

Avfallsavdelningen
Jan Ekvall

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

Utvärderingsrapport Entreprenörsbyte

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta
att godkänna rapporten

Jan Ekvall
Avdelningschef
Avfall

Krister Schultz
VD

Sammanfattning

Med anledning av problemen med insamlingen av hushållsavfall efter sommarens vilda strejk och entreprenörsskiftet den första oktober har bolaget anlitat Tyréns konsulter för en extern granskning av händelseförloppet och för att identifiera brister och förbättringsområden. Rapporten pekar på en rad förbättringsområden inför kommande upphandlingar, men också på att den vilda strejken med efterföljande massuppsägning och nyckelöverlämningar varit huvudorsaken till de stora driftstörningarna.

Bolaget gör i stort samma bedömning som Tyréns om att arbetet måste utvecklas och intensifieras inom områdena riskbedömning, nyckelhantering och bolagets förberedelser och

organisation för upphandling och styrning av insamlingsentreprenaderna. Vidare konstaterar bolaget att även arbetet med att förbygga svarhämtningar och uppföljningen av entreprenörernas förmåga att leda insamlingsverksamheten måste utvecklas. Arbetet inom dessa områden har påbörjats och kommer att pågå under 2018 och 2019.

Bakgrund

Den första oktober genomfördes en stor förändring i insamlingen av hushållsavfall i staden. Förändringen var den största på många år och påverkar de flesta av våra 900 000 kunder i varierande grad. Förändringen innebär att staden är uppdelad i 11 geografiska insamlingsområden för avfall där en entreprenör tar ansvar för all sophämtning med samtliga hämtsystem inom sitt område, förutom insamlingen med mobil sopsug och grovavfall. Styrelsen tog beslut om inriktningen i november 2014.

Avtalsperioden sträcker sig till den första april 2023 och kan förlängas vid tre tillfällen med ett år i taget. Reno Norden tilldelades sju områden och Suez fyra områden.

Entreprenadövergången var planerad sedan flera år och förbereddes genom ett omfattande arbete, framför allt under det sista året. Trots omfattande insatser blev det stora problem direkt efter entreprenadstart.

ÄRENDET

Med anledning av problemen med insamlingen av hushållsavfall efter entreprenörsskiftet har bolaget anlitat Tyréns konsulter för en extern granskning av händelseförloppet och för att identifiera brister och förbättringsområden. Konsulternas uppdrag har varit att analysera och dokumentera händelseförloppet innan och efter entreprenadövergången med fokus på nedanstående områden:

Upphandlingen

Tidigare handlades respektive insamlings sätt upp vid separata tillfällen och den entreprenör som bedömts kunna utföra uppdraget till bästa pris, utifrån vissa kvalitetskrav, har tilldelats uppdraget. Detta innebär att det tidigare opererade flera entreprenörer i samma område där exempelvis en entreprenör hämtade vanliga hushållssoporna, en annan hämtat matavfallet och en tredje tömde botten tömmande behållare på samma gata. Incitament saknades för entreprenörerna att effektivisera transporter, byta till maskinella system eller hjälpa de boende att sortera.

Den nya upphandlingens mål var att uppnå förbättrade miljöeffekter och en utökad service till kunderna. Anbuden utvärderades i första hand efter entreprenörens genomförandebeskrivningar medan priset hade en lägre betydelse. Fokusområdena för utvärderingen var entreprenörens organisation (inklusive resurser vid uppstart), fordon, personal (inklusive jämställdhets- och diskrimineringsfrågor), återrapportering till beställaren, reklamationshantering, kundkontakter, arbetsmiljöfrågor. Vidare bedömdes entreprenörens beskrivning av hur arbetet med att uppnå stadens miljömål med ökad matavfallsinsamling, minskade transporter, utökad sortering och ökad maskinell hantering skulle genomföras.

Upphandlingsformen där beställaren inte i detalj beskriver hur uppdraget ska genomföras utan överlåter detta till anbudsgivarna har varit efterfrågat av entreprenörerna. Ambitionen har varit att beskriva vad som ska uppnås av entreprenörerna inte hur. Dialoger runt

upphandlingsformen genomfördes med branschen i form av workshops innan förfrågningsunderlaget skickades ut. Upphandlingen blev ändå överklagad i olika omgångar av flera entreprenörer. Tiden för entreprenadstart var den första april 2017. Då inga nya avtal kunde tecknas i avvaktan på upphandlingens rättsliga prövning fick tillfälliga avtal tecknas som framflyttade entreprenadstarten sex månader.

Konsultens uppdrag: Utvärdering av upphandlingsmetoden. I detta tidiga skede av entreprenaden görs en första översiktlig bedömning. Entreprenaden har löpt för kort tid för att kunna utvärdera upphandlingens långsiktiga effekter.

Situationen på avfallsmarknaden

Vid flera tidigare upphandlingstillfällen har antalet intresserade anbudslämnare varit få och några större entreprenörer har också lämnat hushållsavfallsområdet. I den aktuella upphandlingen var det fyra anbudsgivare totalt men bara Reno Norden som lämnade anbud på samtliga insamlingsområden.

Flera av entreprenadövergångarna i närtid, till exempel Resta (2010/2011) och Ragn Sells (bottentömmande behållare 2015/2016) har också varit problematiska med stora störningar för avfallsinsamlingen i staden.

Konsultens uppdrag: Hur ser förutsättningarna ut på marknaden för insamlingsentreprenader. Hur ser konkurrenssituationen ut? Varför avstår vissa entreprenörer att lämna anbud på vissa områden eller inte lämnar anbud alls?

Stockholm Vatten och Avfalls förberedelser inför entreprenadstart och arbetssätt efter entreprenadstart

Konsulternas uppdrag: Vilka brister fanns i i förberedelserna, vad kunde gjorts annorlunda?

Entreprenörernas förberedelser inför entreprenadstart och arbetssätt efter entreprenadstart

Konsulternas uppdrag: Vilka brister fanns förberedelserna, vad kunde gjorts annorlunda.

Bakomliggande orsaker till sommarens vilda strejk

Under sommaren var entreprenören Reno Norden utsatt för en vild strejk bland hämtpersonalen. Även Liselotte Lööfs områden var berörda genom hot om vild strejk inom deras områden.

Konsulternas uppdrag: Vad är de bakomliggande orsakerna till den vilda strejken och hot om vild strejk.

Slutsatser och analys

Konsulternas uppdrag: Vilka slutsatser kan dras av sommarens vilda strejk och problemen vid entreprenadövergången? Vilka åtgärder behöver vidtas för att minimera risken att situationen uppstår på nytt?

Bolagets bedömning

Övergången till den nu genomförda upphandlingen har planerats sedan lång tid tillbaka. Redan när ansvaret för avfallet låg under Trafiknämnden gjordes förberedelser genom att avtalens löptider anpassades så en samlad upphandling av samtliga insamlingslag kunde genomföras. I november 2014 fattade Stockholm Vatten och Avfalls styrelse beslut om upphandlingens inriktning. Inför upphandlingen undantogs grovavfallet från upphandlingen då riskerna att även ta med insamlingen av grovavfallet bedömdes vara för stora.

Bolagets aktiviteter inför upphandlingen för att kommunicera med både entreprenörer och fastighetsägare nådde inte ända fram. Upphandlingen överklagades och även om domstolen gav bolaget rätt fördröjdes genomförandet och osäkerhet om förutsättningarna rådde under lång tid, vilket försvårade planeringen av entreprenadstarten. Det är bolagets erfarenhet att det är svårt att förutsäga entreprenörernas agerande vid upphandlingstillfället. I upphandlingen gavs goda förutsättningar för entreprenörerna att fokusera på kvalitet då priset gavs en låg vikt. Bolaget erhöll trots detta i kvalitetsvinnande anbud i stora delar lägre priser än tidigare upphandlingar.

Landets upphandlare av insamlingsentreprenader är beroende av en fungerande marknad med god konkurrens och seriösa och stabila entreprenörer. Förhållandena på Stockholmsmarknaden har i konkurrenshänseende varit tillfredställande, men har under åren haft problem med företag som gått i konkurs och varit föremål för rättsliga prövningar i olika skatteärenden. Det förekommer också problem med svarhämtning och några fall har tagits till domstol med fällande domar. Stockholm har som övriga landet haft problem med att entreprenörer inte uppfyller utlovad kvalitet. Vidare beskrivs en situation i rapporten där hämtpersonalen länge varit en stark grupp som sträckt sig över företagsgränserna och med kunskap om hämtförhållanden och makt över nycklarna i delar styrt verksamheten mer än företagsledningarna. Detta har lätt till att entreprenörer valt att inte lämna anbud i delar av Stockholm. Det är bolagets bedömning att situationen kulminerade i den vilda strejken sommaren 2017. Detta fick så stora konsekvenser att bolagets krisledning fick sammankallas och agera för att minimera störningarna för stockholmarna. Situationen medförde allvarliga konsekvenser på det planerade uppstartsarbetet inför entreprenadstarten i oktober 2017. Problemen med insamlingen tilltog på nytt vid entreprenadstarten då delar av hämtpersonalen valde att inte gå med till den nya entreprenören och nycklar överlämnades i oordning. Krisledningens arbete fortgick långt in på 2018.

Den vilda strejken och att delar av hämtpersonalen så uttryckligen och handgripligen ville skapa oordning i insamlingen av stockholmarnas avfall innebar att varken Stockholm Vatten och Avfalls eller entreprenörernas uppstartsarbete fick rätt förutsättningar. Detta gör det svårt att bedöma hur långt arbetet hade räckt vid en normalsituation.

Bolaget delar trots detta Tyréns bedömning att riskerna inför en så stor förändring i upphandlingsmetod och genomförande av entreprenaden borde analyserats mer ingående än vad som gjordes. Vidare kunde insamlingen av slam och fett ha senarelagts på samma sätt som gjordes för grovavfallet.

När det gäller lagen om offentlig upphandling är det fortsatt en stor utmaning att med det strikta regelverk som gäller anpassa och parera marknadens agerande och svagheter. Även om bolaget i upphandlings- och entreprenadskede ges stora möjligheter till sanktioner och rätt att häva avtal är det stor risk att störningarna blir stora då uppstartssträckan för nya entreprenörer är relativt lång.

Bolaget delar Tyréns slutsats att arbetet med att, tillsammans med entreprenörernas ledning, ta kontrollen över nycklar och nyckelregister skulle gjorts tidigare och att detta arbete nu måste prioriteras. Bolaget ingår därför nu tillsammans med staden i ett projekt för att införa elektroniska/digitala system. Detta kommer att genomföras i samarbete med entreprenörer och fastighetsägare. Vidare anser bolaget att arbetet med att förhindra och upptäcka svarthämtning i det etablerade samarbetet med entreprenörer, miljöförvaltningen, skattemyndigheten och polis måste intensifieras och förnyas.

Slutligen finns det anledning att ta fasta på Tyréns slutsatser om tider och åtgärder inför och under upphandlings- och entreprenadskedena. Detta kräver en översyn av organisation och resurser för att vi på ett säkert och långsiktigt hållbart sätt ska kunna handla upp och styra stora driftentreprenader inom avfallsområdet. Detta har påbörjats och kommer att ledas av en ny chef för avfallsverksamheten, som är under rekrytering, då nuvarande chef går i pension.

SLUT

Bilaga: Utvärderingsrapport