

Nöjdare kunder och ökad återvinning

EN FÖRSTUDIE OM ATT UTVECKLA KOMMUNERNAS
UPPHANDLINGAR INOM AVFALLSOMRÅDET

Förord

Beslut om att genomföra denna förstudie togs vid ett möte i oktober 2013. Vid mötet deltog de representanter för kommuner och entreprenörer som sedan utgjort styrgrupp för projektet. Beslut togs om att också bjuda in representant för fastighetsägarna.

I styrgruppen har ingått:

Gunilla Glasare, direktör, Sveriges Kommuner och Landsting

Ola Claesson, VD, Liselotte Löf Miljö

Lena Dahlstedt, stadsdirektör, Nacka kommun

Carl-Johan Korsås, stadsdirektör, Jönköpings kommun

Reinhold Lennebo, VD, Fastighetsägarna Sverige

David Schelin, VD, Ragn-Sells

Mårten Widlund, VD, SITA

Göran Wigert, kommundirektör, Leksands kommun

Anders Wijkman, ordförande, Återvinningsindustrierna

Åsa Ögren, vice ordförande, Avfall Sverige

Denna rapport ska i första hand fungera som underlag för styrgruppens beslut om gemensamt mål och fortsatt arbete. Vår förhoppning är att den också kan vara intressant att läsa för andra som arbetar inom området.

Stockholm i juni 2014

Gunilla Glasare

Avdelningschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	4
Uppdrag och genomförande	5
En introduktion till upphandling	6
Utökade möjligheter till förhandling enligt nya direktiven.....	10
EU:s strategier och nationell planering påverkar	13
Nulägesbeskrivning	15
Den goda affären som utgångspunkt.....	21
Projektgruppens analys	22
Förslag till mål	26
Idéer om fortsatt arbete	27
BILAGA: Problembild – resultat av intervjustudie.....	28

Sammanfattning

Detta är en förstudie som har haft som mål att ta fram en för kommuner, entreprenörer och fastighetsägare gemensam beskrivning av nuläge och problembild samt ett gemensamt mål för utveckling av upphandlingar utifrån kommunernas ansvar för hushållsavfall.

Förstudien har tagits fram på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, Återvinningsindustrierna, Avfall Sverige, Fastighetsägarna och företrädare för kommuner och entreprenörer.

Vår slutsats är att samtliga kriterier för *den goda affären*, så som de beskrivs i upphandlingsutredningen (SOU 2013:12), ska gälla som mål för utvecklingen av upphandlingarna. Det gäller särskilt kriterierna som avser pris och konkurrens. Dessa ska alltid finnas med som avgörande bedömningsgrunder för utvecklingsarbetet.

Som ett tillägg till kriterierna för den goda affären, ska också gälla att upphandlingarna ska kunna genomföras på ett enkelt och effektivt sätt.

Vi föreslår följande mål som fokus för den fortsatta utvecklingen av upphandlingar inom området:

”Vi ska få nöjdare kunder och ökad återvinning genom att utveckla en upphandlingsprocess som säkerställer kvalitet och innovativa lösningar”

Målet ska visa att nöjdare kunder och ökad återvinning är de kvaliteter som beskriver det önskade slutresultatet av upphandlingarna.

Vi vill också att målet ska spegla att vi i problembeskrivningen har identifierat utmaningen och utvecklingspotentialen i att hitta sätt att säkerställa att rätt kvalitet levereras samtidigt som utrymme kan ges för utveckling och innovation.

Målet är formulerat som ett gemensamt åtagande för att visa på betydelsen av dialog och att alla aktörers perspektiv ska finnas med.

Uppdrag och genomförande

Detta är en förstudie som har haft som mål att ta fram en för kommuner, entreprenörer och fastighetsägare gemensam beskrivning av nuläge och problembild samt ett gemensamt mål för utveckling av upphandlingar utifrån kommunernas ansvar för hushållsavfall.

Förstudien har tagits fram på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Återvinningsindustrierna, Avfall Sverige, Fastighetsägarna och företrädare för kommuner och entreprenörer.

Förstudien har genomförts av en projektgrupp bestående av:

Johan Börje, Ragn-Sells

Karin Eberle, Liselotte Löf Miljö

Anna Denell, Vasakronan

Gunnar Fredriksson, projektledare, SKL

Jan Göransson, SITA

Lisbeth Martinsson, Dala Vatten och Avfall AB

Lisbeth Merkert, Jönköpings kommun

Maria Mårdskog, Nacka kommun

Britt Sahleström, Återvinningsindustrierna

Mattias Sylwan, jurist, SKL

Marita Söderqvist, Trafikkontoret, Stockholms stad

Projektet startades i oktober 2013 och avslutades i juni 2014. Projektgruppen har haft fem arbetsmöten.

En introduktion till upphandling

Kommunens ansvar för avfallshantering

Kommunen ska enligt miljöbalken svara för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning och att avfallet bortskaffas eller återvinns.

Hushållsavfall definieras som ”avfall från hushåll och därmed jämförligt avfall från verksamheter”.

Hushållsavfall som omfattas av producentansvar är undantaget från kommunens ansvar.

Regler som styr upphandling¹

Kommuner och kommunala bolag är upphandlande myndigheter och ska tillämpa upphandlingsreglerna vid köp av varor och tjänster externt. Vanliga tjänster inom avfallsområdet är avfallshämtning, transporter av avfall, behandling och transport av farligt avfall, behandling genom förbränning och biologisk behandling av avfall som till exempel kompostering och rötning.

För kommunens upphandling av tjänster och varor inom avfallsområdet gäller lagen om offentlig upphandling (LOU). Ett syfte med LOU är att alla företag ska ges lika förutsättningar att vinna kontrakt. En fungerande konkurrens är till nytta för det allmänna, medborgare och skattebetalare.

Det finns fem grundläggande principer som måste följas vid all upphandling av varor, tjänster och byggtjänster:

- **Principen om icke-diskriminering**
Det är förbjudet att diskriminera någon leverantör på grund av nationalitet eller geografiskt läge. Det innebär att man inte får ge en lokal behandlingsanläggning företräde på grund av läget.
- **Principen om likabehandling**
Alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Det innebär att alla måste få samma information och vid samma tillfälle.

¹ Den följande texten om regelverket är i stora delar hämtad från Avfall Sveriges hemsida och mallen för upphandling av avfallshämtning som Avfall Sverige, SKL och Sveriges Åkeriföretag tagit fram.

- **Transparensprincipen**
Innebär att upphandlingsprocessen ska vara öppen och förutsebar. Anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar. Därför ska förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.
- **Proportionalitetsprincipen**
Kraven som ställs måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Kraven ska alltså vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.
- **Principen om ömsesidigt erkännande**
Innebär att intyg och certifikat från behöriga myndigheter i något medlemsland ska godtas i övriga EU-länder.

Tröskelvärde och annonsering

Tröskelvärdet är för närvarande (januari 2014) 207 000 euro för varor och tjänster (för kommuner och kommunala bolag - LOU), vilket motsvarar drygt 1,8 miljoner kronor. Tröskelvärdet ska beräknas för avtalets hela löptid, även eventuella optioner och förlängningsklausuler. De flesta upphandlingar av avfallstjänster hamnar över tröskelvärdet.

Alla upphandlingar över tröskelvärdet ska annonseras i EU:s officiella tidning och läggas in i databasen Tenders Electronic Daily, TED. Upphandlingar under tröskelvärdena och B-tjänster ska annonseras i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig eller på något annat sätt som bidrar till en effektiv konkurrens, till exempel i rikstäckande dagspress eller en branschtidning.

Vid upphandling av tjänster över tröskelvärdena ska öppet eller selektivt förfarande användas. Endast i undantagsfall får förhandlat förfarande användas.

Öppet förfarande är den vanligaste formen och den innebär att alla leverantörer får lämna anbud.

Skall-krav, minimikrav, särskilda kontraktvillkor

Samtliga krav som ställs på det som ska upphandlas måste finnas med i förfrågningsunderlaget. Begreppet skall-krav brukar användas för sådana krav som måste uppfyllas för att anbudet ska kunna antas men det är inte en juridisk term.

Ett anbud som inte uppfyller samtliga krav får inte antas. De krav som ställs på anbudsgivaren kan och ska kontrolleras när kvalificeringen av anbudsgivare görs.

Ju fler krav en beställare ställer, desto viktigare är det att ha beredskap för att följa upp alla krav. Det bör tydligt framgå av förfrågningsunderlaget hur beställaren avser att följa upp kraven. Krav som inte följs upp bör inte ställas.

Sekretess

Under en upphandling råder sekretess. Anbudsansökningar, anbud och utvärderingsprotokoll omfattas av absolut sekretess fram till dess att den upphandlande enheten beslutat att tilldela kontraktet till en viss leverantör. Den absoluta sekretessen för uppgifterna i anbudet upphör när tilldelningsbeslutet har fattats och uppgifterna blir då offentliga.

I lagen om offentlig upphandling, LOU, står det att en upphandlande myndighet antingen ska anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Vid bedömning av vilket anbud som är

det ekonomiskt mest fördelaktiga ska hänsyn tas till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

Vid anbudsprövning ska upphandlaren skilja på kvalificeringsfas då anbudsgivare kvalificeras och utvärderingsfas då anbud utvärderas. Bara de anbudsgivare som har lämnat begärda uppgifter och uppfyllt särskilt ställda krav ska kvalificeras.

I förfrågningsunderlaget ska beställaren också ange vilka övriga krav en anbudsgivare ska uppfylla för att kvalificera sig, t.ex. krav på ekonomisk ställning och/eller på teknisk förmåga och kapacitet. Anbudsgivarna ska lämna in bevis på att kraven uppfylls. Vilka bevis en beställare har rätt att begära in av anbudsgivarna anges i LOU.

Mall för upphandling

Avfall Sverige har via sin webbplats tillgängliggjort mallar för upphandling av avfallshämtning², drift av återvinningscentraler³, avfallskärl⁴ samt påsar och påshållare⁵. Mallen avseende avfallshämtning publicerades 2011 och togs gemensamt fram av Avfall Sverige, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Åkeriföretag. Övriga mallar publicerades 2012.

Mallarna innehåller ett förslag till förfrågningsunderlag med färdiga texter, förslag till anbudsformulär samt koncept till kontrakt. Till mallarna finns anvisningar om aktuella regelverk, upphandlingsförfaranden, tidsfrister, kravställning, anbudsprövning samt tidsplan för upphandlingen.

Avfall Sverige har även publicerat en vägledning för upphandling av behandlingstjänster⁶. Vägledningen är mer ingående än anvisningarna till ovan nämnda mallar och innehåller bland annat följande delar:

- Förberedelser (analys av läget, mål för upphandlingen, val av förfarande, tidsplan och organisation)
- Förfrågningsunderlagets struktur och innehåll (upphandlingsföreskrifter, urvalskriterier, krav på tjänsten, avtalsvillkor, anbudsutvärdering och anbudsformulär)
- Annonsering
- Prövning av om kraven på leverantören respektive tjänsten är uppfyllda samt anbudsutvärdering.

Vägledningen innehåller även förslag på hur krav på leverantören respektive tjänsten kan formuleras i förfrågningsunderlaget.

² Mall för upphandling av avfallshämtning – december 2011. Avfall Sverige, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Åkeriföretag

³ Mall för upphandling av drift av återvinningscentral. Avfall Sverige

⁴ Mall för upphandling av avfallskärl. Avfall Sverige

⁵ Mall för upphandling av påsar och påshållare för matavfallsinsamling. Avfall Sverige

⁶ Vägledning för upphandling av avfallsbehandlingstjänster. Rapport U2011:25 Avfall Sverige

Initiativ i omvärlden som påverkar upphandlingen

EU

Det finns ett nytt beslutat upphandlingsdirektiv (2014/24/EU). Det ska nu genomföras i svensk lagstiftning. I nästa kapitel beskrivs särskilt de utökade möjligheterna till förhandling som direktivet innebär.

Upphandlingsutredningen

Upphandlingsutredningen, ”Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling” (SOU 2013:12), hade som huvudsakligt uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Motivet till utredningen var bland annat att få underlag till den förestående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv men också att beakta den utbredda kritiken mot gällande lagstiftning.

Utredningen har använt begreppet *den goda affären* som utgångspunkt, se särskilt avsnitt.

Utredningen föreslår bland annat:

- ökat utrymme för dialog och förhandling,
- effektivare prövning av upphandlingsmål och en ny medlingsmekanism,
- åtgärder för miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling inklusive åtgärder för att utnyttja potentialen för innovation och
- förbättrad nationell upphandlingsstatistik.

Andra initiativ inom upphandlingsområdet

Vi har inom denna förstudie inte genomfört någon kartläggning av pågående projekt eller initiativ för att utveckla upphandlingarna inom avfallsområdet. Det är dock tydligt att flera intressanta projekt just har startats, eller är på gång att startas.

Följande exempel har identifierats:

- Upplands-Väsby kommun har tillsammans med Återvinningsindustrierna tagit initiativ till en marknadsträff om funktionsupphandling inom avfallsområdet. Syftet med marknadsträffen är att undersöka förutsättningarna för att i ett kommande avtal lämna större frihet åt entreprenören att utforma tjänsten jämfört med nuvarande avtal. Samtidigt ska avtalet ge möjlighet för kommunen att behålla god kontroll över verksamheten.
- SAMSA, som är en samverkansorganisation för skånska och blekingska kommunala avfallsverksamheter, bjuder in till en innovationstävling av återanvändningssystem där de söker idéer som kan utvecklas och komplettera eller ersätta dagens återvinningscentraler (ÅVC).
- Avfall Sverige har i samarbete med enskilda kommuner ansökt om bidrag från Energimyndigheten för en förstudie om innovationsupphandling av slamtömning. En ansökan planeras också för innovationsupphandling av utrymmeseffektiva system.

Utökade möjligheter till förhandling enligt nya direktiven.

Detta avsnitt syftar till att beskriva de nya skrivningar i förslagen till nya upphandlingsdirektiv som gäller för upphandlande myndigheter och som rör utrymmet för den upphandlande myndigheten att förhandla med leverantörer. Det gäller exempelvis när man får förhandla, hur precist förfrågningsunderlaget måste ange kontraktsföremålet och vilka ändringar i de ursprungliga villkoren som får ske under förhandlingen.

I det nya direktivet (2014/24/EU) finns utökade möjligheter att använda vad som kallas förhandlat förfarande under konkurrens. Sammantaget innebär detta väsentligt ökade möjligheter att förhandla jämfört med tidigare regelverk. De nya möjligheterna att välja denna upphandlingsform är dels när den upphandlande myndighetens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av befintliga lösningar, och dels när upphandlingen inbegriper formgivning eller innovativa lösningar:

Artikel 26.4: *”Medlemsstaterna ska föreskriva att de upphandlande myndigheterna får tillämpa förhandlade förfaranden under konkurrens eller konkurrenspräglade dialoger i följande situationer:*

a) För byggtreprenader, varor eller tjänster som uppfyller ett eller flera av följande kriterier:

i) Den upphandlande myndighetens behov kan inte tillgodoses utan anpassning av lättillgängliga lösningar.

ii) De inbegriper formgivning eller innovativa lösningar.

...”

Enligt Upphandlingsutredningen 2010 innebär detta en tydlig utvidgning av möjligheterna att förhandla⁷.

⁷ SOU 2013:12, ”Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling”, s. 246.

Det nya direktivet innehåller också en betydligt mer detaljerad reglering av den förhandlade upphandlingen. Denna återfinns i artikel 29. Här framgår bland annat hur precis förfrågningsunderlaget måste vara och vilka förändringar som är tillåtna under förhandlingen med leverantörerna:

Artikel 29.1: ”... I upphandlingsdokumenten ska de upphandlande myndigheterna fastställa föremålet för upphandlingen genom att beskriva sina behov och de egenskaper som krävs av de varor, byggtreprenader eller tjänster som ska upphandlas samt ange kriterierna för tilldelning av kontrakt. De ska också ange vilka delar av beskrivningen som fastställer de minimikrav som ska uppfyllas av alla anbud.”

Artikel 29.3: “... Minimikraven och tilldelningskriterierna får inte vara föremål för förhandling.”

Artikel 29.5: ” De upphandlande myndigheterna ska under förhandlingarna garantera lika behandling av samtliga anbudsgivare. De får inte särbehandla någon genom att lämna ut information som kan gynna vissa anbudsgivare i förhållande till andra. De ska skriftligen informera alla anbudsgivare vars anbud inte har uteslutits i enlighet med punkt 6 om eventuella ändringar av de tekniska specifikationerna eller andra upphandlingsdokument förutom de där minimikraven anges. Efter dessa ändringar ska de upphandlande myndigheterna ge anbudsgivarna tillräckligt med tid för att vid behov kunna ändra sina anbud och skicka in de ändrade anbuden.”

Regler för konkurrenspräglad dialog finns i artikel 30. De utökade möjligheterna att använda det förhandlade förfarandet ovan gäller också för konkurrenspräglad dialog enligt det nya direktivet. Den upphandlande myndigheten kommer alltså att kunna välja den konkurrenspräglade dialogen även när den upphandlande myndighetens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av befintliga lösningar och när upphandlingen inbegriper formgivning eller innovativa lösningar. Här ska förhandlingen ske innan anbud lämnas – i dialogen. Utrymmet att föra dialog förefaller här vara oförändrat.

Det nya direktivet innehåller också en helt ny upphandlingsform (artikel 31 Innovationspartnerskap). Denna upphandlingsform avser innovativa projekt avsedda att ta fram varor, tjänster eller entreprenader som den upphandlande myndigheten kan förvärva och där de särskilda rekvisit som gäller det så kallade FoU-undantaget inte måste vara uppfyllda, dvs. att tjänsten inte bara är till nytta för den upphandlande myndigheten eller inte enbart finansierad av den upphandlande myndigheten (se artikel 13 i nya direktivet). Förutsättningarna för att använda detta förfarande och utrymmet att förhandla framgår nedan.

Artikel 31.1: “... I upphandlingsdokumenten ska den upphandlande myndigheten identifiera behovet av en innovativ vara, tjänst eller byggtreprenad som inte kan tillgodoses genom inköp av varor, tjänster eller byggtreprenader som redan finns tillgängliga på marknaden. Den ska ange vilka delar av beskrivningen som fastställer de minimikrav som ska uppfyllas av alla anbud. Den information som lämnas ska vara tillräckligt precis för att de ekonomiska aktörerna ska kunna bedöma den begärda lösningens art och räckvidd och besluta om de ska ansöka om att få delta i förfarandet... Det enda

kriteriet för tilldelning av kontrakt ska vara det anbud som har bästa förhållandet mellan pris och kvalitet i enlighet med artikel 67.”

Artikel 31.2: “Innovationspartnerskapen ska syfta till utvecklingen av en innovativ vara, tjänst eller byggtreprenad och därpå följande inköp av dessa varor, tjänster eller byggtreprenader, under förutsättning att de motsvarar de prestandanivåer och maxkostnader som överenskommits mellan de upphandlande myndigheterna och deltagarna...”

Artikel 31.3: “Om inte annat anges i denna artikel ska de upphandlande myndigheterna förhandla med anbudsgivarna om det ursprungliga och alla efterföljande anbud som de lämnat, förutom det slutliga anbudet, för att förbättra innehållet i anbuden.

Minimikraven och tilldelningskriterierna får inte vara föremål för förhandling.”

Ett avtal kan utformas som en koncession. I mål 6515-10 ansåg Kammarrätten i Göteborg att ett avtal mellan Uddevalla kommun och dess aktiebolag Uddevalla Energi AB om omhändertagande av kommunens hushållsavfall var en tjänstekoncession.

Förslaget till direktiv för tilldelning av koncessioner är genomgående mer flexibelt för upphandlande myndigheter och enheter än det nya direktivet för offentlig upphandling. Det är till exempel alltid tillåtet att förhandla.

Artikel 37.6: “Den upphandlande myndigheten eller upphandlande enheten får föra förhandlingar med anbudssökande och anbudsgivare. Föremålet för koncessionen, tilldelningskriterierna och minimikraven får inte ändras under förhandlingarnas gång.”

I det nya direktivet om offentlig upphandling finns också möjligheter att genomföra ”preliminära marknadsundersökningar” innan upphandlingen inleds. Enligt upphandlingsutredningen är syftet med detta att uppmärksamma parterna på fördelarna med och möjligheterna att kommunicera tidigt i processen. Utredningen förordar samråd tidigt i processen för att öka förståelsen för den upphandlande myndighetens behov men också för att öka myndighetens kunskap om vilka lösningar marknaden kan erbjuda.

EU:s strategier och nationell planering påverkar

EU:s strategi för resurseffektivitet

EU-kommissionen arbetar med strategin *Europa 2020 – smart och hållbar tillväxt för alla*. Ett av huvudinitiativen inom strategin är *Ett resurseffektivt Europa*. Kommissionen har tagit fram en färdplan som beskriver vilka förändringar som behövs.

Enligt EU-kommissionen är bättre resurseffektivitet nyckeln till högre tillväxt och fler jobb i EU. Det skapar ekonomiska möjligheter, ökar produktiviteten, sänker kostnaderna och ökar konkurrenskraften. I sin färdplan anger kommissionen bland annat att avfall senast till 2020 ska hanteras som en resurs. I det ingår att uppnå minskade avfallsmängder och ökad återvinning och återanvändning.

Kommissionen anger att man avser att stimulera marknaden för sekundära material och efterfrågan på återvunnet material genom ekonomiska incitament. Man planerar också att se över befintliga mål för förebyggande, återanvändning, materialåtervinning, energiåtervinning och undvikande av deponering i syfte att skapa en ekonomi grundad på återanvändning och återvinning, med så gott som inget restavfall.

Avfallsutredningen

Regeringens särskilde utredare överlämnade i augusti 2012 betänkandet "Mot det hållbara samhället - resurseffektiv avfallshantering" (SOU 2012:56).

Utredningen innehåller flera förslag som, om de genomförs, kommer att påverka kommunernas upphandlingar inom avfallsområdet. Bland annat föreslås att kommunerna tar över ansvaret för insamling av förpackningar och tidningar, att entreprenörer får samla in och omhänderta grovavfall och att definitionen av hushållsavfall begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder.

I skrivande stund har inte något beslut fattas utifrån ovanstående förslag. Beskrivningar och slutsatser i denna förstudie utgår ifrån gällande regelverk.

Den nationella avfallsplanen

I Naturvårdsverkets nationella avfallsplan beskrivs ambitionerna för avfallshanteringen fram till 2017. I planen anges bland annat att:

- återanvändningen av hushållens avfall ska öka,
- materialåtervinning av textilavfall ska öka,
- materialåtervinning av hushållens avfall ska öka,
- minst 90 procent av hushållen ska vara nöjda med insamlingen och att
- insamlingen av elavfall till materialåtervinning ska öka, speciellt för smått elavfall.

Naturvårdsverket har också på regeringens uppdrag tagit fram förslag till nya etappmål för bland annat materialåtervinning av hushållsavfall.

Naturvårdsverket föreslår att målet höjs till att 60 % av hushållsavfallet ska materialåtervinnas eller återanvändas till år 2020.

Som ett etappmål till miljömålet God bebyggd miljö gäller att senast år 2020 ska förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall vara minst 70 viktprocent.

Nulägesbeskrivning

Organisation

Det finns flera alternativ för en kommun att organisera ansvaret för avfallshanteringen, exempelvis egen eller gemensam nämnd eller via ett eget eller samägt bolag⁸. I Tabell 1 redovisas andelen kommuner som tillämpade respektive alternativ under 2012:

Organisationsform	Andel kommuner
Egen nämnd	53 %
Gemensam nämnd med andra kommuner	3 %
Kommunalförbund	11 %
Eget bolag	15 %
Gemensamt bolag	18 %

Tabell 1. Andel kommuner som tillämpade respektive organisationsform under 2012⁹.

Utförare

Kommunen kan välja att driva avfallshanteringen i egen regi eller via entreprenör. I många fall utförs vissa delar av hanteringen, exempelvis insamlingen, av entreprenör och vissa delar i egen regi, exempelvis behandlingen. I Tabell 2 redovisas andelen kommuner som bedrev insamling i egen regi respektive genom entreprenör, inklusive samägt bolag, under 2012.

⁸ Mer information om kommunala bolag, kommunalförbund m.m. finns i avsnitt 5.3-5.5 i Konkurrensverkets rapport 2008:4 Upphandling av avfallstjänster. Mer information om kommunal samverkan finns i Avfall Sveriges skrift Kommuner i samverkan.

⁹ Tabell 1 i Hushållsavfall i siffror – kommun- och länsstatistik 2012. Rapport U2013:16 – Avfall Sverige

Utförare av insamling	Andel kommuner
Egen regi	27 %
Entreprenör, inkl. samägt bolag	73 %

Tabell 2. Andel kommuner som bedrev insamling av hushållsavfall i egen regi respektive via entreprenör under 2012. Fördelningen baseras på uppgifter om 232 kommuner.¹⁰

Information finns tillgänglig om vilka kommuner som bedrev insamlingen i egen regi eller via entreprenör under 2010 samt vilken entreprenör som respektive kommun anlidade.¹¹

I Tabell 3 redovisas andelen kommuner som helt eller delvis ägde en behandlingsanläggning under 2010.

Behandlingsmetod	Andel kommuner som helt eller delvis äger en behandlingsanläggning
Kompost	34 %
Rötning	18 %
Förbränning	20 %

Tabell 3. Andel kommuner som helt eller delvis ägde en behandlingsanläggning under 2010.¹²

Information finns tillgänglig om vilka kommuner som helt eller delvis ägde anläggningar för behandling av avfall under 2010.¹³

Antal upphandlingar

Enligt Konkurrensverkets statistikrapport¹⁴ genomfördes 1409 offentliga upphandlingar av avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster (CPV-grupp 90) under 2011. Hur många av dessa som var kommunala upphandlingar avseende avfall redovisas inte i rapporten.

Antalet kommunala upphandlingar avseende avfall som redovisades av upphandlingssajten Mercell under 2011 uppgick till 256¹⁵. Under 2012 var antalet 312 stycken¹⁶. Dessa inkluderade upphandling av såväl tjänster (t.ex. insamling och behandling av hushållsavfall, slamtömning och flisning) som utrustning och materiel (t.ex. sopbilar och matavfallspåsar). I Tabell 4 visas fördelningen av de tjänster och den utrustning som upphandlades under 2011.

¹⁰ Tabell 1 i Hushållsavfall i siffror – kommun- och länsstatistik 2012. Rapport U2013:16 – Avfall Sverige

¹¹ Avfallsavgifter 2010 – Insamling och behandling av hushållsavfall – former och utförande. Rapport U2012:12 Avfall Sverige

¹² Bilaga till Avfallsavgifter 2010 – Insamling och behandling av hushållsavfall – former och utförande. Rapport U2012:12 Avfall Sverige

¹³ Avfallsavgifter 2010 – Insamling och behandling av hushållsavfall – former och utförande. Rapport U2012:12 Avfall Sverige

¹⁴ Bilaga 3 till Siffror och fakta om offentlig upphandling – statistik om upphandlingar som genomförts under 2011. Rapport 2012:6 Konkurrensverket

¹⁵ Inofficiell sammanställning över kommunala upphandlingar avseende avfall som publicerats av upphandlingssajten Mercell under 2011. Avfall Sverige

¹⁶ Inofficiell sammanställning över kommunala upphandlingar avseende avfall som publicerats av upphandlingssajten Mercell under 2012. Avfall Sverige

Tjänst/utrustning	Andel
Insamling av hushållsavfall	17 %
Omhändertagande och behandling	18 %
Transport av avfall	13 %
Slam och latrin	14 %
Farligt avfall	6 %
Drift av återvinningscentral	5 %
Sopbilar och aggregat	8 %
Behållare	6 %
Övrigt	13 %

Tabell 4. Fördelningen av de tjänster och den utrustning som upphandlades under 2011 och som redovisades av upphandlingssajten Mercell¹⁷.

Typ av upphandling

Vid upphandlingar som överstiger ett värde på cirka 1 900 000 kr (tröskelvärde enligt EU:s upphandlingsdirektiv) ska ett öppet eller selektivt förfarande användas (under vissa förutsättningar får även ett förhandlat förfarande användas). Upphandlingar under tröskelvärdet får genomföras med ett så kallat förenklat förfarande¹⁸. I Tabell 5 redovisas fördelningen med avseende på förfarandet vid 249 genomförda kommunala upphandlingar avseende avfall under 2011.

Förfarande	Antal	Andel
Öppen	143	57 %
Förenklad	102	41 %
Förhandlad	4	2 %

Tabell 5. Fördelningen med avseende på förfarandet vid 249 genomförda kommunala upphandlingar av avfallstjänster och utrustning under 2011¹⁹.

Annonsering

Konkurrensverket genomförde 2008 en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner, kommunalförbund och kommunala bolag (som hanterar avfall) angående upphandlingar. Bland annat ställdes frågan om de vid den tiden gällande avtalen hade annonserats innan kontrakt tilldelades. I Tabell 6

¹⁷ Power-Point-presentation av statistik över kommunala upphandlingar 2011. Avfall Sverige

¹⁸ Information om vad de olika förfarandena innebär finns i avsnitt 2.4 och 2.5 i Konkurrensverkets rapport 2008:4 Upphandling av avfallstjänster

¹⁹ Inofficiell sammanställning över kommunala upphandlingar avseende avfall som publicerats av upphandlingssajten Mercell under 2011. Avfall Sverige (för nio av de upphandlingar som genomfördes under 2011 saknas uppgift om förfarande)

redovisas resultatet av enkäten, dels med avseende på hur stor andel av antalet avtal som annonserats, dels med avseende på hur stor andel dessa motsvarade värdemässigt.

Fyra år senare, 2012, kontaktades merparten av de kommuner och kommunala bolag som 2008 uppgav att de hade ej annonserade avtal. De fick svara på liknande frågor som i 2008 års enkät. Observera att de kommuner och företag som enbart hade avtal som annonserats inte kontaktades. Resultatet av de två enkäterna som redovisas i Tabell 6 bör därför inte jämföras.

	Andel antalsmässigt	Andel värdemässigt
Gällande avtal under 2008 som annonserats	71 %	52 %
Gällande avtal under 2008 som inte annonserats	29 %	48 %
Gällande avtal under perioden 2009-2012 som annonserats	84 %	71 %
Gällande avtal under perioden 2009-2012 som inte annonserats	16 %	29 %

Tabell 6. Andelen annonserade respektive ej annonserade avtal avseende avfallstjänster överstigande ett värde på 200000 kr som var gällande under 2008²⁰ och 2012²¹. Siffrorna avser det sammanlagda antalet avtal för kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund. Observera att siffrorna för perioden 2009-2012 enbart baseras på kommuner och kommunala bolag som hade ej annonserade avtal under 2008.

Antal svar per anbud

Enligt Konkurrensverket uppgick antalet anbudsgivare i genomsnitt till 4,5 vid offentliga upphandlingar av avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster (CPV-grupp 90) under 2011. Vilket genomsnittet var vid kommunala upphandlingar avseende avfall redovisas inte.

I Tabell 7 redovisas antalet anbudssvar per upphandling baserat på uppgifter om 114 upphandlingar som rapporterats till Avfall Sverige.

²⁰ Upphandling av avfallstjänster – Rapport 2008:4 Konkurrensverket

²¹ Granskning av tilldelning av avtal på det kommunala området – Skrivelse Dnr 630/2012 Konkurrensverket

Antal anbudssvar	Andel upphandlingar
1	16 %
2	29 %
3	24 %
4	15 %
5 eller fler	16 %

Tabell 7. Antal anbudssvar per upphandling baserat på totalt 114 upphandlingar som genomfördes under 2011²².

Antal överprövningar

I Tabell 8 redovisas antalet och andelen kommunala upphandlingar av avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster (CPV-grupp 90) som överprövades under 2011. Uppgift saknas om hur stor andel av kommunala upphandlingar avseende avfall som överprövades.

Antal upphandlingar	Antal överprövade	Andel överprövade
1409	119	8 %

Tabell 8. Sammanlagda antalet överprövade upphandlingar av avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster (CPV-grupp 90) under 2011, d.v.s. inte enbart avfallstjänster²³.

Prisets betydelse

Vilken betydelse priset har vid upphandlingen avgörs av vilken utvärderingsgrund som används. I Tabell 9 redovisas andelen upphandlingar med utvärderingsgrunden ”ekonomiskt mest fördelaktiga” (d.v.s. då hänsyn tas till utvärderingskriterier som t.ex. kvalitet, funktion och leveranstid) respektive ”lägsta pris”. Uppgifterna baseras på 143 öppna upphandlingar som genomfördes under 2011.

Utvärderingsgrund	Antal	Andel
Ekonomiskt mest fördelaktiga	42	29 %
Lägsta pris	39	27 %
Ej angivet	62	43 %

Tabell 9. Utvärderingsgrund för tilldelning av kontrakt baserat på 143 kommunala öppna upphandlingar avseende avfall som genomfördes under 2011²⁴.

²² PowerPoint-presentation av statistik över kommunala upphandlingar 2011. Avfall Sverige

²³ Siffror och fakta om offentlig upphandling – statistik om upphandlingar som genomförts under 2011. Rapport 2012:6 Konkurrensverket

²⁴ PowerPoint-presentation av statistik över kommunala upphandlingar 2011. Avfall Sverige

Ekonomisk storlek

Enligt Konkurrensverket uppgick det sammanlagda årliga värdet för gällande kontrakt avseende avfallstjänster till 5,3 miljarder kronor under 2008²⁵. Enligt samma myndighet uppgick det sammanlagda värdet av upphandlingar av avlopps- och avfallshantering, sanering och miljöjänster (CPV-grupp 90) överstigande 1 900 000 kr (ungefärligt tröskelvärde enligt EU:s upphandlingsdirektiv) som genomfördes under 2011 till 18,5 miljarder kr²⁶. Hur stor del av detta värde som avsåg avfall och som upphandlades av kommuner redovisas inte.

²⁵ Upphandling av avfallstjänster – Rapport 2008:4 Konkurrensverket

²⁶ Siffror och fakta om offentlig upphandling – statistik om upphandlingar som genomförts under 2011. Rapport 2012:6 Konkurrensverket

Den goda affären som utgångspunkt

I förstudien har vi använt kriterierna för *den goda affären* så som de beskrivs i upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) som utgångspunkt för målbilden. Vi har också använt kriterierna som grund för att bedöma vad som i nuläget kan anses vara ett problem.

Kriterierna för den goda affären formuleras i utredningen på följande sätt:

Den goda affären innebär att de upphandlande myndigheterna och enheterna, inom ramen för regelverket;

- 1. tillgodoser verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet där servicen till medborgarna står i fokus,*
- 2. tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden,*
- 3. tar ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta,*
- 4. beaktar möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov, samt*
- 5. tillvaratar och vårdar konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna vilket bland annat inbegriper att överväga åtgärder för att underlätta de mindre företagens deltagande.*

Vi har sett ett behov att i denna förstudie komplettera kriterierna ovan med ett kriterium som beskriver att själva upphandlingsprocessen måste vara rimligt enkel och effektiv att genomföra.

- 6. Upphandlingen kan göras på ett enkelt och effektivt sätt.*

Projektgruppens analys

Analysen av problembilden baseras dels på en intervjuundersökning med elva företrädare för beställande kommuner respektive elva företrädare för entreprenörer, och dels på de synpunkter och bedömningar som framkommit i styrgruppen och projektgruppen. En mer fullständig redovisning av resultatet av intervjuundersökningen finns i bilaga.

Bedömningarna är baserade på ett begränsat underlag som inte är sammanställt och analyserat på ett vetenskapligt sätt. Analysen ska därför ses som en beskrivning av hur projektgruppen tolkar problembilden.

Sammanfattning av problembilden

Av intervjuundersökningen framgår att kommunerna ger upphandlingarna godkänt betyg utifrån kriterierna för den goda affären. Kommunerna är i stort sett nöjda med upphandlingarnas resultat i form av service till medborgarna, kostnaden och det miljömässiga resultatet. De ger lägre betyg för i vilken mån upphandlingarna ger utrymme för innovativa lösningar. Detsamma gäller bedömningen av om konkurrensen fungerar tillräckligt väl.

Sammanfattningsvis visar intervjuundersökningen ändå på en rad områden där kommunerna ser ett tydligt utrymme för förbättringar.

Entreprenörerna ger genomgående ett betyg strax under godkänt. Ett undantag gäller bedömningen av utrymmet för innovativa lösningar som får tydligt underkänt av entreprenörerna. Ett annat undantag gäller bedömningen av om upphandlingsprocessen är enkel och effektiv, som får godkänt i betyg.

Pris och konkurrens är avgörande aspekter men inte i fokus för utvecklingen

Aspekterna pris och konkurrens kan sägas vara upphandlingens kärnvärden. Kommunerna anser att det är svårt att ifrågasätta de pris som anges i anbudet. Entreprenörerna framhåller att skall-krav är kostnadsdrivande och att det är problem med krav som inte följs upp. Framförallt mindre entreprenörer ser svårigheter att konkurrera och att upphandlingarna är anpassade för de större entreprenörerna.

Sammantaget visar ändå förstudien att det inte är inom områdena pris och konkurrens som de största problemen finns eller som man kan se de största utvecklingsmöjligheterna.

Det är vår bedömning att frågorna om pris och konkurrens måste följa med som grundläggande bedömningsgrunder i den fortsatta utvecklingen av upphandlingarna men att de inte utgör fokus för ett framtida utvecklingsarbete.

Potential att öka miljönyttan genom utvecklad upphandling

Entreprenörerna framhåller att det finns en potential för ökad miljönytta i form av framförallt ökad materialåtervinning och att denna hämmas av det begränsade utrymmet, som ges i upphandlingen, för att optimera utförandet genom egna lösningar och initiativ. Kommunerna menar att miljönyttan till största delen avgörs vid den kommunala avfallsplaneringen då mål sätt för vad som ska uppnås. Vi bedömer det inte som realistiskt att upphandlingsprocessen skulle ersätta den kommunala avfallsplaneringen vad gäller att lägga grunden för miljöambitionen. Det hindrar inte att det finns en potential för ett förbättrat miljöresultat genom förändringar i upphandlingen. Det kan göras genom att exempelvis införa incitament för att optimera utförandet ur miljösynpunkt eller genom att lämna större utrymme för entreprenören att anpassa genomförandet så att materialåtervinningen kan öka.

De sociala aspekterna av hållbarhet nämns inte särskilt i intervjuundersökningen. Det finns en uppenbar koppling till exempelvis arbetsmiljöfrågor och sociala förhållanden i bostadsområden där avfallet samlas in. Förstudien visar på ett behov av att tydliggöra vad de sociala aspekterna kan innebära och hur de ska tas med i upphandlingsprocessen.

Ökat fokus på fastighetsägare och verksamhetsutövare som slutkund

Mätningar visar att hushållen vanligtvis är mycket nöjda med avfallshanteringen²⁷. Men kommunerna framhåller att det är svårt att upphandla mjuka kvaliteter som är kopplade till kundnöjdhet, exempelvis hur entreprenören ska bemöta kunden.

Fastighetsägarna ser en betydande potential för att förbättra och anpassa servicen till dem som slutkunder. Kommunens service och erbjudande skulle kunna motsvara den som kan fås om fastighetsägarna själva upphandlar tjänsten. Det kan exempelvis gälla att få bättre uppgifter om återvunna mängder, möjlighet till fler fraktioner eller anpassad hämtning etc.

Fastighetsägare eller andra företrädare för slutkunden har inte varit intervjuade som en del av problemanalysen. Diskussioner i projektgruppen har visat på att det finns flera aspekter som det vore värdefullt att belysa. Det kan exempelvis gälla hur avfallsplaner och upphandlingar stäms av med fastighetsägare och verksamhetsutövare. Slutkunden är också den som drabbas om upphandlingen inte resulterar i önskad kvalitet. Möjligheter att lämna synpunkter och delta i utvärderingar kan vara ett område som behöver förbättras.

Miljönytta och kundnöjdhet sammanfattar vad som ska uppnås

Miljönytta och kundnöjdhet kan sägas beskriva syftet med den verksamhet som upphandlas – *vad* som ska uppnås.

Eftersom det i detta fall i grunden rör sig om en miljötjänst, d.v.s. att omhänderta avfall på resurseffektivast möjliga vis, så blir miljöaspekten inte bara en sidoaspekt utan en av de grundläggande kvaliteterna som upphandlingen avser. Miljönyttan kan även avse annat än återvinning, exempelvis bränsle- och kemikalieval.

Såväl EU:s strategi för resurseffektivitet som den nationella avfallsplanen och Naturvårdsverkets förslag om höjda mål för återvinning, pekar på ett fortsatt intresse av att öka återvinningen, något som också återspeglas i flertalet kommunala avfallsplaner.

²⁷ Hushållsavfall i siffror. Rapport U2013:16 Avfall Sverige

Kundnöjdheten är också en grundpelare eftersom tjänsten ofta handlar om insamling eller mottagning av avfall där service till slutkunderna utgör en betydande del av tjänsten. Den miljömässiga aspekten och kundnöjdhet kan därför ses som grundläggande kvalitetsaspekter för upphandlingar inom området.

Oavsett hur man bedömer potential för förbättringar eller i vilken mån områdena kundnöjdhet och miljö utgör ett problem, så är de avgörande värden som beskriver vilken nytta som ska uppnås genom upphandlingen.

Gemensamt intresse att förena säker kvalitet med utrymme för utveckling

Lägst betyg får frågan om upphandlingarna tar tillvara möjligheterna till nya och innovativa lösningar. I intervjuundersökningen framhålls LOU, kommunernas detaljstyrning av upphandlingen, fokus på att undvika fel, brist på dialog, oro för överklaganden samt brist på incitament som orsaker till minskat utrymme för utveckling och innovation. Det är tydligt att det är entreprenörerna som ser den största möjligheten i att utveckla upphandlingarna mot ökat utrymme för innovation. Möjligheten att göra s.k. funktionsupphandlingar nämns som ett tydligt önskemål.

Både kommuner och entreprenörer efterfrågar en tydlig upphandlingsprocess som säkerställer att rätt kvalitet levereras. Även om kriteriet om att upphandlingarna ska vara enkla och effektiva får godkänt betyg i intervjuundersökningen så är det tydligt att många av synpunkterna är kopplade till processen, underlaget, kravställande och uppföljningen. Samma orsaker (kommunernas detaljstyrning av upphandlingen och önskan att undvika fel, brist på dialog, risk för överklaganden) som kan sägas motverka utrymme för innovation innebär också att själva upphandlingen blir stelbent och omständlig.

Båda parter efterfrågar också ökad dialog något som är i linje med förändringarna i regelverket för upphandling och med vad som sägs i upphandlingsutredningen.

Sammanfattningsvis bedöms att det finns en tydlig utvecklingspotential för *hur* upphandlingarna ska genomföras. Utvecklingspotentialen gäller både möjligheten att få ett ökat utrymme för utveckling och innovation och att på ett effektivt sätt kunna upphandla en säkerställd kvalitet. Även om entreprenörerna betonar utrymme för utveckling och kommunerna att effektivt upphandla en säkerställd kvalitet så är det uppenbart att bägge parter ser ett värde i båda aspekterna.

Att det är svårt men viktigt att göra rätt och att bristande tillit mellan parterna är orsaken till att utrymme för utveckling inte ges

Upphandlingar är något som de flesta kommuner gör relativt sällan. För mindre kommuner är det också svårt att hålla kompetens för just avfallsupphandlingar. Det innebär att både kompetens och erfarenhet kan vara bristfällig. Samtidigt är det mycket viktigt för kommunerna att upphandlingen ger ett bra resultat – att det blir rätt. Insamling och behandling av avfallet måste fungera. Kommunerna är också måna om att utforma upphandlingen så att de kan undvika vad de bedömer som oseriösa entreprenörer. Upphandlingsprocessen och underlaget präglas också av intresset att undvika överprövningar.

En annan orsak till problemen med upphandlingar och det begränsade utrymme är bristande dialog och förtroende mellan parterna. Entreprenörer och kommuner har två relationer, som kund och utförare men också som två intressenter med delvis motsatta intressen. Argument och ton från lobbying påverkar upphandling vilket leder till bristande förtroende och samarbete. Det

innebär att arbetet med upphandlingar inte utvecklas vilket får till följd att avtalen inte ger utrymme för utveckling.

Sammantaget leder detta till att upphandling och process blir detaljerad och stelbent och att möjligheter till dialog inte tas tillvara. En konsekvens blir att uppdraget inte ger utrymme för entreprenören att ta egna initiativ eller prova innovativa lösningar.

Förslag till mål

Samtliga kriterier för *den goda affären*, så som de beskrivs i upphandlingsutredningen (SOU 2013:12), ska gälla som mål för utvecklingen av upphandlingarna.

Det gäller särskilt kriterierna som avser pris och konkurrens. Dessa ska alltid finnas med som avgörande bedömningsgrunder för utvecklingsarbetet.

Som ett tillägg till kriterierna för den goda affären, ska också gälla att upphandlingarna ska kunna genomföras på ett enkelt och effektivt sätt.

Vi föreslår följande mål som fokus för utvecklingen:

”Vi ska få nöjdare kunder och ökad återvinning genom att utveckla en upphandlingsprocess som säkerställer kvalitet och innovativa lösningar”

Målet ska visa att nöjdare kunder och ökad återvinning är de kvaliteter som beskriver det önskade slutresultatet av upphandlingarna.

Vi vill också att målet ska spegla att vi i problembeskrivningen har identifierat utmaningen och utvecklingspotentialen i att hitta sätt att säkerställa att kvalitet levereras samtidigt som det finns utrymme för utveckling och innovativa lösningar.

Målet är formulerat som ett gemensamt åtagande för att visa på betydelsen av dialog och att alla aktörers perspektiv ska finnas med.

Idéer om fortsatt arbete

Under projektets gång har en mängd idéer framkommit. Flera av dessa kommer att kunna tas tillvara i kommande utvecklingsprojekt. Andra idéer får ingå i en idébank för fortsatt bedömning och utveckling. Nedan listas de idéer som framkommit:

- Ta fram förslag till branschstandard som innebär att detaljerade skallkrav kan minskas i kravställandet.
- Utveckla vad de sociala aspekterna av hållbarhet kan innebära och ta fram förslag på hur dessa kan beaktas i upphandlingen.
- Hur kan ökat utrymme för dialog användas?
- Ta fram bättre statistik.
- Verka för att förslag i upphandlingsutredningen genomförs.
- Utveckla digitalisering av underlag och anbud.
- Utveckla mätning av kundnöjdhet.
- Undersök hur ekonomiskt utrymme kan skapas för utveckling inom gällande avtal.
- Åtgärder för ökad tillit mellan kommuner och entreprenörer.
- Undersök hur små företags möjligheter att konkurrera kan förbättras.
- Ta fram stöd för kommunerna att kunna bedöma lämnat anbudspris.
- Förbättra utvärderingskriterierna
- Ta fram förslag på incitament för förbättringar inom avtal.
- Undersök behovet av kompetensutveckling i upphandlingsfrågor.
- Undersök vilka behov som ägare av flerfamiljshus och kommersiella fastigheter har och hur dessa behov kan mötas.
- Undersök hur små kommuner kan stödjas i upphandlingsarbetet.
- Utveckla branschspecifika kriterier/indikatorer för den goda affären.
- Undersöka hur en ökad förbränningskapacitet och ägandet av anläggningarna påverkar incitamenten för materialåtervinning.
- Utveckla modeller för uppföljning av ingångna avtal och leverans.

BILAGA: Problembild – resultat av intervjustudie

Vår beskrivning av problembilden utgår dels från en intervjustudie och dels från diskussioner i projektgruppen. I detta avsnitt redovisas resultatet av intervjustudien.

Genomförande av intervjustudie

Intervjustudien omfattar 22 intervjuer. Elva av de intervjuade representerade beställande kommuner, kommunala bolag eller kommunalförbund och elva representerade utförande företag. Urvalet har gjorts för att spegla en geografisk spridning och storlek på kommun och företag. Konsulten Håkan Bergqvist, JBHB Konsult AB, har genomfört intervjuerna. Intervjuerna har gjorts på telefon med ett undantag där den intervjuade valt att svara skriftligt.

Kriterierna för den goda affären har använts som utgångspunkt för frågorna. De intervjuade har fått redogöra för i vilken mån de anser att kriterierna är uppfyllda. De har fått sammanfatta sin bedömning av varje kriterium på en femgradig skala.

Intervjuundersökningen innehåller också frågor om hur man ser på dagens sätt att organisera arbetet med avfallshanteringen. Vidare innehåller intervjuerna frågor om hur dagens avtal kommit till och om det finns problem kopplade till upphandlingarna och gällande avtal. Det gavs också utrymme för att lämna förslag till målformuleringar och förbättringar inför ett eventuellt arbete med att gemensamt utveckla upphandlingsprocessen.

De intervjuade har ibland svarat och resonerat kring frågeställningarna mer generellt. Svaren redovisas där de bäst bedöms höra hemma. Det innebär att samma svar ibland redovisas under flera frågeställningar.

Resultat av intervjustudie

Dagens sätt att organisera arbetet

Intervjuerna inleddes med en fråga om vilka uppdrag som idag har handlats upp respektive som det svarande företaget har som uppdrag. Därefter frågades hur man såg på detta sätt att organisera arbetet. Svarens bild var mycket splittrad. En del tyckte att man delade upp de upphandlade delarna i för små delar medan andra tyckte att det var bra att man delade upp upphandlingarna. Några kommuner hade också farhågor om att man skulle tappa kompetens respektive närhet till slutkund om man handlade upp istället för att utföra i egen regi.

Användning av Avfall Sveriges, Sveriges Kommuner och Landstings och Sveriges Åkeriföretags mall för upphandling

Fem av kommunerna anger att de använt mallen. Den har använts som grund eller utgångspunkt för upphandlingar. Vissa anger att de har egna mallar eller lösningar alternativt att de använder sådant som andra kommuner tagit fram. Det framgår att valet av upphandlingskonsult har betydelse för vilka mallar eller upplägg som väljs och att konsulterna ibland har egna sätt att utforma underlaget.

Service till medborgarna/fastighetsägarna

Kommunernas betyg: 4,0 - samlat

Företagens betyg: 2,6 – stor spridning i bedömning bland de mindre eller specialiserade företagen.

Beställarna är i stort sett nöjda med den service, som ges till medborgarna och fastighetsägarna.

Företagen anser inte att servicen är tillfredsställande även om uppfattningarna varierar.

Exempel på kommentarer:

- För arbetsuppgifter som står långt från kund anlitar vi entreprenörer. Detta ger oss möjligheten att ha bästa möjliga kvalitet och kundbemötande.
- Vi jobbar med entreprenörerna med sanktionssystem, bonus respektive viten.
- Vill se till kunden, göra det bästa för kunden, vara överens med entreprenören om detta.
- Svårt att ställa de mjuka kraven, lättare i kvalificeringsfasen, svårt i utvärderingsfasen, vem som helst kan lova vad som helst, tveksamt att det håller vid överprövning.
- Preciserat vad som är hushållsavfall eller inte.
- Kommunerna ställer krav som inte följs upp.
- Ökad service till invånarna om man kunde tillåta innovativa lösningar.
- Det saknas mjuka krav exempelvis att ”säga hej till kunderna”.
- Kvalitetssäkra uppdraget, öka servicegraden, bra kvalitet.

Lägsta möjliga totalkostnad

Kommunernas betyg: 3,8 – spridning över 3

Företagens betyg: 2,6 – spridning i de större företagens bedömning

Beställarna anser att verksamheten i stort sett utförs effektivt. Det finns dock möjligheter till förbättringar. Företagen och i synnerhet de mindre företagen och/eller företagen med specialinriktning anser att verksamheten kan effektiviseras.

Exempel på kommentarer:

- Kommunerna ställer krav som inte följs upp.
- Svagheter med nuvarande organisationsform är att vi själva inte rör över behandlingsformerna av avfallslagen och därmed tror vi att vi inte kan göra den bästa affären alla gånger.
- Man vet inte volymen trots att man vet att uppdraget ska utvidgas, rätt till förhandling när man lägger till nya tjänster, svårt att räkna på sådant som inte angetts i volym.

- Ställer krav att man ska hämta inom 24 timmar istället för att bygga slingor, svårt att frånga det som är upphandlat.
- Man är mer eller mindre benägen att svara på frågor under anbudstiden, inte alltid bra underlag, varierande kvalitet på underlagen.
- Emellanåt alltför mycket viten som är dåligt preciserade. Vi avstår ibland utifrån vitesbilden. Vissa uppdrag blir för mycket vitesorienterade. För osäker affärsrisk.
- Korta avtal, två till tre år. På sina håll förhindrar det möjligheten att konkurrera för oss som är små som inte kan skriva av fordonen på så korta tider.
- Kan inte lämna eget anbud, blir ofta inbakade i transportuppdrag pga. att vi är specialiserade.
- Flexibiliteten i uppdragen försvinner. Undvik att man åker ur upphandlingen pga. av att registreringsbevis är en vecka för gammalt.
- Nu hittar man på egna insamlingstekniker och felaktiga hämtningsintervaller, som inte stämmer med insamlingsbehovet. Vi tvingas åka omkring med halvtomma kärl.
- Man skriver in en massa saker i upphandlingarna som man inte förstår konsekvenserna av.
- När man köper behandlingen är man beroende av transporter. Det är mycket envägstransporter.

Miljömässigt och socialt hållbar utveckling

Kommunernas betyg: 4 – samlat

Företagens betyg: 2,5 relativt samlat, de större företagen ger lägre betyg.

Beställarna är i stort sett nöjda med hur aspekterna avseende miljömässigt och socialt hållbar utveckling tas tillvara i verksamheten. Företagen är inte nöjda och detta gäller speciellt de större företagen. De mindre företagen och/eller specialiserade företagen anser att det i stort sett är OK.

Exempel på kommentarer:

- Kommunerna ställer krav som inte följs upp.
- Syftet är att kunna komma högre upp i avfallstrappan.
- Friskriver sig från vad som finns i avfallet. De tar inget ansvar, kommunen ska dessutom ha de oönskade metallerna.
- I en upphandling måste man vilja arbeta sig uppåt i avfallshierarkin.
- Om sorteringen ökar finns inget incitament att utveckla, ingen morot.
- Snart struntar man i sortering. Fanns det ett incitament så finns det kunskap.
- Svårt att ställa de mjuka kraven, lättare i kvalificeringsfasen, svårt i utvärderingsfasen, vem som helst kan lova vad som helst, tveksamhet att det håller vid överprövning.
- Avfallshierarkin följs.
- Olika typer av miljöaspekter såsom avstånd etc. och inte bara priset.
- Får aldrig tappa fokus på vårt syfte, avfallstrappan, inte pengarna före syftet.
- Mer av att ta emot personer med funktionsnedsättning och begränsningar.
- Utgå från avfallshierarkin.
- Uppfylla vår avfallsplan, hur får man in miljömålen i upphandlingen?
- Öka miljönyttan.
- Jätteviktigt att avfallet leds uppåt i avfallshierarkin.
- Får aldrig tappa fokus på vårt syfte, avfallstrappan.

- Vi förbränner enormt mycket, vi skulle kunna återvinna mycket mer.
- Visa på hur man utvärderar miljöhänsyn m.m.

Innovativa lösningar

Kommunernas betyg: 3 – stor spridning

Företagens betyg: 1,6 - samlat

Enighet råder om att möjligheten att ta tillvara nya innovativa lösningar i driften inte beaktas vid upphandlingarna. Beställarna har lite olika åsikter. Företagen är helt eniga om att dessa möjligheter inte tas till vara.

Exempel på kommentarer:

- Kommunerna är för detaljstyrda, kan inte utveckla, för mycket skallkrav, är låsta vid rådande förhållanden, mer innovationsupphandlingar, dåligt med dialog.
- Kommunerna ställer krav som inte följs upp.
- Kan bli bättre, upphandlingen inte optimerad för att skapa värde, avsedd för att leda till så lite fel som möjligt.
- Bara förlängt som man gjorde i egen regi tidigare, extremt detaljerat så att det inte blir fel, har inte lett till någon utveckling de senaste 10 åren.
- Måste jobba med lång framförhållning, svårt att ställa om arbetssättet under de 5 år som avtalet gäller.
- Finns inget utrymme för innovation, låst. Det finns ingen morot i att vara innovativ, skulle kunna vara mera utveckling.
- LOU hindrar att man kan förändra. Ett problem att man kan överklaga utan kostnad.
- Krav som man inte följer upp, det är ingen fördel att ta höjd för kvalitet som inte följs upp, skriver fast sig i fordonskrav, vore önskvärt om det fanns möjlighet till förbättringar under avtalstiden.
- Försöka flytta oss från detalj till funktion. Bredda scoopet. Lyfta blicken. Bägge parter måste våga ta risker.
- Avsaknad av utveckling, LOU kväver utveckling, varför ska jag lägga ner massa kraft på utveckling som sedan ska handlas upp. Företagen satsar inte på utveckling pga. upphandlingarna.
- Vill utveckla specifikationer för fordon och drivmedel, vill vara målstyrande, vill jobba tillsammans med andra i detta arbete.
- Rutinjobb då är upphandling effektiv, när man behöver förändra då blir det problem.
- Hitta ett fungerande system där man kan samarbeta under avtalstiden, hitta en form för detta, tillsammans kunna utveckla verksamheten, svårt att få till innovationer, låser sig väldigt mycket i avtalet, långa avtal, de flesta två-tre års avtalstid.
- Svårt att ställa de mjuka kraven, lättare i kvalificeringsfasen, svårt i utvärderingsfasen, vem som helst kan lova vad som helst, tveksamt att det håller vid överprövning.
- Det behöver finnas utrymme för innovativa lösningar.
- Jobba mer med incitament som driver utvecklingen, fri konkurrens på en sund marknad, snart är det bara de stora som kan lämna anbud.
- Det finns ingen plats för innovationer i uppdragen.
- Mer möjligheter till innovativa lösningar.
- Det finns inget utrymme för andra lösningar.
- Innovativa lösningar saknas.
- Det är få innovationer i verksamheten.

Konkurrensen på marknaden

Kommunernas betyg: 3,3 – relativt samlat

Företagens betyg: 2,7 – spridning, där de större företagen anger högre siffra än de mindre företagen (3,3 respektive 2,3).

Beställarna anser att konkurrensen på marknaden i stort sett tas tillvara. Det finns dock möjligheter till förbättringar. Företagen och i synnerhet de mindre företagen och/eller företagen med specialinriktning anser inte att detta görs.

Exempel på kommentarer:

- Det är olika beroende på om man har egen förbränning eller om man har eget bolag. Det finns kommuner som skriver förfrågningsunderlaget så att man bara själv kan lämna anbud.
- Kommunerna lägger ut de mest olönsamma uppdragen där det är glest mellan abonnenterna och behåller de lönsamma områdena för sig själva.
- Där man haft ett avtal tidigare finns det en viss gammal vana, viss kärvhet.
- Lite svårt att bedöma, olika på olika ställen, beror på vilken marknad som är tillgänglig, ibland egen regi, instabilitet (beställarna vill ibland handla upp, ibland ha det i egen regi), mycket olika uppdragsinnehåll.
- Överlag finns en tendens att dela upp upphandling i för många delar, detaljstyrt.
- Delning av uppdragen är positivt, deras arbete är trögt och gammaldags.
- För sammansatta entreprenader.
- Fortsättningsvis kommer direkttilldelning att ske för förbränning, rötning o deponering, Grovavfall ska upphandlas.
- Underlätta med en checklista vid upphandlingarna, så många krav på olika ställen i förfrågningsunderlaget, man mäktar inte med att följa upp allt, skulle underlätta för både beställare och entreprenör.
- Stort problem om det blir ett monopol på marknaden så att den delas upp mellan de stora. De stora har anpassat sig till det och vill inte ändra. Sker ingen utveckling. Resultatet blir bara att priserna trycks ner.
- Marknaden kan bestå av många fler aktörer. Det enda kravet borde vara att man kan ge garantier, inte tidigare erfarenheter eller referensobjekt.
- De stora vill inte ha förändringar.
- Om man har vunnit en upphandling och kommunen sedan inte skrivit avtal utan anlitar vem som helst.
- Politikerna sitter i både kommunstyrelsen och i det kommunala bolagets styrelse och skyddar den egna verksamheten.
- Elektroniska upphandlingar är väldigt bra, bra att man kontrollerar uppgifter själva (registreringsbevis m.m.).
- Vill ha kommunala upphandlingar samlade på ett ställe, det är otroligt spritt idag, svårt att få grepp om vilka upphandlingar som pågår.
- Om man ska få mindre företag att lämna anbud så måste upphandlingen vara precis.
- Inte bara fråga den man har nuvarande avtal med, mer integrerade upphandlingar än idag, upphandlar enbart transporter hela kedjan borde ingå.
- Det är svårt att köpa delar. Det blir lätt att allt hamnar hos ett företag.
- Fri konkurrens på en sund marknad, snart är det bara de stora som kan lämna anbud.
- Gör upphandlingarna så att de nischade småföretagen kan vara med och inte enbart de stora som tar hand om allt och bränner det.

Enkelt och effektivt att upphandla

Kommunernas betyg: 3,5 – relativt samlat

Företagens betyg: 3,4 - relativt samlat

Såväl beställare som företag ger godkänt betyg på denna punkt. Båda sidor tycker att upphandlingsprocessen är ganska effektiv, enkel och tydlig. Det är ändå många synpunkter som berör själva upphandlingsunderlaget och processen inklusive uppföljningen (se även under nästa avsnitt).

- Krångligt och stelbent
- Brist på dialog
- Brist på uppföljning
- Hämmande skall-krav
- För många överklaganden

Tillkomsten av nuvarande avtal

Frågor ställdes om nuvarande avtal och hur dessa kommit till. I så gott som samtliga fall har upphandlingar genomförts enligt LOU. Undantagsvis har direkttilldelning skett vid överprövning.

Avfall Sveriges, SKL:s och Sveriges Åkeriföretags mall för upphandling har använts eller tagits som utgångspunkt vid upphandlingen. Alla företag känner inte till dessa mallar. I några fall har man tagit hjälp av konsulter, som, så som det beskrivs, tagit något redan befintligt material och anpassat det till rådande förhållanden.

Problem kopplade till avtal eller upphandling

I detta block har båda sidorna svarat på om det finns några problem, som kan kopplas till avtalen eller upphandlingen. För att göra svaren kompletta har de även ombetts svara på om det finns några andra problem. I sammanfattningen nedan åtskiljs inte på vilken fråga svaret härrör ifrån.

- Saknar dialog före och efter upphandlingen.
- Finns inget utrymme för innovation.
- LOU hindrar att man kan förändra.
- Ett problem att man kan överklaga utan kostnad.
- Varierande kvalitet på underlagen.
- Emellanåt alltför mycket viten som är dåligt preciserade. Vissa uppdrag blir för mycket vitesorienterade. För osäker affärsrisk.
- Svårt att ställa de mjuka kraven, vem som helst kan lova vad som helst.
- Mer kompetens hos beställaren så att man kan bedöma anbudet och se om man räknat rätt. Måste ha egen kompetens så att man har verklighetskännedom och hänger med utvecklingsmässigt och förstår företagets verklighet. Risk om man inte har kompetens att det leder till oseriösa aktörer.
- Egna organisationen sitter för långt bort och har inte alltid förstått upphandlingarnas strategiska betydelse i den egna organisationen.
- Stort problem om det blir ett monopol på marknaden så att den delas upp mellan de stora. De stora har anpassat sig till det och vill inte ändra.
- Mer funktionsupphandlingar.
- Kan inte lämna eget anbud, blir ofta inbakade i transportuppdrag pga. att vi är specialiserade.
- Vill utveckla specifikationer för fordon och drivmedel, vill vara målstyrande, vill jobba tillsammans med andra i detta arbete.

- Hitta ett fungerande system där man kan samarbeta under avtalstiden. Tillsammans kunna utveckla verksamheten, svårt att få till innovationer, låser sig väldigt mycket i långa avtal.
- Vill se till kunden, göra det bästa för kunden, vara överens med entreprenören om detta.

Mål och förslag till förbättringar

Under det sista blocket efterfrågas mål och förslag till förbättringar som kan ligga till grund för ett eventuellt fortsatt arbete. Det är ibland svårt att skilja på målformuleringar och förbättringsförslag. Nedan har dock svaren grupperats under dessa båda rubriker oavsett under vilken rubrik svaren lämnats.

Mål

- Att avfallshierarkin följs, olika typer av miljöaspekter såsom avstånd etc. och inte bara priset. Att det finns utrymme för innovativa lösningar.
- Jobba mer med incitament, som driver utvecklingen, fri konkurrens på en sund marknad, snart är det bara de stora som kan lämna anbud.
- Överklagningar ställer till oreda. Få bort dessa. Frågorna inte så styrda, öppnare upphandlingar så att man kan vara kreativ. Resultatet ska räknas och inte hur man ska göra.
- En ömsesidighet måste till, inte OK att det blir vite när entreprenören inte sköter sig men att det inte gäller när kommunen missköter sig. För stor obalans mellan beställare och utförare.
- Får aldrig tappa fokus på vårt syfte, avfallstrappan, inte pengarna före syftet. Långsiktig relation i partnerskapet, om man ska få mindre företag måste upphandlingen vara precis.
- Utgå från avfallshierarkin, mångfald bland företagen, som nischer sig bland olika fraktioner.
- Mer innovationsupphandlingar, dialog innan upphandling, inte bara fråga den man har nuvarande avtal med. Beställarna vill ha en entreprenör som man samarbetar med. Om man inte har dessa resurser hos beställaren så lämna ut uppdrag med större innehåll så att man kan utveckla uppdraget. Det finns mycket som man kan bidra med. Mer möjligheter till innovativa lösningar.
- Vi i Sverige ska ha Europas mest effektiva och kundorienterade renhållningssystem. Då krävs det innovation.
- Försöka få någon form där man letar efter lösningar istället för lägsta pris, ställa upp miljönyckeltal, förhandlingslösningar.
- Göra det lättare att få med andra parametrar än bara ekonomin, som håller även vid överprövning.
- Angeläget för mindre och medelstora kommuner att upphandlingarna förenklas.
- Utvecklingsfrågor, delat ansvar och delade kostnader vid utvecklingsarbetet, kompetensnivåkrav hos olika grupper av entreprenörens arbetsledande personal.
- Minska antalet överklagningar, upphandlingsplaneringen är viktig, att hålla tider.
- Kvalitetssäkra uppdraget, öka servicegraden, öka miljönyttan, bra kvalitet. Vi måste utveckla tillsammans.
- Jätteviktigt att avfallet leds uppåt i avfallshierarkin. Har man egen förbränning ser man sig som en slutanvändare och tar inte hänsyn till återvinningsaspekten.
- Frågeställningarna mer funktionsinriktade.

- Det är viktigt att detta översynsjobb över upphandlingarna görs.
- Vill se till kunden, göra det bästa för kunden, vara överens med entreprenören om detta.
- Långsiktig relation i partnerskapet.
- Gör upphandlingarna så att de nischade småföretagen kan vara med och inte enbart de stora som tar hand om allt och bränner det. Seriöst samarbete, jobba och utveckla tillsammans.
- Största förbättringen ligger i tillit för varandra så att man levererar det man svarat på.
- Kompetensnivåkrav hos olika grupper av entreprenörens arbetsledande personal. Avtalsförvaltningskompetens och uppföljning av avtalen hos beställaren.
- Vill utveckla specifikationer för fordon och drivmedel, vill vara målstyrande, vill jobba tillsammans med andra i detta arbete.
- Hitta ett fungerande system där man kan samarbeta under avtalstiden, hitta en form för detta, tillsammans kunna utveckla verksamheten.

Nöjdare kunder och ökad återvinning

”Vi ska få nöjdare kunder och ökad återvinning genom att utveckla en upphandlingsprocess som säkerställer kvalitet och innovativa lösningar”

Sveriges Kommuner och Landsting, Återvinningsindustrierna, Avfall Sverige, Fastighetsägarna och företrädare för kommuner och entreprenörer har gemensamt antagit ovanstående mål för att utveckla de upphandlingar som görs utifrån kommunens ansvar för hushållsavfall.

Det gemensamma målet utgår ifrån en beskrivning av nuläge och problembild.

Målet ska visa att nöjdare kunder och ökad återvinning är de kvaliteter som beskriver det önskade slutresultatet av upphandlingarna. Det ska också spegla utmaningen och utvecklingspotentialen i att hitta sätt att säkerställa att rätt kvalitet levereras samtidigt som utrymme kan ges för utveckling och innovation.

Målet är formulerat som ett gemensamt åtagande för att visa på betydelsen av dialog och att alla aktörers perspektiv ska finnas med.

Upplysningar om innehållet
Gunnar Fredriksson, gunnar.fredriksson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN: 978-91-7585-126-6

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN: 978-91-7585-126-6