

Saksnr.:
Arkivnr.:
Saksbehandler: Toralf Igesund/Steinar Nævdal



Saksgang

Styret i BIR AS

Møtedato

04.04.2018

INNSAMLING, KONKURRANSEUTSETTING ELLER EGEN DRIFT – BESLUTNING

Hva saken gjelder:

Avfallsinnsamling, konkurranseutsetting eller egendrift

Etter at RenoNorden gikk konkurs 18.september 2017, tildelte BIR AS BIR Transport AS enerett for den innsamlingsvirksomhet som RenoNorden hadde utført for BIR. Eneretten ble midlertidig tildelt for perioden 28.09.2017-31.12.2019 og gjaldt innsamling av husholdningsavfall i eierkommunene Sund, Askøy, Osterøy, Vaksdal, Kvam, Samnanger, Fusa og Os.

Eiermøtet uttalte 25.01.2018:

Sund, Askøy, Osterøy, Vaksdal, Samnanger, Kvam, Fusa og Os ber om at styret utreder saken og at denne oversender kommunene til behandling.

Eierkommunene ber om at selskapets ledelse, hvis ønskelig, stiller på kommunale møter for å redegjøre for saken.

Bergen kommune har gjort det klart at det ikke er ønskelig å sette innsamling i Bergen kommune ut på anbud.

BIR kan lyse ut en konkurranse om innsamling av husholdningsavfall i noen av, eller alle 8 kommuner. For å oppnå stordriftsfordeler vil administrasjonen anbefale at BIR samordner de kommuner som ønsker tilbudsinnhenting.

ADMINISTRASJONENS FORSLAG TIL VEDTAK

- 1. Saken oversendes eierkommunene til behandling.*
- 2. Styret ber om at BIR ved tilbudsinnhenting samordner eierkommunene.*

BIR AS
30.04.18

Steinar Nævdal
Adm. dir.

Vedlegg:

Notat - Innsamling i egen regi eller konkurranseutsetting? -
Erland Staal Eggen, EDC AS

Saksopplysninger:

Hva saken gjelder

Spørsmålet om konkurranseutsetting eller egen drift av offentlige tjenester er et viktig politiske stridstema i vår tid og har vært en gjenganger i BIR så lenge selskapet har eksistert. Etter at RenoNorden gikk konkurs 18.september 2017, tildelte BIR AS BIR Transport AS enerett for den innsamlingsvirksomhet som RenoNorden hadde utført for BIR. Eneretten ble midlertidig tildelt for perioden 28.09.2017-31.12.2019 og gjaldt innsamling av husholdningsavfall i eierkommunene Sund, Askøy, Osterøy, Vaksdal, Kvam, Samnanger, Fusa og Os.

Bakgrunn

Eiermøtet uttalte 25.01.2018:

Sund, Askøy, Osterøy, Vaksdal, Samnanger, Kvam, Fusa og Os ber om at styret utreder saken og at denne oversender kommunene til behandling.

Eierkommunene ber om at selskapets ledelse, hvis ønskelig, stiller på kommunale møter for å redegjøre for saken.

Bergen kommune har gjort det klart at det ikke er ønskelig å sette innsamling i Bergen kommune ut på anbud.

Innsamling av husholdningsavfall i kommunene Sund, Askøy, Osterøy, Vaksdal, Samnanger, Kvam, Fusa og Os ble vunnet av RenoNorden i 2015. Kontrakten hadde varighet til 2023 med opsjon på to år, men i 18.09.2017 gikk selskapet konkurs. BIR Transport kjøpte materiell og ansatte renovatørene som hadde arbeidet for RenoNorden. Det var derfor mulig å overta oppdraget på kort varsel.

Da Reno Norden gikk konkurs 18.september 2017 ble det gjort avtaler med konkursbo og bank om at biler/mannskap ble kjøpt/overtatt av BIR Transport AS med virkning fra 28.09.2017 for å videreføre avfallsinnsamlingen i egen regi for perioden frem til 31.12.2019.

Denne saken omhandler hvordan man skal innrette seg videre fremover etter at den midlertidige avtale med BIR Transport AS opphører ved utgangen av 2019 – skal man fortsette med drift i egen regi eller konkurranseutsette hele eller deler av oppdragsmassen.

Ulike forhold som drøftes i saken:

Generelt

BIR har i mange år hatt en delt modell, der Bergen kommune har vært betjent av BIR Transport AS med egne ansatte, mens man i de øvrige 8 eierkommuner har konkurranseutsatt innsamlingen (RenoNorden).

Juridiske forhold

Forurensningsloven fastslår at innsamling av husholdningsavfall er et kommunalt ansvar. Kommunene står i utgangspunktet fritt til hvordan de vil organisere denne tjenesten. BIRs eierkommuner har som kjent valgt å organisere innsamlingsoppgaven gjennom opprettelsen av et felles eid aksjeselskap. Etter ønske fra eierne er innsamlingsoppgaven utført delvis etter tildeling av enerett (Bergen) og delvis gjennom offentlig anbudskonkurranse (øvrige kommuner). Etter konkursen i RenoNorden AS er det imidlertid tildelt enerett for innsamling i de øvrige kommunene frem til og med 2019.

Tildeling av enerett er et unntak fra anskaffelsesregelverket der hovedregelen er at offentlige innkjøp skal skje etter konkurranse. Vilkår for å benytte unntaket er at eneretten er forenelig med EØS-avtalen. I denne forbindelse skal det foretas en avveining mellom tvingende allmenne hensyn og hensynet til konkurranse. Ved tildeling av enerett til BIR Transport for innsamling i omegnskommunene etter RenoNorden-konkursen var begrunnelsen for eneretten å sikre lokal beredskap for å ivareta hensynet til miljø, helse og sikkerhet.

Sentralt i BIRs strategi har alltid vært et mål å behandle alle eierkommuner likt, at alle kunder skal ha samme servicenivå og at like tjenester skal koste det samme. Dette har fungert fint selv om BIR har hatt 8 kommuner på konkurranse og en kommune i egen drift.

Vurdering av fordeler og ulemper ved hhv Anbud og Egen drift

1. Servicegrad for husholdningene

Utviklingen de seinere år har vist at selskap som vinner anbud innen renovasjon i stor grad benytter utenlandsk arbeidskraft. Mannskapene kan ha høy arbeidsmoral, men mangler ofte norskkunnskaper og forståelse for norsk regelverk. Det er som regel også utskifting av mannskaper i kontraktperioden. Der det er kommunikasjon mellom kunder og renovatører kan det oppstå misforståelser, uten at det er registrert som et stort problem. Selv om det i anbudet er stilt tydelig krav til renovatørens norskkunnskaper, viser de faktiske forhold noe helt annet. I forbindelse med BIR Transport sin overtagelse av RenoNorden-oppgaven var det svært få av de ansatte som behersket norsk, selv på et absolutt minimumsnivå.

BIR Transport sine renovatører skårer høyt i kundetilfredshetsmålinger. Også i BIR Transport er det flere nasjonaliteter, men det har vært (og er) et ufravikelig krav om at man må beherske norsk både skriftlig og muntlig av hensyn til sikkerhet, effektiv drift, arbeidsmiljø og kundekontakt.

2. Økonomi og gebyreffekt

For å stimulere til effektiv drift og kundetilfredshet har kommunale medlemmer i Avfall Norge i mange år gjennomført en renovasjonsbenchmarking, dvs nøytral sammenligning av tjenester og kostnader. Det har ikke gitt grunnlag for hevde at konkurranseutsetting eller renovasjon i egen drift gir lavere gebyr. Se vedlagt notat. I sammendraget skriver Erlend Eggen:

En analyse av 31 offentlige renovasjonsselskap har ikke påvist signifikante forskjeller i kostnadseffektivitet mellom innsamling i egen regi og konkurranseutsetting. Graden av kundetilfredshet og arbeidsmiljøet ser heller ikke ut til å påvirkes.

Det kan likevel antas at private tilbydere vil kunne operere med lavere kostnader enn hva tilfelle er i kommunal/offentlig regi. Dette bl.a med bakgrunn i at de private aktørene mer eller mindre utelukkende opererer med minimumsløsninger innen pensjonsområdet. Dette i sterk kontrast til de kostnader som er knyttet opp mot offentlige pensjonsordninger. Motsatt vil produksjonskostnaden alene ikke være avgjørende for de priser man oppnår ved konkurranseutsetting. Eierne skal også ha avkastning på sin kapital slik at den fortjenestemargin som markedet krever fort vil kunne spise opp de merkostnader som er knyttet til offentlige ansettelsesvilkår.

I forbindelse med BIR Transport sin overtagelse av innsamlingsvirksomheten i BIR's 8 omegnskommuner samt Fjell og Øygarden, er det ingen forhold som tilsier at BIR Transport sin produksjonskostnad for denne virksomheten er høyere enn det kostnadsnivå som lå til grunn i kontrakten mellom BIR Privat og Reno Norden.

3. Helse, miljø og sikkerhet

Renovasjon vurderes å være en risikoutsatt virksomhet. Tungt fysisk arbeid i kombinasjon med håndtering av ulik type infrastruktur som medfører kranbruk, containerløft mm stiller strenge krav til gode og sikre rutiner, riktig bruk av utstyr og riktige holdninger blant medarbeiderne.

Ved konkurranseutsetting viser erfaringen at det hovedsaklig ansettes utenlandsk arbeidskraft på oppdragene, med de kultur-/holdningsmessige utfordringer dette medfører.

BIR Transport sin overtagelse av RenoNorden-opdraget avdekket til dels alvorlige holdningsutfordringer knyttet til HMS; vesentlige brudd på AML sine arbeidstidsbestemmelser, utkobling av sikkerhetsforanstaltninger på kjøretøy, store avvik knyttet til sikkerhetsmessig vedlikehold av bilparken mv.

4. Driftseffektivitet og stordriftsfordeler

All type transportvirksomhet har betydelige stordriftsfordeler. Dvs at enhetskostnaden (pris pr km, pr kg eller annen målvariabel) vil synke med økende virksomhetsomfang. Dette skyldes faktorer som sterkere innkjøpsmakt/lavere innkjøpskostnader, mer effektiv arbeidsledelse/generell ledelse, bedre utnyttelse av logistikk/systemer/infrastruktur, relativt sett mindre krav til reservemateriell/bedre kapasitetsutnyttelse osv. Gitt optimal tilpasning vil derfor en større aktør være i stand til å kunne produsere til en lavere kost enn flere mindre aktører for samme tjenesteleveranse – uavhengig av om man snakker private tilbydere eller egen drift.

Dette ble tydelig synliggjort i forbindelse med BIR Transport sin overtagelse av RenoNorden-opdraget september 2017. Oppdraget økte virksomhetens aktivitet/omsetning med ca 35% uten at det var behov for å utøke hverken kapasitet eller kostnader knyttet til administrasjon eller andre fellesfunksjoner.

Det har så langt heller ikke vært behov for å øke kapasiteten ved bilverkstedet, dvs at det i dette konkrete tilfelle har vært direkte besparelser ved å samordne oppdragene.

Normalt legger man til grunn at det oppnås bedre driftseffektivitet i privat vs offentlig regi. De fleste legger til grunn at man i det private er flinkere til å styre og utvikle virksomheten etter normale bedriftsøkonomiske modeller. Dette er likevel ikke til hinder for at en riktig organisert drift i egen regi vil kunne ha de samme muligheter til driftseffektivisering som en privat tilbyder gitt riktig styrings-/eierskapsmodell. I BIR Transport er det lagt opp til en modell som skal stimulere til bedriftsøkonomisk riktig styring og utvikling av transportvirksomheten.

Av grunner som angitt over vil BIRs administrasjon anbefale at et eventuelt anbud får et visst minstevolum. BIR Privat kan lyse ut en konkurranse om innsamling av husholdningsavfall i noen av, eller alle 8 kommuner. For å oppnå effektiv drift vil administrasjonen anbefale at kommunene tar forbehold om et visst minstevolum for å gjennomføre en effektiv renovasjon, for eksempel minst fire kommuner (uten Bergen).

5. Produkt- og tjenesteutvikling

Ved bruk av anbud legges det opp til en modell og struktur som kan beskrives ut fra eksisterende kunnskap mht teknologi/utstyr og driftsform på det tidspunkt da anbudsbeskrivelsen utformes. Endringer av tjenester eller utstyr i anbudsperioden vil medføre ekstra kostnader. I en anbudssituasjon vil en normalt benytte samme innsamlingskjøretøy over en kontraktsperiode på 5-7 år, før alt evt skiftes ut ved neste kontrakt. Denne situasjonen kan virke begrensende i forhold til å utvikle/utnytte og ta i bruk ny teknologi dersom nye behov oppstår i perioden. Slike endringer av avtalte leveranser vil kreve betydelig administrativ og operasjonell kapasitet underveis i kontraktsperioden.

Ved egen drift vil man ha en kontinuerlig fornyelse av utstyr og bilpark. Også i dette tilfellet er det forhandlinger mellom bestiller og utfører, og avtaler skrives, men erfaringsmessig er det her enklere og rimeligere å teste ut nye løsninger, endre og tilpasse nye rutiner, og fortløpende evaluere og optimalisere driften. I Grønn Strategi ønsker Bergen kommune å fase ut fossile kjøretøy i Bergen sentrum, og derfor kjøper BIR Transport nye kjøretøy med ny teknologi etter hvert som det kommer på markedet.

I de kommende årene skal BIR i henhold til gjeldende avfallsstrategi utrede og teste ut innsamling av glass/metall, tekstiler, men aller mest inngripende; matavfall fra husholdninger. Dette vil kreve ulike løsninger for spredt- og sentrumsbebyggelse og det vil være behov for å prøve og teste seg fram til gode løsninger.

6. Beredskap

Utfordringsbildet knyttet til beredskap kom tydelig til syne i forbindelse med konkursen i Reno Norden. Ulike avfallsselskap som hadde kunnskap om og erfaring fra avfallsinnsamling og god «bestillekompetanse» kom godt ut av det.

For BIR var det av avgjørende betydning at man både hadde kompetanse, kapasitet og erfaringsgrunnlag til raskt å inkorporere det konkursrammede oppdraget i egen virksomhet. Motsatt erfarte man at Oslo – som ikke hadde noen innsamlingskompetanse i organisasjonen – ble hardt rammet av konkursen i Veireno.

Det er derfor ganske åpenbart at innsamlingsaktivitet og kompetanse i egen organisasjon er helt avgjørende for å finne gode, og ikke minst økonomisk akseptable løsninger når denne type hendelser inntreffer.

Sykkel-VM i Bergen medførte en stor og omfattende begrensning og omlegging av BIRs virksomhet. BIR deltok med mange sentrale personer i planlegging og gjennomføring av konkurranseperioden og kundene opplevde lite problemer med våre tjenester.

Noen ganger rammer ulykken uten forvarsel. Innsamlingsbilene som renoverte Fjell kommune ble rammet av brann i en garasje for noen år siden. BIR omdisponerte en del biler og mannskaper og sikret at renovasjonen fortsatte. En kan argumentere for at dette er lettere å gjøre om en andel av innsamlingen foregår i egenregi, og ikke er kontraktstyrt.

7. Kompetanse; Bestiller- og utførerkompetanse

Det har vært en vanlig oppfatning at renovasjon, dvs innsamling av husholdningsavfall er rimelig enkelt og vel egnet for konkurranseutsetting. Siste års problemer med to spektakulære konkurser; VeiReno i Oslo og RenoNorden med kontrakter over hele landet, har synliggjort at moderne renovasjon er en kritisk samfunnsoppgave og et komplekst fag. Problemene har synliggjort at kommunen må besitte høy kompetanse *som bestiller* for å gjennomskue anbydere som ikke er kvalifisert. De som skal gjennomføre oppdraget, (uansett om anbud eller egen drift) må ha kompetanse for å planlegge og gjennomføre innsamlingen. Konkursene viste også at konkurranse om anbud kan føre til at tilbyderne gjør grep som er svært vanskelig å gjennomskue før kontrakten er inngått (BIR fant f.eks at gamle chassis var flyttet over på nye biler og i forhandlinger med konkursboet framkom det leasingkontrakter som ikke var bærekraftige og finansielt sterkt kritikkverdige).

Kommuner som baserer seg på anbud må ha kompetanse på de formelle anbudsprosedyrene, men også kunne beskrive oppgaven og stille relevante krav til tilbyder. De færreste bestillere av innsamlingstjenester besitter kompetanse til å drive ruteplanlegging, det overlates til utfører.

BIR har i mange år hatt en delt modell, der Bergen kommune har vært betjent av BIR Transport AS med egne ansatte. BIR Transport har en kontrakt med BIR Privat AS som regulerer avtaleforholdet.

Innsamling av husholdningsavfall i de 8 andre kommunene har vært konkurranseutsatt. Reno Norden var inne i sin andre periode for dette oppdraget da de gikk konkurs.

Innsamling i egen drift krever egen administrasjon og ansatte med riktig kompetanse.

Anbud

Den vanligste måten å samle inn husholdningsavfall har vært gjennom anbud, og dette har fungert greit i mange år. Mange mindre kommuner og IKS ønsker ikke bygge opp egen driftsorganisasjon.

Egen drift

Noen kommuner og IKS vurderer at de er sårbare dersom de ikke har en viss andel av transportutstyr og egne ansatte, noe som taler for egen drift.

Vedlegg 1

ese 2017-10-31

Innsamling i egen regi eller konkurranseutsetting?

Av Erland Staal Eggen, EDC AS

En analyse av 31 offentlige renovasjonsselskap har ikke påvist signifikante forskjeller i kostnadseffektivitet mellom innsamling i egen regi og konkurranseutsetting. Graden av kundetilfredshet og arbeidsmiljøet ser heller ikke ut til å påvirkes.

Analysen er basert på virksomhetsdata og tilfredshetsmålinger som i hovedsak gjelder året 2015. Graden av konkurranseutsetting er beregnet ved å ta andelen av de samlede kostnadene til innsamling som er ført som «kostnader til underleverandører på langsiktig kontrakt». Kostnadseffektiviteten er beregnet ved å sammenlikne faktiske årskostnad til innsamling med en «budsjettkostnad» som hensyntar alle de viktigste kostnadsdriverne. Disse omfatter blant annet kjørte kilometer, henteavstand og hindringer for renovatørene, hentefrekvens, antall fraksjoner, beholderstørrelse pr. kunde og kjøreforholdene i området, og de inkluderes i «budsjettkostnaden» til en midlere pris som er lik for alle deltakerne i analysen. Virksomheter med lav kostnad i forhold til denne budsjettkostnaden antas å ha høyere driftseffektivitet enn de som har høy kostnad i forhold til budsjettkostnaden.

EDCs analyse viste at det ikke var noen statistisk sammenheng mellom grad av utsetting av innsamlingsaktiviteten og driftseffektivitet. Det betyr at høy driftseffektivitet for innsamling kan oppnås både ved utsetting og i egen regi.

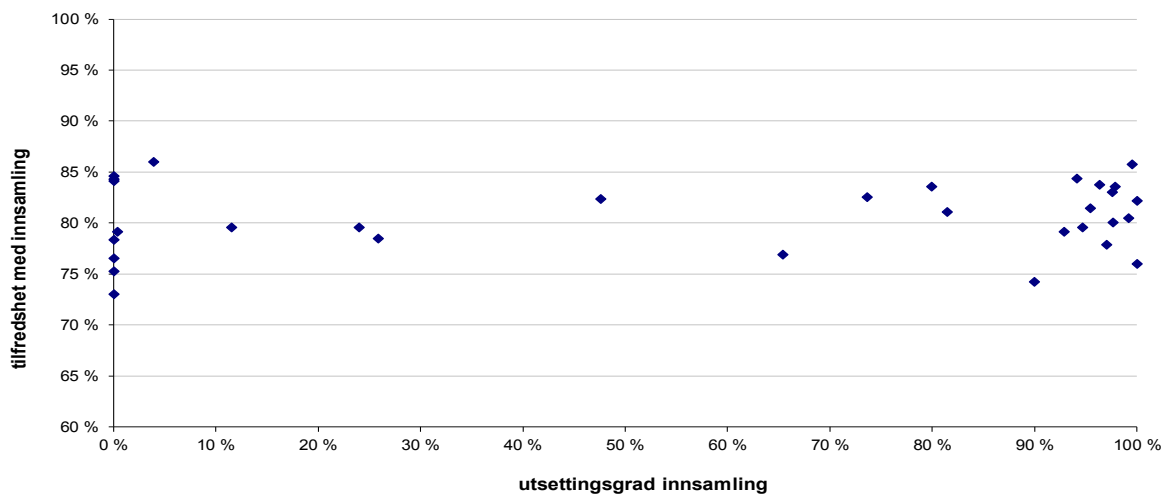
Det ble også foretatt identiske kundetilfredshetsmålinger for de 31 virksomhetene, og et av spørsmålene var:

«Kommunen/ virksomheten samler inn husholdningsavfall med jevne mellomrom. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med henting av husholdningsavfallet?»

EDCs analyse viste at det ikke var noen signifikant statistisk sammenheng (korrelasjon) mellom kundenes tilfredshet med innsamlingen og utsettingsgraden. Det betyr at konkurranseutsetting eller innsamling i egen regi ikke påvirket kundenes tilfredshet på noen systematisk måte.

Analysen er illustrert i figuren hvor den prosentvise andelen av respondentene som var godt- eller svært godt fornøyd med innsamlingen er vist langs den vertikale akse, og andelen av aktiviteten utført på langsiktig kontrakt langs den horisontale. Det er flere observasjoner som ligger i den vertikale akse. Dette er virksomheter som utførte innsamlingen helt i egen regi (0% utsetting). Vi finner to virksomheter med 86% tilfredshet da målingen ble utført; den ene med 5% og den andre med 100% utsetting.

Det kan også være verdt å merke seg at heller ikke en arbeidsmiljøindikator som er beregnet på basis av fravær, turn-over, arbeidsulykker osv ikke har noen signifikant samvariasjon (korrelasjon) med utsettingsgrad.



korrelasjon **0,14**

Figur: Innsamling - andelen fornøyde og svært godt fornøyde kunder som funksjon av utsetningsgrad.