedsøkonomi. Den andre sentrale teoretikeren i tilknytning til teori om transaksjonskostnader, Olivier Williamson, sier transaksjonskostnader må sees i forhold til «the ex ante costs of drafting, negotiating and safeguarding an agreement and the ex post costs of haggling, contract governance, and bonding costs to secure commitment» (Williamson, 1985, s. 135). En retning innen teori om transaksjonskostnader har satt fokus mer på at vi har kostnader ved å beskytte rettigheter, og da spesielt eiendomsretter (Allen, 1991; Barzel, 1989). Williamson har også behandlet dette som en interessant faktor, jf. sitatet ovenfor.

Det er gjort svært mange forsøk på å utvikle transaksjonskostnadsteorien videre. I dette kapitlet vil vi se spesielt på den utvikling som ofte knyttes til North (1987, 1990). Fram til 1990 dreide diskusjonen seg i hovedsak om transaksjoner som skjedde i tilknytning til markedsoperasjoner og institusjonelle arrangementer i forhold til dette. North skiller mellom markedsrelaterte transaksjonskostnader og de som er ikke-markedsrelaterte. Klaes (2000) foreslår å kalle de ikke-markedsrelaterte kostnadene for institusjonelle transaksjonskostnader, uten at dette har

fått generelt gjennomslag. Det har vokst fram en teori om sammenhenger mellom ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnader og økonomisk vekst og utvikling mer generelt. Uten at vi ikke skal gå nærmere inn på den her, kan vi si at de aller fleste analysene viser at land som klarer å redusere de ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnadene øker verdiskapingen mer enn andre. Analyser fra for eksempel World Economic Forum (2016) viser at utviklingsland og BRICS-landene har klart større problemer med de ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnadene enn Vest-Europa og USA/Canada. Et eksempel her at det tar i gjennomsnitt 15 dager med «byråkratiarbeid» for å starte opp en nyetablert bedrift i Norge og Danmark, mens tilsvarende tall for Brasil er ca. 60 dager (Westeren et al., 2018).

Den definisjonen vi foreslår å bruke for transaksjonskostnader har vi hentet fra Wu et al. (2020, s. 3), som igjen har hentet den fra Musole (2009) og Furubotn og Richter (2010): «The most popular definition considers transaction costs to be the costs of bargaining, information, measurement, supervision, enforcement and political action.»

Transaksjonskostnader er et viktig og nødvendig bidrag i prosesser rundt konkurranseutsetting, og mer generelt outsourcing, både i forhold mellom bedrifter, mellom bedrifter og offentlig sektor og internt i offentlig sektor. Dette er et helt reelt økonomisk fenomen, selv om de danske studiene viser at dette kun i beskjeden grad har blitt tatt hensyn til. Det er viktig å være klar over at transaksjonskostnader opptrer ved konkurranseutsetting på mange forskjellige måter, og det er ikke en enkel regel eller et enkelt kriterium vi kan anvende for å si om et fenomen er en transaksjonskostnad i en situasjon med konkurranseutsetting. Et vanlig eksempel på en transaksjonskostnad ved konkurranseutsetting, er når en utfører som har fått kontrakten ikke klarer å gjennomføre denne med avtalt kvalitet, og det offentlige må inn og finne en ny utfører eller ta over oppgaven selv, jf. renovasjonsskandalen i Oslo (Deloitte, 2017).

Transaksjonskostnader kan identifiseres både ved hierarkiske kontrakter og markedskontrakter, men fokus i dette kapitlet rettes mot en situasjon basert på en bestiller/utfører-modell innen rammen av en markedskontrakt. Utgangspunktet er at når offentlig sektor som bestiller inngår en kontrakt med utfører, så påløper det kostnader til selve kjøpet

av tjenesten eller varen, og offentlig sektor må være klar over hvilke kostnader i tillegg til dette, transaksjonskostnader, som er aktuelle.

Oliver E. Williamson (1985) argumenterer med at bestilleren må klare å skille produksjonskostnaden hos utføreren og transaksjonskostnadene, og videre at det er slik at hvordan tjenesten faktisk produseres – kostnadsstrukturen – er av betydning for hvordan transaksjonskostnader kan oppstå, identifiseres og eventuelt reduseres. Williamson (1985) setter opp fire punkter for hvordan man kan analysere mulige sammenhenger mellom tjenestens kostnadsstruktur og transaksjonskostnader.

- Frequency of exchange: Hvor hyppig tjenesten utveksles
- Asset specificity: Hvilken type vare eller tjeneste det dreier seg om – og her er diskusjonen om enkel kontra komplisert teknologi interessant
- Uncertainty: Generelt er det slik at økt usikkerhet både i produksjon og bytte/overføring av tjenesten øker transaksjonskostnadene
- Opportunism: Egeninteresser for den som utfører kontrakten kan øke transaksjonskostnadene betydelig (ifølge Williamson er det ofte tilfelle)

Coase (1998) gir viktige stikkord for hvordan transaksjonskostnader kan oppstå. Det første knyttes til begrenset rasjonalitet («bounded rationality»), hvor poenget er at de som vurderer kontrakter ikke er i stand til korrekt å avgjøre hvordan de forskjellige aktører vil forholde seg til de løsninger og forutsetninger som ligger i kontraktene, og at den markedsløsning man gjerne vil ha da bygger på forutsetninger som ikke oppfylles. Den andre faktoren knyttes til opportuniste (som også Williamson er inne på); kort sagt at de som deltar i situasjoner ved utforming av kontrakter prøver å få nytte av dette for egen del heller enn for de organisasjoner og institusjoner man handler på vegne av. Den tredje faktoren knyttes til informasjonsasymmetri, et fenomen som nærmere knyttes prinsipal-agent-teori, men hvor et viktig poeng er at utføreren kan ha både skjult informasjon og skjulte handlinger innen rammen av utføring av kontrakten.

Det har kommet en del artikler og bøker om transaksjonskostnader innen rammen av konkurranseutsetting fra blant andre Tsay (2014). Det

interessante er at så å si alle viser til de opprinnelige verkene av Coase og Williamson som er referert ovenfor. På samme måte som det argumenteres for at man må ta hensyn til transaksjonskostnader ved outsourcing, blir det argumentert for besparelser ved å reversere konkurranseutsetting ved insourcing (Tsay, 2014), siden man da sparer transaksjonskostnader.

3.3 Ressursbasert økonomisk teori

Som det tidligere er redegjort for har nyklassisk økonomisk teori en del forutsetninger som både er urealistiske og som kan føre til konklusjoner som ikke holder i virkeligheten. Spesielt gjelder dette forutsetningene om full informasjon samt homogene varer og produksjonsfaktorer. Denne siste forutsetningen er spesielt problematisk i forhold til arbeidskraft. På 1960-tallet ble det lagt fram analyser av bedrifter basert på det som ble kalt «The Resourced Based View» (RBV). En viktig pioner i dette var Edith Penrose, som brukte begrepet «the resource-based firm» i sin bok *The theory of the growth of the firm* (1959). I denne boka sier hun at man i analyser av bedrifter må se på bedrifter som en samling av «productive resources», og hun legger vekt på at hver bedrift er unik og basert på heterogene produktive ressurser. Særlig viktig for den arbeidskraft bedriften har, er forskjeller i kompetanse. Barney (1991, s. 101) definerer ressursbasert økonomisk teori (RBV) slik: «A firm's resources include all assets, capabilities, organizational processes, firm attributes, information, knowledge etc., controlled by a firm that enables the firm to conceive and implement strategies that improve its efficiency and effectiveness».

På 1990-tallet vokste det som kalles utviklingsorientert økonomisk analyse fram («evolutionary economics»), hovedsakelig basert på boka *An evolutionary theory of economic change* av Nelson og Winter (1982). Sentrale utgangspunkt for denne boka og denne retningen innen økonomisk analyse:

- Alle agenter, både individer og organisasjoner (og blant organisasjoner regnes her også produksjonsbedrifter) kan ikke ha fullstendig informasjon, og de foretar sin optimering ut fra foreliggende informasjon.

- Når agentene foretar sine valg tar man hensyn til samfunnets normer, regler og institusjoner.
- Prosesser som imitasjon og innovasjon bygger i hovedsak på ustabilitet og usikkerhet i forhold til markeder og den økonomiske utvikling mer generelt.
- Utviklingsforløp for produksjonsenheter er i betydelig grad knyttet til sti-avhengighet («path dependency»).

Utover på 1990-tallet utviklet både bedriftsøkonomisk tenkning basert på RBV og elementer fra utviklingsorientert økonomi seg videre, og vi fikk flere retninger, som for eksempel

- kjernekompetanse («core competencies», Prahalad & Hamel, 1990)
- utvikling basert på dynamisk kapabilitet («dynamic capability», Teece et al., 1997)
- kunnskapsorientert bedriftsøkonomisk teori (Grant, 1996)

Produksjonsbeslutninger basert på ressursbasert bedriftsøkonomi har fått stor betydning for konkurranseutsetting og outsourcing mer generelt. Den første type argumentasjon er relatert til outsourcing mellom bedrifter, og her argumenteres det for at man ikke skal sette ut produksjon som innebærer at man overfører kjernekompetanse som er viktig for bedriftens konkurranseevne til den produsent det bestilles fra. Snudd den andre veien er argumentasjonen at man gjerne kan outsource produksjon til andre slik at man får med både den vare man kjøper inn og kunnskap om dette samtidig. Det er mange eksempler på dette som har ført til innovasjoner hos den bedriften som har kjøpt inn produktet, se for eksempel Westeren et al. (2018).

Sett i forhold til konkurranseutsetting fra offentlig sektor i vesteuropeiske land så går logikken slik det tidligere ble hevdet i avsnittet om nyklassisk økonomisk teori at offentlig sektor i størst grad må prøve å lære fra markedet. Det at bestiller skal lære fra markedet bør ikke reduseres til enkle observasjoner om priser og kvanta, men også overføring av kunnskap om hvordan produksjonsprosessene foregår. Dette ser vi

flere eksempler på, for eksempel i rapportene om konkurranseutsetting av sykehjem (se 4.1).

Mer generelt er det ikke tvil om at offentlig sektor som bestiller, og eventuelt som tjenesteprodusent selv, burde gå nærmere inn i den bedriftsøkonomiske tenkning som er basert på kunnskapsmessige betraktninger. Dette er drøftet i mange artikler og rapporter i forhold til hvordan konkurranseutsettingsprosesser kan bidra til økt kunnskap hos bestilleren, se blant annet Gilley, Rasheed og Al-Shammaris (2017) kapittel boka *Global outsourcing strategies* (Gervais & Barrar, 2017, kap. 2).

Det er gitt konkrete forslag om hvordan man skal bringe et kunnskapsbasert syn på produksjonsøkonomi inn prosesser rundt konkurranseutsetting, se blant annet Sreedevi og Tanwar (2018) og Mathien og Chow (2018). Slike modeller tar også inn deler av teori rundt kjernekunnskap og kunnskapsdeling som en viktig suksessfaktor. Hadde Oslo kommune tatt slike utgangspunkt og modeller inn i sin prosess rundt konkurranseutsetting av renovasjon, ville man uten tvil kunne spart et betydelig antall millioner.

4 Empiriske studier

I den empiriske delen av dette kapittelet vil vi rette oppmerksomheten mot konkurranseutsetting på to områder. Først vil vi se på konkurranseutsetting av sykehjem, og her vil hovedvekten bli lagt på en rapport om evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren i Trondheim kommune (Asplan, 2002). Vi vil også se på rapporter fra Edvardsen (2016) og Ellefsen og Sætre (2017). Den andre delen tar opp konkurranseutsetting av renovasjon, og her vil vi legge vekt på rapporten om renovasjonsskandalen i Oslo kommune dokumentert av Deloitte (2017), samt andre studier om renovasjon (bl.a. Stender, 2016). Begrunnelsen for å velge disse to områdene er at sykehjemsstudien har komplisert teknologi, og her er det klart vanskeligere å gi en beskrivelse av hva kvalitet på tjenesten egentlig er. For renovasjon er det i prinsippet greit å beskrive i kontrakten hva tjenesten går ut på. Man kan si at teknologien er enkel, men det viste seg å være andre betydelige organisatoriske problemer med prosjektet.

4.1 Konkurransetsetting av sykehjem

I dette avsnittet vil vi ta opp hovedpunkter i rapporten fra Asplan (2002) om konkurransetsetting av sykehjem i Trondheim kommune. Den definisjon av konkurransetsetting som Trondheim kommune brukte, og som er gjengitt i Asplan-rapporten, er i samsvar med den definisjon vi ga i avsnitt 3.1. Det vil si at konkurransetsetting blir sett på som ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester med offentlig ansvar og (helt eller delvis) offentlig finansiering. Målene for konkurransetsettingsprosjektet i Trondheim kommune var følgende:

- Bedre ressursutnyttelse – lavere enhetskostnad ved lik kvalitet.
- Eventuell profitt av konkurransetsettingen skulle tas ut som en økning av tjenestetilbudet i sykehjemssektoren.
- Økt valgfrihet for brukerne.
- Folkevalgte skulle ha full innsynsrett, fastlegge mål, beholde ansvaret og evaluere måloppnåelse.
- Kommunen skulle selv kunne gi inn anbud, og selve konkurransetsettingsprosessen skulle virke utviklende for kommunen.
- Ideologi. Konkurransetsetting ble sett på som et mål i seg selv.

Denne prosessen i Trondheim kommune startet i 1999, og man kan si at de mål og den holdning som man la opp til i Trondheim for konkurransetsetting var i godt samsvar med de mer ideelle mål som kan formuleres med de teoretiske begrunnelser vi tidligere har vært inne på.

Det sentrale ved denne konkurransetsettingen, som ved alle andre, var beskrivelsen av hva tjenesten gikk ut på og hvilke kvalitetskrav som ble satt. Ved denne konkurransetsettingen ble det fastsatt kvalitetsindikatorer, og noen kommentarer til dette er følgende. Kvalitetsindikatorer kan vi dele i to grupper: (1) teknisk målbare indikatorer relatert til produksjon basert på det vi kan kalle objektive data. Ved tjenester som sykehjem spiller også (2) subjektive kriterier en stor rolle, i den forstand at hvordan den enkelte opplever situasjonen er av sentral betydning for hvordan produksjon av sykehjemstjenester skal gjennomføres. I teorien er det ofte slik at krav stilles til indikatorer som skal måle kvalitet. De

skal være stabile over tid, og de skal være akseptert av alle – både ledere, ansatte, brukere og pårørende.

Eksempler på indikatorer som relateres til objektive faktorer er størrelse på rommet, lys, luft og renhold. Videre er det slik at man kan måle i hvilken grad maten oppfyller de nødvendige krav til ernæring. Vi kan også måle responstid, det vil si hvor lang tid det tar fra brukeren (når vedkommende ligger i senga) drar i snora til en pleier kommer inn på rommet. Videre kan vi også registrere eventuell feilmedisinering.

Flere av de faktorer man teknisk sett kan lage indikatorer for har også et opplevd aspekt fra den enkelte bruker. Når det gjelder mat er det slik at man kan måle og registrere næringsinnhold, men det er også av stor betydning hvordan brukeren opplever selve måltidssituasjonen. Det kan være slik at et måltid fra et sentralkjøkken er helt korrekt sett i forhold til ernæringsmessige kriterier, men blir servert i en isoporboks. På et annet sykehjem har man eget kjøkken, hvor da kjøttkakene kan ha litt mer fett enn ernæringsmessig optimalt, men de blir servert ved at personalet kommer rullende inn på spisesalen med vogner hvor det lukter godt av kjøttkaker og hvor de eldre sitter og snakker sammen om de veldig gode, men litt for feite kjøttkakene som ligner på den maten de spiste i yngre dager.

Videre er det selvfølgelig slik at man gjerne vil ha lav responstid i den forstand at en pleiemedarbeider kommer raskt når noen drar i snora. På den annen side er det minst like viktig at den som kommer er blid og vennlig og viser omsorg, selv om det kan være en stressende situasjon. Det skal også være slik at feilmedisinering skal unngås, og i situasjonen rundt medisinering er det viktig at brukeren føler trygghet og sikkerhet når medisiner deles ut. Konklusjonen er at i et anbudsgrunnlag som legges ut som en del av konkurranseutsettingen, klarer man godt både å beskrive og kostnadsberegne de tekniske (objektive) indikatorer i forhold til det som foregår. Ofte er det slik at det knyttes klare mål også til den opplevde kvaliteten. Denne kan av mange ofte oppfattes som minst like viktig som den tekniske. Imidlertid er det slik at den opplevde kvaliteten også har et kostnadsaspekt i den forstand at samvær mellom pleier og bruker er mer kostbart jo lengre tid man har til brukeren.

I Trondheim ble det lagt til grunn seks områder som utgangspunkt for formulering av kvalitetskriterier: valgfrihet; kontinuitet; integritet;

trygghet; et meningsfullt liv; tilgjengelighet. Om man går nærmere inn i Asplan-rapporten er disse kriteriene kommentert, men konklusjonen er at det er opp til utfører hvordan man skal turnere disse punktene sett i forhold til den bemanningsnorm som ligger i konkurranseutsettingen. Konkurranseutsettingsprosessen i Trondheim er beskrevet i Asplan-rapporten, og her gjengis kun noen hovedpunkter. Etter at anbudsdokumentet ble sendt ut gjennomførte Trondheim kommune en prekvalifiseringsfase hvor følgende kriterier ble lagt til grunn:

- at anbyder oppfyller formelle lovkrav
- finansiell styrke
- omsorgsideologi
- arbeidsmiljø
- kvalitetssikringssystem

Etter prekvalifiseringsfasen startet den faktiske anbudsfasen hvor man la vekt på priser og kostnader, kvalitet i forhold til utlysningsteksten og referanser fra tidligere drift. Til slutt endte man opp med sju tilbud. Om disse kan det kort sies at det for det første var store forskjeller i pris fra laveste til høyeste tilbud, men at de to billigste og beste, fra Norlandia og Trondheim kommune, hadde så å si helt lik pris. Norlandia sitt tilbud ble valgt med begrunnelse av godt kvalitetsikringssystem og ledelsesfilosofi, samt holdning til å bruke få deltidsstillinger, noe som ble sett på som avgjørende. Kontrakten ble inngått for første gang for en periode på fire år, med opsjon på ett års forlengelse. I hovedsak konkluderer Asplan-rapporten med at Trondheim kommune i rimelig grad var profesjonell i sin bestillerfunksjon.

Det framgår av Asplan-rapporten at ny virksomhetsleder fra Norlandia fikk velge hvilke ansatte man ville ha med seg over til den nye enheten. Trondheim kommune garanterte å ta over de overtallige, siden man har en stor helse- og sosialsektor i kommunen. Dette reiser spørsmålet om hva som er transaksjonskostnader. I prosessen med Trondheim kommune ble dette ikke regnet som en transaksjonskostnad.

Konkurranseutsettingen og prosessen i Trondheim kommune ligner i betydelig grad på hva man har sett ellers, nemlig at kommunen beholder

ansvaret for husleie, kommunale avgifter, byggetekniske oppgaver og så videre, slik at konkurranseutsettingen da gjelder selve driften.

Asplan-rapporten inneholder også en vurdering av hvordan de to konkurranseutsatte sykehjemmene drives, og resultater fra disse sett i forhold til to sykehjem som drives på ordinær måte av Trondheim kommune. Nå er det slik at de to konkurranseutsatte sykehjemmene er relativt nye bygg med enerom og sentralt organiserte fellesfunksjoner. Slik sett er de bygningsmessig klart bedre tilpasset enn de to sykehjem man sammenligner med: Nidarvoll med 120 brukere og Ilevollen med 52 brukere. Asplan-rapporten konkluderer med at de konkurranseutsatte sykehjemmene gir et noe bedre tilbud, dette hovedsakelig på grunn av byggetekniske forskjeller – ikke på grunn av skille i driftsform mellom konkurranseutsatte og kommunale sykehjem.

Erfaringer fra andre kommuner ligner også på hva man så i Trondheim. Oslo kommune har ei liste over kvalitetskrav for tjenester i Oslo kommunes sykehjem (Oslo kommune, 2011). Mange av disse punktene vil gi grunnlag for vurdering, og det vil nok være delte meninger mellom brukere og pårørende sett i forhold til de ansvarlige for drift av sykehjemmet hvordan disse kvalitetsaspektene skal oppfylles. Den som mottar et tilbud om opphold i sykehjem i Oslo kommune skal (blant annet)

- oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbudet
- oppleve selvstendighet og styring av eget liv
- få dekket fysiologiske behov som tilstrekkelig næring (mat og drikke), variert og helsefremmende kosthold og rimelig valgfrihet i forhold til mat
- få dekket sosiale behov som mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
- få følge en normal livs- og døgnrytme, og unngå uønsket og unødig sengeopphold

Spesielt punktet om å få dekket sosiale behov er avgjørende for den trivsel som oppleves på et sykehjem. I Oslo kommune (som i stor grad også for andre kommuner) legges det i de faktiske anbudsdokumenter til grunn

en bemanningsnorm som utfører må oppfylle slik at de mer «mykt» formulerte kvalitetskrav oppfylles på best mulig måte. Hvordan dette skal gjøres og gjennomføres er ikke enkelt, og vi har flere eksempler på rettsaker kommuner har reist i forhold til konkurranseutsetting av sykehjem hvor det har vært uenighet om tolkning av kvalitetskriteriene, som for eksempel i Oslo og Asker kommuner. Rapporten til Edvardsen (2016) er også inne på de samme momentene, nemlig at det sentrale er hvordan kommunene formulerer kvalitetskriteriene og hvordan de følges opp.

4.2 Konkurransetsetting av renovasjon: Erfaringer fra Oslo kommunes konkurranseutsetting av renovasjon 2015–2017

Et av de mest omdiskuterte prosjekter om konkurranseutsetting av renovasjon i Norge de siste åra er det som er blitt kalt renovasjonsskandalen i Oslo kommune, denne fant sted fra 2015 til 2017. Framstillingen i dette avsnittet bygger i hovedsak på rapporten fra Deloitte (2017). Denne rapporten gir en grundig gjennomgang av hva som skjedde. Rapporten er kritisk til hvordan renovasjonsetaten i Oslo kommune opptrådte i forbindelse med prosjektet. Tidligere direktør i renovasjonsetaten uttaler også følgende om rapporten: «Deloitte's utkast til rapport inneholder noen læringspunkter, men er som helhet etter mitt syn preget av etterpåklokskap, overveiende negativ vinkling og 'jakt på syndebukk'» (Deloitte, 2017, s. 16).

Oslo kommune er organisert slik at man har en egen forvaltningsetat for avfallshåndtering, renovasjonsetaten (REN). Denne etaten hadde i 2015 betydelig erfaring fra tidligere prosjekter med konkurranseutsetting av renovasjon, og etaten startet med å forberede femte generasjons renovasjonskontrakter i 2014. Dette ble organisert som et prosjekt med en styringsgruppe som utgjorde ledergruppen i renovasjonsetaten. Denne anskaffelsen var en administrativ beslutning, og ikke gjenstand for en politisk prosess eller avgjørelse. I strategi for anskaffelser for Oslo kommune har virksomhetene ansvar for å forestå egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett, og er ansvarlige for valg knyttet til anskaffelsen. Kunninggjøringen ble lagt ut på Doffin i mars 2015 med frist for å levere tilbud

5. mai 2015. Kontrakt ble inngått med Veireno i september 2015, med oppdragsstart 3. oktober 2016. Oppdraget ble tildelt basert på Renovasjonsetatens evaluering av at Veireno hadde det beste tilbudet i samsvar med de tildelingskriterier som fremgår av konkurransegrunnlaget. Kontrakten ble terminert i februar 2017. Momentene nedenfor baserer seg i hovedsak på rapporten fra Deloitte (2017).

Gjennomgangen av anskaffelsen viser at det var sammensatte årsaker som førte til at det oppstod problemer med avfallsinnsamlingen i Oslo kommune fra 3. oktober 2016. Etter Deloitte's mening kunne det stilles spørsmål ved om Veireno i tilstrekkelig grad hadde oversikt over omfanget og hadde planlagt for tilstrekkelig kapasitet ved oppstart av oppdraget. Alt tyder på at flere av rutene var for omfattende i omfang. Mange ruteendringer skjedde kort tid før kontraktsoppstart, og REN hadde i begrenset grad kvalitetssikret ruteendringene. Over 60 %, eller ca. 400, av rutene var endret. Veireno hadde heller ikke overlevert en fullstendig logistikkplan til renovasjonsetaten, og kunne ikke dokumentere at opplegget for logistikk ville gå opp som planlagt med antall biler, ruter og mannskap.

Kunnskapsdelen syntes heller ikke å være tilfredsstillende ivaretatt. Mange renovatører ble rekruttert kort tid før kontraktsoppstart, og flere renovatører hadde ikke fått opplæring ved mottaksstasjonene for avfall. Ved oppstart var det fremdeles flere som ikke hadde tatt sikkerhetskurset. Mange av renovatørene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring på rutene, og det ble innført flere teknologiendringer i forbindelse med oppstart. Personell hos Veireno fikk ikke tilgang til energigjenvinningsetatens (EGE) anlegg, på grunn av at EGE mente personellet ikke oppfylte anleggets HMS-bestemmelser. I anbudet lå det at Veireno skulle endre eksisterende arbeidstidsmønstre gjennom innføring av en skiftordning. Både renovasjonsetaten og Veireno visste av erfaring at dette kunne bli problematisk.

Tilbudet fra Veireno til Oslo kommune var overraskende billig. En grunn til dette var at Veireno stilte med mindre kapasitet til driftsadministrasjon enn det ble gjort i forbindelse med gjennomføring av forrige kontrakt, selv om denne hadde færre krav og ingen to-skifts ordning. Når det gjelder sikkerhet besto renovasjonsetatens beredskap i at

at Veireno i stor grad hadde tilstrekkelig beredskap. REN hadde ingen andre kontraktleverandører eller underleverandører for beredskap dersom leveransenekravene ikke ble ivaretatt fra Veireno. Logistikkmessig var mørketiden påbegynt, og det var vanskelig å finne fram på rutene i enkelte av områdene. Det var også forsinkelser på grunn av trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.

Konklusjonene fra Deloitte (2017) taler i hovedsak for seg selv. Siden tidligere direktør for renholdsetaten i Oslo kommune er kritisk til rapporten og elementer fra saken har vært prøvd i retten, opp til Høyesterett, vil vi ikke gå nærmere inn på de enkelte forhold her. Mer generelt kan vi imidlertid si at flere av de punkter Deloitte peker på, viser at denne saken brøt med mange av de kriterier vi har diskutert i de teoretiske avsnitt.

5 Konklusjoner og perspektiver framover

Arbeidene til Coase og Williamson bante vei for en bedre forståelse av hvordan markedsøkonomien fungerer og hvordan man også i praktisk arbeid kan ta hensyn til dette. Et av Coase sine argumenter er at det koster å drifte en samfunnsøkonomi basert på markedsøkonomi, og Williamson legger blant annet vekt på institusjonenes betydning. Analyser basert på agent-prinsipal-situasjoner og vektlegging av hvilken rolle insentiver spiller, er også relevante sett i forhold til adferd vi kan registrere i situasjoner med konkurranseutsetting (Laffont & Martimort, 2009).

Videre er det politiske aspektet helt sentralt ved konkurranseutsetting. Den politiske omleggingen som kom med Thatcher og Reagan på 1980-tallet ga støtet til konkurranseutsetting i større skala. Også i Norge har vi sett eksempler på at man «under ellers like forhold» valgte en løsning basert på konkurranseutsetting i stedet for offentlig ansvar for driften.

Det tre sentrale stikkordene rundt konkurranseutsetting dreier seg om økonomi, kvalitet og transaksjonskostnader. Det vil si at offentlig sektor skal lære fra markedet, og at man skal identifisere lavest pris under forutsetning av at kvalitetskravet opprettholdes. I tillegg må man ta diskusjonen om transaksjonskostnader på alvor ved å identifisere, beregne og ta disse inn i prosessen rundt konkurranseutsetting.

Diskusjonen rundt økonomi og konkurranseutsetting har ennå ikke gikk noen klar konklusjon. Som det sies i de danske evalueringene avhenger de økonomiske resultatene også av hvor profesjonell offentlig sektor har ambisjon om å bli, spesielt på områder med enkel teknologi – f.eks. brøyting, vegvedlikehold, renovasjon og renhold. Her ser vi eksempler på at offentlig sektor (spesielt kommunene) definerer dette bort fra sine felter til å bygge opp kjernekompetanse, enten på grunn av politisk ideologi og/eller andre mer praktiske forhold. Dette skjerper kravene til offentlig sektor for å sikre sin bestillerkompetanse og til å følge opp slik at det ikke skjer ulovlig prissamarbeid. Vi ser eksempler på at det enkle krav ut fra økonomisk teori om mange markedsdeltagere blir sentralt for å kunne argumentere med at konkurransesituasjoner gir markedsløsninger hvor prisene har optimalitetsegenskaper.

Konkurranseutsetting av tjenester med komplisert teknologi, ofte «menneskerelaterte tjenester», er vanligvis av den karakter at offentlig sektor har som mål å utvikle egen kompetanse på felter som sykehjem og barnehage. Her blir kvalitetsdiskusjonen mer vanskelig, men helt sentral. Her blir også argumentet med å «lære fra markedet» viktig, og vi har sett eksempler på at privat sektor har vunnet anbudskonkurranser med nye og innovative løsninger både med hensyn til pleie, organisasjon og økonomistyring. Ønsket er så at offentlig sektor (helt eller delvis) skal kopiere disse løsningene og komme tilbake med forbedrede tilbud.

Transaksjonskostnader er et tema som må bringes nærmere inn i diskusjonen om konkurranseutsetting. Problemet i dag er at dette omtales i generelle vendinger som et viktig og interessant punkt, men vi er kommet kort med en felles forståelse av hvilke kriterier som skal legges til grunn og hvordan slike kostnader skal beregnes. Det er ikke tvil om at det oppsto transaksjonskostnader av betydelig beløp (mange millioner kroner) i renovasjonsskandalen i Oslo, men man har vært varsomme med å gå ut med faktiske beregninger.

Når det gjelder framtidig utvikling er det klart at kunnskap om tjenesten og om hvordan markedet fungerer blir helt sentral. På et vis kan vi si at renovasjon som tjeneste ikke er teknisk sett komplisert – brukerne vil ha tomt søppeldunken regelmessig, og hva det koster å drifte en søppeltømmebil er i utgangspunktet greit å kalkulere. Det samme kan sies

om snøbrøyting og asfaltering. Men når anbudet skal gjelde større deler av Oslo, blir logistikken komplisert. Om man ser på forutsetningene som bør legges til grunn, må anbudsinnbyder ha kontroll over og kunnskap om tjenesten det skal konkurreres om. Argumentene fra enkel nyklassisk teori er at markedets optimalitetsegenskaper er avhengige av at pris, volum og kvalitetsbeskrivelsen av tjenesten (eller varen) bygger på full informasjon, se 3.1, eller som Laffont og Martimort (2009, s. 32) sier: «These variables are both *observable* and *verifiable*» (forfatterens uthevning).

En publikasjon fra det svenske Konkurrenceverket (se Møllgaard & Overgaard, 2006, kap. 5) tar opp dette med full informasjon og forskjellige markedsløsninger. Her slås det fast at begrenset informasjon nå har blitt mer regelen enn unntaket, men at man i konkurranseutsetting i størst mulig grad må tilbake til full informasjon, og at denne skal verifiseres. Når vi ser på renovasjonsskandalen i Oslo er det nesten ikke til å tro hvordan det sviktet med hensyn til verifisering av sentrale størrelser i de anbud som ble levert inn.

Sykehjem som tjeneste kommer i en annen stilling enn renovasjon, snøbrøyting og asfaltering. Det som ideelt sett skal produseres på et sykehjem er livskvalitet og en verdig alderdom. Hvordan det skal operasjonaliseres er det selvfølgelig delte meninger om, og kriteriesettene varierer betydelig. Kriteriesettet for Trondheim kommune slik det er referert over virker helt greit, og mange av kriteriene fra Trondheim ser vi også i andre kommuner. I kostnadsberegninger for anbudet legges det vanligvis til grunn en bemanningsnorm og et organisatorisk oppsett, inklusive turnusplaner osv. For en del målbare objektive indikatorer er kvaliteten verifiserbar, men for mer subjektive forhold, som f.eks. brukerens opplevelser, er det vanskelig å verifisere hva som har skjedd sett i forhold til anbudsdokumentene. Et eksempel på hendelser som har skapt konflikter mellom bestiller (kommune) og utfører, er «ekstraordinære hendelser» som for eksempel at demente «forsviner» – de bare rusler ut fra sykehjemmet og går langs veien og finner ikke tilbake. Da må det settes i gang større leteaksjoner, ekstra bemanning osv. I bemanningsplanene ligger det ikke inne ressurser til å holde øye med hver dement hele tida, men utfører har et ansvar for sikkerhet. Mer generelt kan vi si at en tjeneste som sykehjemsomsorg (og andre sosiale tjenester som for eksempel

barnevern) er slik at man ikke klarer å gi en fullstendig spesifisering av kvalitet og kvantum ved tjenesten, og at det da har vært tvil om hvor godt tjenesten eegner seg for konkurranseutsetting i et marked.

Vi har sett både for tjenester (med enkel teknologi) som renovasjon, renhold, snøbrøyting og asfaltering og for personorienterte tjenester innen helse- og sosialsektoren (med komplisert teknologi) at offentlig sektor lykkes bedre med konkurranseutsetting når det er mange anbydere. Et viktig argument for markedsekonomiens optimalitetsegenskaper bygger på atomisme. Men vi har også sett at tilbyderne har begynt å lære av hverandre, for eksempel innen vegsektoren. Om vi går tilbake til Coase og Williamson er det ingen grunn til å tro at utviklingen vil snu tilbake til «rene» markedsekonomimodeller. Dermed blir det viktigere at vi tar transaksjonskostnadene på alvor, og at vi styrker våre institusjoner som skal passe på at de markedsløsninger vi velger blir best mulig.

Referanser

- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. & Norseng, R. B. (2018). 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – an analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97–105. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.012>
- Allen, D. W. (1991). What are transaction costs? *Research in Law and Economics* 14(1), 1–18.
- Asplan. (2002). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren* (Hovedrapport). Sandvika.
- Aurlien, H. (2009). Dyrere å drifte vegene. *Vegen og vi*, 5(9), s. 8–9.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Barstad, S. & Aldridge, Ø. (2013, 5. mars). Konkurransetilsynet gir NCC 140 millioner i straffegebyr. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/MgzQo/konkurransetilsynet-gir-ncc-140-millioner-i-straffegebyr>
- Barzel, Y. (1989). *Economic analysis of property rights*. Cambridge University Press.
- Bhattacharya, A., Singh, P. J. & Bhakoo, V. (2013). Revisiting the outsourcing debate: two sides of the same story. *Production Planning & Control*, 24(4–5), 399–422. <https://doi.org/10.1080/09537287.2011.648491>
- Bovaird, T. (2016). The ins and outs of outsourcing and insourcing: What have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, 36(1), 67–74. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1093298>

- Bovaird, T., Dickinson, H. & Allen, K. (2012). *Commissioning across government: review of evidence* (TSRC-rapport 86). http://epapers.bham.ac.uk/1785/1/RR86_Commissioning_across_government_-_Bovaird_Aug_2012.pdf
- Busch, T., Heichlinger, A., Johnsen, E., Klausen, K. K., Murdock, A. & Vanebo, J. O. (2013). *Public management in the twenty-first century: Trends, ideas and practices*. Universitetsforlaget.
- Coase, R. H. (1988). The nature of the firm: Meaning. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 19–32. <https://www.jstor.org/stable/765012>
- Coase, R. (1998). The new institutional economics. *American Economic Review*, 88(2), 72–74. <http://www.jstor.org/stable/116895>
- Deloitte. (2017). *Renovasjonsetaten, Oslo kommune. Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten*. <https://www.oslo.kommune.no/>
- Edvardsen, S. (2016). *Når bestemor er på anbud. En studie av kommuners sikring mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting* (Masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet). <https://hdl.handle.net/10037/9800h>
- Ellefsen, S. G. & Sætre, M. H. (2017). *Arbeidsmiljø og tjenestekvalitet i privat kommersielt drevne sykehjem i Oslo kommune: En eksplorerende studie* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). <https://hdl.handle.net/10642/5582>
- Furubotn, E. G. & Richter, R. (2010). *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.6715>
- Gervais, R. & Barrar, P. (Red.). (2017). *Global outsourcing strategies*. Routledge.
- Gilley, K. M., Rasheed, A. A. & Al-Shammari, H. (2017). Research on outsourcing: Theoretical perspectives and empirical evidence. I R. Gervais & P. Barrar (Red.), *Global outsourcing strategies* (s. 41–56). Routledge.
- Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic management journal*, 17(S2), 109–122. <https://doi.org/10.1002/smj.4250171110>
- Johansen, L. (1977). *Lectures on macroeconomic planning*. North Holland Publishing.
- Johansen, L. (1983). *Kriser og beslutningssystemet i samfunnsøkonomien*. Universitetsforlaget.
- Kern, T. & Willcocks, L. (2000). Exploring information technology outsourcing relationships: Theory and practice. *The Journal of Strategic Information Systems*, 9(4), 321–350. [https://doi.org/10.1016/S0963-8687\(00\)00048-2](https://doi.org/10.1016/S0963-8687(00)00048-2)
- Klaes, M. (2000). The birth of the concept of transaction costs: Issues and controversies. *Industrial and Corporate Change*, 9(4), 567–593. <https://doi.org/10.1093/icc/9.4.567>
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: The principal-agent model*. Princeton University Press.

- Lenk, T., Rottmann, O. & Albrecht, R. (2011). *Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*. Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig, HypoVereinsbank.
- Mathien, L. & Chow, Y. W. (2018). An empirical investigation of resources and dynamic capabilities in logistics outsourcing decisions. *Academy of Business Research Journal*, 3, 29–54.
- McCarthy, I. P., Silvestre, B. S. & Kietzmann, J. H. (2013). Understanding outsourcing contexts through information asymmetry and capability fit. *Production Planning & Control*, 24(4–5), 277–283. <https://doi.org/10.1080/09537287.2011.648765>
- McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. (2002). *New public management: Current trends and future prospects*. Psychology Press.
- Meinich, P. (1969). *Elementær markedsteori*. Universitetsforlaget.
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71(2), 43–85. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.002>
- Møllgaard, P. & Overgaard, P. B. (2006). *Transparency and competition policy: The pros and cons of information sharing* [Presentasjon]. Konkurrencesverket. <https://www.konkurrencesverket.se/>
- Nelson, R. R. & Winter, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Belknap Press.
- North, D. C. (1987). Institutions, transaction costs and economic growth. *Economic inquiry*, 25(3), 419–428. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1987.tb00750.x>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Oslo kommune. (2011). *Innhold, kvalitet og inntakskriterier for tilbud om opphold i oslosykehjemmene*. Oslo kommune, Sykehjemsetaten.
- Penrose, E. (1959). *The theory of the growth of the firm*. Wiley.
- Petersen, O. H., Hjelm, U., la Cour, L. & Vrangbæk, K. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000–2011*. AKF Forlag. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/effekter-ved-udlicitering-af-offentlige-opgaver-9746/>
- Petersen, O. H., Hjelm, U., Vrangbæk, K. & Larsen, P. T. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011–2014*. Roskilde Universitet. https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport_effekter_ved_udlicitering.pdf
- Pollitt, C. (2013). *Context in public policy and management: The missing link?* Edward Elgar.

- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation, *Harvard Business Review*, 68(3), 79. <https://hbr.org/1990/05/the-core-competence-of-the-corporation>
- Rebernik, M. & Bradač, B. (2006). Cooperation and opportunistic behaviour in transformational outsourcing. *Kybernetes*, 35(7–8), 1005–1013. <https://doi.org/10.1108/03684920610675058>
- Sandmo, A. & Hagen, K. P. (Red.). (1992). *Offentlig politikk og private incitamenter*. Tano.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Harvard University Press.
- Serrano, R. M., Ramírez, M. R. G. & Gascó, J. L. G. (2018). Should we make or buy? An update and review. *European Research on Management and Business Economics*, 24(3), 137–148. <https://doi.org/10.1016/j.iedeen.2018.05.004>
- Skistad, E. (2013). *Renholdsprosjektet i Oslo kommune*. Oslo kommune. <https://www.difi.no/sites/difino/files/1400-oslo-espen-skistad.pdf>
- Sreedevi, R. & Tanwar, T. (2018). Outsourcing – A review for research and practical applications. *International Journal of Business and Economics Research*, 7(1), 20–24. <https://doi.org/10.11648/j.ijber.20180701.13>
- Stender, A.-L. S. (2016). *Konkurransesetting av kommunal renovasjon: I hvilken grad påvirker konkurranseutsetting, eller trusselen om konkurranseutsetting, kostnadseffektiviteten for kommunal renovasjon?* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). <http://hdl.handle.net/10642/5329>
- Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Tsay, A. A. (2014). Designing and controlling the outsourced supply chain. *Foundations and Trends in Technology, Information and Operations Management*, 7(1–2), 1–160. <http://dx.doi.org/10.1561/02000000030>
- Walras, L. (2013). *Elements of pure economics*. Routledge.
- Westeren, K. I., Cader, H., de Fátima Sales, M., Similä, J. O. & Staduto, J. (2018). *Competitiveness and knowledge: An international comparison of traditional firms*. Routledge.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institution of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. The Free Press.
- World Economic Forum. (2016). *The global competitiveness report 2015–2016*. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- Wu, J., Wu, G., Zheng, T., Zhang, X. & Zhou, K. (2020). Value capture mechanisms, transaction costs, and heritage conservation: A case study of Sanjiangyuan National Park, China. *Land Use Policy*, 90. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104246>