



Bilag 1

04-02-2013

Udbudsstrategi, 2. generations affaldsudbud

Sagsnr.
2013-19214

Indledning

Dokumentnr.
2013-105547

I årene 2008-2011 udbød kommunen R98's tidligere opgaver med indsamling og transport af husholdningsaffald fra husstande i Københavns Kommune. Opgaverne var fordelt på i alt 15 entrepriser, og udbuddene blev samlet kaldt 1. generations affaldsudbud. Udbuddene blev gennemført efter principper godkendt af Borgerrepræsentationen (BR 24/4 2008), mens Teknik- og Miljøudvalget godkendte tildelingen af entrepriser til de vindende tilbudsgivere. I dag forestås hele indsamlingen af husholdningsaffald i kommunen af i alt 4 private renovatører.

Sagsbehandler
Ilonka Domela/Björn
Appelqvist/Kim Røgen

Da de første af de indgåede kontrakter med de private renovatører udløber i 2014, har forvaltningen udarbejdet en strategi for 2. generations udbud af indsamling og transport af husholdningsaffald mv. i kommunen. Strategien beskrives i dette notat.

Med 1. generations udbud satte kommunen en høj standard, der skulle "sikre en god start på overgangen fra koncession til konkurrence for kunderne, R98's medarbejdere og for kommunen". Udbuddene blev bl.a. udformet med fokus på kunderne, fastholdelse af de gode elementer fra R98 – herunder arbejdsmiljøforhold, opnåelse af fordelene ved konkurrencen samt en professionel organisering af kontraktstyringen.

Kommunens udbudsmateriale har siden dannet forbillede for andre kommuner, idet større eller mindre dele af materialet anvendes i udbud andre steder.

Strategien for 2. generations udbud er en forlængelse og videreudvikling af den hidtidige strategi, og strategien tager bl.a. udgangspunkt i en intern evaluering af 1. generations udbud.

Vision

Københavns Kommunes vision for 2. generations affaldsudbud er:

- Kunderne (københavnerne) oplever en effektivt indsamling med en høj kundeservice.
- Kommunen ønsker gennem udbuddene at tiltrække moderne og effektive servicevirksomheder, som aktivt bidrager til at kommunen når sine mål på klima- og ressourceområdet.

Affaldsområdet / Drift & Udbud

Njalsgade 13
Postboks 449
1502 København V

Telefon
3366 5897

E-mail
ilonka@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009595959

Få Nem affaldsservice
på www.kk.dk/affald

Fokusområder

Udbudsstrategien for 2. generations affaldsudbud understøtter fire strategiske fokusområder:

- Kunden i centrum
- Effektivitet
- Klima, miljø og ressourcegenanvendelse
- Arbejdsmiljø

Kunden i centrum

Kunden i centrum betyder, at vores kunder oplever høj service og effektivitet i vores ordninger. Kontrakterne skal sikre en stabil og sikker drift, så kunderne får afhentet deres affald på den rigtige måde og til tiden, og at skraldemændene kan rådgive vores kunder venligt og professionelt. Desuden er det vigtigt, at et evt. skift af renovatør ikke bliver til gene for vores kunder.

Effektivitet

De nye kontrakter skal rumme en fortsat effektivisering af affaldsindsamlingen, uden at det går ud over kvaliteten. De udbudte kontrakter skal sikre fokus på omkostninger samt en effektiv og stabil drift. Udbudsbeskrivelserne skal være klare og tydelige, og ved at imødegå usikkerheder i kontrakterne skaber vi forudsætninger for at få konkurrencedygtige tilbud. Kontrakterne skal skabe forudsætninger for gennemsigtige forhandlinger i løbet af kontraktperioden, hvis der opstår behov for større tilpasninger.

Herudover skal kontrakterne indeholde incitamenter og værktøjer, som giver kommunen mulighed for løbende at arbejde med driftseffektiviseringer i kontraktperioden - i samarbejde med vores renovatører.

Klima, miljø og ressourcegenanvendelse

Kontrakterne skal understøtte implementeringen af kommunens klimaplan ”KBH 2025 Klimaplanen” og ”Ressource- og Affaldsplan 2018”. Kontrakterne skal sikre en væsentlig reduktion af CO₂-udledningen fra indsamlingen af husholdningsaffald og samtidig bidrage til opbygningen af en forsyningsstruktur for gas - og senere biogas - for tunge køretøjer i København. Herudover skal kontrakterne gennem krav om fx trafikikkerhedsplaner og skraldebiler med særligt godt udsyn fra førerhusene medvirke til at skabe et trygkere trafikmiljø for fodgængere, cyklister og andre trafikanter.

For at nå genanvendelsesmålene i kommunens ”Ressource- og Affaldsplan 2018” skal kontrakterne sikre den fleksibilitet og omstillingsevne hos renovatørerne, som er nødvendig for en effektiv implementering af nye husholdningsaffaldsordninger og tilpasning af de eksisterende. Desuden skal kontrakterne bidrage til en mere støjsvag affaldsindsamling både gennem krav om støjsvage skraldebiler og ved

løbende i kontraktperioden at udvikle nye løsninger for støjsvag affaldsindsamling - i samarbejde med renovatørerne.

Arbejds miljø

Arbejds miljøet er fortsat et vigtigt fokus punkt, da affaldsindsamling er et område med mange udfordringer i skraldemændenes arbejds miljø. I de nye kontrakter skal der stilles flere kontrakt krav til medarbejdernes arbejds miljø hos de private renovatører, krav om løn- og ansættelsesforhold, arbejds miljø vilkår (fx passende arbejds støj, herunder sko og handsker, bade- og omklædningsfaciliteter), brug af lifte og slisker og ergonomisk indrettede biler. Desuden vil kommunen være i dialog med såvel renovatører som medarbejdernes faglige organisationer om sikring af arbejds miljøet.

Innovation og udvikling

Københavns Kommune er en professionel og attraktiv samarbejds partner, som går foran med bidrag til innovative og miljøfremmende løsninger, og som viser vejen til udvikling. Vi skal nå vores mål gennem aktivt samarbejde med vores partnere - renovatører, leverandører, boligselskaber, interesseorganisationer mv.

Kommunen fortsætter fx sit nuværende samarbejde med de andre nordiske hovedsteder (Oslo og Stockholm) - et samarbejde, som har fokus på innovation og grøn vækst i dialog med renovatører og leverandører af skraldebiler og anden indsamlingsteknologi.

Vægten lægges især på brug af alternative drivmidler, udfasning af miljøfarlige forbrugsstoffer og støjdæmpning. Desuden er der fokus på understøttelse af udviklingen af metoder til at sikre et højt genanvendelsesniveau, og der lægges ligeledes vægt på trafiksikkerhed og spørgsmål vedr. fremkommelighed.

Teknik- og Miljøforvaltningen skal være en aktiv partner i bestræbelserne på at understøtte etableringen af infrastruktur for levering af gas til tung transport. Således vil hovedparten af skraldebilerne skulle køre på gas.

For at kommunen altid kan stille de rigtige krav til indsamlingssystemerne og arbejdets udførelse, skal forvaltningen have et indgående kendskab til markedet og affaldsteknologiens udvikling. Derfor vil vi løbende følge med i udviklingen af driftsteknologi, nye metoder og innovation på affaldsområdet.

Nye kontraktformer

Kommunen vil forsøge nye udbuds- og kontraktformer for at afprøve, om disse kan medvirke til at højne kvaliteten og effektiviteten i affaldsindsamlingen.

Udbudslovgivningen giver mulighed for at benytte andre samarbejdsformer end indgåelse af traditionelle hierarkiske kontrakter efter of-

fentlige EU-udbud. Det kan fx være offentlige-private-partnerskaber (OPP), offentlige-private-innovationspartnerskaber (OPI) eller andre netværkslignende samarbejdsmodeller. Ofte indgås denne type partnerskabskontrakter direkte eller efter udbudsformen ”konkurrencepræget dialog” i stedet for efter offentlige EU-udbud.

Det vurderes, at sådanne partnerskabsaftaler på længere sigt vil kunne være med til at understøtte innovation og udvikling, højne kvaliteten og effektivisere udførelsen af forskellige ydelser inden for affaldsområdet.

I Danmark er de kommunale erfaringer med partnerskabsaftaler på husholdningsaffaldsområdet på nuværende tidspunkt beskedne.

Kommunen finansierer derfor - i samarbejde med to andre parter på affaldsområdet (I/S Vestforbrænding og Århus Kommune) - et 3-årigt Ph.d-studie på Copenhagen Business School med fokus på udviklingen af samarbejdsformer i en branche under forandring.

I samspil hermed og for at opbygge viden inden for området, høste relevante erfaringer, og dermed på længere sigt forberede en evt. større udnyttelse af partnerskabsaftaler på affaldsområdet, skal entreprisen for indsamling af glas udbydes som en partnerskabsaftale efter udbudsformen ”konkurrencepræget dialog”.

Virksomhedsoverdragelse

Da affaldsindsamlingen blev udbudt i 1. generations udbud omfattede udbuddene efter politisk beslutning en virksomhedsoverdragelse af skraldemændene til de nye renovatører. Et led i afviklingen af R98 (og forberedelsen af udbuddene) var en aftale om, at skraldemændene kunne bevare deres daværende løn- og arbejdsvilkår i hele kontraktperioden for 1. generations udbud. Dette blev sikret ved indgåelsen af en særlig lokalaftale om disse forhold (det såkaldte bilag 11 til R98-overenskomsten). Aftalen blev indarbejdet i udbudsmaterialet og blev dermed et kontraktkrav i kontraktperioden. Bilag 11 bortfalder, når de nuværende kontrakter udløber.

Kommunen har ingen juridisk forpligtelse til at virksomhedsoverdrage medarbejderne i forbindelse med udbuddene i 2. generation. Uden virksomhedsoverdragelse vil de kommende tilbudsgivere være stillet friere i forbindelse med udbuddene. Forvaltningen anbefaler, at der ikke stilles krav om virksomhedsoverdragelse.

Kommunen er ikke involveret i de overenskomstmæssige forhold, men forvaltningen vil forberede tilbudsgiverne og arbejdsgiverorganisationerne på, at de kan blive mødt med krav om fastholdelse af de nuværende løn- og arbejdsvilkår fra de medarbejdere, som i dag er omfattet af den særlige lokalaftale.

Forvaltningen vil i dialog med både 3F og ATL/DTL opfordre til, at de overenskomstmæssige forhold er afklarede, inden de første entre-

priser udbydes, således at omkostningsniveauet for løn mv. er kendt på tidspunktet for tilbudsafgivelse.

Ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet vil forvaltningen, i lighed med processen under de gennemførte udbud i 2008-2011, være i dialog med 3F om arbejdsmiljø- og medarbejderforhold.

Vurdering af tilbud

Udbuddene gennemføres som offentlige udbud, og de indkomne tilbud vurderes efter princippet ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”. Udover prisen anvendes tildelingskriterierne miljø, kvalitet (herunder kundeservice) og arbejdsmiljø. Hermed afspejler vurderingen de fire fokusområder effektivitet (pris), kundeservice, miljø og arbejdsmiljø.

I 2. generations udbud har forvaltningen et godt grundlag for at udbyde opgaverne. Et grundlag, som er betydeligt mere detaljeret end det, der fandtes for 1. generation. Forvaltningen kender nu opgaverne til bunds, og har egne erfaringer fra kontraktstyringen og fra samarbejdet med renovatørerne. Derfor stiles der i 2. generations udbud mere omfattende kontraktkrav til renovatørerne, end dem, som findes i de nuværende kontrakter.

Ved vurderingen af tilbuddene under de enkelte kriterier gives point for den måde, hvorpå tilbudsgiver vil imødekomme kommunens kontraktkrav og de konkrete fordele/tiltag, som kommunen ikke allerede har stillet kontraktkrav om. Det vil derfor være begrænset, hvilke fordele/tiltag tilbudsgiverne kan opnå point for, når kontraktkravene lægges på det angivne niveau.

Ved at anvende kriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud” giver kommunen alligevel renovatørerne incitament til og mulighed for at byde ind med nye/andre løsninger/tiltag. Dette kan fx være ændringer i indsamlingslogistikken og organiseringen af arbejdet - områder, hvor renovatørerne har deres største kompetence og viden. Denne mulighed vil forsvinde, hvis tilbuddene evalueres efter kriteriet ”laveste pris”.

Tilbuddene foreslås således vurderet inden for følgende rammer for vægtning af de enkelte underkriterier:

- Pris 70-75 %
- Miljø 10-15 %
- Kvalitet ca. 10 %
- Arbejdsmiljø 5-10 %

Der er en begrænset mulighed for at variere vægtningen inden for kriterierne afhængig af entreprisens art og tidspunktet for det enkelte udbud.

Miljø

For underkriteriet miljø vil evalueringen hovedsageligt omfatte biler-nes miljøstandard. Der vil blive stillet kontraktkrav til bilernes miljøstandard, drivmidler og støjbelastning, men der vil kunne gives ekstra point for fx yderligere støjreduktion, anvendelse af el- eller brintbiler for den lette persontransport eller en højere andel (end krævet) af tunge biler på gas. Øvrige tiltag til reduktion af virksomhedens miljøbelastning (minimering af brændstofforbrug, vask af biler og tøj, energirigtig opvarmning af bygninger mv.) vil også kunne give point.

Kvalitet

Inden for underkriteriet kvalitet (herunder kundeservice) vil der blive stillet mange kontraktkrav til opgavernes udførelse. Evalueringen af underkriteriet vil omfatte en vurdering af de ressourcer (antal biler og mandskab), tilbudsgiverne vil anvende, tilbudsgivers systemer til sikring af en høj og ensartet kvalitet i indsamlingen samt tilbudsgivers rutiner for en hurtig og systematisk opfølgning på og rettelse af fejl og mangler.

Arbejds miljø

Arbejds miljøet er fortsat et vigtigt fokuspunkt, da affaldsindsamling er et område med mange udfordringer i forhold til et godt arbejds miljø. Derfor vil der i kontrakterne blive stillet en lang række kontraktkrav, som kommunen dermed sikre sig bliver overholdt af de fremtidige renovatører. Kontraktkravene omfatter fx krav til bilernes indstigningshøjde og udsyn, krav om ikke ringere løn- og ansættelsesvilkår end i gældende overenskomster, ansættelse af lærlinge/praktikanter, uddannelse, instruktion, arbejds miljøorganisation og arbejds miljøvilkår (arbejdstøj/vask/handsker mv.). Evalueringen af tilbuddene vil omfatte forhold som ressourcer til arbejds miljøarbejdet, ekstra muligheder for uddannelse/jobrotation/omlægninger i arbejdet og øvrige medarbejdergoder (fx sundhedsordninger, opfølgning ved højt sygefravær, forplejning).

Forhold vedrørende entrepriserne

Kraftværksvej

Det er meget vanskeligt at finde grunde i Københavns Kommune, hvor nye eller udenbys renovatører kan etablere sig.

R98's tidligere ejendom på Kraftværksvej ejes nu af Københavns Kommune, og Københavns Ejendomme står for udlejningen. To af kommunens nuværende renovatører lejer sig pt. ind.

Ejendommen på Kraftværksvej er godt lokaliseret for indsamling og transport af affald fra de dele af byen, hvorfra det brændbare affald skal afleveres på Amager Ressourcecenter, og placeringen er ideel for en minimering af kørselsbehovet - til gavn for miljøet (reducering af udledninger og støj), trafiksikkerheden og driftsøkonomien (færre

kørte kilometre og mindre tidsforbrug). Desuden har ejendommen gode faciliteter for skraldemænd og andre ansatte.

Kommunen vil derfor tilbyde brug af faciliteterne på Kraftværksvej i forbindelse med udbuddene. Ved udbud af bydelene Nørrebro, Østerbro, Vesterbro/Kgs. Enghave, Indre by, Amager Ø. og V. kan der blive tale om et krav om, at renovatørerne skal leje sig ind på Kraftværksvej. For de øvrige entrepriser vil Kraftværksvej som udgangspunkt blive tilbudt renovatørerne som en mulighed.

På nuværende tidspunkt (primo 2013) foregår en del afklaringer vedr. den fremtidige brug af Kraftværksvej og bl.a. udbygningen af Amagerforbrænding til det kommende ressourcecenter. Den endelige udformning af eventuelle krav/muligheder i de kommende udbud fastlægges derfor umiddelbart før de enkelte udbudsrunder.

Opdeling i entrepriser

Evalueringen af 1. generations affaldsudbud viste, at bydelsentrepriserne har haft en passende størrelse. De enkelte entrepriser svarer størrelsesmæssigt til entrepriser for en mellemstor provinsby eller kommune i Storkøbenhavn. Derfor fastholdes den nuværende entrepriseopdeling, således at der udbydes 10 bydelsentrepriser og 4 entrepriser dækkende hele byen – nemlig glas, farligt affald, haveaffald og indsamling med mobilsug. Hertil kommer beholderhåndteringsentreprisen, som også dækker hele byen.

Med bydelsentrepriserne fastholdes det overordnede princip om ”én renovatør pr. gård”. Princippet betyder, at hver enkelt gård/ejendom betjenes af den samme renovatør, som er ansvarlig for, at alt affald i gården hentes, og at der ryddes op efter tømning.

Undtagelser fra dette princip er *haveaffald* (som kun i meget begrænset omfang indsamles fra etageejendomme og kun indsamles 9 måneder om året), *glaskuber og beholdere* (som skal tømmes med specielgrej, og som ikke kræver, at renovatøren skal ind i gården), *farligt affald* (som kræver specialbiler og specialuddannet personale) og *mobilsug* (som kræver specialbiler og specialuddannet personale, men renovatøren skal ikke ind i gården).

Kommunen skønner, at antallet af bydelsentrepriser og hyppigheden, hvormed de udbydes, sikrer en sund konkurrence om entrepriserne.

For at sikre bedst mulig konkurrence gives der hverken mulighed for, at renovatørerne kan tilbyde rabat, hvis de tildeles flere entrepriser i samme udbudsrunde, eller sættes begrænsninger for, hvor mange entrepriser en renovatør kan tildeles. Tilbudsgiverne skal dog have mulighed for at tage forbehold for, hvor mange entrepriser, de ønsker tildelt i samme udbudsrunde.

En evt. mulighed for tilbudsgiverne til at yde rabat vil alt andet lige øge muligheden for at entrepriserne i samme udbudsrunde tildeles

samme renovatør og dermed også øge risikoen for skabelsen af et nyt monopol - om ikke andet i perioder. Tilsvarende vil en begrænsning i antallet af entrepriser, som den enkelte tilbudsgiver kan tildeles, også være begrænsende for konkurrencen, da den vil kunne forhindre tilde-
ling af den enkelte entreprise til den tilbudsgiver, som har afgivet det bedste tilbud på netop den entreprise.

Kontraktlængder

Bydelsentrepriserne, beholderhåndteringen samt indsamlingen af haveaffald og farligt affald udbydes fremover med en kontraktlængde på 5 år med overtagelse pr. 1. maj. Indsamlingen med mobilsugbiler får en kontraktlængde på 6 år af hensyn til den betydelige investering i materiel på denne entreprise. Kontraktlængden på glasentreprisen er endnu ikke fastsat af hensyn til det førnævnte Ph.d-studie.

Kontraktlængder på 5 år er det mest anvendte i affaldsbranchen og sikrer grundlæggende, at kommunens ønskede udbudscyklus kan fastholdes. Cyklussen for hver udbudsrunde indebærer, at hovedparten af indsamlingsudbuddene fordeles over tre år, hvorefter der er to år til gennemførelse af et mindre antal udbud, evaluering af udbudsgenerationen og udarbejdelse af strategi for den følgende udbudsrunde.

Alle kontrakter indgås, så kommunen får mulighed for at forlænge kontrakterne i op til to gange et år. Forlængelse skal kun anvendes, hvis forvaltningen vurderer, at der er specielle grunde hertil (fx forvaltningens ønske om at flytte enkelte udbud fra en runde til en anden, eller at udbud bliver forsinkede eller skal gå om som følge af formelle fejl i udbudsprocessen, en vindende tilbudsgivers springen i målet eller en klagesag for Klagenævnet for Udbud).

Udnyttelse af forlængelserne alene efter ønske fra renovatørerne, fx med baggrund i et godt samarbejde, vil være i modstrid med forvaltningens ønske om kontinuerligt at sikre en udvikling af de bedste tekniske og organisatoriske metoder (fx miljø-, arbejdsmiljø- og trafik-sikkerhedsmæssige bedre biler, mindre belastende arbejdsmetoder eller krav om sociale eller etiske klausuler). Et ønske, der imødekommes ved jævnlige udbud, så kravene på de enkelte områder kan ændres/skærpes fra gang til gang.

Overgang til nye renovatører

Udbudsprocesserne planlægges med en periode på 6 måneder fra kontraktunderskrift til indsamlingsstart. De nye renovatører får således et halvt år til at planlægge det praktiske indsamlingsarbejde, ansætte personale, indkøbe biler, evt. finde egnet lokalitet mv. Denne periode viste sig passende ved 1. generations udbud.

Der planlægges ligeledes med en indkøringsperiode på 3 måneder efter entreprisestart. I indkøringsperioden arbejder forvaltningen og renovatørens personale meget tæt sammen for at sikre den bedste overgang fra den tidligere renovatør til den nye, og bl.a. rutiner for

overførsel af data og praktisk opfølgning på de enkelte uregelmæssigheder fastlægges, afprøves og indkøres. I denne periode sættes bodssystemet ikke i værk.

Økonomi

Forvaltningen vurderer, at der i 2. generations udbud vil blive tale om en god konkurrence om entrepriserne. Markedet i København er nu kendt blandt de mulige tilbudsgivere, og fire renovatører har fået praktiske erfaringer i byen. Tilbudsgivernes usikkerheder i 1. generation vedr. bl.a. virksomhedsoverdragelse af medarbejderne og overtagelse af materiel er blevet væsentligt mindre, og alle større danske renovatører giver udtryk for, at de er interesserede i at byde på entrepriserne i København.

Forvaltningen forventer på den baggrund, at de totale udgifter til indsamling af husholdningsaffald vil falde. I 1. generations bydelsudbud faldt enhedspriserne hen over de tre udbudsrunder markant, og det forventes, at prisen i de først udbudte bydele vil falde noget i forhold til det, som kommunen betaler i dag. Der forventes også et prisfald i de øvrige bydele, men det vil afhænge af de aktuelle konkurrenceforhold.

Forvaltningen har fået et godt grundlag for at kunne sammenholde og vurdere de tilbud, som kommer ind i 2. generations udbud, idet de udbudte entrepriser vil være direkte sammenlignelige med entrepriserne i 1. generation.

Det forventede prisfald i forbindelse med udbud og evt. effektiviseringer i ordningerne skal medvirke til at skabe økonomisk råderum for nye initiativer i forbindelse med Ressource- og Affaldsplan 2018.

Tidsplan for 2. generations affaldsudbud

Der foretages enkelte mindre tilpasninger af den tidligere udbudsplan i forbindelse med 2. generations udbud.

Kontraktperioden for haveaffald vil i fremtiden følge kalenderåret af hensyn til den årtidsbestemte indsamling. Det vil betyde en forlængelse af den nuværende kontrakt til 31. december 2014.

Udbuddet af indsamling af glas udløber som det første i april 2014. Den nuværende kontrakt forlænges med et år, så entreprisen kan udbydes som en partnerskabsaftale og som del af 2. runde.

I 1. generations udbud bestod 2. udbudsrunde kun af to udbud, og en udskydelse af udbuddet af indsamling af glas vil betyde, at arbejdet med udbuddene fordeles mere jævnt.

2. generations affaldsudbud gennemføres således efter nedenstående, overordnede tidsplan.

Entreprise/runde	Tidspunkt for kontraktindgåelse	Dato for entreprisestart
1. runde		
Valby	Februar 2014	1. sept. 2014
Vanløse	Februar 2014	1. sept. 2014
Bispebjerg	Februar 2014	1. sept. 2014
Brønshøj/Husum	Februar 2014	1. sept. 2014
Haveaffald i hele byen	Forår 2014	1. jan. 2015
2. runde		
Nørrebro	November 2014	1. maj 2015
Østerbro	November 2014	1. maj 2015
Glas i hele byen	November 2014	1. maj 2015
3. runde		
Vesterbro/Kgs. Enghave	November 2015	1. maj 2016
Indre by	November 2015	1. maj 2016
Amager Øst	November 2015	1. maj 2016
Amager Vest	November 2015	1. maj 2016
Farligt affald i hele byen	November 2015	1. maj 2016
Øvrige udbud		
Beholderhåndtering	Maj 2016	1. nov. 2016
Indsamling med mobilsugebil	November 2016	1. maj 2017