

RAPPORT  
**UTREDNING ENTREPRENÖRSBYTE**



SLUTRAPPORT  
2018-05-17

**UPPDRAG** 284511, Utredning avfallsupphandling SVOA

Titel på rapport: Utredning avfallsupphandling, SVOA

Status: Slutrapport

Datum: 2018-05-17

**MEDVERKANDE**

Beställare: Stockholm Vatten och Avfall

Kontaktperson: Jan Ekvall

Konsulter: Jan Furumo, Lovisa Wassbäck

Uppdragsansvarig: Lovisa Wassbäck

Kvalitetsgranskare: Elisabet Höglund

## SAMMANFATTNING

Den 1 oktober 2017 trädde nya entreprenörsavtal för insamlingen av hushållsavfall i Stockholm i kraft. Upplägget skiljer sig mycket från tidigare entreprenader genom att de avtalade entreprenörerna ansvarar för hämtning med samtliga hämtsystem, undantaget grovavfall och mobil sopsug, inom sina delområden av staden. En annan skillnad mot tidigare var också att för samtliga insamlingsområden i staden trädde de nya avtalen i kraft vid samma tidpunkt. Förändringen var den största på många år och hade planerats och förberetts under lång tid. Trots omfattande förberedelser och insatser blev det stora problem både före och efter entreprenadstart.

Denna rapport kartlägger och analyserar händelseförloppet innan och efter entreprenadövergången.

Upphandlingen hade ambitionen att vara funktionsinriktad. Den utvärderades till största del på förväntad kvalitet, pris var en liten del. Resultatet av upphandlingen blev att två entreprenörer tilldelades uppdrag – RenoNorden erhöll sju områden och SUEZ fyra. En projektgrupp som skulle ansvara för uppstarten av de nya entreprenaderna skapades på SVOA. Tidigt i projektet identifierades ett stort antal risker som bedömdes kunna ge störningar vid entreprenadstarten, och åtgärder för att förebygga och minska eventuella konsekvenser togs fram. Prioriterade områden i förberedelserna var främst personal, fordon, nyckelhantering och IT. Projektgruppen arbetade mycket med att följa upp att entreprenörernas förberedelsearbete fortskred enligt plan.

I juli 2017 gick sophämtarna på RenoNorden ut i en vild strejk som protest mot att soprumsnycklarna skulle märkas upp. Underliggande orsak var förmodligen att det nya avtalet innebar att ackordsersättningen skulle upphöra och ersättas av månadslön. Strejken utmynnade i att mer än 100 av RenoNordens sophämtare slutade sin anställning. Även flera arbetsledare slutade, vilket sammantaget innebar att vid entreprenadstarten den 1 oktober 2017 så var de flesta av RenoNordens sophämtare och flera av arbetsledarna oerfarna.

Väldigt många olyckliga omständigheter sammanföll, vilket gjorde att både förberedelserna och entreprenadstarten blev problematiska. Båda entreprenörerna hade en hög andel reklamationer, vilket sedan fortsatt under en lång tid, framförallt för RenoNorden. Riskerna var tidigt identifierade av SVOA, men de åtgärder som vidtagits för att förebygga dem var inte tillräckliga. Däremot har de åtgärder och rutiner som fanns förberedda och kunde aktiveras när riskerna inföll förmodligen minskat skadeverkningarna en hel del.

Vi kan se att strejken med efterföljande massuppsägningar samt nyckelöverlämningarna har varit det som till största delen ledde till den stora mängden driftsstörningar. Även att entreprenörerna, och då framförallt RenoNorden, inte har klarat av att uppfylla sina åtaganden har varit en starkt bidragande orsak.

Vår bedömning är att även SVOA har en del i den problematiska uppstarten. Trots de omfattande förberedelserna finns det en del som hade kunnat planeras och utföras på ett bättre sätt.

Inför framtida entreprenadskiften ges förslag på hur upphandling och förberedelser kan utvecklas baserat på erfarenheterna från denna uppstart.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>5</b>
1.1	BAKGRUND.....	5
1.2	TYRÉNS UPPDRAG.....	5
1.3	SYFTE.....	5
1.4	METOD.....	5
1.5	RAPPORTENS UPPLÄGG .....	5
<b>2</b>	<b>UPPHANDLINGEN.....</b>	<b>5</b>
2.1	UPPLÄGG .....	5
2.2	FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET.....	6
2.3	ÖVERPRÖVNINGAR.....	6
2.4	ANBUD OCH RESULTAT .....	6
2.5	ANBUDESGIVARNAS SYN PÅ UPPHANDLINGEN.....	6
<b>3</b>	<b>AVFALLSMARKNADEN – ENTREPRENÖRER .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>UPPSTARTSTIDEN.....</b>	<b>7</b>
4.1	ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE UPPSTART.....	8
4.2	PROJEKT ”UPPSTART 2017” .....	8
4.3	ENTREPRENÖRERNAS ORGANISATION OCH FÖRBEREDELSE.....	8
4.4	RISKANALYSEN .....	9
4.5	OLAGLIG STREJK.....	9
4.6	ÖVRIGA KRITISKA DELAR I UPPSTARTEN .....	10
4.7	SYNPUNKTER FRÅN INTERVJUER MED SVOA.....	10
<b>5</b>	<b>ENTREPRENADSTARTEN .....</b>	<b>11</b>
5.1	PERSONAL HOS ENTREPRENÖRERNA.....	11
5.2	ARBETSLEDNING.....	11
5.3	FORDON.....	11
5.4	NYCKELÖVERLÄMNING.....	12
5.5	IT, REGISTRERING.....	12
5.6	FETTAVFALL.....	12
5.7	ÖVRIGA INSAMLINGSSYSTEM.....	12
5.8	EXTRA INSATSER OCH RESURSER.....	12
5.9	UPPFÖLJNING AV KRAV I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET .....	12
<b>6</b>	<b>ANALYS OCH REFLEKTIONER .....</b>	<b>12</b>
6.1	UPPHANDLINGEN.....	13
6.2	FÖRBEREDELSE OCH ENTREPRENADSTART .....	13
<b>7</b>	<b>FÖRSLAG INFÖR FRAMTIDA ENTREPRENADSTARTER.....</b>	<b>13</b>

## 1 INLEDNING

### 1.1 BAKGRUND

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) har ansvaret för omhändertagandet av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall i Stockholms stad. Insamlingen, som omfattar cirka 900 000 invånare samt ett stort antal verksamheter, utförs av upphandlade entreprenörer.

Den 1 oktober 2017 trädde nya entreprenörsavtal för insamlingen i kraft, vilka har ett helt annat upplägg än tidigare. I de nya avtalen ansvarar entreprenörerna för hämtning med samtliga hämtsystem, undantaget grovavfall och mobil sopsug, inom sina delområden av staden. En annan skillnad mot tidigare var också att för samtliga insamlingsområden i staden trädde de nya avtalen i kraft vid samma tidpunkt. Förändringen var den största på många år och hade planerats och förberetts under lång tid. Trots omfattande förberedelser och insatser blev det stora problem både före och efter entreprenadstart.

### 1.2 TYRÉNS UPPDRAG

Tyréns uppdrag har varit att kartlägga och analysera händelseförloppet innan och efter entreprenadövergången med fokus på:

- Upphandlingen
- Situationen på avfallsmarknaden
- SVOAs förberedelser inför entreprenadstart och arbetssätt efter entreprenadstart
- Entreprenörernas förberedelser inför entreprenadstart och arbetssätt efter entreprenadstart
- Bakomliggande orsaker till sommarens vilda strejk

### 1.3 SYFTE

Syftet har varit att analysera vilken påverkan olika faktorer har haft på händelseförloppet, för att därigenom kunna använda erfarenheterna vid framtida upphandlingar och entreprenadskiften.

### 1.4 METOD

Utredningen har gjorts genom att konsulterna tagit del av diverse underlag såsom förfrågningsunderlag, avtal och projektdokumentation etc. Konsulterna har också gjort intervjuer med många av dem på SVOA som varit involverade i uppstarten, samt med representanter för ett antal entreprenörer.

### 1.5 RAPPORTENS UPPLÄGG

I rapporten beskrivs de fakta som kommit fram, uppdelat på de olika skedena – upphandlingen, uppstartstiden och entreprenadstarten. I anslutning till avsnittet om upphandlingen finns en översiktlig analys av situationen på avfallsmarknaden. Avslutningsvis presenteras konsulternas analys och reflektioner, samt utvecklingsförslag inför nästa upphandling.

## 2 UPPHANDLINGEN

### 2.1 UPPLÄGG

Jämfört med tidigare fanns det två stora skillnader i denna upphandling. Dels att samtliga geografiska insamlingsområden (11 stycken) i staden omfattades och dels att entreprenörerna gavs ett helhetsansvar för samtliga hämtsystem inom respektive område (med några undantag, se nedan). Syftet med det förändrade upplägget var att tydligare styra mot stadens miljömål, öka servicen till kunderna samt öka incitamentet att förbättra arbetsmiljön.

Det som omfattades i upphandlingen var:

- Storbehållare
- Bottentömmande behållare inkl. utsorterat matavfall
- Kärll- och säckavfall
- Utsorterat matavfall
- Utsorterat trädgårdsavfall i kärll

- Pumpbart matavfall
- Slam, fett och humanurin
- Kvarn till tank i kombination med fettavskiljare

Ursprungligen var avsikten att även grovavfall skulle ingå men innan upphandlingen publicerades beslutades att det skulle tas bort.

Inriktningen att handla upp enligt ovan tog form redan när avfallsverksamheten sorterade under Trafikkontoret, och arbetet med att anpassa avtalslängderna hade pågått i många år innan upphandlingen påbörjades. Beslut om att påbörja upphandlingen togs i Stockholm Vatten och Avfalls styrelse 2014-12-10. I ärendet beskrivs bland annat bakgrunden till det förändrade upplägget av entreprenaden.

Tidigt i processen bjöd SVOA in till entreprenörsträff där de informerade om den kommande upphandlingen. Vid träffen deltog många entreprenörer med olika intressen, bland annat slam- och grovavfallsentreprenörer. Flera av de mindre entreprenörerna med endast något kompetensområde såg sig inte som möjliga anbudsgivare, och var kritiska till upphandlingen upplägg.

## 2.2 FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

En ambition var att entreprenaden skulle vara funktionsinriktad. Stadens mål med avfallshanteringen beskrivs i förfrågningsunderlaget, och anbudsgivaren uppmanas att i genomförandebeskrivningen ange hur tjänsten ska utföras och hur deras arbete kan bidra till att staden uppnår målen. Betydligt färre detaljkrav ställdes än i tidigare upphandlingar, till exempel på antal fordon.

Priset har haft en liten vikt i utvärderingen jämfört med kvalitet kopplat till genomförandebeskrivningen. I den första utvärderingen var förhållandet ungefär 10 % pris och 90 % kvalitet. Fördelningen var i den andra utvärderingen efter överprövningen cirka 20 % pris och 80 % kvalitet. Det är en ovanlig fördelning i avfallsbranschen där andelen pris i utvärderingen vanligtvis brukar ligga mellan 60 och 100 %.

## 2.3 ÖVERPRÖVNINGAR

Första förfrågningsunderlaget publicerades under våren 2016. Det innehöll ett formellt fel vilket gjorde att upphandlingen överprövades. SVOA tvingades göra om upphandlingen och nästa förfrågningsunderlag publicerades i juni 2016. Även den andra upphandlingen överprövades, då med motiveringen att utvärderingsmodellen inte var tillräckligt transparent.

Eftersom även den andra upphandlingen överprövades tvingades SVOA skjuta fram planerad entreprenadstart med sex månader till den 1 oktober 2017. Därför gjordes en direktupphandling om förlängning av de pågående avtalen fram till den 1 oktober. Avtalsperioden sträcker sig till 2023 och kan förlängas vid tre tillfällen med ett år i taget.

## 2.4 ANBUD OCH RESULTAT

Vid första upphandlingen lämnade sex entreprenörer anbud. Efter överprövningen var antalet anbudsgivare fyra stycken. Två av dem (LLAB i samarbete med Renall samt SUEZ) lämnade på fyra områden, en (Nordisk Återvinning) lämnade på 10 och en (RenoNorden) lämnade på 11 områden. Ragn-Sells valde att inte lämna något anbud.

Genomförandebeskrivningarna skiljde sig mycket mellan entreprenörerna avseende innehåll och kvalitet. De granskades av sex personer, vilka enskilt betygsatte varje genomförandebeskrivning. Utifrån detta räknades ett snittbetyg sedan ut.

Upphandlingen resulterade i att RenoNorden tilldelades sju trakter och SUEZ fyra. Ingen annan av anbudsgivarna fick något uppdrag.

## 2.5 ANBUDSGIVARNAS SYN PÅ UPPHANDLINGEN

De anbudsgivare som intervjuats i utredningen är av uppfattningen att ambitionen att göra en funktionsinriktad upphandling inte uppnåddes – förfrågningsunderlaget skiljde sig inte

nämnvärt från andra upphandlingar av avfallsinsamling. Den stora skillnaden var att utvärderingen viktade kvalitet så högt, vilket anbudsgivarna säger sig i grunden vara positiva till. Problemet var enligt några entreprenörer att utvärderingen inte upplevts transparent när anbudens genomförandebeskrivningar samt vilka personer som svarat för utvärderingen inte offentliggjorts.

Positiva synpunkter har framförts avseende bredden av tjänsteområden och insamlingsssystem som omfattades i upphandlingen

### **3 AVFALLSMARKNADEN – ENTREPRENÖRER**

Avfallsmarknaden i Sverige består av ett begränsat antal aktörer när det gäller insamling av hushållsavfall. Antalet anbudsgivare i kommunala upphandlingar brukar oftast ligga mellan tre och fem.

Det finns två stora företag, SUEZ och Ragn-Sells som har en bred verksamhet som innefattar det mesta inom avfallsinsamling och behandling. När det gäller insamling av just hushållsavfall är RenoNorden störst i Sverige. Många mindre avfallsinsamlingsföretag är endast verksamma lokalt i sina närregioner. Nordisk Återvinning har tidigare enbart funnits i Göteborgsregionen men har på senare år fått avtal i andra delar av landet, bland annat i Norrtälje. Företaget Allmiljö har från att enbart varit verksamt i Västernorrland nu vunnit kontrakt i åtta kommuner i Västmanland. Liselott Löf har tidigare haft uppdrag i Stockholms stad i många år. Företaget har idag sitt enda kontrakt för insamling av hushållsavfall i Nacka kommun. En relativt stor aktör i Skåne är Ohlssons. De har många kommunala kontrakt för insamling av mat- och restavfall samt slamsugning. Hittills har de inte visat intresse för att lämna anbud i Stockholmsregionen. Det finns många mindre och medelstora slamsugningsföretag i Stockholmsområdet och runt om i landet.

SUEZ, Ragn-Sells och de betydligt mindre Renall, Allmiljö och Ohlsson är de enda företagen som har erfarenhet av samtliga i denna upphandling förekommande tjänster. Andra entreprenörer behöver förlita sig till underentreprenörer om de vill lämna anbud.

I kommunala upphandlingar av avfallsinsamling har det under många år varit en hård prispress. De flesta upphandlingar görs enligt en liknande modell som den SVOA gjorde. Genomförandebeskrivningar brukar ofta användas som ett sätt att bedöma kvalitén i anbudet och i förhållande till pris viktas kvalitet vanligtvis mellan 0 och 40 %. Trots detta märks ofta en tuff priskonkurrens i upphandlingarna.

Flera kommuner har de senaste åren övervägt att ha hela eller delar av insamlingen av hushållsavfall i egen regi. Ett skäl som anförts är att kommunen får en bättre kontroll över verksamheten. Ett annat skäl är att vissa kommuner inte anser att entreprenörerna håller utlovad kvalitet. Exempelvis valde VafabMiljö att i Västerås inte handla upp fler gånger och istället hämta mat- och restavfallet i egen regi. I övriga kommuner inom VafabMiljö anlitas entreprenörer till insamlingen.

Branschen har de senaste åren diskuterat funktionsupphandling som en metod för upphandlingar. Tanken är att beställaren anger vad som ska uppnås i entreprenaden och entreprenören ansvarar själv för planering och upplägg. En arbetsgrupp bestående av representanter för Sveriges Kommuner och Landsting samt Återvinningsindustrierna har gemensamt försökt hitta en modell av funktionsupphandling som skulle passa avfallsinsamling. Gruppen kom inte fram till några konkreta förslag men enades i en avsiktsförklaring om att man ville sträva mot mer funktion i upphandlingar i avfallsbranschen.

### **4 UPPSTARTSTIDEN**

Här beskriver vi tiden från att avtal skrevs med entreprenörerna till att entreprenaden påbörjades.

#### 4.1 ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE UPSTART

I januari 2016 påbörjades en ny entreprenad för tömning av botten tömmande behållare. Den nya entreprenören hade stora problem med tömningen, vilket ledde till många kundklagomål och uppmärksamhet i media. Den utredning som senare gjordes av uppstarten pekade på att brister i entreprenörens utrustning var en stor orsak, men att effekterna hade blivit mindre om SVOA haft en bättre uppstartsorganisation. Bland annat föreslogs i utredningen att framtida uppstarter av entreprenader skulle drivas i projektform.

#### 4.2 PROJEKT "UPPSTART 2017"

Baserat på erfarenheterna från den tidigare uppstarten bestämdes att starten av denna insamlingsentreprenad skulle drivas i projektform, "Uppstart 2017". Projektets mål var enligt projektdirektivet att entreprenörerna och den egna organisationen skulle ges de bästa förutsättningarna för en problemfri uppstart. De kvalitetsmål som skulle uppfyllas var max 2 % reklamationer första månaden som sedan skulle sjunka till max 0,3 % från fjärde månaden. Fem för uppstarten extra viktiga områden identifierades - personal/kompetens, fordon, nyckelhantering, IT-system och traktplanering.

En projektorganisation bildades, främst med personer från enheten Insamling och behandling. Som projektledare anlätades en extern konsult med stor erfarenhet av avfallsbranschen. Fyra delprojektledare utsågs och ytterligare cirka tio projektdeltagare knöts till projektet. Sammanlagt ingick enligt projektplanen 22 personer i olika roller i projektgruppen. De flesta som medverkade i projektgruppen hade samtidigt kvar sina ordinarie roller i linjeorganisationen. Tid skulle frigöras till projektarbetet genom att övriga arbetsuppgifter minskades eller senarelades. Under projekttiden byttes alla fyra delprojektledare ut. Anledningen var i tre fall sjukskrivning och en slutade sin anställning på SVOA. Chefen för Insamling och behandling som var beställare för projektet var under uppstarten sjukskriven under två längre perioder och ersattes då av en erfaren vikarie. Till projektet knöts en styrgrupp bestående framförallt av ansvariga chefer på SVOAs avfallsavdelning. Även projektledaren tillhörde styrgruppen och är i projektplanen den som också har rollen som styrgruppens ordförande.

Projektgruppen skulle ansvara för allt som hade med uppstarten att göra. Det innebar interna förberedelser samt samarbete med entreprenörer, fastighetsägare och andra externa kontakter. En tanke med att de som arbetade i projektgruppen tillsattes främst från Insamling och behandling var att de då hade en förankring i linjeorganisationen. Det skulle skapa förutsättningar för en bra överlämning när uppstartsfasen skulle övergå i driftsfasen. Projektet baserades på riktlinjerna i Stockholm stads projektstyrningsverktyg "Lilla Ratten", och alla medlemmar i projektgruppen utbildades i projektverktyget.

Projektmöten hölls regelbundet, bland annat hade projektledaren möten med delprojektledarna varje vecka. Styrgruppen förefaller dock inte ha haft regelbundna möten, och under det intensiva skedet i samband med strejken deltog representanter från styrgruppen vid behov på projektgruppsmöten, för att snabbt få del av aktuell information och kunna fatta erforderliga beslut.

En viktig del i projektet var uppföljning av entreprenörernas uppstartsarbete. Det gjordes bland annat genom kontinuerliga uppstartsmöten med respektive tillträdande entreprenörer. Mötena protokollfördes och följdes upp. Uppfattningen från både SVOA och de båda entreprenörerna är att mötena genomfördes i en god anda. SVOA hade även genomgångar med de avgående entreprenörerna för att förebygga problem vid övertagandet.

#### 4.3 ENTREPRENÖRERNAS ORGANISATION OCH FÖRBEREDELSE

Entreprenörerna har haft egna projektorganisationer för förberedelsearbetet och samarbetet med SVOA. SUEZ hade, enligt SVOA, en större organisation med fler inblandade i förberedelserna än RenoNorden. RenoNordens organisation för uppstart påverkades mycket som en följd av strejk och konkurshot. Trots att avtalen angav att tillträdande och avgående entreprenörer ska samverka för en problemfri uppstart skedde inte någon upplärning mellan gammal och ny entreprenör.



En synpunkt som kommit fram angående mötena med entreprenörerna var att de, framförallt i början av processen, hade för stort fokus på detaljer och inte på de för uppstarten mest väsentliga frågorna. Protokollen från de olika samordningsmötena som förekommit visar att SVOA frågat om entreprenörernas förberedelser och hur de ligger till. En synpunkt från SVOA är att RenoNorden, trots lugnande besked, visade sig inte vara i fas med sitt uppstartsarbete. Det gällde framförallt de för starten så viktiga delarna fordon, IT och personal.

#### 4.4 RISKANALYSEN

Tidigt i projektet gjordes en riskanalys där 70 olika risker som kunde uppstå i uppstarten identifierades. De bedömdes utifrån sannolikhet och värderades utifrån vilka följder de kunde få. För alla risker togs åtgärder fram för hur de skulle förebyggas och hur man skulle agera om de ändå inträffade.

Några av de risker som bedömdes kunna påverka uppstarten mest var:

- Ej komplett nyckelinventering (även koder och passerkort). Entreprenören lämnar över omärkta nycklar.
- Strejk eller missnöjesaktioner från hämtpersonal. Kan generera många reklamationer och driftstörningar redan under vintern.
- Resursbrist/kompetensbrist/tidsbrist vilket kan leda till stress, sjukskrivning av nyckelpersoner och bortfall av spetskompetens/expertis.
- För kort uppstartstid och kort förberedelsetid innebär att man inte hinner testa och utbilda. Upphandlingen drar ut på tiden och vi kan inte inleda uppstartsarbetet.
- IT-relaterade risker.

Samtliga ovanstående riskhändelser inföll trots att åtgärder vidtogs för att förebygga dem. Aktiviteter och rutiner för hur konsekvenserna skulle hanteras fanns förberedda och aktiverades, vilket förmodligen lindrade följderna.

#### 4.5 OLAGLIG STREJK

I juli 2017 gick ett antal sophämtare ut i en så kallad vild strejk. En kort bakgrund ges här.

En stor del av sophämtarna i Stockholm har arbetat länge i staden, flera av dem för olika arbetsgivare genom åren. En kamp som pågått en längre tid mellan sophämtarna och arbetsgivarna har varit huruvida Bilaga C ska användas vid lönesättning. Bilaga C är en ackordslista som poängsätter alla typer av hämtningar och den poäng sophämtaren kommer upp i under en period avgör vilken lön som utbetalas. Tidigare var ackord ett vanligt lönesystem i avfallsbranschen men på senare år är det i princip bara i Stockholm som ackord fortfarande har använts.

Sophämtarna i Stockholm har länge varit en stark grupp med en sammanhållning som sträckt sig över företagsgränserna. I upphandlingar som resulterat i att en ny entreprenör fått kontraktet så har sophämtarna bytt företag och i stort sett fortsatt arbeta som vanligt. Det har inneburit att sophämtarna haft en stor makt gentemot sin arbetsgivare och därmed i förlängningen också gentemot SVOA när det gällde hur uppdragen skulle skötas. Exempelvis när arbetsgivare tidigare varslat om att de haft för avsikt att överge Bilaga C har sophämtarna svarat med olika aktioner som lett till att lönesystemet behållits. Inför denna entreprenad hade RenoNorden för avsikt att ändra lönesystemet genom att avskaffa Bilaga C och införa månadslön.

I avsikt att få ordning på nycklarna beslöt RenoNorden i juli 2017 att tillsätta resurser för att märka alla nycklar och registerföra dem. Detta reagerade sophämtarna på eftersom de ansåg att nycklarna var deras yrkeskunskap. Sophämtarna på RenoNorden gick därför ut i en vild strejk. Nycklarna var den utlösande faktorn till strejken men man kan förmoda att underliggande orsak var bland annat RenoNordens avsikt att ta bort Bilaga C.

Strejken ledde till att över 100 sophämtare sa upp sin anställning hos RenoNorden med omedelbar verkan. Det medförde kaos och väldigt stora problem med sophämtningen. Följden blev också att uppstartsarbetet blev kraftigt lidande eftersom RenoNordens resurser gick till att lösa situationen. Även mycket av SVOAs resurser som skulle ha använts i uppstartsarbetet gick åt till att försöka lindra den akuta situationen.

#### 4.6 ÖVRIGA KRITISKA DELAR I UPPSTARTEN

Nedan redovisas moment i förberedelserna som har varit extra problematiska.

##### **Personal**

Personal var en identifierad kritisk faktor för en bra uppstart. I och med den olagliga strejken fick RenoNorden stora problem, se avsnitt 4.5. SUEZ bemannade med personal från sin egen organisation, vilken dock inte hade erfarenhet av att hämta avfall (utöver matavfall) i Stockholms stad.

##### **Fordon**

Kraven i förfrågningsunderlaget förutsatte att entreprenörerna införskaffade nya fordon. Överprövningarna och tillfälliga förlängningar av pågående entreprenader gjorde att entreprenörerna fordonen kunde beställas först i januari 2017. Eftersom hela Stockholms avfallshantering upphandlades på en gång innebar det att ett stort antal insamlingsfordon beställdes ungefär samtidigt. Det visade sig att påbyggnadsleverantörerna inte hade tillräckliga resurser för att klara av så många leveranser under så kort tid. Det är också osäkert om alla beställningar verkligen gjordes så snart det var möjligt.

##### **Nycklar**

I Stockholm används en enorm mängd nycklar för att komma in i fastigheterna och på vissa hämtställen kan upp till tre olika nycklar behöva användas för att nå fram till soprummet. SVOA har gjort försök i omgångar genom åren att få entreprenörerna att upprätta kompletta nyckelregister. Av olika orsaker har det varit svårt att komma i mål. I det senaste avtalet som slutade gälla sista september 2017 stod det att entreprenören skulle tillämpa SVOAs system för märkning av alla nycklar och att det skulle föras in i ett nyckelregister. Detta har inte fullföljts av entreprenörerna.

Det fanns en stor oro på SVOA att nycklarna skulle överlämnas i oidentifierbart skick i samband med entreprenadstarten. Av den anledningen såg man till att många av de nycklar som avgående entreprenören LLAB förfogade över skannades och registerfördes i ordning för varje nyckelknippa av en lässmed. Det gjorde att man skapade förutsättningar för att lättare identifiera en del av nycklarna.

##### **IT**

Det har varit många frågor kring anpassningen av IT-systemen och där har, enligt SVOA, SUEZ haft betydligt lättare än RenoNorden att anpassa sina system enligt kraven. Visst ansvar faller också på SVOA som i några fall varit sena med att ta fram vad man lovat.

##### **Fettavskiljare och fett i tunna**

Insamling av fett ingick i upphandlingen. Tidigare har insamlingen utförts genom tjänstekoncession, vilket betyder att av SVOA godkända entreprenörer själva har hanterat både insamling och fakturering. Det har medfört att SVOA inte har haft någon detaljkunskap om insamlingen eller om kunderna. Exempelvis har man haft problem att tillträdande entreprenör ge ett korrekt underlag när det gäller antal, storlek, placering, nycklar etc. Fettavfallet har av den anledningen varit ett problem som tagit mycket resurser i anspråk i uppstarten.

#### 4.7 SYNPNKTER FRÅN INTERVJUER MED SVOA

I utredningens intervjuer med en del av de personer som ingick i SVOAs projektorganisation har olika synpunkter på projektarbetet kommit fram. Enligt de intervjuade var projektet väl planerat och grundlagt utifrån de erfarenheter som drogs av uppstarten av entreprenaden för botten tömmande behållare. Dock har en del upplevda svårigheter nämnts:

- Den kompetens som finns på Insamling och behandling och även andra enheter hade kunnat utnyttjas bättre, samtidigt som en del projektmedlemmar inte hade den erfarenhet och kompetens krävdes.
- Projektstrukturen var otydlig. Det var svårt att skilja på vilka som var styrgrupp och projektledare.
- Det upplevdes som otydligt vilka mandat och vilket ansvar delprojektledarna hade.
- En övergripande blick saknades ibland, vilket fick till följd att det blev stort fokus på detaljer och att fel prioriteringar kunde göras.

- När det uppstod svårigheter så fungerade projektorganisationen mer som linjeorganisationen normalt gör.
- Tillräckligt med tid fanns inte avsatt för projektuppgifterna.
- Checklistan bockades ibland av utan att det var tillräckligt säkerställt att aktiviteten var slutförd.
- Det upplevdes tungarbetat och svåröverblickbart med alla olika dokument.

En synpunkt som kommit fram angående mötena med entreprenörerna var att de, framförallt i början av processen, hade för stort fokus på detaljer och inte på de för uppstarten mest väsentliga frågorna. Protokollen från de olika samordningsmötena som förekommit visar att SVOA frågat om entreprenörernas förberedelser och hur de ligger till. En synpunkt från SVOA är att RenoNorden, trots lugnande besked, visade sig inte vara i fas med sitt uppstartsarbete. Det gällde framförallt de för starten så viktiga delarna fordon, IT och personal.

## 5 ENTREPRENADSTARTEN

De nya avtalen trädde i kraft 1 oktober 2017. Projektorganisationen avslutades i samband med entreprenadstarten och allt arbete övergick i linjeorganisationen. Projektledaren fick vid kontakt med entreprenörerna veckan innan entreprenadstarten uppgift om att läget i stort sett var under kontroll inför starten. Trots det uppstod många problem under de första veckorna av entreprenadstarten, vilket ledde till en mycket hög andel reklamationer. Att det skulle vara många reklamationer i början kunde förväntas enligt SVOA eftersom det ofta är inkörningssvårigheter vid avfallsentreprenadstartar. När det nu dessutom hade varit problem med nycklar och mycket ny personal efter strejken så fanns det en ännu större anledning till en hög andel reklamationer i början.

Även om andelen reklamationer har sjunkit successivt så har det varit anmärkningsvärt många under en lång tid för båda entreprenörerna. SUEZ antal har under våren 2018 sjunkit och börja närma sig slutmålet med under 0,3 % reklamationer. Även RenoNorden har färre reklamationer än i början men har längre kvar till det av SVOA uppsatta målet.

### 5.1 PERSONAL HOS ENTREPRENÖRERNA

Större delen av den hämtpersonal som arbetade i uppstarten både hos SUEZ och RenoNorden var oerfaren vid att köra rest- och matavfall avfall i Stockholm. SUEZ hade till stor del internrekryterat personal från andra avdelningar. Ny personal behöver en tid för att lära sig trakterna och de förhållanden som gäller i Stockholm. Vanligtvis lärs den upp av de som arbetat längre, men den möjligheten saknades nu. Många hyrdes in från bemanningsföretag och flera som anställdes slutade efter en kort tid.

### 5.2 ARBETSLEDNING

I avtalet fanns krav på att det skulle finnas arbetsledning som dagligen arbetsleder personalen. Den som arbetade som arbetsledare skulle ha minst ett års erfarenhet som arbetsledare för minst 10 personer. Erfarenheten skulle enligt förfrågningsunderlaget komma från avfalls- eller transportbranschen, eller liknade verksamhet. Flera av RenoNordens arbetsledare som var erfarna sa upp sig innan eller i samband med entreprenadstarten. Det gjordes att förutom sophämtarna så var också de flesta arbetsledarna på företaget oerfarna när entreprenaden startade. SUEZ har sedan entreprenadstart haft arbetsledare som arbetat länge i den rollen och som tidigare arbetat med matavfallsinsamling i staden.

### 5.3 FORDON

Många av fordonen fanns inte vid entreprenadstarten. Det löste entreprenörerna med hjälp av fordon som inte uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. En anledning var att fordonsleverantörerna inte klarade leveranskraven. I några fall gjordes beställningar för sent. När det gäller specialfordon som de som krävs för tömning av garage så har RenoNorden fortfarande inte de fordon som krävs. Anledningen är enligt RenoNorden att kraven på fordonets storlek etc. varit otydliga i förfrågningsunderlaget.

#### 5.4 NYCKELÖVERLÄMNING

SVOAs farhågor om att nycklarna skulle vara svåra att identifiera vid entreprenadstart besannades. Både RenoNorden och SUEZ fick sätta in stora resurser för att försöka komma tillrätta med problemet. En del av nycklarna från LLAB var i ett register och en del var skannade. Trots det var många av dem svåra att identifiera. De nycklar som RenoNorden överlämnade var det stora problem med att identifiera. Nyckelknipporna innehöll många nycklar som inte användes, vilket skapade extra förvirring. Det förefaller som RenoNorden också hade problem med sina egna nycklar eftersom de inte hade märkts upp och registrerats. Både SUEZ och RenoNorden har haft personal som enbart sysslat med att försöka identifiera nycklar.

#### 5.5 IT, REGISTRERING

Det har varit och är fortfarande problem med registrering, vägning och överföring till SVOAs register.

#### 5.6 FETTAVFALL

Det fettavfall som uppstår i fettavskiljare hämtas av slamsugningsfordon och övrigt fett hämtas i tunna av flakbil. Innan denna entreprenad gällde tjänstekoncession för denna avfallskategori. Därför hämtades fettavfallet av ett antal olika entreprenörer som var godkända av SVOA. Entreprenörerna hade egna avtal med kunderna och svarade för faktureringen.

Eftersom så många företag hade hämtat fett spritt över hela Stockholm var det svårt för SVOA att få kunskap om hämtningarna. SVOA saknade eget kundregister. Det gjorde att de tillträdande entreprenörerna hade ett dåligt underlag när det gällde antal hämtställen, placering av tömningsanordning och nycklar. Flera av de entreprenörer som inte längre tilläts hämta fettavfall har inte heller varit så samarbetsvilliga när det gäller att vidarebefordra den kunskap de har om hämtförhållandena. Allt detta sammantaget har skapat stora problem för entreprenörerna vilket fortfarande märks.

#### 5.7 ÖVRIGA INSAMLINGSSYSTEM

Tömning av botten tömmande behållare och storbehållare har fungerat bra under uppstartstiden.

#### 5.8 EXTRA INSATSER OCH RESURSER

För att säkerställa att avfallet blir hämtat har SVOA under hösten 2017 och våren 2018 direktupphandlat andra entreprenörer, vilka har stöttat med ambulerande sopbilar, utställda containrar, prioriterade och akuta hämtningar.

När problemen efter uppstart hopat sig har SVOAs personal mer operativt varit med i uppstartsarbetet. Det har till och med inneburit att man tidvis på plats hos RenoNorden stöttat arbetsledare och instruerat hämtpersonalen.

SVOA stärkte i början av entreprenadtiden sin egen organisation genom att ta in konsulter som gått in i olika roller i linjeorganisationen.

#### 5.9 UPPFÖLJNING AV KRAV I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

Under tiden från entreprenadstarten till våren 2018 har arbetet från entreprenörernas och SVOAs sida tvingats att inriktas på att lösa akuta praktiska problem för att avfallet ska kunna hämtas. Det innebär att entreprenaderna ännu inte kommit i ett "normalt" driftläge, där entreprenör och beställare tillsammans utvecklar och förbättra arbetet såsom det är tänkt i förfrågningsunderlaget. Det medför också en risk att SVOA tvingas prioritera att lösa akuta problem på bekostnad av avtalsuppföljning.

## 6 ANALYS OCH REFLEKTIONER

I detta avsnitt redovisas den bild som utkristalliserat sig när fakta och synpunkter från olika håll fogats samman i utredningen. Eftersom det funnits en stor mängd underlagsmaterial från olika skeden i processen, kan viss information kan ha förbisetts eller inte varit tillgänglig. Vid intervjuerna har ibland olika perspektiv framträtt avseende händelser och orsaker.

## 6.1 UPPHANDLINGEN

Upplägget av den nya entreprenaden medförde risker både på grund av att hela staden omfattades och att nästan alla olika insamlingssystem ingick. Inriktningen att handla upp på det viset tog form redan när avfallsverksamheten sorterade under Trafikkontoret, och arbetet med att anpassa avtalslängderna hade pågått i många år. Vi har i denna utredning inte kunnat ta del av några underlag kopplade till det initiala valet av upplägg för upphandlingen, i form av exempelvis riskbedömningar eller beslutsprotokoll. Senare, i samband med upphandlingen, har SVOA arbetat med att kartlägga och hantera riskerna.

Teoretiskt kunde upphandlingen ha resulterat i allt mellan en och elva entreprenörer. Om det hade blivit ett stort antal entreprenörer så hade det inneburit en risk eftersom det skulle bli väldigt resurskrävande för SVOAs organisation med en samtidig uppstart av ett stort antal entreprenörer. Nu blev det två entreprenörer, varav den ena (RenoNorden) vann hela sju områden. När Reno Norden fick problem så medförde det att en väldigt stor del av Stockholm drabbades. Hade man som tidigare handlat upp staden i omgångar hade inte lika stor del drabbats och möjligheten att snabbare förbättra situationen hade varit större.

## 6.2 FÖRBEREDELSE OCH ENTREPRENADSTART

Väldigt många olyckliga omständigheter sammanföll, vilket gjorde att både förberedelserna och entreprenadstarten blev problematiska. Riskerna var tidigt identifierade av SVOA, men de åtgärder som vidtagits för att förebygga dem var inte tillräckliga. Däremot har de åtgärder och rutiner som fanns förberedda och kunde aktiveras när riskerna inföll förmodligen minskat skadeverkningarna en hel del.

Vi kan se att strejken med efterföljande massuppsägningar samt nyckelöverlämningarna har varit det som till största delen ledde till den stora mängden driftsstörningar. Även att RenoNorden inte har klarat av att uppfylla sina åtaganden har varit en starkt bidragande orsak. De har brustit i planering av uppdraget och har inte uppfyllt kraven på kompetent personal, nyckelmärkning, dataregistrering etc. Orsakerna till problemen har till viss del varit utanför deras rådighet, men hade kunnat hanteras bättre med en stabilare organisation och bättre planering. Inte heller SUEZ har klarat alla sin åtaganden, vilket delvis beror på oerfaren personal, men även på orsaker de inte haft rådighet över.

Vår bedömning är att även SVOA har en del i den problematiska uppstarten. Det konsulterna anser att SVOA borde hanterat annorlunda är:

- Upphandlingsmodellen borde ha analyserats och riskbedömts på ett tidigt stadium, innan de olika entreprenaderna samordnades för att upphöra vid samma tillfälle.
- Arbetet med att få kontroll över nycklar och hämtställen skulle ha drivits ännu hårdare långt tidigare.
- Förberedelserna för att ta hem insamlingen av fett skulle ha påbörjats tidigare, så att fullständiga register med kunder och hämtställen fanns vid entreprenadstarten.
- Projektorganisationen för uppstarten fungerade inte riktigt som tänkt avseende bemanning och arbetssätt. Det verkar som att projektgruppen arbetade mer operativt, som i linjeorganisationen, än projektinriktat, och att frågorna koncentrerades till nyckelpersoner inom linjeorganisationen i deras ordinarie roller. Det ledde till att man inte såg till hela bilden när prioriteringar av insatser gjordes. För delprojektledarna verkar det varit tydligt vilken kompetens som krävdes, vilket ansvar, mandat och vilka förväntningar som gällde.
- I projektet fanns en stor mängd dokument som skulle hanteras och en del av dokumenten överlappar varandra. De flesta dokument har haft en viktig funktion, men den stora mängden kan ha gjort projektet tungarbetat och svårt att överblicka. Det är också svårt att se om dokumenten har använts enligt planerna.

## 7 FÖRSLAG INFÖR FRAMTIDA ENTREPRENADSTARTER

För att ta vara på erfarenheterna från detta entreprenadskifte och förbättra möjligheterna till en problemfri uppstart nästa gång föreslås följande:

### **Handla upp staden i två omgångar**

Möjligheten att handla upp i två omgångar med exempelvis ett eller två år emellan bör övervägas. Detta kan göras genom att möjligheten till olika förlängningar i nuvarande avtal utnyttjas. På så vis minskas risken att hela staden drabbas av problem samtidigt.

### **Maximera antal områden en anbudsgivare kan få**

Det råder delade meningar om det fanns möjligheter att inom LOU (innan förändringarna i lagstiftningen 2017) maximera antalet delar av en upphandling som en anbudsgivare kan erhålla. Vi anser att SVOA borde ha utrett denna fråga för att eventuellt kunnat använt sig av den möjligheten. I och med den nya lagstiftningen som kom 2017 finns den möjligheten inskriven i LOU.

### **Ansluta tjänster till avtalen senare under avtalstiden**

Det hade kunnat varit en bra idé att vissa av tjänsterna anslöts till entreprenaden ett eller två år efter entreprenadstart. Det hade gett entreprenörerna möjligheter att kunna koncentrera sig på färre delar. Fett- och slaminsamlingen utfördes tidigare genom tjänstekoncession. Vi kan inte se några hinder för att koncessionen hade kunnat pågå ett eller två år till innan det inleddes i entreprenaden. Eftersom fett har krävt mycket arbete att få kontroll på både för SVOA och entreprenörerna hade det underlättat uppsatsarbetet betydligt.

Om avsikten är att i framtiden ha med flera tjänster, exempelvis grovavfall, föreslår vi att man tillför den fraktionen en bit in i entreprenadtiden. Det gör det möjligt att koncentrera arbetet på den ny fraktionen när förhoppningsvis eventuella uppstartsproblem inte längre är aktuella.

### **Urval av tjänster**

Vid nästa upphandlingstillfälle skulle fett och slam kunna handlas upp separat. Detta skulle också gynna mindre företag inom den branschen. Fett och slam har svag koppling till de andra avfallsslagen eller insamlingsmetoderna som ingår i entreprenaderna. Av den anledningen tycker vi inte att tanken bakom upphandlingsförfarandet, att samordna hämtningar samt att olika hämtsystem inte ska konkurrera, är relevant för detta avfallsslag.

### **Utveckla funktionsupphandling**

En av SVOAs ambitioner med upphandlingen var att göra den mer funktionsinriktad. En svårighet med att göra en funktionsupphandling inom avfallsinsamling är att bygga in kontrollfunktioner i entreprenaden. Entreprenörens tjänster riktar sig till beställarens kunder och tjänsterna är dessutom lagstyrda. Som beställare vill man då ha möjligheten att kontrollera och bestämma ifall så blir nödvändigt. Det finns antagligen fördelar både för beställare och entreprenör med mer funktionsinriktade entreprenader. Vi tror att SVOA har bättre möjlighet att utveckla framtida entreprenader att gå mot funktion om man på ett tidigt plan engagerar branschens företrädare såsom exempelvis Återvinningsindustrierna och Åkeriföretagen.

### **Bättre kontroll av entreprenörens förberedelser**

Inför entreprenadstarten fanns det en osäkerhet kring om framförallt RenoNorden var så väl förberedda som de uppgav. Formellt så börjar avtalet gälla från första dagen på entreprenadtiden. Då finns det verktyg i avtalet, exempelvis vite, att ta till om entreprenören inte gör det som avtalats. Innan avtalet har man inga formella påtryckningsmedel och kan heller inte säga upp en entreprenör som man inte tycker förbereder sig tillräckligt.

Framtida förfrågningsunderlag borde kunna utformas så att entreprenörernas förberedelsearbete är utförligare beskrivet med exempelvis checklistor med tidsangivelser. Det måste också kopplas till möjliga sanktioner eller möjlighet till uppsägan om uppstartsarbetet inte löper enligt plan.

### **Tydlighet i uppstartsprojektet**

För framtida uppstarter är det viktigt att kommunicera och ha en tydlighet kring hur arbetet i projekt skiljer sig från det dagliga linjearbetet, samt kring roller och mandat.

Projektets slutpunkt var satt till entreprenadstarten. Eftersom även den första tiden av en ny entreprenad är resurskrävande är det viktigt att det planeras för extra insatser även då.

**Tidiga förberedelser**

Vi föreslår att ett projekt startas upp redan inom kort för att inleda förberedelser inför nästa entreprenad. Det finns då goda möjligheter att strategiskt arbeta med mål och innehåll, och att tidigt bearbeta de risker och problem man ser inför kommande entreprenadperiod. Det är viktigt att de som är med i projektet ges tid och möjlighet att arbeta projektmässigt för att inte hamna i konflikt med de ordinarie arbetsuppgifterna.

**Pågående arbete som behöver fortsatt prioritet**

Arbetet med att upprätta kompletta nyckelregister är en viktig del i att säkra kvaliteten i tjänsten. Möjligheterna att i samarbete med fastighetsägarna ersätta nycklar med elektroniska lösningar bör utredas vidare.

GPS-positionering av hämtställen för samtliga avfallsslag bör prioriteras för att underlätta vid framtida entreprenadskiften eller när personal utan lokalkännedom ska hämta.

För att staden ska få den fulla kontrollen över den avfallshantering som man ansvarar för är det viktigt att arbetet med att minska så kallad svart- och gråhämtning fortsätter.

**REFERENSER****SUEZ:**

Malin Cronqvist  
Heikki Salmiranta  
Stefan Svanberg

**RenoNorden:**

Peter Ekholm  
Mackis Tiflidis

**Ragn-Sells:**

Winand Hendriks  
Camilla Sonnentheil

**Renall:**

Ronny Fyhr

**SVOA:**

Jan Ekvall  
Krister Schultz  
Katarina Johansson  
Peter Gran  
Marita Söderqvist  
Klas Berglund  
Nicklas Carlström  
Johan Dahlgren  
Jan Pettersson  
Jörgen Björnfot (extern konsult)