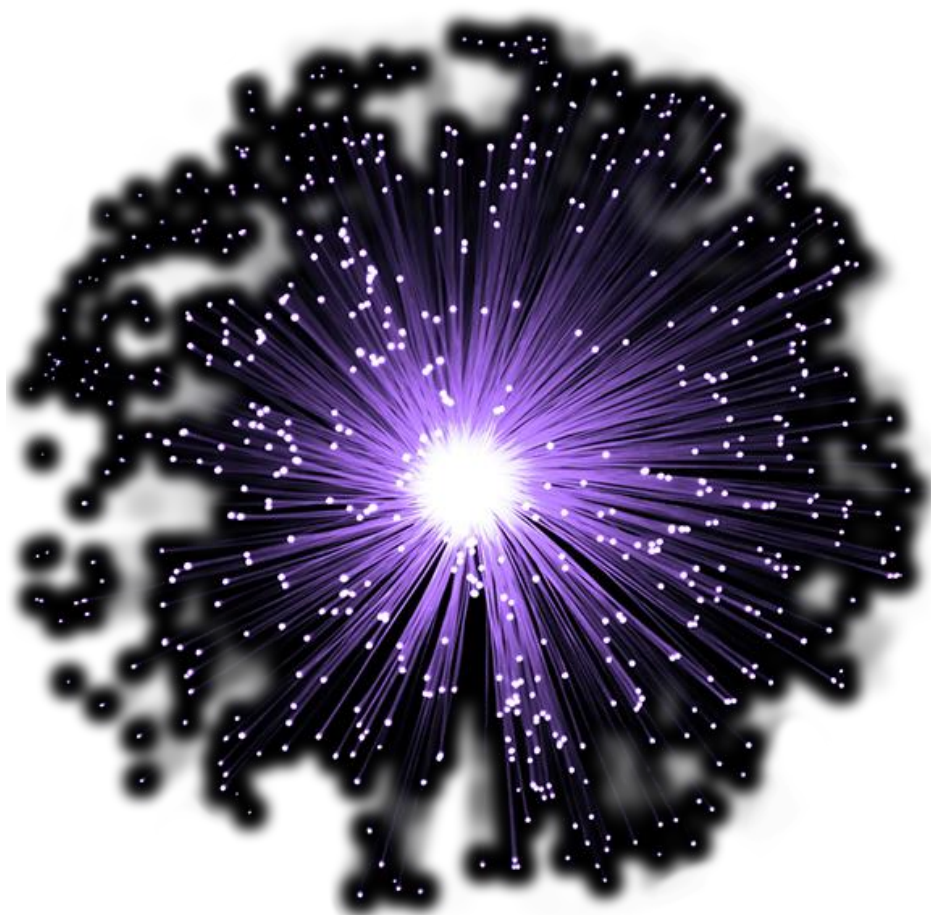




Renovasjonsetaten| Oslo Kommune

Gjennomgang av anskaffelsesprosess og
kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten

Innhold

SAMMENDRAG.....	4
1. INNLEDNING.....	12
2. MANDAT	13
3. LESERVEILEDNING OG DEFINISJONER	14
4. METODE.....	15
5. VURDERINGSKRITERIER	17
5.1 INNLEDNING.....	17
5.2 OPPDRAGSGIVERS PÅVIRKNINGSMULIGHETER TIL Å SIKRE EN FORRETNINGSMESSIG KONKURRANSE	17
5.3 LOVENS FORMÅL OG GRUNNLEGGENDE KRAV TIL ANSKAFFELSEN.....	18
5.4 OM KVALIFIKASJONSKRAV, KRAVSPESIFIKASJON OG TILDELINGSKRITERIER.....	19
5.5 DET ØKONOMISK MEST FORDELAKTIGE TILBUDET	20
5.6 ANSKAFFELSESPROTOKOLL	20
5.7 UNORMALT LAVT TILBUD I FORHOLD TIL YTTELSEN SOM TILBYS	20
5.8 LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR	22
5.9 INTERNE RUTINER – OVERORDNET NIVÅ OSLO KOMMUNE.	22
5.9.1 Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013-2016	22
5.9.2 Virksomhetsleders/daglig leders aktivitetsplikt i anskaffelsesprosessen	23
5.9.3 Interne rutiner MOS.....	24
5.9.4 Interne rutiner Renovasjonsetaten	24
6. ANSKAFFELSESPROSESSEN	25
6.1 KRONOLOGISK GJENNOMGANG FRA PROSJEKTOPPSTART TIL KONTRAKTSTILDELING	25
6.2 PROSJEKTMANDAT	26
6.3 ORGANISERING AV ANSKAFFELSESPROSJEKTET	27
6.4 MARKEDSUNDERSØKELSER	29
6.5 VURDERINGER KNYTTET TIL INNHENTING I EGEN REGI.....	30
6.6 NY TEKNOLOGI.....	30
6.7 SPRÅKKRAV.....	31
6.8 KONTRAKTINNDELING OG KONTRAKTSLENGDE	31
6.8.1 Inndeling og oppstartstidspunkt for kontraktsområdene	31
6.8.2 Kontraktslengde	32
6.9 VURDERINGER KNYTTET TIL ANTALL LEVERANDØRER OG LEVERANSESIKKERHET	32
6.10 VURDERING AV SKIFTORDNINGER	36
6.11 BESLUTNINGER 5. GEN. RENOVASJONSKONTRAKT	37
6.12 RISIKOVURDERINGER AV ANSKAFFELSEN	38
6.13 UTARBEIDELSE OG KVALITETSSIKRING AV KONKURRANSEGRUNNLAG	39
6.14 KONKURRANSEGRUNNLAGET.....	41
6.14.1 Endringer i konkurransegrunnlaget sammenlignet med 4. gen. kontrakt	41
6.14.2 Kvalifikasjonskrav i 5. generasjon	42
6.14.3 Tildelingskriterier.....	43
6.14.4 Kravspesifikasjon.....	44
6.14.5 Kontrakt.....	45
6.15 KONKURRANSEGJENNOMFØRING	45
6.15.1 Tilbudskonferanse	45
6.15.2 Mottak og evaluering av tilbud	45
6.15.3 Oppfølging av Veirenos pristilbud.....	47
6.16 BEKYMNINGER ETTER TILDELING.....	48
6.17 DIALOG MED MOS I ANSKAFFELSESPROSESSEN.....	49
6.18 VURDERING AV ANSKAFFELSESPROSESSEN	49

7. MOBILISERINGSFASEN.....	51
7.1 OPPSUMMERING AV MOBILISERINGSFASEN	51
7.2 RENS MOBILISERING	52
7.3 RISIKOANALYSE OG BEREDSKAP	53
7.4 EKSTERN KVALITETSSIKRING AV MOBILISERINGSPROSESSEN	54
7.5 OPPFØLGING AV VEIRENOS DRIFTSKAPASITET	55
7.5.1 Oppjustering av Veirenos kapasitet	55
7.5.2 Rekruttering av renovatører	56
7.5.3 Oppfølging av Veirenos økonomi	57
7.6 ENDRING AV RUTER.....	57
7.6.1 Logistikkplan fra Veireno som viser at «kabalen går opp»	58
7.6.2 Opplæring i nye ruter	59
7.7 OVERLEVERING AV NØKLER TIL VEIRENO	59
7.8 TEKNOLOGI	60
7.9 SAMARBEID OG KOORDINERING MED ENERGIGJENVINNINGSETATEN (EGE).....	61
7.10 ETABLERING AV RENS REGIME FOR KONTRAKTSOPPFØLGING AV VEIRENO	61
7.11 DIALOG MED BYRÅDSAVDELING FOR MILJØ OG SAMFERDSEL (MOS)	62
7.12 ANDRE FORHOLD VEDRØRENDE MOBILISERINGEN	63
7.13 VURDERING AV MOBILISERINGSFASEN.....	63
8. KONTRAKTSOPPFØLGINGSFASEN	66
8.1 KRONOLOGI.....	66
8.2 PROBLEMENE I AVFALLSINNSAMLINGEN OG ÅRSAKER TIL PROBLEMENE	70
8.3 KONTRAKTSOPPFØLGING	71
8.4 KLAGER, KLAGEKONTROLL OG PUBLIKUMSOPPFØLGING	72
8.4.1 Oppfølging av klager.....	72
8.4.2 Overtakelse av driftsrelaterte oppgaver som i kontrakten var tillagt Veireno	73
8.5 BEREDSKAP: RENS HÅNDTERING AV LEVERANSESVIKTEN	73
8.6 RENS OPPFØLGING AV VEIRENOS ØKONOMI.....	75
8.7 OPPFØLGING AV LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR	76
8.8 DIALOG MED MOS	78
8.9 VURDERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGSFASEN	81
9. VURDERINGER	84
9.1 ANSKAFFELSESPROSESSEN.....	85
9.2 MOBILISERINGSFASEN.....	86
9.3 KONTRAKTSOPPFØLGINGSFASEN.....	88
10. FORSLAG TIL TILTAK	91
 VEDLEGG: PROBLEMSTILLINGER I MANDATET	 92

Sammendrag

Renovasjonsetaten er Oslo kommunes forvaltningsetat for avfallshåndtering, og skal sørge for en miljø- og kostnadseffektiv avfallshåndtering i Oslo og tilrettelegge for avfallsforebygging, ombruk og gjenvinning. Renovasjonsetaten har et lovpålagt ansvar for innsamling av husholdningsavfall i Oslo kommune. Arbeidet med Oslo kommune sin anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter ble påbegynt av Renovasjonsetaten i slutten av 2013.

Deloitte har fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av 5. generasjons anskaffelsen. Gjennomgangen er basert på data som er samlet inn gjennom intervjuer og dokumentanalyse. Datainnsamlingen er rettet mot de tema som framgår av Mandatet. Gjennomgangen dekker i hovedsak perioden fra prosjektet ble påbegynt i 2013 og fram til 16. januar 2017 da oppstartsmøtet for gjennomgangen ble gjennomført.

Deloitte skal besvare følgende problemstillinger:

- Har REN gjort alt som rimelig kan forventes for å unngå å komme i en situasjon med svikt i leveransen, og for å rette opp i problemene når de først har inntruffet?
- Har REN vært tilstrekkelig bevisst sitt ansvar som offentlig oppdragsgiver når det gjelder risiko for brudd på regler om lønns- og arbeidsvilkår?

Gjennomgangen skal fokusere på følgende forhold:

- I hvilken grad er relevante rettsregler og kommunens interne krav etterlevd i tilknytning til anskaffelsen av renovasjonstjenester?
- Kvalitet i anskaffelsesprosessen
- Kvalitet i kontraktsoppfølgingen

Arbeidet med Oslo kommune sin anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter var organisert som et prosjekt med en styringsgruppe som utgjorde ledergruppen i Renovasjonsetaten.

Kunngjøringen ble lagt ut på Doffin/TED i mars 2015 med frist for å levere tilbud 5. mai 2015. Konkurransen om innhenting av husholdningsavfall i Oslo ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse¹. Kontrakt ble signert 2. september 2015 med oppdragsstart 3. oktober 2016. Etter at en anskaffelse er gjennomført og kontrakt signert, gjelder i utgangspunktet kontraktsrettslige rettsregler. Tilbyder har et ansvar for å levere tjenesten i samsvar med kontrakt. Kontrakten ble terminert i februar 2017.

En anskaffelse er en administrativ beslutning som skal følge rettsregler som regulerer anskaffelsen, og er ikke gjenstand for en politisk prosess eller avgjørelse. I strategi for anskaffelser for Oslo kommune går det fram at virksomhetene har ansvar for å forestå egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett samt at virksomhetsleder/daglig leder tidlig i prosessen må ta ansvar for viktige strategiske valg knyttet til anskaffelsen.

Det er ikke framlagt dokumentasjon eller fremkommet opplysninger som tilsier at det er gitt spesifikke styringssignaler fra politisk eller administrativt nivå/ byrådsavdelingen til Renovasjonsetaten utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styrende dokumenter. Dette gjelder krav og forventninger bl.a. knyttet til arbeidsmiljøloven, sosial dumping, miljø og innovasjon. All kommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og overordnet nivå er som hovedregel kanalisert gjennom direktør for Renovasjonsetaten.

Renovasjonsetaten har etterlevd grunnprinsippene i LOA § 5 ved gjennomføring av anskaffelsen av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Renovasjonsetaten har fulgt lovgivers intensjon om å sikre konkurranse, etterprøvnbarhet, likebehandling, forutberegnelighet, herunder sørget for at leverandører av ulik størrelse og erfaring har hatt anledning til å levere tilbud. Oppdraget er tildelt den leverandør som basert på Renovasjonsetatens evaluering er vurdert til å ha «det økonomisk mest fordelaktige» tilbudet i samsvar med de tildelingskriterier som fremgår av konkurransegrunnlaget. Føringer for gjennomføring av konkurransen som er nedfelt i styrende dokumenter for Oslo kommune, herunder blant annet lønns og arbeidsvilkår, innovasjon og miljø, er etterlevd.

¹ Anskaffelsen oversteg EØS-terskelverdiene og fulgte lov om offentlige anskaffelser 1999 (heretter LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser 2006 (heretter FOA) Del I og Del III.

På den annen side har ikke konkurranseutsettelsen av renovasjonstjenester i Oslo effektivt bidratt til at Renovasjonsetaten når sine mål jf. Oslo kommunes anskaffelsesstrategi. I strategien går det fram at «enhver anskaffelse skal bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål».

Deloitte kan ikke se at etaten gjennom anskaffelsen i tilstrekkelig grad har utnyttet muligheter² i regelverket for å sikre en robust og bærekraftig renovasjonsinnsamling i forbindelse med 5. generasjons kontrakten. Utformingen av tilbudsforespørselen har ikke sørget for at Oslo kommune har hatt tilstrekkelig kunnskap/ sikkerhet om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse, driftsmodell eller kompetanse til å prise et omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag forsvarlig. Etter Deloitte's mening har Renovasjonsetaten valgt bort flere mekanismer i anskaffelsen som samlet eller enkeltvis kunne redusert risiko for svikt i leveransen.

Deloitte kan ikke se at Renovasjonsetaten i tilstrekkelig grad har klart å utnytte den renovasjonsfaglige kompetansen i etaten til å gjennomføre en anskaffelse som sikret tilstrekkelig leveransesikkerhet i innsamlingen av avfall i Oslo kommune. Dersom Renovasjonsetaten hadde utnyttet renovasjonsfaglig kompetanse i etaten på en bedre måte ville etaten etter Deloitte's mening tidligere avdekket manglende sammenheng mellom ressurser som var nødvendig for oppdraget og Veirens tilbud.

Det er ikke framlagt habilitetserklæringer for sentralt personell i Renovasjonsetaten i forbindelse med gjennomføring av anskaffelsen. Deloitte har ut fra framlagt dokumentasjon ikke avdekket problemstillinger som gir grunnlag for å stille spørsmål ved habilitet knyttet til ansatte som har vært involvert i anskaffelsen.

I tilbakemeldinger på rapporten er det stilt spørsmål ved om hvorfor Deloitte opplyser om at det ikke er framlagt habilitetserklæringer. Deloitte har undersøkt dette forholdet på grunn av at en av problemstillingene i mandatet er å avklare om det foreligger «etterprøvbare habilitetserklæringer». Gjennomgangen viser at det ikke er et krav i Oslo kommune til å signere skriftlige habilitetserklæringer i forbindelse med anskaffelser.

Anskaffelsesprosessen

Den største påvirkningsmulighet for å sikre en robust og forsvarlig anskaffelse ligger i forberedelsesfasen, herunder bl.a. utforming av kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier. Gjennomgangen viser etter Deloitte's mening at Renovasjonsetaten gjennom sin planlegging, forberedelse og gjennomføring av anskaffelsen ikke i tilstrekkelig grad har klart å innarbeide nødvendige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende leveransesikkerhet i Oslo kommunes avfallsinnsamling.

Prosjektet har i separate saksutredninger påpekt at hhv. skiftordninger, ingen underleverandører, ny teknologi, ikke tilrettelegging for flere leverandører mm, øker Oslo kommunes sårbarhet i avfallsinnsamlingen. Det er ikke utarbeidet en vurdering som synliggjør den samlede risikoen ved disse løsningene, i kombinasjon med oppstart av alle kontraktsområder samtidig. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om styringsgruppen hadde gjort de samme beslutningene dersom en slik risikovurdering hadde blitt gjennomført.

I RENs anskaffelsesprosjekt skulle det foretas valg av ulike løsningsalternativer som påvirket anskaffelsen. Til sammen dreide dette seg om 24 sentrale forhold. Gjennomgangen viser at Renovasjonsetaten innenfor samtlige løsningsalternativer av stor betydning for leveransesikkerhet, valgte den løsningen som ga etaten dårligst leveransesikkerhet. Dette gjelder innenfor saker om ny teknologi, (ikke) tilrettelegging for flere leverandører³, (ikke) bruk av underleverandører, (tillate) skiftordninger. Gjennomgangen viser at prosjektet gjennom flere av disse sakene hadde påpekt risiko knyttet til leveransesikkerhet relatert til den løsningen som senere ble besluttet av styringsgruppen.

Etaten hadde i tillegg tatt ut de siste opsjonene i forrige kontrakt (4. gen), slik at samtlige fire kontraktsområder ville starte opp samtidig 3. oktober 2016. Dette bidro også til økt risiko for svikt i avfallsinnsamlingen, spesielt dersom REN skulle ende med én leverandør som skulle gjennomføre avfallsinnhenting i alle kontraktsområdene samtidig. Det var i 5. gen. også inntatt vesentlig flere ytelseskrav i kontraktene sammenlignet med tidligere kontraktsperioder som leverandør(er) skulle ivareta.

I motsetning til 4. generasjonskontrakten som ble gjennomført med forhandling, ble 5. generasjonskontrakten gjennomført som en åpen tilbudskonkurranse uten mulighet for å utfordre leverandørene når det gjelder realistisk

² Med muligheter siktes blant annet til krav om minst to leverandører, tillate underleverandører, krav til leverandør om å dokumentere driftsmodell for oppdraget, etc.

³ Se definisjon i kapittel 3

sammenheng mellom tilbudt pris, driftsmodell, personellressurser, utstyr mm. Prosjektleder for 5. gen og innkjøpssjef i REN opplyser i tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at: «Konkurranse med forhandling ble benyttet i 4. generasjonskontrakter. I påfølgende KOFA sak (2008/136) og senere rettssaker ble det fastslått at konkurranse med forhandling var ulovlig. REN valgte derfor i 5. generasjons kontrakt en åpen anbudskonkurranse». Innsamling av husholdningsavfall er en prioritert tjeneste, jf. FOA vedlegg 5. Deloitte viser til premiss 74 og 75 i nevnte KOFA sak, og stiller spørsmål ved om KOFAs avgjørelse gir grunnlag til å hevde på generelt grunnlag at konkurranse med forhandling var ulovlig i 5. gen. anskaffelsen. Etter Deloitte's mening burde REN i større grad undersøkt og utredet muligheten for å benytte konkurranse med forhandling før anskaffelsesprosedyre ble endelig valgt.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten gjennomgående har valgt bort mekanismer i anskaffelsen som samlet eller enkeltvis kunne redusert risiko for svikt i avfallsinnsamlingen/leveransene.

Gjennomgangen viser at styringsgruppen kort tid før sentrale beslutninger ble foretatt, var uenig i at løsninger som etter Deloitte's mening førte til redusert leveransesikkerhet skulle velges. Dette gjaldt beslutning om tillatelse til skiftordninger og valg om å ikke tilrettelegge for flere leverandører. Det mangler dokumentasjon som forklarer hvorfor styringsgruppen endret synspunkt i disse sakene.

Deloitte mener at saksomfanget i anskaffelsesprosjektet kan ha medført at prosjektet/styringsgruppen ikke har klart å ha et tilstrekkelig samlet fokus på kritiske krav og løsninger som skulle sikre at avfallet fra 3. oktober 2016 ble samlet inn fullstendig og til riktig tid.

Prosjektarbeidet har vært spredt på mange ressurser som i varierende grad har renovasjonsfaglig kompetanse. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om prosjektet hadde besluttet tilsvarende løsninger dersom personell med kompetanse på operativ renovasjonsdrift i større grad hadde blitt involvert i kritiske deler av prosjektarbeidet/anskaffelsen.

Etter at anskaffelsesprosjektets 24 saker var besluttet av styringsgruppen, hadde Renovasjonsetaten fremdeles mulighet til å sikre bedre leveransesikkerhet gjennom blant annet utforming av konkurransens kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Gjennomgangen viser at tildelingskriteriene bestod av pris (75 %), oppdragsforståelse (15 %) og miljø (10 %).

Det var ingen krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell som ivaretok oppdragets leveransekrav og sammenhenger med hensyn til ruter, mannskap, biler, etc., som grunnlag for kontraktstildeling. Utformingen av tilbudsforespørselen sørget etter Deloitte's mening derfor ikke for at Oslo kommune har hatt tilstrekkelig kunnskap/sikkerhet om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse, driftsmodell eller kompetanse til å prise et omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag forsvarlig.

Etaten hadde på tidspunktet for kunngjøring av konkurransen estimert kontraktsverdien til 1,25 milliarder. Renovasjonsetaten mottok fra Veireno et pristilbud (MNOK 420) som var vesentlig lavere enn dette og betydelig lavere enn nest billigste tilbyder. Nest billigste tilbyder var ca. 20 % dyrere enn Veireno. REN ba før innstilling til valg av leverandør, om at Veireno redegjorde for sitt pristilbud.

Gjennomgangen viser etter Deloitte's mening at anskaffelsesgruppen ikke i tilstrekkelig grad utredet problemstillinger knyttet til Veirenos pristilbud, herunder om tilbudet var unormalt lavt i forhold til ytelsen som ble tilbudt. Veirenos pristilbud var basert på en forutsetning om å benytte vesentlig færre renovatører enn i tidligere kontraktsperiode i en to-skift ordning, selv om avfallsmengden var økende og krav til innsamlingen var økt. Renovasjonsetaten hadde i sitt prosjektarbeid selv konkludert med at en skiftordning, slik Veireno la til grunn i sin driftsmodell, krevde flere renovatørtimer enn ett-skift ordningen som var benyttet i eksisterende 4. generasjons kontrakt. Veirenos kostnadskalkyler viste en veldig lav margin for å sikre en eventuell fortjeneste og håndtere uforutsette kostnader. I tillegg framgår det i fremlagt dokumentasjon etter Deloitte's mening, at Veireno ikke hadde inkludert alle relevante kostnader i sin kostnadskalkyle. Veirenos tilbudsdokumentasjon viser etter Deloitte's mening også at leverandørens finansielle kapasitet ikke var spesielt robust sett i forhold til kontraktens omfang.

Et tilbud kan avvises dersom en lav pris utgjør en risiko for gjennomføring av leverandørens kontraktsforpliktelser. Eksempler på dette er at prisen indikerer dårlig kvalitet på tjenestene, eller utgjør en fare for leverandøren økonomiske stilling som igjen kan påvirke leverandørens gjennomføringsevne.

Renovasjonsetaten brukte kort tid på å vurdere Veirenos pristilbud og tilhørende kostnadskalkyler. Med de «røde flaggene» som kalkylene og Veirenos redegjørelse innebar, burde vurderingen blitt løftet til et høyere nivå i organisasjonen, forankret og utredet og vurdert på en mer grundig måte. Det kan stilles spørsmål ved om

Veirenos pristilbud hadde blitt akseptert dersom riktig kompetanse hadde blitt inkludert i etatens vurdering/beslutning. Vi viser her til etatens krav om økt antall renovasjonsarbeidere i mobiliseringsfasen (se under).

Deloitte mener at anskaffelseskomiteen ikke har hatt den involvering i anskaffelsen som var forutsatt i Oslo kommunes veiledning for anskaffelseskomiteer. Komiteen avholdt kun ett møte i tilknytning til anskaffelsen. På dette møtet var ikke samtlige komiteemedlemmer tilstede.

Mobiliseringsfasen

Gjennomgangen viser at Renovasjonsetatens ledelse tildelte ressurser og etablerte et grundig regime for å forsøke å sikre at både etaten og Veireno var tilstrekkelig forberedt til kontraktoppstart. Dokumentasjonen viser at det var svært mange krav som skulle innfris før kontraktoppstart. Etter Deloitte's vurdering viser gjennomgangen at etaten i sin mobilisering ikke i tilstrekkelig grad hadde tilfredsstillende fokus på enkelte sentrale forhold knyttet til Veirenos leveranser.

Renovasjonsetaten hadde behov for en forsikring fra Veirenos side om at selskapets driftsmodell var forsvarlig ved oppstart 3. oktober 2016. Deloitte kan ikke se at Renovasjonsetaten ved kontraktoppstart sørget for at etaten hadde tilstrekkelig sikkerhet for at det var en forsvarlig sammenheng mellom innsatsfaktorene ressursinnsats i form av personell, rutedimensjonering i forhold til lagsammensetning og arbeidsbelastning pr lag fra Veirenos side, slik at oppdraget dermed var dokumentert realistisk gjennomførbart.

Kontrakten stiller krav om at Renovasjonsetaten skulle godkjenne ruteendringer for rest- og papiravfall senest fire måneder før oppstart. Etaten opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 at bestemmelsen ble praktisert slik at ruter etter en konkret vurdering kunne endres også etter dette tidspunkt. Gjennomgangen viser at Veireno foretok endringer i rutene tett opp til kontraktoppstart. Renovasjonsetaten ble i en ekstern kvalitetssikringsrapport advart om at Veireno planla for ambisiøse ruter. Med flere endringer rett før kontraktoppstart kan Deloitte ikke se at REN hadde mulighet til å korrigere det som eventuelt ble vurdert som ikke-gjennomførbare ruter.

Det går i gjennomgangen videre fram at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad kvalitetssikret at Veirenos renovatører fikk tilstrekkelig opplæring i nye ruter av Veireno.

Ved kontraktoppstart var det flere av Veirenos renovatører som ikke hadde gjennomført pålagt sikkerhetskurs.

Deloitte mener at etaten i samtlige deler (vurdering av tilbudet, etter kontraktstildeling og etter kontraktoppstart) av 5. generasjonskontrakten har hatt for lite oppmerksomhet rettet mot Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget.

I mobiliseringsfasen krevde Renovasjonsetaten at Veireno skulle sørge for vesentlig større kapasitet på biler og mannskap enn det som var lagt til grunn i Veirenos pristilbud. Dette var i utgangspunktet forsvarlig ut i fra et driftsperspektiv med tanke på at Veireno i sitt pristilbud hadde presentert kostnadskalkyler som la til grunn vesentlig lavere kapasitet enn i tidligere kontrakter.

Samtidig ga kravene om økt kapasitet, Veireno vesentlige dårligere økonomiske forutsetninger for kontraktsleveranse. Kravet om ekstra renovatører påførte etter Deloitte's mening Veireno en ekstrakostnad på mer enn MNOK 1,5 per måned fra kontraktoppstart. I Veirenos pristilbud var det etter Deloitte's beregninger en svært lav buffer for å sikre uforutsette kostnader og en eventuell fortjeneste (MNOK 2,2 per år). Renovasjonsetatens kredittvurderinger våren 2016 viste at Veirenos kreditt-rating var redusert fra «beste kreditt-rating» til «god kreditt-rating», og at Veirenos egenkapital var redusert fra ca. MNOK 16,7 til MNOK 10,5. Det kreves for øvrig lite med hensyn til omsetning og andre indikatorer for å få innvilget god kreditt-rating.

Med Renovasjonsetatens krav til oppbemanning i mobiliseringsfasen, burde varsellampene etter Deloitte's mening begynt å lyse i etaten med hensyn til Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Dersom Veireno etter kontraktoppstart ikke kunne nedjustere påkrevd kapasitetsøkning, ville det det ikke være usannsynlig at leverandøren kunne få alvorlige økonomiske problemer. Veirenos kapasitet var ved oppstart 3. oktober 2016 i samsvar med den bemanning som var benyttet av leverandørene i 4. generasjonskontrakten. Etaten konkluderte i sin utredning i forbindelse med anskaffelsesprosjektet for 5. generasjon, at to-skiftsordninger krevde mer mannskap enn den arbeidstidsordningen som ble benyttet i eksisterende kontrakt (4. generasjon). Det går fram at

Renovasjonsetaten i mobiliseringsfasen for 5. generasjons kontrakten mente at 130 renovatører kunne være normalbemanning «en tid».

Gjennomgangen viser videre at det i Renovasjonsetaten ikke har vært tilfredsstillende intern kommunikasjon og informasjonsutveksling om Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Det framstår for Deloitte som seksjonen som har fulgt opp Veireno etter kontraktstildeling, ikke har vært tilstrekkelig kjent med de økonomiske forutsetningene Veireno har lagt til grunn i sin driftsmodell.

Etter Deloitte vurdering kan det stilles spørsmål ved om Renovasjonsetaten, da de så at de måtte kreve oppjustering av Veirenos driftskapasitet, burde fått utredet om det var mulighet for eller grunnlag for å utlyse en ny konkurranse på grunn av usikkerhet knyttet til potensielt alvorlige eller vesentlige endringer i Veirenos økonomiske forutsetninger for å gjennomføre oppdraget. Utlysning av ny kontrakt ville i så fall måtte innebære en heving eller oppsigelse av eksisterende kontrakt, mest sannsynlig med negative økonomiske konsekvenser for Oslo kommune.

I Kommuneadvokatens tilbakemelding 20. april 2017 på Deloitte rapport blir det opplyst:

«Etter min vurdering underkommuniseres det (i rapporten) at på tidspunktet for mobilisering og oppstart, var kontrakten inngått. Selv om det – som Deloitte peker på - var grunn til å frykte at kontrakten ikke kunne bli gjennomført som avtalt, er det etter min vurdering tvilsomt om det på dette tidspunkt ville vært adgang til å heve kontrakten, og en oppsigelse ville trolig innebære at kommunen måtte utbetalt en betydelig erstatning.»

Etter Deloitte mening framgår det av gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke etablerte en tilfredsstillende beredskap før kontraktoppstart. Kun én leverandør, ingen underleverandør, store endringer i ruteoppsettet, ny teknologi m.v., ga stor risiko med hensyn til leveransesikkerhet. REN håndterte denne risikoen i stor grad gjennom å stille krav til Veirenos beredskapsplan og krav om oppjustering av Veirenos kapasitet ved kontraktoppstart.

Når Veireno i tillegg hadde svært dårlige økonomiske forutsetninger for oppdraget, kan Deloitte ikke se at etaten etablerte en forsvarlig beredskap for et scenario med konkurs hos Veireno eller det forhold at leverandøren ikke ville klare å sette inn tilstrekkelige ressurser til å ivareta avfallsinnsamlingen både i et kort og lengre tidsperspektiv.

I tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 opplyser Renovasjonsetaten:

«Det bør presiseres hva en «tilfredsstillende» eller «forsvarlig» beredskap er. Ved heving av kontrakt, vil etter vår mening «tilfredsstillende beredskap» i praksis si at man har en leverandør med tilstrekkelig mannskap og biler i bakhånd til å overta ansvaret for hele innsamlinga på svært kort varsel, noe som i praksis er umulig, eller i hvert fall svært kostbart.»

Deloitte mener at manglende sikkerhetsmekanismer i kontrakten samt økte krav til Veireno i mobiliseringsfasen ga en høyere enn normal risiko for svikt i leveransene eller for at Veireno ville få økonomiske utfordringer/gå konkurs.

Ved (kortsiktig) svikt i leveransene burde Renovasjonsetaten for en samfunnskritisk tjeneste sørget for å ha tilgang på tilstrekkelig enten intern eller ekstern beredskap for å håndtere leveranseutfordringer slik at Oslo kommunes måltall for klager ikke ble vesentlig overskredet.

For et scenario med konkurs burde renovasjonsetaten sørget for at etaten på kort tid ville være i stand til å etablere alternative løsninger som sikret at avfallsinnsamlingen i Oslo ble ivaretatt. Gjennomgangen viser etter Deloitte vurdering at slike alternativer ikke var tilstrekkelig etablert.

Kontraktsoppfølgingsfasen

Renovasjonsetaten oppbemannet Kunde og kontraktseksjonen (KKS) i samsvar med det som var forventede utfordringer ved oppstart av oppdraget. Gjennomgangen viser at etatens Kunde – og kontraktseksjon (KKS) gjorde en grundig jobb med å forberede kontraktsoppfølgingen.

Det ble innhentet prosedyrer for ivaretagelse av kontraktskrav fra Veireno, utarbeidet interne prosedyrer for oppfølging og utarbeidet kontrollplan for detaljerte kontroller av Veirenos ivaretagelse av kontrakten. Gjennomgangen viser at kontrollene og prosedyrene på mange av områdene av naturlige årsaker ikke ble

gjennomført på grunn av den kaotiske situasjonen som oppsto på grunn av omfattende klager på manglende renovasjonsutførelse etter kontraktsoppstart.

Gjennomgangen har etter Deloitte vurdering ikke avdekket at Renovasjonsetaten ikke hadde forberedt et tilstrekkelig regime for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Etaten innarbeidet i kontrakten strengere krav til lønns og arbeidsvilkår, enn de krav som framgår av kontraktstandarden (Norsk Standard 9430), forsøkte å redusere risiko ved ikke å tillate underleverandører, avkrevde egenrapportering fra Veireno, utarbeidet kontrollprosedyrer for oppfølging og benyttet en ekstern revisor til å foreta kontroller forut for og etter kontraktoppstart.

Etter Deloitte vurdering burde REN i den situasjonen som oppstod, likevel i større grad ha kontrollert og kvalitetssikret det omfanget av arbeidstidsbrudd som ble rapportert fra Veireno, og som ble rapportert videre til overordnede nivåer. Veireno hadde ikke fått innvilget dispensasjon fra overtidsbestemmelser som forutsatt, klageomfanget viste at Veireno ikke hadde tilstrekkelig kapasitet for oppdraget og i slutten av oktober rapporterte Veireno flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Med de «rød flaggene» knyttet til manglende etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene som forelå, burde Renovasjonsetaten etter Deloitte mening gjort mer for å sikre at det fulle omfanget av arbeidstidsbrudd ble identifisert, herunder som grunnlag for korrekt rapportering til byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS) og som et grunnlag for iverksetting av tilstrekkelige tiltak.

Gjennomgangen av anskaffelsen viser at det var sammensatte årsaker som førte til at det oppstod problemer med avfallsinnsamlingen i Oslo kommune fra 3. oktober 2016. Dette gjaldt blant annet:

- Nesten 8000 nøkler som måtte sorteres var overlevert siste helg før oppstart og det var én leverandør som skulle håndtere alle kontraktsområdene
- Et eksternt kvalitetssikringsfirma hadde påpekt at flere av rutene virket for omfattende i omfang. Mange ruteendringer skjedde kort tid før kontraktsoppstart, og REN hadde i begrenset grad kvalitetssikret ruteendringene. Over 60 %, eller ca. 400, av rutene var endret.
- Renovatørene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring på rutene
- Det kan etter Deloitte mening stilles spørsmål ved om Veireno hadde tilstrekkelig oversikt over omfanget av oppdraget og hadde planlagt for tilstrekkelig kapasitet ved oppstart av oppdraget
- Veireno hadde ikke overlevert en fullstendig logistikkplan til Renovasjonsetaten som viste at «kabalene» ville gå opp ift planlagt antall biler, fraksjoner, ruter, planlagt m/ mannskap herunder at Veireno kan få på plass en forsvarlig logistikk og foreta en innsamling med det «materialet» og de rutene som Veireno har planlagt
- At det var innført flere teknologiendringer i forbindelse med oppstart.
- Veireno skulle endre eksisterende arbeidstidsmønstre gjennom innføring av skiftordning. Både Renovasjonsetaten og Veireno visste av erfaring at dette ikke uten videre var uproblematisk.
- Veireno hadde ikke fått dispensasjon for utvidet arbeidstid ved kontraktstart 3. oktober 2016.
- Veireno stilte med mindre kapasitet til driftsadministrasjon enn det ble gjort i forbindelse med gjennomføring av 4. generasjonskontrakten selv om 4. generasjonskontrakten hadde færre krav og ingen to-skifts ordning.
- Forsinkelser knyttet til Veirenos levering av avfall på grunn av nedetid (anleggsrevisjoner etc.) på Energigjenvinningsetatens (EGE) mottaksanlegg.
- Mange renovatører ble rekruttert kort tid før kontraktsoppstart
- Mange renovatører hadde kort tid før kontraktoppstart ikke fått opplæring ved mottaksstasjonene for avfall og ved oppstart var det fremdeles leverandører som ikke hadde tatt sikkerhetskursen.
- Personell hos Veireno som ikke fikk tilgang til EGEs anlegg på grunn av at EGE mente personellet ikke ivaretok anleggets HMS-bestemmelser.
- Renovasjonsetatens beredskap besto i stor grad av at Veireno hadde tilstrekkelig beredskap. REN hadde ingen andre kontraktsleverandører eller underleverandører for beredskap dersom leveransene kravene ikke ble ivaretatt fra Veireno
- Mørketiden var påbegynt og det var vanskelig å finne fram på rutene i enkelte av områdene
- Forsinkelser knyttet til trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.
- I tillegg blir det opplyst at det alltid oppstår problemer som er vanskelig å forutse. Eksempler på dette er manglende samsvar mellom bilstørrelse og hentestedet for avfall og kommunikasjonsutfordringer mellom Veirenos renovatører og kommunens ansatte på mottaksanleggene

Forutsetningene for Veirenos avfallsinnsamling var fastsatt i kontrakt mellom Oslo kommune og Veireno. Oslo kommune var i likhet med Veireno forpliktet til å forholde seg til kontraktens innhold. Kommunens handlingsrom

var dermed begrenset av kontrakten som regulerte anskaffelsen og den tilleggsberedskap som Renovasjonsetaten hadde tilgang til.

På grunn av manglende beredskap/ tilstrekkelig forberedelse for å sikre en nødvendig beredskap, ser Deloitte at Oslo kommune kom i en situasjon hvor det åpenbart ble vanskelig å heve Veirenos kontrakt. Ved heving ville oppdraget mest sannsynlig blitt terminert innen kort tid. Uten en forsvarlig beredskap eller forsvarlige tiltak for å sikre kontinuitet i avfallsinnsamlingen kunne situasjonen knyttet til avfallsinnsamling derfor blitt forverret ved en heving av kontrakten.

Deloitte registrerer at Kommuneadvokaten i korrespondanse med Byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel (MOS) og Renovasjonsetaten i midten januar 2017 påpeker at det vil være en risiko for at et hevingskrav ikke vil være juridisk holdbart, og at kommunen i et slikt tilfelle vil kunne eksponere seg for et ikke ubetydelig erstatningsansvar. Kommuneadvokaten har påpekt at fremtidige kontrakter bør være mer presis hva gjelder kommunens adgang til å heve direkte ved å benytte den lavere hevingsterskel ved brudd på lønns og arbeidsvilkår.

I følge byrådsavdelingen ble det i styringsdialogen gitt tydelige signaler til REN om at økonomien ikke skulle være en begrensning når det gjaldt å få orden på situasjonen

Med utgangspunkt i konkurransegrunnlaget/kontrakten var det fastsatt en innkjøringsperiode på 4 – 6 uker hvor det var akseptert driftsforstyrrelser og et høyere omfang av klager enn i ordinær drift. Renovasjonsetaten hadde før kontraktoppstart informert overordnede nivåer om at det ville være innkjøringsproblemer og et økt klageantall i forbindelse med oppstart av ny kontrakt. Etaten var tydelige i sitt budskap overfor MOS om at MOS måtte «ha i magen» og la Renovasjonsetaten håndtere det som var forventede oppstartsutfordringer.

I styringsdialogen med MOS etter kontraktoppstart ga Renovasjonsetaten uttrykk for at oppstartsproblemene var omtrent som forventet. Det ble fra byråden oppfattet at Renovasjonsetaten hele tiden forskjøvet tidspunktet for når det var realistisk at mål om en normalisert innsamling ville innfris, og at grensen for hva det var naturlig at byråden skulle akseptere hele tiden ble flyttet.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad har kommunisert det reelle omfanget av kontraktsutfordringene i kommunikasjonen til overordnede nivåer. Gjennomgangen viser at byråden først fikk kunnskap fra Renovasjonsetaten om det reelle klageomfanget sammenlignet med 4. generasjon ved årsskiftet 2016/2017. Det framgår ikke opplysninger i rapporteringen fra REN etter 3. oktober 2016 som viste at omfanget av klager var mer enn ti ganger høyere enn i forrige kontraktsperiode.

Renovasjonsetatens rapportering til MOS høsten 2016 ga etter Deloitte's mening ikke tilfredsstillende indikasjoner på den konkurrisikoen som var påført Veireno gjennom kravene til ekstra bemanning og utstyr både før og etter kontraktoppstart. Gjennomgangen indikerer at Renovasjonsetaten ikke selv hadde identifisert Veirenos økonomiske utfordringer som kontraktsforpliktelsene nødvendigvis måtte innebære.

I gjennomgangen er det identifisert flere tilfeller av at Renovasjonsetatens rapportering til MOS er mangelfull eller unøyaktig. Dette har blant annet resultert i at MOS har gitt uriktige opplysninger både i intern og ekstern kommunikasjon.

Deloitte registrerer at Renovasjonsetaten utførte driftsrelaterte oppgaver for Veireno for å forsøke å bidra til en forsvarlig behandling av klagen fra publikum. Oslo kommune bør avklare i interne rutiner og kontrakt i hvilken grad enheter i Oslo kommune har anledning til å intervenere/ overta driftsoppgaver i kontraktsoppfølging. Dette i relasjon knyttet til hvilken risiko Oslo kommune påtar seg gjennom kontraktsintervenering samt behovet for å sikre etterlevelse av grunnprinsippene i LOA § 5.

Veireno har hatt driftsforstyrrelser knyttet til leveringen av avfall på mottaksanleggene til EGE. Gjennomgangen viser at REN og Veireno etter kontraktoppstart ikke fikk tilfredsstillende informasjon fra EGE om driftsavbrudd på mottaksanlegget. Gjennomgangen viser at REN før kontraktoppstart meldte fra til byrådsavdelingen at det var utfordringer med EGEs tilrettelegging for leveranser.

MOS opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017:

«Byrådsavdelingen tok direkte kontakt med direktør i REN grunnet disse bekymringene, og direktør ble spurt om det var ønskelig å løfte saken til behandling i MOS jmfør pkt. 18 i leveranseavtale mellom REN og EGE. 20. juni 2016 hadde REN og EGE et møte hvor de ble enige om tiltak. Byrådsavdelingen fikk oversendt referat fra møte 22. juni 2016 og anså da saken som ivarettatt. Videre oppsto det en ny

situasjon på høsten 2016 når EGE stengte det ene utsorteringsanlegget for revisjon. Kommunaldirektør snakket igjen med direktørene i EGE og i REN, og fikk forståelse for at de to etatene skulle ordne opp i dette.»

Forslag til tiltak

Deloitte vil på grunnlag av gjennomgangen foreslå følgende tiltak:

- Sørge for at det foretas tilstrekkelig **risikobasert vurdering og dokumentering av kompetansebehov** for anskaffelsesprosjekter/anskaffelsesprosesser med utgangspunkt i de mål anskaffelsen skal sikre
- Sørge for at det i hele anskaffelsesprosjektet/anskaffelsesprosessen blir **involvert juridisk og faglig kompetanse** på en balansert måte som er nødvendig for å sikre en god gjennomføring av anskaffelsen
- Sørge for at **samlet risiko ved kombinasjon av løsninger i prosjektet/anskaffelsen** blir forsvarlig vurdert og håndtert i anskaffelsesprosessen
- Sørge for at **kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier** gir grunnlag for å innrette anskaffelsen på en slik måte at oppdragsgiver får anledning til å vurdere realismen i oppdragstakers forslag til gjennomføring av oppdraget.
- Sikre at **strategiske/administrative beslutninger og endringer** som er kritiske blir tilstrekkelig **vurdert og dokumentert** i anskaffelsesprosessen
- Sørge for **mekanismer/ rutiner** som sikrer forsvarlig utredning når spørsmål om **avvisning** oppstår
- Sikre tilstrekkelig **vurdering og styring av risiko** knyttet til **beredskapsdimensjonering**
- Kommunen må **evaluere formuleringer i kontrakt** for å sikre et hensiktsmessig hevingsgrunnlag når vesentlig svikt i samfunnskritiske leveranser oppstår
- Sikre tilstrekkelig **kvalitetssikring av rapportering** fra underordnet til overordnet nivå
- Sørge for **god kommunikasjon i etaten, mellom etater og mellom etater og overordnet nivå** slik at **samhandling som skal sikre en god gjennomføring av anskaffelsen** skjer på en hensiktsmessig måte.
- Sørge for at kommunen gjennom EGEs **planlegging og informasjon om anleggsrevisjoner**, minimerer driftsforstyrrelser knyttet til RENs leveranser av avfall

1. Innledning

Renovasjonsetaten er Oslo kommunes forvaltningsetat for avfallshåndtering, og skal sørge for en miljø- og kostnadseffektiv avfallshåndtering i Oslo og tilrettelegge for avfallsforebygging, ombruk og gjenvinning. Renovasjonsetaten har et lovpålagt ansvar for innsamling av husholdningsavfall i Oslo kommune.

Arbeidet med Oslo kommune sin anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter ble påbegynt av Renovasjonsetaten i slutten av 2013, kunngjøringen ble lagt ut på Doffin/TED i mars 2015. Konkurransen om innhenting av husholdningsavfall i Oslo ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse. Fristen for å levere inn tilbud var 5. mai 2015. Kontrakt ble signert med Veireno AS 2. september 2015 med planlagt kontraktsoppstart 3. oktober 2016. Kontrakten ble terminert februar 2017.

Renovasjonen i Oslo kommune er inndelt i fire geografiske områder med betegnelse A, B, C og D. Innsamling av avfall i hvert område tilsvarer ca. 25 prosent av avfallsmengden i Oslo kommune. Leverandørene som deltok i konkurransen hadde mulighet til å gi tilbud på ett eller flere områder. Oppdraget omfattet innsamling, transport og levering av papir/papp/drikkekartong, matavfall, plastemballasje og restavfall, primært fra husholdninger i Oslo kommune, samt fra noen mindre næringsvirksomheter. Oslo kommune driver to anlegg for energigjenvinning og optisk sortering av kildesortert husholdningsavfall på Haraldrud og Klemetsrud.

Nedenfor framgår utvalgte nøkkeltall som gir en oversikt over oppdragets omfang:

- Antall innbyggere i Oslo ca. 647.000
- Antall abonnenter ca. 51 000
- Antall hentesteder ca. 59.000
- Avfallsvolum abonnenter pr år - restavfall ca. 2.38 mill. m³
- Avfallsvolum abonnenter pr år - papir ca. 798.000 m³
- Antall endringer i abonnementsforhold ca. 200 endringer per uke 1
- Antall oppsamlingsenheter ca. 133.000
- Antall tømminger - restavfall ca. 5.200.000 pr år
- Antall tømminger - papir ca. 1.291.000 pr år

2.Mandat

Deloitte gjennomgang skal omfatte en kartlegging og vurdering av alle elementer i anskaffelsesprosessen i forbindelse med anskaffelse av ny kontrakt (5 generasjonskontrakten) for innhenting av husholdningsavfall i Oslo kommune. Gjennomgangen skal gi innspill til forbedringstiltak dersom det avdekkes svakheter.

Gjennomgangen avgrenses til Renovasjonsetatens gjennomføring og oppfølging av anskaffelsen og kontraktsmessige forhold samt håndtering av de oppståtte problemene etter inngått kontrakt. Gjennomgangen omfatter ikke revisjon eller kontroll av selskapet Veireno AS.

Formålet med gjennomgangen er å vurdere om REN har hatt tilstrekkelig kvalitet i arbeidet før og etter inngåelse av kontrakt med selskapet. Følgende problemstillinger skal besvares:

- Har REN gjort alt som rimelig kan forventes for å unngå å komme i en situasjon med svikt i leveransen, og for å rette opp i problemene når de først har inntruffet?
- Har REN vært tilstrekkelig bevisst sitt ansvar som offentlig oppdragsgiver når det gjelder risiko for brudd på regler om lønns- og arbeidsvilkår?

Gjennomgangen skal fokusere på følgende forhold:

- I hvilken grad er relevante rettsregler og kommunens interne krav etterlevd i tilknytning til anskaffelsen av renovasjonstjenester?
- Kvalitet i anskaffelsesprosessen
- Kvalitet i kontraktsoppfølgingen

Det ble i forbindelse med utarbeidelse av mandatet oversendt følgende presisering fra oppdragsgiver:

«Vi viser til at det har oppstått en diskusjon om hvorvidt byrådsavdelingens oppfølging av Renovasjonsetatens kontraktsoppfølging også er en del av gjennomgangen. I følge mandatet skal gjennomgangen omhandle både kontraktsinngåelsen og oppfølgingen av den. Vi vil presisere at Byrådsavdelingen og byrådets oppfølging i perioden etter iverksetting av kontrakten dermed også faller inn under mandatet.»

Mandatets operasjonaliserte problemstillinger fremgår av vedlegg 1.

Disponering av rapporten følger anskaffelsens faser. Elementene som framgår av Mandatet er ivarettatt i den samlede framstillingen.

3. Leserveiledning og definisjoner

I rapportens kapittel 2 presenteres mandat for gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten, Oslo kommune. Fullstendig mandat framgår av vedlegg 1. I kapittel 4 blir metode, forutsetninger for gjennomgangen presentert sammen med sentrale definisjoner. I dette kapitlet er det også inntatt kritikk mot Deloitte's rapport fra tidligere direktør i Renovasjonsetaten.

Kapittel 5 omhandler normer og standarder som regulerer offentlige anskaffelser, herunder rettsregler og interne rutiner som gjelder for Oslo kommune. Deretter følger tre kapitler (kap 6 til 8) med overskriftene «anskaffelsesfasen», «mobiliseringsfasen» og «kontraktsoppfølgingsfasen». De respektive kapitlene består av en datadel og en vurderingsdel. Kapittel 6, 7 og 8 innledes med en kronologisk framstilling, etterfulgt av en utdypende del hvor sentrale tema innen fasene blir beskrevet. I kapittel 9 fremgår rapportens vurderingsdel som korresponderer med rapportens sammendrag. Forslag til tiltak fremgår av kapittel 10.

Definisjoner

I rapporten blir begrepet **renovasjonsfaglig kompetanse** benyttet. Dette begrepet favner bredt m.h.t. de ulike oppgavene som utføres i en renovasjonsvirksomhet. Renovasjonsfaget har endret seg over år, er i stadig utvikling og omfatter i dag en rekke ulike spesialområder herunder renovasjonstekniske løsninger, teknologi knyttet til biler og påbygg, datatekniske verktøy til ruteoptimalisering mm. Med begrepet renovasjonsfaglig kompetanse menes i denne rapporten personell med real og/eller formalkompetanse på planlegging, drift og gjennomføring av renovasjonstjenester.

I rapporten brukes flere ganger formuleringen **tilrettelegging for flere leverandører**. Anskaffelsen var delt opp i fire kontraktsområder A, B, C og D, med separat konkurranse om hvert område. REN la gjennom konkurransegrunnlaget i utgangspunktet til rette for tildeling av kontrakt til potensielt fire leverandører. Det ble ikke lagt inn mekanismer i konkurransegrunnlaget som sikret mer enn én leverandør. Når formuleringen (ikke) **tilrettelegging for flere leverandører** blir brukt i rapporten mener vi at det ikke var lagt inn mekanismer i konkurransegrunnlaget som sikret mer enn én leverandør.

4. Metode

Gjennomgangen er basert på data som er samlet inn gjennom intervjuer og dokumentanalyse. Datainnsamlingen er rettet mot de tema som framgår av Mandatet. Gjennomgangen dekker i hovedsak perioden fra anskaffelsesprosjektet startet i 2013 og fram til 16. januar 2017 da prosjektets oppstartsmøte mellom Deloitte og REN ble gjennomført.

Deloitte har gjennomført gjennomgangen i samsvar med allmenne prinsipper for revisjoner/ undersøkelser, nedfelt i IIAs standard for internrevisjon, RSK 001 og INTOASAIs Guidelines for Performance Auditing. Deloitte har sikret etterlevelse av relevante rettsregler i personvernlovgivningen og arbeidsmiljøloven som skal ivareta de involvertes rettigheter, samt alminnelige forsvarlighetskrav knyttet til verifisering og kontradiksjon.

Deloitte har gjennomført 18 intervjuer. Intervjuobjektene er valgt ut på grunn av at de gjennom sine stillinger/ funksjoner forutsettes å ha relevant informasjon eller kunnskap om saken som kan bidra til å belyse de tema som framgår av Mandatet. Intervjuobjektene er

- Ansatte i Renovasjonsetaten
- Ansatte i Energigjenvinningsetaten
- Ansatte i kommunens administrative og politiske ledelse
- Fagforeningsrepresentanter.

Det er innhentet oppfølgingsinformasjon fra sentrale intervjuobjekter basert på den informasjon som Deloitte har mottatt i løpet av gjennomgangen. Det er skrevet referater fra samtlige intervjuer, og personene som er intervjuet har fått anledning til å godkjenne referatet. To intervjuobjekter har ikke verifisert sine intervjureferater. Uverifiserte intervju er ikke brukt som grunnlag for vår dataframstilling eller Deloittes vurderinger.

Referatene fra intervjuene er kun til Deloittes bruk som støtte for gjennomgangen av anskaffelsen og våre vurderinger, og vil ikke bli offentliggjort eller gjort kjent for oppdragsgiver.

Intervjuobjektene har blitt orientert om hvilke forhold Mandatet dekker, retten til å bistås av rådgiver, prosedyre for verifisering av intervjureferat og kontradiksjon ved bruk av data relatert til det enkelte intervjuobjekt i rapporten. Intervjuene er gjennomført basert på en semi-strukturert intervjuguide med åpne spørsmål. Når vi har hatt spesifikk informasjon eller dokumentasjon om relevante forhold relatert til saken, har dette blitt presentert for intervjuobjektet, slik at han/hun har fått anledning til å kommentere forholdet.

Deloitte har kartlagt, samlet inn og analysert dokumenter som er relevant i saken. Deloitte har i gjennomgangen løpende innhentet og gjennomgått relevant dokumentasjon som bakgrunnsinformasjon og datagrunnlag.

Vurderingene i Rapporten er bygget på verifisert informasjon og dokumentasjon. Alle intervjuobjektene har hatt mulighet til å verifisere informasjonen som er gitt til Deloitte i intervjuene for å sikre at informasjon er riktig fremstilt. I tillegg har intervjuobjekter med lederansvar og andre som er berørt av Rapporten, fått anledning til å kommentere den eller de delene av Rapporten som angår dem. Mottatte merknader har blitt vurdert av Deloitte. I den grad de er ansett som relevante, er de innarbeidet i Rapporten.

I rapportens vurderingsdel har Deloitte vurdert relevante rettsregler, retningslinjer, rutiner, styringsdokumenter og dokumentasjon som gjelder for anskaffelsen i forhold til datagrunnlaget. Vurderingskriterier framgår av kapittel 5.

Kilder og dokumenter er vurdert i forhold til alminnelige kildekritiske regler i gjennomgangen. For å sikre en etterprøvbart og nøytral fremstilling har Deloitte bygd fremstillingen hovedsakelig på skriftlige kilder. Der Deloitte har basert seg på intervjuer går dette klart frem av teksten. I den grad det er forsvarlig og mulig har Deloitte anonymisert intervjuobjektene som er sitert/ gjengitt i rapporten.

Kritikk mot rapporten

I tilbakemelding på rapporten fra tidligere direktør i Renovasjonsetaten datert 19. april, går det fram:

«(..) Tidligere direktør i Renovasjonsetaten [navn] har hatt forventning om en uholdbar faktabasert redegjørelse fra Deloitte med forbedrings-/læringsperspektiv for Oslo kommune, avfalls- og gjenvinningsbransjen, Renovasjonsetaten og meg som tidligere direktør.

Deloitte's rapport-utkast er dessverre etter min syn selektivt, ubalansert og har så stor avstand fra tidligere direktørs kunnskap om fakta og forståelse av ansvar og roller, kontekst, anskaffelses-regelverk og metode for rapportskriving, at jeg ikke ønsker å polemisere/mene noe om utkast til rapport utover å vise til mitt referat fra intervju 17.02.2017 med Deloitte.

Deloitte's utkast til rapport inneholder noen læringspunkter, men er som helhet etter mitt syn preget av etterpåklokskap, overveiende negativ vinkling og "jakt på syndebukk".

Det er etter mitt syn krevende å ta stilling til innhold og vurderinger i dokumentet blant annet av tre avgjørende grunner:

1. Deloitte oppgir at kildegrunnlaget er skriftlige kilder. Disse dokumentene synliggjøres ikke. Det er følgelig umulig for leseren å identifisere disse dokumentene, og på samme vis umulig å vite hvilke dokumenter som er valgt vekk.

2. Analysemetoden - argumenters relevans og vekt - av de valgte dokumenter og intervjuer er ikke synliggjort.

Dette gjør det nærmest umulig å mene noe om rimeligheten og de tolkninger som ligger til grunn.

Overnevnte er helt avgjørende for å kunne si noe fornuftig om både gyldighet og pålitelighet i Deloitte's utkast til rapport (preget av subjektiv synsing – i begrenset grad etterprøvbart).

3. Deloitte's utkast til rapport skiller ikke tydelig mellom administrative, faglige og organisatoriske forhold/ansvar og roller, men sauser dette sammen.

Etter initiativ fra politisk ledelse og i dialog med byrådsavdeling for miljø og samferdsel valgte jeg 16.01.2017 derfor å fratre som direktør i Renovasjonsetaten. Utkast til Deloitte-rapport omhandler også forhold knyttet til tiden etter min fratreelse som direktør.

Det er beklagelig at Oslo kommune ikke lyktes med Veireno AS som leverandør av tjenester.

Det grunn til å håpe og tro at kompetente anskaffelses-, jus-, kontrakts- og renovasjonsfaglige miljøer etter hvert vil ta del i Oslo kommunes erfaringer – med forbedrings-/læringsperspektiv. Herunder skille mellom 1) den kunnskapen tidligere direktør og Renovasjonsetaten hadde på de aktuelle beslutningstidspunkter og 2) «etterpåklokskap».

Deloitte's svar på tidligere direktørs tilbakemelding på rapport

Deloitte har gjennomført undersøkelsen i samsvar med anerkjente standarder som sikrer habilitet og nøytralitet i vår framstilling.

Deloitte har i sin framstilling hovedsakelig lagt til grunn skriftlig dokumentasjon som er arkivert i RENs ulike systemer samt intervjuer med sentrale personer som har kunnskap om anskaffelsen og kontraktsoppfølgingen. I rapporten er det kildehenvisninger til de dokumenter som er benyttet og angitt der det er benyttet informasjon fra intervjureferater. Etter Deloitte's mening er rapporten balansert på et forsvarlig nivå og etterprøvbart med utgangspunkt i gjennomgangens mandat. Samtlige intervjuer som er benyttet som grunnlag for faktaopplysninger i rapporten er verifisert. Rapporten er helt eller delvis sendt til verifikasjon og kontradiksjon til sentrale enkeltindivider og enheter i Oslo kommune. Deloitte har foretatt justeringer og innarbeidet kommentarer der tilbakemeldingene er relevant for saksframstillingen.

Intervjudata er anonymisert. Deloitte har der det er nødvendig for saksframstillingen benyttet stillingsbetegnelser eller funksjonsbetegnelser.

Når det gjelder påstand om etterpåklokskap, fremkommer det ikke hvilke deler av rapporten det siktes til. Som et eksempel har Deloitte i rapporten synliggjort at det i anskaffelsesprosjektet gjennomgående ble foretatt valg av Styringsgruppen som medførte økt risiko mht. leveransesikkerhet/svikt i leveransene. Det henvises her til prosjektets egne notater som ble sendt til styringsgruppen på aktuelt tidspunkt og hvor aktuell risiko ble påpekt.

Når det gjelder kritikk om overveiende negativ vinkling m.m, viser Deloitte til at vi har svart på de problemstillinger som fremgår av mandatet. Når det gjelder ansvar og roller fremgår det tydelig i rapporten (kriteriedel og vurderingsdel) hvem som har ansvar for anskaffelsen.

5. Vurderingskriterier

5.1 Innledning

Deloitte har i vurderingsdelen lagt til grunn rettsregler som regulerte offentlige anskaffelser på det tidspunkt anskaffelsen ble gjennomført. Anskaffelsen oversteg EØS-terskelverdiene og fulgte lov om offentlige anskaffelser⁴ (LOV-1999-07-16-695 heretter LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser¹ (FOR-2006-04-07-402 heretter FOA) Del I og Del III. Det ble gjennomført en åpen anbudskonkurranse som er en anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som i utgangspunktet ikke tillater forhandling med mindre oppdragsgiver kunne påberope seg en unntaksregel jf FOA 14-3 1 c). Anskaffelsen er en prioritert tjeneste jf FOA vedlegg 5, jf bl a CPV kode 90511000 (Common Procurement Vocabulary) innsamling av husholdningsavfall⁶. Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet får anvendelse ved behandling av anskaffelser jf FOA §3-7.

Nedenfor framgår rettsregler som er relevante for Deloitte gjennomgang av 5 generasjonsanskaffelsen av renovasjonstjenester i Oslo kommune

5.2 Oppdragsgivers påvirkningsmuligheter til å sikre en forretningsmessig konkurranse

I NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser går det fram: «Utvalget anser det som svært viktig at det offentlige opptre som profesjonell innkjøper og krevende kunde og stimulerer til konkurranse mellom et bredt spekter av leverandører. Dette vil bidra til kostnadsbevissthet, effektivitet og produktutvikling hos norske bedrifter (...). Det er viktig at anskaffelsesprosessene utformes slik at små og mellomstore bedrifter har mulighet til å konkurrere om offentlige oppdrag på like vilkår med større bedrifter (men uten at disse favoriseres). Dette er med på å sikre et effektivt og levedyktig leverandørmarked for det offentlige.

Anskaffelsesregler (...) skal både ivareta hensynet til effektive anskaffelser og hensynet til rettssikkerhet for potensielle leverandører. (...) Hvorvidt leverandører vil inngå kontrakter med det offentlige eller ikke, beror på frivillighet, og forvaltningsorganene står ikke i noen overordnet stilling i forhold til leverandørene. Både forvaltningsorganer som anskaffere og leverandører er i prinsippet å betrakte som likeverdige parter i kontraktsforholdet, og leverandørene har ikke i samme grad som ved regulær myndighetsutøvelse det samme behov for beskyttelse.

Det er i første rekke kontraktsetableringsfasen som er dekket av nasjonalt og internasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser. Men grunnlaget for en mest mulig effektiv anskaffelse legges primært i strategi utviklingsfasen, ved utforming av behovsverifikasjon og spesifikasjon. Senere vil mulighetene for å påvirke f eks pris og kvalitet for øvrig være liten. Fasen kontraktsetablering omfatter prosedyrene prequalifisering, forespørsel, evaluering, forhandlinger og kontraktsinngåelse».

⁴ Lov om offentlige anskaffelser [anskaffelsesloven] opphevet LOV-1999-07-16-69

⁵ Forarbeidene til loven er særlig NOU 1997: 21 utvalget for revidering av det offentlige anskaffelsesregelverket, Ot.prp. nr. 71 (1997-98), Innst. O. nr. 27 (1998-99), Ot.prp. nr. 3 (2000-2001), Innst. O. nr. 26 (2000-2001) og Ot.prp. nr. 62 (2005-2006).

⁶ KOFA

Figuren nedenfor (Deloitte 2017) synliggjør at oppdragsgivers største påvirkningsmulighet ligger i forberedelsesfasen.

De største påvirkningsmulighetene i anskaffelsesarbeid ligger i forberedelsesfasen



Etter at en anskaffelse er gjennomført og kontrakt signert, gjelder i utgangspunktet kontraktsrettslige rettsregler. Tilbyder har ansvar for å levere tjenesten i samsvar med kontrakt.

I NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser går det fram: «Når leverandør er valgt og kontrakt underskrevet, kommer kontraktsoppfølgingsfasen. (...) Det bør legges vekt på bruk av gode, balanserte kontrakter for å sikre effektive anskaffelser. (...) Videre kan bruken av standardkontrakter fremme forutberegnelighet og være konfliktforebyggende. Oppfølgingsfasen er i liten grad omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Det er derfor nødvendig at virksomheten utarbeider egne oppfølgings- og rapporteringssystemer, bl a for å sikre at leveransen er i samsvar med det som står i kontrakten.»

5.3 Lovens formål og grunnleggende krav til anskaffelsen

I lov om offentlige anskaffelser § 1 er formålet med loven formulert på følgende måte: «Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».

I begrepet *forretningsmessighet* ligger det at oppdragsgiver til enhver tid skal vurdere hvordan det kan oppnås en mest mulig fordelaktig anskaffelse («best value for money»). Videre inneholder begrepet en standard om at det ikke skal kunne tas utenforliggende hensyn i prosessen. Kravet til forretningsmessighet gjelder gjennom hele anskaffelses-prosessen, fra beslutningen om å starte en anskaffelsesprosedyre til tildeling av kontrakt.

Grunnleggende krav til anskaffelsen fremgår av LOA §5: «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Oppdragsgiver skal ikke

- a) diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet
- b) bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
- c) dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse»

Prinsippene som fremgår av bestemmelsen er viktige for å sikre at alle potensielle leverandører har de samme muligheter til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser og anvender offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte. Hensynet til forutberegnelighet i anskaffelsen er viktig for at leverandørene skal kunne stole på at de reglene som gjelder for anskaffelsen blir fulgt av alle som medvirker. Dette gjelder både i forholdet mellom oppdragsgiver og leverandørene, men også leverandørene seg i mellom må respektere reglene som ligger til grunn for anskaffelsen. At hensynet til etterprøvnbarhet skal sikres vil si at deltakerne i en konkurranse i ettertid skal ha mulighet til å forsikre seg om at anskaffelsesprosessen har skjedd i henhold til anskaffelsesprosedyrene i regelverket.

I LOA § 6 går det fram at kommunale organer under planleggingen av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssykluskostnader, (...) og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

5.4 Om kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjon og tildelingskriterier

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med å stille kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren teknisk, organisatorisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. jf. FOA § 17-4. Slike minimumskrav skal være egnet til å sikre at leverandøren kan oppfylle kontrakten, og må stå i forhold til anskaffelsen, jf. § 17-4 annet ledd.

Kravspesifikasjonen (FOA § 17-3) kan beskrives enten ved en behovsspesifikasjon eller ved angivelsen av funksjonskrav. Dette innebærer at oppdragsgiveren oppgir hvilket behov som skal dekkes, eller hvilken funksjon anskaffelsen skal ha. Ut fra en slik angivelse skal leverandørene kunne vurdere hva oppdragsgiver ønsker anskaffet, slik at det kan utarbeides et tilbud som har reell mulighet til å nå opp i konkurransen.

En ytelse kan beskrives enten ved en behovsspesifikasjon, med funksjonskrav eller ved detaljerte tekniske spesifikasjoner. Ved en behovsspesifikasjon angir oppdragsgiver hvilket behov som skal dekkes uten å beskrive i detalj hvilke løsninger som skal tilbys for å dekke dette. Ved angivelse av funksjonskrav oppgi oppdragsgiver kun krav til ytelsens funksjoner. Det er leverandørene som skal presentere løsninger på hvordan funksjonene skal oppfylles.

FOA 17 -3 (4) lar oppdragsgiver ha valget mellom detaljerte tekniske spesifikasjoner, ytelses eller funksjonskrav eller en kombinasjon av nevnte spesifikasjoner/ krav. Hvordan kravspesifikasjonen skal utformes faller inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Alle krav til ytelsen skal være i samsvar med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.

Kravspesifikasjonen skal sikre likebehandling av leverandører, være objektive og ikke diskriminerende. Kravspesifikasjonen skal sikre en tilstrekkelig klar, entydig og fullstendig beskrivelse av hva som skal anskaffes slik at leverandørene kan levere konkurransedyktige tilbud jf LOA § 5 og KOFA 2003/54 og 2003/143.

Tildelingskriteriene er de kriteriene som skal legges til grunn i vurderingen av hvilke av de tilbudene som har kommet inn, og som ikke er avvist, som skal vinne konkurransen. Formålet med tildelingsvurderingen er å avgjøre hvilken tilbyder som skal vinne konkurransen, basert på hvilket tilbud som etter tildelingskriteriene er best. I så måte er tildelingskriteriene de sentrale konkurranseparametere i konkurransen, og det er avgjørende at disse kommuniseres ut på en klar og forutberegnelig måte.

I teori går det fram at kriterier knyttet til hvor godt et tilbud oppfyller kravspesifikasjonen, ofte vil være et lovlig tildelingskriterium. Dette forutsetter at kravspesifikasjonen er utformet slik at den kan oppfylles i «mer eller mindre grad». Fra klagenemdas praksis blir det vist til sak 2006/ 158 hvor det uttales «Oppfylld av kravspesifikasjonen» kunne tenkes brukt til å evaluere tilbudene kvalitativt og på en mer nyansert måte enn oppfylt eller ikke oppfylt. Kriteriet var da ikke prinsipielt uegnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Hvorvidt tildelingskriteriet oppfyller klarhetskravet, berodde på en konkret vurdering av kriteriet ut fra dets kontekst i den spesielle konkurransen. Kravsspesifikasjon inneholdt primært funksjonskrav. Et nærliggende vurderingstema for tildelingskriteriet var hvilken måte tilbudene dekket de forespurte funksjonene. Tildelingskriteriet var da ikke uklart.

5.5 Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet

FOA § 22-2 (1) inneholder to måter å evaluere et tilbud på: Tildelingen skal enten skje på grunnlag av hvilket tilbud som er «det økonomisk mest fordelaktige», eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har «lavest pris». I teori går det fram at for oppdragsgiver er det nødvendig å være klar over hvilke signaler som sendes gjennom utvelgelsen av tildelingskriteriene og vektingen av disse, og hvilken betydning dette faktisk har for de tilbudene som kommer inn.

Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand. Alle kriterier som blir lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver skal angi den relative vektingen som gis hvert av kriteriene. Vektingen kan angis innenfor et område med et passende maksimalt utslag.

5.6 Anskaffelsesprotokoll

I anskaffelsesprotokollen FOA § 3-2 er oppdragsgiver forpliktet til å gi en beskrivelse av de fakta og de vurderinger som er lagt til grunn ved poengsetting under hvert kriterium for hvert enkelt tilbud. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

5.7 Unormalt lavt tilbud i forhold til ytelsen som tilbys

I **anskaffelsesforskriftens** § 20-13 (2) c), om avvisning på grunn av forhold ved tilbudet går det fram at et tilbud kan avvises når tilbudet virker unormalt lavt i forhold til ytelsen. Dersom et tilbud virker unormalt lavt i forhold til ytelsen, skal oppdragsgiver, før han kan avvise tilbudet, skriftlig kreve de opplysninger om tilbudets sammensetning som oppdragsgiver anser som relevante jf. forskriften § 20-14 (1). I sistnevnte paragraf pkt (2) og (3) går det fram:

«Disse opplysningene kan gjelde besparelser ved fremstillingsmåten, tekniske løsninger, usedvanlig gunstige vilkår for leveransen, ytelsens nyskapende karakter, oppfyllelsen av de krav vedrørende arbeidsforhold som gjelder på det sted som ytelsen skal presteres, og eventuell offentlig støtte til leverandøren. Oppdragsgiver skal etterprøve de enkelte delene av tilbudet på grunnlag av de forklaringer som blir gitt»

I Fornyings- og administrasjonsdepartementets **«Veileder til reglene om offentlige anskaffelser»** side 197 går det fram: «Lav pris er et konkurransefortrinn, og er i seg selv ikke tilstrekkelig avvisningsgrunn. Unormalt lav pris kan for eksempel skyldes uvanlig materialvalg, bruk av innovative løsninger mv. en leverandør kan også velge å prise ytelsen unormalt av strategiske årsaker, for eksempel for å få en prestisjefylt kontrakt som antas å generere flere oppdrag senere uten at dette i seg selv medfører avvisningsrett. Selv om leverandøren vil ha en minimal avkastning eller taper penger på prosjektet er dette i seg selv neppe grunn til å avvise tilbudet, så lenge det ikke utgjør en risiko for gjennomføringen av prosjektet. Hvis den lave prisen utgjør en risiko ved gjennomføringen av leverandørens kontraktsforpliktelser, for eksempel ved at prisen indikerer dårlig kvalitet på tjenestene eller utgjør en fare for leverandørens økonomiske stilling, vil oppdragsgiver imidlertid ha en avvisningsrett».

I Klagenemndas avgjørelse 30. mars 2005 i sak 2005/57 går det i premiss (28) fram: «Det klare utgangspunktet er derfor at leverandørene er oppfordret til å konkurrere på pris, samt at lav pris er et konkurransefortrinn. Lav pris i seg selv kan således ikke være tilstrekkelig for å avvise tilbudet. Etter klagenemndas syn vil likevel et tilbud kunne avvises med grunnlag i § 15-10 (2) bokstav c dersom den lave prisen utgjør en risiko ved gjennomføringen av leverandørens kontraktsforpliktelser, for eksempel ved at prisen indikerer dårlig kvalitet på tjenestene eller utgjør en fare for leverandørens økonomiske stilling, og som dermed kan påvirke leverandørens gjennomføringsevne.

I Klagenemndas avgjørelse sak 2008/477 går det fram:

«Oppdragsgiver har en skjønnsmessig adgang jf «kan» til å avvise et tilbud dersom det er unormalt lavt i forhold til ytelsen jf forskriften § 11 -11 (2) c»

(...) For at et tilbud skal kunne avvises som unormalt lavt, må det således foreligge omstendigheter som tyder på at anbyder vil få vansker med å oppfylle sine plikter etter kontrakten. Dette gjelder selv om anbyder har kalkulert med tap jf Rettleiar til reglane for offentlige anskaffingar (...). Når det gjelder arbeidstimer har klager beregnet både antall timer og timepris. Innklagede har ikke dokumentert hvor mye arbeid som må påregnes og dermed heller ikke i hvor stor grad klagers tilbud avviker fra dette. Selv om det senere skulle vise seg at klager har undervurdert arbeidsmengden, gir ikke dette i seg selv grunn til å frykte at han ikke vil oppfylle pliktene sine etter kontrakten. En slik undervurdering av arbeidsmengden vil i utgangspunktet gå utover klager som da vil få en lavere timepris enn beregnet.»

I **juridisk teori** (Offentlige anskaffelser: regelverk, praksis og løsninger Dragsten, Marianne, 2013) operasjonaliseres rettsregelen knyttet til oppdragsgivers rett til avvisning jf. rettsregelen beskrevet ovenfor.

«Oppdragsgiver kan avvise et tilbud dersom det virker unormalt lavt i forhold til ytelsen, Formålet med avvisningsretten er at oppdragsgiver ikke skal være forpliktet til å inngå kontrakt med en leverandør som ikke kan godtgjøre at de vil kunne gjennomføre kontrakten uten å konkurs, e.l. Oppdragsgiver har som hovedregel en rett, men ingen plikt til å avvise et tilbud som virker unormalt lav, jf blant annet KOFA 2009/9 premiss 65 og 2010 /292 premiss 47.

Oppdragsgivers avgjørelse om avvisningsretten skal benyttes skal tas på grunnlag av leverandørens forklaring på de lave prisene. jf FOA del III § 20-14 er fulgt. Unormalt lav pris kan kun tillegges vekt som avvisningsgrunn. Oppdragsgiver kan ikke i stedet for å avvise ved tildelingen legge negativ vekt på den lave prisen. Oppdragsgiver kan heller ikke justere leverandørens priser til et realistisk nivå KOFA 2003/197. I en konkurranse med forhandling kan imidlertid oppdragsgiver før eventuell avvisning finne sted be leverandøren oppjustere prisen til et realistisk nivå.

Avvisningsrett foreligger dersom et tilbud «virker unormalt lavt». Hvorvidt et tilbud virker unormalt må vurderes opp mot ytelsen som tilbys. Lav pris er i utgangspunktet en konkurransefordel. Avvisningsretten må derfor forankres i formålet med den, nemlig usikkerhet knyttet til muligheten for å gjennomføre kontrakten. Det må dermed foreligge omstendigheter som tyder på at leverandøren vil få vansker med å oppfylle sine plikter etter kontrakten jf KOFA 2008/47 premiss 31 og departementets veileder s 166. Eksempler er at det foreligger forhold ved prisen sett på bakgrunn av leverandørens forklaring, som indikerer dårlig kvalitet på tjenestene eller utgjør en fare for leverandørens økonomiske stilling, og som dermed kan påvirke leverandørens gjennomføringsevne.

Det er ikke tilstrekkelig i seg selv at en leverandør taper penger på prosjekter. Det kan være forretningsmessig forsvarlig å påta seg en tapsbringende kontrakt, for eksempel med det formål å komme seg inn på et marked. Skal avvisning kunne skje, må det derfor være holdepunkter for at det er risiko for at leverandøren ikke har styrke nok til å gjennomføre i henhold til konkurransegrunnlaget når han taper penger på kontrakten.

Foreligger det en objektiv forsvarlig forklaring på det lave tilbudet som viser at tilbudet er gjennomførbart, kan tilbudet ikke avvises. Eksempler er at leverandøren har tilgang på nye tekniske løsninger eller produksjonsmetoder som gjør det mulig for ham å tilby ytelsen til en langt lavere pris enn konkurrentene, har innkjøpsavtaler som medfører lavere produksjonskostnader enn øvrige.

Det er som hovedregel tilbudet som helhet som må anses som unormalt lav. Det kan imidlertid ikke utelukkes at oppdragsgiver også kan ha rett til å avvise et tilbud dersom en ytelse som kan anses som en selvstendig del, isolert sett er unormalt lav.

Det er oppdragsgiver som må godtgjøre at det foreligger forhold som ikke gir tilstrekkelig trygghet for at leverandøren vil kunne levere i henhold til konkurransegrunnlaget, for eksempel ved at det er fare for konkurs e.l. slik klagenemdas saker 2005/57 premiss 28 flg og 2008/47 premiss 31.

Før en eventuell avvisning kan finne sted må oppdragsgiver rette en skriftlig forespørsel til leverandøren for å be om opplysninger om tilbudets sammensetning som oppdragsgiver anser som relevante og etterprøve tilbudet opp mot disse opplysningene jf. FOA 20-14 (1) og (3). Oppdragsgiver har plikt til å avholde en slik kontradiktorisk prosedure før avvisning kan foretas EU domstolens sak 76/81 KOFA 2009/238. Kravet til kontradiksjon er begrunnet i hensynet til leverandørenes rettssikkerhet.

I EU domstolens sak C 599/10 premiss 31 påpekes at den effektive virkningen av artikkel 55 nr 1 i anskaffelsesdirektivet medfører at oppdragsgiver klart må formulere anmodningene til leverandøren med hensyn til å sette denne i stand til fullt ut og korrekt å dokumentere at tilbudet er seriøst.

Oppdragsgiver må derfor i forespørselen spesifisere hvilke deler av tilbudet som anses som unormalt lavt og som oppdragsgiver vil ha nærmere forklaring på prissettingen av. Oppdragsgiver skal spesifisere hvilke konkrete forhold han ønsker nærmere opplysninger om. et eksempel på at oppdragsgiver ikke i tilstrekkelig grad hadde spesifisert hvilke poster han mente var unormalt lave KOFA 2008/47 premiss 28..

I anskaffelsesforskriftens del III 20-14 (2) er det angitt hva det kan kreves at leverandøren opplyser om. Inn under dette ligger bl a dokumentasjon på besparelse i forbindelse med produksjonsmetoder, arbeidslønninger, fortjeneste, mulig offentlig støtte. I EU domstolens sak C599/10 premiss 29 flg påpekes at selv om opplistingen ikke er uttømmende, er den heller ikke av rent veiledende karakter. Oppdragsgiver kan derfor ikke fritt bestemme de relevante elementene som skal tas i betraktning, ved vurdering av om tilbudet skal avvises.⁷ Oppregningen i bestemmelsene er ikke uttømmende, men kun eksempler på begrunnelser som leverandøren kan benytte for å godtgjøre sine priser jf EU domstolens forente saker C 285/99 og C 286/99 premiss 78 følgende. Oppdragsgiver har derfor ikke rett til å utelukke begrunnelser som ikke omfattes av opplistingen jf C 286/99 premiss 82 flg.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at det ikke kan stilles krav om opplysninger og dokumentasjon ut over det som er nødvendig for å avgjøre om tilbudet skal anses som unormalt lavt.

Oppdragsgiver plikter å gjennomgå forklaringen og foreta en vurdering av om prissettingen anses som forsvarlig og gjennomførbar i lys av leverandørens opplysninger og fremlagte dokumentasjon FOA § 20-14 (3)

Anskaffelsesforskriften del III 20-14 forutsetter at leverandøren skal gis mulighet til i ettertid å forklare prissettingen. Oppdragsgiver kan derfor ikke be om at leverandøren allerede i tilbudet vedlegger en forklaring på tilbudets priser uten å gi anledning til å komme med ytterligere forklaringer i etterkant. EU domstolen har pekt på at leverandørene ikke kan ha kjennskap til hvilke poster i tilbudet som oppdragsgiver anser unormalt lave, og at det derfor ikke er mulig å gi en fyllestgjørende begrunnelse på forhånd».

5.8 Lønns- og arbeidsvilkår

Forskrift nr. 112 8.2 2008 (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal stille krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og eventuelle underleverandører ved utlysning og inngåelse av en del av sine kontrakter, jf. § 5 første ledd.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje, jf. § 5 tredje ledd første punktum.

5.9 Interne rutiner – overordnet nivå Oslo kommune.

5.9.1 Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013-2016 - Byrådsavdeling for finans Byrådssak 1036/13

«Oslo kommunes anskaffelsesstrategi for perioden 2013 til 2016 skal legge grunnlaget for en felles overordnet tenkning og atferd, slik at kommunens anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål. Strategien gjelder for alle virksomheter som er en del av rettssubjektet Oslo kommune.

Formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser, etterfulgt av effektiv kontraktsoppfølging, anses å være av avgjørende betydning for at Oslo kommune også i kommende år skal kunne yte gode tjenester til byens befolkning.

Virksomhetene har ansvar for å forestå egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett. Oslo kommune har en sentral kompetanseenhet innen anskaffelser, Utviklings- og kompetanseetaten (UKE), som ivaretar konsernovergripende rammeavtaler og tilbyr rådgivning, kompetansetiltak og bistand til de byrådsavdelinger og virksomheter som har behov for det.

Kommunens anskaffelsesarbeid reguleres i utgangspunktet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kommunens økonomireglement, konsernovergripende anskaffelsesstrategi og kommunens interne anskaffelsesregelverk.

Det anses derimot som nødvendig at kommunen regulerer de fasene av anskaffelsesprosessen som i liten grad er regulert i lov og forskrift og som kommunen ser at det knytter seg utfordringer til, nemlig henholdsvis planleggings- og oppfølgingsfasen.

På bakgrunn av ovennevnte og for å tydeliggjøre og understreke virksomhetsleders ansvar for henholdsvis anskaffelser som en del av økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen, er det tatt inn nye bestemmelser knyttet til henholdsvis planleggings- og oppfølgingsfasen av anskaffelser i kommunens økonomireglement, i Instruks for økonomiforvaltningen i henholdsvis byrådet, bydel og kommunale foretak:

Følgende forhold skal ivaretas i forbindelse med virksomhetens anskaffelser:

- Enhver anskaffelse skal bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål.
- Alle virksomheter skal foreta en analyse av anskaffelseskostnadene i forhold til virksomhetens budsjett. Dette gjelder kostnader ved å gjennomføre anskaffelser av både varer og tjenester.
- Videre skal det utarbeides en strategi/plan for hvordan virksomheten vil organisere og gjøre anskaffelsene mer kostnadseffektive. Med kostnader i forbindelse med anskaffelser menes både de direkte vare- og tjenestekostnadene, samt alle kostnader som oppstår i forbindelse med gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.
- Virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene.
- Virksomhetsleder skal sørge for at det som en del av virksomhetsstyringen er utarbeidet en oversikt over virksomhetens planlagte anskaffelser.
- Virksomhetene skal under planleggingen av alle anskaffelser vurdere hvordan anskaffelsene best lar seg gjennomføre og følge opp. Dette skal dokumenteres i en kontrakts strategi for den enkelte anskaffelse.
- Virksomhetsleder skal sørge for at det er etablert et internt kontrollsystem tilpasset virksomhetens risiko på anskaffelsesområdet.
- Virksomhetsleder må sørge for rutiner for kontraktsoppfølging som tydeliggjør hvordan viktige leveransepunkter kvalitetssikres og følges opp.
- Virksomhetsleder skal sikre at virksomheten har system for oppfølging av kontrakter som minimum inkluderer periodiske risikovurderinger og jevnlig revisjoner.
- På bakgrunn av risikovurderinger skal det gjennomføres revisjoner av leverandørenes samfunnsansvar og iverksettes nødvendige tiltak, blant annet når det gjelder krav knyttet til lønns- og arbeidsforhold, lærlingordning/ bruk av lærlinger, samt viktige miljø- og sosiale/etiske krav.
- Fremdriften og resultatene fra dette arbeidet skal rapporteres i forbindelse med årsberetningen. Byrådet fastsetter nærmere retningslinjer for innhold, form og frister."

5.9.2 Virksomhetsleders/daglig leders aktivitetsplikt i anskaffelsesprosessen

I byrådssak 1090.1/09 ble det innført plikt for virksomhetsleder/daglig leder til å signere behovsmelding, kontrakt og anskaffelsesprotokoll ved anskaffelser over kr 500 000/EØS terskelverdi videreført.

Lederforankring er fortsatt viktig for å sikre at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges på alle nivåer i virksomheten og for å sikre at anskaffelsene bidrar til å oppfylle virksomhetens og kommunens mål. Det ønskes fortsatt bestemmelser knyttet til virksomhetsleders/daglig leders aktivitetsplikt i anskaffelsesprosessen. Ved videreføring av bestemmelser knyttet til dette, vil plikten til å signere behovsmelding erstattes av en plikt til å signere kontraktstrategien. På denne måten tydeliggjøres det at virksomhetsleder/daglig leder tidlig i prosessen må ta ansvar for viktige strategiske valg knyttet til anskaffelsen.

5.9.3 Interne rutiner MOS

Det er utarbeidet sjekkliste for de lokale tiltaksplanene for anskaffelser i MOS som operasjonaliserer delmål i overordnet strategi. (Udatert)

5.9.4 Interne rutiner Renovasjonsetaten

Lokal tiltaksplan for anskaffelser for perioden 2013 til 2016

I planen går det fram at: «Formålet med den lokale tiltaksplanen er å forankre konsernovergripende anskaffelses strategi i Renovasjonsetaten (REN) og arbeide aktivt med tiltak for å bidra til at Oslo kommune når sine overordnede mål innen anskaffelsesområdet».

Planen operasjonaliserer og utdypet kommunens overordnede strategi.

I planen går det fram at «Anskaffelser er sentralisert og ligger organisatorisk i Kundeavdelingen (KUN). Anskaffelsesseksjonen (ANS) ledes av en innkjøpssjef som er seksjonsleder og tre innkjøpsrådgivere som arbeider på fulltid med anskaffelser». Saksbehandlerne i de enkelte avdelingene er ansvarlig for kontraktsoppfølging og avrop på rammeavtaler/samkjøpsavtaler».

- Bestillerne er organisert i driftsavdelingen og økonomiavdelingen. Behovsverifikasjonen signeres av avdelingsdirektør for alle anskaffelser over 100 000 NOK eks mva, og av både avdelingsdirektør og direktør ved anskaffelser over kr 500 000 eks mva.
- Direktøren har det overordnede ansvaret for anskaffelser i etaten. Det operative ansvaret for gjennomføringen av anskaffelser over 100 000 NOK ligger hos ANS
- Det operative ansvaret for oppfølging av kontraktene ligger hos den enkelte kontaktperson i kontrakten. Når det gjelder rammeavtaler følger avrop på den enkelte avtale etatens øvrige rutiner for bestilling av varer og tjenester.
- Økonomi og virksomhetsstyringsavdelingen (ØVA) har ansvar for intern kontroll.
- Etterlevelse av anskaffelsesregelverket er en del av etatens lederkontrakter.
- REN har utarbeidet egen fullmaktsmatrise som synliggjør roller og ansvar i alle prosessene knyttet til anskaffelser. I tillegg er det utarbeidet en egen prosedyre for kontraktsoppfølging
- REN har utarbeidet prosedyre og tiltaksplan for forebygging av misligheter og korrupsjon».

Kontraktsoppfølging

REN har utarbeidet en egen prosedyre for kontraktsoppfølging samt et hjelpemiddel kalt «Verktøy for kontraktsoppfølging».

6. Anskaffelsesprosessen

6.1 Kronologisk gjennomgang fra prosjektoppstart til kontraktstildeling

I begynnelsen av 2013 ble det opprettet et prosjekt for planlegging og gjennomføring av anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter (5. gen. kontrakt). Arbeidet med prosjektmandat for 5. gen. kontrakten ble påbegynt høsten 2013 og prosjektarbeidet startet opp i januar 2014. Prosjektet arbeidet ut i fra (utkast til) prosjektmandatets føringer.

I et notat datert 16. januar 2014 fra prosjekteier til direktør i REN, blir det opplyst at det er nødvendig å ta ut de siste opsjonene i gjeldende renovasjonskontrakter. Begrunnelsen for dette var å sikre god utredning og saksbehandling i forbindelse med de nye innsamlingskontraktene, samt ivareta hensyn i regelverket.

Godkjent behovsverifikasjon for 5. gen. anskaffelsen forelå i begynnelsen av mars 2014. I behovsverifikasjonen går det blant annet fram at avfallsmengder er i økning som følge av befolkningsutvikling og velstandsøkning. Som alternativ til anskaffelsen, oppgis innhenting i egen regi. Det blir opplyst at spørsmålet om egen regi var til utredning, og at det ble gitt signaler om at en slik løsning ikke var ønskelig.

Videre gis det i behovsverifikasjonen et prisestimat på anskaffelsen på totalt 1,25 MRD som er i samsvar med kostnadene for 4. gen. kontrakten. Det blir i dokumentet presisert at estimatet er usikkert.

Signert prosjektmandat forelå i slutten av april 2014. I mandatet var det fastsatt seks milepæler som ble vurdert som kritiske. Dette omfattet blant annet at kravspesifikasjon var godkjent høsten 2014, at konkurransen ble lyst ut i desember 2014 og at kontrakter skulle inngås sommer 2015. Det ble forutsatt at transportørens tid til anskaffelse av bil, påbygg, ansettelser osv. er 1 ½ år. I følge mandatet er det i prosjektperioden avsatt MNOK 3,6 til styring av prosjektet, utredninger, tilpasning av teknologi samt testing av renovasjonsbiler.

I begynnelsen av april 2014 avholdt REN v/prosjektet også en tilbudskonferanse med 30 deltakere fra leverandører/aktører som hadde interesse i 5. gen. kontrakten. Prosjektet informerte på konferansen om ulike temaer som var sentrale i arbeidet med de nye renovasjonskontraktene. Prosjektet gjennomførte markedsundersøkelser vår, sommer og høst 2014.

På våren og forsommeren 2014 var et av fokusområdene i prosjektet muligheten for at REN gjennomførte deler av avfallsinnsamlingen av husholdningsavfall i egen regi. Tematikken ble utredet overfor styringsgruppen med anbefaling fra prosjektet om ikke å gjennomføre innsamling i egen regi. Etter flere utredninger av spørsmålet fra prosjektets side, besluttet styringsgruppen 17. juni 2014 at videre arbeid med drift i egen regi skulle tas ut av prosjektet. Prosjektets anbefaling overfor styringsgruppen var at egen regi ikke var aktuelt i tilknytning til 5. gen. kontrakten.

I notater som ble sendt til styringsgruppen i slutten av juni 2014, utredet prosjektet blant annet incentivordninger for økt kildesortering, prising av tjenester, økte krav til kommunikasjon fra renovatører/leverandør til brukere/REN, innføring av ny teknologi som støtter informasjons- og kommunikasjonsbehovene, bruk av opsjoner i de nye kontraktene, mulighet for skiftordninger og mulighet for å starte opp innsamlingen senere på døgnet i nye kontrakter. I et notat til styringsgruppen i slutten av august 2014 utredet og anbefalte prosjektet forhold knyttet til områdene: *Inndeling av kontraktområder, antall leverandører, kontraktlengder og bruk av underleverandør.*

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS) opprettet en anskaffelseskomite for anskaffelsen 1. september 2014. Komiteen ble opprettet på anmodning av REN og oppnevningen av komitemedlemmer var i samsvar med RENs anbefalinger.

Godkjent kontraktstrategi for anskaffelsen forelå medio september 2014. Om dokumentets hensikt går det fram at: «Kontraktstrategien skal synliggjøre vurderinger og valg som er gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og skal gi et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen». Antatt tidspunkt for kunngjøring av konkurransen var i kontraktstrategien fastsatt til desember 2014, men det går fram av dokumentet at tidsplanen kan endres på bakgrunn av at leverandører har gitt tilbagemelding om at det er mulig med kortere mobiliseringsstid enn ett og et halvt år.

I informasjonsmøte for tillitsvalgte i begynnelsen av oktober 2014 går det blant annet fram at prosjektgruppens anbefalinger vil innebære bruk av ny teknologi knyttet til ruteplanlegging, flåtestyring, elektronisk rutebok og

avviksregistrering. Styringsgruppen er enig i anbefalingene, men ønsker i tillegg innføring av nytt veiesystem. I presentasjon kommer det også fram at styringsgruppen, i motsetning til prosjektet, ønsker at det tilrettelegges for flere leverandører.

Medio oktober 2014 utredet prosjektet blant annet hvordan og hvor ofte kommunikasjon skal foregå mellom REN og renovatørene samt RENs rolle i opplæringen av renovatører.

I slutten av 2014 foretok prosjektet diverse utredninger knyttet til blant annet renovatørenes arbeidstøy, modeller for prising og RENs ressursbehov knyttet til implementering og oppfølging av ny kontrakt.

Beslutningsnotat for 5. gen. anskaffelsen ble oversendt fra prosjektet til styringsgruppen 12. januar 2015. Notatet inneholder prosjektets anbefalinger innenfor ulike temaer som er sentrale i konkurransen, konkurransegrunnlaget og kontrakten. Styringsgruppen gjorde vedtak i samsvar med prosjektets anbefaling i samtlige saker. Beslutning om innføring av veiesystem på bilene ble utsatt i påvente av nærmere utredning.

Prosjektgruppen presenterte utkast til konkurransegrunnlag for styringsgruppen 9. februar 2015, og grunnlaget ble oversendt til kommuneadvokaten og anskaffelseskomiteen for kvalitetssikring uken etter. I konkurransegrunnlaget er det angitt følgende tildelingskriterier: Pris: 75 %, oppdragsforståelse: 15 % og miljø 10 %. Konkurransegrunnlaget innebar fire kontraktområder (A, B, C og D), at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet blir tildelt kontrakt, kontraktlengder på 5 år med opsjon 1+1+1 år på alle områder, at det ikke tillates bruk av underleverandører.

Kommuneadvokatens (KAO) kvalitetssikring inkluderte flere møter med anskaffelsesprosjektet og skriftlige tilbakemeldinger i to omganger. I brev av 20. mars viste KAO til gjennomgangene i møter og at KAOs endringsforslag er tatt til følge. Komplette utkast til konkurransegrunnlag ble oversendt til anskaffelseskomiteen 19. mars 2015.

Anskaffelsen ble kunngjort i EUs database for offentlige anbudsinnydelser (TED) 25. mars 2015. Konkurransen omfattet fire separate kontraktområder. Det var mulig å levere tilbud på ett eller flere områder. 10. april ble det avholdt en tilbudskonferanse med deltakelse fra potensielle leverandører til konkurransen. Ved tilbudsfristens utløp 19. mai, var det mottatt ti tilbud fra åtte leverandører. Et tilbud ble avvist med begrunnelse om ufullstendig utfylling av prisskjema. I forbindelse med tilbudsevalueringen etterspurte REN dokumentasjon fra Veireno for å undersøke forhold knyttet til leverandørens tilbud.

Veireno ble i tildelingsbrev av 8. juni 2015 erklært som vinner av konkurransen på alle fire kontraktområdene med begrunnelse om at leverandøren hadde levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

To av leverandørene påklaget tildelingen med tilhørende begjæringer om midlertidig forføyning med krav om at Oslo kommune forbys å inngå kontrakt fram til hovedkravene i saken var avgjort. Den ene leverandøren krevde at Veireno skulle avvises i konkurransen, mens den andre leverandøren krevde konkurransen avlyst. Sakene ble behandlet i Oslo byfogdembete og i begge sakene ble det avsagt kjennelse i favør av Oslo kommune.

REN inngikk kontrakt med Veireno 2. september 2015.

6.2 Prosjektmandat

Prosjektmandatet var det viktigste styringsdokumentet for anskaffelsesprosjektet. Prosjektmandatet angir blant annet formål med anskaffelsen/anskaffelsesprosjektet, behovsbakgrunn, prosjektets økonomiske rammer, tidsrammer for prosjektet, prosjektorganisering og bemanning, fokusområder, kritiske suksessfaktorer og viktige risikofaktorer.

I mandatet står det blant annet at vedtatt avfallsplan (2006 – 2009), samt et forretningsmessig perspektiv, skal legge premissene for renovasjonstjenestene i den neste kontraktperioden. I mandatet blir det blant annet pekt på at nåværende renovasjonskontrakter ikke er optimale når det gjelder incentivordninger og løsninger som sikrer høyest mulig avfallskvalitet og materialgjenninningsgrad for husholdnings- og næringsavfall. Nevnte kontrakter sikrer heller ikke lavest mulig klima- og miljøbelastning. Videre blir det oppgitt at sammensetningen av oppsamlingsutstyr er forskjellig fra det som ble lagt til grunn for nåværende renovasjonskontrakter, og at dette påvirker kontraktens kostnadseffektivitet. Det blir i mandatet fastsatt at anskaffelsesprosjektet skal rette fokus mot følgende seks områder: avfallskvalitet, materialgjenninningsgrad, klima og miljø, kostnadseffektivitet,

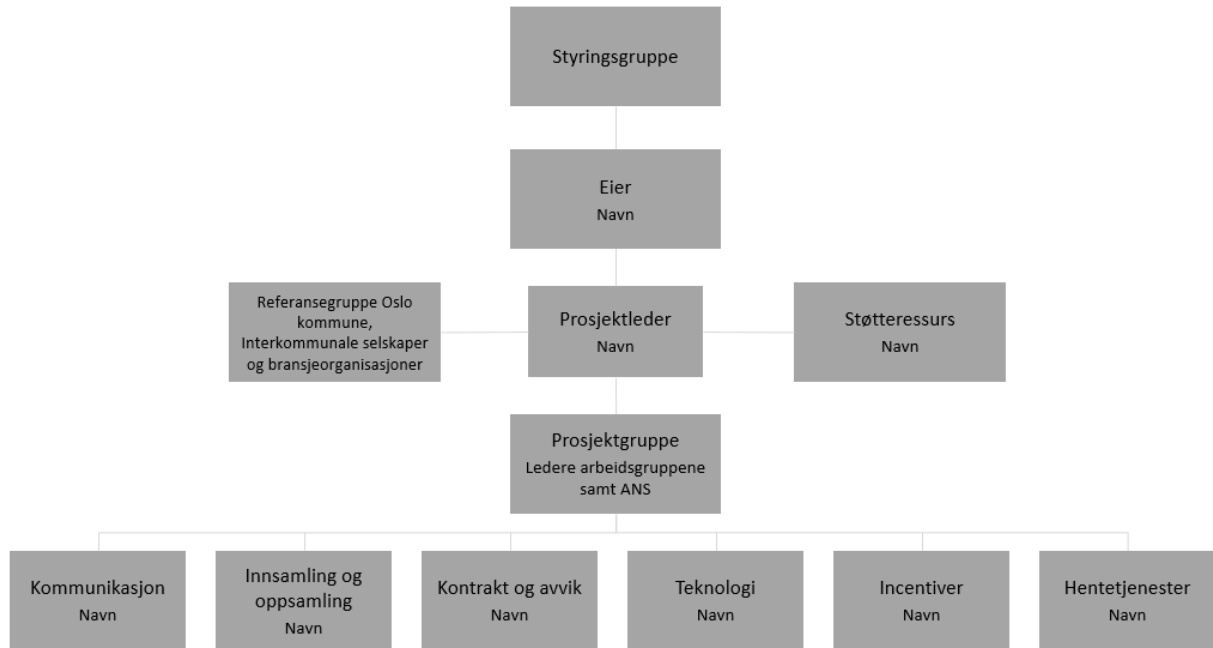
kundetilfredshet og innovasjon. Det blir i mandatet presisert at miljømål for nye kontrakter blir et viktig tema for prosjektgruppen.

6.2.1 Føringer fra overordnet nivå

Det er i en rekke styrende dokumenter og politiske vedtak nedfelt generelle målsetninger og retningslinjer for anskaffelser i Oslo kommune som REN er forpliktet til å følge. Det ble ikke gitt spesifikke politiske føringer for denne anskaffelsen.

6.3 Organisering av anskaffelsesprosjektet

I prosjektmandatet er det angitt følgende prosjektorganisering for anskaffelsesprosjektet:



Prosjektets styringsgruppe bestod av RENs ledergruppe. Styringsgruppen skal ifølge prosjektmandatet foreta strategiske beslutninger i prosjektet og besørge allokering av ressurser til prosjektet.

Prosjekteier er identisk med avdelingsdirektør for avdelingen som har ansvar for å følge opp kontrakten i kontraktsfasen. Rollen som prosjekteier er delegert fra RENs direktør. I følge prosjektmandatet skal prosjekteier prioritere oppgaver i prosjektet, motta rapportering om framdrift, forelegges saker for beslutning og rapportere til styringsgruppen.

Prosjektleder skal ifølge mandatet blant annet sørge for helhet, koordinering og fremdrift i prosjektet, prioritere oppgaver i arbeidsgruppene samt sørge for beslutningsunderlag og rapportering til prosjekteier og styringsgruppen.

I mandatet er det fastsatt at arbeidsgruppene underlagt prosjektgruppen har ansvaret for hhv.:

- Innsamlings- og oppsamlingsløsninger
- Kontraktsoppfølging og avvikshåndtering
- Ny teknologi
- Incentivordninger
- Nye hentetjenester
- Intern og ekstern kommunikasjon.

Arbeidsgruppene var sammensatt av personer fra de ulike fagavdelingene i REN. Det skulle utarbeides en leveranseplan for måloppnåelse og fremdriftsplan i arbeidsgruppene. Gruppelederne skulle rapportere til prosjektleder og prosjektgruppen. I tillegg skulle gruppelederne og prosjektleder møtes minst annenhver uke samt at prosjektleder skulle ha enkeltvis møter med gruppene ved behov. Videre står det i prosjektmandatet at

gruppenes arbeid skal koordineres i prosjektgruppen og gjennom at noen personer deltar i flere grupper. Prosjektleder skal rapportere til prosjekteier og styringsgruppen.

Prosjektgruppen og hver arbeidsgruppe utredet saker som har betydning for organisering og gjennomføring av renovasjonstjenestene i tilknytning til 5. gen. kontrakten generelt, og utforming av konkurransegrunnlag og kontrakt spesielt. Prosjektmandatet og styringssignaler fra styringsgruppen var de viktigste føringene for prosjektgruppens arbeid. Av sakene som ble utredet i prosjektet, skulle ca. 25 saker formelt besluttet av styringsgruppen.

Styringsgruppen ba om at sakene/leveransene ble presentert i konsepter etter modell av konseptvalgs utredning slik at leveranser kunne vurderes i sammenheng når beslutninger ble foretatt. Sentrale saker i prosjektet har vært sendt på høring i fagavdelingene før fremlegg for beslutning i styringsgruppene. En del av sakene ble behandlet flere ganger i styringsgruppen, blant annet etter justeringer basert på innspill i styringsgruppemøtene. Dokumentasjonen viser at det ble gjennomført omtrent ti styringsgruppemøter fra prosjektoppstart og fram til utlysning av konkurransen, med økt frekvens av møter i begynnelsen av 2015 i forbindelse med behandling av beslutningssaker og klargjøring for konkurransen. Prosjektsaker var også tema i møter i RENs ledergruppe (identisk med styringsgruppen).

Prosjektleder var tildelt nesten full prosjektstilling for arbeidet med 5. gen. anskaffelsen. I slutten av 2013 anskaffet REN en ekstern konsulent i hundre prosent stilling som skulle være en støtteressurs til prosjektleder. I prosjektmandatet går det fram at konsulenten skal bidra med prosessfaglig metodikk, samt utarbeide dokumentasjon, utredninger og kvalitetssikringer. I prosjektledergruppen var det også en intern støtteressurs med ca. 50 % prosjektstilling. I kontraktstrategien for anskaffelsen er det anslått at gruppelederne vil benytte 10 – 30 % av arbeidstiden på anskaffelsesprosjektet. I hver gruppe var det fire til åtte deltakere fra de ulike fagavdelingene. Noen prosjektdeltakere deltok i flere grupper. En prosjektoversikt viser at det totalt var ca. 35 personer som hadde en rolle i prosjektgruppen for 5. generasjonskontrakten med undergrupper.

Et utvalg ansatte som deltok i anskaffelsesprosjektet og som er intervjuet i denne gjennomgangen oppfattet at prosjektet, herunder arbeidsprosesser, fungerte tilfredsstillende. Det var gode diskusjoner før deltagerne i prosjektgruppen kom fram til det som i hovedsak var omforente konklusjoner. Arbeidsprosessene, som blant annet innebar at mange av saksutredningene var på høring i fagavdelingene eller måtte utredes ytterligere etter behandling i styringsgruppe, ble tidvis opplevd som tungrodd og byråkratiske. Det gis samtidig uttrykk for at en i ettertid er tilfreds med å ha gjennomført slike grundige prosesser på grunn av at det har resultert i at de beslutninger som ble tatt ble godt forankret og dokumentert. Representanter for styringsgruppen opplyser at det var god samhandling mellom prosjektgruppen og styringsgruppen.

Våren 2014 ble arbeidsgruppene oppløst og det ble utnevnt ansvarlige for de respektive utredningene. Relevante ressurspersoner ble involvert etter behov. Det blir opplyst at ny organisering ga en løsere struktur enn arbeidsgruppene, som avholdt faste møter hver uke. Forventninger om at en mer dynamisk tilnærming var mer effektiv i denne fasen av prosjektet var årsaken til endringene i prosjektorganiseringen.

Når det gjaldt saksbehandling i styringsgruppen, opplyser tidligere direktør at han som leder av styringsgruppen hadde et ønske om å nå frem til konsensus om de beslutninger som ble foretatt. Tilnærmingen var at argumenter og argumenters vekt skulle være utslagsgivende for beslutningene. Deretter måtte gruppen med dette utgangspunktet diskutere seg frem til fornuftige beslutninger/løsninger. Tidligere direktør mener det i REN var en kultur for åpne diskusjoner hvor motforestillinger ble dyrket frem. Etatssjefen hadde beslutningsmyndighet dersom styringsgruppen ikke klarte å enes om omforente løsninger i enkeltsaker/-spørsmål. Han kan ikke huske at det var stor uenighet i styringsgruppen om noen av beslutningene som ble foretatt i tilknytning til 5. gen. kontrakten.

Andre respondenter bekrefter at det i liten grad var uenighet i styringsgruppen om de beslutninger som ble fattet. Samtidig opplyses det at det tidvis var store diskusjoner og at det på tidligere stadier av anskaffelsesprosjektet var uenighet i flere av sakene som ble drøftet. Dette gjaldt blant annet bruk av underleverandører, eventuell tilrettelegging for flere leverandører, eventuell egen regi på avfallsinnsamling, samt fordeling av absoluttleveranser og opsjonsleveranser i kontrakten.

6.3.1 Sammensetning av prosjektgruppen

I følge prosjektleder var prosjektet bredt sammensatt med deltakere fra ulike fagavdelinger i etaten. Hoveddelen av prosjektmedarbeiderne var ansatt i Kunde- og kontraktseksjon (KKS). Hovedårsaken til dette var at det er denne avdelingen som har mest erfaring med denne type kontrakter. Enkelte av prosjektdeltakerne hadde også driftserfaring fra perioden hvor REN hadde avfallsinnhenting i egen regi. Innledningsvis i prosjektet var noen av

disse ledere for arbeidsgrupper, men på grunn av for stor arbeidsmengde gikk disse over som deltakere i arbeidsgruppene. Prosjektleder opplyser også at personell med erfaring fra renovasjonsdrift har vært involvert i høringsrundene når prosjektsaker har vært til uttale i fagavdelingene.

I mal for kontraktstrategi er det et krav om å angi hvilken kompetanse som er nødvendig for å sikre en forsvarlig gjennomføring av anskaffelsen og kontraktsoppfølgingen. I strategien for 5. gen. kontrakten angis det ingenting om behovet for renovasjonsfaglig kompetanse eller i hvilken grad dette eventuelt er ivaretatt i prosjektgruppen.

Prosjektleder opplyser i sin tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at heller ikke: «innkjøpsfaglig, prosjektfaglig, teknisk, økonomisk, kontraktoppfølging eller annen kompetanse er nevnt i kontraktsstrategien. Dette betyr ikke at renovasjonsfaglig eller annen kompetanse ikke er ivaretatt. Faktum er at det har vært svært stor grad av involvering av personer med renovasjonsfaglig kompetanse og alle disse har hatt anledning til å uttale seg gjennom høringsrundene».

I rapporttilbakemeldingen har prosjektleder også inkludert en oversikt som viser at totalt ni personer med renovasjonsfaglig kompetanse har deltatt i en eller flere av prosjektets arbeidsgrupper i løpet av anskaffelsesprosjektet. En angivelse av kompetansen til enkelte av disse personene viser at det var minst tre personer med erfaring på operativ renovasjonsdrift slik som innsamling, transportplanlegging og kvalitetssikring av leverandørers planer og leveranser i innsamlingen. I følge prosjektleder inkluderte prosjektdeltakelsen fra personell med renovasjonsfaglig kompetanse deltakelse på ni gruppemøter i perioden 11. februar 2014 til 26. juni 2014. I følge prosjektleder ble personellet også inkludert i utredning av konkrete saker samt i forbindelse med høringsrunder.

Prosjektleder mener at det i prosjektet var tilstrekkelig renovasjonsfaglig kompetanse. Blant personell i REN som har hatt en rolle i anskaffelsen/kontrakten, går det fram at det er delte oppfatninger av om det renovasjonsfaglige i tilstrekkelig grad ble ivaretatt i prosjekt-sammensetningen.

Blant personell som mener det ikke var tilstrekkelig renovasjonsfaglig kompetanse, vises det til at prosjektarbeidet ble spredt på mange personer og at en stor andel av disse var uerfarne med renovasjon. Det blir opplyst at det i 4. gen. anskaffelsen var fire primærressurser som arbeidet med tilrettelegging av konkurransen. Det blir vist til at mangelen på erfaring i prosjektgruppen for 5. gen. anskaffelsen har medført at det har blitt utredet ideer som er vanskelige å gjennomføre i praksis. Dette har blant annet resultert i at det har blitt inntatt (en kombinasjon av) ytelseskrav i kontraktene som medfører at leveransene er mer krevende å gjennomføre enn i tidligere kontrakter.

Det blir samtidig påpekt at det er en generell utfordring for REN at den renovasjonsfaglige kompetansen har blitt redusert når driften av innsamlingen over mange år er blitt konkurranseutsatt.

Prosjektleder opplyser i tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at: «rapportens bruk av «renovasjonsfag» blir for snevert. Renovasjonsfaget har endret seg gjennom årene. Renovasjonsfaget omfatter i dag nye renovasjonstekniske løsninger, annen teknologi på biler og påbygg, datatekniske verktøy til ruteoptimalisering m.m.».

6.4 Markedsundersøkelser

Av intervjuer og dokumentasjon framkommer det at REN gjorde omfattende markedsundersøkelser i forbindelse med forberedelse til utlysning av 5. gen. renovasjonskontrakten.

På tilbudskonferansen i begynnelsen av april 2014 informerte prosjektet om ulike temaer som var sentrale i arbeidet med de nye renovasjonskontraktene. Konferansen hadde 30 deltakere, hvor av representanter fra elleve potensielle innsamlingsleverandører inkludert underleverandører.

I slutten av april forelå det i prosjektet en plan for dialog med markedsaktører med mål om bidrag til å «utarbeide en tydelig og lettfattelig kravspesifikasjon som dekker behovet, samt legge til rette for utvikling og god kontraktsoppfølging.» Dette omfattet blant annet at REN gjennomførte enkeltvis intervjuer med potensielle innsamlingsleverandører og andre markedsinteressenter, som leverandører av biler/bilutstyr. Dialogen med potensielle leverandører av innsamlingstjenester omfattet blant annet undersøkelser knyttet til hvilke krav som kunne stilles i kravspesifikasjon, hvor store områder de kunne klare å levere på samt eventuelle behov for underleverandører.

Prosjektet gjennomførte også mange andre markedsundersøkelser knyttet til mulige løsninger i avfallshåndteringen, blant annet utstyr. Slike undersøkelser omfattet blant annet studieturer til Tyskland, Sverige, Danmark og andre land, samt dialog med andre norske kommuner og møter med to referansegrupper som var opprettet i tilknytning til anskaffelsen. Prosjektet gjennomførte markedsundersøkelser vår, sommer og høst 2014.

6.5 Vurderinger knyttet til innhenting i egen regi

På våren og forsommeren 2014 var et av fokusområdene i prosjektet mulighetene for å gjennomføre hele eller deler av avfallsinnsamlingen av husholdningsavfall i egen regi. Prosjektet presenterte argumenter for og imot å ha deler av avfallsinnsamlingen i egen regi, men konkluderte med at egen regi ikke var å anbefale på nåværende tidspunkt. To av RENs avdelinger ønsket nærmere utredning av muligheten for egen regi for en mindre del av innsamlingen. Styringsgruppen besluttet 17. juni 2014 at videre arbeid med drift i egen regi skulle tas ut av prosjektet.

I kontraktstrategi for anskaffelsen, signert av RENs direktør 17. september 2014, står det at innhenting av avfall i egen regi er vurdert til ikke å være aktuelt på nåværende tidspunkt.

En logg over sentrale møter og beslutninger i prosjektet viser at spørsmålet om egen regi var tema igjen på et møte mellom prosjektleder, prosjekteier og RENs direktør i midten av oktober 2014. På møtet ble det fastholdt at egen regi ikke var aktuelt i tilknytning til 5. gen. kontrakten.

6.6 Ny teknologi

En av arbeidsgruppene i anskaffelsesprosjektet arbeidet med innføring av ny teknologi i forbindelse med 5. gen. kontrakten. I prosjektmandatet er det fastsatt at arbeidsgruppen blant annet skal vurdere:

- Fremtidig teknologi for avviksregistrering inkludert eventuell tømmeregistrering
- Fremtidig ruteoptimalisering, flåtestyring versus ruteplanlegging og eventuell kartløsning i bilene

Det foreligger en minikonseptvalgutredning fra prosjektet datert 21. august 2014, hvor ny teknologi i forbindelse med 5. gen. renovasjonskontrakter blir utredet. I utredningen anbefaler prosjektet at REN tar i bruk teknologi for ruteplanlegging, flåtestyring, elektronisk rutebok samt avviksregistrering. I anbefalingen står det at tømmeregistreringen bør være automatisk, dvs. med RFID-merking av beholdere. Prosjektet anbefaler foreløpig ikke at renovasjonsbilene i 5. gen. blir utstyrt med veiesystem på grunn av høye investeringskostnader og uklare nytteforhold.

Utredningen inneholder en kort oppsummering av fordelene med ny teknologi innenfor hvert område.

Ruteoptimalisering vil gi korteste/raskeste kjørevei, mer effektiv innsamling, redusert belastning på klima og miljø. **Flåtestyring** sørger for oppdatert ruteinformasjon, oppdaterte ordrer, raskere utføring av ordrer og retting av klager, og eventuelt økonomisk/miljømessig kjøring ved bruk av moderne systemer. **Elektronisk rutebok** gir færre feil, bedre kontroll på beholderpart og større fleksibilitet ved bemanning av rutene. Ny teknologi innenfor **Avviksregistrering** gir raskere og mer nøyaktig rapportering, raskere retting av avvik, bedre regularitet på hentetjenesten, bedre grunnlag for systematisk forbedringsarbeid og gir grunnlag for bedre avfallskvalitet og kildesortering.

Om innføringen av teknologien skriver prosjektet blant annet at det må påregnes en ikke ubetydelig integrasjon mot WebDeb⁸, blant annet gjennom at ruteoptimalisering må integreres mot WebDebs kjørelister og at avvikssystem på kjøretøyene må kunne snakke med WebDeBs avviksmodul osv. Videre står det blant annet at innføring av elektronisk avvikssystem erfaringsmessig fører til en stor økning i innmeldte avvik. Ifølge prosjektet vil det være en god ide at elektroniske avvikssystemer rulles ut over tid, for å sikre tilstrekkelig kapasitet til oppfølging fra RENs side.

I et prosjektmøtereferat står det at styringsgruppen i styringsgruppemøte 29. august 2014 var positiv til prosjektets anbefalinger vedrørende ny teknologi, men også ønsket veiesystem på biler.

⁸ WebDeb er et system for blant annet registrering og oppfølging av RENs abonnenter og deres tilknyttede tjenester. Systemet støtter ulike prosesser for kundeoppfølging, generering av statistikk og rapportering til kommunen, og brukes av renovasjonsselskapene til planlegging og administrasjon av avfallshenting.

De ulike sakene som var utredet i prosjektet skulle besluttet av styringsgruppen medio januar 2015.

I et beslutningsnotat 12. januar 2015 anbefalte prosjektet innføring av ruteoptimaliseringssystem og elektronisk avvikssystem. I notatet står det at prosjektet anbefaler trinnvis innføring av automatisk tømmerregistrering ved hjelp av RFID-brikke, og at beholderne merkes delvis gjennom kampanjer (lag for lag), og delvis ved en naturlig utfasing av beholderparken. Styringsgruppen fattet vedtak i samsvar med prosjektets anbefalinger, etter at prosjektet først hadde nærmere redegjort for kostnadsestimatet knyttet til ruteoptimalisering og tilhørende system.

Prosjektet anbefalte ikke innføring av veiesystem. Alternativ anbefaling fra prosjektet var vekt på kamlift eller vekt på chassis. Vedtak i saken ble utsatt da styringsgruppen ønsket klargjøring rundt alternativene chassisvekt og kamliftvekt. I minikonseptvalgutredning 30. april 2015 anbefaler prosjektet at renovasjonsbilene utstyres med vekt på kamlift eller integrert i chassis. Det blir opplyst at veieutstyret kan måle hver enkelt beholder dynamisk, og angi aggregert (samlet) vekt på bil for å hindre overkomprimering. Veiesystem ble inntatt i konkurransegrunnlaget for 5. gen. som et element som kunne omfattes av den teknologien REN ifølge konkurransens kravspesifikasjon planla å anskaffe i tilknytning til kontrakten.

Enkelte i REN som deltok i anskaffelsen/oppfølgingen av 5. gen, opplyser i intervju at de mener det ble innført for mye ny teknologi fra kontraktoppstart i 5. gen. kontrakten. Det pekes på at betydelige krav til bruk av ny teknologi overfor leverandør, kombinert med andre økte ytelseskrav, kunne øke sårbarheten knyttet til å få innsamlet avfallet til riktig tid.

Prosjektleder opplyser at det var ulike meninger om innføringen av ny teknologi, med argumentasjon for og imot å ta i bruk teknologien fra dag én. I følge prosjektlederen kunne bruken av den nye teknologien som ble innført i 5. gen avsluttes av leverandøren umiddelbart dersom det viste seg å skape problemer i avfallsinnhenting. Prosjektleder påpeker at det alltid har vært fokus på at teknologi skulle være et verktøy og et hjelpemiddel, ikke et hinder. Ved problemer kunne leverandøren når som helst gå tilbake til de manuelle rutinene i 4. gen. Dette ble kommunisert til leverandøren.

Prosjektleder opplyser i tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at:

«Innføring av ny teknologi ikke har bidratt til redusert leveransesikkerhet. Tvert imot valgte Veireno, til tross for innkjøringsproblemer, å fortsette med teknologien. Veireno fikk en uke etter oppstart mulighet til å gå tilbake til manuelle løsninger. D.v.s. rutebøker, løse lapper og telefonkontakt med driftsleder (rutiner som i 4. generasjonskontakter) Dette er dokumentert i møtereferat mellom REN og Veireno».

Deloitte viser til rapportens kapittel 8 hvor det etter Deloittes mening fremgår at den nye teknologien i perioden etter kontraktoppstart bidro til utfordringer når det gjaldt å få samlet inn avfallet til riktig tid.

6.7 Språkkrav

I 4. gen. renovasjonskontrakten var det ikke stilt noen krav til språk. I beslutningsnotatet 12. januar 2015 anbefaler prosjektet at det i 5. gen. kontrakten stilles krav om at renovatører behersker et skandinavisk språk på et middels nivå en viss tid etter kontraktstart. Bakgrunnen for anbefalingen er at REN ønsker tettere kommunikasjon med og mer opplæring av renovatør, og har behov for at renovatøren på en god måte kan kommunisere med publikum om enklere tema knyttet til kildesortering.

Beslutning i saken ble utsatt på grunn av uenighet i styringsgruppa om det også skulle åpnes for engelsk eller eventuelt bruk av tolk. Etter at prosjektet hadde redegjort nærmere for sin anbefaling, ble det besluttet krav til skandinavisk språk.

6.8 Kontraktinndeling og kontraktslengde

6.8.1 Inndeling og oppstartstidspunkt for kontraktsområdene

Kontraktsområdene i 5. gen. kontrakten ble inndelt tilsvarende som i 4. gen. kontrakten.

I et notat fra prosjektet til styringsgruppen «Inndeling av Kontraktområder, antall leverandører, kontraktlengder og bruk av underleverandør» (21. august 2014) står det blant annet følgende om kontraktområder:

«(..) Alternativer som har vært vurdert:

- a. 2 områder

- b. 4 områder (ABCD)
- c. Opptil 8 områder (ABCD kildesortert avfall og ABCD papir)
- d. 15 områder (like bydelsinndelingen) (..)

Kontraktområder: Oppsummering og konklusjon

Prosjektet anbefaler at Oslo deles inn i fire geografiske områder i 5. generasjons kontrakter. En slik deling antas å bidra til god sikkerhet for leveransene til riktig pris og kvalitet. Markedsundersøkelsene har vist at det er et godt leverandørmarked for fire områder og en slik inndeling vil kunne bidra til opprettholdelse av et fremtidig marked (..)»

I et prosjektmøtereferat står det at styringsgruppen i styringsgruppemøte 29. august 2014 ønsket fire kontraktsoner slik prosjektet hadde anbefalt.

Alle kontraktsonene i 5. gen kontrakten skulle starte opp mandag 3. oktober 2016 i samsvar med avslutning av 4. gen. kontraktene fredag 30. september 2016. 5. generasjon var første gang alle kontraktene skulle starte opp samtidig.

I et referansegruppemøte⁹ for prosjektet datert 15. september 2014 ble det påpekt at det kunne innebære stor risiko å starte opp alle kontraktsoner likt. Det ble blant annet påpekt at en ny leverandør vil trenge oppstartstid.

I et notat fra 16. januar 2014 fra prosjekteier til direktør i REN ble det opplyst at det var nødvendig å ta ut de siste opsjonene i gjeldende renovasjonskontrakter. Begrunnelsen for dette er å sikre god utredning og saksbehandling i forbindelse med de nye innsamlingskontraktene, samt ivareta hensyn i regelverket.

Etter å ha innløst samtlige opsjoner i 4. gen. kontraktene, hadde REN ikke lenger anledning til å starte opp de fire kontraktsonene på ulike tidspunkt. Forut for et møte i Samferdsels- og miljøkomiteen (SMK) 12. oktober 2016 hvor REN skal orientere om avfallsutfordringene i Oslo, ba byråden REN om å forberede svar på spørsmål om hvorfor alle kontraktsoner ble startet opp samtidig. I svar på spørsmålet skriver REN:

«(..) Renovasjonsetaten har hatt som mål å reduserer miljø – og klimapåvirkningen så mye som mulig i de nye innsamlingskontraktene. For å kunne stille krav til nyeste teknologi for kommende kontraktperiode, valgte etaten å ta ut siste opsjon i 4. generasjons innsamlingskontrakter. Det ga etaten ett ekstra år med teknologiutvikling(..)»

Det blir i intervju påpekt at arbeidet med 5. gen. anskaffelsen måtte ha vært påbegynt tidligere dersom en skulle unngått innløsning av alle opsjoner i 4. gen. og dermed fått tilrettelagt for ulike oppstartstidspunkt i 5. gen.

6.8.2 Kontraktslengde

I 4. gen. renovasjonskontraktene var kontraktslengden 5 år med opsjoner på 1 + 1 år, dvs. en mulig kontraktslengde på syv år.

I notatet fra prosjektet til styringsgruppen «Inndeling av Kontraktområder, antall leverandører, kontraktslengder og bruk av underleverandør» skriver prosjektet at leverandører i markedsundersøkelser oppgir at de ønsker lange kontrakter, dvs. 7 år og lengre. En minimums kontraktslengde er ifølge undersøkelsen 5 år ved kjøp av ny bil. I «oppsummering og konklusjon» vedrørende kontraktslengden skriver prosjektet blant annet at «for å oppnå ønsket fleksibilitet og samtidig ivareta leverandørenes behov (nedskrivning av investeringer), anbefales det at alle områdene får kontraktslengder på 5 år med opsjon på 1+1+1 år. Dette gjør det mulig med opptil 4 forskjellige kontraktslengder om ønskelig.»

I beslutningsnotatet 12. januar 2015 gir prosjektet tilsvarende anbefaling. Det er i notatet blant annet presisert at ved å legge på et år utover standardkontrakt (5+1+1 år) kan kontraktene rulleres slik at ikke alle områder starter med ny kontrakt samtidig. Dette kan forenkle anskaffelsesprosessene ved nye kontrakter, samt skape rom for fleksibilitet og innovasjon.

Styringsgruppen gjorde vedtak i samsvar med prosjektet anbefaling.

6.9 Vurderinger knyttet til antall leverandører og leveransesikkerhet

I konkurransegrunnlaget for 4. gen. renovasjonskontraktene var det inntatt bestemmelser som sikret at minst to leverandører skulle ivareta innsamlingen av husholdningsavfall i Oslo. I referat fra første møte (14. februar.2014) i

⁹ I referatet står det om referansegruppas sammensetning: representanter fra storby, beslektede tjenester, Bymiljøetaten og EGE (Energigjenvinningsetaten)

anskaffelsesprosjektet for 5. gen. renovasjonskontrakten fremkommer det at «risikoen for å få én stor leverandør» er et av forholdene som er viktig å vurdere i prosjektet.

Prosjektleder opplyser i intervju at prosjektet var klar over at det ville være en viss risiko vedrørende leveransesikkerhet dersom det ble én leverandør, og at dette ble drøftet i utredningen av saken. I en e-post i slutten av juni 2014 til en juridisk rådgiver i REN med forespørsel om å få en juridisk vurdering av muligheten til å tilrettelegge for flere leverandører skriver prosjektleder blant annet at «Det er en del uheldige sider ved å ha kun én transportør, blant annet konkurransesituasjonen (monopol tendenser) og sikkerhet for at avfallet blir samlet inn hvis det skulle skje noe med transportøren.»

I notatet fra prosjektet til styringsgruppen «Inndeling av Kontraktområder, antall leverandører, kontraktlengder og bruk av underleverandør» er det blant annet angitt følgende om antall leverandører:

«(..) I tillegg til opprettholdelse av markedet og muligheten for å benchmarke, ønsker REN også høy grad av leveringssikkerhet i kommende kontraktperiode. Med kun én leverandør er innsamlingstjenesten langt mer sårbar dersom noe skulle hende slik at leverandøren ikke er i stand til å utføre tjenesten. I et slikt tilfelle vil det være gunstig å ha minst én leverandør til som en beredskap i påvente av ny utlysning av tjenesten.

Med kun én leverandør, vil leveransesikkerheten reduseres noe. Det kan likevel vel være slik, at den beredskapen som vil være i at også andre leverandører drifter Oslo, i en krisesituasjon kan mobiliseres gjennom leverandører i nabokommunene. Prosjektet vil jobbe videre med mekanismer som kan sikre leveringssikkerhet, f. eks. hyppige kredittvurderinger og annet.

Utviking og innovasjon har vært et annet tema som taler for mer enn én leverandør. Prosjektet vurderer å ha egne utviklingsavtaler i kontraktene. (..)»

I intervju opplyser personell i anskaffelsesgruppen for 5. gen. kontrakten at et argument for ikke å tilrettelegge for flere leverandører var at daværende forskrift om offentlige anskaffelser ikke åpnet for å kunne begrense antall delkontrakter for én leverandør like tydelig som det er gjort i forskriften som trådte i kraft 1. januar 2017.

I en utredning, datert 8. august 2014, fra de juridiske rådgivere i REN til prosjektet, er det derimot fastsatt at det i stor grad er opp til oppdragsgiver å avgjøre om det skulle være tilrettelegging for flere leverandører i 5. gen. Og i prosjektets notat til styringsgruppen 21. august 2014 står det blant annet «I følge juristenes vurdering, vil det være mulig å tilrettelegge for flere leverandører i kommende 5. generasjon, se vedlegg (notatet fra de juridiske rådgiverne 8. august)».

I notatet fra de juridiske rådgiverne 8. august 2014 skisseres også en løsning hvor det benyttes rammeavtale for å inngå kontrakt med flere leverandører. Avslutningsvis i notatet står det at valg av løsning med hensyn til antall leverandører egner seg godt å ta opp i møte med anskaffelseskomite og i forbindelse med utarbeidelse av kontraktstrategi.

I kontraktstrategien for 5. gen. kontrakten er ikke problemstillingen om eventuell tilrettelegging for flere leverandører omtalt. Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at en eventuell tilrettelegging for flere leverandører har vært tatt opp i møte med anskaffelseskomiteen. I intervju opplyser representant for komiteen at anskaffelseskomiteen ikke hadde innsikt i styringsgruppens vurderinger og beslutninger knyttet til en eventuell tilrettelegging for flere leverandører.

Notatet fra prosjektet til styringsgruppen 21. august 2014 viser at det var økonomiske hensyn som var utslagsgivende for prosjektets anbefaling om å ikke tilrettelegge for flere leverandører:

«Økonomi

*Når prosjektet likevel ikke anbefaler at det tilrettelegges for flere leverandører, har det bakgrunn i de betydelig merkostnadene som en slik tilrettelegging kan innebære. I inneværende kontraktperiode ville det som nevnt vært samme leverandør som driftet alle områdene dersom REN hadde valgt å drifte med én leverandør. Når REN valgte tilbud nr. 2 på område B og C har det medført økte kostnader. Selskapenes tilbud (prisskjemaer) for område B og C kan gi en indikasjon på hva det kostet med to leverandører: (..) **Totalt merkostnad 84,3 mill** (..) Ekstrakostnadene hadde vært enda høyere dersom REN hadde valgt å ha tre eller fire leverandører.*

Antall kontraktører: Oppsummering og konklusjon

Med bakgrunn i ikke-økonomiske hensyn (leveringssikkerhet, opprettholdelse av markedet o.a.) ville det vært ønskelig med tilrettelegging for to eller tre leverandører. Potensiell merkostnad gjør likevel at prosjektet anbefaler at de mest fordelaktige økonomiske tilbudene får tildelt kontrakt, selv med den risiko at én leverandør kan komme til å drifte hele Oslo. For å redusere denne risikoen, vil prosjektet utrede kompenserende tiltak som strengere krav til kredittverdighet, kredittvurderinger underveis i prosjektet og liknende.»

Dokumentasjonen viser at styringsgruppen var uenig i prosjektets anbefaling om å ikke tilrettelegge for flere leverandører. I et prosjektmøtereferat står det at styringsgruppen i styringsgruppemøte 29. august 2014 ga føringer om at den ønsket tilrettelegging for flere leverandører. Dette ble gjentatt i et referat fra et referansegruppemøte 15. september 2014. I referatet står det også at prosjektet opprinnelig ønsket flere leverandører blant annet på grunn av leveringssikkerhet, men at prisen går vesentlig opp ved å velge nest beste tilbud. I presentasjon fra et informasjonsmøte med tillitsvalgte 3. oktober 2014 gjentas det at styringsgruppen ønsker tilrettelegging for flere leverandører.

I beslutningsnotat fra prosjektet til styringsgruppen 12.01.2015 står det om tilrettelegging for flere leverandører:

«v. Legge til rette for flere leverandører

Prosjektet anbefaler at beste tilbud tildeles kontrakt, og at det ikke stilles krav om minst to leverandører, slik det ble gjort i 4. generasjon. Med bakgrunn i ikke-økonomiske hensyn som utvikling og leveransesikkerhet, er prosjektets anbefaling imidlertid at det tilrettelegges for flere leverandører, men dette kan gi en betydelig merkostnad. En risiko ved at mest fordelaktig tilbud tildeles kontrakt, kan være at mindre leverandører taper i konkurransen, noe som på sikt kan medføre monopollignende tilstander der én eller to større aktører dominerer markedet. Markedsundersøkelsen viser imidlertid at også mindre leverandører som ikke nådde opp ved inngåelse av 4. generasjonskontrakter fortsatt eksisterer i markedet, og har oppdrag i Oslos nabokommuner. For å sikre leveransesikkerhet og utvikling/innovasjon også med kun én leverandør av renovasjonstjenester, må det stilles strenge krav til kredittverdighet og muligheter for utvikling i kontraktene.

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- Tilrettelegging for flere leverandører»

I et vedlegg til beslutningsnotatet fremkommer følgende innspill fra Økonomi og virksomhetsstyringsavdelingen (ØVA) i REN:

«Prosjektet anbefaler «ja» (beste tilbud tildeles kontrakt på alle områder, Deloittes anmerkning), mens det i dagens kontrakt er «nei». I møtet i dag 6.1 (ledermøte i REN) ble det sagt at styringsgruppen mente det burde bli to leverandører. Vi mener at det bør sjekkes opp med personer med markeds kunnskap om dette er en for stor kontrakt for en tilbyder og at vi evt. ødelegger markedet. Dersom dette ikke er tilfellet bør vi velge det beste tilbudet totalt sett uten å være pliktig å dele på flere.»

Prosjektet svarer i sin tilbakemelding på kommentaren blant annet at det i diskusjonene i styringsgruppa flere ganger er blitt nevnt fordeler med to leverandører slik det er i dag, men at det ikke er oppfattet at dette er besluttet eller styringsgruppas styrende signal. Prosjektet redegjør i sin tilbakemelding videre for at prosjektets markedsundersøkelser støtter prosjektets vurderinger av at en stor kontrakt ikke vil ødelegge markedet. Prosjektet svarer i sin tilbakemelding ikke direkte på om dette er en for stor kontrakt for én tilbyder, men viser til at markedsundersøkelsene indikerer at fem aktører vil by på alle områdene og tre aktører vil by på ett område. Det konkluderes med at det vil finnes et tilstrekkelig antall tilbydere for alle områdene.

Prosjektleder opplyser at prosjektet gjennom prosjektarbeidet og markedsundersøkelser opp mot leverandørene fikk trygghet for at en ville oppnå en kontraktstildeling som ga så god leveransesikkerhet som mulig uten å stille krav til minst to leverandører.

Styringsgruppen besluttet i samsvar med prosjektets anbefaling å ikke tilrettelegge for flere leverandører. Ingen av de som er intervjuet i denne gjennomgangen, verken fra prosjektgruppen eller styringsgruppen, husker konkrete årsaker til at styringsgruppen skiftet standpunkt i denne saken.

Tidligere direktør opplyser at prosjektet etter en konkret vurdering anbefalte styringsgruppen at REN ikke skulle sette begrensning på at en leverandør kunne vinne mer enn to kontrakter. Tidligere direktør kan ikke huske at det i diskusjonen i styringsgruppen kom sterke motforestillinger mot prosjektets forslag. Han husker at problemstillingen ble vurdert, og at det basert på den informasjonen REN hadde på aktuelt tidspunkt var gode argumenter både for den ene og den andre løsningen.

6.9.1 Bruk av underleverandører

Etter at Veireno hadde kjøpt opp en virksomhet som var underleverandør til en av hovedleverandørene på 4. gen. kontrakten ble Veireno en av flere underleverandører det siste halvannet året av 4. gen. kontrakten.

I notatet fra prosjektet til styringsgruppen «Inndeling av Kontraktområder, antall leverandører, kontraktlengder og bruk av underleverandør» står det blant annet følgende om eventuell bruk av underleverandører:

«Underleverandør

Dagens leverandører har valgt underleverandører på tre av fire områder (A, B og D). Erfaringene med dette er at kontraktoppfølgingen har vært utfordrende. (..) en opplevelse av at underleverandøren ikke har følt samme eierforhold til oppdraget og tatt det nødvendige ansvar for å rette opp feil og mangler ved tjenesten (..)

Vurdering av markedet

(..) Det er forventet at dersom det ikke tillates underleverandører, vil det skjerpe dagens underleverandører og hovedleverandører til å levere konkurransedyktige tilbud. På den annen side kan det finnes leverandører som forhindres fra å gi tilbud dersom de ikke kan basere seg på underleverandører, men markedsundersøkelsen ga ingen slike signaler. (..)

Leveransesikkerhet

Underleverandører vil gi større leveransesikkerhet dersom noe skulle skje med hovedleverandør. Det er likevel trolig at nødvendig mobilisering i en krisesituasjon vil være ivaretatt i det eksisterende markedet til REN har fått gjennomført en ny konkurranse.

Administrative kostnader

Oppfølging og administrasjon av underleverandører er aktiviteter som påfører REN ekstra kostnader, all den tid denne oppgaven skal ligge til hovedleverandør. I inneværende kontraktperiode har REN måttet ta ansvar for en del oppfølging av underleverandører.

Juridisk vurdering

Prosjektet har fått en juridisk vurdering av om REN kan kreve at leverandørene ikke benytter underleverandør(er), og konklusjonen er at det er intet rettslig i veien for dette. (..)»

I et prosjektmøtereferat står det at styringsgruppen i styringsgruppemøte 29. august 2014 ga føringer om at underleverandører ikke var ønskelig.

Juridisk rådgiver i REN som utredet vurderingen av adgangen til å nekte bruk av underleverandører fremmet synspunkter til prosjektgruppen om at det kanskje ikke var hensiktsmessig med krav om at det ikke skulle benyttes underleverandører, selv om var rettslig adgang til å stille et slikt krav. I en e-post til prosjektgruppen 8. januar 2015 skriver rådgiveren blant annet følgende:

«Jeg er kjent med at prosjektgruppen er av den oppfatning at man i 5. generasjon ikke bør tillate underleverandører. Rettslig sett er det intet i veien for dette, ref. også det jeg har skrevet i e- poster tidligere, se nedenfor.

Et annet spørsmål er om REN skal velge dette. Slik jeg ser det er det ikke min oppgave som juridisk rådgiver å mene noe vedr. dette valget, all den tid det er rettslig adgang til å stille et slikt krav. Jeg tillater meg likevel å påpeke følgende:

- Kontraktsteknisk er det mulig å stille de samme vilkår overfor en underleverandør som overfor hovedoppdragstaker. Rent kontraktsrettslig stiller derfor ikke REN svakere ved benyttelse av underleverandører.
- Etter det jeg forstår er skepsisen til underleverandører grunnet problemer med kontraktsoppfølgingen. I denne forbindelse vil jeg gjøre oppmerksom på at UKE rett før jul har gått bredt ut i det offentlige Norge og invitert til deltakelse på rammeavtale vedr. oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i tjenestekontrakter. Invitasjonen ble sendt ut i uke 51/2014. Dette er en avtale også REN kan benytte seg av. (..)

Unnlattelse av underleverandører vil etter min mening trolig være prisdrivende idet man da står overfor den situasjon at oppdragstaker ved kontraktsavslutning sitter med ansvaret for egne fast ansatte, og eier den bilpark som har blitt benyttet ved gjennomføringen av kontrakten, og som fremdeles er fullt brukbar. (..)»

I følge den juridiske rådgiveren var hovedårsaken til innspillet et synspunkt om at ekskludering av underleverandører ville øke sårbarheten i leveransene. Slik juridisk rådgiver oppfattet det var ønsket om å unngå underleverandører knyttet til å få en enklere kontraktsoppfølging med bedre transparens i kontraktsforholdet.

I beslutningsnotat fra prosjektet til styringsgruppen 12.januar 2015 står det blant annet:

«Underleverandører:

Prosjektet anbefaler å ikke tillate underleverandører. Bakgrunnen er at effektiv kontraktsoppfølging er svært utfordrende dersom underleverandører benyttes, og risiko for sosial dumping økes. (..)

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- Tillate underleverandører (dagens ordning), men stille strengere krav til kontraktoppfølging

- *Tillate underleverandører, men stille krav til maks antall per område»*

Styringsgruppen gjorde vedtak i samsvar med prosjektets anbefaling om å ikke tillate underleverandører.

I vedlegget til beslutningsnotatet fremkommer det at ØVA hadde innspill om at prosjektet blant annet burde estimere kostnader eller ulemper knyttet til et eventuelt forbud mot underleverandører. ØVA savnet også beskrivelse av alternative måter å redusere problemet knyttet til kontraktsoppfølging. ØVA mente at det for eksempel kan stilles tydeligere krav i anbudet, som krav til oppfølging, renovatørkrav, sanksjoner o.l. I sin tilbakemelding redegjør prosjektet for ulike problemstillinger knyttet til bruk av underleverandører. I sin konklusjon skriver prosjektet at det har vektlagt kvalitet på tjenesten og behovet for å kommunisere direkte med leverandørene i sin anbefaling.

6.10 Vurdering av skiftordninger

Dokumentasjonen viser at både prosjektgruppen og styringsgruppen var imot at skiftordninger skulle benyttes i avfallsinnsamlingen.

I et notat til styringsgruppen 20. juni 2014, «Skiftordninger og senere oppstart», foretar prosjektet en utredning av fordeler og ulemper ved skiftordning for innsamling av husholdningsavfall. I notatet fremkommer det at en årsak til vurdering av skiftordning (og oppstartstider) er bystyremøtet 14.12.2011, sak 436, hvor Byrådet ber om en vurdering av hentetidspunkter når nåværende kontrakt utløper. Det står i notatet at det i kontrakten for 4. gen. er fastsatt at innsamlingen skal foregå på ett skift.

I notatet fremkommer det at spørsmål vedrørende skiftordninger ble stilt til ni ulike leverandører i forbindelse med markedsundersøkelser utført i mai 2014. Prosjektet skriver at kun to selskaper var generelt positive til skiftordning. Disse selskapene mente at bedre utnyttelse av investering i renovasjonsbiler ville gi mer kostnadseffektiv innsamling. Begge selskapene påpekte imidlertid at de så utfordringer i forbindelse med innkjøring. Blant selskapene som generelt var negative til en skiftordning, ble det ifølge prosjektets notat oppgitt følgende argumentasjon:

- Utfordringer i forbindelse med innkjøring av avfall på fri- og helligdager. Ansett som betydelig fra alle.
- Utfordringer i forbindelse med forsinkelser på ruten. Ansett som betydelig fra flertallet.
- Behov for hviletid til renovasjonsbilen som kan benyttes til vedlikehold, vask og reparasjoner. Ansett som viktig for flere.
- Ingen fordeler mht. rushtid og køproblematikk. Enkelte selskaper hevdet også at utfordringene i forbindelse med kø på ettermiddagen ville gi mindre kostnadseffektiv og miljøvennlig innsamling.
- Ingen kultur for innsamling i to skift i renovasjonsbransjen i Norge og renovatørene ville være negativt innstilt til skiftordning. Det ble ansett som noe viktig, men kun nevnt av enkelte selskap.

I notatet peker prosjektet selv på bedre utnyttelse av investering i renovasjonsbil, jevnere flyt av avfall som leveres sorteringsanleggene og bedring av støyproblemer og trafikkflyt som fordeler ved skiftordning. Av ulemper trekker prosjektet fram flere forhold som problemer ved forsinkelser/innkjøringsdager, koordinasjon med Energigjenvinningsetaten (EGE), behov for tid til reparasjon, vask og vedlikehold av biler, trafikkssikkerhet, adkomstproblemer på ettermiddag samt behov for økt bemanning hos transportør og REN. I notatet gir prosjektet følgende konklusjon på skiftordning:

«Etter en helhetlig vurdering av samtlige fordeler og ulemper forbundet med skiftordning anbefaler prosjektet ikke skiftordning for innsamling av henteavfall (dagens hentetjeneste). Prosjektet understreker at det i praksis er mulig med skiftordning, og at det er flere hensyn basert på kostnader og effektivitet som taler for en slik ordning. Samtidig er det også flere betydelige ulemper tilknyttet skiftordning, som mer utfordrende driftssituasjon, utfordringer ved forsinkelser/innkjøring, og høyere kostnader til bemanning. Det er svært vanskelig å gi et konkret overslag over evt. besparelser og kostnader forbundet med skiftordning da dette involverer mange forhold REN ikke har oversikt over, men det er mulig at skiftordning i sum vil gi en dyrere innsamling for transportør og REN, mer trafikk, mer tomgangskjøring og forurensing.»

I et prosjektmøtereferat står det at styringsgruppen i styringsgruppemøte 29. august 2014 ga føringer om at skiftordninger ikke var ønskelig. I en presentasjon fra et informasjonsmøte med tillitsvalgte 3. oktober 2014 står det at prosjektet ikke anbefaler skiftordning. Det går fram at det eventuelt kan benyttes et andre skift ved en eventuell implementering av nye hentetjenester. I presentasjon til styringsgruppen 12.12.2014 står det «nei» i prosjektets anbefaling under punktet «Åpne for skiftordning» i beslutningsmatrisen.

I beslutningsnotat fra prosjektet til styringsgruppen 12. januar 2015 framkommer det at prosjektet har endret anbefaling med hensyn til å ikke åpne for skiftordning:

*«Prosjektet anbefaler ikke at det innføres tvungen skiftordning, med bakgrunn i at dette vil skape problemer med forsinkelser og innkjøring, trafikkflyt/fremkommelighet, økte lønnskostnader, samt behov for tid til vedlikehold av renovasjonsbiler. Et andre skift kan eventuelt benyttes til hentetjenester for hageavfall, og/eller glass metall, men da i mindre omfang. Prosjektet anbefaler imidlertid at det **åpnes** for skiftordninger, ved at det åpnes for levering av avfall i hele EGEs åpningstid (0630-1900). Dette kan hindre kødannelse ved EGEs anlegg, gi jevnere flyt av levering og på denne måten bidra til bedre utsorteringsgrad ved at anlegget ikke kjøres på for høyt tempo.*

Synergieffekter/avhengigheter: Hvis det pålegges toskifts henting av restavfall og papir, vil dette begrense muligheten til å benytte eksisterende biler og bemanning til andre hentetjenester etter at ordinær innsamling er avsluttet (pkt h. og i.)»

Styringsgruppen gjorde vedtak i samsvar med prosjektets anbefaling.

Dokumentasjonen indikerer at et innspill til beslutningsnotatet fra ØVA har endret prosjektets anbefaling med hensyn til å åpne for skiftordninger. I vedlegg til beslutningsnotatet fremkommer følgende innspill fra ØVA under punktet «åpne for skiftordninger»:

«Slik jeg forsto det på møtet 6.1, vil man åpne for levering innen EGEs åpningstider. Det vil dermed være en (mulighet for) utvidelse utover dagens ordning, uten å pålegge kontraktør noe som helst. Dette betyr vel i praksis at prosjektet anbefaler «ja» (eller delvis) og ikke «nei», i anbefalt løsning når man legger dette til grunn. Dette støttes, men må tydeliggjøres i konseptet.»

Prosjektet skriver i sin tilbakemelding:

«I matrisen sier man «nei» til «åpne for skiftordning». Ved å tillate levering innenfor EGEs åpningstid så åpner man, i hvert fall delvis, for det. Vi endrer status i anbefalt løsning til «ja» eller «delvis»

I gjennomgangen er det ikke identifisert at det foreligger øvrige notater/saksutredninger fra prosjektet som grunngir endring i prosjektets opprinnelige anbefaling om å ikke åpne for skiftordninger. Det er heller ikke identifisert dokumenter hvor det grunngis hvorfor styringsgruppa vedtar at det skal åpnes for slik skiftordning når den tidligere har vært imot skiftordning. I intervjuer og dokumentasjon framkommer det at EGE i samarbeidsmøter med REN hadde uttrykt ønske om at avfallet i større grad enn tidligere ble levert jevnt utover EGEs åpningstider, og at dette var et moment som inngikk i vurderingen av eventuell skiftordning.

6.11 Beslutninger 5. gen. renovasjonskontrakt

Beslutningsnotat for 5. gen. anskaffelsen ble oversendt fra prosjektet til styringsgruppen 12. januar 2015. Notatet inneholder prosjektets anbefalinger innenfor ulike temaer som er sentrale i konkurransen, konkurransegrunnlaget og kontrakten. Styringsgruppen skulle foreta beslutning i følgende 24 saker som var utredet av prosjektet:

- a. Kraftkilde til påbygg for renovasjonsbiler
- b. Brukte biler
- c. Merking av beholdere
- d. Program for økokjøring
- e. Ruteoptimalisering
- f. Veiesystem
- g. Optimalisering henteordning papir
- h. Hentetjeneste for glass- og metallemballasje
- i. Hentetjeneste for hageavfall
- j. Alternativ beholderstruktur/egen beholder for matavfall
- k. Grunnleggende opplæring (KiO10-skole) og renovatørmøter
- l. Språkkrav
- m. Intensivert oppfølging av KiO/avvik
- n. Økt kommunikasjon med renovatør
- o. Senere oppstart

¹⁰ Kildesortering i Oslo (KiO)

- p. Åpne for skiftordning
- q. Underleverandører
- r. Drivstoff
- s. Null-utslipps driftsbiler
- t. Kontraktlengde
- u. Kontraktområder
- v. Legge til rette for flere leverandører
- w. Tømmeregistrering og avviksmelding
- x. Prising av tjenestene

Det foreligger en presentasjon «Styringsgruppemøte 12. desember 2014». I presentasjonen er det satt opp seks alternative «pakker» for valg av løsning, inkludert et 0-alternativ (som tilsvarer 4. gen. kontrakt), et kostnadsminimeringsalternativ og anbefalt løsning fra prosjektet. Innholdet i de ulike «løsningspakkene» samsvar med de 24 sakene i beslutningsnotatet som styringsgruppen skal beslutte. Anbefalt løsning har en estimert kostnadsramme som er mer enn 30 % høyere enn kontraktssummen for 4. gen. Kontraktssummen for 4. gen. var ca. MNOK 800 millioner for de fem basisårene uten opsjoner (opsjonene ble benyttet og kontraktssummen oversteg 1 MRD). Det blir opplyst at REN ved å stille flere obligatoriske krav i konkurransen for 5. gen. kontrakten, var bekymret for en betydelig kostnadsøkning sammenlignet med 4. gen. kontrakten. RENs estimat tilsa at de nye kontraktene ville koste 1,25 mrd.

Det foreligger også et dokument «Vedlegg til beslutningsnotat 12.01.2014». Dette dokumentet inneholder tilbakemelding på innspill og spørsmål fra styringsgruppen knyttet til sakene som inngår i beslutningsnotatet. De fleste innspillene/spørsmålene ble inngitt fra representant for Økonomi og virksomhetsstyringsavdelingen ØVA. Det ble også stilt enkelte spørsmål fra Utviklingsavdelingen (UTA). Det er ikke gitt innspill eller stilt spørsmål fra representanter for øvrige avdelinger. Vedlegget viser at prosjektet endret anbefaling i én av sakene, skiftordninger, basert på innspillene til beslutningsnotatet.

Det foreligger en presentasjon og tilhørende notat fra «beslutningsmøte» i styringsgruppen 16.01.2015. I notatet framkommer det at styringsgruppen utsatte beslutning i seks saker i påvente av ytterligere utredning. Dette gjaldt sakene: brukte biler, ruteoptimalisering, veiesystem, hentetjeneste for glass og metall og henteavfall og språkkrav. Sakene ble ytterligere utredet av prosjektgruppen.

Det foreligger ikke et dokument som dokumenterer beslutning i hver av de 24 sakene som skulle besluttes i styringsgruppen basert på prosjektets utredning og tilhørende anbefaling. I en logg over sentrale møter/beslutninger i prosjektet fremkommer det at styringsgruppen har gjort vedtak i samsvar med prosjektets anbefalinger i 23 av 24 saker. Beslutning i sak om veiesystem ble utsatt.

6.12 Risikovurderinger av anskaffelsen

I prosjektmandatet er det angitt at alle vesentlige forhold i anskaffelsen skal ROS (Risiko- og sårbarhets) - analyseres.

Prosjektet benyttet Oslo kommunes metodikk for risikovurderinger ved gjennomføring av risikovurderinger.

Til kontraktstrategien som forelå medio september 2014 er det vedlagt en risikovurdering for anskaffelsen, «Kontraktstrategi_vedlegg_ROS-analyse». Den viser at risikoer er vurdert innenfor tre kategorier: Prosjektets gjennomføringsevne, behovet dekkes, gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Dokumentet inneholder en arbeidslogg som angir følgende sentrale aktiviteter knyttet til risikovurderingene:

- Primo mars 2014: Gjennomført intervju med alle i prosjektgruppa (inkl. gruppeledere) samt prosjekteier
- 14.03.2014. ROS behandlet i prosjektmøte. Skala gjennomgått. Oppsummeringsark utdelt
- 25.03.2014. Prosjektmøte: innkalling til 3 timer WS 20. april der risiko vurderes og tiltak settes.
- 22.04.2014. WS med prosjektgruppa. Gjennomgang av risikoer, sannsynlighet og konsekvens, tiltak
- 28.04.2014. Nye tiltak lagt inn. Risk 11 – fokusert intervju EGE. Risk 5 – løse større utredninger utenom prosjektgruppa
- 09.05.2014. Nye tiltak gjennomgått i prosjektmøtet 9. mai.
- 06.08.2014. Gjennomgang av risikomatriks for å presisere og tydeliggjøre (språklig). Satt eier/ansvarlig – kommuniseres i referatet

Risikovurdering som var vedlagt kontraktstrategien (datert 17. september 2014) inneholder følgende risikoer:

1. Kapasitetsproblemer (oppgaver i forhold til tid).
2. Utredninger tar lenger tid enn beregnet. Interne høringer tar tid og det skal tas hensyn til mange innspill. Resultatet blir at viktige spørsmål ikke blir belyst.
3. De valgte løsningene kan innebære en stor omlegging i REN som ikke er tilstrekkelig planlagt/beskrevet.
4. RENs faglige anbefalinger stoppes av eksterne grunner (for eksempel politisk eller øvrige interesser).
5. Beslutninger utsettes internt. Saksbehandlingstid, omkamper, detaljstyring, MBU, høringstid og innspill som er vanskelige å forutse.
6. Grensesnitt – doble stoler. Gruppene eller noen utenfor prosjektet utreder samme problemstillinger.
7. Behov ikke tilstrekkelig utredet. (tas ut, dekket av annet punkt)
8. Eksterne hinder medfører at nye hentetjenester eller/og ny måte å håndtere avvik på defineres ut av tilbudet (tas ut, dekket av annet punkt)
9. Ekstern saksbehandlingstid. Uttalelser fra kommuneadvokaten, nødvendige bevilgninger eller godkjenninger innkommer ikke i tide
10. Lobbyvirksomheter fra store aktører medfører at prosjektet forsinkes.
11. Energigjenvinningsetaten gir uforutsette krav som berører levering av avfall for eksempel åpningstid
12. Interesser identifiseres ikke eller REN får ikke viktig informasjon
13. Prioriteringer i for eksempel virksomhetsstrategi og avfallsstrategi ikke hensyntatt i prosjektet
14. Misligheter/korrupsjon: Ansatte i prosjektet kommer med anbefalinger som følge av utilbørlig påvirkning fra markedet.
15. Grensesnitt – oppgaver faller mellom to stoler. Oppdages for sent, utredninger blir ikke gjort
16. Endringer i rammebetingelser for REN gi manglende oversikt over omfang, kan ikke ta høyde for alt.

I risikovurderingen er det til hver risiko angitt en beskrivelse av konsekvens, risikonivå (grønn, gul, rød) og tiltak med ansvarlig, frist og status. Det er angitt tre til seks tiltak per risiko. De fleste tiltakene har status «påbegynt», mens enkelte er markert som «ferdig». For fire av risikoene, nr. 2, 6, 11 og 16, er risikoen markert som «høy» (rød) før iverksetting av tiltak. I kolonnen som angir risikonivå etter tiltak, er ingen risikoer markert som «høy».

Det foreligger også en risikovurdering «RV – 2014 – 31, Oppdatert mars 2015». Denne har identisk oppsett og inneholder de samme risikoene som risikovurderingen som var vedlagt kontraktstrategien (datert 17. september 2014). I risikovurderingen av mars 2015 har tiltakene som var markert som «påbegynt» i september 2014, og som ikke er løpende tiltak, fått status «ferdig».

6.13 Utarbeidelse og kvalitetssikring av konkurransegrunnlag

Konkurransedokumentene ble utarbeidet av anskaffelsesseksjonen (ANS) i samarbeid med prosjektleder og basert på føringene fra prosjektarbeidet. Leder for ANS, RENs innkjøpssjef, ble aktivt involvert i anskaffelsen etter at kontraktstrategi ble vedtatt september 2014, og startet da arbeidet med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget. En juridisk rådgiver i REN hadde ansvaret for kontraktformularet og begynte å arbeide med dette i januar 2015. Det ble sendt et informasjonsbrev til kommuneadvokaten med generell informasjon om anskaffelsen 13. januar 2015.

Utkast til konkurransegrunnlag forelå i slutten av januar. Konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon ble sendt på høring i kundeavdelingen i REN (KUN). Styringsgruppen fikk orientering om konkurransegrunnlaget på styringsgruppemøte 6. februar 2015, mens tillitsvalgte fikk presentert foreløpig konkurransegrunnlag 9. februar 2015. Justert kravspesifikasjon etter høringsrunder forelå medio februar 2015.

Anskaffelseskomiteen (nærmere omtalt i kapittel 5.13.1) mottok RENs utkast til konkurransegrunnlag 18. februar 2015. REN gjennomførte et møte med anskaffelseskomiteen 3. mars 2015 hvor det i referat fra møtet fremgår at konkurransegrunnlaget ble gjennomgått.

REN sendte utkast til konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon og kontraktsformular til Kommuneadvokaten 18. februar 2015, etterfulgt av et kort møte med introduksjon til konkurransen 25. feb. 2015. Kommuneadvokaten ga sin første formelle tilbakemelding på konkurransedokumentene 3. mars 2015. I tilbakemeldingen påpekes det at kontraktsmaterialet er meget omfattende og at det er begrenset hva Kommuneadvokaten har anledning til å gå igjennom i løpet av den korte tiden som er til rådighet. Ifølge Kommuneadvokaten er det derfor tatt utgangspunkt i enkelte særskilte punkter som er nevnt i e-post fra [prosjektleder for anskaffelsesprosjektet] i e-post 24. februar

2015. Dette gjaldt ett punkt i konkurransegrunnlaget (tekniske og faglige kvalifikasjoner), og tre punkter i kravspesifikasjonen (henteruter, teknologi og saksbehandling).

Det ble avholdt møter mellom representanter for REN og Kommuneadvokaten 13. og 17. mars 2016. I møtet stilte REN med leder ANS, prosjektleder og to juridiske rådgivere. Det ble ikke skrevet referat fra møtene. REN mottok brev fra Kommuneadvokaten 20. mars. I brevet viser Kommuneadvokaten til tidligere korrespondanse, og oppsummerer møtepunktene fra nevnte møter. Kommuneadvokaten skriver i brevet:

«(..)I møtet (13. mars 2015) ble utkast til kontraktsgrunnlaget kapittel 1 – 4 gjennomgått. Særlig punkt 3.3.3 ble grundig drøftet. Advokatene fra KAO hadde forslag til endringer, dels rettslig karakter og dels språklig og strukturelt. Kommuneadvokatens forslag og innspill ble tatt til følge og innarbeidet i kontraktsgrunnlaget. På samme møtet ble også utkastet til kontraktsformular kapittel 1-12 gjennomgått. Forslagene fra KAO, blant annet om å gjøre mindre unntak og endringer fra NS 9430, ble tatt til følge. I tillegg ble prisskjema/matrise gjennomgått. Her hadde KAO ingen forslag til endringer.

Tirsdag 17. mars 2015 ble det avholdt et nytt heldagsmøte (..) Utkast til kontraktsformularet kapittel 13-16 og utkast til kravspesifikasjon til område A, B, C og D ble gjennomgått. KAO sine forslag ble tatt til følge. Når det gjaldt kravspesifikasjonene, var KAOs innspill til endringer i hovedsak av språklig karakter. Utkast til kravspesifikasjonen om bistand til utvikling og innovasjon ble raskt gjennomgått. KAO hadde her ingen forslag til endringer.»

Det blir i intervju opplyst at det i møtene med Kommuneadvokaten ikke var punkter hvor det var stor uenighet mellom deltakerne i møtet.

Endelig konkurransegrunnlag ble oversendt til anskaffelseskomite for anskaffelsen 19. mars 2015. Komiteen hadde ingen merknader til grunnlaget.

RENs direktør signerte for godkjenning av konkurransegrunnlaget 23. mars 2015.

6.13.1 Anskaffelseskomiteen

På det tidspunkt forberedelsene for 5. gen. anskaffelsen ble gjennomført var det i Oslo kommune krav om anskaffelseskomite for vare og tjenestekjøp med verdi større enn MNOK 10.

Anskaffelseskomite ble opprettet av kommunaldirektør (for MOS i dette tilfellet) etter innstilling fra virksomheten. Anskaffelseskomiteen for 5. gen. anskaffelsen ble opprettet 1. september 2014. Den bestod av en representant for Energigjenvinningsetaten (EGE), en representant fra Bymiljøetaten og en representant fra byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS). Det ble i RENs innstilling til komiteemedlemmer, lagt til grunn at samtlige hadde anskaffelsesfaglig kompetanse.

Anskaffelseskomiteen er et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet i tilknytning til konkurransen. I følge kommunens veileder for anskaffelseskomite skal komiteen kvalitetssikre alle faser i anskaffelsesprosessen fram til kontraktsinngåelse, være rådgiver for virksomhetsleder og bidra til kompetanse- og erfaringsoverføring på tvers av virksomhetene i kommunen. Videre står det at komiteen, for å ivareta en tilstrekkelig kvalitetssikring, bør møtes ved sentrale milepæler i anskaffelsesprosessen. Eksempelvis «tidligfase», kontraktstrategi, konkurransedokumenter og evalueringen. Det står også at det er en forutsetning at samtlige medlemmer har lest materialet og deltar aktivt på møtene.

Anskaffelseskomiteen for 5. gen. anskaffelsen møttes én gang i løpet av anskaffelsesprosessen. På dette møtet 3. mars 2015 stilte REN med direktør, prosjektleder og leder for ANS. Kun to av tre komiteemedlemmer stilte på møtet. Av referatet fremkommer det at REN ga en orientering om konkurransen og presenterte konkurransegrunnlaget. Dokumentasjonen viser at andre planlagte møter i anskaffelseskomiteen ble avlyst på grunn av møtekollisjoner og lignende forhold blant komiteemedlemmer.

REN oversendte e-post med komplett utkast til konkurransegrunnlag til anskaffelseskomiteen 19. mars 2015. I e-posten blir det opplyst at komiteens innspill fra møtet 3. mars er tatt med. Komiteen hadde ikke ytterligere innspill til konkurransegrunnlaget.

I intervjuer opplyser komiteemedlemmer at komiteens rolle i hovedsak er å vurdere grunnlaget for konkurransen og at prosessen for anskaffelsen er lagt opp i samsvar med regelverket, samt at politiske føringer blir ivaretatt. Det blir opplyst at deltakere i anskaffelseskomite ikke fikk tildelt ekstra tid innenfor ordinær arbeidstid til komitearbeidet. I begynnelsen på 2016 vedtok kommunen at det heller ikke for anskaffelser med verdi større enn MNOK 10 skulle være krav om anskaffelseskomite.

I følge ett komiteemedlem oppfattet komiteen at det ikke var store endringer i konkurransegrunnlaget sammenlignet med 4. gen med unntak av at én leverandør kunne få tildelt alle kontraktsområdene. Basert på at det var gjennomført en markedsundersøkelse og at REN har mange års erfaring med utsetting av renovasjonsdrift var det antatt at én leverandør kunne være gjennomførbart. Et annet komiteemedlem husker ikke detaljer fra konkurransegrunnlaget, men opplyser at det ikke var forhold i grunnlaget som komiteen reagerte spesielt på.

I dokumentet «anskaffelseskomiteens kommentar til virksomhetens anskaffelsesprosess», datert 10. juni 2015, står det at komiteen har fått tilstrekkelig informasjon og tid i anskaffelsesprosessen og at komiteens innspill har blitt vurdert av REN.

I intervju opplyser et komiteemedlem at konkurransen ikke ville blitt utlyst dersom anskaffelseskomiteen ikke hadde godkjent konkurransegrunnlaget, selv om komiteen formelt kun har en rådgivende rolle.

6.14 Konkurransegrunnlaget

Utgangspunktet for arbeidet med konkurransegrunnlaget for 5. generasjonskontrakten var konkurransegrunnlaget for 4. generasjonsanskaffelsen. Kort tid etter kontraktsoppstart av 4. gen. kontrakten, gjennomførte REN en evaluering av kontraktens krav og bestemmelser. Formålet med dette var å identifisere forbedringsområder og tilpasninger for neste generasjons utlysning, herunder kravspesifikasjon og kontrakt. Evalueringen fra 4. generasjonskontrakten sammen med prosjektmandat for 5. generasjonskontrakten, undersøkelser, utredninger og beslutninger i prosjektets styringsgruppe; ga utgangspunktet for utarbeidelse og godkjenning av konkurransegrunnlaget for 5. generasjon. Konkurransedokumentene for 5. gen. kontrakten bestod av følgende dokumenter:

- Konkurransegrunnlaget
- Vedlegg 1: Kravspesifikasjon
- Vedlegg 2: Bistand til utvikling og innovasjoner
- Vedlegg 3: Kontraktsbestemmelser
- Vedlegg 4: 4 stk Prisskjema/-matrise
- Vedlegg 5: HMS-egenerklæring
- Vedlegg 6: Egenrapportering lønns- og arbeidsvilkår
- Vedlegg 7: Skjema for besvarelse av kravspesifikasjon
- Vedlegg 8: Dokumentoversikt

Forhold knyttet til «utvikling og innovasjoner» er ikke omtalt i dette kapittelet.

6.14.1 Endringer i konkurransegrunnlaget sammenlignet med 4. gen. kontrakt

Konkurransen for 5. gen. kontrakten ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse. I 4. gen ble det benyttet konkurranse med forhandling. I kontraktsstrategien for 5. gen. kontrakten står det om valg av anskaffelsesprosedyre:

«Inneværende kontrakt ble lyst ut som konkurranse med forhandling. Årsaken var stor usikkerhet med hensyn til komprimeringsgrad, EGEs bygging av sorteringsanlegg og virkningene av KiO (kildesortering i Oslo). Prosessen viste seg som krevende. I tillegg fulgte kritikk og rettssak».

I 5. generasjonskontrakten er det inntatt flere obligatoriske krav til gjennomføring av oppdraget sammenlignet med 4. gen. kontrakten. Kravspesifikasjonen for 5. gen. er på 39 sider. Kravspesifikasjonen for 4. gen. var på 23 sider. En sammenligning av kravspesifikasjonene for 4. og 5. gen. viser blant annet følgende forskjeller:

- Kravene til oppdragstaker er gjennomgående mer detaljerte i 5. generasjon.
- Det er enkelte nye kapitler/temaer, samt flere krav innenfor noen av temaene. Dette gjelder blant annet:
 - o Opsjoner
 - o Språk
 - o Skadesaker
 - o Flere krav til biler i 5. gen
 - o Flere krav om å ta i bruk ny teknologi i 5. gen

I 4. gen. anskaffelsen var det fastsatt følgende vektning av tildelingskriterier: 25 % miljø, 25 % oppdragsforståelse og 50 % pris. Om endringer som ble gjennomført i 5. gen. anskaffelsen står det i et internt møtereferat 9. februar

2015 blant annet at «Krav til miljø og oppdragsforståelse var rundere formulert [i 4. gen] enn i foreliggende utkast til kravspekk for 5. generasjon som er mer detaljert og spesifikt. Foreslått vektning (for 5. generasjon) er derfor 10 % miljø, 15 % oppdragsforståelse og 75 % pris».

6.14.2 Kvalifikasjonskrav i 5. generasjon

I konkurransegrunnlaget er det fastsatt at det kun er leverandører som innfrir konkurransens kvalifikasjonskrav som er kvalifisert for videre deltakelse i konkurransen. Det er ikke anledning for leverandørene å støtte seg på andre foretaks kapasitet for å oppfylle kvalifikasjonskravene når det gjelder utførelsen av selve innsamlingen av avfall. Det går fram at leverandørene kan støtte seg på andre foretaks kapasitet når det gjelder oppgaver som IKT, regnskap, renhold, bilreparasjon og lignende.

I konkurransegrunnlaget er det fastsatt kvalifikasjonskrav som omfatter skatt, HMS, foretaksregistrering samt flere krav knyttet til finansiell stilling og leverandørens tekniske/faglige kvalifikasjoner. For de to sistnevnte kategoriene er det ulike kriterier avhengig av om leverandøren ønsker å inngi tilbud på ett eller flere områder.

For leverandører som ønsket å inngi tilbud på tre eller fire områder er det fastsatt følgende krav knyttet til økonomisk og finansiell stilling (pkt. 3.3.2):

- Leverandøren skal ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget. Dokumentasjonskrav: Foretakets to siste tilgjengelige årsregnskap
- Kredittrating som viser «Beste kredittverdighet»
- Bekreftelse fra bank eller annen kredittinstitusjon om at sikkerhetsstillelse vil bli stilt ved en evt. inngåelse av kontrakt. Sikkerhetsstillelsens størrelse er 10 % av årlig kontraktsum pr. kontraktsområde.

For leverandører som ønsket å inngi tilbud for flere områder er det oppsummert fastsatt følgende krav knyttet til tekniske/faglige kvalifikasjoner (pkt. 3.3.3).

- Det kreves meget god gjennomføringsevne og erfaring fra avfallsinnsamling i bymessige strøk. Dokumentasjonskrav 1: Opplysninger om utdanning og faglige kvalifikasjoner hos leverandøren og foretakets administrative ledelse, og særlig hos den eller de personer som har ansvaret for å utføre tjenesten. Dokumentasjonskrav 2: Viktigste leveranser de siste tre årene, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker/oppdragsgiver. REN forbeholder seg retten til å ta kontakt med referanser
- Beskrivelse av firmaets internkontrollsystem og kvalitetssikringssystem. Dette kan evt. dokumenteres med kopi av gyldig ISO 9001 sertifikat eller tilsvarende.

Det blir opplyst i intervju at kvalifikasjonskrav knyttet til økonomi og tekniske/faglige kvalifikasjoner var viktig for å sikre at leverandørene var leveringsdyktige.

Det framgår ikke at det er utarbeidet detaljerte kriterier i konkurransegrunnlaget som forutsa hvilke kriterier som måtte innfris for å havne i den ene eller andre kategorien når det gjaldt pkt. 3.3.3 tekniske/faglige kvalifikasjoner. Vurdering av om en leverandør hadde god, eventuelt meget god gjennomføringsevne, var en skjønnsmessig vurdering som anskaffelsesseksjonen (ANS)/prosjektet foretok. Ifølge innkjøpssjef ble det internt i evalueringsgruppen for anskaffelsen vurdert at en leverandør måtte ha erfaring fra minst to oppdrag av litt størrelse for å kvalifisere til meget god gjennomføringsevne.

Veireno oppga i sitt tilbud fire referanser på relevante oppdrag. Dette inkluderte et oppdrag som underleverandør i tidligere renovasjonskontrakter i Oslo kommune fra 1. januar 2003. Veireno kjøpte opp daværende underleverandør i 4. gen i 2014.

REN kvalifiserte Veireno til å inngi tilbud på alle fire områder i konkurransen. Det blir opplyst at hovedårsaken til at Veireno ble kvalifisert som leverandør til 5. gen. kontrakten var at REN la til grunn den kompetanse og erfaring som Veireno hadde «arvet» ved oppkjøp av en av underleverandørene i 4. gen. kontrakten (og tidligere renovasjonskontrakter).

I tilbudet redegjør Veireno for sin faglige kompetanse, logistikk, renovasjon, administrasjon etc. Ifølge REN framsto det i tilbudet tydelig at ledelsen fra det oppkjøpte selskapet vil være sentrale i å ivareta Veirenos leveranse. Det vises til at det i tilbudet går fram at tidligere eier i det oppkjøpte selskapet aktivt bidrar i anbudsprosesser og oppstart av nye kontrakter. Det blir opplyst at dette ga REN sikkerhet for at det renovasjonsfaglige var ivarettatt. Det blir opplyst at REN uten denne referansen, ikke ville vært kvalifisert til fire områder, muligens heller ikke for ett område.

Det blir opplyst i intervju at REN senere har fått informasjon som indikerer at tidligere eier i det oppkjøpte selskapet ikke var like involvert i tilbudsprosessene og kontraktsleveransene som REN forutsatte i vurdering av tilbudene.

Når det gjaldt dokumentasjon knyttet til Veirenos finansielle kapasitet, dokumenterte Veireno sikkerhetsstillelse fra bank i samsvar med kvalifikasjonskrav. I RENs kredittsjekk oppnådde Veireno kredittratingen «Beste kredittverdighet». Veirenos vedlagte regnskaper viste at selskapet i 2013 hadde en omsetning på ca. MNOK 47,5 og egenkapital på ca. MNOK 13. I 2014 var omsetningen ca. MNOK 55 og egenkapitalen per 31.12 på ca. MNOK 16,7.

Når det gjelder kredittrating går det fram på hjemmesiden til byrået som REN har benyttet til kredittoppfølging i kontrakten, at minimumskrav for å oppnå beste kredittverdighet er omsetning på mer enn kr. 1 mill. og mer enn kr 200.000 i egenkapital.

6.14.3 Tildelingskriterier

Det framgår av kontraktsstrategien for 5. generasjon at erfaringer fra 4. generasjon vil bli vektlagt ved valg av tildelingskriterier med underkriterier. Leverandører som innfridde kvalifikasjonskrav kunne konkurrere om et eller flere konkurranseområder, avhengig hva leverandørene søkte om og hva de ble kvalifisert for.

I konkurransegrunnlaget går det fram at tildeling av oppdraget skal skje på grunnlag av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på:

- Pris: 75 %
- Miljø: 10 %
- Oppdragsforståelse: 15 %

Evaluerings av *Pris* skal gjøres med grunnlag i utfylt prisskjema(er) fra tilbyder.

Evaluerings av *Miljø* skal gjennomføres basert på leverandørens redegjørelse av seks tema, herunder tiltak knyttet til drivstoff, bruk av klimavennlig bilteknologi og støyreducerende tiltak.

I intervjuer blir det opplyst at det var en diskusjon i RENs anskaffelsesprosjekt om miljø skulle vektas høyere, samsvarende med vektningen i 4. generasjon. Konklusjonen var at flere absolutte krav i kravspesifikasjonen fremfor høyere vektning av tildelingskriteriet «miljø», ville ivareta RENs ønske om økte krav til miljø i 5. generasjonskontrakten på en bedre måte.

Det ble fastsatt at evalueringen av *Oppdragsforståelse* skulle gjennomføres på grunnlag av en beskrivelse fra tilbyders side som skulle begrenses til 4 A4 sider hvor det skulle framgå hvordan oppdraget var tenkt gjennomført. Beskrivelsen skulle dekke fire nærmere angitte underpunkter: (..) «1. Beskrive hvordan utstyret skal anvendes for å sikre skånsom behandling av posene. For eksempel pressplatens funksjon, automatisk innmating, (..) Redegjørelse for hvilke resultater dette konkret er forventet å gi. 2. Beskrive hvilket utstyr som skal anvendes for å sikre skånsom behandling av posene fra dypoppsamlere. (..) 3. Plan med tidsangivelse, for hvordan kildesortert avfall er planlagt levert mandager for å utnytte driftsdøgnet åpningstider kl. 0600 – 1900. (..) 4. Andre faktorer som kan bidra til å sikre skånsom behandling av posene(..).»

Prosjektleder for anskaffelsesprosjektet opplyser at underkriterium 3., om plan med tidsangivelse for jevn levering, også er knyttet opp mot avfallskvalitet. EGE ønsker avfall levert jevnlig til anlegget for å få avfallsposene hele gjennom sitt anlegg. Underkriteriet var ikke knyttet opp mot leverandørens gjennomføringsevne med hensyn til driftsmodell for planlegging av biler, mannskap og ruter. Bakgrunnen for dokumentasjonskravene som var satt for å evaluere leverandørene opp mot *Oppdragsforståelse* var erfaring i 4. gen. knyttet til at en stor del av avfallsposene ble ødelagt underveis fra innsamling til levering.

RENs kvalifisering og tildeling omfattet ikke evaluering av i hvilken grad leverandørene kunne dokumentere en driftsmodell med hensyn til dimensjonering av ruter, biler og personell for å ivareta avfallsinnsamlingen som var omfattet av 5. gen. oppdraget.

I en rapport fra en ekstern kvalitetssikring av RENs mobiliseringsprosess, datert 14. juni 2016, står det blant annet følgende under innspill til mulige forbedringer til neste anbudsrunde (6. generasjons kontrakter):

«Vurdere om dimensjoneringsgrunnlag for ruter, biler og personell skal fremlegges i tilbudsprosessen eller ved inngåelse av kontrakt. Det kan være at det tas inn under oppgaveforståelse som tildelingskriterium».

Leder for anskaffelsesprosjektet og innkjøpssjefen mener ikke at REN i konkurransen burde stilt større krav til leverandørene om å dokumentere hvordan dette konkrete oppdraget skulle gjennomføres, som grunnlag for kontraktstildeling. Det blir vist til at kravene til leverandøren om å dimensjonere opp bilpark/personell for å kunne håndtere oppdraget, er inntatt i kravspesifikasjonen som et ansvar som tilligger leverandøren når kontrakt er inngått. Det blir opplyst at REN normalt stoler på leverandørene, og at leverandørene normalt leverer det de forplikter seg til å levere. Det blir også vist til at leverandørenes generelle gjennomføringsevne var en del av vurderingen knyttet til om leverandørene kvalifiserte for konkurransen. Herunder var det stilt strengere krav for å kunne kvalifisere til tre eller fire oppdrag/områder enn ett eller to.

I følge innkjøpssjefen fikk REN i 4. gen. anskaffelsen kritikk for sammenblanding under tildelingskriteriet *oppdragsforståelse*. Dette var et moment knyttet til at det er lite krav om å dokumentere hvordan oppdraget skal utføres i tildelingskriteriene i 5. gen.

6.14.4 Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonen gir uttrykk for oppdragets omfang og kompleksitet, og beskriver krav som leverandøren skal ivareta i oppdragsutførelsen. Tilbyderne skal besvare krav nedfelt i kravspesifikasjonen med «lest forstått og godtatt, ja eller nei» slik det fremkommer nedenfor:

Skilteark 7 – Leverandørens besvarelse av kravspesifikasjonen

Tilbyder skal lese og bekrefte at hvert punkt i kravspesifikasjonen er lest, forstått og godtatt:

Henvisning til kravspesifikasjon	Lest, forstått og godtatt, ja eller nei
1.1 Overordnet	
1.2 Avfallsmottak og mottakskontroll	
2.1 Oppdragets omfang og art	
2.2 Mobilisering og oppstart av kontrakt	
2.3 Krav til gjennomføringen	
2.4 Innsamlings- og transportutstyr	
2.5 Varsling av ulykker og andre alvorlige hendelser	
2.6 Kvalitetsplan og kvalitetskontroller	
2.7 Skadesaker	
2.8 Saksbehandling generelt	
2.9 Teknologi og elektroniske systemer	
2.10 Avslutning av kontrakt	
3.1 Distribusjon av informasjonsmateriell	
3.2 Alternativ beholdersammensetning	
3.3 Innsamling av hageavfall fra husholdningsabonnenter	
3.4 Innsamling av hageavfall fra koloni- og parsellhager	
3.5 Innsamling av juletrær	
3.6 Innsamling av glass- og metallemballasje	
3.7 Tømming av beholdere med RFID-merking	
4.1 Demografi og abonnentinformasjon	
4.2 Tilleggsstrinn og låst dør	
4.3 Avvik	
4.4 Beskrivelse av områdene, tonnasje og oppsamlingsenheter	

Det bekreftes at leverandør ----- har godtatt og forstått kravspesifikasjonen

Dato og Signatur

Det blir opplyst at det i høringsrunden på konkurransegrunnlaget ble gitt innspill fra representanter for Kundeavdelingen (KUN) om at flere av ytelseskravene i endelig kravspesifikasjonen var for strenge. RENs ønske om å gjøre renovatører til kundeveiledere med tilhørende ekstraforpliktelser, inkludert språkkrav, ble vurdert som et element som kunne gjøre kontrakten mer krevende å drifte for leverandøren. Videre var det også stilt større krav til å håndtere teknologi enn i tidligere kontrakter.

6.14.5 Kontrakt

I kontraktstrategien under «kontraktstype og betingelser» går det fram at REN for de nye renovasjonskontraktene (5. generasjon) har tenkt å bruke de samme kontraktstandarder som ble brukt i den foregående kontrakten (4. generasjon). I de nye renovasjonskontraktene vil det bli tatt utgangspunkt i NS 9430:2013 «Alminnelige kontraktsbestemmelser for periodisk innsamling og transport av avfall». Et særlig hensyn som var til diskusjon var spørsmålet om kontraktene som skulle inngås skulle avsluttes på ulike tidspunkt. Dette ville igjen gi REN og transportørene jevnere belastning i forbindelse med konkurranseutsettingen og oppstartarbeid.

Videre går det fram i strategien at opsjonsløsninger også ble diskutert. Dette dreide seg om både kontraktens lengde, nye hentetjenester, noen tilleggstjenester samt anvendelse av teknologi og lignende. Det går fram at gruppene som arbeidet med behov er klar over at opsjoner har en tendens til å fordyre kontraktene.

I intervju går det fram at for den kontrakt som skulle inngås skulle REN som i tidligere innsamlingskontrakter legge NS 9430 til grunn. Kontraktsformularet er det dokumentet i kontrakten med høyest rang, og det er derfor viktig at alle endringer og suppleringer til den valgte NS fremkommer av formularet. Utarbeidelse av et kontraktsformular som uttrykkelig kontraktsfester de endringer og suppleringer som er gjort, er standard prosedyre i Oslo kommune for alle anskaffelser der kommunen velger å benytte Norsk Standard som utgangspunkt. I den grad kontraktsformularet har bestemmelser som også er behandlet i kontraktens øvrige dokumenter er det viktig å sikre at det er samsvar mellom ordlyden i de ulike dokumentene.

Når det gjelder endringer og suppleringer av betydning blir det påpekt at REN hadde et ønske om å legge en streng norm til grunn når det gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. NS 9430 ble derfor erstattet av DIFIs standardiserte kontraktsvilkår for lønns- og arbeidsforhold samt at REN foretok ytterligere tilpasninger. Det ble i kontrakten fastsatt strenge sanksjoner for brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Av andre forhold nevnes at formularet inneholdt suppling og endring til NS 9430 slik at man for dette kontraktsforholdet ikke tillot underleverandører for selve innsamlingen av avfallet.

I kontrakten framgår også bestemmelser knyttet til bl. a. mislighold, retting, prisavslag, erstatning, mulkt.

6.15 Konkurransegjennomføring

Anskaffelsen ble kunngjort i EUs database for offentlige anbudsinndragelser (TED) 25. mars 2015 som en åpen anbudskonkurranse. Konkurransen omfattet fire separate kontraktsområder (A,B,C og D). Det var mulig å levere tilbud på ett eller flere områder. Tilbudsfrist var opprinnelig satt til 5. mai 2015, men ble senere forskjøvet til 19. mai 2015.

6.15.1 Tilbudskonferanse

10. april 2015 ble det avholdt en tilbudskonferanse med deltakelse fra potensielle leverandører til konkurransen. På tilbudskonferansen gjennomgikk REN konkurransegrunnlaget, kontraktsformularet, hovedpunkter i kravspesifikasjonen, innkomne spørsmål i konkurransen og plan for videre fremdrift i konkurransen. Det ble også gjennomført en busstur for alle leverandørene for å vise særlig utfordrende hentesteder i Oslo kommune.

6.15.2 Mottak og evaluering av tilbud

Ved tilbudsfristens utløp 19. mai kl. 12 var det mottatt ti tilbud fra åtte leverandører. Nedenfor framgår totalpris for alle fire områder i parentes, over fem år:

- | | |
|----------------------|---|
| • Veireno | (419.592.010 kroner) |
| • Norsk Gjenvinning | (501.920.001 kroner) |
| • RenoNorden | (548.195.237 kroner) |
| • Bentzen transport | (656.290.100 kroner) |
| • NorRen | (667.298.310 kroner) |
| • Retur Renovasjon | (703.710.440 kroner) |
| • Transportsentralen | (758.942.163 kroner) |
| • Hoff Transport | (Avvist med begrunnelse om mangelfullt utfylt prisskjema) |

I prosjektmandatet for 5. gen. kontrakten er det under punkt om «Kontraktøkonomi» angitt blant annet følgende: «Leverandørens forståelse av oppgaven er avgjørende viktig for inngivelse av tilbudet. Høyest mulig sikkerhet om hva som skal leveres er et sentralt mål. (...) Om entreprenørene har forskjellig forståelse, informasjon eller priskompetanse vil dette gi seg utslag i tilbud som inngis har stor variasjon i prisene. Store differanser indikerer således manglende forutsigbarhet i leveransen eller priskompetanse hos entreprenørene. (...) Transportører med lik og riktig forståelse av omfanget av oppgaven, god tilbudskompetanse, lik kostnadsstruktur og rasjonell håndtering av risiko vil gi priser som varierer lite (...)».

Veireno hadde lavest pris på samtlige kontraktsområder. På området med lavest prisdifferanse til neste tilbyder, Område A, skilte det i underkant av MNOK 5, tilsvarende ca. 4 %. På området med høyest prisdifferanse til neste tilbyder, Område B skilte det i overkant av MNOK 36, tilsvarende ca. 36 %.

I tillegg til lavest pris, ble Veireno vurdert som best på tildelingskriteriet *oppdragsforståelse*. På begge disse områdene er Veireno gitt scoren 10 av 10.

I referat fra et møte mellom REN og Veireno i mobiliseringsfasen 14. mars 2016, fremkommer det at REN i møtet stilte Veireno flere spørsmål vedrørende *oppdragsforståelsen* som er beskrevet i Veirenos tilbud. Det er referatført tolv spørsmål (og svar), eksempelvis:

«Tildelingskriteriene: Pressvegg i fremre stilling slik at komprimering ikke skjer prematurt. Hva menes med dette?»

Svar: *Pressveggen starter ..(..)*

Hva er en antistatisk pressvegg? (..)

Kan renovatøren forlate bilen (f. eks. for å sette tilbake kassa) mens innmating foregår (uheldig mtp. sikkerhet) (..)»

I følge vedkommende hos REN som var ansvarlig for å følge opp Veirenos mobilisering for kontraktoppstart var dette nødvendige spørsmål å stille da det ikke var tydelig ut i fra tilbudsbesvarelsen hvordan Veireno konkret ville utføre oppgavene.

I RENS tilbakemelding på rapport datert 19. april 2017 blir det opplyst at spørsmålene i møtet 14. mars 2016 var av teknisk art knyttet til utførelse av én konkret prosess og at dette også fremkommer av referatet fra møtet. REN mener at disse opplysningene ikke var avgjørende for evalueringen av tilbudet.

På miljø ble Veireno av ni tilbud vurdert som nest dårlig på ett område, tredje dårligst på ett område, fjerde dårligst på ett område og i midten på ett område.

Veireno ble i samlet vurdering, vurdert best med en margin til neste beste tilbyder på minst 1,5 poeng på tre av fire områder. På område A fikk Veireno poengsummen 9,56, mens nest beste tilbyder hadde poengsummen 9,29.

I tilbudsinnstillingen fra anskaffelsesgruppen ble Veireno innstilt som nummer en på samtlige områder med begrunnelse om at leverandøren hadde levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Deloitte har mottatt en mail fra RENS anskaffelsesgruppe for 5. gen som i forbindelse med denne gjennomgangen har gjennomført simuleringer som viser at Veireno ville blitt tildelt kontrakt på alle områder selv dersom vektning av tildelingskriteriene fra 4. gen. hadde blitt benyttet (50% pris, 25% miljø og 25% oppdragsforståelse).

Anskaffelseskomiteen var ikke involvert i evalueringen av tilbudene, men mottok før tildeling en e-post fra REN med resultatet av tilbudsevalueringen og innstilling til valg av leverandør. I e-posten blir det opplyst at REN vurderer å be innstilt leverandør om opplysninger om tilbudets sammensetning på bakgrunn av at enkelte områder er priset vesentlig lavere enn hos andre leverandører. Ingen av komiteemedlemmene hadde merknader til tilbudsevalueringen. Et av komiteemedlemmene innga følgende kommentar i forbindelse med sin tilbakemelding på RENS evaluering: «Synes ikke at det er så stort sprik mellom tilbyderne at det tyder på urimelig lav prising, men det skader ikke å undersøke hvis dere har fått tips om underbetalte ansatte». Et komiteemedlem opplyser at komiteen tydelig ville uttrykt sin motstand dersom det var klar uenighet om innstillingen. I 5. gen. var det slik anskaffelseskomiteen oppfattet det ingen signaler om at REN var i ferd med å gjøre en feilaktig anskaffelse.

RENS direktør signerte tilbudsinnstillingen 8. juni 2015, og tildelingsbrev til Veireno og leverandører som ikke nådde opp ble sendt ut samme dag.

To av leverandørene påklaget tildelingen med begjæringer om midlertidig forføyning, med krav om at Oslo kommune forbys å inngå kontrakt fram til hovedkravene i saken var avgjort. Den ene leverandøren krevde at

Veireno skulle avvises i konkurransen, mens den andre leverandøren krevde konkurransen avlyst. Sakene ble behandlet i Oslo byfogdembete og i begge sakene ble det avsagt kjennelse i favør av Oslo kommune.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen som dokumenterer prosessløpet og beslutninger i anskaffelsesprosessen. Protokollen er signert av prosjektleder for anskaffelsesprosjektet, innkjøpssjef, avdelingsdirektør og direktør (2. september 2015).

6.15.3 Oppfølging av Veirenos pristilbud

I en e-post fra REN til anskaffelseskomiteen 3. juni 2015 med oversendelse av tilbudsevaluering og –innstilling, opplyses det blant annet om følgende:

«(..) Tenker også å sende en mail til innstilte nr. 1 og be om tilbudets sammensetning (timepriser og arbeidstid til renovatører) jfr. FOA § 20-14 (1) både med bakgrunn at de har priset enkelte områder veldig mye lavere enn andre, og et anonymt brev som antyder timepriser under tariff og lengre arbeidstid enn de får betalt for. (..)»

I en e-post fra REN v/innkjøpssjef (med prosjektleder på kopi) til Veireno **3. juni 2015, kl. 16:50**, viser REN til anskaffelsesforskriften og at Veireos tilbud på en del områder er en del lavere enn de andre leverandørene og ber om tilbakemelding på de elementer som anses som kostnadsdrivende, lønns- og arbeidsvilkår samt utstyr. Det blir bedt om at Veireno så snart som mulig redegjør for lønn- og arbeidsvilkår for sine ansatte (herunder timelønn, skiftordning/-tillegg, overtidsbetaling) samt antall biler som er tenkt benyttet på de enkelte områdene.

I svar fra Veireno **3. juni, kl. 22:08** redegjør Veireno i henhold til bestilling fra REN og vedlegger kostnadskalkylen (excel-fil) for oppdraget.

Veireno skriver bl.a. i mailen: *«Det er svært gledelig at vi ved å utfordre tradisjonelt tankesett og være innovative kan levere gunstige priser. Dette uten å gå på akkord med AMU-L og overenskomster. Renovasjonsbransjen er også svært fordelaktig med tanke på prisjusteringer og lange/ sikre kontrakter, noe som gjør oss og finansinstitusjoner trygge på investeringene som må gjøres. Om dere ønsker mer informasjon stiller vi gjerne opp i ett avklaringsmøte»*

I e-post fra REN v/innkjøpssjef til Veireno **4. juni kl. 10:39**, takkes det for svaret og det opplyses at REN ikke har ytterligere spørsmål til Veirenos tilbud. I e-posten opplyser REN om at det ikke er gjort en vurdering av om antall biler og ansatte er dimensjonert på en måte som ivaretar alle krav som stilles i tariff og øvrig lovverk, men at dette forutsettes.

I tilbakemeldingen hvor Veireno ble bedt om å redegjøre for pristilbudet, oversendte selskapet en excel-fil med oppstillinger som viste kostnader på mannskap og biler, estimert totalkostnad og beregnet margin basert på tilbudte priser. I oversikten framkommer det at Veirenos pristilbud er basert på en driftsmodell som innebærer bruk av 44 biler og 89 renovatører. Det er angitt totalkostnader per biltype og kostnadene er brutt ned på poster som avdrag, forsikring, service, drivstoff m.v. Ansattkostnader er brutt ned på poster som timelønn, telefon, arbeidstøy, etc.

Oppstillingene viser at det er en totalkostnad per renovatør på ca. kr. 40 000 per måned, tilsvarende ca. kr. 480 000 per år. Bilene har en total kostnad per måned på ca. kr. 60 000 – 80 000 avhengig av type bil, tilsvarende en årskostnad på ca. kr. 720 000 – 960 000.

Basert på sin driftsmodell med 89 renovatører og 44 biler, har Veireno beregnet en årlig kostnad på ca. MNOK 76,1. I sin oppstilling har Veireno angitt en årlig omsetning på ca. MNOK 83,7 og et dekningsbidrag på ca. MNOK 7,6. Veirenos pristilbud til REN tilsvarer ca. 83,9 MNOK i omsetning per år og dermed et dekningsbidrag på ca. MNOK 7,8 per år.

Veirenos kostnadsanslag på MNOK 76,1 innberegner kun kostnader til biler og renovatører, og ikke kostnader til administrasjon av oppdraget. I excel-filen fra Veireno, er det også inkludert en fane med tittelen «Administrasjon». Den viser en oppstilling per område (A, B, C og D) av beregnede kostnader knyttet til driftsledelse, parkering, sekker, kurs mv. Totale kostnader i fanen «Administrasjon» er beregnet til ca. 5,6 MNOK per år.

Når disse kostnadene inkluderes i årlige driftskostnader på kontrakten, øker Veirenos totalkostnad til MNOK 81,7. Med et pristilbud som innebærer en årlig omsetning (inntekt) på ca. MNOK 83,9 på kontrakten, har Veireno igjen ca. MNOK 2,2 til eventuell fortjeneste og dekning av uforutsette kostnader når beregnede kostnader (MNOK 81,7) er trukket fra.

MNOK 2,2 millioner tilsvarer i overkant av fire årsverk (årsverk= ca. kr. 480 000) eller kostnader på to til tre biler per år.

I sin tilbakemelding på pristilbudet skriver Veireno også «For ordens skyld vil vi informere om at Veireno (..) har et betydelig antall EURO4 og EURO5 som ikke er lagt inn med «full kost» i anbudet da dette er biler som allerede er betalt/avskrevet. Disse skal i stor grad benyttes som ekstra kapasitet ved behov.» Vedrørende dette svarte REN: «Vi gjør også oppmerksom på at Euro IV-biler bare kan benyttes som reservebiler og på opsjonene 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 og 3.6.»

I kostnadskalkylene som ble oversendt REN var det ikke angitt administrasjonskostnader knyttet til driftsoppfølging av skift på ettermiddag/kveld. Veireno oppga i kalkylene heller ikke kostnader knyttet til forberedelser til kontraktoppstart, for eksempel mht. rekruttering, ruteplanlegging, opplæring m.v.

I Veirenos kostnadskalkyle var det forutsatt bruk av 89 renovatører. I 4. gen. kontrakten benyttet leverandørene i snitt 137 renovatører i innsamlingen det siste året av kontrakten. I følge prosjektleder for anskaffelsesprosjektet oppga leverandørene at de benyttet 120 renovatører da prosjektet etterspurte opplysninger om dette i 2014.

Veireno var den eneste leverandøren som i tilbudet på 5. gen. kontrakten la til grunn skiftordning i driftsmodellen. Da anskaffelsesprosjektet for 5. gen. utredet skiftordninger overfor styringsgruppen i notatet «Skiftordninger og senere oppstart», datert 20 juni 2014, skrev prosjektet blant annet følgende:

«Skiftordning for transportør vil kreve dobbelt så mange renovatørtimer som dagens innsamling. Ettermiddagsskiftet vil også innebære tillegg ifm. med ugunstig arbeidstid. I tillegg vil det også være behov for bemanning i transportørens driftsledelse for å kunne ta seg av eventuelle henvendelser fra renovatørene, REN og abonnenter som kommer på ettermiddag/kveld. Ekstra bemanning hos transportør i form av renovatører og driftsledelse er et betydelig fordyrende element for transportøren.»

6.16 Bekymringer etter tildeling

Vedkommende som var ansvarlig i REN for å følge opp at Veireno var tilstrekkelig mobilisert til kontraktoppstart (13 måneder etter kontraktsignering) opplyser at han ble bekymret da han hørte at Veireno hadde blitt tildelt alle fire kontraktområder. Vedkommende mente i utgangspunktet det kunne stilles spørsmål ved om dette var en for stor kontrakt for én kontraktør. Videre ble det ansett at det i så fall var andre kontraktører som var mer robuste enn Veireno. Mobiliseringsansvarlig stilte spørsmål om hvorfor Veireno kunne levere et tilbud som var så mye billigere enn tilbud fra bedrifter med mer erfaring og bransjekunnskap.

På spørsmål til anskaffelsesprosjektet om Veirenos pristilbud, ble mobiliseringsansvarlig opplyst om at Veireno hadde utarbeidet nye driftsmodeller som blant annet innebar at bilene skulle utnyttes på en mer effektiv måte.

Selv om det var et tydelig effektiviseringspotensial i 4. gen med hensyn til å utnytte bilene, er problemet ifølge mobiliseringsansvarlig at bedre utnyttelse av bilene fordrer at det benyttes skiftordning. Dette hadde REN undersøkt i markedet tidligere, og fått tydelige signaler om at ikke var aktuelt fordi det er risikofylt å benytte skiftordning til å foreta innsamling av avfall med hensyn til driftssikkerhet. Dersom det ikke er nok tilgjengelig materiell når skiftene starter, blir det straks store konsekvenser. Ved å kjøre på skift er det færre biler tilgjengelig i beredskap, noe som markedet erfaringsmessig vet at er nødvendig for eksempel ved vanskelige kjøreforhold eller innkjøring av bevegelige helligdager hvor avfall for en uke skal samles inn på tre dager (f.eks. påske). Dersom en bil på første skift har problemer følger problemene over på andre skift, da det ikke er tilgjengelige biler. Det er vanskelig å få tak i nye renovasjonsbiler på kort varsel. I Veirenos kostnadskalkyle som ble oversendt REN, var det lagt til grunn at 44 renovasjonsbiler skulle benyttes. I 4. gen. ble det benyttet ca. 70 biler.

Prosjektleder opplyser at anskaffelsesprosjektet ikke ønsket én leverandør. Markedsundersøkelsen hadde vist at det var åtte eller ni potensielle tilbydere, og dette samsvarte med antallet leverandører som innga tilbud. Det blir opplyst at REN gjennom konkurransegrunnlaget tilrettela for store og små leverandører og at REN anså at det var stor sannsynlighet for at mer enn én leverandør ville bli tildelt kontrakt. Det vises til at REN aldri tidligere har mottatt flere tilbud i konkurranse om renovasjonskontraktene.

6.17 Dialog med MOS i anskaffelsesprosessen

Utover representasjon i anskaffelseskomite, var det i liten grad dialog mellom MOS og REN om 5. gen. renovasjonskontrakten i forbindelse med anskaffelsesprosjektet og anskaffelsesprosessen. Anskaffelsen er inkludert i tildelingsbrevene fra MOS til REN i 2014 og 2015, men har ikke hatt oppmerksomhet i etatsstyringsdialogen. Anskaffelsen var markert med lav risiko («grønn») i RENs rapportering i tildelingsbrevene.

6.18 Vurdering av anskaffelsesprosessen

Den største påvirkningsmulighet for å sikre en robust og forsvarlig anskaffelse ligger i forberedelsesfasen, herunder bl.a. utforming av kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier. Gjennomgangen viser etter Deloitte's mening at Renovasjonsetaten gjennom sin planlegging, forberedelse og gjennomføring av anskaffelsen ikke i tilstrekkelig grad har klart å innarbeide nødvendige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende leveransesikkerhet i Oslo kommunes avfallsinnsamling.

Prosjektet har i separate saksutredninger påpekt at hhv. skiftordninger, ingen underleverandører, ny teknologi, ikke tilrettelegging for flere leverandører mm, øker Oslo kommunes sårbarhet i avfallsinnsamlingen. Det er ikke utarbeidet en vurdering som synliggjør den samlede risikoen ved disse løsningene, i kombinasjon med oppstart av alle kontraktsområder samtidig. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om styringsgruppen hadde gjort de samme beslutningene dersom en slik risikovurdering hadde blitt gjennomført.

I RENs anskaffelsesprosjekt skulle det foretas valg av ulike løsningsalternativer som påvirket anskaffelsen. Til sammen dreide dette seg om 24 sentrale forhold. Gjennomgangen viser at Renovasjonsetaten innenfor samtlige løsningsalternativer av stor betydning for leveransesikkerhet, valgte den løsningen som ga etaten dårligst leveransesikkerhet. Dette gjelder innenfor saker om ny teknologi, (ikke) tilrettelegging for flere leverandører¹¹, (ikke) bruk av underleverandører, (tillate) skiftordninger. Gjennomgangen viser at prosjektet gjennom flere av disse sakene hadde påpekt risiko knyttet til leveransesikkerhet relatert til den løsningen som senere ble besluttet av styringsgruppen.

Etaten hadde i tillegg tatt ut de siste opsjonene i forrige kontrakt (4. gen), slik at samtlige fire kontraktsområder ville starte opp samtidig 3. oktober 2016. Dette bidro også til økt risiko for svikt i avfallsinnsamlingen, spesielt dersom REN skulle ende med én leverandør som skulle gjennomføre avfallsinnhenting i alle kontraktsområdene samtidig. Det var i 5. gen. også inntatt vesentlig flere ytelseskrav i kontraktene sammenlignet med tidligere kontraktsperioder som leverandør(er) skulle ivareta.

I motsetning til 4. generasjonskontrakten som ble gjennomført med forhandling, ble 5. generasjonskontrakten gjennomført som en åpen tilbudskonkurranse uten mulighet for å utfordre leverandørene når det gjelder realistisk sammenheng mellom tilbudt pris, driftsmodell, personellressurser, utstyr mm. Prosjektleder for 5. gen og innkjøpssjef i REN opplyser i tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at: «Konkurranse med forhandling ble benyttet i 4. generasjonskontrakter. I påfølgende KOFA sak (2008/136) og senere rettssaker ble det fastslått at konkurranse med forhandling var ulovlig. REN valgte derfor i 5. generasjons kontrakt en åpen anbudskonkurranse». Innsamling av husholdningsavfall er en prioritert tjeneste, jf. FOA vedlegg 5. Deloitte viser til premiss 74 og 75 i nevnte KOFA sak, og stiller spørsmål ved om KOFAs avgjørelse gir grunnlag til å hevde på generelt grunnlag at konkurranse med forhandling var ulovlig i 5. gen. anskaffelsen. Etter Deloitte's mening burde REN i større grad undersøkt og utredet muligheten for å benytte konkurranse med forhandling før anskaffelsesprosedyre ble endelig valgt.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten gjennomgående har valgt bort mekanismer i anskaffelsen som samlet eller enkeltvis kunne redusert risiko for svikt i avfallsinnsamlingen/leveransene.

Gjennomgangen viser at styringsgruppen kort tid før sentrale beslutninger ble foretatt, var uenig i at løsninger som etter Deloitte's mening førte til redusert leveransesikkerhet skulle velges. Dette gjaldt beslutning om tillatelse til skiftordninger og valg om å ikke tilrettelegge for flere leverandører. Det mangler dokumentasjon som forklarer hvorfor styringsgruppen endret synspunkt i disse sakene.

¹¹ Se definisjon i kapittel 3

Deloitte mener at saksomfanget i anskaffelsesprosjektet kan ha medført at prosjektet/styringsgruppen ikke har klart å ha et tilstrekkelig samlet fokus på kritiske krav og løsninger som skulle sikre at avfallet fra 3. oktober 2016 ble samlet inn fullstendig og til riktig tid.

Prosjektarbeidet har vært spredt på mange ressurser som i varierende grad har renovasjonsfaglig kompetanse. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om prosjektet hadde besluttet tilsvarende løsninger dersom personell med kompetanse på operativ renovasjonsdrift i større grad hadde blitt involvert i kritiske deler av prosjektarbeidet/anskaffelsen.

Etter at anskaffelsesprosjektets 24 saker var besluttet av styringsgruppen, hadde Renovasjonsetaten fremdeles mulighet til å sikre bedre leveransesikkerhet gjennom blant annet utforming av konkurransens kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Gjennomgangen viser at tildelingskriteriene bestod av pris (75 %), oppdragsforståelse (15 %) og miljø (10 %).

Det var ingen krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell som ivaretok oppdragets leveransekrav og sammenhenger med hensyn til ruter, mannskap, biler, etc., som grunnlag for kontraktstildeling. Utformingen av tilbudsforespørselen sørget etter Deloitte's mening derfor ikke for at Oslo kommune har hatt tilstrekkelig kunnskap/sikkerhet om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse, driftsmodell eller kompetanse til å prise et omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag forsvarlig.

Etaten hadde på tidspunktet for kunngjøring av konkurransen estimert kontraktsverdien til 1,25 milliarder. Renovasjonsetaten mottok fra Veireno et pristilbud (MNOK 420) som var vesentlig lavere enn dette og betydelig lavere enn nest billigste tilbyder. Nest billigste tilbyder var ca. 20 % dyrere enn Veireno. REN ba før innstilling til valg av leverandør, om at Veireno redegjorde for sitt pristilbud.

Gjennomgangen viser etter Deloitte mening at anskaffelsesgruppen ikke i tilstrekkelig grad utredet problemstillinger knyttet til Veirenos pristilbud, herunder om tilbudet var unormalt lavt i forhold til ytelsen som ble tilbudt. Veirenos pristilbud var basert på en forutsetning om å benytte vesentlig færre renovatører enn i tidligere kontraktsperiode i en to-skift ordning, selv om avfallsmengden var økende og krav til innsamlingen var økt. Renovasjonsetaten hadde i sitt prosjektarbeid selv konkludert med at en skiftordning, slik Veireno la til grunn i sin driftsmodell, krevde flere renovatørtimer enn ett-skift ordningen som var benyttet i eksisterende 4. generasjons kontrakt. Veirenos kostnadskalkyler viste en veldig lav margin for å sikre en eventuell fortjeneste og håndtere uforutsette kostnader. I tillegg framgår det i fremlagt dokumentasjon etter Deloitte's mening, at Veireno ikke hadde inkludert alle relevante kostnader i sin kostnadskalkyle. Veirenos tilbudsdokumentasjon viser etter Deloitte's mening også at leverandørens finansielle kapasitet ikke var spesielt robust sett i forhold til kontraktens omfang.

Et tilbud kan avvises dersom en lav pris utgjør en risiko for gjennomføring av leverandørens kontraktsforpliktelser. Eksempler på dette er at prisen indikerer dårlig kvalitet på tjenestene, eller utgjør en fare for leverandøren økonomiske stilling som igjen kan påvirke leverandørens gjennomføringsevne.

Renovasjonsetaten brukte kort tid på å vurdere Veirenos pristilbud og tilhørende kostnadskalkyler. Med de «røde flaggene» som kalkylene og Veirenos redegjørelse innebar, burde vurderingen blitt løftet til et høyere nivå i organisasjonen, forankret og utredet og vurdert på en mer grundig måte. Det kan stilles spørsmål ved om Veirenos pristilbud hadde blitt akseptert dersom riktig kompetanse hadde blitt inkludert i etatens vurdering/beslutning. Vi viser her til etatens krav om økt antall renovasjonsarbeidere i mobiliseringsfasen (se under).

Deloitte's mener at anskaffelseskomiteen ikke har hatt den involvering i anskaffelsen som var forutsatt i Oslo kommunes veiledning for anskaffelseskomiteer. Komiteen avholdt kun ett møte i tilknytning til anskaffelsen. På dette møtet var ikke samtlige komiteemedlemmer tilstede.

7. Mobiliseringsfasen

Ifølge prosjektmandatet for 5. gen. trenger leverandør 1 ½ år til mobilisering for å anskaffe bil, påbygg, ansettelser osv. I kontraktstrategien for 5. gen. står det at leverandører gjennom markedsundersøkelser har gitt tilbakemelding om at mobilisering kan gjennomføres på kortere tid enn 1 ½ år. Etter at kontrakt ble signert i begynnelsen av september 2015, hadde leverandøren til rådighet 13 måneder til slik mobilisering.

REN opplevde at det ble gjennomført en vellykket mobilisering og ved kontraktoppstart 3. oktober 2016 var det ingen store bekymringer knyttet til at det ville bli driftsutfordringer utover det som var forventede innkjøringsproblemer tilsvarende det som hadde vært i tidligere kontraktperioder.

7.1 Oppsummering av mobiliseringsfasen

Første mobiliseringsmøte mellom REN og Veireno ble gjennomført 23. september 2015. I referatet står det at det vil gjennomføres mobiliseringsmøter mellom REN og Veireno annenhver uke, og at Veireno i disse møtene skal rapportere framdrift. Det går i referatet fram at Veireno har lagt inn bestilling på nye biler til kontrakten.

I et internt møte i REN i slutten av oktober går det fram at REN har vært tydelig overfor Veireno om at alle endringene fra tidligere kontrakter og bare én leverandør til å ivareta leveransene, fordrer at Veireno har god beredskap.

I begynnelsen av november 2015 oversendte Veireno en aktivitetsplan til REN som lister alle aktiviteter som skal ivaretas fram mot kontraktoppstart. Planen tar utgangspunkt i krav i konkurransegrunnlaget og dekker forhold som mobiliseringsplan, kvalitetsplan, kontrollplan, biler/utstyr, HMS, lønns- og arbeidsvilkår etc.

I et internt møte i REN i slutten av desember ble det referatført at Veireno må ha overkapasitet i starten og at dette må innarbeides i leverandørens planer.

I begynnelsen på februar 2016 oversendte Veireno «innsatsplan» til REN. I planen er det angitt at oppdraget vil bli startet opp med en overkapasitet på 30 % i antall renovatører.

I et møte 19. februar 2016 opplyste Veireno om at rekrutteringsprosessen var krevende, og at dette spesielt skyldtes et strengt språkkrav. I referat fra et møte mellom REN og Veireno i midten av mars, fremkommer det at Veireno planlegger en tur til Romania for å rekruttere renovatører.

Veireno oversendte jevnlig oppdaterte leveranseplaner på bestilte biler. Det var ingen store utfordringer med å få bilene klare til kontraktoppstart.

I midten av mai oversendte Veireno søknad til REN om å starte opp kontrakten med endrede ruter. Over 60 % prosent av rutene ble endret sammenlignet med tidligere kontrakt, tilsvarende mer enn 400 ruter. REN påpeker i forbindelse med godkjenning av rutene at REN kun gjør en rimelighetsvurdering av rutene og at det er Veirenos ansvar at rutene fungerer.

I slutten av mai 2016 var det mye negativt fokus i media vedrørende rekruttering av renovatører fra Romania og tilhørende problemstillinger knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og språk. Ved inngangen til juni hadde Veireno nesten ikke fått ansatt renovatører og REN begynte å bli bekymret for situasjonen. I juli fikk Veireno henvendelser fra mange av renovatørene som arbeidet på eksisterende renovasjonskontrakter som ønsket å begynne hos Veireno. Kort tid senere kunne Veireno friskmelde rekrutteringssituasjonen overfor REN. I referat fra et møte mellom REN og Veireno 9. september 2016 går det fram det at Veireno har ansatt 130 renovatører.

I midten av juni 2016 forelå det en rapport som var utarbeidet i forbindelse med en ekstern kvalitetssikring av RENs mobiliseringsprosess, bestilt av REN. I rapporten blir det påpekt flere risikomomenter knyttet til eksempelvis lange ruter, beredskap ved forsinkelser og språk. REN gjennomgikk rapporten med Veireno som grunnlag for iverksetting av tiltak.

I referat fra et møte mellom REN og Veireno i slutten av august 2016 fremkommer det at konvertering fra Veirenos ruteplanleggingssystem Transit til RENs WebDEB, hvor rutene legges inn, har fungert bra.

I september 2016 var det mye korrespondanse mellom REN og Veireno vedrørende opplæring av renovatører. En drøy uke før kontraktoppstart hadde bare halvparten av renovatørene fått sikkerhetsopplæring hos EGE. Ved oppstart manglet 13 renovatører denne opplæringen.

Fredag 30. september 2016 fikk Veireno overlevert nesten 8000 nøkler til klargjøring for kontraktoppstart mandag 3. oktober.

7.2 RENs mobilisering

REN opplyser i intervju at det aldri tidligere har vært en mobiliseringsprosess i etaten med tilsvarende stort omfang som forut for oppstart av 5. gen. kontrakten. Etter kontraktsignering ble ansvaret for å følge opp 5 gen. kontrakt overført fra prosjekt til linjeorganisasjonen i REN (Kunde – og kontraktsoppfølgingsseksjonen). Hovedansvaret for oppfølgingen ble tillagt seksjonsleder i Kunde – og kontraktsoppfølgingsseksjonen (KKS) og det ble opprettet 5 hovedområder/aktiviteter hvor følgende ansvar ble tillagt:

- Mobilisering mot Veireno AS
- Forberedelser internt for kontraktsoppfølging
- Forberedelser intern og ekstern opplæring
- Intern beredskap
- Ny teknologi

De ansvarlige for disse aktivitetene rapporterte direkte til seksjonsleder i faste møter, bortsett fra ny teknologi som var organisert utenfor KKS og rapporterte direkte til avdelingsdirektør KUN. Seksjonsleder rapporterte til avdelingsdirektør i ukentlige møter, mens seksjonsleder og aktivitetsansvarlige rapporterte i fellesmøter til avdelingsdirektør.

Det blir opplyst at vedkommende som var ansvarlig for oppfølging av Veirenos mobilisering ble utpekt til denne rollen på bakgrunn av sin solide renovasjonsfaglige kompetanse og lange erfaring med renovasjonsdrift. Vedkommende er i denne rapporten omtalt som «mobiliseringsansvarlig» eller «mobiliseringsansvarlig hos REN».

REN utarbeidet en plan med oppstilling over alle krav i kontrakten som skulle ivaretas. Til hvert punkt i oppstillingen ble det beskrevet tiltak/oppgave og tildelt ansvarlig og frist. Planen omfattet i hovedsak kontraktens krav til Veireno og hvordan ivaretagelse av disse skulle følges opp i mobiliseringsfasen. Planen inneholdt også tiltak for interne forberedelser i REN knyttet til kontraktoppstart.

Dokumentasjonen viser at RENs mobiliseringsgruppe har hatt interne møter ca. annenhver uke, i tillegg til møter med Veireno to til tre ganger i måneden. Det var også mye direkte kommunikasjon mellom RENs oppfølgingsansvarlig og representanter fra Veireno på e-post (og telefon). REN hadde i dialogen fokus på at Veireno presenterer og oversender planer over aktiviteter som skal sikre Veirenos ivaretagelse av kontraktens krav. Veireno utarbeidet en mobiliseringsplan med oppstilling av hvordan de ulike ytelseskravene i kontrakten skulle ivaretas, inkluderte angivelse av underliggende planer og prosedyrer som utarbeides for å sikre ivaretagelse av kravene. Eksempelvis leveringsplan biler, beredskapsplan, rekruttering, plan for leveringstid til anleggene, prosedyrer for nøkkellokk, rutiner for klageoppfølging, etc. Mobiliseringsplanen inneholder kolonner for blant annet RENs bemerkninger til planen og statusrapportering fra Veireno. Veireno måtte videre oversende prosedyrer for hvordan de ulike kontraktskravene skulle ivaretas etter oppstart av kontrakt. Prosedyrene ble kvalitetssikret av REN.

RENs mobilisering innebar at etaten fra kontraktoppstart økte bemanningen i funksjonene som skulle følge opp leveransene i 5. gen. kontrakten. Interne ressurser i Kunde – og kontraktsoppfølgingsseksjonen (KKS) ble også omdisponert i innkjøringsperioden til å arbeide med oppgaver i tilknytning til 5 generasjons kontrakten. Bemanningsplanleggingen startet tidlig i mobiliseringsfasen og innebar analyser/vurdering av bemanningsbehov og utarbeidelse av bemanningsplaner. Etaten hadde bemanningsplaner for ordinær drift, beredskapsnivå 1 (B1) og beredskapsnivå 2 (B2). Det ble utarbeidet en egen plan for bemanning i overgangshelgen mellom gammel og ny kontrakt.

7.3 Risikoanalyser og beredskap

REN opplyser at etaten ikke hadde forberedt beredskap for et scenario med så omfattende svikt i leveransene som det som utspilte seg høsten 2016, inkludert et scenario hvor kontrakten med Veireno potensielt må avvikles på kort varsel.

REN gjennomførte flere risikoanalyser ved oppstart av mobiliseringsfasen. Risikoanalysene omfattet både mobiliserings- og kontraktsfasen og var tematisk inndelt i samsvar med gruppeinndelingen av mobiliseringen (forberedelser internt, intern beredskap etc.), inkludert en analyse som vurderte risiko knyttet til eventuelle mangler ved Veirenos mobilisering.

Med utgangspunkt i kontraktskravene og risikoanalysene, utarbeidet REN en arbeidsplan som skulle ivareta oppfølging av de ulike risikoene og kravene. Arbeidsplanen omfattet leveranseplan for intern beredskapsplan og plan for å følge opp Veirenos beredskapsplan. Det ble også foretatt en vurdering av hvilke kontraktpunkter som hadde størst risiko for brudd, og hvordan REN skulle innrette seg for å håndtere dette. REN hadde også arbeidsplaner for bemanning og kommunikasjon.

I risikoanalysene til REN er det angitt flere risikoer knyttet eventuell til svikt i leveransene fra Veireno, spesielt med hensyn til scenarier hvor leverandøren ikke har tilgjengelig tilstrekkelig kapasitet på biler og mannskap. Det er i risikoanalysen også angitt en risiko knyttet til at leverandøren ved driftsutfordringer ikke har økonomi til å sette inn nødvendige ressurser samt konkurrisiko. Beskrevne mulige tiltak for å håndtere risiko knyttet til leveransesvikt hos leverandør inkluderer blant annet grundig kvalitetssikring av Veirenos mobiliseringsplan, Veirenos beredskapsplan, intern beredskapsplan, jevnlig kredittvurdering av leverandør, plan for direkte anskaffelse og plan for alternativ leverandør.

I referat fra et internt møte i REN 2. februar 2016 «5. gen, beredskap: juridiske avklaringer» fremkommer det at det er avholdt et møte for å vurdere de juridiske aspektene ved eventuelt kontraktsbrudd og regelverket for eventuelt dekningskjøp. Det skal i møtet avklares hovedføringer for hva som bør være forberedt knyttet til mislighold og evt. kontraktsbrudd.

I referatet går det fram at REN ikke skal inngå beredskapskontrakt med alternative leverandører, men at det skal foretas forberedelser internt for dekningskjøp ved eventuell leveransesvikt fra Veireno. Videre fremkommer det at REN ikke skal forberede hasteanskaffelse da det anses at det vil være nok tid til å utarbeide en hasteanskaffelse hvis et slikt tiltak skulle bli nødvendig. I intervju blir det opplyst at dokumenter for en slik hasteanskaffelse ble utarbeidet da Veireno i februar 2017 varslet om økonomiske vanskeligheter.

Det blir i intervjuer opplyst at REN i mobiliseringsfasen vurderte å konkurranseutsette beredskap på innsamling, slik at REN hadde bedre beredskap dersom Veireno skulle gå konkurs eller ikke klarte å ivareta kontraktsleveransene. Konklusjonen var at det ville gi feil signaler og gi indikasjoner om manglende tillit overfor kontraktsmotpart (Veireno) dersom en inngikk en slik beredskapsavtale. Tidligere direktør opplyser at et lærings-/forbedringspunkt ved neste inngåelse av renovasjonskontrakt vil være å vurdere en rammeavtaleløsning som beredskap. Det blir opplyst at REN planla vesentlig mer omfattende beredskap for 5. gen. kontrakten enn etaten hadde hatt for 4. gen. kontrakten. RENs erfaring var at beredskapen for 4. gen. hadde vært tilstrekkelig.

REN hadde noe kapasitet internt i driftsavdelingene som kunne frigjøres til beredskap ved manglende ivaretagelse av avfallsinnsamlingen fra Veirenos side. REN har i tillegg også en rammeavtale med [firmanavn] om innleie av biler og mannskap, og en avtale med [firmanavn] om innleie av sjåfører og hjelpemenn. REN opplyser at etaten har benyttet begge disse avtalene både før og etter kommunens virksomhetsoverdragelse av Veireno i 2017.

Tidligere direktør kan ikke huske at det var gjort vurderinger om tilgang på flere egne REN biler og mannskap for 5. gen. kontrakten. Han opplyser at han i ettertid ser i «etterpå-klokskapens lys» at et større omfang av en slik beredskap kunne vært en fordel. Denne kapasiteten fantes ikke i REN og ville medført økte kostnader.

I en rapport fra en ekstern kvalitetssikring av RENs mobiliseringsprosess, datert 14. juni 2016, er det angitt at REN i stor grad har en plan for preventive tiltak knyttet til kontraktsområder med størst risiko for brudd, men at det i liten grad er vurdert hvilke tiltak som skal iverksettes dersom kritiske situasjoner faktisk oppstår.

RENs beredskapsregime i tilknytning til oppstart av 5. gen. kontrakten omfattet etablering av ulike beredskapsnivåer som skulle iverksettes avhengig av resultater på forhåndsdefinerte kvalitetskriterier.

Beredskapsnivåene inkluderte B1 og B2, i tillegg til normaldriftssituasjon. Både REN og Veireno etablerte plan for økt ressursinnsats som skulle iverksettes ved overgang fra normal drift til beredskapsnivå 1 og fra beredskapsnivå 1 til beredskapsnivå 2. For REN innbar B1 styrking av kritiske tjenestoområder fra oppstart 3. oktober 2016, og innebar bl.a. økt bemanning, omdisponering av ressurser, opplæring for å styrke kundeteam og kontraktsoppfølging. REN hadde fastsatt at driften skulle være i samsvar med beredskapsnivå B1 i den første måneden etter kontraktoppstart.

Kriterier som kunne resultere i overgang fra B1 til B2 i REN, inkluderte blant annet flergangsklager og lang saksbehandlingstid på kundesøknader. Kriterier som kunne resultere i overgang fra B1 til B2 hos Veireno inkluderte blant annet klageomfang, frafall på kapasitet i den planlagte bemanningen eller tilgjengelig utstyr, manglende tilgjengelighet på driftsledelseskapasitet og høy arbeidstid blant renovatører.

I mobiliseringsfasen ble det gjennomført beredskapsseminarer med deltakelse fra REN, Energigjenvinningsetaten (EGE) og Veireno.

Det ble i september 2016 gjennomført en risiko – og sårbarhetsanalyse (ROS) med deltakelse fra REN, EGE og Veireno. Formålet med denne var i hovedsak å kvalitetssikre eksisterende risikoanalyse, herunder at det ikke var tilkommet nye risikoer som ikke var ivarettatt, og å sikre at partene var tilstrekkelig mobilisert for oppstarten med hensyn til de risikoer som var identifisert. I risikoanalysen ble kommunikasjon og beredskap i relasjonen med EGE vurdert som den største risikoen.

7.4 Ekstern kvalitetssikring av mobiliseringsprosessen

REN ved direktør bestilte en ekstern kvalitetssikring av mobiliseringsprosessen. Den eksterne gjennomgangen ble i hovedsak gjennomført i mai og juni i 2016, og rapport fra den eksterne kvalitetssikringen forelå 14. juni 2016.

I rapportens innledning konkluderes det med at REN på en meget god måte har lagt planer og arbeider målrettet i mobiliseringsfasen for at alt skal være på plass ved oppstart 3. oktober 2016.

I rapportens oppsummering er det angitt sterke sider og svake punkter i mobiliseringsarbeidet. Av sterke sider vises det til at mobiliseringsplanene til REN temamessig dekker alle forhold som fremgår av kontrakt og som skal følges opp i driftsfasen. Det trekkes også frem at mobiliseringen er godt forankret i organisasjonen, at interne forberedelser er godt planlagt og at det arbeides systematisk med relevante oppgaver. Det angis også at mobiliseringsplanen til Veireno dekker de fleste forhold.

Under oppsummering av svake punkter i mobiliseringsarbeidet er det angitt ni kritiske punkter med «mulig tiltak» tilknyttet hvert punkt. Kritiske punkter som fremheves omfatter blant annet:

- At kompetansen til Veirenos ansatte ved oppstart er lav og at språk vanskeliggjør situasjonen. Risiko for at det oppstår problemer med renovatørenes ansettelse/integrering
- Risiko for at integrasjon av ny løsning WebDeb møter på problemer og at man ikke får ett fullgodt operativt system. Det kan medføre en kaotisk situasjon
- RFID-løsninger er ikke fullt ut på plass ved oppstart, og REN/Veireno må delvis bruke det gamle systemet. Kan påvirke navigeringsmuligheter, tømmerregistrering og avvikshåndtering
- At driftsadministrasjon hos Veireno ikke er på plass/svikter. Stor belastning på øvrig administrasjon allerede
- At reserveløsninger ikke er fullgode/klare, selv om nok biler og mannskap skal være i beredskap
- At REN fremdeles ikke har dokumentasjon som viser om Veireno har dimensjonert oppdraget riktig med 42 biler og 90 personer. Ruteplanene kan vise seg å ikke være realistiske og gi store endringer i tømmedager. Konsekvensene av å starte med et for ambisiøst ruteoppsett vil være nye store endringer i tømmedag og rutestruktur

Det ble gjennomført et ledermøte mellom REN og Veireno 27. juni 2016 hvor tema var innspill som var fremhevet i rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen. I følge REN ble alle innspillene fra den eksterne kvalitetssikringen fulgt nøye opp internt og overfor Veireno.

I et referat fra et internt mobiliseringsmøte 6. september 2016 omtales ingen store risikoer knyttet til kontraktoppstart. I referatet er det under beredskap angitt at viktige områder som teknologi, nøkkeloverlevering, kundesøknader og bemanning hos Veireno er under kontroll. I referatet fremkommer det at nye ruter er lagt inn i systemet. Det fremkommer at opplæring av renovatører vil starte opp 13. september 2016. I referat fra siste

interne mobiliseringsmøte 27. september 2016, er det beskrevet utfordringer knyttet til progresjonen i opplæring av renovatører. For øvrig er det ikke angitt risikoer knyttet til status på mobiliseringen.

7.5 Oppfølging av Veirenos driftskapasitet

7.5.1 Oppjustering av Veirenos kapasitet

REN krevde ikke dokumentasjon av Veirenos driftsmodell før tildeling og signering av kontrakt med Veireno. Veirenos kjøreruter var ikke planlagt på det tidspunkt tilbudet ble sendt inn, og Veireno mottok eksisterende kjøreruter i mobiliseringsfasen. På grunn av den lave prisen tvilte mobiliseringsansvarlig hos REN på om Veireno hadde en bærekraftig driftsmodell ved inngangen til mobiliseringen. Forretningsideen til Veireno ble opplyst å være optimalisering av rutene og utnyttelse av renovatørenes arbeidskapasitet for å øke produksjonen per mann. Mobiliseringsansvarlig var skeptisk til en driftsmodell som betinget store endringer i renovatørens arbeidshverdag. Basert på tidligere erfaring var det åpenbart at det kunne være risiko for stor motstand blant renovatører mot å endre deres jobbrutiner.

REN vurderte Veirenos behov for bemanning ved kontraktoppstart basert på en sammenligning mot bemanningen som var benyttet i 4. gen. kontrakten. På forespørsel fra REN opplyste kontraktspartene i 4. gen. at bemanningen varierte mellom 120 og 134 renovatører. På dette grunnlaget krevde REN at Veireno måtte stille med flere renovatører ved oppstarten av kontrakten. Ifølge mobiliseringsansvarlig i REN ble partene tidlig i mobiliseringsfasen enige om at Veireno i oppstartsfasen av kontrakten måtte ha tilgjengelig bemanning som var ca. 30 % høyere enn det antallet Veireno hadde presentert i tilbudet. REN krevde at Veireno hadde tilgjengelig denne overkapasiteten i beredskapsperioden som skulle vare til april 2017.

I overlevert innsatsplan fra Veireno, datert 17.12.2015, angis det at Veireno har planlagt å rekruttere en overkapasitet på ca. 30 % i forbindelse med oppstart av oppdraget. I et referat fra et internt møte i REN 10. juni.2016 fremkommer det at Veireno har informert REN om at det vil startes opp med 120 renovatører, men at REN vil be om at dette økes til 130. I et referat fra møte mellom REN og Veireno 30. juni 2016 står det at «REN ba VR om bekreftelse på at oppdraget startes opp med en overkapasitet på ca. 25 % ift mannskap og biler fra den 3.10.2016. Veireno bekreftet at det skal ansettes 130 renovatører som er klare for oppdraget den 3.10.2016.»

Veireno hadde planlagt å benytte 42 biler i innsamlingen i en normal driftssituasjon. Etter kontraktstildeling bestilte Veireno 41 nye biler. Dokumentasjonen viser at det er lang leveringstid på renovasjonsbiler. Veireno hadde flere egne eldre biler som kunne benyttes som reservebiler for ekstrakapasiteten som var påkrevd fra oppstartdato. Etter 3. oktober 2016 åpnet det seg muligheter for å kjøpe biler som ble benyttet i driften i 4. gen. kontrakten og som innfridde kravene REN hadde stilt til bilene. Kort tid etter oppstart anskaffet Veireno åtte av disse bilene for å ivareta kontraktens innsamlingskrav.

I følge mobiliseringsansvarlig hos REN ble det muntlig avtalt med Veireno i mobiliseringsfasen at Veireno skulle benytte 98 renovatører i normal drift. Det blir opplyst at det er dette tallet som er lagt til grunn når det i planer/referater er anført at Veireno skal stille med overkapasitet på 30 % i oppstartsperioden.

Mobiliseringsansvarlig hos REN var usikker på hvor tidlig Veireno kunne redusere fra 130 til 98 renovatører. Vedkommende så at Veirenos driftsmodell betinget en økning i produksjonen sammenlignet med tidligere kontrakt på omtrent 20 % per mann/uke dersom produksjonskravene skulle ivaretas. Basert på tidligere erfaringer om utnyttelsesgraden av renovatører var dette vurdert som oppnåelig, forutsatt at leverandørens renovatører kunne tilpasses til økte produksjonskrav. Det var kun restavfall beholdertømming som skulle ivaretas gjennom skiftordning. Øvrige leveranser skulle håndteres ved bruk av ordinært dagskift.

Når det gjelder driftsledelse, er det i et referat fra et møte i begynnelsen av april 2016 fastsatt at Veireno vil starte opp med fem driftsledere inkludert en servicemann som skal arbeide mest med biler/utstyr/skadesaker.

Representanter for REN opplyser at etaten, etter oppjusteringene i antall renovatører, var trygge på at Veireno hadde nok kapasitet da kontrakten startet opp. Veireno hadde også oppgitt at det på kort varsel kunne gjøres tilgjengelig renovatører fra andre avdelinger i VT gruppen og fra andre renovasjonskontrakter som tilleggssberedskap. I tillegg hadde Veireno opplyst at leverandøren hadde en venteliste for ansettelser dersom det skulle være behov for økt beredskap.

7.5.2 Rekruttering av renovatører

Etter tildeling av kontrakten, startet Veireno rekrutteringen av det som etter hvert ble 130 renovatører som skulle ivareta kontraktleveransene fra kontraktoppstart. Veireno ansatte en egen rekrutteringsansvarlig, og REN fikk opplyst at denne utelukkende skulle arbeide med rekruttering til 5. gen. renovasjonskontrakten.

I et prosjektnotat til styringsgruppen 20. juni 2014 blir det vist til at noen leverandører i markedsundersøkelsene oppgir «ingen kultur for innsamling i to skift i renovasjonsbransjen i Norge og renovatørene ville være negativt innstilt til skiftordning» som et argument mot skiftordning. I følge mobiliseringsansvarlig hos REN, var Veirenos kontaktperson for kontrakten klar over at det kunne være utfordringer med renovatørers villighet til å legge om til det arbeidsmønsteret som var forutsatt i Veirenos driftsmodell. Veireno ønsket derfor opprinnelig primært å rekruttere personell som ikke arbeidet på de eksisterende renovasjonskontraktene. Det blir også opplyst om at REN i kontraktsmøter i januar/februar 2016 med hovedleverandørene i eksisterende renovasjonskontrakter (4. gen. renovasjonskontraktene) ble gitt klare signaler om at Veireno ikke ville få rekruttert noen renovatører fra deres virksomheter.

Veirenos rekrutteringsplaner innebar å få dekket en stor andel av renovatørbehovet gjennom rekruttering av renovatører fra Romania. Ifølge REN ble det fra leverandøren opplyst at Veireno hadde god erfaring med arbeidere fra Romania, blant annet med hensyn til lojalitet, pliktoppfyllelse og positivitet. Det ble etter hvert et stort negativt mediefokus på rekrutteringen fra Romania hvor tema som sosial dumping preget medias dekning av saken. REN var tydelige overfor Veireno at etaten ville anskaffe ekstern kontroll av lønns- og arbeidsvilkårene til Veirenos ansatte. I et referat fra møte mellom REN og Veireno i begynnelsen av juni 2016, er det referatført at Veirenos prioriteringsrekkefølge for rekruttering er: ansettelse av renovatører som kjører i Oslo i dag, ansette renovatører som er etablert i Norge, rekruttering fra utlandet.

Veireno hadde store utfordringer med å få rekruttert tilstrekkelig antall renovatører til kontraktoppstart, spesielt gjennom andre kanaler enn Romania. Veireno hadde på RENs anbefaling forsøkt å få rekruttert renovatører gjennom NAV, uten at dette resulterte i mange ansettelser. Veireno hadde heller ikke fått respons på henvendelser til RENs eksisterende kontraktsparter på våren 2016. I referater fra møter mellom REN og Veireno i begynnelsen av 2016 fremkommer det at Veireno oppgir kontraktens språkkrav som en barriere mot rekruttering.

I referat fra mobiliseringsmøte mellom REN og Veireno 3. juni 2016 er det under Status bemanning og rekruttering angitt: «50 på lista. Veireno bekrefter at de starter med 130 renovatører». I juni 2016 var REN bekymret for rekrutteringssituasjonen. Av møtereferater fremkommer det at REN medio juni flere ganger purret på fremdriftsplaner for rekrutteringsprosessen til Veireno.

I følge mobiliseringsansvarlig i REN, ble rekrutteringssituasjonen vesentlig bedret i begynnelsen på sommerferien. 90 renovatører som arbeidet på de eksisterende kontraktene, meldte omtrent samtidig at de kunne være interessert i å fortsette i Oslo på de nye renovasjonskontraktene. Mobiliseringsansvarlig hos REN mener at det var en naturlig utvikling på grunn av at mange av renovatørene på de gamle kontraktene ikke lenger ville ha arbeid når kontraktene ble avsluttet i begynnelsen av oktober. Han mener også det var tydelig kommunisert at REN som oppdragsgiver sørget for strenge krav til lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører, og at dette ga renovatørene trygghet for tilfredsstillende arbeidsbetingelser.

I midten av august 2016 rapporterte Veireno til REN om at de hadde ansatt 104 renovatører og at det var venteliste for å bli ansatt på renovasjonskontraktene i Oslo. Veireno oppga at 84 av de 104 ansatte renovatørene, hadde arbeid på de eksisterende kontraktene i Oslo. I slutten av august rapporterte Veireno at samtlige driftsledere var ansatt. I referat fra et møte 9. september fremkommer det at Veireno har ansatt 130 renovatører.

Som en del av mobiliseringsregimet var det utarbeidet planer og prosedyrer for opplæring av renovatørene før kontraktsoppstart. En del av denne opplæringen ble gjennomført i regi av REN i samarbeid med Energigjenvinningsetaten (EGE) og omfattet blant annet sikkerhetskurs med test på EGEs anlegg. I en e-post fra REN til Veireno 23. september 2016 opplyses det om at nesten halvparten av 130 renovatører ikke har fått opplæring og heller ikke har gjennomført EGEs sikkerhetstest. I referat fra et internt møte hos REN 27. september fremkommer det at EGE vil stille hos Veireno for gjennomføring av sikkerhetskurs over to ettermiddager. I samme referat står det at mange renovatører ikke har fått opplæring ved papirmottaket hos Norsk Gjenvinning. Når det gjelder sikkerhetskurs fremkommer det i en e-post fra REN 30. september at 13 renovatører mangler dette kurset og at REN forlenger fristen for gjennomføring av kurset til utgangen av oktober 2016.

7.5.3 Oppfølging av Veirenos økonomi

REN foretok regelmessige kontroller av Veirenos kredittrating. I en kontroll av Veirenos kredittrating i slutten av april 2016 fremkom det at Veirenos kredittrating var redusert fra «beste kredittverdighet» til «god kredittverdighet» sammenlignet med kredittratingen i tilbudet. Kredittratingen viser også at Veirenos egenkapital var redusert fra MNOK 16,7 til MNOK 10,5.

I en redegjørelse på forespørsel fra REN i slutten av mai 2016, opplyste Veireno at den reduserte kredittratingen skyldtes oppstartskostnader knyttet til REN og et annet oppdrag samt omsetningssvikt på et tredje oppdrag. Vedrørende omsetningssvikten opplyser Veireno at det er muligheter for kompensasjon fra oppdragsgiver for nevnte kontrakt. Det gis i redegjørelsen fra Veireno ingen øvrig indikasjon på om leverandøren forventet en bedring i kredittrating/økonomi fremover.

Når det gjaldt oppstartskostnader knyttet til kontrakten med REN, viste Veireno til driftskostnader for personell som må arbeide med planlegging av ruter etc. Veireno opplyste også om at det var ansatt en egen rekrutteringsansvarlig for kontrakten med REN, men at dette foreløpig ikke hadde gitt utslag på tallene. Kostnadene knyttet til mobilisering for 5. gen. kontrakten var ikke inkludert i kostnadsalkylen Veireno oversendte som respons på RENS forespørsel om å grunnge pristilbudet. Det var i kalkylen også mangelfull angivelse av andre oppdragsrelaterte kostnader, som kostnader til driftsoppfølging av kveldsskiftet.

I rapporten fra den eksterne kvalitetssikring av RENS mobiliseringsprosess, står det blant annet om bemanning at «REN ser ikke bort fra at tallet 130 blir «normalen» i noe tid framover. Det jobber 137 renovatører på dagens kontrakt (litt usikkert tall)».

En oppbemanning på 41 renovatører (til 130) fra det som lå til grunn i pristilbudet (89) tilsvarer en kostnadsøkning på bemanning for Veireno på ca. MNOK 1,6 per måned.

I sin redegjørelse for pristilbudet framviste Veireno kostnadsoppstillinger som indikerte en buffer på MNOK 2,2/år til eventuell fortjeneste og uforutsette kostnader.

Fra REN blir det opplyst at det i mobiliseringsfasen ikke var ytterligere dialog med Veireno om leverandørens økonomi etter at Veireno i slutten av mai 2016 redegjorde for årsakene til redusert kredittrating. Ifølge REN ble ikke dette ansett som nødvendig på grunn av at senere kredittvurderinger også ga resultatet «god kredittverdighet».

7.6 Endring av ruter

I forbindelse med konkurranse gjennomføringen fikk REN spørsmål om leverandører på kontrakten kunne endre ruter fra dag én av kontrakten. REN aksepterte at slike endringer kunne foretas etter forutgående søknad til REN. Eventuelle ruteendringer skal i henhold til kontrakten være godkjent fire måneder før kontraktsoppstart, det vil si senest 3. juni 2016.

I rapporten fra en ekstern kvalitetssikring av RENS mobiliseringsprosess står det blant annet følgende om endringer av ruter:

«REN v/[stilling] understreker at de ikke skal godkjenne de nye rutene, men at de skal foreta en rimelighetsvurdering av rutene ut fra renovasjonsfaglig skjønn. (...) Det bør snarest avklares hvordan REN skal håndtere dette med «godkjenning» av rutene med tilhørende presisering av ansvarsforhold når det gjelder gjennomføring og beredskap om det skulle bli behov for å sette inn ekstra ressurser. Det er også viktig å avklare om man har kapasitet til å gjøre nødvendig gjennomgang innen 1 juli og hvordan den best kan gjøres i samarbeid med Veireno. Det er uavklart hvilken situasjon som oppstår dersom REN sin tilbakemelding er at ruteplanene totalt sett ikke virker realistiske. (...)

Ruteplanene kan vise seg å ikke være realistiske og gi store endringer i tømmedager. Konsekvensene av å starte med et for ambisiøst ruteoppsett vil være nye store endringer i tømmedag og rutestruktur».

Veireno sendte 18. mai 2016 en generell søknad til REN om å starte med endrede ruter fra kontraktoppstart (03. oktober 2016). REN aksepterte søknaden og ba om at Veirenos forslag til endrede ruter ble oversendt innen 20. juni 2016. Veireno oversendte slikt oppsett over endrede ruter, 23. juni 2016. Oversikten omfattet kun restavfallsruter, og det ble i e-posten presisert at endringsforslagene for papirrutene foreløpig ikke var ferdigstilt. Det ble deretter foretatt flere justeringer i ruteoppsettet fram mot kontraktstart. Veirenos ruteoppsett innebar

endring av mer enn 60 % av rutene, tilsvarende omtrent 400 ruter. I referat fra et internt møte i REN fremkommer det at restavfallsrutene har en økning i produksjon på 60-70 %, som skal ivaretas av 2. skiftet (1 mann, 6 timer).

Det blir fra REN opplyst at Veireno presenterte en god prosess og et godt system for optimalisering av ruter. Veireno anskaffet et ruteplanleggingssystem som beregnet ruter basert på verdier på ulike parametere som stamplass, dører, porter, trapper, meterverdier etc, som ble lagt inn i systemet. Programmet regnet ut hvor mye innsamling som kunne foretas av et skift på åtte timer med to mann, og på seks timer med én mann. Veireno informerte også REN om at Veireno hadde tidsberegnet innhentingene på rutene under normale forhold. Mobiliseringsansvarlig hos REN hadde egne møter med logistikkavdelingen hos Veireno, og fikk presentert ruteplanleggingsprogrammet tre til fire ganger.

Mobiliseringsansvarlig i REN, som saksbehandlet endringsforespørsle fra Veireno, opplyser at rutene i gammel kontrakt hadde dårlig logistikk og at det derfor var naturlig med en effektivisering av rutene. Han forklarer videre at dersom Veireno skulle klare å operere en skiftordning var leverandøren nødt til å endre rutene. Selve godkjenningen var derfor en formalitet, men endringsforslagene ble rimelighetsvurdert av REN. Mobiliseringsansvarlig i REN mener at Veirenos ruteopplegg ga logistikkmessig gode ruter, men påpeker at rutene var mer omfattende enn tidligere og derfor ville kreve mer produksjon enn tidligere fra renovatørene.

Det blir i intervju opplyst at REN informerte Veireno om at leverandørene måtte forvente justeringer underveis ettersom effekten av rutene ikke ville bli synlig før rutene var utprøvd.

7.6.1 Logistikkplan fra Veireno som viser at «kabalene går opp»

I rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen reises det spørsmål ved RENs sikkerhet for at Veireno er riktig dimensjonert for oppdraget, herunder med hensyn til nye ruter. I rapporten står det blant annet:

«[Navn på kvalitetssikringsfirma] har ikke registrert at REN har bedt om dokumentasjon for beregning av flåtestørrelse og forholder seg til det Veireno har uttalt. Veireno har ansvar for at det er tilstrekkelig antall kjøretøy, men det kan medføre vesentlige problemer for REN om det har vært en underdimensjonering. Konsekvenser av for lavt estimat/for store ruter kan være:

1. *Forsinkelser på rutene*
2. *For lange arbeidsdager for renovatørene*
3. *Problemer med å rekke normale åpningstider på leveringssted*
4. *Klager fra kunder, eventuell negativ omtale»*

REN sendte en e-post til Veireno 10. juni 2016 der det ble bedt om at Veireno utarbeidet og oversendte «en logistikkplan/plan som viste at «kabalene» går opp ift planlagt antall biler, fraksjoner, ruter, planlagt m/ mannskap og at dere kan få logistikken og foreta innsamlingen med det «materialet» og de rutene som dere har planlagt.» REN ba om at en slik oversikt ble sendt samtidig som Veireno ferdigstilte ruteoppsettet (planlagt 20. juni 2016). I e-post fra Veireno 23. juni med nye ruter var det ikke inkludert en plan som viste at «kabalene gikk opp».

I en e-post fra REN til Veireno 12. september 2016 står det blant annet: «lagt inn alle dine data i min oversikt og da kan du bare fortsette å fylle inn i denne versjonen. Cellene som er merket med brun bakgrunn indikerer at denne bilen brukes på tvers av områder og med flere lagnummer. Ber deg om å fylle inn nye data fortløpende og oversende meg en forhåpentligvis komplett liste innen 20.9.2016.»

Mobiliseringsansvarlig i REN forklarer at REN oversendte en mal for lagoversikt/innsatsplan som Veireno skulle benytte for å dokumentere logistikkplanen/plan som viste «at kabalene går opp». Excel-malen med overskriften «lagoversikt» inneholder blant annet oversikt renovatørlagene, bil tilknyttet laget, og hvordan lagenes tidsbruk var planlagt for en arbeidsuke. «Lagoversikten» inneholdt ikke detaljer om ruteoppsettet som var tildelt hver enkelt lag, for eksempel med hensyn til forventet tidsbruk. At rutene var gjennomførbare, var rimelighetsvurdert av REN i forbindelse med godkjenningen av nye ruter.

Mobiliseringsansvarlig i REN forklarer at årsaken til at det ikke ble mottatt logistikkplan fra Veireno tidligere, i hovedsak skyldtes at leverandøren gjennomførte justeringer i ruteoppsettet nesten fram til kontraktoppstart. I en e-post fra Veireno 27. september 2016 fremkommer det at område A fremdeles er under utarbeiding. I følge mobiliseringsansvarlig tok prosessen med oppsett av ruter lengre tid enn det som opprinnelig var forventet. Vedkommende bekrefter at ettersom ferdigstilling av ruteoppsettet skjedde så tett opp til kontraktoppstart, hadde REN i liten grad mulighet til å kreve korreksjoner dersom REN vurderte at «kabalene ikke gikk opp».

Veirenos endelige «lagoversikt» var dimensjonert med over 130 renovatører/fordelt på de ulike lagene/rutene. REN har ikke mottatt logistikkplaner som viser hvordan Veireno skulle avvikle driften med 98 renovatører, slik Veireno hadde planlagt etter at beredskapsperioden var over.

Dokumentasjonen viser at byrådet i Oslo i slutten av november 2016 fikk flere spørsmål fra opposisjonspolitikere knyttet til Veireno, blant annet om hvilken sikkerhet som var etablert for at Veireno var leveringsdyktige forut for kontraktsoppstart. Det ble i spørsmålsstillingen spesielt påpekt at Veireno skulle stille med færre biler og renovatører enn i tidligere kontrakt. MOS oversendte spørsmålet videre til REN. I svaret til byrådsavdelingen skriver REN blant annet:

(...) Det var Veireno sitt ansvar, basert på tilbudet som ble inngitt, å sørge for anskaffelse av nok materiell, driftspersonell og ikke minst utarbeide nye optimaliserte innsamlingsruter. De nye rutene skulle ivareta kommunens ønske om jevn fordeling av avfallet utover hele driftsdøgnet til utsorteringsanleggene. REN deltok kontinuerlig i denne planleggingen, men det er viktig å presisere at REN som oppdragsgiver kun rimelighetsvurderte dette arbeidet. Selve spisskompetansen på innsamling, transport og levering av avfall ligger hos Veireno AS, og ansvaret ligger hos dette selskapet. «

7.6.2 Opplæring i nye ruter

I rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen av RENs mobilisering står det under spørsmål om hvordan nye renovatører vil gjøre seg kjent på rutene:

«De som ansettes tidlig, vil kunne rekke å gjøre seg kjent på rutene. VT satser for øvrig på at renovatørene ved hjelp av ny teknologi kan gjøre seg kjent på tildelt rute på en nokså overkommelig måte. Må likevel regne med noe oppstartsproblematikk.»

I presentasjonen fra ledermøte mellom REN og Veireno 27. juni 2016, hvor innspill fra den eksterne kvalitetssikringen var tema, er et av punktene at det må foreligge plan som viser hvordan renovatørene gjør seg kjent på rutene.

Mobiliseringsansvarlig i REN opplyser at det var mye fokus på opplæring de siste månedene før oppstart, men da også innenfor andre områder som HMS med sikkerhetskurs hos EGE etc. Det ble diskutert en gjennomgang av de nye rutene hvor renovatørene skulle gjøre seg kjent med ruter, kart etc., men dette ble ikke gjennomført på grunn av at renovatørene var opptatt i annen jobb eller av andre årsaker ikke hadde tid. I tillegg var det mange som ble ansatt kort tid før kontraktoppstart. REN opplevde at Veireno ikke hadde god nok kontroll på de ansatte som skulle arbeide på 5. gen. og at renovatørene ikke i tilstrekkelig grad ble frigjort til opplæring på den nye kontrakten. Mobiliseringsansvarlig vurderer at REN i større grad burde sikret at det ble gjennomført tilstrekkelig opplæring i rutene før kontraktsoppstart.

I tilbakemelding på rapporten 18. april 2017 fra prosjektleder for anskaffelsesprosjektet for 5. gen. blir det opplyst:

«Renovasjonsetaten var i forhandlinger med [firmanavn] (som driftet ¼-del av Oslo med Veireno som underleverandør) om å få starte opp med Veirenos driftsopplegg for dette området sommeren 2016. En tidligere oppstart ville gitt Veireno nyttig erfaring og gjort selskapet bedre rustet til oppstarten 3. oktober. [Firmanavn] stilte imidlertid krav som Renovasjonsetaten ikke kunne akseptere, så dette risikoreducerende tiltaket ble det dessverre ikke noe av.»

7.7 Overlevering av nøkler til Veireno

5. gen. kontrakten omfatter nesten 8000 ulike nøkler knyttet til adkomst til hentesteder. Nøkkeloverleveringen innebar at leverandørene på 4.gen. kontrakten overleverte nøkler til REN, som registrerte nøklene og kontrollerte fullstendigheten av nøkler, før overlevering videre til Veireno. Veireno måtte signere for mottak av nøklene.

Det blir opplyst at REN tidligere aldri har brukt så mye tid på å kvalitetssikre en nøkkeloverlevering. REN vurderte at nøkkellogistikk hadde stor sannsynlighet for å bli en utfordring så lenge alle områdene skulle starte opp med nye ruter samtidig.

REN utarbeidet en prosedyre for nøkkeloverlevering for overgangshelgen som ble gjennomgått med Veireno. Det forelå også en prosedyre for overlevering av nøkler fra 4. gen. transportørene til REN. Det ble i slutten av august 2016 gjennomført en test med Veireno for overlevering av nøkler for å estimere tidsbruk, behov for bemanning,

materiell etc. REN var også representert for å ta del i startfasen av Veirenos arbeid med klargjøring av nøkkelknipper i forbindelse med overgangshelgen.

Det var satt av fredag til søndag i overgangshelgen for nøkkeloverlevering. Det var mindre innhenting torsdag-fredag før overgangshelgen, og nøkler ble fortløpende overlevert etter hvert som rutene ble ferdigstilt. Det blir opplyst at det for å unngå ekstra klager i oppstarten var viktig at leverandørene på 4. gen skulle få kjørt ferdig den siste uken og få effektivisert sine egne klager.

Overlevering fra gammel leverandør til REN og videre til Veireno ble ifølge REN gjennomført som planlagt, men det oppstod problemer da Veireno skulle legge nøklene i henterekkefølge. Etter hvert sorterte Veireno nøkkelknippene alfabetisk fordi det ikke var nok tid til å legge nøklene i henterekkefølge. På det tidspunkt overlevering av nøkler ble gjennomført oppfattet ikke REN at Veireno hadde store utfordringer med å etablere nøkkelknippene. Nøkler var ikke en stor bekymring på det tidspunkt innsamlingen startet opp. I ettertid vurderer REN at Veireno hadde urealistisk lav kapasitet for å sikre at nøkler ble lagt i riktig henterekkefølge til oppstarten.

Det blir opplyst at dersom REN skulle gjort noe annerledes, måtte dette ha vært å krevd mer detaljerte planer for hva Veireno hadde tenkt å gjøre med nøklene etter overlevering fra REN, for eksempel med hensyn til tidsbruk og antall ansatte som skulle bistå i klargjøringen av nøkler.

7.8 Teknologi

REN hadde i mobiliseringsfasen opprettet en egen gruppe for oppfølging av ny teknologi i tilknytning til 5. gen. kontrakten. I et notat fra mobiliseringsprosessen står det at det skal anskaffes ny teknologi til biler for avviksbehandling, kart i bil, veiing av avfall og registrering av tømning med RFID-brikker. Teknologien skulle monteres/installes på bilene i god tid før kontraktsoppstart slik at teknologien kunne testes ut før oppdraget ble påbegynt.

I midten av mai informerte REN Veireno om at det var valgt leverandør av teknologi og Veireno ble invitert til et oppstartsmøte blant annet for å kunne gi sine innspill til teknologiløsningene.

I slutten av mai 2016 ble det avholdt et møte i kundeavdelingen i REN på bakgrunn av bekymringer knyttet til ny teknologi. Referat fra møtet inneholder spørsmål og svar om ny teknologi, og angir blant annet følgende:

«2. Hva konkret er det planlagt innført og tatt i bruk av ny teknolog f.o.m. 3.10.2016?»

- Utstyr på bilen: vekt, hurtigavvikspanel bak på bil, skjerm med program inne i bil for tømmerregistrering og avviksregistrering, GPS.
Apper for android telefon for å ta bilder knyttet til avvik. Ser på mulighet for å bestille av [leverandørnavn] omgjøring for at App kan brukes på iOS telefon.
- RFID brikker så langt vi får merket opp
- Evolution program for renovasjonsbil, kontoret, kundetorg og for å ta med ut ved befaringer

3. Hvilke tjenesteområder/brukertyper vil ta i bruk hvilken teknologi/funksjonalitet/utstyr fom 3.10.2016? (..)

- Veireno: renovatør vil kun bruke evolution collector i bilene. Driftsledelsen vil bruke begge systemer, Webdeb for saksbehandling (klage og avvik), evolution office for drift (ruter, tømmeordre).
- Nye ruter som Veireno lager må legges inn i testversjonen de har av Webdeb. Det må tas opp med [leverandørnavn] og evt. [leverandørnavn] om andre løsninger og hva som er mulig. (..)

4. Når vil ny funksjonalitet og grensesnitt som er planlagt tatt i bruk være ferdig utviklet og testet fullt ut?

- (..) Akseptansetest vil skje i sommer og det vil sjekkes om integrasjon mellom Webdeb og evolution virker.
- Hele systemet er ikke ferdig i slutten av august. Noen visninger og håndtering av data i webdeb vil ikke være klart. Blant annet vil audit funksjoner ikke være klart for oppstart i oktober, men annet driftsrelatert skal fungere.
- Det er utfordringer med ressurser i DLS, dette kan påvirke ved registrering av RFID brikker og bytting av gamle beholdere (..)»

I rapporten fra den eksterne kvalitetssikring av RENs mobiliseringsprosess er det om teknologi blant annet angitt at det er en risiko for at en integrasjon av ny løsning WebDeb møter på problemer og at en ikke får et fullgodt operativt system, og at dette kan medføre en noe kaotisk situasjonen. Et av beredskapstiltakene som var iverksatt for å håndtere et scenario med eventuelle mangler i kart-/ruteteknologi som var installert i bilene, var at alle Veirenos biler skulle utstyres med utskrevne papirruter.

I referat fra internt møte i REN 6. september 2016 opplyses det under «beredskap» at teknologi vurderes å være under kontroll. I referatet fremkommer det også at nye ruter er lagt inn i systemene, og at det forventes mindre endringer fram mot oppstart. Det står også at bilkontroll vil påbegynnes 7. september 2016. Det fremkommer at REN vurderer test av en bil med el-påbygg og nytt teknologisystem før kontraktoppstart. I referat fra møte en uke senere fremkommer det at det skal kjøres testbil på en rute som er merket med RFID.

7.9 Samarbeid og koordinering med Energigjenvinningsetaten (EGE)

REN hadde flere møter med EGE knyttet til planlegging for oppstart av 5. gen. renovasjonskontrakten. EGE deltok også på risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) i tilknytning til oppstart av kontrakten. EGE avholdt også sikkerhetskurs, knyttet til levering av avfall på anleggene, for Veirenos renovatører.

I referat fra et møte i begynnelsen av februar 2016 er det referatført at Veireno vil benytte en to-skifts ordning og at avfallet vil bli fordelt utover hele driftsdøgnet i samsvar med EGEs ønske gjennom hele 4. gen. kontraktene. Det er i referatet angitt at avfallet vil bli levert innenfor EGEs åpningstider som er kl. 06:30 – 19:30 mandag til torsdag og kl. 06:30 – kl. 17:00 på fredager. I referatet er det påpekt at nye ruter vil medføre at innsamlingen vil ta lengre tid i oppstarten, og at det derfor må planlegges en solid beredskap som ivaretar levering utover de offisielle åpningstidene i en kortere periode fra oppstartsdato.

I referat fra et beredskapsseminar mellom REN, EGE og Veireno i midten av april 2016, framkommer det at EGE vil ha utvidet åpningstid for levering av avfall fram til kl. 22 fra 3.oktober og til og med februar 2017, og levering fram til kl. 21 i mars. Deretter vil EGE ha normale åpningstider.

På beredskapsseminaret påpekte EGE at det var viktig at nye sjåfører fikk opplæring i HMS.

I samarbeidsdialogen mellom REN og EGE påpekte REN at det er viktig at REN og Veireno får tilstrekkelig informasjon om revisjoner (driftsavbrudd knyttet til vedlikehold etc.) som er planlagt på EGEs anlegg etter kontraktoppstart av 5. generasjon. Dokumentasjon viser at REN gjennom vår og sommer 2016 flere ganger påpeker mangler i EGEs planlegging og kommunikasjon med hensyn til revisjoner på EGEs anlegg. REN påpekte at dette forholdet bidro til forsinkelser i avfallsleveransene (da 4. gen. kontrakt). Kommunikasjonen viser at EGE erkjente forbedringspotensial på dette området.

7.10 Etablering av RENs regime for kontraktsoppfølging av Veireno

REN utarbeidet i mobiliseringsfasen en kontrollplan for kontroll av Veirenos ivaretagelse av de ulike kontraktskravene. Kontrollplanen refererer til de ulike kravene i kontrakt og kravspesifikasjon og angir hyppighet av kontroll og når de ulike kravene skal kontrolleres. Til hver kontroll utarbeidet REN en kontrollprosedyre.

I mobiliseringsfasen ble det utarbeidet prosedyre for gjennomføring av drifts-, status og samarbeidsmøter, og kontraktsmøter. Til prosedyren er det også utarbeidet maler for agenda og referat fra de ulike møtetypene. Malene viser at det i møtene blant annet skal fokuseres på driftsparametere, klagestatistikk og sentrale kontraktskrav. Ifølge prosedyren skal det gjennomføres driftsmøter en gang i måneden og kontraktsmøter hvert kvartal eller oftere ved behov. I et referat fra et internt møte, fremkommer det at REN i oppstartsperioden vil ha driftsmøter med Veireno 2 ganger i uken i oktober og annen hver uke etter oktober.

REN gjennomførte opplæringsseminar/kurs for alle ansatte i Kundeavdelingen (KUN) for å gjøre de ansatte kjent med de viktigste kravene i kontrakten. I tillegg ble det avholdt ekstra kurs for ansatte i Kunde – og kontraktseksjonen (KKS) med opplæring i kontraktskontroller og rutiner for kontroll.

I et internt møte i slutten av juni 2016 med tema «forankring av rutiner og systemene for kontraktsoppfølging» fremkommer det at REN vurderer følgende tema som mest sentrale i kontraktsoppfølgingen i perioden etter kontraktoppstart: Renovatørenes lønns- og arbeidsvilkår, antall klager i henhold til ulike beredskapsnivåer,

klagehåndtering, jevn levering, krav til tømmerutiner og biler, samt de områdene som media og andre leverandører følger med på.

7.10.1 Lønn- og arbeidsvilkår

I dokumentasjon og intervjuer fremkommer det at REN i gjennomføring av anskaffelsen, hadde et ønske om å legge en streng norm til grunn når det gjaldt lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. I kontrakten ble NS 9430 erstattet av DIFIs standardiserte kontraktsvilkår for lønns- og arbeidsforhold, samt at REN foretok ytterligere tilpasninger, på dette området. REN stilte i konkurransen blant annet krav til leverandør om egenerklæring på ivaretagelse av lønns- og arbeidsvilkår, samt krav om jevnlig egenrapportering etter kontraktsignering. Det ble i kontrakten fastsatt strenge sanksjoner for brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår.

REN utarbeidet i mobiliseringsfasen en rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår med underliggende sjekklister knyttet til de enkelte kontrollpunktene i rutinen. Rutinene omfattet blant annet oppfølging av Veirenos egenrapportering, oppfølging i forbindelse med renovatørmøter, eksterne revisjoner og behovsvurderte stedlige kontroller. I prosedyre for kontraktmøter fremkommer det at gjennomgang av lønns- og arbeidsvilkår vil være et fast agendapunkt i møtene.

I forbindelse med en workshop i januar 2016 mellom REN og VR med gjennomgang av krav i kontrakt og forventninger til VRs leveranser, var det særskilt gjennomgang av RENs krav til lønns- og arbeidsvilkår.

I referat fra møte mellom REN og Veireno i slutten av februar fremkommer det at VR vil foreta søknader om dispensasjon for bruk av overtid og orientere REN om dette før kontraktoppstart. I et brev fra Veireno til REN 15. mars 2016 blir det opplyst at Veireno vil forsøke å komme til enighet med tillitsvalgte om å avtale unntak fra arbeidsmiljølovens ordinære bestemmelser om arbeidstid per dag og hviletid per dag. Avtalen med tillitsvalgte skulle ligge til grunn for en søknad til Arbeidstilsynet om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelser. Veireno informerte REN før kontraktoppstart om at leverandøren ikke kom til enighet med fagforeningen om en lokal arbeidstidsavtale. Representanter for REN opplyser at REN da anbefalte Veireno å søke direkte til Arbeidstilsynet, men at dette ikke ble fulgt opp av Veireno før kontraktoppstart.

I intervju opplyser representanter for REN at avtale om dispensasjon for utvidet arbeidstid var en forutsetning for Veirenos driftsmodell, og at det var en bekymring hos REN at dispensasjonen ikke var på plass ved kontraktoppstart. Det blir opplyst at REN var tydelige overfor Veireno at leverandøren måtte stille med det omfang av bemanning som var nødvendig for å unngå brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

I slutten av juli 2016 engasjerte REN et eksternt revisjonsselskap til å gjennomføre kontroller av lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte hos Veireno. Revisjonsselskapet gjennomførte en kontroll før kontraktsoppstart, og avga en rapport 30. september 2016. Kontrollen omfattet om leverandøren hadde et timeregistreringssystem som ga tilstrekkelig mulighet for kontroll av arbeidstid, om arbeidsavtaler og lønnsbetingelser var i samsvar med arbeidsmiljøloven, forsikringer og pensjonsordninger, rutiner for nyansettelser og om Veireno hadde en HMS-plan i samsvar med gjeldende regler.

I rapporten konkluderer revisjonsselskapet med at Veireno «i all hovedsak har tilrettelagt for kvalitetssikring av lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte». Det påpekes i rapporten tre forhold som Veireno bør utbedre. Det gjelder at mal for nyeste arbeidsavtale benyttes for alle ansatte og at daglig og ukentlig arbeidstid inkluderes i malen, gjennomføring av referansesjekk på søkere og at Veireno må sørge for overtidsberegning både på dagbasis og ukesbasis i tillegg til månedsbasis.

7.11 Dialog med byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS)

5. gen. kontrakten har inngått som et punkt i tildelingsbrevene til etaten. I all rapportering fram til kontraktsoppstart var det angitt lav («grønn») risiko knyttet til kontrakten. Det blir opplyst at det i etatsstyringsmøter mellom MOS og REN primært ble diskutert saker som var markert som «rødt» eller «gult» i styringskortet ved rapportering på tildelingsbrevet.

Dokumentasjonen viser at det i begynnelsen av juni 2016 er en brevutveksling mellom MOS og REN, hvor blant annet kontraktsens språkkrav og RENs oppfølging av språkkravet er tema. Det blir opplyst at 5. gen. kontrakten var marginalt på agendaen i styringsdialogen i mai/juni 2016 etter at media hadde satt fokus på Veirenos rekruttering av renovatører fra Romania. Byrådsavdelingen stilte i den forbindelse spørsmål knyttet til kontraktsens

språkkrav og om lønns- og arbeidsvilkår. Det blir opplyst at også politisk ledelse var opptatt av denne tematikken. Ifølge byrådsavdelingen roet bekymringen for denne delen av kontrakten seg raskt etter at REN hadde besvart de spørsmålene som ble stilt.

Dokumentasjonen viser at REN våren og sommeren 2016 i styringsdialogen med MOS ved flere anledninger tok opp bekymringer vedrørende EGEs tilrettelegging for RENs leveranser, inkludert leveransene i renovasjonskontraktene. Fra byrådsavdelingen blir det opplyst av avdelingen tok direkte kontakt med direktør i REN grunnet disse bekymringene, og at direktør ble spurt om det var ønskelig å løfte saken til behandling i MOS jmfør pkt. 18 i leveranseavtale mellom REN og EGE. 20. juni 2016 hadde REN og EGE et møte hvor de ble enige om utfordringene og utarbeidet tiltak. Byrådsavdelingen fikk oversendt referat fra møte 22. juni 2016 og anså da saken som ivaretatt.

REN orienterte i slutten av august 2016 MOS om ROS-analyser i tilknytning til 5. gen. kontrakten. I begynnelsen av september 2016 oversendte REN enkelte faktaark med informasjon om kontrakten. Det blir fra byrådsavdelingen opplyst at de gangene kontrakten var tema i dialog med REN før kontraktoppstart, ble dette presentert som en positiv sak relatert til den lave prisen kommunen hadde oppnådd.

Representanter fra MOS mener at REN i styringsdialogen i større grad burde kommunisert risikoforhold som ble påpekt i den eksterne kvalitetssikringen av RENs mobiliseringsprosess. Hadde REN tydeligere kommunisert de røde flaggene som ble rapportert i rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen, ville det vært naturlig at byrådsavdelingen hadde foretatt en selvstendig gjennomgang av rapporten. Dette kunne igjen gitt grunnlag for en annen innretning og oppfølging fra byrådsavdelingen sin side. I følge kommunaldirektøren formidlet REN et budskap om at rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen viste at etaten hadde god kontroll forut for kontraktsoppstart.

Tidligere direktør i REN opplyser at byrådsavdelingen ble informert om rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen uten at avdelingen ba om innsyn. Tidligere direktør har ikke personlig vært inne i rapporten på detaljnivå. Rapporten ga etter tidligere direktørs vurdering i seg selv ikke grunnlag for særskilt rapportering til MOS, med hensyn til å være en sak av viktighet.

Byrådsavdelingen påpeker at dette har vært en anskaffelse som REN har hatt ansvar for, innenfor sitt myndighetsområde. Kontrakten var ikke på agendaen for byrådsavdelingen før det ble utfordringer i kontraktsgjennomføringen. Det blir opplyst at kontrakten ikke ville vært et tema for byrådsavdelingen dersom kontrakten hadde forløpt som de tidligere renovasjonskontraktene med et forventet klagenivå og en normalisering av leveransesituasjonen etter innkjøringsperioden.

7.12 Andre forhold vedrørende mobiliseringen

Dokumentasjonen viser at det var et veldig stort omfang av krav som Veireno i mobiliseringsfasen måtte dokumentere at de ville klare å ivareta i kontraktsfasen. Og tilsvarende mange krav REN måtte sikre at ville bli ivaretatt.

I Veirenos utkast til mobiliseringsplan i slutten av juni 2016 er det ca. 65 krav som skal dokumenteres ivaretatt. Til mange av kravene skal det dokumenteres en plan eller prosedyrer for å sikre ivaretagelse av kravet. Krav som skal ivaretas av mobiliseringen omfatter blant annet: Planlegging og systemimplementering av nye ruter, implementering og test av nytt it-utstyr, opplæring av renovatører, plan for språkkrav og språkopplæring, beredskapsplaner, opplæring ny teknologi, prosedyre for nøkkelkontroll, rutiner for avvikshåndtering, rutine for bruk og kontroll av veikort, rutine for klageoppfølging, rutine for skadesaker, kvalitetsplan, HMS-plan, rekruttering av renovatører og driftsledelse, merking av beholdere, test av at alle beholdere kan tømmes av materiellet, driftsstasjon med ladefasiliteter m.v.

7.13 Vurdering av mobiliseringsfasen

Gjennomgangen viser at Renovasjonsetatens ledelse tildelte ressurser og etablerte et grundig regime for å forsøke å sikre at både etaten og Veireno var tilstrekkelig forberedt til kontraktoppstart. Dokumentasjonen viser at det var svært mange krav som skulle innfris før kontraktoppstart. Etter Deloitte's vurdering viser gjennomgangen at etaten i sin mobilisering ikke i tilstrekkelig grad hadde tilfredsstillende fokus på enkelte sentrale forhold knyttet til Veirenos leveranser.

Renovasjonsetaten hadde behov for en forsikring fra Veirenos side om at selskapets driftsmodell var forsvarlig ved oppstart 3. oktober 2016. Deloitte kan ikke se at Renovasjonsetaten ved kontraktoppstart sørget for at etaten hadde tilstrekkelig sikkerhet for at det var en forsvarlig sammenheng mellom innsatsfaktorene ressursinnsats i form av personell, rutedimensjonering i forhold til lagsammensetning og arbeidsbelastning pr lag fra Veirenos side, slik at oppdraget dermed var dokumentert realistisk gjennomførbart.

Kontrakten stiller krav om at Renovasjonsetaten skulle godkjenne ruteendringer for rest- og papiravfall senest fire måneder før oppstart. Etaten opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 at bestemmelsen ble praktisert slik at ruter etter en konkret vurdering kunne endres også etter dette tidspunkt. Gjennomgangen viser at Veireno foretok endringer i rutene tett opp til kontraktoppstart. Renovasjonsetaten ble i en ekstern kvalitetssikringsrapport advart om at Veireno planla for ambisiøse ruter. Med flere endringer rett før kontraktoppstart kan Deloitte ikke se at REN hadde mulighet til å korrigere det som eventuelt ble vurdert som ikke-gjennomførbare ruter.

Det går i gjennomgangen videre fram at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad kvalitetssikret at Veirenos renovatører fikk tilstrekkelig opplæring i nye ruter av Veireno.

Ved kontraktoppstart var det flere av Veirenos renovatører som ikke hadde gjennomført pålagt sikkerhetskurs.

Deloitte mener at etaten i samtlige deler (vurdering av tilbudet, etter kontraktstildeling og etter kontraktoppstart) av 5. generasjonskontrakten har hatt for lite oppmerksomhet rettet mot Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget.

I mobiliseringsfasen krevde Renovasjonsetaten at Veireno skulle sørge for vesentlig større kapasitet på biler og mannskap enn det som var lagt til grunn i Veirenos pristilbud. Dette var i utgangspunktet forsvarlig ut i fra et driftsperspektiv med tanke på at Veireno i sitt pristilbud hadde presentert kostnadskalkyler som la til grunn vesentlig lavere kapasitet enn i tidligere kontrakter.

Samtidig ga kravene om økt kapasitet, Veireno vesentlige dårligere økonomiske forutsetninger for kontraktsleveranse. Kravet om ekstra renovatører påførte etter Deloitte mening Veireno en ekstrakostnad på mer enn MNOK 1,5 per måned fra kontraktoppstart. I Veirenos pristilbud var det etter Deloitte beregninger en svært lav buffer for å sikre uforutsette kostnader og en eventuell fortjeneste (MNOK 2,2 per år). Renovasjonsetatens kredittvurderinger våren 2016 viste at Veirenos kreditt-rating var redusert fra «beste kreditt-rating» til «god kreditt-rating», og at Veirenos egenkapital var redusert fra ca. MNOK 16,7 til MNOK 10,5. Det kreves for øvrig lite med hensyn til omsetning og andre indikatorer for å få innvilget god kreditt-rating.

Med Renovasjonsetatens krav til oppbemanning i mobiliseringsfasen, burde varsellampene etter Deloitte mening begynt å lyse i etaten med hensyn til Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Dersom Veireno etter kontraktoppstart ikke kunne nedjustere påkrevd kapasitetsøkning, ville det ikke være usannsynlig at leverandøren kunne få alvorlige økonomiske problemer. Veirenos kapasitet var ved oppstart 3. oktober 2016 i samsvar med den bemanning som var benyttet av leverandørene i 4. generasjonskontrakten. Etaten konkluderte i sin utredning i forbindelse med anskaffelsesprosjektet for 5. generasjon, at to-skiftsordninger krevde mer mannskap enn den arbeidstidsordningen som ble benyttet i eksisterende kontrakt (4. generasjon). Det går fram at Renovasjonsetaten i mobiliseringsfasen for 5. generasjons kontrakten mente at 130 renovatører kunne være normalbemanning «en tid».

Gjennomgangen viser videre at det i Renovasjonsetaten ikke har vært tilfredsstillende intern kommunikasjon og informasjonsutveksling om Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Det framstår for Deloitte som seksjonen som har fulgt opp Veireno etter kontraktstildeling, ikke har vært tilstrekkelig kjent med de økonomiske forutsetningene Veireno har lagt til grunn i sin driftsmodell.

Etter Deloitte vurdering kan det stilles spørsmål ved om Renovasjonsetaten, da de så at de måtte kreve oppjustering av Veirenos driftskapasitet, burde fått utredet om det var mulighet for eller grunnlag for å utlyse en ny konkurranse på grunn av usikkerhet knyttet til potensielt alvorlige eller vesentlige endringer i Veirenos økonomiske forutsetninger for å gjennomføre oppdraget. Utlysning av ny kontrakt ville i så fall måtte innebære en heving eller oppsigelse av eksisterende kontrakt, mest sannsynlig med negative økonomiske konsekvenser for Oslo kommune.

I Kommuneadvokatens tilbakemelding 20. april 2017 på Deloitte rapport blir det opplyst:

«Etter min vurdering underkommuniseres det (i rapporten) at på tidspunktet for mobilisering og oppstart, var kontrakten inngått. Selv om det – som Deloitte peker på - var grunn til å frykte at kontrakten ikke

kunne bli gjennomført som avtalt, er det etter min vurdering tvilsomt om det på dette tidspunkt ville vært adgang til å heve kontrakten, og en oppsigelse ville trolig innebære at kommunen måtte utbetalt en betydelig erstatning.»

Etter Deloitte's mening framgår det av gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke etablerte en tilfredsstillende beredskap før kontraktoppstart. Kun én leverandør, ingen underleverandør, store endringer i ruteoppsettet, ny teknologi m.v., ga stor risiko med hensyn til leveransesikkerhet. REN håndterte denne risikoen i stor grad gjennom å stille krav til Veirenos beredskapsplan og krav om oppjustering av Veirenos kapasitet ved kontraktoppstart.

Når Veireno i tillegg hadde svært dårlige økonomiske forutsetninger for oppdraget, kan Deloitte ikke se at etaten etablerte en forsvarlig beredskap for et scenario med konkurs hos Veireno eller det forhold at leverandøren ikke ville klare å sette inn tilstrekkelige ressurser til å ivareta avfallsinnsamlingen både i et kort og lengre tidsperspektiv.

I tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 opplyser Renovasjonsetaten:

«Det bør presiseres hva en «tilfredsstillende» eller «forsvarlig» beredskap er. Ved heving av kontrakt, vil etter vår mening «tilfredsstillende beredskap» i praksis si at man har en leverandør med tilstrekkelig mannskap og biler i bakhånd til å overta ansvaret for hele innsamlinga på svært kort varsel, noe som i praksis er umulig, eller i hvert fall svært kostbart.»

Deloitte mener at manglende sikkerhetsmekanismer i kontrakten samt økte krav til Veireno i mobiliseringsfasen ga en høyere enn normal risiko for svikt i leveransene eller for at Veireno ville få økonomiske utfordringer/gå konkurs.

Ved (kortsiktig) svikt i leveransene burde Renovasjonsetaten for en samfunnskritisk tjeneste sørget for å ha tilgang på tilstrekkelig enten intern eller ekstern beredskap for å håndtere leveranseutfordringer slik at Oslo kommunes måltall for klager ikke ble vesentlig overskredet.

For et scenario med konkurs burde renovasjonsetaten sørget for at etaten på kort tid ville være i stand til å etablere alternative løsninger som sikret at avfallsinnsamlingen i Oslo ble ivaretatt. Gjennomgangen viser etter Deloitte's vurdering at slike alternativer ikke var tilstrekkelig etablert.

8. Kontraktsoppfølgingsfasen

Avfallsinnsamlingen i 5. generasjon renovasjonskontrakten startet 3. oktober 2016. Det var planlagt en innkjøringsperiode hvor det var forventet driftsforstyrrelser med økning i klageomfang i ukene etter kontraktoppstart.

8.1 Kronologi

Det ble etter oppstart av 5. gen. kontrakten umiddelbart store utfordringer knyttet til avfallsinnsamlingen. Dokumentasjonen viser at det fra kontraktoppstart og fram til jul nesten daglig var statusmøter mellom REN og Veireno. I tillegg til statusmøtene var det mye korrespondanse på e-post.

I e-post korrespondanse 6. og 7. oktober 2016 mellom REN og Veireno, og Veireno og deres leverandør av ruteplanleggingssystem, fremkommer det at det er store problemer i sjåførenes tilgang på oppdaterte ruter, samt enkelte andre teknologiutfordringer, og at dette resulterer i forsinkelser.

I et notat til MOS datert 11. oktober 2016, opplyser REN at det per 11. oktober er registrert 2629 klager, hvorav 452 er 2. gangsklager. I notatet oppgis det flere årsaker til utfordringene, blant annet endringer i ruteopplegg, ny teknologi og nøkkelutfordringer. Det beskrives flere tiltak som REN og Veireno gjennomfører for å avhjelpe situasjonen. Det går fram av notatet at erfaringen fra tidligere kontraktsoverganger indikerer at det vil ta 4-6 uker før situasjonen blir normalisert. I en redegjørelse i møte hos Samferdsel- og miljøkomiteen (SMK) 12. oktober 2016 gjentar REN i stor grad det samme budskapet.

I referat fra statusmøte 13. oktober 2016 mellom REN og Veireno står det at det er forsinkelser på alle fire kontraktsområder. Veireno rapporterte i statusmøtet om utfordringer med sykefravær og teknologi. Enkelte områder som har tredagerstømming hadde ikke fått tømt avfallet, noe som ifølge Veireno «kan tyde på at renovatøren ikke har funnet avfallsrom». Det fremkommer av referat fra statusmøte dagen etterpå at sentrumsruter skal prioriteres først (utenbys sekundært).

I en e-post til REN 13. oktober 2016 skriver Veireno blant annet at det på enkelte adresser er manglende samsvar mellom bilstørrelse og hentelokasjonene.

REN ved tidligere direktør og avdelingsdirektør for Kundeavdelingen møtte i byrådet 13. oktober 2016 for å redegjøre for situasjonen med avfallsinnsamling. Redegjørelsen omfattet en situasjonsbeskrivelse, besvarelse av konkrete spørsmål og angivelse av tiltak som var iverksatt eller skulle iverksettes.

En videresendt e-post fra REN til MOS 14. oktober 2016 inneholder kommunikasjonsplan/budskapsplan som alle ansatte i REN skal forholde seg til. Oppsummert budskap er at det er flere forbedringer i avfallshåndteringen i den nye kontrakten, at det er litt utfordringer i startfasen men at det allerede er identifisert klare forbedringer.

I statusmøter mellom REN og Veireno mellom 17. oktober og 21. oktober 2016 er det blant annet fokus på bedre oppfølging av klager. Staten vil bistå i klageoppfølgingen og Veireno skal hente inn ekstra ressurs for å styrke klagehåndteringen. REN krever at Veireno unngår flergangsklager og sørger for å utkvittere registrerte klager.

Videre fremkommer det blant annet krav om at Veireno må styrke sin driftsorganisasjon med administrativ støtte. Det fremkommer også at det fremdeles er utfordringer med nøkler som mangler. I referat fra et møte 21. oktober 2016 fremkommer det at media har fokus på HMS og arbeidstid i tilknytning til Veirenos leveranser, og at REN kommer til å følge opp at Veireno gjennomfører tiltaksplan. Det kommer også fram at Veireno har begynt å levere avfall i helger for å ta unna restanser i avfallsinnsamlingen.

I et referat fra et møte 24. oktober 2016 mellom REN og Veireno står det at Veireno skal styrke kapasiteten på driftsledelsen. I referatet fremkommer det også at Arbeidstilsynet har varslet tilsyn hos Veireno 1. november 2016. REN varsler at manglende klageoppfølging vil bli sanksjonert.

I referat fra et møte 28. oktober 2016 mellom REN og Veireno går det fram at Veireno er tildelt et oppdrag om innsamling i tilknytning til skoler i Oslo som ikke var regulert i konkurransegrunnlaget for 5. gen. kontrakten. I referatet er det angitt «at dette er iht. kontraktens punkt 11 og standardvilkårenes pkt. 17.». Det går ikke fram av referatet i hvilken grad Veireno har kapasitet til nevnte oppdrag.

Utover i oktober 2016 avtar ikke problemene i innsamlingen. I referater fra statusmøter mellom REN og Veireno i slutten av oktober er det fokus på hva Veireno kan foreta seg for å styrke driftsledelsen, herunder evaluering av driftsmodellen. REN stiller krav om at Veireno gjennomfører undersøkelser for å avdekke rotårsaker til forsinkelsene.

I slutten av oktober sendte Veireno en forespørsel til REN om å endre en del ruter. For de fleste rutene, er begrunnelsen for endring at det benyttes for stor bil på rutene.

I referat fra et internt møte i REN 1. november 2016 fremkommer det at Veirenos egenkontroll har avdekket flere brudd på arbeidstidsbestemmelser og at RENS direktør ønsker en arbeidsrettslig vurdering av bruddene sett opp mot kontrakten mellom REN og Veireno. Videre fremkommer det i referatet at REN skal gi MOS en orientering om bruddene og hvordan de skal håndteres.

Etter at klageomfanget ble nesten halvert fra uke 41 til uke 42/43 (men fremdeles vesentlig over måltallene for kontrakten), økte klagetallene igjen fra uke 44 til 46. Det fremgår av korrespondanse i begynnelsen av november at REN ikke er fornøyd med Veirenos klageeffektivering. I referat fra statusmøter 7. og 8. november 2016 fremkommer det at REN har ilagt Veireno dagmulkt på kr. 72 000.

I e-post fra REN til Veireno 9. november 2016 går det fram at Veireno bes om å prise «4 stk 4000 liters avfallsbrønner for papir på område C og D som ikke er priset fordi de er kommet til etter kunngjøring av konkurransen».

I et ledermøte mellom REN og Veireno 24. november 2016 (uke 47) rapporteres det om positiv trend i driften med reduksjon i antall klager.

I e-post fra RENS direktør til MOS 24. november 2016 (uke 47) står det: «MOS/BLK/EGE – interne rapporter to. Det går fremover! OG – elektronikken blir stadig bedre/mer effektiv!». E-posten fra direktøren inneholdt også videresendt klage- og tonnasjestatistikk fra RENS kundeavdeling hvor det i tilknytning til statistikken blant annet ble opplyst: «(..)fortsatt nedadgående trend i antall klager, samt god tonnasje ift normalt (..).

Fra RENS klagestatistikk for 2016 fremkommer blant annet følgende klagetall: Uke 43: 2150 klager, uke 44: 2292 klager, uke 45: 2996 klager, uke 46: 3505 klager, uke 47: 2109 klager, uke 48: 2114 klager. I 4. gen. kontrakten var det 596 klager totalt i andre måned etter kontraktoppstart.

I referatet fra ledermøtet mellom REN og Veireno 24. november 2016 står det at: «Veireno søkte Arbeidstilsynet om dispensasjon fra overtidsbegrensningene 07.11.16, siden en slik avtale ikke lyktes å få på plass lokalt». Veireno opplyser at selskapet ikke har kunnskap om når søknaden vil bli behandlet. Det er referatført at REN ser meget alvorlig på at Veireno fremdeles ikke overholder arbeidstidsbestemmelser og at manglende utbedring innen uke 50 vil medføre umiddelbare sanksjoner fra REN.

I et brev fra Veireno til REN 27. november 2016 opplyste Veireno blant annet følgende om erfart behov for bemanning og biler etter kontraktoppstart:

«Da vi startet oppdraget ble det satt på 130 personer, like mange som 4.generasjons innsamlingskontrakt, i utgangspunktet en overkapasitet. 94 av disse er renovatører som har kjørt i Oslo tidligere. I ettertid viser det seg å ikke være nok da nye ruter i kombinasjon med ny teknologi på bilene bidro til å komplisere oppgaven og videre gjorde den mer tidkrevende. I perioden etter oppstart er det ansatt ytterligere 20 mann, og fra mandag 14.11 ble det satt enda 16 mann på. De siste kun for å håndtere klager. Det rekrutteres fortløpende. (...). Det er i tillegg til dette satt inn åtte Euro5 biogassbiler ekstra som også er i bruk på ordinær ruteinnsamling».

I begynnelsen av desember 2016 ble det arrangert et statusmøte mellom REN og Veireno med fokus på Veirenos forespørsel om ruteendringer og hvordan ruter kan optimaliseres. I følge møtoreferatet stilte REN igjen spørsmål om driftsledelsen i Veireno var godt nok bemannet.

MOS fikk i slutten av november flere spørsmål fra politisk nivå knyttet til hvilke sikkerhetstiltak kommunen hadde etablert i tilknytning til leveransene i avfallsinnsamlingen. I sitt svar til MOS 12. desember 2016, opplyser REN at det var gjennomført en solid mobiliseringsperiode samtidig som det poengteres at det er Veirenos ansvar å levere i henhold til kontrakt. På spørsmål om når det forventes at innhenting av restavfall og papir vil være i en normal situasjon for hele byen skriver REN: «Innkjøringen for Veireno AS har dessverre tatt lenger tid enn først antatt. Det er flere årsaker til dette. Nye ruter, nye renovatører, nye biler, driftsforstyrrelser med dertil mye omkjøringer til kommunens utsorteringsanlegg, utbedringer av byens tunneler på Ring 3 med dertil økte trafikale utfordringer. Vi ser imidlertid nå en positiv utvikling og innkommende klager var synkende den siste uken.»

I et ledermøte mellom REN og Veireno 15. desember 2016 rapporteres det om at det er en god utvikling i klageomfanget på restavfall, men at det er negativ utvikling når det gjelder papir. I møtet opplyser REN om at tidligere varslet dagmulkt knyttet til mangler i Veirenos internkontrollsystem nå blir iverksatt.

I en e-post fra REN til Veireno 16. desember 2016 står det at REN delvis tar ut kontraktens opsjon på innsamling av juletrær. I bestillingen angis det at oppdraget omfatter innsamling av juletrær fra totalt 18 ruter i januar 2017. I e-post 20. desember bekrefter Veireno at leverandøren påtar seg oppdraget.

I en e-post fra Veireno til REN 19. desember 2016 opplyser leverandøren at selskapet har fått tillatelse til utvidet bruk av overtid fra Arbeidstilsynet i perioden 12.12.2016 – 31.03.2017.

I referat fra ledermøte mellom REN og Veireno 19. desember 2016 fremkommer det at klager på restavfall har blitt redusert, men at klager på papir har økt slik at det ikke er vesentlige endringer i totalt klageomfang. REN krever at Veireno gjennomfører tilleggsinnsats for å effektivisere klagerestanser på papir.

I et brev fra REN til Kommuneadvokaten 20. desember 2016 bes det om «redegjørelse for ulike forhold knyttet opp mot en eventuell konkurs hos nåværende leverandør av avfallstjenester hos Oslo kommune.» I brevet fremkommer det at REN har varslet dagmulkt på NOK 120 000,-, men at etaten er bekymret for Veirenos økonomiske situasjon sett opp mot bruken av dagmulkter.

I referat fra et ledermøte mellom REN og Veireno 21. desember 2016 framkommer det at REN anser situasjonen som meget alvorlig. Det vises i møtet til at antall klager på restavfall stagnerer og at det er negativ utvikling på papir. REN varsler ytterligere dagmulkter. Samtidig kommenterer REN at etaten anser det som svært positivt at det ikke forekom avvik på arbeidsmiljøloven i uke 50.

I et brev fra Veireno til REN 21. desember 2016 med statusrapport, blir det opplyst at store utfordringer knyttet til ny teknologi har vært en sentral årsak til utfordringene i avfallsinnsamlingen. I samme brev fremkommer det at Veireno har hatt store utfordringer med bilparken, blant annet med hensyn til driftsregularitet.

En uke før julen 2016 viser korrespondanse at MOS etterspør planer for beredskap for julen 2016/2017. REN oversender planer og informerer MOS om at Veireno har gjort tilgjengelig ekstra beredskapskapasitet for julen. Korrespondanse mellom REN og Veireno viser at RENS informasjon til MOS beror på en misforståelse og at Veireno ikke har mannskap for en slik ekstra beredskap. REN stiller da med ekstra beredskap fra egen driftsavdeling. I e-post til Veireno 22. desember 2016 skriver REN bl.a. følgende: «Med bakgrunn i Veirenos innleverte innsatsplan for jula, ser REN behov for å styrke ressursinnsatsen med to biler og mannskap fra RENS ryddepatrolje, med virkning fra og med 27.12. 2016».

I e-post korrespondanse mellom REN og Veireno i slutten av desember fremkommer det at det har vært store utfordringer knyttet til at adresser som ikke har fått avfallstømming, er registrert som tømt i Veirenos system.

I en e-post fra REN til Veireno 28. desember 2016 blir det opplyst om en uakseptabel utvikling i klagestatistikken. I e-post 2. januar 2017 blir Veireno opplyst om at leverandøren er ilagt en dagmulkt på NOK 94000 knyttet til manglende klageeffektivering i uke 52. I e-postkorrespondanse i dagene etterpå fremkommer det at RENS klagekontroll viser betydelige mangler i VRs klageeffektivering.

I et internt notat i REN (udatert) på slutten av 2016 fremkommer det at det er bekymringer knyttet til Veirenos leveringsevne, økonomiske soliditet og tilhørende beredskap hos REN. I notatet skisseres årsaker til problemene med avfallsinnsamlingen samtidig som REN også tar selvkritikk mht. tilrettelegging for oppdraget:

«(..) Det er rapportert om sjåfører som går sakte, om standplasser som ikke blir funnet, ruter som er for lange, sjåfører som bryter sikkerhetsbestemmelser mm. (..) Samtidig erkjenner REN at enkelte situasjoner kunne vært håndtert annerledes fra oppdragsgivers side, og det kan ha påvirket VRs evne til å gjennomføre oppdraget iht. beskrivelsene i kontrakten (..)».

Informasjon fra dokumentasjon og intervjuer viser at Veireno høsten 2016 ved flere anledninger har utfordringer knyttet til levering av avfall til mottaksstasjonene hos Energigjennvinningsetaten (EGE). Utfordringer skyldtes både revisjoner på mottaksanleggene og at deler av Veirenos personell ikke får adgang til anlegget på grunn av at EGE mener personellet ikke ivaretar HMS-krav.

I en e-post til Veireno 5. januar 2017 informerer REN om at deres kontroll av Veirenos klageeffektivering viser en klart positiv utvikling. Samme dag sendes en annen e-post hvor Veireno får sterk kritikk knyttet til manglende oppfølging av nøkkelutfordringer, og REN varsler dagmulkt dersom ikke forholdet utbedres innen 13. januar.

I begynnelsen av januar 2017 ber MOS om at REN skriftlig besvarer fem konkrete spørsmål om hevingsvilkår i kontrakten, konkurrisiko hos Veireno, RENs beredskap ved konkurs og hvilke tiltak som på kort sikt kan gi betydelige forbedringer.

I en e-post til MOS 6. januar 2017 refererer RENs direktør fra en samtale med Veirenos eier. Fra samtalen refereres det blant annet at følgende ble kommunisert til Veirenos eier: «REN er under et voldsomt press fra rådhuset – kontraktens krav og gitte lovnader må snarest bringes under kontroll».

10. januar 2017 forelå rapport fra Arbeidstilsynets kontroll av Veireno høsten 2016. I rapporten ble det konkludert med vesentlig omfang av brudd på arbeidstidsbestemmelsene og Veireno ble gitt flere pålegg om tiltak fra tilsynet.

16. januar 2017 fratrådte daværende direktør stillingen som direktør for REN.

Fra medio januar 2017 arbeidet byrådsavdelingen og REN med konkrete løsninger for en framtid uten Veireno. Både Kommuneadvokaten og politisk ledelse var sentralt involvert i arbeidet med handlingsalternativer. I prosessene framkom det at Veireno tapte flere millioner i måneden på 5. gen. kontrakten. I midten av februar fikk REN melding fra Veireno om at leverandøren hadde problemer med å ivareta lønnsutbetalinger til sine ansatte. Etter vurderinger av ulike alternativer fremstod det både for REN og overordnede nivåer at den beste løsningen var kommunal overtakelse av avfallsinnsamlingen inkludert virksomhetsoverdragelse av Veireno. 19. februar 2017 annonserte Oslo kommune at kommunen ville overta avfallsinnsamlingen.

8.2 Problemene i avfallsinnsamlingen og årsaker til problemene

Måltallet for klager (klager i forhold til antall tømminger) på avfallsinnsamlingen er i tildelingsbrev til REN fastsatt til 0,05 %, tilsvarende ca. 250 klager i måneden. Etter oppstarten av 4. generasjon renovasjonskontrakt, var det følgende omfang av klager de første tre månedene av kontrakten:

Oppstart 4. gen	Klager per måned:
Måned 1	1542
Måned 2	596
Måned 3	473
Totalt 4.gen første 3 måneder	2611

REN hadde informert MOS før oppstart av 5. gen. kontrakten om at det ville bli innkjøringsproblemer i oppstarten med tilhørende økt klageomfang. Før kontraktoppstart hadde REN gitt Veireno dispensasjon til inntil 2000 klager den første måneden «ettersom innsamlingen er mer kompleks og har flere krav sammenlignet med overgang fra 3. til 4. generasjon». Deretter var det forventet at klagetallet ble redusert til 800 klager i andre måned og 600 klager i tredje måned.

Klagestatistikk hos REN viser at det var følgende klageomfang fra oppstart og fram til 2017:

2016	Klager per uke:
Uke 40	1951
Uke 41	3505
Uke 42	2475
Uke 43	2150
Uke 44	2292
Uke 45	2996
Uke 46	3505
Uke 47	2109
Uke 48	2114
Uke 49	1608
Uke 50	1465
Uke 51	1665
Uke 52	1289
Totalt 5.gen 2016 (3. måneder)	29124
Uke 01 (2017)	1659

På forespørsel fra MOS opplyste REN i e-post 30. desember 2016 om at det var totalt 567 klager i perioden 3. oktober 2015 til 30. desember 2015.

I intervju blir det opplyst at REN erfarte at det var summen av flere årsaker som resulterte i den omfattende leveransesvikten med tilhørende klager etter oppstarten av 5. gen. kontrakten. Årsakene inkluderte blant annet oppstart av alle kontraktsområder samtidig, ikke-optimale ruter, manglende rutekjennskap blant sjåfører, utfordringer knyttet til levering til mottaksanleggene hos EGE, manglende adkomst til hentesteder blant annet på grunn av nøkkelp problemer og feil bilstørrelse, renovatørkompetanse, stort omfang sykdom og annet fravær hos Veireno-personell, motvilje hos enkelte renovatører, manglende driftsberedskap hos Veireno, manglende kapasitet på driftsledelse hos Veireno og teknologiutfordringer. Det har også vært forsinkelser knyttet til trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.

I et notat til MOS 11. oktober 2016 opplyste REN blant annet følgende om årsaker til utfordringene i avfallsinnhenting:

(..)

Utfordringer:

Det er flere årsaker til situasjonen:

- Det er mange nye renovatører, nye biler og nye ruter, og rutene må kjøres flere ganger før renovatørene blir kjent med rutene, rutiner og bruk av biler og teknologi.
- Utfordringer og oppstartsproblemer med ny teknologi har tidvis skapt forsinkelser og feil. Det har blant annet blitt avdekket at hele gater ikke er overført fra ruteleggingssystemet til renovatørenes kjørelist, og disse har derfor ikke blitt tømt. I tillegg har f. eks. problemer med lading av nettbrett og tidvis treghet/nedetid på systemet tidvis skapt ekstra forsinkelser. (..)

- 7800 nøkler ble overlevert til Veireno før oppstart. Grunnet nye ruter, måtte mange nøkler legges over på nye knipper. Det er avdekket at flere nøkler som er overlevert, har blitt lagt på feil nøkkelknipper. Dette fører til at renovatørene ikke får tømt på enkelte adresser med låst dør, og REN, driftsledere og renovatører må bruke tid og ressurser på å lokalisere nøklene. (..)

I et brev fra Veireno til REN 27.11.2016 opplyser Veireno blant annet følgende om kapasitetsbehovet som måtte ivaretas i tilknytning til 5. gen. kontrakten:

«Da vi startet oppdraget ble det satt på 130 personer, like mange som 4.generasjons innsamlingskontrakt, i utgangspunktet en overkapasitet. 94 av disse er renovatører som har kjørt i Oslo tidligere. I ettertid viser det seg å ikke være nok da nye ruter i kombinasjon med ny teknologi på bilene bidro til å komplisere oppgaven og videre gjorde den mer tidkrevende. I perioden etter oppstart er det ansatt ytterligere 20 mann, og fra mandag 14.11 ble det satt på enda 16 mann. De siste kun for å håndtere klager. Det rekrutteres fortløpende. (..)Det er i tillegg til det satt inn åtte Euro5 biogassbiler ekstra som også er i bruk på ordinær ruteinnsamling.»

8.2.1 Utfordringer i forbindelse med levering av avfall til avfallsstasjonene hos Energigjenvinningsetaten (EGE)

Dokumentasjonen viser at REN i mobiliseringsfasen ba Energigjenvinningsetaten (EGE), som drifter mottaksanleggene for avfallet, om å planlegge revisjoner på en måte som ga minst mulig driftsforstyrrelser i forbindelsene med leveransene til 5. gen. kontrakten.

Det var planlagt revisjoner på EGEs mottaksanlegg på Haraldrud i september 2016 før kontraktoppstart, i november 2017 etter at antatt innkjøringsperiode var ferdigstilt, samt i februar 2017 (utsatt). På grunn av blant annet utsettelse, funn i revisjonene og akutte hendelser, ble det høsten 2016 gjennomført mer omfattende revisjonsaktiviteter på dette anlegget enn det som var forutsatt ved kontraktoppstart. Revisjonene har resultert i en del omdirigeringer og forsinkelser knyttet til dette. Fra EGE blir det opplyst om at en del av deres kommunikasjonen til REN og Veireno vedrørende driftsforstyrrelsene på deres anlegg kunne vært håndtert bedre og at EGE som følge av dette iverksatte konkrete forbedringstiltak. Dette gjelder omstrukturering av organisasjonen, styrket bemanning samt endret rutiner. Samtidig har EGE, i tillegg til generell utvidelse av åpningstidene i innkjøringsperioden, lagt til rette for Veirenos leveranser blant annet gjennom å gi Veireno anledning til å levere avfallet i helger med tilhørende oppbemanning fra EGE.

Gjennomgangen viser at personell fra Veireno ved flere anledninger har blitt nektet adgang til mottaksanleggene på bakgrunn av at EGEs personell har påpekt manglende ivaretagelse av HMS-krav blant Veirenos personell. Dette har blant annet resultert i at Veireno-personell har måttet kjøre til Veirenos driftslokaler for å hente nødvendig verneutstyr før personellet slipper inn på anlegget. Fra EGE blir det opplyst at HMS-etterlevelsen gradvis er blitt bedre og at det fra midten av desember 2016 ikke har vært mange episoder. Etter hvert har EGE også hatt verneutstyr til utlån når dette har vært nødvendig.

Gjennomgangen viser også at EGE foretok en intern omplassering som følge av at det både fra EGE og REN var mottatt bekymringsmeldinger om trenering av Veirenos leveranser.

8.3 Kontraktsoppfølging

RENs kunde- og kontraktsoppfølgingsseksjon (KKS) har to kontraktsteam med ansvar for blant annet oppfølging av innsamlingskontrakten. Ett team har ansvaret for områdene A og D og ett team har ansvaret for områdene B og C. I forkant av kontraktoppstart for 5. gen ble KKS oppbemannet fra to til fire kontraktsansvarlige, slik at det ble to kontraktsansvarlige per kontraktsteam.

REN har utarbeidet en overordnet prosedyre om kontraktsoppfølging, «Kontraktsoppfølging 4671», som er utgangspunktet for kontraktsoppfølgingsprosedyrer for den enkelte kontrakt. For 5. generasjon ble det med utgangspunkt i kontraktens krav utviklet en del spesifikke prosedyrer for kontraktsoppfølging og det ble utarbeidet en egen kontrollplan for oppdraget. Ved oppstart av kontrakten var det utarbeidet kontrollplan for 2016 og for 2017. I kontrollplanen fremkommer det ca. 35 kontroller som var planlagt gjennomført, blant annet innenfor klageoppfølging, språk, lønns- og arbeidsvilkår, uniformering og nøkler. I intervju blir det opplyst at utgangspunktet for prosedyrene og kontrollplanen var en uthenting og systematisering av samtlige krav/ytelser i kontrakten. Det var utarbeidet detaljerte beskrivelser av oppgavene de kontraktsansvarlige skulle ivareta i kontraktsoppfølgingen.

Det blir opplyst i intervju at det er betydelig flere spesifiserte krav i 5. gen. kontrakten som må kontrolleres sammenlignet med 4. gen. I prosjektdokumentasjonen¹² fra anskaffelsesprosjektet fremkommer det at KKS i risikovurderingsprosessene hadde innspill om risiko knyttet til at kontrakter ikke ville la seg følge opp dersom behov og løsningsspesifikasjon resulterte i for ambisiøs kontrakt -og avviksoppfølging. Det ble pekt på at ved en slik kontraktsinnretning ville det være risiko for at RENs driftsorganisasjon ikke ville ha tilstrekkelig ressurser til oppfølging.

Det blir opplyst i intervju at kontraktsoppfølgingsteamet på grunn av de store oppstartsproblemene, og på grunn av dette en svært stor arbeidsbelastning, målrettet innsatsen mot noen områder med hensyn til kontraktsoppfølgingen. Det meste som ikke hadde med klager, klageoppfølging og lønns- og arbeidsvilkår ble nedprioritert. Det blir opplyst at hovedfokus de første månedene var å få sikker levering, redusere klager og finne årsaker og tiltak i tilknytning til klagen. REN fulgte opp Veireno gjennom nesten daglige statusmøter fra kontraktoppstart og fram til jul.

Det blir opplyst i intervju at det er mange tiltak som er viktig på lang sikt, som f.eks. oppfølging av språkravet, men som det ikke har vært ressurser til å prioritere på kort sikt. Et annet eksempel er krav til at Veireno skal levere en kontrollplan på opplæring. Det var antatt at situasjonen som var i oppstarten var forbigående, og at man på lengre sikt (etter innkjøringsperioden) ville ha mulighet til å følge opp også de mindre kritiske kravene i kontrakten på en tilfredsstillende måte. Det blir opplyst at i et 5-8 års kontraktsperspektiv er 4-5 måneder, der det primært blir fokusert på de mest kritiske kravene, en kort periode.

På spørsmål om hva som har fungert bra i kontraktoppfølgingen, trekker intervjurespondenter frem løsningsorienterte ansatte med vilje til å stå på. I perioder har det vært iverksatt nye rutiner for oppgaveutførelsen hver eneste dag.

8.4 Klager, klagekontroll og publikumsoppfølging

Fram til årsskiftet 2016/17 ble det mottatt nesten 30 000 publikumsklager i tilknytning til 5. generasjonskontrakten. Det var mer enn ti ganger så mange klager som ved oppstart av 4. gen. kontrakten og 60 ganger så mange ganger som i etatens måltall i tildelingsbrevet fra MOS.

8.4.1 Oppfølging av klager

RENs kundeoppfølgingssystem var ikke dimensjonert for den ekstreme klagemengden. Etaten hadde forberedt beredskapsbemanning (B1 og B2) på kundetorg og kontraktsoppfølging, men måtte øke bemanningen på kundetorg ved å leie inn ekstra ressurser. Det blir opplyst at belastningen på noe nøkkelpersonell (for KUN gjelder dette særlig avdelingsdirektør, seksjonsleder, kontraktsteamene og juristene) tidvis var veldig stor. I tillegg til å følge opp driften måtte en gruppe nøkkelpersonell også bistå med å håndtere innsynsbegjæringer, tilrettelegge for besvarelse av mediehenvendelser og utarbeide svar til politisk ledelse som ofte hadde korte frister.

Kundetorget hos REN benytter en standard prosedyre for registrering og oppfølging av klager. Det er forskjellige definisjoner; «klage», «klage med beskjed» og «beskjed». Klage = leverandøren må reise tilbake og tømme. Klage med beskjed = trenger ikke tømme i dag pga. kort tid til neste tømming, men inngår i klagestatistikken. Beskjed = Et forhold renovatøren må passe på til neste gang. Ifølge prosedyren skal klager som kommer inn før tolv effektueres i løpet av samme dag, og klager som kommer inn etter tolv skal effektueres før tolv neste dag. Klagesaken skal lukkes etter klageeffektivering.

Det blir opplyst at det ikke var mulig å etterleve frister for klageeffektivering med et så stort omfang av klager. I tillegg var det treghet i systemet, fordi det kom inn store mengder klager via arkiv og per sms, som ikke ble fortløpende registrert på grunn av manglende kapasitet. Klagebehandlerne mistet oversikt over hva som var effektivt og ikke, fordi klagen ikke ble lukket systematisk i systemet. Det ble tidlig erfart at Veirenos driftsledere ikke fullt ut klarte å forholde seg til Webdeb som ble benyttet til registrering og oppfølging av klager. Det ble tidlig klart at det var urealistisk at Veireno ville klare å effektivere alle klagen i samsvar med kravene. RENs hovedprioritet var derfor å få fulgt opp og lukket flergangsklagen. Kravspesifikasjonen for 5. generasjonskontrakten angir at flergangsklager ikke aksepteres (samme kunde ringer inn flere ganger og klager på samme tømming).

¹² «REN risikoanalyse nr. 1_V02»

Det var også en utfordring med systemdataene i det programmet som skulle gi oversikt over tømme-status for beholderne. RENS kontroller viste at systemet feilaktig kunne oppgi at tømning var foretatt, vanligvis fordi renovatør utkvitterte beholdere som ikke var tømt. REN og Veireno kunne derfor ikke uten videre benytte informasjon fra dette programmet i klageoppfølgingen.

Tidligere har REN kunne bekrefte til kunden når tømning ville bli utført basert på tidspunktet klagen ble mottatt. Slik service var ikke mulig med klageomfanget etter oppstart av 5. generasjonskontrakten. RENS standard-svar har vært at det vil bli tømt så fort det er mulig. Det blir opplyst at REN har hatt fokus på å ikke love noe som ikke kan holdes. I januar 2017 publiserte REN en serviceerklæring angående klageeffektivering som innebar at klager på restavfallsinnsamling ville medføre tømning senest innen påfølgende virkedag, mens klager på papir-innsamling ville bli effektivert innen tre virkedager. MOS hadde forut for dette bedt REN om å utstede en garantierklæring, men RENS direktør opplyste til MOS at det ikke var mulig for REN å gi en slik garanti.

Det blir opplyst at det har vært «prøving og feiling» for å finne hensiktsmessige rutiner for klageoppfølgingen etter kontraktsoppstart. Rutinene som vanligvis fungerte, fungerte ikke med det omfattende klageomfanget som etaten opplevde i forbindelse med 5. generasjonskontrakten.

REN har utarbeidet et klageoppfølgingsverktøy for å få oversikt over hvordan klagenes fordeler seg på ulike områder og årsakene til klagen. Oppfølgingen har blant annet vist at noen av Veirenos lag har en uforholdsmessig høy andel av klagen. Før jul begynte REN å utarbeide årsaksanalyser på ruter med store utfordringer. Disse er gjennomgått med aktuelt lag, driftsleder hos Veireno, samt en fra kontraktsteamet og en fra kundeteamet hos REN for å identifisere problemet. REN kjørte også en periode etter Veirenos biler for å finne problemet som resulterte i det store omfanget klager, men dette blir opplyst i hovedsak var et disiplinerende tiltak overfor Veirenos personell. Siden januar 2017 ble Veireno fulgt opp på konkret rutestatus hver dag. Veireno måtte opplyse til REN hvor mange prosent av hver rute som er gjennomført, og gi forklaring hvis det er mindre enn hundre prosent. Forklaringen som gis er ofte sykefravær, bil på verksted, glatt etc. Veireno har ved flere anledninger blitt ilagt dagmulkt for forsinkelse på rutene.

8.4.2 Overtakelse av driftsrelaterte oppgaver som i kontrakten var tillagt Veireno

Gjennomgangen viser at REN bistod Veireno med å systematisere kontraktsoppfølgingen. I henhold til kontrakten skulle Veireno selv lukke klagen fra publikum, men ifølge REN var ikke Veirenos driftsorganisasjonen tilstrekkelig robust til å håndtere den situasjonen som oppstod. I en periode systematiserte RENS kontraktsansvarlige klagehåndteringen ved å ta ut lister fra Webdeb og fargekode klagen for prioriteringsrekkefølge. Lister ble sendt til Veirenos driftsledere, som sendte dem til sine biler, og så skulle Veireno melde tilbake til REN når klagen var effektivert.

REN har også bistått Veireno med biler og mannskap. En periode kjørte det ekstra biler (Veireno sine) med oppstart hos REN. REN planla ruter og utarbeidet kjørelister, fordi en ikke stolte på Veireno eller leverandøren ikke hadde kapasitet. I begynnelsen ble ekstrabilene kun benyttet for klageoppfølging. Etter hvert som det ble utfordringer med papirutene ble «klagebilene» også benytte på disse rutene for å sørge for at innsamlingen ble gjennomført og begrense etterslep. Veireno stilte med syv ekstra biler og skift, REN stilte med noen ryddpatroljebiler og den administrative oppfølgingen.

Veireno har ikke kompensert REN for merkostnader knyttet til økt bemanning på kundetorget hos REN eller overtidsbetaling knyttet til administrativ bistand i kundeoppfølgingen som Veireno etter kontrakten skulle ivareta. Veireno ble fakturert når REN brukte egne biler eller leide inn fra andre leverandører gjennom egne avtaler for å gjennomføre innsamling, samt timene til disse ansatte. Veireno er ikke blitt fakturert for RENS bistand utover dette.

8.5 Beredskap: RENS håndtering av leveransesvikten

Veireno skulle i henhold til kontrakten sørge for å ha tilstrekkelig beredskap til å håndtere eventuelle utfordringer i avfallsinnsamlingen, og REN baserte seg i stor grad på at Veireno hadde etablert tilstrekkelig beredskap. Veirenos beredskapsplaner ble forut for kontraktsoppstart kvalitetssikret og godkjent av REN. RENS oppbygging av intern beredskap har i stor grad vært fokusert rundt oppbemanning, og etablering av reservekapasitet, hos RENS kunde- og kontraktsoppfølgingsseksjon (KKS). Det blir opplyst at REN hadde noe reservekapasitet gjennom sin driftsavdeling som har enkelte biler og renovatører, samt tilgang på rammeavtale som gjør at materiell kan kjøpes inn på kort varsel. I kontrakt med Veireno er det også fastsatt at REN, på Veirenos regning, kan foreta dekningskjøp dersom Veireno ikke ivaretar leveransekravene.

REN hadde forut for kontraktsoppstart ikke etablert beredskapsavtale med andre leverandører for å sikre seg ekstra tilgang til mannskap og utstyr dersom Veireno ikke klarte å ivareta leveransene. En av beredskapsvurderingene til REN i mobiliseringsfasen var at det var hensiktsmessig at Veireno selv satte inn ekstra ressurser dersom dette skulle bli nødvendig slik at innkjøringsperioden ble benyttet til prosessforbedring og at renovatørene fikk læring i blant annet nye ruter, nøkkelhåndtering og oppdraget generelt. REN hadde forut for kontraktsoppstart vurdert at etaten var beredt til å foreta hasteanskaffelser på kort varsel.

I november 2016 krevde REN at Veireno styrket driften med åtte bemannede biler på 5. generasjonskontrakten. Disse startet arbeidsdagen fra RENs lokaler under oppsyn fra representanter for etaten. I tillegg ble tre renovasjonsbiler med mindre volum/kapasitet, som var eid og bemannet av REN, benyttet til å effektivisere kritiske klager.

I følge REN var det utfordrende å benytte dekningskjøp til å skape varige driftsforbedringer. En viktig årsak til dette var begrensninger som følger av anskaffelsesregelverket. Fram til 2017 var maksimalt beløp for direkte anskaffelser (terskelverdi) kr. 500 000, og MNOK 1,1 fra 2017. Fram til februar 2017 var kommunens juridiske vurdering at etaten ikke hadde hjemmel til å foreta hasteanskaffelser som oversteg terskelverdiene for direkteanskaffelser. Som tidligere nevnt anså også REN at det var en fordel at ekstraleveranser ble ivaretatt av Veireno slik at leverandøren gjennom læring i større grad kunne tilpasses kontraktens krav. Dersom det skulle gjennomføres en hasteanskaffelse for å kompensere for et potensielt bortfall av Veireno, var RENs vurdering at det ved hjelp av markedet ville ta en til to uker å få på plass en tilfredsstillende renovasjonstjenester.

Det blir opplyst at REN etter oppstart av 5 generasjonskontrakten etablerte en fast ekstra beredskap på fire bemannede komprimatorbiler gjennom sin driftsavdeling. REN har tilgjengelig egne ressurser som kan betjene disse bilene. Det ble dels benyttet biler som eies av REN (DRA/ryddepatruljens biler med mannskap), og dels leid inn biler via RENs rammeavtale med [firmanavn].

Etter signaler fra MOS i begynnelsen av januar 2017, besluttet REN å foreta en direkteanskaffelse innenfor regelverkets ramme på MNOK 1,1. Da dette ble kommunisert til Veireno, foreslo leverandøren i stedet å sette inn tolv renovatører ekstra fra VT-gruppen (morselskapet/eier av Veireno) fordi det var ekstra biler tilgjengelig på skift 2 av 5. gen. kontrakten. REN vurderte at en slik løsning ville ha bedre effekt på lang sikt og aksepterte denne løsningen. Det ble ikke kommunisert til MOS at det ikke ble foretatt en direkteanskaffelse i markedet som avtalt. En stedlig kontroll gjennomført av REN 27. januar 2017, viste at ingen av de tolv renovatørene Veireno hadde lovet til oppdraget var på jobb på kontrolltidspunktet. REN stilte da på nytt krav om at renovatørene ble benyttet på kontrakten.

Gjennom senhøsten 2016 og i 2017 har REN også kontinuerlig krevd at Veireno skulle styrke sin driftsledelse for oppdraget. Veireno forpliktet seg til å ha på plass fire assisterende driftsledere fra 23. januar 2017.

Det blir opplyst at REN i 2016 fortrinnsvis hadde fokus på rettinger og å pålegge Veireno økt innsats i antall biler og mannskap for å samle inn avfallet og for å effektivisere klager. I 2017, og etter at innkjøringsperioden er over, ble det i større grad tatt i bruk økonomiske sanksjoner for å korrigere Veirenos avvik. Det har vært en bekymring hos REN at full sanksjonering i henhold til kontrakten kan påføre Veireno konkursrisiko.

Fra byrådsavdelingen blir det opplyst at RENs overordnede nivåer, etter at situasjonen ble vurdert som kritisk fra slutten av desember 2016, presset på for etablering av en plan B hos REN i fall fortsatt svikt i avfallsinnsamlingen. I møter i slutten av desember og begynnelsen på 2017 ble det enighet om å klargjøre for tre tiltak som skal sikre beredskap, avhengig av videre utvikling i avfallsinnhenting:

- REN skulle foreta en direkteanskaffelse innenfor terskelverdi på 1,1 MNOK for å ta unna de største problemområdene (i område A). REN meldte tilbake at de klargjorde for en slik anskaffelse.
- Iverksette en hurtiganskaffelse for tilgang på større leveranser. Ikke for å erstatte Veireno, men for å ha beredskap hos en annen leverandør.
- Iverksette en helt ny kontraktsutlysning, dersom dette ble nødvendig.

I møter i slutten av desember 2016 ble REN ifølge byråden bedt om å redegjøre for en plan B overfor MOS, samt tidsløp mv. knyttet til en eventuell hasteanskaffelse. Da partene møttes i begynnelsen på januar, opplevde ikke byråden at bestillingene var godt nok besvart. REN ble i møtet bedt om å gi en skriftlig redegjørelse som også omfattet enkelte nye spørsmål. Spørsmålene ble besvart i brev fra REN til MOS 5. januar 2017. I brevet fremkommer det at MOS hadde stilt følgende spørsmål:

- Plan hvis Veireno går konkurs (Plan B)?

- Vilkår for å heve kontrakt?
- Er vilkårene for heving oppfylt per i dag?
- Hvilke tiltak kan iverksettes for å få en betydelig forbedring på kort tid (med underspørsmål)?
- Robusthet hos Veireno med tanke på konkurs?

Byråden mener at tilbakemeldingene fra REN i begynnelsen av januar 2017 viste at etaten i liten grad hadde en plan B. RENs Plan B var i stor grad å få kontrakten med Veireno til å fungere (plan A). For MOS var det gjennom januar 2017 viktig å sikre at det forelå tilstrekkelig kommunal beredskap dersom det skulle skje noe med Veireno. Byråden påpeker at det ville være katastrofalt å stå så å si uten mulighet til å hente avfall dersom Veireno skulle gå konkurs. Det ble sørget for at REN hadde forberedt eventuelle ny anskaffelsesprosesser samt potensiell drift i egen regi.

I følge tidligere direktør i REN har REN i pressemeldinger, faktaark, m.v., fortløpende redegjort om kontraktens alternativer til byrådsavdelingen. RENs jurister har på tidligere direktørs initiativ i dialog med KAO vurdert alle kontraktsrettslige scenarier inkludert en situasjon med konkurs hos Veireno. Tidligere direktør opplyser at RENs strategi samtidig har vært å «kjøre» Veireno knallhardt for å oppfylle kontraktens krav. Han opplyser at Oslo kommune og REN i medhold av kontrakten også har en samarbeids- og lojalitetsplikt overfor deres kontraktspart.

I tilbakemelding på rapporten fra Kommuneadvokaten datert 20. april 2017 blir det opplyst:

«Slik dette ser ut fra KAOs side, var det noen muntlige henvendelser i november og tidlig desember. Dette dreide seg om bl.a. spørsmål om prisavslag til kunder m.v. En skriftlig henvendelse med spørsmål om både heving og situasjonen ved konkurs, mottok KAO først 21. desember. Fra dette tidspunkt er det korrekt at KAO deltok i diskusjoner om ulike scenarier og muligheter, herunder det rettslige grunnlaget for heving».

REns tidligere direktør opplyser at det ikke fantes en «quick fix». I følge tidligere direktør krevde ikke byrådet/byrådsavdelingen en tydelig plan B fra REN, men de var opptatt av å diskutere forskjellige alternativer. Byrådsavdelingen ønsket ifølge tidligere direktør blant annet et større omfang av dagbøter.

I MOS sin tilbakemelding på rapporten av 19. april 2017 blir det til avsnittet over opplyst følgende:

«I følge tidligere direktør krevde ikke byrådet/byrådsavdelingen en tydelig plan B fra REN (..) Byrådsavdelingen ønsker å presisere at dette er feil. I møter desember 2016 ble det muntlig gitt bestilling om at REN må ha en beredskapsplan for dersom Veireno gikk konkurs eller kontrakten på andre måter ble brakt til opphør. Grunnet sakens sensitivitet ble det ikke laget en formell bestilling til REN, men bestillingen ble formulert i møter».

Når det gjaldt hevingsgrunnlag, vurderte kommuneadvokaten tidlig i januar 2017 at bruddene på arbeidsmiljøloven juridisk sett ikke ga grunnlag for heving. Med bedring i leveransene og nedadgående antall klager kunne Oslo kommune heller ikke begrunne antasert mislighold som hevingsgrunnlag ifølge kommuneadvokaten. Problemstillinger knyttet til heving av kontrakten med Veireno, ble ifølge byråden drøftet allerede i desember 2016. I diskusjoner om handlingsalternativer, viste det seg at hevingsadgangen i kontrakten ikke var en reell mulighet på kort sikt, fordi en heving ville stoppe leveransene umiddelbart og en ville stå uten avfallsinnhenting i Oslo.

I følge byrådsavdelingen ble det i styringsdialogen gitt tydelige signaler til REN om at økonomien ikke skulle være en begrensning når det gjaldt å få orden på situasjonen.

8.6 RENs oppfølging av Veirenos økonomi

Som synliggjort tidligere i rapporten er det antatt at Veireno (med bemanning som påkrevd fra REN og andre kostnader som ikke var inkludert i kostnadskalkylene som lå til grunn for pristilbudet) kan ha startet kontrakten med et tap på mer enn MNOK 1,5 per måned. Kort tid etter kontraktsoppstart måtte Veireno sette inn ytterligere mannskap og biler i driften, samt øke kapasiteten på administrativ driftsledelse. I rapportering fra REN til MOS 17. november 2016 fremkommer det blant annet at REN har krevd retting av avvik som har medført store ekstraordinære kostnader for Veireno.

I brev fra REN til Kommuneadvokaten 20. desember 2016 står det blant annet følgende:

(..)I etterkant av kontraktsinngåelsen måtte VR investere i biler og materiell. Den 15. april 2016 ble kredittverdigheten endret til «god kredittverdighet», se vedlegg 2 side 3.

REN har nå iverksatt kontinuerlig overvåking av VR økonomiske tilstand. Ved endringer i kredittverdigheten vil REN få en umiddelbar varsling. I tiden etter 15. april 2016 har VR kredittverdighet ikke endret seg, og den ble i dag 20. desember 2016 fremdeles fastsatt til å være «god kredittverdighet», se vedlegg 2 side 1. **Vedlegg 2.**

Dersom man legger de foretatte kredittvurderinger til grunn er det ikke grunn til å tro at en konkurs er aktuelt per nå. Ratingen av selskapets kredittverdighet kan imidlertid endre seg dersom REN intensiverer bruken av dagbøter, og krever iverksatt rettingstiltak med store økonomiske konsekvenser.»

I brev til MOS 5. januar svarer REN følgende på MOS sitt spørsmål: **Hvilken robusthet har Veireno med tanke på konkurs:**

«I etterkant av kontraktsinngåelsen måtte VR investere i biler og materiell. Som en konsekvens av dette ble selskapets kredittverdighet endret. Den 15. april 2016 ble kredittverdigheten endret til «god kredittverdighet», se vedlegg 2 side 3.

REN har kontinuerlig overvåking av Veirenos økonomiske tilstand via [navn på kredittratingfirma]. Ved endringer i kredittverdigheten vil REN få en umiddelbar varsling. I tiden etter 15. april 2016 har VR kredittverdighet ikke endret seg.

Veireno AS har i tråd med kontraktens bestemmelser levert garanti- selvskyldnerkausjon datert 8. august 2016. Sikkerhetsstillelsen størrelse er 10 % av årlig kontraktsum pr. kontraktsområde. Det gjøres oppmerksom på at kontraktens bestemmelser gir REN en mulighet for å heve kontrakten dersom Veireno AS skulle gå konkurs, eller bli beviselig insolvent.»

I en e-post til MOS fra direktør i REN 6. januar 2017 refereres følgende uttalelse fra Veirenos eier: «Jeg har puttet vesentlige midler fra konsernet inn i Veireno AS. Dette hadde jeg ikke giddet hvis jeg ikke var sikker på at vi skulle lykkes».

REN hadde ingen sikkerhet i Veirenos morselskap (konsernet) i 5. gen. renovasjonskontrakten. Det var ikke stilt krav om slik sikkerhet i konkurransegrunnlaget.

Det blir opplyst at REN i midten av februar 2017 fikk en e-post fra Veirenos eier hvor det ble opplyst at Veireno hadde utfordringer med å betale lønn til sine ansatte.

8.7 Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

Et eksternt revisjonsselskap gjennomførte på oppdrag fra REN kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for Veirenos ansatte før oppstart av kontrakten. Kontrollen omfattet i hovedsak om Veireno hadde et system som la til rette for ivaretagelse av krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår, og det ble i revisjonsrapporten datert 30. september 2016 konkludert med at Veireno hadde dette. I rapporten var det også identifisert enkelte forbedringsområder som lå til grunn for en tiltaksplan av 21. oktober 2016 som Veireno rapporterte på til REN i perioden etter kontraktoppstart. Det var avtalt møter mellom REN og HR-direktør i Veireno annenhver uke inntil tiltakene i tiltaksplanen var lukket. Det var også avtalt egenrapportering på kontroll av lønns- og arbeidsvilkår fra Veireno hver 3. måned med første rapportering 28. november 2016.

Veireno startet opp kontrakten uten dispensasjon til utvidet arbeidstid. Veireno sendte søknad til Arbeidstilsynet om dispensasjon for utvidet arbeidstid 7. november 2016. Søknaden ble innvilget 12. desember 2016.

REN og Veireno avholdt et møte vedrørende lønns- og arbeidsvilkår/HMS, 28. oktober 2016. Utgangspunktet for møtet var rapportering fra Veireno på deres tiltaksplan knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. I referat fra møtet er det angitt at Veireno rapporterte at det var enkelte brudd på arbeidstidsbestemmelsen de første tre ukene etter kontraktoppstart. I følge Veireno er det ingen alvorlige brudd, og at det var en avtakende tendens på antall brudd. Veireno skulle oversende oversikt over brudd til REN 31. oktober 2016.

I en e-post til REN 31. oktober 2016 rapporterte Veireno om at det hadde forekommet brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven etter kontraktoppstart. I et ledermøte mellom REN og Veireno 1. november 2016 knyttet til Veirenos oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, er det referatført at REN ser meget alvorlig på det som omtales som mange brudd siden kontraktoppstart. I referatet fremkommer det at REN vil kreve en tiltaksplan fra Veireno slik at fremtidige brudd unngås. Dokumentasjonen viser at en slik tiltaksplan ble utarbeidet og at REN fulgte opp at Veireno gjennomførte planen utover høsten. I tiltaksplanen er det fastsatt at lønns- og arbeidsforhold skal være et fast tema på driftsmøter og ledermøte REN/Veireno. Det er også fastsatt i planen at Veireno en gang i uken skal oversende oversikt over ansatte og overtid. På ledermøtet fremkom det også at Arbeidstilsynet hadde gjennomført kontroll hos Veireno 1. november 2016.

I et internt møte i REN 1. november 2016 går det fram at RENs direktør ønsker en arbeidsrettslig vurdering av bruddene og hvilken betydning bruddene har ift. kontrakten mellom REN og VR. Videre framkommer det at RENs direktør har hatt møte med kommunaldirektøren i MOS vedrørende saken og at det var enighet om at REN skulle utarbeide et faktaark som skulle legges fram for MOS før pressemelding fra REN om saken.

På bakgrunn av bruddene på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, besluttet REN i november 2016 at kontroll nr. 2 av det eksterne revisjonsselskapet skulle fremskyndes.

Rapportering fra Veireno til REN 19. november 2016 viste at det fremdeles var brudd på arbeidstidsbestemmelser. I et møte med Veireno 24. november 2016 ga REN Veireno en frist til uke 50 for å gjennomføre tiltak som sikret null brudd. Det ble opplyst at brudd etter dette kunne være gjenstand for umiddelbare sanksjoner fra RENs side.

Fra begynnelsen av november 2016 rapporterte Veireno ukentlig til REN om brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Rapporteringen omfattet kun brudd på bestemmelser om samlet arbeidstid per uke per renovatør. RENs kontroll av Veireno innebar ikke gjennomgang av ansattes timelister for å verifisere legitimiteten av det omfanget av brudd som ble rapportert fra Veireno. Fra midten av november 2016 avholdt REN ukentlige møter med Veireno der lønns- og arbeidsvilkår var tema.

I rapportering fra REN til MOS i begynnelsen av januar 2017, fremkommer det at Veireno rapporterte om 0 brudd i uke 50, og 3 brudd per uke i både uke 51 og 52. I følge RENs rapportering skyldtes bruddene ekstraordinært sykefravær hos Veireno. REN omtaler i faktaarket til MOS også at det er en mulighet for at en systemfeil hos Veireno medfører at det blir registrert et for høyt antall brudd.

10. januar 2017 forelå rapport fra Arbeidstilsynets kontroll av Veireno høsten 2016. I rapporten ble det konkludert med vesentlig omfang av brudd på arbeidstidsbestemmelsene og Veireno ble gitt flere pålegg om tiltak fra tilsynet.

I en e-post til Veireno 12. januar 2017 varslet REN at ytterligere brudd på overtidsbestemmelser vil resultere i dagmulkt fra RENs side.

I slutten av 2016/ januar 2017 gjennomførte et eksternt revisjonsselskap, på oppdrag fra REN, en ny revisjon av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno. Rapport forelå i slutten av januar 2016. I en e-post internt i REN 20. januar, blir det fra en jurist i REN som kommentar til rapportutkastet stilt spørsmål ved om oppdraget har vært innrettet på en hensiktsmessig måte:

«Ellers har jeg et spørsmål til metode: er det slik at [navn på revisjonsselskap] i samsvar med REN nå kun har kontrollert 33 ansatte hos VR? Og at de i forrige rapport kontrollerte samtlige ansatte som opprinnelig var tenkt på oppdraget dvs. 135 stk? Og i forlengelsen av dette: hva er begrunnelsen til REN for at så få ansatte er kontrollert denne gangen?»

Og- REN stilte så vidt jeg husker krav om retting av bruddene på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser til uke 50. Bør vi ikke umiddelbart bestille en rapport fra [navn på revisjonsselskap] som har fokus på hvordan VR har overholdt arbeidstidsbestemmelsene i tiden etter at RENs frist for retting var satt og frem til d.d? Hvis det fremdeles er brudd på Aml arbeidstidsbestemmelser er dette meget alvorlig.»

Det blir fra Kunde – og kontraktseksjonen (KKS) opplyst at 33 ansatte metodisk/ statistisk sett er et representativt utvalg sammenlignet med en «populasjon» på 130 renovatører, spesielt på grunn av at utvalget ble gjort ut fra en risikovurdering og renovatører med flest arbeidede timer i november ble utvalgt til kontroll. KKS iverksatte kort tid etter e-posten ny minikonkurranse for anskaffelse av nye kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno.

Dokumentasjonen viser at REN etter kontraktoppstart regelmessig sendte MOS faktaark og annen rapportering knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno. I faktaarkene ble det blant annet redegjort for kontraktskravene, tiltak fra REN før kontraktoppstart, bruddutvikling hos Veireno, Veirenos tiltak etter kontraktoppstart, RENs tiltak etter kontraktsoppstart og budskap som burde formidles i ekstern kommunikasjon.

8.7.1 Feilrapportering til media om antall brudd

1. februar 2017 fremkom det i media at et mediehus sin gjennomgang av arbeidstiden til Veireno-personell, viste at omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelser var vesentlig mer omfattende enn det som tidligere var rapportert fra byråden.

Byrådens opplysninger i pressen om antall brudd var basert på rapportering fra REN som hadde vidererapportert informasjon om antall brudd fra Veireno. Veireno hadde til REN kun rapportert brudd på total arbeidstid, mens hviletidsbrudd og andre brudd ikke var kommunisert i rapporteringen fra Veireno. Det blir opplyst at REN i tilknytning til feilrapporteringen, initielt bare mottok en pdf-rapport med en totaloversikt over antall brudd. Etter at REN hadde vidererapportert til MOS, mottok REN 26. januar en excel-oversikt fra Veireno som blant annet inkluderte en fane med detaljert arbeidstid for renovatørene siden kontraktsoppstart. Uten at REN selv hadde kontrollert filen og avdekket at brudd var underrapportert til MOS, ble filen ufiltrert overlevert til et mediehus.

REN påpeker at Veireno etter kontrakten har ansvaret for å rapportere et fullstendig omfang av brudd, men mener samtidig at etaten selv burde hatt bedre kvalitetssikring vedrørende det omfanget av brudd som ble formidlet. Det blir opplyst at REN trolig ville fanget opp at utfordringene var større enn det Veirenos rapportering viste, dersom andre deler av kontraktsoppfølgingen hadde vært mindre utfordrende og det hadde vært mer tilgjengelige ressurser.

MOS hadde kun mottatt løpende informasjon fra REN om at det var null til tre brudd per uke siden uke 50 i 2016. Senest skriftlig 31. januar 2017. Byråden opplyser at vedkommende må basere seg på rapportering fra REN. På det tidspunkt byråden måtte svare for omfanget av Veirenos arbeidstidsbrudd i bystyret 1. februar, hadde ikke REN fått kvalitetssikret tallene på brudd på arbeidsmiljøloven som var referert i media.

8.8 Dialog med MOS

MOS fikk fra ca. 10 oktober 2016, jevnlig rapportering om utvikling i tonnasje og klagestatistikk fra REN. I tillegg fikk MOS rapportering i konkrete saker basert på konkrete forespørsler eller etter initiativ fra REN, for eksempel med hensyn til brudd på kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Dokumentasjonen viser at det fra midten av oktober er korrespondanse flere ganger i uken mellom MOS og REN og tidvis daglig korrespondanse. Det blir opplyst at Kommunaldirektøren i MOS gjennom senhøsten 2016 og i 2017 hadde mye kommunikasjon med RENs direktør, både på telefon og i fysiske møter. Møtene handlet blant annet om hvilke tiltak som ble iverksatt, sanksjoneringsmuligheter og sanksjonering av Veireno samt når REN forventet at situasjonen ville normaliseres. Oppfølgingen fra MOS eskalerte fra slutten av november 2016 og framover. Før dette oppfattet MOS på bakgrunn av RENs rapportering at problemene i avfallsinnsamlingen i stor grad var normale innkjøringsproblemer i samsvar med det som var kommunisert fra REN. I begynnelsen av 2017 var det møter nesten hver dag mellom REN og kommunaldirektørens stab hvor blant annet en plan B var tema. Kommuneadvokaten deltok også på flere av disse møtene.

REN hadde før kontraktoppstart informert overordnede nivåer om at det ville være innkjøringsproblemer og et økt klageantall i forbindelse med oppstart av ny kontrakt. Det blir i intervjuer opplyst at REN var tydelige i sitt budskap om at MOS måtte «ha is i magen» og la REN håndtere det som var forventede oppstartsutfordringer. I en e-post fra RENs direktør til MOS 11. oktober 2016 med vedlagt statusrapport står det blant annet:

«(..) Min vurdering: Nå gjelder det at vi har «is i magen». REN er forberedt! Vi har beredskapsplaner og nå må våre fagfolk få gjøre jobben – løse de konkrete utfordringer. SYSTEMET – mao. At folk klager til Oslo kommune, REN og IKKE direkte til rådhuset/politikere. Da bør de avvises!».

Det blir opplyst at REN i styringsdialogen etter kontraktoppstart ga uttrykk for at oppstartsproblemene var omtrent som forventet. Innledningsvis i styringsdialogen rapporterte REN at etaten forventet at situasjonen ville normaliseres etter 4 - 6 uker. Det blir opplyst at byrådsavdelingen gjennom høsten fikk gjentakende forsikringer fra REN om at situasjonen ville komme under kontroll. Det ble stadig rapportert om at Veireno hadde ansatt flere

folk, fått flere biler, utarbeidet bedre rutiner osv. Byrådsavdelingen forventet at dette skulle gi utslag i reduserte klagetall, men forbedringene var ikke så store som en hadde forventet.

Den andre uken i november skulle innkjøringsperioden på 4 – 6 uker være ferdig. På det tidspunkt perioden nærmet seg slutten hadde byråden, basert på mottatt informasjon, ikke forventet at problemene ville vedvare i stor skala. REN hadde fra kontraktoppstarten kommunisert at innkjøringsproblemene var omtrent i samsvar med det som var forventet. Det ble fra byråden oppfattet at REN hele tiden forskjøv tidspunktet for når det var realistisk at mål om en normalisert innsamling ville innfris, og at grensen for hva det var naturlig at byråden skulle akseptere hele tiden ble flyttet.

Kommunaldirektøren forklarer at det er en utfordrende avveining mellom byrådsavdelingens styringsansvar og etatens delegerte fullmakter. Det er etaten som sitter på fagkompetansen innenfor renovasjon. REN kommuniserte tydelig gjennom høsten at oppfølging av kontrakten var etatens ansvar, og at dette var en situasjonen etaten kunne håndtere.

Byråden opplyser at REN var veldig tydelig på at desto mer informasjon MOS etterspurte og på andre måter intervenerte i REN, desto mindre ressurser fikk REN frigjort til oppfølging av kontraktsleveransene. Detaljstyring knyttet til en renovasjonskontrakt opplevde REN som et inngrep innenfor deres myndighetsområde. RENs direktør ga uttrykk for at han mente byråden ikke burde opptre på en slik måte at byråden tok ansvar for noe som åpenbart var RENs og RENs direktørs ansvar.

I desember intensiverte MOS oppfølgingen og stilte strengere krav om planer og handling overfor REN. I følge kommunaldirektøren ble det et noe større press overfor REN om å angi spesifikke datoer for når avfallsinnsamlingen ville være i orden. Da REN ikke kunne gi et spesifikt tidspunkt og formidlet at det fremdeles ville ta flere uker før situasjonen var tilfredsstillende, var det ikke lenger tålmodighet igjen hos byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen ba derfor REN om å utarbeide alternative strategier for eventuell avvikling av avtalen med Veireno i hele eller deler av byen. I januar 2017 var det regelmessige møter mellom MOS og REN, tidvis daglig. Byråden krevde flere svar og spørsmålene var mer detaljerte. Det ble også stilt større krav til skriftlighet i tilbakemeldingen fra REN.

Byråden opplyser at RENs kontorer mot slutten av desember var nedbemannet på grunn av ferieavvikling, og direktør var på ferie, så byråden tok direkte kontakt med en kommunikasjonsrådgiver i REN for innhenting av informasjon. Denne henvendelsen resulterte i følge byråden i at det ble mottatt bedre datagrunnlag enn det som tidligere var oversendt fra REN. Byråden etterspurte antall klager mellom oktober og desember i år og i fjor, i tillegg til klagetall for overgangen til 4. generasjonskontraktene for å kunne sammenligne klagen etter at Veireno tok over avfallsinnhenting i oktober 2016 med året før, og for å sammenligne overgangen til 5. gen. mot 4. gen.

I en e-post 2. januar 2017 etterspurte byråden svar på flere spørsmål fra REN i tilknytning til dataene som var mottatt fra etaten. Byråden skriver blant annet:

«Det er fortsatt et veldig høyt klageantall per uke. I uke 51 var det 1665 klager på papir og restavfall. Renvasjonsetaten opplyste meg i jula at det mellom 3. oktober og 30.12.2015 var 567 klager til sammen. Som kjent har det til sammen vært nesten 30.000 klager i samme periode i år. Dette gjør meg usikker på hvordan REN vurderer at det er mulig å oppfylle serviceerklæringen og om vi er så nærme en normalsituasjon på restavfall gitt at 627 av klagen i uke 51 var på restavfall. (...)»

I svar fra REN samme dag opplyses det:

«Sammenligningsgrunnlaget blir feil, da vi har vært i en innkjøringsperiode i høst. Vi kan ikke sammenligne klagetall i en innkjøringsperiode opp mot klagetall i normal drift (etter seks års drift). Når det er sagt har vi hatt særskilte utfordringer med nøkkelproblematikk, nye ruter og innføring av ny teknologi.

Vårt inntrykk er at Veireno AS i all hovedsak vil innfri på serviceerklæringen på restavfall. Der ser vi en drastisk nedgang i flergangsklager. Vi hadde kun 33 andregangsklager i uke 52.»

Klagetallene var mer enn ti ganger høyere i oppstartsfasen av 5. gen. kontrakten enn i oppstarten av 4. gen. kontrakten. I følge byråden ble det også kort tid etter kontraktsoppstart etterspurt klagetall for 4. generasjonskontrakten. Det ble da gitt melding fra REN om at tallene ikke var sammenlignbare, blant annet fordi det da bare var to av de fire kontraktsområdene som hadde ny leverandør. Byråden identifiserte etter henvendelsen til REN i slutten av desember 2016 at det var stor forskjell på klageomfanget mellom overgangen til

4. og 5. generasjonskontrakten, selv om man tok høyde for at det i 4. generasjonskontrakten kun ble byttet leverandør på to områder.

RENs tidligere direktør mener at han og REN som sådan, fortløpende har gitt MOS tidsriktig, oppdatert og korrekt informasjon etter kontraktoppstart. Det vises til at det for eksempel er sendt oppdaterte faktaark i forkant av alle bystyremøter og på særskilt anmodning. REN har også proaktivt informert overordnet nivå om spesifikke forhold, for eksempel 1. november 2016 når REN ble opplyst om brudd på arbeidstidsbestemmelsene hos Veireno.

Kommunikasjonsansvarlig i byrådsavdelingen har vært i dialog med kommunikasjonsavdeling i REN om vinkling og form på pressemeldinger. Ved enkelttilfeller fikk byrådsavdelingen disse til gjennomlesning før de ble publisert, men MOS var ikke med å utarbeide innholdet i pressemeldinger.

Flere representanter for overordnede nivåer opplyser i intervju at de oppfatter at alvorlighetsgraden knyttet til utfordringene med avfallsinnsamlingen har vært underkommunisert fra REN sin side. Det blir vist til at REN har oversendt mye informasjon og dokumentasjon, men at det for eksempel har vært vanskelig å fange opp at avvikene har vært vesentlig mer omfattende enn i forrige kontrakter. Representantene mener dette kan skyldes/indikere at REN selv undervurderte alvorligheten av situasjonen.

Etter tidligere direktørs oppfatning er det utover høsten 2016 skapt et bilde i media av krise og kaos. Han mener det åpenbart er forskjellig oppfatning rundt hva som er akseptable overgangsutfordringer i en hovedstad, og hvor lenge en skal akseptere slike overgangs-utfordringer. Tidligere direktør opplyser at det selv i de verste periodene høsten 2016 var nesten 97% som fikk hentet avfallet sitt hver dag, og kun 3-4% som har opplevd problemer. Det er etter tidligere direktørs mening en avstand mellom den renovasjonsfaglige definisjonen av krise og hva media og politisk ledelse har opplevd er en krise. Når dette blandes/kombineres med noen uheldige hendelser, (...) skaper det et bilde i media som tidligere direktør forstår bekymrer politisk ledelse. Han hadde allikevel ønsket noe mere «is i magen».

Tidligere direktør ser i ettertid at REN kunne lært av for eksempel Statens Vegvesen og deres kommunikasjon i tilknytning til oppstart av arbeid med Smestad-tunnelen. REN kunne i «etterpå-klokskapens lys» ha kommunisert på en mer strategisk måte med større tydelighet rundt de oppstartsproblemene en kunne forvente.

Det blir fra kommunaldirektør opplyst at det ble en bedre dialog og mer åpen tilnærming fra REN da etaten så at oppstartsproblemene ikke var forbigående.

Siden midten av januar 2017 hadde MOS, i samarbeid med fungerende direktør i REN, fokus på å få på plass en løsning for et scenario hvor Veireno potensielt ikke skulle ivareta avfallsinnsamlingen.

Unøyaktigheter i rapportering til MOS

Dokumentasjon viser enkelte eksempler på mangelfullt presisjonsnivå i rapportering fra REN til MOS.

I et notat fra REN til MOS «Beredskap fra og med 3. oktober 2016 i forbindelse med ny leverandør» står det under kapittel **Renovatører og arbeidstid** følgende uriktig informasjon:

- «Veireno er underlagt Arbeidsmiljølovens bestemmelse angående overtidbestemmelsene under dispensasjon.
- REN kontrollerer blant annet timelister, bruk av overtid og lønnslipper som del av kontraktsoppfølgingen»

Som omtalt i kapittel om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår var det mangelfull kvalitetssikring fra REN av omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelser som ble rapportert til MOS.

I forbindelse med planlegging av beredskap for julen 2016/2017 opplyste REN til MOS at «*I tillegg til mannskap og biler knyttet til normal drift, setter VR inn som ekstraordinær beredskapsinnsats fom uke 51 og tom uke 1, fire reservebiler på dagtid og minimum 10 renovasjonsbiler i 2. skift fra 14.00. Behovet videre utover dette vil vurderes av REN og Veireno i uke 1.*» Dette var også budskapet som ble formidlet i pressemelding 20. desember. I e-poster fra Veireno til REN samme dag fremkommer det at RENs informasjonen om Veirenos beredskapskapasitet er basert på en misforståelse. Veireno skriver blant annet at de i møtet med REN hadde opplyst at alle deres renovatører som var dedikert til oppdraget ble benyttet til ordinær innsamling og klagekjøring. Videre skriver Veireno blant annet at «vi ser at dette har blitt misforstått, da vi ikke har ledig personell dedikert til oppdraget, og dermed ikke kan mobilisere i henhold til det som ble meldt i møtet og i dagens pressemelding.»

Dokumentasjonen viser at REN 21. desember 2016 mottar innsatsplan fra Veireno, samt at REN klargjør biler fra egen driftsavdeling for beredskap i julen, for å sikre tilstrekkelig beredskap. I følge byrådsavdelingen ble det ikke

informert fra REN om at opplysninger i nevnte pressemelding om Veirenos beredskap for juleinnsamlingen ikke var riktig.

MOS og REN ble i begynnelsen på januar 2016 enige om at REN skulle foreta en direkte anskaffelse i markedet for å supplere Veirenos leveransekapasitet. Etter korrespondanse med Veireno, valgte REN heller å la Veireno skaffe ekstrakapasitet for å styrke innsamlingen. Senere kontroll av Veireno viste at leverandøren ikke hadde satt inn den kapasiteten som var avtalt med REN. REN meldte ikke tilbake til MOS at etaten ikke hadde foretatt direkteanskaffelsen som var avtalt.

I tilbakemelding på rapporten fra REN v/KKS 21. april 2017 blir det opplyst at REN, i tillegg til å bestille ekstrakapasitet fra Veireno, leide inn fire ekstra biler gjennom sine rammeavtaler på slikt utstyr. REN mener derfor at beredskapen som ble avtalt med MOS ble bestilt fullt ut, men på en enklere og mer varig måte. Rapportens opplysninger om at REN skaffet til veie beredskapen på en annen måte enn det som var avtalt med MOS, er ikke imøtegått i RENs tilbakemelding.

8.9 Vurdering av kontraktsoppfølgingsfasen

Renovasjonsetaten oppbemannet Kunde og kontraktseksjonen (KKS) i samsvar med det som var forventede utfordringer ved oppstart av oppdraget. Gjennomgangen viser at etatens Kunde – og kontraktseksjon (KKS) gjorde en grundig jobb med å forberede kontraktsoppfølgningen.

Det ble innhentet prosedyrer for ivaretagelse av kontraktskrav fra Veireno, utarbeidet interne prosedyrer for oppfølging og utarbeidet kontrollplan for detaljerte kontroller av Veirenos ivaretagelse av kontrakten. Gjennomgangen viser at kontrollene og prosedyrene på mange av områdene av naturlige årsaker ikke ble gjennomført på grunn av den kaotiske situasjonen som oppsto på grunn av omfattende klager på manglende renovasjonsutførelse etter kontraktsoppstart.

Gjennomgangen har etter Deloitte vurdering ikke avdekket at Renovasjonsetaten ikke hadde forberedt et tilstrekkelig regime for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Etaten innarbeidet i kontrakten strengere krav til lønns og arbeidsvilkår, enn de krav som framgår av kontraktstandarden (Norsk Standard 9430), forsøkte å redusere risiko ved ikke å tillate underleverandører, avkrevde egenrapportering fra Veireno, utarbeidet kontrollprosedyrer for oppfølging og benyttet en ekstern revisor til å foreta kontroller forut for og etter kontraktoppstart.

Etter Deloitte vurdering burde REN i den situasjonen som oppstod, likevel i større grad ha kontrollert og kvalitetssikret det omfanget av arbeidstidsbrudd som ble rapportert fra Veireno, og som ble rapportert videre til overordnede nivåer. Veireno hadde ikke fått innvilget dispensasjon fra overtidsbestemmelser som forutsatt, klageomfanget viste at Veireno ikke hadde tilstrekkelig kapasitet for oppdraget og i slutten av oktober rapporterte Veireno flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Med de «røde flaggene» knyttet til manglende etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene som forelå, burde Renovasjonsetaten etter Deloitte mening gjort mer for å sikre at det fulle omfanget av arbeidstidsbrudd ble identifisert, herunder som grunnlag for korrekt rapportering til byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS) og som et grunnlag for iverksetting av tilstrekkelige tiltak.

Gjennomgangen av anskaffelsen viser at det var sammensatte årsaker som førte til at det oppstod problemer med avfallsinnsamlingen i Oslo kommune fra 3. oktober 2016. Dette gjaldt blant annet:

- Nesten 8000 nøkler som måtte sorteres var overlevert siste helg før oppstart og det var én leverandør som skulle håndtere alle kontraktsområdene
- Et eksternt kvalitetssikringsfirma hadde påpekt at flere av rutene virket for omfattende i omfang. Mange ruteendringer skjedde kort tid før kontraktsoppstart, og REN hadde i begrenset grad kvalitetssikret ruteendringene. Over 60 %, eller ca. 400, av rutene var endret.
- Renovatørene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring på rutene
- Det kan etter Deloitte mening stilles spørsmål ved om Veireno hadde tilstrekkelig oversikt over omfanget av oppdraget og hadde planlagt for tilstrekkelig kapasitet ved oppstart av oppdraget
- Veireno hadde ikke overlevert en fullstendig logistikkplan til Renovasjonsetaten som viste at «kabalene» ville gå opp ift planlagt antall biler, fraksjoner, ruter, planlagt m/ mannskap herunder at Veireno kan få på plass en forsvarlig logistikk og foreta en innsamling med det «materialet» og de rutene som Veireno har planlagt
- At det var innført flere teknologiendringer i forbindelse med oppstart.

- Veireno skulle endre eksisterende arbeidstidsmønstre gjennom innføring av skiftordning. Både Renovasjonsetaten og Veireno visste av erfaring at dette ikke uten videre var uproblematisk.
- Veireno hadde ikke fått dispensasjon for utvidet arbeidstid ved kontraktstart 3. oktober 2016.
- Veireno stilte med mindre kapasitet til driftsadministrasjon enn det ble gjort i forbindelse med gjennomføring av 4. generasjonskontrakten selv om 4. generasjonskontrakten hadde færre krav og ingen to-skifts ordning.
- Forsinkelser knyttet til Veirenos levering av avfall på grunn av nedetid (anleggsrevisjoner etc.) på Energigjenvinningsetatens (EGE) mottaksanlegg.
- Mange renovatører ble rekruttert kort tid før kontraktoppstart
- Mange renovatører hadde kort tid før kontraktoppstart ikke fått opplæring ved mottaksstasjonene for avfall og ved oppstart var det fremdeles leverandører som ikke hadde tatt sikkerhetskurset.
- Personell hos Veireno som ikke fikk tilgang til EGEs anlegg på grunn av at EGE mente personellet ikke ivaretok anleggets HMS-bestemmelser.
- Renovasjonsetatens beredskap besto i stor grad av at Veireno hadde tilstrekkelig beredskap. REN hadde ingen andre kontraktsleverandører eller underleverandører for beredskap dersom leveransene kravene ikke ble ivaretatt fra Veireno
- Mørketiden var påbegynt og det var vanskelig å finne fram på rutene i enkelte av områdene
- Forsinkelser knyttet til trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.
- I tillegg blir det opplyst at det alltid oppstår problemer som er vanskelig å forutse. Eksempler på dette er manglende samsvar mellom bilstørrelse og hentestedet for avfall og kommunikasjonsutfordringer mellom Veirenos renovatører og kommunens ansatte på mottaksanleggene

Forutsetningene for Veirenos avfallsinnsamling var fastsatt i kontrakt mellom Oslo kommune og Veireno. Oslo kommune var i likhet med Veireno forpliktet til å forholde seg til kontraktens innhold. Kommunens handlingsrom var dermed begrenset av kontrakten som regulerte anskaffelsen og den tilleggsberedskap som Renovasjonsetaten hadde tilgang til.

På grunn av manglende beredskap/ tilstrekkelig forberedelse for å sikre en nødvendig beredskap, ser Deloitte at Oslo kommune kom i en situasjon hvor det åpenbart ble vanskelig å heve Veirenos kontrakt. Ved heving ville oppdraget mest sannsynlig blitt terminert innen kort tid. Uten en forsvarlig beredskap eller forsvarlige tiltak for å sikre kontinuitet i avfallsinnsamlingen kunne situasjonen knyttet til avfallsinnsamling derfor blitt forverret ved en heving av kontrakten.

Deloitte registrerer at Kommuneadvokaten i korrespondanse med Byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel (MOS) og Renovasjonsetaten i midten januar 2017 påpeker at det vil være en risiko for at et hevingskrav ikke vil være juridisk holdbart, og at kommunen i et slikt tilfelle vil kunne eksponere seg for et ikke ubetydelig erstatningsansvar. Kommuneadvokaten har påpekt at fremtidige kontrakter bør være mer presis hva gjelder kommunens adgang til å heve direkte ved å benytte den lavere hevingsterskel ved brudd på lønns og arbeidsvilkår.

I følge byrådsavdelingen ble det i styringsdialogen gitt tydelige signaler til REN om at økonomien ikke skulle være en begrensning når det gjaldt å få orden på situasjonen

Med utgangspunkt i konkurransegrunnlaget/kontrakten var det fastsatt en innkjøringsperiode på 4 – 6 uker hvor det var akseptert driftsforstyrrelser og et høyere omfang av klager enn i ordinær drift. Renovasjonsetaten hadde før kontraktoppstart informert overordnede nivåer om at det ville være innkjøringsproblemer og et økt klageantall i forbindelse med oppstart av ny kontrakt. Etaten var tydelige i sitt budskap overfor MOS om at MOS måtte «ha i magen» og la Renovasjonsetaten håndtere det som var forventede oppstartsutfordringer.

I styringsdialogen med MOS etter kontraktoppstart ga Renovasjonsetaten uttrykk for at oppstartsproblemene var omtrent som forventet. Det ble fra byråden oppfattet at Renovasjonsetaten hele tiden forskjøv tidspunktet for når det var realistisk at mål om en normalisert innsamling ville innfris, og at grensen for hva det var naturlig at byråden skulle akseptere hele tiden ble flyttet.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad har kommunisert det reelle omfanget av kontraktsutfordringene i kommunikasjonen til overordnede nivåer. Gjennomgangen viser at byråden først fikk kunnskap fra Renovasjonsetaten om det reelle klageomfanget sammenlignet med 4. generasjon ved årsskiftet 2016/2017. Det framgår ikke opplysninger i rapporteringen fra REN etter 3. oktober 2016 som viste at omfanget av klager var mer enn ti ganger høyere enn i forrige kontraktsperiode.

Renovasjonsetatens rapportering til MOS høsten 2016 ga etter Deloitte's mening ikke tilfredsstillende indikasjoner på den konkurrisikoen som var påført Veireno gjennom kravene til ekstra bemanning og utstyr både før og etter kontraktoppstart. Gjennomgangen indikerer at Renovasjonsetaten ikke selv hadde identifisert Veirenos økonomiske utfordringer som kontraktsforpliktelsene nødvendigvis måtte innebære.

I gjennomgangen er det identifisert flere tilfeller av at Renovasjonsetatens rapportering til MOS er mangelfull eller unøyaktig. Dette har blant annet resultert i at MOS har gitt uriktige opplysninger både i intern og ekstern kommunikasjon.

Deloitte registrerer at Renovasjonsetaten utførte driftsrelaterte oppgaver for Veireno for å forsøke å bidra til en forsvarlig behandling av klagen fra publikum. Oslo kommune bør avklare i interne rutiner og kontrakt i hvilken grad enheter i Oslo kommune har anledning til å intervenere/ overta driftsoppgaver i kontraktsoppfølging. Dette i relasjon knyttet til hvilken risiko Oslo kommune påtar seg gjennom kontraktsintervenering samt behovet for å sikre etterlevelse av grunnprinsippene i LOA § 5.

Veireno har hatt driftsforstyrrelser knyttet til leveringen av avfall på mottaksanleggene til EGE. Gjennomgangen viser at REN og Veireno etter kontraktoppstart ikke fikk tilfredsstillende informasjon fra EGE om driftsavbrudd på mottaksanlegget. Gjennomgangen viser at REN før kontraktoppstart meldte fra til byrådsavdelingen at det var utfordringer med EGEs tilrettelegging for leveranser.

MOS opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017:

«Byrådsavdelingen tok direkte kontakt med direktør i REN grunnet disse bekymringene, og direktør ble spurt om det var ønskelig å løfte saken til behandling i MOS jmfør pkt. 18 i leveranseavtale mellom REN og EGE. 20. juni 2016 hadde REN og EGE et møte hvor de ble enige om tiltak. Byrådsavdelingen fikk oversendt referat fra møte 22. juni 2016 og anså da saken som ivarettatt. Videre oppsto det en ny situasjon på høsten 2016 når EGE stengte det ene utsorteringsanlegget for revisjon. Kommunaldirektør snakket igjen med direktørene i EGE og i REN, og fikk forståelse for at de to etatene skulle ordne opp i dette.»

9. Vurderinger

Arbeidet med Oslo kommune sin anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter var organisert som et prosjekt med en styringsgruppe som utgjorde ledergruppen i Renovasjonsetaten.

Kunngjøringen ble lagt ut på Doffin/TED i mars 2015 med frist for å levere tilbud 5. mai 2015. Konkurransen om innhenting av husholdningsavfall i Oslo ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse¹³. Kontrakt ble signert 2. september 2015 med oppdragsstart 3. oktober 2016. Etter at en anskaffelse er gjennomført og kontrakt signert, gjelder i utgangspunktet kontraktsrettslige rettsregler. Tilbyder har et ansvar for å levere tjenesten i samsvar med kontrakt. Kontrakten ble terminert i februar 2017.

En anskaffelse er en administrativ beslutning som skal følge rettsregler som regulerer anskaffelsen, og er ikke gjenstand for en politisk prosess eller avgjørelse. I strategi for anskaffelser for Oslo kommune går det fram at virksomhetene har ansvar for å forestå egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett samt at virksomhetsleder/daglig leder tidlig i prosessen må ta ansvar for viktige strategiske valg knyttet til anskaffelsen.

Det er ikke framlagt dokumentasjon eller fremkommet opplysninger som tilsier at det er gitt spesifikke styringssignaler fra politisk eller administrativt nivå/ byrådsavdelingen til Renovasjonsetaten utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styrende dokumenter. Dette gjelder krav og forventninger bl.a. knyttet til arbeidsmiljøloven, sosial dumping, miljø og innovasjon. All kommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og overordnet nivå er som hovedregel kanalisert gjennom direktør for Renovasjonsetaten.

Renovasjonsetaten har etterlevd grunnprinsippene i LOA § 5 ved gjennomføring av anskaffelsen av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Renovasjonsetaten har fulgt lovgivers intensjon om å sikre konkurranse, etterprøvnbarhet, likebehandling, forutberegnelighet, herunder sørget for at leverandører av ulik størrelse og erfaring har hatt anledning til å levere tilbud. Oppdraget er tildelt den leverandør som basert på Renovasjonsetatens evaluering er vurdert til å ha «det økonomisk mest fordelaktige» tilbudet i samsvar med de tildelingskriterier som fremgår av konkurransegrunnlaget. Føringer for gjennomføring av konkurransen som er nedfelt i styrende dokumenter for Oslo kommune, herunder blant annet lønns og arbeidsvilkår, innovasjon og miljø, er etterlevd.

På den annen side har ikke konkurranseutsettelsen av renovasjonstjenester i Oslo effektivt bidratt til at Renovasjonsetaten når sine mål jf. Oslo kommunes anskaffelsesstrategi. I strategien går det fram at «enhver anskaffelse skal bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål».

Deloitte kan ikke se at etaten gjennom anskaffelsen i tilstrekkelig grad har utnyttet muligheter¹⁴ i regelverket for å sikre en robust og bærekraftig renovasjonsinnsamling i forbindelse med 5. generasjons kontrakten. Utformingen av tilbudsforespørselen har ikke sørget for at Oslo kommune har hatt tilstrekkelig kunnskap/ sikkerhet om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse, driftsmodell eller kompetanse til å prise et omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag forsvarlig. Etter Deloitte's mening har Renovasjonsetaten valgt bort flere mekanismer i anskaffelsen som samlet eller enkeltvis kunne redusert risiko for svikt i leveransen.

Deloitte kan ikke se at Renovasjonsetaten i tilstrekkelig grad har klart å utnytte den renovasjonsfaglige kompetansen i etaten til å gjennomføre en anskaffelse som sikret tilstrekkelig leveransesikkerhet i innsamlingen av avfall i Oslo kommune. Dersom Renovasjonsetaten hadde utnyttet renovasjonsfaglig kompetanse i etaten på en bedre måte ville etaten etter Deloitte's mening tidligere avdekket manglende sammenheng mellom ressurser som var nødvendig for oppdraget og Veirenos tilbud.

Det er ikke framlagt habilitetserklæringer for sentralt personell i Renovasjonsetaten i forbindelse med gjennomføring av anskaffelsen. Deloitte har ut fra framlagt dokumentasjon ikke avdekket problemstillinger som gir grunnlag for å stille spørsmål ved habilitet knyttet til ansatte som har vært involvert i anskaffelsen.

I tilbakemeldinger på rapporten er det stilt spørsmål ved om hvorfor Deloitte opplyser om at det ikke er framlagt habilitetserklæringer. Deloitte har undersøkt dette forholdet på grunn av at en av problemstillingene i mandatet er

¹³ Anskaffelsen oversteg EØS-terskelverdiene og fulgte lov om offentlige anskaffelser 1999 (heretter LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser 2006 (heretter FOA) Del I og Del III.

¹⁴ Med muligheter siktes blant annet til krav om minst to leverandører, tillate underleverandører, krav til leverandør om å dokumentere driftsmodell for oppdraget, etc.

å avklare om det foreligger «etterprøvbare habilitetserklæringer». Gjennomgangen viser at det ikke er et krav i Oslo kommune til å signere skriftlige habilitetserklæringer i forbindelse med anskaffelser.

9.1 Anskaffelsesprosessen

Den største påvirkningsmulighet for å sikre en robust og forsvarlig anskaffelse ligger i forberedelsesfasen, herunder bl.a. utforming av kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier. Gjennomgangen viser etter Deloitte's mening at Renovasjonsetaten gjennom sin planlegging, forberedelse og gjennomføring av anskaffelsen ikke i tilstrekkelig grad har klart å innarbeide nødvendige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende leveransesikkerhet i Oslo kommunes avfallsinnsamling.

Prosjektet har i separate saksutredninger påpekt at hhv. skiftordninger, ingen underleverandører, ny teknologi, ikke tilrettelegging for flere leverandører mm, øker Oslo kommunes sårbarhet i avfallsinnsamlingen. Det er ikke utarbeidet en vurdering som synliggjør den samlede risikoen ved disse løsningene, i kombinasjon med oppstart av alle kontraktsområder samtidig. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om styringsgruppen hadde gjort de samme beslutningene dersom en slik risikovurdering hadde blitt gjennomført.

I RENs anskaffelsesprosjekt skulle det foretas valg av ulike løsningsalternativer som påvirket anskaffelsen. Til sammen dreide dette seg om 24 sentrale forhold. Gjennomgangen viser at Renovasjonsetaten innenfor samtlige løsningsalternativer av stor betydning for leveransesikkerhet, valgte den løsningen som ga etaten dårligst leveransesikkerhet. Dette gjelder innenfor saker om ny teknologi, (ikke) tilrettelegging for flere leverandører¹⁵, (ikke) bruk av underleverandører, (tillate) skiftordninger. Gjennomgangen viser at prosjektet gjennom flere av disse sakene hadde påpekt risiko knyttet til leveransesikkerhet relatert til den løsningen som senere ble besluttet av styringsgruppen.

Etaten hadde i tillegg tatt ut de siste opsjonene i forrige kontrakt (4. gen), slik at samtlige fire kontraktsområder ville starte opp samtidig 3. oktober 2016. Dette bidro også til økt risiko for svikt i avfallsinnsamlingen, spesielt dersom REN skulle ende med én leverandør som skulle gjennomføre avfallsinnhenting i alle kontraktsområdene samtidig. Det var i 5. gen. også inntatt vesentlig flere ytelseskrav i kontraktene sammenlignet med tidligere kontraktsperioder som leverandør(er) skulle ivareta.

I motsetning til 4. generasjonskontrakten som ble gjennomført med forhandling, ble 5. generasjonskontrakten gjennomført som en åpen tilbudskonkurranse uten mulighet for å utfordre leverandørene når det gjelder realistisk sammenheng mellom tilbudt pris, driftsmodell, personellressurser, utstyr mm. Prosjektleder for 5. gen og innkjøpssjef i REN opplyser i tilbakemelding på rapportutkastet 18. april 2017 at: «Konkurranse med forhandling ble benyttet i 4. generasjonskontrakter. I påfølgende KOFA sak (2008/136) og senere rettssaker ble det fastslått at konkurranse med forhandling var ulovlig. REN valgte derfor i 5. generasjons kontrakt en åpen anbudskonkurranse». Innsamling av husholdningsavfall er en prioritert tjeneste, jf. FOA vedlegg 5. Deloitte viser til premiss 74 og 75 i nevnte KOFA sak, og stiller spørsmål ved om KOFAs avgjørelse gir grunnlag til å hevde på generelt grunnlag at konkurranse med forhandling var ulovlig i 5. gen. anskaffelsen. Etter Deloitte's mening burde REN i større grad undersøkt og utredet muligheten for å benytte konkurranse med forhandling før anskaffelsesprosedyre ble endelig valgt.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten gjennomgående har valgt bort mekanismer i anskaffelsen som samlet eller enkeltvis kunne redusert risiko for svikt i avfallsinnsamlingen/leveransene.

Gjennomgangen viser at styringsgruppen kort tid før sentrale beslutninger ble foretatt, var uenig i at løsninger som etter Deloitte's mening førte til redusert leveransesikkerhet skulle velges. Dette gjaldt beslutning om tillatelse til skiftordninger og valg om å ikke tilrettelegge for flere leverandører. Det mangler dokumentasjon som forklarer hvorfor styringsgruppen endret synspunkt i disse sakene.

Deloitte mener at saksomfanget i anskaffelsesprosjektet kan ha medført at prosjektet/styringsgruppen ikke har klart å ha et tilstrekkelig samlet fokus på kritiske krav og løsninger som skulle sikre at avfallet fra 3. oktober 2016 ble samlet inn fullstendig og til riktig tid.

Prosjektarbeidet har vært spredt på mange ressurser som i varierende grad har renovasjonsfaglig kompetanse. Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om prosjektet hadde besluttet tilsvarende løsninger dersom

¹⁵ Se definisjon i kapittel 3

personell med kompetanse på operativ renovasjonsdrift i større grad hadde blitt involvert i kritiske deler av prosjektarbeidet/anskaffelsen.

Etter at anskaffelsesprosjektets 24 saker var besluttet av styringsgruppen, hadde Renovasjonsetaten fremdeles mulighet til å sikre bedre leveransesikkerhet gjennom blant annet utforming av konkurransens kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Gjennomgangen viser at tildelingskriteriene bestod av pris (75 %), oppdragsforståelse (15 %) og miljø (10 %).

Det var ingen krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell som ivaretok oppdragets leveransekrav og sammenhenger med hensyn til ruter, mannskap, biler, etc., som grunnlag for kontraktstildeling. Utformingen av tilbudsforespørselen sørget etter Deloitte's mening derfor ikke for at Oslo kommune har hatt tilstrekkelig kunnskap/sikkerhet om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse, driftsmodell eller kompetanse til å prise et omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag forsvarlig.

Etaten hadde på tidspunktet for kunngjøring av konkurransen estimert kontraktsverdien til 1,25 milliarder. Renovasjonsetaten mottok fra Veireno et pristilbud (MNOK 420) som var vesentlig lavere enn dette og betydelig lavere enn nest billigste tilbyder. Nest billigste tilbyder var ca. 20 % dyrere enn Veireno. REN ba før innstilling til valg av leverandør, om at Veireno redegjorde for sitt pristilbud.

Gjennomgangen viser etter Deloitte's mening at anskaffelsesgruppen ikke i tilstrekkelig grad utredet problemstillinger knyttet til Veirenos pristilbud, herunder om tilbudet var unormalt lavt i forhold til ytelsen som ble tilbudt. Veirenos pristilbud var basert på en forutsetning om å benytte vesentlig færre renovatører enn i tidligere kontraktsperiode i en to-skift ordning, selv om avfallsmengden var økende og krav til innsamlingen var økt. Renovasjonsetaten hadde i sitt prosjektarbeid selv konkludert med at en skiftordning, slik Veireno la til grunn i sin driftsmodell, krevde flere renovatørtimer enn ett-skift ordningen som var benyttet i eksisterende 4. generasjons kontrakt. Veirenos kostnadskalkyler viste en veldig lav margin for å sikre en eventuell fortjeneste og håndtere uforutsette kostnader. I tillegg framgår det i fremlagt dokumentasjon etter Deloitte's mening, at Veireno ikke hadde inkludert alle relevante kostnader i sin kostnadskalkyle. Veirenos tilbudsdokumentasjon viser etter Deloitte's mening også at leverandørens finansielle kapasitet ikke var spesielt robust sett i forhold til kontraktens omfang.

Et tilbud kan avvises dersom en lav pris utgjør en risiko for gjennomføring av leverandørens kontraktsforpliktelser. Eksempler på dette er at prisen indikerer dårlig kvalitet på tjenestene, eller utgjør en fare for leverandøren økonomiske stilling som igjen kan påvirke leverandørens gjennomføringsevne.

Renovasjonsetaten brukte kort tid på å vurdere Veirenos pristilbud og tilhørende kostnadskalkyler. Med de «røde flaggene» som kalkylene og Veirenos redegjørelse innebar, burde vurderingen blitt løftet til et høyere nivå i organisasjonen, forankret og utredet og vurdert på en mer grundig måte. Det kan stilles spørsmål ved om Veirenos pristilbud hadde blitt akseptert dersom riktig kompetanse hadde blitt inkludert i etatens vurdering/beslutning. Vi viser her til etatens krav om økt antall renovasjonsarbeidere i mobiliseringsfasen (se under).

Deloitte's mener at anskaffelseskomiteen ikke har hatt den involvering i anskaffelsen som var forutsatt i Oslo kommunes veiledning for anskaffelseskomiteer. Komiteen avholdt kun ett møte i tilknytning til anskaffelsen. På dette møtet var ikke samtlige komiteemedlemmer tilstede.

9.2 Mobiliseringsfasen

Gjennomgangen viser at Renovasjonsetatens ledelse tildelte ressurser og etablerte et grundig regime for å forsøke å sikre at både etaten og Veireno var tilstrekkelig forberedt til kontraktoppstart. Dokumentasjonen viser at det var svært mange krav som skulle innfris før kontraktoppstart. Etter Deloitte's vurdering viser gjennomgangen at etaten i sin mobilisering ikke i tilstrekkelig grad hadde tilfredsstillende fokus på enkelte sentrale forhold knyttet til Veirenos leveranser.

Renovasjonsetaten hadde behov for en forsikring fra Veirenos side om at selskapets driftsmodell var forsvarlig ved oppstart 3. oktober 2016. Deloitte kan ikke se at Renovasjonsetaten ved kontraktoppstart sørget for at etaten hadde tilstrekkelig sikkerhet for at det var en forsvarlig sammenheng mellom innsatsfaktorene ressursinnsats i form av personell, rutedimensjonering i forhold til lagsammensetning og arbeidsbelastning pr lag fra Veirenos side, slik at oppdraget dermed var dokumentert realistisk gjennomførbart.

Kontrakten stiller krav om at Renovasjonsetaten skulle godkjenne ruteendringer for rest- og papiravfall senest fire måneder før oppstart. Etaten opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 at bestemmelsen ble praktisert slik at ruter etter en konkret vurdering kunne endres også etter dette tidspunkt. Gjennomgangen viser at Veireno foretok endringer i rutene tett opp til kontraktoppstart. Renovasjonsetaten ble i en ekstern kvalitetssikringsrapport advart om at Veireno planla for ambisiøse ruter. Med flere endringer rett før kontraktoppstart kan Deloitte ikke se at REN hadde mulighet til å korrigere det som eventuelt ble vurdert som ikke-gjennomførbare ruter.

Det går i gjennomgangen videre fram at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad kvalitetssikret at Veirenos renovatører fikk tilstrekkelig opplæring i nye ruter av Veireno.

Ved kontraktoppstart var det flere av Veirenos renovatører som ikke hadde gjennomført pålagt sikkerhetskurs.

Deloitte mener at etaten i samtlige deler (vurdering av tilbudet, etter kontraktstildeling og etter kontraktoppstart) av 5. generasjonskontrakten har hatt for lite oppmerksomhet rettet mot Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget.

I mobiliseringsfasen krevde Renovasjonsetaten at Veireno skulle sørge for vesentlig større kapasitet på biler og mannskap enn det som var lagt til grunn i Veirenos pristilbud. Dette var i utgangspunktet forsvarlig ut i fra et driftsperspektiv med tanke på at Veireno i sitt pristilbud hadde presentert kostnadskalkyler som la til grunn vesentlig lavere kapasitet enn i tidligere kontrakter.

Samtidig ga kravene om økt kapasitet, Veireno vesentlige dårligere økonomiske forutsetninger for kontraktsleveranse. Kravet om ekstra renovatører påførte etter Deloitte's mening Veireno en ekstrakostnad på mer enn MNOK 1,5 per måned fra kontraktoppstart. I Veirenos pristilbud var det etter Deloitte's beregninger en svært lav buffer for å sikre uforutsette kostnader og en eventuell fortjeneste (MNOK 2,2 per år). Renovasjonsetatens kredittvurderinger våren 2016 viste at Veirenos kreditt-rating var redusert fra «beste kreditt-rating» til «god kreditt-rating», og at Veirenos egenkapital var redusert fra ca. MNOK 16,7 til MNOK 10,5. Det kreves for øvrig lite med hensyn til omsetning og andre indikatorer for å få innvilget god kreditt-rating.

Med Renovasjonsetatens krav til oppbemanning i mobiliseringsfasen, burde varsellampene etter Deloitte's mening begynt å lyse i etaten med hensyn til Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Dersom Veireno etter kontraktoppstart ikke kunne nedjustere påkrevd kapasitetsøkning, ville det det ikke være usannsynlig at leverandøren kunne få alvorlige økonomiske problemer. Veirenos kapasitet var ved oppstart 3. oktober 2016 i samsvar med den bemanning som var benyttet av leverandørene i 4. generasjonskontrakten. Etaten konkluderte i sin utredning i forbindelse med anskaffelsesprosjektet for 5. generasjon, at to-skiftsordninger krevde mer mannskap enn den arbeidstidsordningen som ble benyttet i eksisterende kontrakt (4. generasjon). Det går fram at Renovasjonsetaten i mobiliseringsfasen for 5. generasjons kontrakten mente at 130 renovatører kunne være normalbemanning «en tid».

Gjennomgangen viser videre at det i Renovasjonsetaten ikke har vært tilfredsstillende intern kommunikasjon og informasjonsutveksling om Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Det framstår for Deloitte som seksjonen som har fulgt opp Veireno etter kontraktstildeling, ikke har vært tilstrekkelig kjent med de økonomiske forutsetningene Veireno har lagt til grunn i sin driftsmodell.

Etter Deloitte's vurdering kan det stilles spørsmål ved om Renovasjonsetaten, da de så at de måtte kreve oppjustering av Veirenos driftskapasitet, burde fått utredet om det var mulighet for eller grunnlag for å utlyse en ny konkurranse på grunn av usikkerhet knyttet til potensielt alvorlige eller vesentlige endringer i Veirenos økonomiske forutsetninger for å gjennomføre oppdraget. Utlysning av ny kontrakt ville i så fall måtte innebære en heving eller oppsigelse av eksisterende kontrakt, mest sannsynlig med negative økonomiske konsekvenser for Oslo kommune.

I Kommuneadvokatens tilbakemelding 20. april 2017 på Deloitte's rapport blir det opplyst:

«Etter min vurdering underkommuniseres det (i rapporten) at på tidspunktet for mobilisering og oppstart, var kontrakten inngått. Selv om det – som Deloitte peker på - var grunn til å frykte at kontrakten ikke kunne bli gjennomført som avtalt, er det etter min vurdering tvilsomt om det på dette tidspunkt ville vært adgang til å heve kontrakten, og en oppsigelse ville trolig innebære at kommunen måtte utbetalt en betydelig erstatning.»

Etter Deloitte's mening framgår det av gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke etablerte en tilfredsstillende beredskap før kontraktoppstart. Kun én leverandør, ingen underleverandør, store endringer i ruteoppsettet, ny

teknologi m.v., ga stor risiko med hensyn til leveransesikkerhet. REN håndterte denne risikoen i stor grad gjennom å stille krav til Veirenos beredskapsplan og krav om oppjustering av Veirenos kapasitet ved kontraktoppstart.

Når Veireno i tillegg hadde svært dårlige økonomiske forutsetninger for oppdraget, kan Deloitte ikke se at etaten etablerte en forsvarlig beredskap for et scenario med konkurs hos Veireno eller det forhold at leverandøren ikke ville klare å sette inn tilstrekkelige ressurser til å ivareta avfallsinnsamlingen både i et kort og lengre tidsperspektiv.

I tilbakemelding på rapporten 19. april 2017 opplyser Renovasjonsetaten:

«Det bør presiseres hva en «tilfredsstillende» eller «forsvarlig» beredskap er. Ved heving av kontrakt, vil etter vår mening «tilfredsstillende beredskap» i praksis si at man har en leverandør med tilstrekkelig mannskap og biler i bakhånd til å overta ansvaret for hele innsamlinga på svært kort varsel, noe som i praksis er umulig, eller i hvert fall svært kostbart.»

Deloitte mener at manglende sikkerhetsmekanismer i kontrakten samt økte krav til Veireno i mobiliseringsfasen ga en høyere enn normal risiko for svikt i leveransene eller for at Veireno ville få økonomiske utfordringer/gå konkurs.

Ved (kortsiktig) svikt i leveransene burde Renovasjonsetaten for en samfunnskritisk tjeneste sørget for å ha tilgang på tilstrekkelig enten intern eller ekstern beredskap for å håndtere leveranseutfordringer slik at Oslo kommunes måltall for klager ikke ble vesentlig overskredet.

For et scenario med konkurs burde renovasjonsetaten sørget for at etaten på kort tid ville være i stand til å etablere alternative løsninger som sikret at avfallsinnsamlingen i Oslo ble ivaretatt. Gjennomgangen viser etter Deloittes vurdering at slike alternativer ikke var tilstrekkelig etablert.

9.3 Kontraktsoppfølgingsfasen

Renovasjonsetaten oppbemannet Kunde og kontraktseksjonen (KKS) i samsvar med det som var forventede utfordringer ved oppstart av oppdraget. Gjennomgangen viser at etatens Kunde – og kontraktseksjon (KKS) gjorde en grundig jobb med å forberede kontraktsoppfølgingen.

Det ble innhentet prosedyrer for ivaretagelse av kontraktskrav fra Veireno, utarbeidet interne prosedyrer for oppfølging og utarbeidet kontrollplan for detaljerte kontroller av Veirenos ivaretagelse av kontrakten. Gjennomgangen viser at kontrollene og prosedyrene på mange av områdene av naturlige årsaker ikke ble gjennomført på grunn av den kaotiske situasjonen som oppsto på grunn av omfattende klager på manglende renovasjonsutførelse etter kontraktsoppstart.

Gjennomgangen har etter Deloittes vurdering ikke avdekket at Renovasjonsetaten ikke hadde forberedt et tilstrekkelig regime for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Etaten innarbeidet i kontrakten strengere krav til lønns og arbeidsvilkår, enn de krav som framgår av kontraktstandarden (Norsk Standard 9430), forsøkte å redusere risiko ved ikke å tillate underleverandører, avkrevede egenrapportering fra Veireno, utarbeidet kontrollprosedyrer for oppfølging og benyttet en ekstern revisor til å foreta kontroller forut for og etter kontraktoppstart.

Etter Deloittes vurdering burde REN i den situasjonen som oppstod, likevel i større grad ha kontrollert og kvalitetssikret det omfanget av arbeidstidsbrudd som ble rapportert fra Veireno, og som ble rapportert videre til overordnede nivåer. Veireno hadde ikke fått innvilget dispensasjon fra overtidsbestemmelser som forutsatt, klageomfanget viste at Veireno ikke hadde tilstrekkelig kapasitet for oppdraget og i slutten av oktober rapporterte Veireno flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Med de «røde flaggene» knyttet til manglende etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene som forelå, burde Renovasjonsetaten etter Deloittes mening gjort mer for å sikre at det fulle omfanget av arbeidstidsbrudd ble identifisert, herunder som grunnlag for korrekt rapportering til byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS) og som et grunnlag for iverksetting av tilstrekkelige tiltak.

Gjennomgangen av anskaffelsen viser at det var sammensatte årsaker som førte til at det oppstod problemer med avfallsinnsamlingen i Oslo kommune fra 3. oktober 2016. Dette gjaldt blant annet:

- Nesten 8000 nøkler som måtte sorteres var overlevert siste helg før oppstart og det var én leverandør som skulle håndtere alle kontraktsområdene

- Et eksternt kvalitetssikringsfirma hadde påpekt at flere av rutene virket for omfattende i omfang. Mange ruteendringer skjedde kort tid før kontraktsoppstart, og REN hadde i begrenset grad kvalitetssikret ruteendringene. Over 60 %, eller ca. 400, av rutene var endret.
- Renovatørene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring på rutene
- Det kan etter Deloitte's mening stilles spørsmål ved om Veireno hadde tilstrekkelig oversikt over omfanget av oppdraget og hadde planlagt for tilstrekkelig kapasitet ved oppstart av oppdraget
- Veireno hadde ikke overlevert en fullstendig logistikkplan til Renovasjonsetaten som viste at «kabalene» ville gå opp ift planlagt antall biler, fraksjoner, ruter, planlagt m/ mannskap herunder at Veireno kan få på plass en forsvarlig logistikk og foreta en innsamling med det «materialet» og de rutene som Veireno har planlagt
- At det var innført flere teknologiendringer i forbindelse med oppstart.
- Veireno skulle endre eksisterende arbeidstidsmønstre gjennom innføring av skiftordning. Både Renovasjonsetaten og Veireno visste av erfaring at dette ikke uten videre var uproblematisk.
- Veireno hadde ikke fått dispensasjon for utvidet arbeidstid ved kontraktstart 3. oktober 2016.
- Veireno stilte med mindre kapasitet til driftsadministrasjon enn det ble gjort i forbindelse med gjennomføring av 4. generasjonskontrakten selv om 4. generasjonskontrakten hadde færre krav og ingen to-skifts ordning.
- Forsinkelser knyttet til Veirenos levering av avfall på grunn av nedetid (anleggsrevisjoner etc.) på Energigjenvinningsetatens (EGE) mottaksanlegg.
- Mange renovatører ble rekruttert kort tid før kontraktsoppstart
- Mange renovatører hadde kort tid før kontraktoppstart ikke fått opplæring ved mottaksstasjonene for avfall og ved oppstart var det fremdeles leverandører som ikke hadde tatt sikkerhetskurset.
- Personell hos Veireno som ikke fikk tilgang til EGEs anlegg på grunn av at EGE mente personellet ikke ivaretok anleggets HMS-bestemmelser.
- Renovasjonsetatens beredskap besto i stor grad av at Veireno hadde tilstrekkelig beredskap. REN hadde ingen andre kontraktsleverandører eller underleverandører for beredskap dersom leveransene kravene ikke ble ivaretatt fra Veireno
- Mørketiden var påbegynt og det var vanskelig å finne fram på rutene i enkelte av områdene
- Forsinkelser knyttet til trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.
- I tillegg blir det opplyst at det alltid oppstår problemer som er vanskelig å forutse. Eksempler på dette er manglende samsvar mellom bilstørrelse og hentestedet for avfall og kommunikasjonsutfordringer mellom Veirenos renovatører og kommunens ansatte på mottaksanleggene

Forutsetningene for Veirenos avfallsinnsamling var fastsatt i kontrakt mellom Oslo kommune og Veireno. Oslo kommune var i likhet med Veireno forpliktet til å forholde seg til kontraktens innhold. Kommunens handlingsrom var dermed begrenset av kontrakten som regulerte anskaffelsen og den tilleggsberedskap som Renovasjonsetaten hadde tilgang til.

På grunn av manglende beredskap/ tilstrekkelig forberedelse for å sikre en nødvendig beredskap, ser Deloitte at Oslo kommune kom i en situasjon hvor det åpenbart ble vanskelig å heve Veirenos kontrakt. Ved heving ville oppdraget mest sannsynlig blitt terminert innen kort tid. Uten en forsvarlig beredskap eller forsvarlige tiltak for å sikre kontinuitet i avfallsinnsamlingen kunne situasjonen knyttet til avfallsinnsamling derfor blitt forverret ved en heving av kontrakten.

Deloitte registrerer at Kommuneadvokaten i korrespondanse med Byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel (MOS) og Renovasjonsetaten i midten januar 2017 påpeker at det vil være en risiko for at et hevingskrav ikke vil være juridisk holdbart, og at kommunen i et slikt tilfelle vil kunne eksponere seg for et ikke ubetydelig erstatningsansvar. Kommuneadvokaten har påpekt at fremtidige kontrakter bør være mer presis hva gjelder kommunens adgang til å heve direkte ved å benytte den lavere hevingsterskel ved brudd på lønns og arbeidsvilkår.

I følge byrådsavdelingen ble det i styringsdialogen gitt tydelige signaler til REN om at økonomien ikke skulle være en begrensning når det gjaldt å få orden på situasjonen

Med utgangspunkt i konkurransegrunnlaget/kontrakten var det fastsatt en innkjøringsperiode på 4 – 6 uker hvor det var akseptert driftsforstyrrelser og et høyere omfang av klager enn i ordinær drift. Renovasjonsetaten hadde før kontraktoppstart informert overordnede nivåer om at det ville være innkjøringsproblemer og et økt klageantall i forbindelse med oppstart av ny kontrakt. Etaten var tydelige i sitt budskap overfor MOS om at MOS måtte «ha is i magen» og la Renovasjonsetaten håndtere det som var forventede oppstartsutfordringer.

I styringsdialogen med MOS etter kontraktoppstart ga Renovasjonsetaten uttrykk for at oppstartsproblemene var omtrent som forventet. Det ble fra byråden oppfattet at Renovasjonsetaten hele tiden forskjøv tidspunktet for når det var realistisk at mål om en normalisert innsamling ville innfris, og at grensen for hva det var naturlig at byråden skulle akseptere hele tiden ble flyttet.

Etter Deloitte's mening viser gjennomgangen at Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad har kommunisert det reelle omfanget av kontraktsutfordringene i kommunikasjonen til overordnede nivåer. Gjennomgangen viser at byråden først fikk kunnskap fra Renovasjonsetaten om det reelle klageomfanget sammenlignet med 4. generasjon ved årsskiftet 2016/2017. Det framgår ikke opplysninger i rapporteringen fra REN etter 3. oktober 2016 som viste at omfanget av klager var mer enn ti ganger høyere enn i forrige kontraktperiode.

Renovasjonsetatens rapportering til MOS høsten 2016 ga etter Deloitte's mening ikke tilfredsstillende indikasjoner på den konkurrisikoen som var påført Veireno gjennom kravene til ekstra bemanning og utstyr både før og etter kontraktoppstart. Gjennomgangen indikerer at Renovasjonsetaten ikke selv hadde identifisert Veirenos økonomiske utfordringer som kontraktsforpliktelsene nødvendigvis måtte innebære.

I gjennomgangen er det identifisert flere tilfeller av at Renovasjonsetatens rapportering til MOS er mangelfull eller unøyaktig. Dette har blant annet resultert i at MOS har gitt uriktige opplysninger både i intern og ekstern kommunikasjon.

Deloitte registrerer at Renovasjonsetaten utførte driftsrelaterte oppgaver for Veireno for å forsøke å bidra til en forsvarlig behandling av klagen fra publikum. Oslo kommune bør avklare i interne rutiner og kontrakt i hvilken grad enheter i Oslo kommune har anledning til å intervenere/ overta driftsoppgaver i kontraktsoppfølging. Dette i relasjon knyttet til hvilken risiko Oslo kommune påtar seg gjennom kontraktsintervenering samt behovet for å sikre etterlevelse av grunnprinsippene i LOA § 5.

Veireno har hatt driftsforstyrrelser knyttet til leveringen av avfall på mottaksanleggene til EGE. Gjennomgangen viser at REN og Veireno etter kontraktoppstart ikke fikk tilfredsstillende informasjon fra EGE om driftsavbrudd på mottaksanlegget. Gjennomgangen viser at REN før kontraktoppstart meldte fra til byrådsavdelingen at det var utfordringer med EGEs tilrettelegging for leveranser.

MOS opplyser i sin tilbakemelding på rapporten 19. april 2017:

«Byrådsavdelingen tok direkte kontakt med direktør i REN grunnet disse bekymringene, og direktør ble spurt om det var ønskelig å løfte saken til behandling i MOS jmfør pkt. 18 i leveranseavtale mellom REN og EGE. 20. juni 2016 hadde REN og EGE et møte hvor de ble enige om tiltak. Byrådsavdelingen fikk oversendt referat fra møte 22. juni 2016 og anså da saken som ivarettatt. Videre oppsto det en ny situasjon på høsten 2016 når EGE stengte det ene utsorteringsanlegget for revisjon. Kommunaldirektør snakket igjen med direktørene i EGE og i REN, og fikk forståelse for at de to etatene skulle ordne opp i dette.»

10. Forslag til tiltak

Deloitte vil på grunnlag av gjennomgangen foreslå følgende tiltak:

- Sørge for at det foretas tilstrekkelig **risikobasert vurdering og dokumentering av kompetansebehov** for anskaffelsesprosjekter/anskaffelsesprosesser med utgangspunkt i de mål anskaffelsen skal sikre
- Sørge for at det i hele anskaffelsesprosjektet/anskaffelsesprosessen blir **involvert juridisk og faglig kompetanse** på en balansert måte som er nødvendig for å sikre en god gjennomføring av anskaffelsen
- Sørge for at **samlet risiko ved kombinasjon av løsninger i prosjektet/anskaffelsen** blir forsvarlig vurdert og håndtert i anskaffelsesprosessen
- Sørge for at **kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier** gir grunnlag for å innrette anskaffelsen på en slik måte at oppdragsgiver får anledning til å vurdere realismen i oppdragstakers forslag til gjennomføring av oppdraget.
- Sikre at **strategiske/administrative beslutninger og endringer** som er kritiske blir tilstrekkelig **vurdert og dokumentert** i anskaffelsesprosessen
- Sørge for **mekanismer/ rutiner** som sikrer forsvarlig utredning når spørsmål om **avvisning** oppstår
- Sikre tilstrekkelig **vurdering og styring av risiko** knyttet til **beredskapsdimensjonering**
- Kommunen må **evaluere formuleringer i kontrakt** for å sikre et hensiktsmessig hevingsgrunnlag når vesentlig svikt i samfunnskritiske leveranser oppstår
- Sikre tilstrekkelig **kvalitetssikring av rapportering** fra underordnet til overordnet nivå
- Sørge for **god kommunikasjon i etaten, mellom etater og mellom etater og overordnet nivå** slik at **samhandling som skal sikre en god gjennomføring av anskaffelsen** skjer på en hensiktsmessig måte.
- Sørge for at kommunen gjennom EGEs **planlegging og informasjon om anleggsrevisjoner**, minimerer driftsforstyrrelser knyttet til RENS leveranser av avfall

Vedlegg: Problemstillinger i mandatet

I mandatet er det fastsatt at gjennomgangen skal fokusere på følgende forhold:

1. I hvilken grad er relevante rettsregler og kommunens interne krav etterlevd i tilknytning til anskaffelsen av renovasjonstjenester?
2. Kvalitet i anskaffelsesprosessen, herunder:
 - Forberedelser og tilrettelegging for gjennomføring (kompetanse, organisering, anskaffelsesprosedyrer m.m.)
 - Eventuelle styringssignaler fra fagansvarlig byrådsavdeling eller andre
 - Kontraktstrategi
 - Etterprøvbare habilitetsvurderinger
 - Risikovurderinger og vurdering av behov for beredskap
 - Utforming av kvalifikasjons- og tildelingskriterier
 - Avklaring om det foreligger underliggende motiver for formulering av kvalifikasjons- og tildelingskriterier
 - Anbuds- og tilbudsdokumenter
 - Kvalitetssikring av tilbydernes innsendte dokumentasjon på kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
 - Kvalitetssikring av tilbudsarbeid internt i REN
 - Konkurransgjennomføring, evaluering
 - Kontraktutarbeidelse
3. Kvalitet i kontraktsoppfølgingen, herunder
 - Kontraktsoppfølgingsstrategi/system
 - Oppfølging av leveransen opp mot kontrakt
 - Oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør
 - Håndtering og oppfølging av publikumsklager



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2017 Deloitte AS