



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 STD

Handelshøyskolen
Veileder Frode Alfnes

Offentlig anbudskonkurranse:

Hva kan vi lære av Veireno-caset?

Eva Elverud Skålnes

Økonomi og administrasjon
Handelshøyskolen

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som siste delen av mastergradsutdanningen i økonomi og administrasjon ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven utgjøre 30 studiepoeng og markerer slutten på mastergraden min.

Takk til Frode Alfnes som har vært veilederen min, og som har gitt konstruktive tilbakemeldinger og gode innspill underveis i prosessen.

Jeg vil takke alle som har stilt opp på intervju og som har delt kunnskapen sin med meg. Ønsker også å takke de som har bidratt med annet materiale til oppgaven som dokumenter, rapporter, sakspapirer og kontrakter.

Til slutt vil jeg takke venner, familie og samboer for støtte og innspill. Takk til Camilla, tante Eli og onkel Dag for korrektur og innspill på oppgaven. Til slutt en spesiell takk til Anne for å holde ut med meg i tid og utider, med diskusjon, korrektur og oppgavestruktur.

Ås, 14.05.2018

Eva Elverud Skålnes

Abstract

This thesis is a case study on Renovasjonsetaten in Oslo municipality and their tender agreement with Veireno AS. The purpose of the case study is divided in two. The first purpose is to *explain how public tender competitions are conducted in Norway*. The second purpose is to *draw lessons from tender competitions conducted by Renovasjonsetaten in Oslo municipality in 2015 and the subsequent bankruptcy of the tender winner Veireno AS in 2017*.

There have been conflicting opinions about whether Oslo municipality should carry out the renovation service internally in the municipality or continue to announce the service on tender. Following an assessment process, Oslo municipality chose to enlist the service for the fifth time, and Veireno was awarded the contract. There were eventually various complications related to the quality and efficiency of the delivery, and several breaches of the Working Environment Act were revealed. When the Renovasjonsetaten discovered this, they did not see any possible withdrawal from the contract, as a termination of the contract, most likely would have resulted in major compensation claims towards the supplier. In the end, Veireno went bankrupt and a business transfer was carried out, where Renovasjonsetaten itself took over operational responsibility for the service.

The thesis will explain why different risk factors can be viewed in collective and not evaluated separately, exemplified by the Veireno-case. Low impact within several smaller risk factors can in total lead to low quality and efficiency in the tender, and in worst case bankruptcy, as was the outcome of the Veireno-case. Mapping every risk and observe them during the project are therefore important measures. It is also explained why it is vital to set good allocation criterias and reasons why it is difficult to inquire good qualification criterias. On this basis we see that changes must be applied to the way the weighting of price is done in connection with the announcement of tender in waste disposal industry. Less intensified price war will probably find that miscalculations are reduced, and the loss is contained, although the supplier will still be faced with risk of becoming a victim of "the winner's curse". If there is a disturbingly low-price offer, as in the Veireno-case, it is beneficial to have good procedures for how this problem should be solved. Veireno (and RenoNorden) have taught us that the employer should always have a contingency plan regardless of how stable the market is and regardless of the size of the suppliers. There is always a risk of bankruptcy and it is therefore important to carry out adequate management and assessment of risk associated with implementation and contingency planning. Finally, we will consider why in some cases it is more profitable for public services to execute waste disposal operations directly, while for others it may be worthwhile to operate with tenders. The reason for this is that the risk of each municipality's use of tenders will vary, and the task will explain some factors that can be recorded.

Sammendrag

Denne oppgaven er en casestudie av Renovasjonsetaten i Oslo kommune og deres anbudskontrakt med Verieno AS. Formålet med casestudien er todelt. Det første formålet er å *redegjøre for hvordan offentlig anbudskonkurranser gjennomføres i Norge*. Det andre formålet er å *trekke lærdom fra anbudskonkurransene gjennomført av Renovasjonsetaten i Oslo kommune i 2015 og den etterfølgende konkurransen med anbudsvinneren Veireno AS i 2017*.

Det har vært delte meninger om hvorvidt Oslo kommune skulle utføre renovasjonstjenesten internt i kommunen eller fortsette å utlyse tjenesten på anbud. Etter en vurderingsprosess valgte Oslo kommune å utlyse tjenesten for femte gang, og Veireno ble tildelt kontrakten. Det oppstod etterhvert flere komplikasjoner knyttet til kvaliteten og effektiviteten på leveransen, og det ble avdekket flere brudd på arbeidsmiljøloven. Da Renovasjonsetaten oppdaget dette så de ingen vei ut av kontrakten, da en heving av kontrakten mest sannsynlig ville medført store erstatningskrav ovenfor leverandør. Til slutt gikk Veireno konkurs, og det ble gjennomført en virksomhetsoverdragelse hvor Renovasjonsetaten selv tok over ansvaret for driften av tjenesten.

I oppgaven vil det bli redegjort for hvorfor ulike risikofaktorer må ses på samlet og ikke vurderes hver for seg, eksemplifisert ved Veireno-caset. Lav uttelling innen flere mindre risikofaktorer kan samlet føre til lav kvalitet og effektivitet i anbudet, og i verste fall konkurs slik som ble utfallet i det omtalte caset. Å kartlegge hver eneste risiko og følge de opp underveis i prosjektet er derfor viktige tiltak. Det blir også redegjort for hvorfor det er viktig å sette gode tildelingskriterier og årsaker til at det er vanskelig å sette gode kvalifikasjonskrav, og på bakgrunn av dette ser man at det må gjøres en endring i måten vektingen av pris gjøres i forbindelse med anbudsutlysning i renovasjonsbransjen. Ved en mindre tilspisset priskrig vil man antakeligvis oppleve at feilkalkuleringer reduseres og at tap begrenses, selv om leverandørene fremdeles vil stå ovenfor risikoen for å bli offer for «vinnerens forbannelse». Oppstår det et urovekkende lavt pristilbud, som i Veireno-caset, lønner det seg å ha gode prosedyrer for hvordan denne problematikken burde løses. Veireno (og RenoNorden) har lært oss at oppdragsgiver alltid bør ha en beredskapsplan uansett hvor stabilt et marked er og uavhengig av størrelsen på leverandørene. Det er alltid fare for at en konkurs kan oppstå, og det er derfor viktig å gjennomføre tilstrekkelig styring og vurdering av risiko tilknyttet gjennomføring og beredskapsplanlegging. Til slutt går vi nærmere inn på hvorfor det i en del tilfeller det er mer lønnsomt for det offentlige å drive i egenregi, mens det for andre kan det lønne seg å operere med anbud. Årsaken til dette er at risikoen for hver kommunenes bruk av anbud vil variere, og det blir i oppgaven redegjort for noen faktorer som kan spille inn.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Innholdsfortegnelse	iv
1 Introduksjon	2
1.1 Bakgrunn av tema.....	2
1.2 Oppgavens struktur	3
1.3 Formulering av formål.....	4
1.4 Avgrensning av oppgaven	5
2 Teori.....	6
2.1 Offentlig økonomi.....	6
2.2 Ulike synspunktene på konkurranseutsetting.....	6
2.2.1 Hva er konkurranseutsetting.....	8
2.2.2 Konkurranseutsetting; en voksende og avtagende metode	8
2.2.3 Konkurranse i markeder	10
2.3 Introduksjon om anbud og viktige anbudsbegreper	11
2.3.1 Viktige anbudsbegreper	12
2.3.2 Terskelverdier – Offentlige anbud.....	14
2.3.3 Anskaffelsesprosessen.....	17
2.4 Risikostyring	18
2.5 «New Public Management»	22
2.5.1 Benchmarking.....	23
2.6 Strategier og spillteori	24
2.6.1 Hva er «Winner's Curse»?	25
3 Metode	28
3.1 Valg av metode og forskningsdesign.....	28
3.2 Intervju	30
3.3 Datainnsamling.....	30
3.3.1 Intervjuprosessen og utvalg	31
3.3.2 Annenhåndsdata	32
3.4 Vurdering av validitet og reliabilitet.....	33
4 Renovasjon i Norge.....	36
4.1 Renovasjon i norske kommuner.....	37
4.2 Renovasjonsgebyr i de 20 største kommunene	40
5 Presentasjon av case	42
5.1 Oppsummering: Veireno-casets historikk.....	42
5.2 Om Oslo kommune og Renovasjonsetaten.....	43

5.2.1	Renovasjonsetatens historikk med anbudskurranseutsetting.....	43
5.2.2	Renovasjonskontrakt: fjerde og femte generasjon.....	46
5.3	Anbudsgiverne.....	47
5.3.1	Om Veireno AS.....	48
5.3.2	De andre tilbyderne i anbudet.....	49
5.4	Casets hendelsesforløp.....	53
5.4.1	Oppstartsproblemer.....	56
5.4.2	Klageomfanget.....	57
5.4.3	Slutten for Veireno AS.....	61
6	Analyse og diskusjon.....	64
6.1	Endring fra fjerde til femte generasjons renovasjonskontrakt.....	64
6.2	Renovasjonsgebyrer i utvalgte kommuner.....	66
6.3	Marked og konkurransefortrinn.....	70
6.3.1	Prising som konkurransefortrinn.....	70
6.3.2	Kostnadsberegninger og konkurransefortrinn.....	71
6.4	Avvisningsgrunn.....	73
6.5	Tildelingskriteriene: Hva om kriteriene var vektet annerledes?.....	75
6.6	Risikovurdering.....	76
6.6.1	Elementer fra anskaffelsesprosessen.....	77
6.6.2	Bekymringer: én leverandør, kompetanse, erfaring og skiftordning.....	80
6.6.3	Veirenos pristilbud: for lav buffer?.....	85
6.6.4	Lav risiko for konkurs i et forutsigbart marked.....	86
7	Vurdering og konklusjon.....	88
7.1	Vurdering og oppsummering.....	88
7.1.1	Kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og pris.....	90
7.2	Hva kan vi lære?.....	91
7.2.1	Husholdningsavfall: Privat eller offentlig regi?.....	93
7.3	Videre forskning.....	93
8	Litteraturliste.....	94
9	Vedlegg.....	i
9.1	Vedlegg 1: Terskelverdier.....	i
9.1.1	Terskelverdi Del I.....	i
9.1.2	Terskelverdi Del II.....	ii
9.1.3	Terskelverdi Del III.....	iii
9.1.4	Terskelverdi etter FOA 2016.....	iii
9.2	Vedlegg 2: Anskaffelsesprosessen.....	iv

9.2.1	Behovsavklaring og konkurranseforberedelser.....	iv
9.2.2	Konkurransegjennomføring.....	viii
9.2.3	Kontraktsoppfølging	xi
9.3	Vedlegg 3: Oslo kommune fordelt i område A, B, C og D.....	xii

FIGURLISTE

Figur 1: Prosentandel per år av kommuner som innførte anbudskonkurranse på én eller flere tjenester, samt prosentandel på renovasjonstjenester, per år.	10
Figur 2: Anskaffelsesprosessen.	17
Figur 3: Risikomatrise	20
Figur 4: Tildelingskriterier fra fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakt	46
Figur 5: Prisvariasjon i anbudet	48
Figur 6: Fremdriftsplanene for anskaffelsesprosessen.	54
Figur 7: Korrigert fremdriftsplanene for anskaffelsesprosessen.....	55
Figur 8: Nøkler på avveie.....	57
Figur 9: Overfylte søppelbøtter i Oslo.....	57
Figur 10: Renovasjonsbilene til Veireno.....	58
Figur 11: Klageomfanget på avfallspunktene per adresse i Oslos gater.	59
Figur 12: Veireno AS sine brudd på arbeidsmiljøloven. Antall renovatører som har jobbet over 13 timer per uke	60

TABELLISTE

Tabell 1: Kommuner som benytter tilbud helt eller delvis på tjenester, oppgitt i prosentandel og antall (i parentes).	9
Tabell 2: Oppsummering av offentlige tilbudskonkurranse på verdier over 100 millioner, basert på anskaffelsesforskriften 2006.	16
Tabell 3: Sammenligning av terskelverdiene fra anskaffelsesforskriften, 2006 og 2016.	16
Tabell 4: Kostnader og innsparing av restavfall for område A, B, C og D. Tallene er oppgitt i millioner kroner og prisindeksen er justert etter prisen i 1998.	44
Tabell 5: Nøkkeltall for REN.	44
Tabell 6: Nøkkeltall: Veireno AS (Oppgitt i 1000).	49
Tabell 7: Nøkkeltall: Norsk Gjenvinning-konsernet (NOK 1.000.000)	50
Tabell 8: Nøkkeltall: RenoNorden konsernet (NOK 1.000.000)	51
Tabell 9: Nøkkeltall: Bentzen transport AS (NOK 1.000)	51
Tabell 10: Nøkkeltall: Retur AS (NOK 1.000)	52
Tabell 11: Nøkkeltall: Transportsentralen Oslo AS (NOK 1.000)	52
Tabell 12: Nøkkeltall: Hoff Transport AS (NOK 1.000).	53
Tabell 13: Oppdragets omfang: Demografi og abonnementsinformasjon.	56
Tabell 14: Klager fra bydelene i Oslo.	58
Tabell 15: Tabellene viser gebyrinntekt og avfallsmengden fra 2001-2017.	66
Tabell 16: Avfallsgebyret merket etter høyest og laves årsgebyrgebyr	67
Tabell 17: Differansen mellom årsgebyrene til offentlige og private aktører.	68

1 INTRODUKSJON

1.1 BAKGRUNN AV TEMA

Et av anbudene som har fått mye mediedekning de siste årene er avfallshenting i Oslo kommune¹ i perioden 2015-2017. Renovasjon og avfallshåndtering på anbud har tidligere vært av minimal interesse for mediene og allmennheten. Tjenesten går ubemerket og vi nordmenn forventer at avfallet blir hentet, noe som vanligvis skjer. Det er først når det oppstår komplikasjoner dette får fokus, og det var nettopp det som skjedde ved kontraktsoppstarten for Veireno i 2016.

«Kommunene er samfunnets viktigste velferdsprodusenter og forvalter betydelige ressurser på vegne av innbyggerne» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Forvaltning av ressurser på best mulig vis på vegne av innbyggerne er ikke en lett oppgave, og krever god kontroll fra det offentlige. Skal det offentlige i fremtiden klare å ha god kontroll på ressursene de sitter inne med, må målsettingen for forvaltningen være å minimere risikoen for mislykkede og overprisede prosjekter. En måte å få ned kostnadene er gjennom anbudskonkurranse. Dette krever kunnskap og kontroll, samtidig som det kan minimere eller redusere risikoen for kvaliteten av utførelse av tjenester. Casestudien viser hvor komplisert og katastrofalt et anbud kan ende for en offentlig instans, dersom en eller flere momenter går galt. Det er essensielt at «harde» tjenester som renovasjon og avfallshåndtering, som det offentlige er ansvarlig for å forvalte etter lov, går etter planene (Forskrift om renovasjon, 2012). Selv om denne hendelsen gikk galt har det i mange år vært tjenester på anbud i det offentlig som har fungert som planlagt (Renovasjonsetaten, 2004).

På slutten av 1990-tallet ble det debattert om man skulle innføre en ny lov om anbudskonkurranse i offentlige instanser i Norge. I forbindelse med debatten ble det gjennomført en undersøkelse. Formålet med undersøkelsen var å utforske kostnadene av anbudskonkurranse ved administrasjon, opplæring og drift i det offentlige. Den så også på kostnader forbundet med at det offentlige ikke lenger hadde monopol på markedet, og at kostnadene ved tjenestene derfor ville bli redusert. Undersøkelsen viste at det både var fordeler og ulemper ved å sette tjenester på anbud og at det kunne være lønnsomt i varierende grad avhengig av ulike parametere (Aanesen et al., 2000).

¹ I oppgaven brukes Oslo kommune og Renovasjonsetaten om hverandre. Renovasjonsetaten vil også bli referert til som REN. Vær i imidlertid oppmerksom på at Renovasjonsetaten er en etat under Oslo kommune, og kan ha egne spesifikke henvisninger.

Siden den gang har bruken av anbud ekspandert i omfang og hyppighet, ikke bare i Norge, men også i Europa generelt. Det har medført at nye lover og regler har blitt innført de siste 20 årene. Denne trenden eller reformen viser at det offentlige er et skritt nærmere måten det private organiserer sine virksomheter på, ved å tenke mer på lønnsomhet og kostnadsminimering (Hansen & Negaard, 2006). Denne tankegangen blir også diskutert i «New Public Management» (NPM). NPM bygger på at det offentlige skal bli mer lik det private ved å adoptere flere av deres prinsipper innen økonomisk styring (Hood, 1991). Det er også mulig å se at det private markedet har nærmet seg det offentlige på noen økonomiske områder. Skal det offentlige fortsette denne trenden mot NPM er det viktig at det gjøres til det beste for samfunnet. «Kommunene er samfunnets viktigste velferdsprodusenter»² og innbyggerne har krav på at de nødvendige oppgavene blir prioritert, og utført på en tilfredsstillende måte.

Det er ikke lenger bare det offentlige som har fokus på renovasjon, det er blitt mer utbredt blant private virksomheter også. Å sette renovasjonstjenesten ut på anbud kan være fordelaktig. Det skapes da konkurranse i markedet, noe som kan føre til reduksjon av kostnadene på tjenesten publikum tilbys, i stedet for at det offentlige økonomisk ukritisk drifter en tjeneste. Fokuset på det grønne skiftet har økt ansvaret som både private og offentlige virksomheter har overfor samfunnet. Det at renovasjon blir satt på anbud på det åpne markedet kan føre til at Norge som nasjon klarer å jobbe samlet mot en mer effektiv sirkulærøkonomi. Med gode renovasjonsordninger kan Norge reduserte utgifter og skape inntektskilder.

1.2 OPPGAVENS STRUKTUR

Oppgaven er todelt. Første del omhandler temaet anbudskonkurranse i offentlig sektor generelt. Det blir sett på hvordan praksisen er generelt når en anbudskonkurranse utføres, og på hvordan risiko blir håndtert. Den andre delen er en casestudie som ser på avtalen mellom Renovasjonsetaten og Veireno AS³. Casestudien undersøker hvordan anbudsprosessen ble gjennomført, for å kunne ta lærdom av hva som fungerte bra og hva som kunne ha vært gjort annerledes. Fokuset i casestudien er på anskaffelsesprosessen frem til kontraktinngåelse. Det blir også diskutert hvordan kunnskapen fra dette caset kan benyttes i senere anbudsprosesser.

Innledningsvis vil jeg presentere hva formålet med oppgaven er, samt nødvendige avgrensninger. Deretter følger teoridelen som tar for seg konkurranseutsetting og anbud i

² Jf. to avsnittet ovenfor, (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

³ Veireno AS vil vider i oppgaven bli referert til som Veireno eller VR.

offentlig sektor. Jeg vil her gå inn på reglene og viktige begreper for gjennomføring av anbud og anskaffelsesprosessen generelt. Det blir gjort rede for «New Public Management», strategier og spillteori, der teorien om «Winner's curse» blir presentert. Metodekapittelet forklarer valg av metode, forskningsdesign og utførelsen av datainnsamlingen. Når metodekapittelet er presentert går jeg inn på renovasjon i Norge. Det blir gitt bakgrunnsinformasjon om hvordan renovasjonsutførelsen fungerer i Norge og noen kommuner i Norge, som det er relevant å sammenligne med Veireno-caset senere. I tillegg blir det presentert informasjon om renovasjonsgebyrer. I casedelen blir det fremstilt en kort oppsummering av hendelsesforløpet til caset, etterfulgt av informasjon om Oslo kommune, kontrakten og anbudsgiverne. Det blir en omfattende utredning av casets historikk for at leseren skal få forståelse av omfanget av hendelsen. I analyse og diskusjon blir funnene presentert og diskutert, i lys av dataene og litteraturen. Helt til slutt i oppgaven blir det en oppsummering og en konklusjon.

1.3 FORMULERING AV FORMÅL

Formålet med oppgaven er å belyse risikofaktorer i en offentlig anbudskonkurranse, og gi kunnskap til de som ønsker å utføre store offentlige anbud, spesielt innenfor renovasjonssektoren i storbykommuner i Norge. Det gjøres ved å trekke linjer fra teori om offentlig anbudskonkurranse opp mot avtalen mellom Renovasjonsetaten og Veireno AS i tidsrommet 2013-2017.

Oppgaven vil i tillegg gi et innsyn i avfalls og renovasjonsindustrien i Norge, og vise hvordan beregningen av kostnader og identifisering av risikofaktorer virker inn på beslutninger i anskaffelsesprosessen. Delmålene med oppgaven er som følgende:

Del 1. Redegjøre for hvordan offentlig anbudskonkurranser gjennomføres i Norge.

Del 2. Trekke lærdom fra anbudskonkurransene gjennomført av Renovasjonsetaten i Oslo kommune i 2015 og den etterfølgende konkurransen med anbudsvinneren Veireno AS i 2017.

Oppgaven kan bidra til bedre kunnskap om offentlige og private virksomheters transporttjenester for husholdningsavfall, og dermed resultere i forbedringer i offentlige anskaffelsesprosesser i renovasjonssektoren.

1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN

I studiet blir det ikke tatt stilling til private anbud med mindre private anbud er nevnt skriftlig. Det blir heller ikke analysert og drøftet hendelser som har skjedd i caset etter kontraktsinngåelse, med unntak av noen få risikofaktorer. Casets hele forløp vil bli gjennomgått i kapittel «5. Presentasjon av case», men hendelser etter kontraktsinngåelse vil ikke bli vurdert under analyse- og diskusjonskapitlet.

Anbudskonkurranse av tjenester i det offentlige og private utføres på ulike måter, da det er ulike forskrifter, lover og regler som gjelder. I 2016⁴ kom det en ny forskrift som skiller på anbud mellom statlig og kommunale anbud, der summen av anbudet overskrider en viss størrelse. Forskriften trådte i kraft i 2017 som er etter at caset i denne oppgaven var avsluttet, og forskriften gjøres derfor ikke gjeldende for caset, men blir tatt med i vurderingen under aktuelle intervjuer som er tilknyttet den nye forskriften (Anskaffelsesforskriften, 2006). Da dette ikke er en juridisk studie blir ikke tunge juridiske dokumentasjon lagt ved, med mindre det er vesentlig for studien. I teoridelen går jeg nærmere inn på lover, forskrifter og veiledning til forskrift, med hensyn til utlysningen av anbud.

⁴ Forskriften trådte i kraft i 2017.

2 TEORI

I teorikapittelet gjøres det rede for teorien som er benyttet og relevant for oppgavens to formål. Den første delen tar for seg offentlig økonomi, da det er en forskjell i måten offentlige og private håndterer økonomien. Neste del er introduksjon om konkurranseutsetting (anbudskonkurranse) og anbud i offentlig sektor. Her blir det kort forklart hva anskaffelsesprosessen er og hva inndelingene til anskaffelsesforskriften innebærer og andre anskaffelsesfaglige temaer. Før det går inn på risikostyring, «New Public Management» og strategi og spillteori.

2.1 OFFENTLIG ØKONOMI

I boken «Økonomi på tvers» forteller Svein Kolstad Hansen om at det offentlige ikke er en virksomhet som har økonomisk verdiskapning som et mål i seg selv, slik private virksomheter har. Offentlige virksomheter ønsker å ha god økonomistyring for å ivareta moralske, sosiale og etiske verdier og prinsipper. Oppgaven deres er ikke å tjene penger, og de er lovpålagt å ikke ta mer for tjenesten enn at det dekker selvkosten av driften. I nyere tid tvinges det offentlige å bli mer kostnadsbevisste, slik at de kan forvalte ressursene best mulig. På overordnet nivå skal likviditeten være god nok til å betjene løpende utgifter og soliditeten skal være god nok til å kunne gjennomføre investeringer når det er nødvendig. Dette er likt som i private virksomheter.

Allerede i 2006 og årene før var privat og offentlig virksomheter i ferd med å nærme seg hverandre i varierende grad. Dette gjaldt i hovedsak måten virksomhetene utførte og organiserte sine oppgaver på. Private virksomheter så det i større grad enn tidligere som fremtidsrettet å ta hensyn til samfunn og miljø i forretningsmodellene sine. Det offentlige retter seg mer og mer etter de privates økonomistyring. Det er likevel fremdeles store forskjeller på en offentlig og privat virksomhet (Hansen & Negaard, 2006). New Public Management er en av grunnene til at offentlige virksomheter nærmer seg den private måten å styre virksomheter på.

2.2 ULIKE SYNSPUNKTENE PÅ KONKURRANSEUTSETTING

Rundt 2000-tallet var det mange som hadde ulikt syn på konkurranseutsetting (anbudskonkurranse), og slik er det fremdeles i dag. På den ene siden ble det lagt vekt på at konkurranseutsetting var synonym med privatisering, og at dette var negativt for den norske stat. En av grunnene til at det var negativt (også i nyere tid), er at områder der det er størst

gevinst er konkurranseutsatt eller privatisert. Områdene som ikke er utsatt er ofte «myke tjenester» som eksempelvis barnehage, skole og omsorgssektoren, som er arbeidsintensive. Det er lite effektivitet blant offentlige ansatte siden motivasjonen deres skapes av innholdet av jobben. Videre argumenteres det for at en større prosentandel av kontraktsverdien kan bestå av kostnader som planlegging, kontroll og oppfølging. Anbud på offentlige oppgaver blir det motsatte av vertikal integrasjon. Det blir en reduksjon av politisk styring, og kontrakten er det eneste som regulerer forhold mellom det offentlige og tilbyderer. Dette kan føre til at deler av budsjettinnsparinger og overskuddet går på bekostning av arbeidsforhold, lønnsatser og pensjon. På den andre siden er det fokus på at anbud er sunt, at samfunnet kan få økt produktivitet og mer bærekraftige tjenester gjennom effektiv drift, god kvalitet og kostnadsutt. Konkurransen gjør at den beste egnede tilbyderer får drifte. Gjennom anbudskonkurranse blir ikke offentlig sektor monopolist på markedet, dette bidrar til at stordriftsfordeler og spesialisering er mulig siden monopol i offentlig sektor svekker og reduserer effektiviteten (Aanesen et al., 2000; Thonstad, 2013).

Rapporten fra «Fafo» i 2013 viser tydelige tegn til splittelser blant politikerne. Høyre- og venstresiden har ulike synspunktene på de fleste områdene. I forbindelse med «myke tjenester» var det stor skepsis og uenigheter til anbudsutsetting, mens tjenester som renovasjon, revisjon, drift og vedlikehold mente begge sider at var mer egnet for privat konkurranse. Effektivisering, finansiering, kvalitet, valgfrihet og lønns- og arbeidsforhold var sentrale temaer i debatten i 2013. Denne debatten ble preget av avsløringer avdekket i 2012 om «uverdige» arbeidsforhold hos noen av leverandørene. Rapporten forteller òg at det var hele 44 % av Ap- politikerne som mente at renovasjon og revisjon egnet seg for anbud (Alsos et al., 2013; Thonstad, 2013).

I skrivende stund har luftambulansetjenesten akkurat vært på anbud. Tjenesten har siden 1988 vært et kritisk tilbud i regi av det offentlige. Anbudet har blitt et kontroversielt tema på Stortinget, hvor partiet Rødt har trukket frem Veireno-caset som et skrekkeeksempelet, og på bakgrunn av blant annet dette krever annullering av anbudskonkurransen. Denne nye debatten illustrerer vanskeligheten med anbud og risikoen som kommer med, som eksempelvis jobbsikkerhet, habilitet og faren for kvalitet og effektivitet i leveransen, og viser at debatten om anbud vil fortsette også i fremtiden (Aftenposten, 2018).

2.2.1 HVA ER KONKURRANSEUTSETTING

Konkurransesetting er når tjenester eller produkter blir utlyst i en konkurranse der flere aktører har mulighet til å komme med tilbud, hvor det vil stå igjen en eller flere vinnere av konkurransen. Dette kalles en anbudskonkurranse og her kan private, offentlige eller kommersielle aktører konkurrerer om å tilby den beste driften av en tjeneste eller et produkt (Thonstad, 2013).

Det er viktig å vite at det er forskjell på begrepene privatisering og konkurranseutsetting (anbudskonkurranse), fordi mange forveksler begrepene og tror de betyr det samme. Privatisering betyr endring i ansvarsforholdet. De offentlige etatene fraskriver seg ansvaret for tjenesten(e) til den private sektoren. Benyttes anbud fraskriver ikke det offentlige seg tjenesten, men overfører oppgaven til tilbydereren. Det offentlige er ansvarlig for at loven blir fulgt i forhold til arbeidsforhold, lønn osv., de er informasjonsgiver, samt at de er klageinstansen (NHO, 2018; Thonstad, 2013).

2.2.2 KONKURRANSEUTSETTING; EN VOKSENDE OG AVTAGENDE METODE

Anbudskonkurranse var knapt benyttet for 30 år siden av offentlig sektor. I dag er det blitt mer vanlig og vil trolig fortsette å være aktuelt i Norge, og resten av verden. Det virker som om folk har lettere for å sette harde- eller tekniske tjenester som veisektoren, ferjesektoren, transportsektoren og enkle innkjøp som for eksempel papir på anbud enn andre tjenester som har med omsorg å gjøre. De «myke» tjenester som helse- og sosialtjenester er mer omstridt, da innbyggere er mer skeptisk til omsorgsdelen og hvordan dette vil bli behandlet på anbud, i det offentlige. Selv om det har vært en kraftig økning av offentlige anbud de siste 20 årene, har det blitt observert en liten nedgang den siste tiden. Årsaken kan variere fra tjenester og produkter, men anbudskonkurranser vil mest sannsynlig ikke forsvinne, spesielt ikke innenfor renovasjonstjenester.

Rapportene fra 2000 og 2013 viser til økning i antall kommuner som praktiserer anbud og økning i anbud generelt. Aanesens forskningsrapport fra 2000 viser at offentlige virksomheter, som har lagt om fra direkte kjøp av varer og tjenester til anbud, hadde en netto innsparing. På et mikronivå er dette en økonomisk gevinst, ser vi på makronivå må det trekkes inn opplæringskostnader knyttet til anbud og regelverket rundt. Et anbud har både politiske-, administrative- og økonomiske konsekvenser, hvor det eksisterer fordeler og ulemper knyttet til hvert område. Datagrunnlaget i 2000-rapporten viser til at den enkelte kommune tjente på å

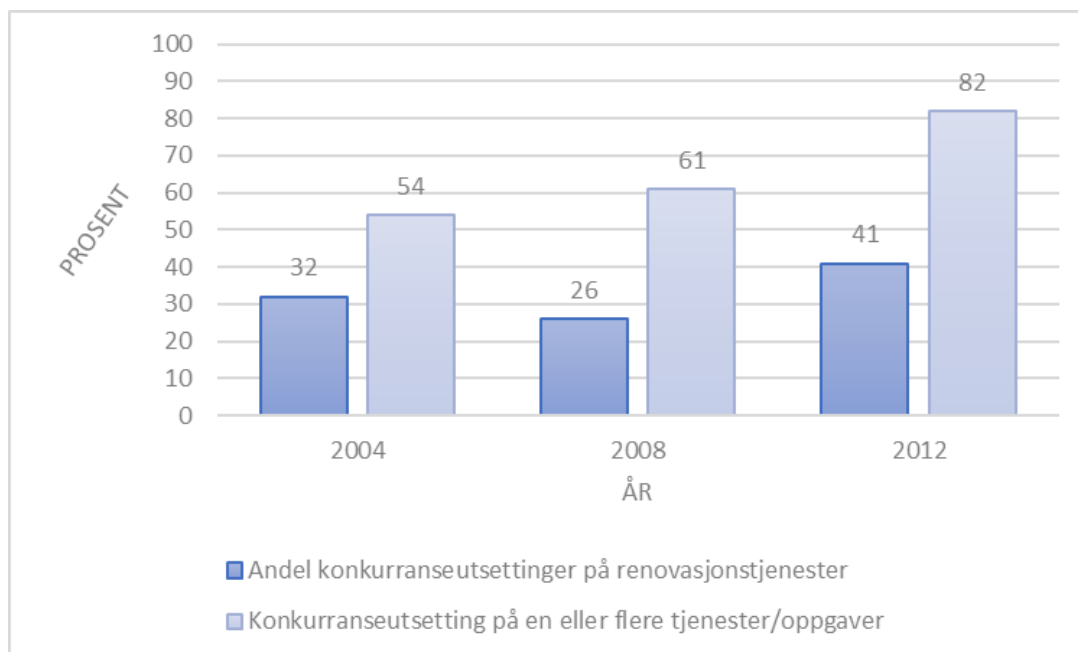
gå fra direkte kjøp til anbud. Rapporten forteller også at småkommuner har mindre private kjøp enn større kommuner. En hypotese er at kommuner med dårlig økonomi er mer åpen for anbud enn kommuner med bedre økonomi, men det ble ikke funnet korrelasjon mellom disse faktorene i denne rapporten (Aanesen et al., 2000).

Tabell 1: Kommuner som benytter anbud helt eller delvis på tjenester, oppgitt i prosentandel og antall (i parentes).

	2004	2008	2012
Prosent innført konkurranseutsetting på en eller flere oppgaver	54,1 (179)	60,6 (191)	82,1 (275)
Andel innført konkurranseutsetting innenfor:			
Revisjon	2 (5)	18 (55)	20 (68)
Administrative tjenester	5 (18)	3 (8)	9 (29)
Grunnskole/undervisning	0 (1)	0 (1)	0 (1)
Barnehager	2 (8)	3 (10)	7 (22)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0 (1)	0 (1)	2 (8)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5 (15)	4 (14)	7 (23)
Pleie- og bistand i hjemmet	2 (7)	3 (9)	7 (24)
Boligbygging og boligutleie	15 (51)	13 (42)	28 (92)
Drift og vedlikehold av kommunale veier	38 (125)	38 (120)	66 (221)
Vannforsyning	6 (19)	3 (8)	4 (14)
Renovasjonstjenester	32 (107)	26 (81)	41 (138)
Bibliotek	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Kino og kulturhus	2 (7)	3 (10)	5 (18)
Drift og vedlikehold av bygninger	14 (46)	11 (33)	19 (64)
Drift og vedlikehold av anlegg	16 (53)	11 (33)	20 (67)
N	331	315	332-335 ³⁵

Kilde: (Blåka et al., 2012).

Tabellen 1. og Figur 1. viser at det har vært en økning fra 2000-tallet med offentlig anbudskonkurranse generelt i Norge og i renovasjonssektoren. Tabellen viser at det var en svak økning blant «myke» tjenester, og større økning blant harde tjenester. Det har vært en markant økning av kommuner som har innførte anbud på en eller flere tjenester og/eller oppgaver til 82,1 %. Dette ser vi tydelig ut av figuren. Økningen gikk fra 179 kommuner i 2004 til 275 kommuner i 2012. Ekspanderingen fra 2008 til 2012 var voldsom med nesten 22 % økning. Økningen kan tyde på at markedet var ungt og at det offentlige ikke hadde startet å prøve andre type anbud like tidlig som renovasjon (som startet på 1990 tallet).



Figur 1: Prosentandel per år av kommuner som innførte anbudskonkurranse på én eller flere tjenester, samt prosentandel på renovasjonstjenester, per år.

Kilde: (Blåka et al., 2012).

Fra 2004 til 2012 økte antallet kommuner fra 32 til 41 % som benyttet anbud på renovasjon, helt eller delvis. Renovasjonstjenester sank i 2008, men økte igjen med 15 % fra 2008 til 2012, som også er en helhetlig økning fra 2004 (Alsos et al., 2013; Blåka et al., 2012). Figuren som jeg har utformet på bakgrunn av disse dataene illustrerer denne konjunktoren. Denne svingningen kan komme av noen dårlige opplevelser med for eksempel høye renovasjonsgebyrer mellom 2004-2008 som gjør at det offentlige velger å rekommunalisere⁵. Har det vært en positiv opplevelse så virker det som om antall som benytter anbud stiger, dette kommer vi mer tilbake til senere.

2.2.3 KONKURRANSE I MARKEDER

Det er erfart at konkurranse i seg selv medfører forbedringer med hensyn på kvalitet og effektivitet, og ved å la det offentlige legge opp til konkurranse i markedet, skal det kunne være mulig å øke denne forbedringskurven. Det som kan skape problemer er når offentlige monopoler blir erstattet av private monopoler eller motsatt. Dette kan skje når det offentlige legger tjenesten ut på anbud der markedet er for lite. For at det skal være konkurranse i markedet må prisen også være høy nok til at tilbyderne ser det lønnsomt å konkurrere. Frem til 2000 viste

⁵ Rekommunalisering er når offentlige virksomheter tar tjenesten eller oppgaven tilbake fra private virksomheter for å utføre den i egenregi.

bruken av anbudskonkurranse internasjonalt seg å være kostnadsbesparende fra 10-30 % avhengig av sektor. Oppnås ikke effektiviteten, utføres ikke tjenesten/oppgaven som den skal, klandres ofte oppdragsgiver, ikke leverandør, da det er oppdragsgiver som er ansvarlig for å spesifisere kontraktsvilkårene godt nok. Det kommer også frem at anbudskonkurranser i kommuner med tett befolkningsmasse tjener best på å utsette tjenesten/oppgaven (NOU, 2000).

2.3 INTRODUKSJON OM ANBUD OG VIKTIGE ANBUDSBEGREPER

Anbud er et bindende tilbud, gitt av en part som trenger en leveranse eller tjeneste utført. Tilbudet handler om å levere en tjeneste eller vare, eller utføre et arbeid med de gitte bestemmelsene som står skrevet i tilbudsutlysningen. Det er hensiktsmessig med anbud for å skape markedskonkurranse og for å få en billigst mulig pris eller de beste vilkårene. Det varierer hvordan anbudets betingelser vurderes, noen ganger vektlegges pris mest og da vil tilbudet med lavest pris bli vinner av anbudet. Andre ganger vektlegges for eksempel kvalitet eller tidsbruk mest. Betingelsene vil normalt være spesifisert skriftlig i anbudet. Et anbud kan være lukket eller åpent. Er det åpen innbydelse vil det være til en uspesifisert krets, mens er den lukket blir innbydelsen sendt til bestemte leverandører (Hugsted, 2014).

Anbudsregler er forskjellige fra offentlig sektor til privat sektor. Det offentlige har derfor egne anbudsregler, og reglene rundt anbudet varierer avhengig av størrelsen på tjenesten eller produktet. Hovedregelen for kontraktstildeling for offentlig anskaffelser er på EØS-nivå, dette er for tilbud som overskrider terskelverdiene og da skal anbudskonkurranse benyttes⁶ (Anskaffelsesforskriften, 2006; Krüger, 2014a). Anbudene for offentlig sektor er delt inn etter forskriftens inndeling med unntak av bygg og anleggskontrakter fra forskriften om offentlige anskaffelser fra 2006. Inndelingen av terskelverdien blir presentert nærmere i neste delkapittel.

Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften) blir referert til i denne oppgaven som FOA. Det blir tydelig forklart hvilken forskrift som blir benyttet med for eksempel FOA 2006 eller FOA 2016 (Anskaffelsesforskriften, 2006; Anskaffelsesforskriften, 2016). Presiseres det derimot ikke, er begge forskriftene benyttet da punktene er nokså like⁷. Den største forskjellen på de to er inndelingen av terskelverdiene som blir gjort rede for i dette kapitlet og

⁶ Forskriften er fra 7.4.2006 nr. 402 med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser 16.6.1999 nr. 69.

⁷ Med nokså like menes at det ikke vil ha betydning for denne studien. Presiserer igjen at dette ikke er en juridiskoppgave, og jeg fokuserer kun på markante endringer som er viktig for denne studien.

bruken av teknologi, som jeg ikke går i dybden på. Noen ganger i studien vil det være mer hensiktsmessig for meg å henvise til «Veileder av forskriften» enn selve forskriften, siden Veilederen er lettere å forstå enn Forskriften.

2.3.1 VIKTIGE ANBUDSBEGREPER

Når man skal gjennomføre et anbud er det viktig å ha kontroll på noen begreper før man setter i gang. Å utarbeide gode kravspesifikasjoner og konkurransegrunnlag er viktig i et anbud. I tillegg bør oppdragsgiver utforme tydelige og hensiktsmessige tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav. Det blir også tatt for seg noen andre viktig deler av anbudet, som kontrakten, konkurransereglene og protokollen.

Kravspesifikasjonen

«*Kravspesifikasjonen* er beskrivelsen til markedet av hvilket behov som skal tilfredsstilles og hvilke resultater som skal leveres» (Difi, 2017c), på den måten kan leverandørene gi sitt beste tilbud. Spesifikasjonene inneholder detaljerte krav anskaffelsen skal ha, og skal i hovedsak spesifisere hva slags behov som ønskes dekket og/eller hvilke krav til ytelse som gjelder, for eksempel funksjonelle eller tekniske krav. Kravene kan videre deles inn i to grupper; krav som skal være til stede (absolutte krav) og krav som burde være til stede (evalueringskrav). Det skal ikke spesifiseres i detalj hvordan leverandørene skal løse oppgaven eller tjenesten, dette for å skape et større mulighetsområde for nye løsninger og flere tilbydere, jf FOA 2006 §17-3 (Krüger, 2014a; NMBU & Redaksjonen, 2015a).

Konkurransegrunnlaget

Konkurransegrunnlaget består av betingelsene som er gitt for konkurransen. Leverandørene benytter grunnlaget for å vite hva som kreves av dem, hvilke spesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, nødvendige dokumenter de må etterkomme. I tillegg opplyser konkurransegrunnlaget om når tilbudsfristen går ut, jf FOA 2006 § 8-1 (Krüger, 2014a; NMBU & Redaksjonen, 2015a).

Tildelingskriterier

Tildelingskriteriene er de kriteriene eller parameterne som oppdragsgiver vurderer leverandørene etter. Det er mulig å benytte tildelingskriteriene når markedet er for lite til å kunne spesifisere minimumskrav. På den måten slipper virksomheten å ekskludere de få

aktørene på markedet, og heller premiere de leverandøren som har det oppdragsgiver søker etter. Det er mulig å tildele på pris, kostnad, det beste forhold mellom kvalitet, pris og kostnad eller på best fastpris, men tildelingene skal tilknyttes leveransen. I dokumentet må det forklares hvordan leverandørene skal dokumentere oppnådd kriterier og hvordan virksomheten vektlegger de ulike kriteriene, jf FOA 2006 § 22-2 (Difi, 2017g).

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskravene er minimumskravene oppdragsgiver stiller for å få kunnskap om leverandøren har tilfredsstillende økonomi og kapasitet til å kunne gjennomføre forpliktelsene i kontrakten. Formålet med kravene er å påse at leverandørene er kvalifisert til å gjennomføre kontrakten. Er ikke kravene innfridd plikter oppdragsgiver å avvise tilbudet leverandøren kommer med. Noen av kravene er valgfrie andre er obligatoriske, jf FOA 2006 § 17-4.

Anbudsprotokoll

Alle anbud skal arkiveres i en anbudsprotokoll også kalt anskaffelsesprotokoll, etter arkiveringslovens bestemmelser. Den sier at alle arkiververdige dokumenter skal arkiveres fortløpende, det vil si ikke mot slutten av prosessen (NMBU & Redaksjonen, 2015a). Protokollen er til for å dokumentere anskaffelsesprosessen, for å gjøre prosessen etterprøvable og gjennomiktig. Det er pålagt å lage og arkivere en protokoll i del II og del III, og det er anbefalt for del I⁸. Er anskaffelsen/anbudet over EØS-terskelverdien plikter virksomheten å beholde dokumentene i minimum tre år etter kontraktsinngåelse.

Kontrakten

Kontrakten er med på å regulere forpliktelser og rettigheter i avtaleperioden. *Kontraktvilkårene* skal utgis skriftlig samtidig som virksomheten henvender seg til leverandørene. Formålet med kontraktvilkårene er risikofordelingen. I konkurransegrunlaget vil flere av dokumentene være en del av kontrakten. Kontrakten skal regulere hva og hvordan leverandøren skal levere og utføre anskaffelsen og hva som skjer hvis vilkårene ikke følges (Difi, 2017b).

⁸ Anskaffelsesprotokoll er mer eller mindre like for FOA 2006 og FOA 2016 (Difi, 2017a; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006).

Konkurransereglene

Konkurransereglene bestemmer hvordan anskaffelsesprosessen skal gjennomføres. De legger føringer for leverandørens ønske og mulighet til å komme med tilbud. Det er derfor viktig å få presisert om det eksisterer spesielle kontraktsvilkår⁹. I reglene er det viktig å få frem konkurranseformen; er det et anbud med forhandlinger eller dialog? Hvis det eksisterer mulighet for forhandling, må det presiseres hva forhandlingsvilkårene er. Det må komme frem hvilke tidsfrister som gjelder, om det skal det holdes en tilbudskonferanse og/eller befarings, og hvordan leverandørene skal formulere tilbudene sine (Difi, 2017a).

2.3.2 TERSKELVERDIER – OFFENTLIGE ANBUD

Anskaffelsens estimerte verdi legger grunnlaget for hvilke regelverk som skal følges. Terskelverdbetegnelsen referer til EU-basert regelverk som omhandler kjøp av varer og tjenester til det offentliges eie eller kontroll (Krüger, 2014b). Norge er gjennom WTO- og EØS-avtalen forpliktet internasjonalt til å følge fremgangsmåter innen offentlige anskaffelser over gitte verdier – terskelverdier. Norge har i tillegg utformet egne nasjonale regler som går under EØS-terskelverdiene – disse har større fleksibilitet og valgfrihet for virksomheten/oppleggsgiver.

I anskaffelsesforskriften § 2-2¹⁰ fremgår EØS-terskelverdiene. Terskelverdiene blir justert hvert andre år. Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som har ansvar for endring og publisering av verdiene på hjemmesidene til departementet. Verdiene skal bli estimert og beregnet av oppdragsgiver, for å avgjøre om anskaffelsen kommer over eller under terskelverdiene og hvilke lover og regler virksomheten må følge. Den estimerte verdien skal være et samlet beløp for hele anskaffelsen eksklusiv mva., altså det oppdragsgiver må betale. Foreligger det opsjoner skal de også bli innlemmet i prisestimatet. Når anskaffelsesverdien er blitt estimert, konkurransen er utlyst og det har kommet inn tilbud, skal det benyttes skjønn ved vurdering av den estimerte anskaffelsesverdien. Viser deg seg at tilbudene overskrider for eksempel EØS-terskelverdien og estimatet ikke gjør det, kan det være grunnlag for å stille spørsmål til prisestimatet og oppdragsgivers vurdering. Er differansen stor mellom prisestimatet

⁹ Et eksempel på slike spesielle kontraktsvilkår er elektroniske bestillingssystem som oppdragsgiver krever at leverandøren bruker.

¹⁰ FOA 2006 har § 2-2, mens i FOA 2016 fremgår det i § 5-1 (avhengig av art og verdi) og det er mer presist beskrevet i punkt 5.2.

og tilbudene kan det tyde på at oppdragsgiver ikke opptrådte forsvarlig. Denne avgjørelsen vil være skjønnsmessig avhengig av hvor stor differansen er.

I forskriften presiseres det at det ikke er tillatt å dele opp anskaffelsen i flere deler, med mindre det foreligger «saklig grunn», jf. FOA § 5 (Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2017). Loven skal påse at oppdragsgiver ikke deler opp avskaffelser, slik at virksomheten blant annet unngår å utlyse til spesifikke leverandører eller får den eller de leverandørene oppdragsgiver ønsker. Velger oppdragsgiver å dele opp anskaffelsen uten saklig grunn strider dette med konkurransereglene.

I hovedsak skal anskaffelsens samlede verdi legges til grunn i terskelverdiene, det finnes i midlertid unntak¹¹. Anskaffelser som har en verdi på under 100 000 kroner (eksklusiv mva)¹² er unnlatt av FOA, både 2006 og 2016 jf. § 2. På disse anskaffelsene er det likevel nødvendig at oppdragsgiver opptrer profesjonelt og ansvarlig (Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2017).

Hovedtrekkene fra terskelverdiene

Anbudskonkurranse har forskjellige regler avhengig av hvor store anbudene er og er nærmere forklart i Vedlegg 1. Inndelingen beror i hovedsak på tre deler som er oppsummert og forklart i Tabell 2. der det benytter FOA 2006. Det er Del III som er relevant for caset i oppgaven (Anskaffelsesforskriften, 2006; Krüger, 2014a; NMBU & Redaksjonen, 2015a; NMBU & Redaksjonen, 2015b; NMBU & Redaksjonen, 2015c).

¹¹ Disse to unntakene gjelder for bygg- og anleggsarbeid og varer- og tjenestekontrakter som har verdier under 8.250.000 kroner og 650.000 kroner (FOA 2017). Disse to unntakene kan inngå i inndeling del II, selv om de overskrider EØS-terskelverdiene, men blir ikke utdypet ytterligere i denne oppgaven.

¹² Når det skrives om terskelverdiene, gjelder det verdien av prosjektet eksklusiv merverdiavgiften,

Tabell 2: Oppsummering av offentlige anbudskonkurranse på verdier over 100 millioner, basert på anskaffelsesforskriften 2006.

	Del I	Del II	Del III
Størrelse på anbud (NOK)	Mellom 100.000 - 500.000 kroner	Mellom 500.000 - 1,1 millioner	Over 1,1 millioner
Anbefalt- og estimert tid:			
Innkjøpsseksjonen behandling av ansakffelsen	Minimum 1 måned	Minimum 2 måned	Minimum 3 måned
Fra innmelding finner sted til gjennomføringen er fullført	Totalt: 2-3 måneder	Totalt: 3-4 måneder	Totalt: 4-6 måneder
Pålagt utlysning	Minst 3 leverandører må være invitert	Nasjonal utlysning på Doffin	Europeisk utlysning på Doffin og TED
Pålagt tilbudsfrist		Minimum 21 dager	Minimum 40 dager
Gjennomføringer/Prosedyrer		Flere	Flere
Pålagt klagefrist	Må ikke ha	10 dager	10 dager

Tabell 3: Sammenligning av terskelverdiene fra anskaffelsesforskriften, 2006 og 2016.

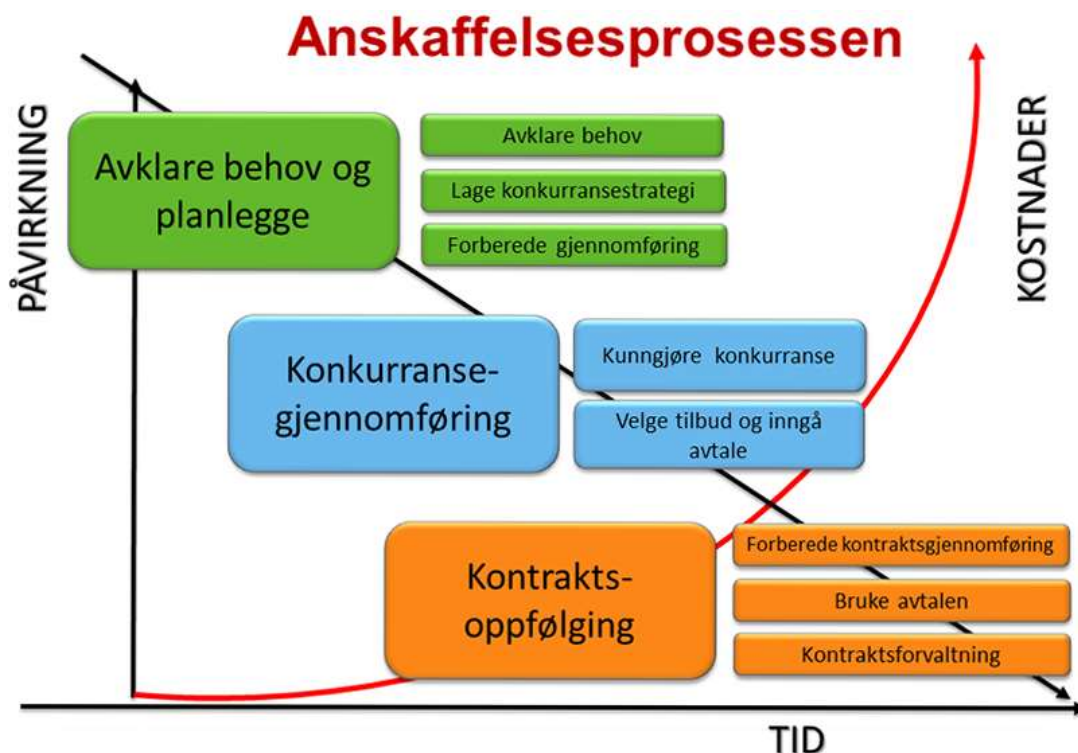
Del	Standar verdier	FOA 2006	FOA 2016
I	Mellom 100.00 til nasjonal terskelverdi	Mellom 100.000 - 500.000	Mellom 100.000 – 1,1 millioner (Unntak av helse og sosialtjenester)
II	Mellom nasjonal terskelverdi til EØS-terskelverdi	Mellom 500.000 - 1,1 millioner	Mellom 1,1 - 1,75 millioner (Unntak av statlige myndighet og helse og sosialtjenester, og bygge- og anleggskontrakter)
III	Over EØS-terskelverdi	Over 1,1 millioner	Over 1,75 millioner (Unntak av statlige myndighet)

Tabell 3. viser forskjellen mellom den gamle og nye forskriften og kan leses mer nøye nederst i Vedlegg 1. (Difi, 2017f; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2017).

2.3.3 ANSKAFFELSESPROSESSEN

Anskaffelsesprosessen starter i det en virksomhet begynner å arbeide med å planlegge et nytt anbud og varer frem til kontrakten er inngått. Når en offentlig anskaffelse skal settes i gang er det viktig å sette seg inn i anskaffelsesprosessen, i tillegg er det viktig å ha fokus på tidsbruken når planleggingen starter. Et grundig arbeid er alltid avgjørende for et godt resultat, men jo større anskaffelse og medfølgende strategien er, desto grundigere og lengre bør trinnene og fasene være i utarbeidelsen. Dette gjelder spesielt i planleggingsfasen, som er et hjelpemiddel for å ivareta de strategiske føringene i anskaffelsen.

Figur 2. viser at startfasen er viktig, det er her påvirkningsmulighetene er størst. Utover i prosessen ser vi at påvirkningsmuligheten avtar linjert, samtidig som kostnadene øker logaritmisk med tid. Dette viser viktigheten av å gjennomføre en grundig planleggingsfase før noen igangsetter og kunnngjør anbudet. Når anbudet er utlyst, er det ikke lovlig å endre på kriteriene for anbudet. En dårlig kartlegging tidligere i prosessen kan få store konsekvenser senere. Under gjennomføringen av anbudet bør det følges opp om de riktige behovene er dekket, og om resultatene i kontraktingåelsen stemmer med innkomne tilbud.



Figur 2: Anskaffelsesprosessen.

Kilde: Anskaffelser.no. (2017). Anskaffelsesprosessen: Difi

Anskaffelsesprosessen har som formål å veilede anskaffer gjennom nøkkelpunktene i prosessen og også være et hjelpemiddel for å få beslutninger ved anskaffelsen dokumentert og lagret¹³. Dokumentasjon av prosessen er viktig, og hvert steg eller utførelse burde arkivere underveis. Arkiveringen gjør det lettere etterprøve anskaffelsen, og å gjennomføre forbedrings tiltak, og gjentakelse av feil eller mangler kan unngås. Oppstår det klager underveis eller etter anskaffelsen, kan det være nyttig å ha dokumentert avgjørelsen.

Stegene for anskaffelsesprosessen er delt inn i tre:

1. Avklare behov og planlegge
2. Konkurransgjennomføringen
3. kontraktsoppfølgingen.

Disse blir presentert mer detaljert i vedlegg 2.

2.4 RISIKOSTYRING

Når en virksomhet skal foreta en anskaffelse, er det viktig å utarbeide gode systemer for risikostyring, og å vite hvordan risikostyringsmetoden kan benyttes for å gjennomføre en vellykket prosess. Risikostyringsmetoden benyttes gjennom hele anskaffelsesprosessen for å skape en balanse mellom nytte og risiko forbundet med anbudet. Virksomheten kan ved bruk av verktøyet forutse flere faktorer som kan ha negativ påvirkning på virksomheten, og dermed styre unna eller møte utfordringene direkte eventuelt i forkant.

Det er ledelsen som har ansvaret for implementering av risikostyring i virksomheten. Leder kan delegere ansvaret til prosjektleder, som kan være en fordel, da prosjektleder er tettere på prosjektet enn lederen. Prosjektledere får ansvaret for rapportering og styring av risikoen, i prosjektstyringen. For lederen av prosjektet kan det det lønne seg å trekke inn andre avdelinger og fagmiljøer. Risikovurderingen bør starte tidlig i anskaffelsesprosessen, helst under planleggingsperioden, og bør fortsette gjennom hele anskaffelsesperioden. Det bør gjøres jevnlig vurderinger for å se om det er endring i forholdene og for å sjekke at tiltakene som er satt igang fungerer. Det anbefales å gjennomføre en vurderingsrunde når nye kontrakter skal

¹³ Prosessen som er lagt frem her er rettet mot offentlige oppdragsgivere, men kan også benyttes av private. Det er nyttig for leverandører og tilbydere å ha kjennskap til prosessen. Stegene i prosessen kan benyttes som en veiledning, da det ikke alltid er nødvendig å benytte alle stegene til hver anskaffelse.

inngås for å fange opp nye risikoer, eller for å justere eksisterende risikotiltak i kontraktsperioden.

Risikostyringsmetoden er delt inn i fem faser:

1. Identifisere mål
2. Identifisere risiko
3. Vurdere og prioritere
4. Etablere tiltak
5. Oppfølging

Formålet med **fase 1** er å identifisere målet, og for å identifisere de kritiske suksessfaktorene. Er målene identifisert og behovet for anskaffelsen klart og tydelig definert, skal det være mulig å vurdere og identifisere konsekvensen av en risiko. For å definere målene kan det være aktuelt å ha flere fagpersoner og miljøer som tar del i prosessen. Målet skal være konkretisert. Det skal beskrives som en tilstand eller et ønsket resultat, og det må være mulig å måle grad av oppnåelse. De kritiske suksessfaktorene er «faktorer som er avgjørende for at målene nås» (Difi, 2017e). Fokuset bør være på de viktigste faktorene for å klare å nå målene.

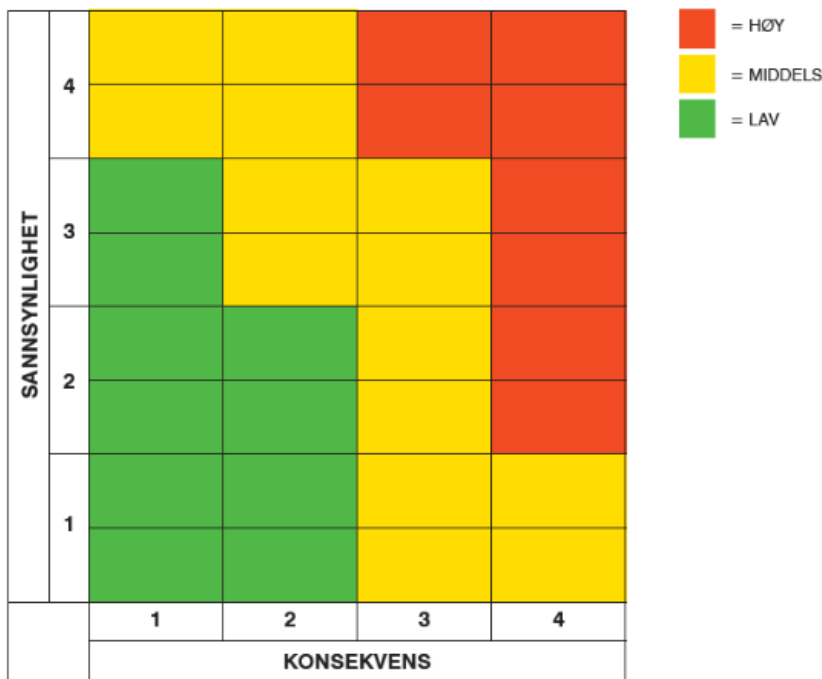
Hensikten med **fase 2** er å identifisere og kartlegge risiko i anskaffelsen. Risikokartlegging har som formål å gi informasjon om hva som kan gå galt i prosessen, hva konsekvensen er og sannsynligheten for at risikoen inntreffer. Kort og konsis beskrivelse vil gi grunnlag for en god risikovurdering og for rask gjennomføring av eventuelle tiltak. Risikobildet vil forandre seg utover i anskaffelsesprosessen etter hvert som ny informasjon ankommer, og virksomheten bør oppdatere risikobildet deretter. Her er det formålstjenlig å gjennomføre en årsaksanalyse, som vil gi virksomheten kunnskap om hvilke tiltak som burde iverksettes. Det er anbefalt å gjennomføre risiko-diskusjoner i grupper. Gruppediskusjonen bidrar til dypere og bredere forståelse av risikoen, og kan bidra til en spisset beskrivelse (Difi, 2017a).

Hensikten med **fase 3** er å vurdere de risikoene som er kartlagt, for så å prioritere de etter hvor kritisk de er. Deretter må virksomheten beskrive hvordan de definerer risikoene, og hvordan de skal håndtere de (Aamo & Bellamy, 2009).

Difi anbefaler å benytte en skala fra 1-4 når den kritiske verdien rangeres. Kriterier er bestemt på forhånd og rangeringen for usikkerheten kan gå fra 1-4, hvor 1 betyr at hendelsen mest sannsynlig ikke vil inntreffe, mens 4 indikerer at den trolig vil inntreffe. Det samme gjelder for konsekvensen, hvor 1 indikerer en minimal konsekvens som lett kan korrigeres, til 4 der

gjennomføringen av det eventuelle prosjektet blir konsekvensen. Denne vurderingen burde gjennomføres i workshops og inndelingen burde defineres ytterligere. I workshopene kan risikoene bli vektlagt forskjellig, dette kan komme av at målene, risikoen eller metoden er oppfattet ulikt, eller at noen i gruppen har mindre kompetanseforståelse for enkelte risikoområder. Gruppen burde ved uenigheter diskutere risikoforholdene og hjelpe hverandre med inneværende kompetansen. De bør diskutere hva virksomheten har iverksatt av risikohåndtering og hva de eventuelt må iverksette ut fra situasjonene de er i.

Risikonivået blir regnet ut ved å gange sammen sannsynligheten for at den potensielle hendelsen inntreffer, og konsekvensen av den. Når risikonivåene er regnet ut blir de fremstilt i et risikokart eller -matrise. Verktøyet benyttes for å visualisere risikoene, og gjør dem lettere å forstå og presentabel for resten av virksomheten.



Figur 3: Risikomatrixe.

Kilde: Difi. (2017). Risikostyring.

Når utarbeidelsen av risikovurderingen er ferdig skal prosjektleder kvalitetssikre risikobilde. Hensikten med kvalitetssikringen er å identifisere risikoer som blir vurdert som for risikable og som derfor må fjernes eller nedjusteres. Fjerningen eller nedjustering av risiko er viktig for å få riktig risikobilde og at virksomheten ikke iverksetter for mange risikotiltak – da det også krever ressurser og kan ta vekk oppmerksomheten fra de mest kritiske risikoene.

I fase 4 etableres de tiltakene som er nødvendig ut fra risikokartet/matrisen. Ble matrisen benyttet er inndelingen etter grønt, gult og rødt felt. Det grønne betyr at risikoen er lav, det

gule betyr at risikoen er middels og det røde betyr at risikoen er høy. Inndelingen gir også signaler deretter. Grønt tyder på at sannsynligheten for at den potensielle hendelsen inntreffer er liten og konsekvensen vil ikke føre til noen alvorlige problemer. I det gule feltet er det ofte konsekvenser som krever tiltak, fordi de er alvorlige, og kan skape store problemer, men sannsynlighet for forekomst er liten. Risikoer som er kategorisert i det røde feltet krever risikotiltak. Høyrisiko kan være akseptabelt i noen tilfeller der tiltaket koster mer enn nytten, eller når risikoen ligger utenfor virksomhetens påvirkningsmulighet.

Tiltakene burde redusere sannsynligheten for, eller konsekvensen av, risikoen. Tiltak kan være å unngå risiko ved å ikke handle eller kjøpe produkter og tjenester fra virksomheter som for eksempel opererer i høyrisikomarkeder, eller har dårlig økonomi. Andre tiltak kan være å diversifisere risikoen blant flere parter, men virksomheten må i noen tilfeller akseptere risikoen som den er, ikke all risiko kan diversifiseres bort, kalt iboende risiko (Aamo & Bellamy, 2009).

Når tiltakene er identifisert, må de sorteres etter kostnader og ressurser brukt på tiltakene. Det er prosjektleders ansvar å påse at tiltakene blir gjennomført og håndtert på rett vis. Prosjektleder kan delegere de forskjellige tiltakene videre, men må følge opp at de blir gjennomført innen fristen.

I **fase 5** vurderer man risikoen og følger opp risikotiltakene i prosjektet. Det skal vurderes hvor ofte det skal gjøres en oppfølging av tiltakene og om tiltakene har fungert eller ikke. Tiltaksoppfølgingen beror på prosjektet og hvordan rapporteringsrutinene til prosjektet er. Har tiltakene mangler eller er risikoen større enn forventet, burde det vurderes om flere tiltak skal igangsettes, eller om det burde gjennomføres ytterligere undersøkelser. Er risikoen derimot lavere enn forventet kan virksomheten flytte ressurser over til et annet risikoområde. Det kan også hende at virksomheten har undervurdert seg selv og hatt for lavt ambisjonsnivå. Som nevnt i fase 4 burde risikoen diversifiseres mellom partene. Dette er for å skape mindre risiko for hver enkelt part – leverandør eller innkjøper, men også for å sette risikoen hos den eller de som best klarer å håndtere risikoen. Dette er en rimelig måte å fordele risikoene på.

Det er leverandørene som får risikoen når kravspesifikasjonen er basert på funksjon eller ytelse. Oppdragsgiver kan hjelpe leverandøren med risikodeduserendetiltak, ved å gi innsikt i forholdene og behovene som skal implementeres. I kontrakten mellom oppdragsgiver og leverandør bør det være reguleringer av risiko, som bør dokumenteres¹⁴ (Difi, 2017e).

¹⁴ Det som bør dokumenteres er; hvilke forpliktelser og resultater leverandørene er ansvarlig for, hvilket bonussystem skal gjelde ved resultatoppnåelse, hvordan man skal håndtere kontrastyring, hvordan skal

2.5 «NEW PUBLIC MANAGEMENT»

New Public Management startet innen offentlig sektor som en reformbølge på tidlig 1980-tallet. Det var New Zealand og Australia som var de første til å implementere NPM, mens Norge var etternøler og startet ikke innføringen av NPM før på 1980-tallet. Reformbølgen anses som en spredning av ideer og ideologi som omhandler organisering av det offentlige, samt implementering av konkrete reformtiltak. Trenden eller reformen var en reaksjon på at folk oppfattet det offentlige som «gammeldags», og mente de hadde legitimitets- og effektivitetsproblemer samtidig som de hadde problemer med mobiliseringen av befolkningen i landet. Denne reformen skulle bøte på problemene med et overordnet mål om effektiviseringen, hvor den økonomiske tankegangen skulle innføres fra det private markedet (Christensen, 2006; Hood, 1991). Tiltakene som Christensen forteller om i sin artikkel om NPM, omhandler en rekke effektiviseringstiltak, som å legge økt fokus på markedet, resultater, konkurranse og brukerorientering. Disse elementene er også mulig å finne hos andre forskere.

Reformen ble til gjennom indre og/eller ytre press. Ytre press kommer ofte av økonomiske kriser eller dårlige konjunkturer, men det kan også komme fra media som retter oppmerksomheten mot at det offentlige er ineffektiv eller har kvalitetsproblemer. Mediebildet kan ha stor påvirkning på hvordan samfunnet ønsker å styre ressursene og tiltakene sine, et eksempel er da de fikk det offentlige til å virke «gammeldags», som nevnt over. Indre press kan komme av at det offentlige selv innser at de er ineffektive og innfører tiltak deretter (Christensen, 2006).

Norge var sein med innføringen av reformen, men da den ble innført ble det gjort fort og Christensen mener Norge og andre etternølere burde tatt lærdom av andre land som alt var på vei vekk fra NPM-reformen. Noen land hadde begynt å gå over til post-NPM, mens andre land hadde alt i 2006 begynt å bygge staten sammen igjen til en enhet, kalt «Whole-of-Government» (Christensen, 2006). Grunnen til at flere land er på vei ut av NPM og inn i Whole-of-Government blir godt beskrevet i en artikkel fra 2007, og årsaken var blant annet de horisontale problemene NPM ikke tok stilling til og at verden er blitt sett på som et utrygt og farlig sted å være (Christensen & Lægreid, 2007).

I 2006 (Christensen, 2006) og i 2015 (Hood & Dixon, 2015) ble det gjort observasjoner som viser til at NPM ikke var like suksessfull og evigvarende som folk først hadde trodd. I

opplæringen av nyetablerte løsninger foregå – er begge parter er ansvarlig? Det burde også informeres om hvordan oppdragsgiver evaluerer oppnådde tildelingskriterier.

Storbritannia ble det gjort en evaluering av Hood og Dixon, hvor resultatene fra studiene over de siste 30 årene tilsa at kvaliteten var svekket og kostnaden høye. Christensen hadde også undersøkt hva som skjer hvis NPM-reformen «ikke har levert varene» (Christensen, 2006). Det er enighet blant flere forskere at rekommunalisering og det å «samle staten igjen» kan skje når det oppstår kriser og trusler fra omverdenen. Det blir også trukket frem at anbud i det offentlige ikke har ført til sparte utgifter helhetlig, hvis kostnadene rundt konkurransen også blir vurdert i kalkylen. Dette kan være kostnader som har med omstilling og nedskjæringer å gjøre, samt kostnader som har med samfunnet rundt som for eksempel økte trygdeytelser. Dette er noen av grunnene til at land går vekk fra NPM og tar i bruk Whole-of-Government (Christensen, 2006; Christensen & Lægred, 2007).

I dag må vi tenke annerledes når noe skal settes ut på anbud, mener Christensen. I stedet for å bare tenke på effektiviteten og kostnadsbesparinger, er det også viktig å tenke på samfunnet og bærekraftighet. Han mener at måten vi styrer samfunnet på går i perioder med sentralisering og desentralisering, og at NPM, post NPM eller Whole-of-Government vil gå i konjunkturer i fremtiden også, men muligens under nye navn og moderniseringer (Christensen, 2006). Han og Norges offentlige utredninger (NOU, 2000) påpekte allerede i 2000 og 2006 at det ikke er grunn til å tro at anbudskonkurranse har sammenheng med kvaliteten på tjenesten eller produktet, da partene kan ha ulik intensjon om prosjektet. Ønskes det god kvalitet må dette spesifiseres i anbudsutlysningen under kvalifikasjonskrav og eller tildelingskriterier, ved å legge mer fokus på innholdet i tjenesten. Det må også lages målbare kvalitetskrav.

2.5.1 BENCHMARKING

Benchmarking kan være et tiltak for å gjøre anbudskonkurranse «lettere». Benchmarking blir helhetlig brukt som et verktøy for sammenligning av arbeidsmåter, produkter eller lignende ut ifra standarder eller gitte kriterier (leksikon, 2018). Innenfor anbud i offentlig sektor kan den brukes til å måle effektivitet og resultatoppnåelse. Ved å benytte sammenligninger i anskaffelsesprosessen kan det være mulig å komme frem til «best praksis» gjennom standarder, resultater eller prosesser som må ha en grad av kvalifikasjoner og kriterier. Denne måten å benytte benchmarking på kan brukes både ved å sammenligne offentlige og private virksomheter, eller private og offentlige for seg, eventuelt med andre internasjonale virksomheter. En benchmarking i seg selv kan også føre til en form for konkurranse. Skal benchmarking benyttes er det viktig å huske på at virksomheter bør være mer eller mindre likartede virksomheter (NOU, 2000).

2.6 STRATEGIER OG SPILLTEORI

Dette delkapittelet har som hensikt å gi en grunnleggende forståelse av konkurransesituasjonens teoretiske perspektiv. Det blir gått kort inn på tre perspektiver for å få en forståelse for hvordan konkurranse påvirkes av informasjon, og hvordan kvalitet i anbudskonkurranser vektlegges, som vil kunne gi en mulig forklaring på hvorfor det oppstår sprik i anbudsrunder. Hovedfokuset vil ligge på «Winner's Curse», men jeg vil trekke frem informasjonsstruktur, og litt om auksjons- og pristeori. Aller først går jeg inn på markedet og offentlig anbudskonkurranse, da anbudskonkurranse er essensen i oppgaven, og det er viktig å ha dette i bakhodet når teorien blir lest.

Når et anbud blir lagt ut, benytter oppdragsgiver flere faktorer for å bedømme tilbyderne. Hvert prosjekt er forskjellig og vektingen vil derfor også variere. I hovedsak ses det på kvalitet, strategi og ikke minst pristilbudet i kontraktstildeling for anskaffelser innen renovasjon. Det er vanlig å tildele på det «mest økonomisk fordelaktige» eller tilbudet med «den laveste prisen» jf. FOA 2006, § 13-2. Det betyr at leverandører som deltar i en konkurranse må balansere mellom å finne en pris som er over deres selvkost, men samtidig lavere enn konkurrentene, for å vinne priskonkurransen. Det strategiske spillet leverandørene må ta i bruk kommer an på hvilke kriterier oppdragsgiver tildeler på, tilgangen på informasjon om anbudskonkurransen og aspekter rundt konkurransen, som eksempelvis teknologi, miljø, andre prosjekter og konkurrenters strategi. Da leverandørene ikke har tilgang på andre tilbud under anbudskonkurransen, og informasjon og kunnskap er varierende, kan det oppstå noe som ligner på perfekt konkurranse. Prisen blir satt mot marginalkostnaden og samtidig kan virksomheten ende med å ikke få profitt (Watson, 2013). Leverandørene vil derfor gi et tilbud som de tror er lavest ut i fra deres preferanser – altså deres beste respons på strategien. Det vil dermed bli Nash-likevekt der tilbyderne tror de tilbyr den laveste prisen, gitt at de ikke taper på anskaffelsen. Informasjonen som blir gitt ut om anskaffelsen vil derfor ha påvirkning på hvordan spillteorien og strategiene til leverandørene blir. Oppdragsgiver kan derfor bestemme hvor mye informasjon de ønsker å dele (eller må dele) om anskaffelsen. Jo mer informasjon som blir gitt desto mer sannsynlig blir det for aggressiv prising. Dette kommer fra spillteorien, der offentlige anskaffelser inngår som en del av auksjonsteorien (Kvasnička et al., 2015; Watson, 2013).

Kvasnicka, Stanek og Krcal har forsket på lukkede og åpne auksjoner og forhandlinger. I en auksjon som er lukket er budene ukjente for andre tilbydere og den første prisen som gis av tilbyder er bindene. Det stemmer overens med de offentlige anbudsreglene, siden leverandørene

ikke har informasjon om eller hva de andre tilbyderne gjør, og det er kun tillatt med et bud. I artikkelen tar de for seg en spillteoretisk modell hvor de til slutt konkludere med at en offentlig anbudskonkurranse er den metoden som er mest kostnadseffektiv, hvis alle leverandørene som ønsker å komme med tilbud får levere sitt anbud (Kvasnička et al., 2015).

Privat informasjon i spill, er når en leverandør har mer kunnskap og informasjon om anskaffelsen enn de andre spillerne, det vil si at informasjonsfordelingen er skjev, kalt informasjonsasymmetri eller asymmetrisk informasjon. Tilbudet leverandørene kommer med vil bero på usikkerheten tilknyttet kostnadene til prosjektet, risikoen som kommer med anskaffelsen, kvaliteten og kalkylene leverandørene benytter (Watson, 2013). Kalkulering av arbeidskostnader, logistikkostnader, teknologi og bruk av omløps- eller anleggsmidler kan føre til mer nøyaktige tilbud. I spillteorien kan «Winner's Curse» komme av informasjonsasymmetri (Watson, 2013).

2.6.1 HVA ER «WINNER'S CURSE»?

«Winner's curse» heretter kalt «vinnerens forbannelse» er som regel benyttet når det er snakk om auksjoner, men det er mulig å benytte det i andre sammenhenger også. I hovedsak går det ut på at en seirende part i en auksjon har budt et beløp som overskrider egenverdien på, eller den virkelige verdien av et produkt. Overskridelsen av verdien til gjenstanden kommer av vedkommende sin bruk av følelser i budrunden, mangel på informasjon eller andre faktorer tilknyttet gjenstanden og auksjonen. Budgiverne kan ha vanskeligheter med å bestemme prisen og den med det høyeste budet vinner auksjonen. Har vinneren av budrunden bydd over virkelig verdi/markedsverdi er det i realiteten et tap, og vinneren blir lidende av vinnerens forbannelse (Investopedia, u.å.).

I en auksjon vinner den med høyest bud. I en anbudskonkurranse er det motsatt, her er budet bundet opp til forventet kostnad, ikke salgsverdi. Schnitzlein og Shao (2013) skriver i sin artikkel under «Related literature» at vinnerens forbannelse kan oppstå i to tilfeller. Det ene tilfellet kan komme av informasjonsasymmetri, der vinner har bydd for lite og får derfor betalt for lite sammenlignet med kostnaden for oppdragsutførelsen. Det andre tilfellet kan skje hvis kostnaden for oppdragsutførelsen blir større enn forventet, slik at budgiveren/leverandøren fortsatt tjener på anskaffelsen og får et positivt resultat, men profitten eller gevinst blir mindre enn forventet. I det siste tilfellet kan vinneren ha gå glipp av andre anskaffelser de kunne ha gjort i stedet for gjeldende anskaffelse, som kunne vært mer lønnsom. Lønnsomheten og

prisvariasjonene på en kontrakt kan også avhenge av virksomhetenes geografiske plassering og spesialiseringer (i tillegg til det som alt er nevnt). Lav prisvariasjon kan komme av at anskaffelsen skal gjennomføres med standardiserte metoder, som fører til lav risiko og usikkerhet rundt kostnader, samt at et stort marked også vil trekke prisen ned (Schnitzlein & Shao, 2013).

3 METODE

I dette kapittelet vil det bli redegjort for valg av metode og forskningsdesign. Formålet er å belyse måten innsamlingen har foregått på og hvorfor oppgaven er utarbeidet på den måten det er gjort. Det blir beskrevet hvilken metode og hvilket forskningsdesign som ble benyttet for innsamling og analyse av data samt tolking av ulike sammenhenger og årsaker. Dataenes reliabilitet og validitet blir drøftet og svakhetene ved metodevalget blir belyst. Det å vurdere og være bevisst på sterke og svake sider ved de innsamlede dataene er viktig for utfallet av studien, da datainnsamlingen er grunnlaget for drøftingen i oppgaven.

3.1 VALG AV METODE OG FORSKNINGSDESIGN

Ved valg av metode og forskningsdesign er det nødvendig å ha temaet og formålet med oppgaven i fokus. Blir det valgt en metode eller et forskningsdesign som er mindre egnet til å belyse temaet og problemstillingen, kan det føre til at informasjon og kunnskapen som innhentes ikke samsvarer med det man forsøker å belyse. Metoden bestemmer måten for tilegning av relevant kunnskap for oppgaven og hvordan det er mest hensiktsmessig å samle inn data.

Det er benyttet tre ulike metodetilnæringer for innsamling av data i denne oppgaven.

Metode en innebar en gjennomgang av mediedekningen av saken, siden jeg kun kjente til deler av Veireno-caset fra før av. Videre var det viktig å oppsøke andre kilder for å få et bedre bilde av hva som hadde skjedd, som tar oss til metode to. Metode to omfattet en gjennomgang av ulik litteratur, lover og forskrifter rundt anbudskonkurranser i det offentlige. Til slutt benyttet jeg meg av en tredje metode, intervju. Tidlig i fasen ble det gjort en avtale om et intervju med en fagkyndig ved NMBU som bidro med mye informasjon om det overnevnte temaet. Videre ut i arbeidsprosessen fikk jeg også intervjuer med representanter fra Bærum kommune og Renovasjonsselskapet for Drammensregionen for å belyse temaet ytterligere.

I metodefaget skilles det ofte mellom induktiv og deduktiv tilnærming når noe skal undersøkes. I en induktiv tilnærming går man fra empiri til teori. Det vil si at man prøver å utarbeide en teori på bakgrunn av den empirien som observeres. Deduktiv tilnærming går fra teori til empiri, og her lages det først hypoteser som så prøves opp mot empiri (Johannessen et al., 2016; Silverman, 2014). Oppgaven startet med en empirisk case, hvor det er blitt forsøkt å se på caset med utgangspunkt i teorien fra masterstudiet i økonomi og administrasjon.

Det har blitt benyttet kvalitativ metode til innsamling av data for å få en dypere og større forståelse av caset, og det var derfor ønskelig å gjennomføre intervjuer av personer med erfaring og kunnskap om det valgte temaet. For å kunne svare på forskningsformålene var det hensiktsmessig å kunne fange opp komplekse svar i form av setninger og dialoger. Svarene jeg søkte var vanskelig å kvantifisere og det var derfor ikke hensiktsmessig å bruke en kvantitativ tilnærming (Johannessen et al., 2016; Silverman, 2014). På bakgrunn av dette ble det avgjort å gjennomføre intervjuer for å få frem informantenes erfaringer og nyanserte observasjoner innenfor fagområdet. Ved å gjennomføre intervjuer kan man på kort tid innhente mye informasjon, og dette kan være utfordrende å håndtere i etterkant da man får tilgang på rikelig med nyanserte og detaljerte opplysninger. Det var derfor viktig å finne løsninger som lettet dette arbeidet. I forkant av intervjuene ble det undersøkt om informantene synes det var greit at det ble gjort lydopptak. Ved å ta opp intervjuene på bånd kunne en i etterkant transkribere innholdet, og det gjorde det mulig å gå tilbake og finne ut eksakt hva intervjuobjektet sa. Noen informanter ønsket at det ikke ble gjort lydopptak av intervjuet, og i de tilfellene ble det tatt notater underveis i samtalen. Det var derfor viktig å etablere muligheten for å kontakte intervjuobjektene i etterkant, for å sikre at opplysningen som blir gjengitt i oppgaven var korrekte.

Forskningsdesign kan kort forklares som en overordnet plan på forskningen som skal utføres. Forskningsdesignet som ble valgt i oppgaven er casestudie, og grunnen til dette er at metoden er godt egnet for å besvare «hva/hvordan»-spørsmål. Et slikt design er egnet når forskningsarbeidet i stor grad omfatter å hente inn dyptgående beskrivelser av sosiale fenomen som ofte er komplekse (Silverman, 2014).

Personlig har jeg ingen tilknytning til Veireno-caset og de andre anskaffelsesprosessene som blir omtalt i denne oppgaven, og har således hatt liten eller ingen påvirkning på intervjuobjektene. Det er viktig å presisere at det kan forekomme feilinnsamling av data, og at det derfor er viktig å tenke nøye gjennom metodevalget før en setter i gang med undersøkelsene og analyse av funn.

3.2 INTERVJU

Mye av informasjonen som benyttes i denne oppgaven er innhentet fra referater, rapporter, avisartikler, mv. For å få utfyllende informasjon om ulike temaer ble det etablert at det var mest hensiktsmessig å velge intervju for å samle inn mer detaljert og utfyllende informasjon.

Intervju kan deles inn i to hovedtyper; samtaleintervju og surveyintervju. Gjennom samtaleintervju blir respondenten sett på som en informant. Intervjuobjektet har kunnskap og erfaring fra fagområdet som intervjueren ønsker å lære av og få innsikt i. Samtaleintervju kan igjen deles inn i individuelle intervju eller gruppeintervju. Gruppeintervju var ikke et alternativ for å få informasjon som omhandlet de to forskningsspørsmålene. Det var mer hensiktsmessig å kunne intervju en og en, for å få en tettere relasjon til intervjuobjektene og å kunne sammenligne informasjonen. Det er også lettere å få intervjuobjektene til å stille opp på intervju og snakke fritt uten at andre i en eventuell gruppe kunne påvirke informasjonen.

Neste steg var å finne ut om det skulle benyttes strukturert, semistrukturert eller åpent intervju. Semistrukturerte intervjuer ble ansett som den mest hensiktsmessige strukturen, fordi det sikret at relevante temaer ble gjennomgått, samtidig som informanten i stor grad kunne snakke fritt rundt de ulike temaene dersom det var ønskelig.

3.3 DATAINNSAMLING

Det har blitt samlet inn kvalitativ- og kvantitativdata og primær- og sekundærdata i denne studien. Primærdata i form av kvalitativdata er i hovedsak intervjuene som er blitt utført - data jeg har samlet inn selv. Sekundærdata er allerede eksisterende data som er samlet inn av andre, eksempelvis rapporter og nyhetsartikler.

Opgaven bygger på data som er samlet inn fra lover, forskrifter, artikler, rapporter, intervjuer, mv. I den delen av oppgaven som omhandler offentlig anbudskonkurranse har det også blitt benyttet mange av Difi sine nettsider om anskaffelser og innkjøp. For å belyse caset har det i tillegg blitt innhentet mye informasjon som ligger offentlig fra Oslo kommune, Byrådet og Renovasjonsetaten. Anbudsutlysningen er fra Renovasjonsetaten samt Doffin.no, i tillegg til innsamling av talldata fra årsrapporter og SSB. Informantene som har blitt intervjuet, er erfarne innkjøpere fra NMBU, Bærum kommune og Renovasjonsselskapet for Drammensregionen.

3.3.1 INTERVJUPROSESSEN OG UTVALG

Det har blitt gjennomført flere intervjuer, og informantene er valgt på bakgrunn av deres stilling, kunnskap og/eller erfaring med anbudsprosesser. Gjennom intervjuene har det vært et ønske om å få belyst formålet med denne oppgaven.

På forhånd ble det bestemt at intervjuobjektene skulle bli informert om hva formålet med denne oppgaven var. I tillegg ble det også i noen tilfeller informert om hvilke hovedtemaer som ville være interessante å få mer informasjon om. Intervjuobjektene fikk ikke spørsmålene på forhånd, fordi svaret skulle bli mest mulig ærlig. De fikk dermed ikke muligheten til å forberede seg på spørsmålene i forkant, som kan både ha negativ og positiv effekt på svarene. Det kan være positivt fordi objektene kunne bli mer åpne om svarene, snakke fra sine erfaringer og hva de sitter inne med og husker der og da. På den andre siden kan det være negativt fordi objektet kan ha glemt deler av hva som har skjedd.

Det var ønskelig fra undertegnede sin side å ha en åpen og dynamisk samtale for at det skulle fremkomme mest mulig kunnskap i intervjuet. Ingen av intervjuobjektene har hatt korresponderende stillinger og posisjoner i anskaffelsesprosessene de har tatt del i, og dermed var ingen intervju like. Det var derfor viktig å tilegne seg kunnskap om de anbudsprosessene som de utvalgte informantene hadde vært med på for å kunne stille mer spesifikke spørsmål. Intervjuguiden var inndelt i tema med flere spørsmål innenfor hvert tema, slik at det lett kunne fylles inn stikkord underveis i intervjuet dersom samtalen stoppet opp. Å planlegge intervjuet på den måten var viktig for å få innsikt i de personlige erfaringene til hver informant, og dette tror jeg har gitt merverdi og større rom for analyse og drøfting.

Etter hvert gjennomførte intervju, ble innholdet i samtalene transkribert. Transkriberingen har ikke blitt utført ordrett, men fokuset har vært på innholdet eller temaet av hva intervjuobjektene har svart på under hvert spørsmål, og eventuelt annen relevant informasjon. Transkriberingen er gjennomført for min egen del og vil ikke bli lagt som vedlegg til denne oppgaven. Hovedårsaken til dette er at noen informanter ikke ønsket båndopptak. Ved å unnlate å ha opptak under intervjuene og la være å ha intervjuene som vedlegg, er muligheten større for en mer åpen dialog mellom informant og intervjuer. Informantene kan også føle seg mer komfortabel og dialogen vil bli mer dynamisk. Det blir derfor vanskelig å avgjøre hvordan transkriberingen skal sammenlignes når noen tillater opptak og andre ikke. Transkriberingen var nyttig for å kunne lagre dataene fra intervjuet på en god måte. Dersom det har vært ønskelig

å sitere en av informantene, har de fått anledning til å kommentere og godkjenne dette før publisering av oppgaven.

Det hadde vært veldig interessant å snakke med en eller flere fra Renovasjonsetaten, og tidligere ansatte i Veireno AS, om anskaffelsesprosessen de har vært igjennom. Da dette ikke lot seg gjøre, måtte forskningen baseres på offentlige dokumenter og nyhetsartikler, og intervjuer med informanter som har vært involvert i andre renovasjonsanskaffelser. Da REN ble kontaktet ga de uttrykk for å ikke ville stille til intervju, men de henviste til blant annet Deloitte-rapporten. Denne rapporten har derfor blitt en viktig kilde i oppgaven.

3.3.2 ANNENHÅNDSDATA

I teorikapittelet er store deler av dataene som blir presentert hentet fra nettsiden til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som er et statlig direktorat som ligger under Kommunal og moderniseringsdepartementet. De er ansvarlig for offentlige anskaffelser, forvaltningsutvikling og digitalisering av offentlig sektor. Difi forvalter flere nasjonale nettsider her i Norge som for eksempel Doffin.no, data.norge.no, norge.no osv. Anskaffelser.no er et av nettsidene til Difi, og denne siden har mye informasjon om hvordan det offentlige gjennomfører anskaffelser. Jeg anser direktoratet og dets hjemmesider som en troverdig og god kilde (Difi, 2014).

I oppstartsfasen ble det fokusert på å innhente informasjon fra ulike forskrifter, nyhetsoppslag og Deloitte-rapporten, i tillegg til å finne utlysningen om anskaffelsen mellom Oslo kommune og Veireno AS. Det har vært en del fokus på dokumentanalyse, hvor caset og prosessen har vært i sentrum. Det har vært mye leting etter dokumenter på kommunale og statlige sider, som har vært utfordrende å finne frem på. De gangene ønskede dokumenter ikke har vært tilgjengelige, eller ikke har vært mulige å finne, har det blitt sendt mail eller gjennomført telefonsamtaler for å få henvisning. Utenom de offentlige dokumentene har mediedekning i Veireno-caset vært en viktig informasjonskilde. Etter at VR gikk konkurs har virksomheten valgt å fjerne all tidligere informasjon som har ligget offentlig ute om dem selv¹⁵. Det har også vært tidkrevende å sette seg inn i to forskjellige utgaver av samme forskrifter (FOA 2006 og FOA 2016), selv om hovedfokuset har ligget på FOA 2006, som er den caset fokuserer på.

¹⁵ Dette har gjort det vanskelig å finne regnskap og andre vesentlig informasjon om virksomheten. Informasjonene som er i denne oppgaven er fra media, kontrakten mellom REN og VR, og Deloitte-rapporten.

Nyhetsartikler er blant hovedkildene når det kommer til formålet med caset. I Norge kan nyhetsbildet sies å være meget nøytralt, men jeg ønsker likevel å presisere at mange av artiklene som er brukt har opprinnelse i privateide mediehus. Private virksomheter er nødt til å tjene penger og mediehusene er derfor nødt til å skrive slik at det vekker interesse for leseren, og artiklene kan dermed bli farget.

SSB og KOSTRA

Data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) har gjort det mulig å sammenligne ulike kommuners avgifter og avfallsmengde/omfanget, og disse er kalt KOSTRA-data. KOSTRA står for KOmune-STat-RApportering, og er et informasjonssystem på nasjonal basis som gir informasjon om styring av fylkeskommunale og kommunale virksomheter. KOSTRA er tall som benyttes når det er hensiktsmessig å sammenligne fylkeskommune- og kommunedata. Dataene blir samlet, rapportert og publisert hos SSB. Det er kommunene selv som skal rapporterer regnskaps- og annen informasjon til SSB og staten. Kommuneloven regulerer pliktig rapportering til departementet fortløpende. Rapporteringen skal vise hvilke ressurser og tjenester som blir brukt nasjonalt (Kommunalavdelingen, 2016).

3.4 VURDERING AV VALIDITET OG RELIABILITET

Når man forsker er det viktig å huske på at man kan støte på forutsette og uforutsette hindringer. Det kan være hindringer man lager selv bevisst eller ubevisst, eller hindringer utad i miljøet man forsker i. Det er derfor viktig å alltid tenke på hva som kan ha gått galt eller faktorer som kan ha påvirket resultatet man har endt opp med.

Validitet er gyldigheten til studiet, og ikke minst dataene. Metoden for å akkumulere data er nødvendig for å skaffe informasjonen som er av relevans for besvarelse av forskningsspørsmålet. Reflekterer dataene i liten grad hensikten med undersøkelsen er det lav validitet. Ønsker man å øke validitetsgraden kan man kombinerer datakilder og metodeverktøy, også kalt triangulering. Gyldigheten vil styrkes etter hvor sammenfallende dataene er når de sammenlignes. Validiteten vil videre øke om objektet verifiserer de gitte funnene i analysen (Silverman, 2014).

Validiteten i dette studiet kan sikres gjennom å sammenligne datagrunnlaget. Informasjonen innhentet fra intervjuene kan ikke svare på spørsmålene i oppgaven alene, men de er en del av forskningsformålet. Hele datagrunnlaget samlet kan skape et helhetlig bilde og forståelse. En

annen måte er gjennom transkribering, der en forsikrer seg om at innsamlet data samsvarer med intervjuet.

Pålitelighet, også kalt reliabilitet, er den graden av samsvar mellom to til flere tilfeller som er tilordnet samme kategori, altså i hvilken grad studien kan etterprøves. Er det flere som forsker på samme område med de samme premissene, og kommer frem til samme resultat vil reliabiliteten være høy (Johannessen et al., 2016; Silverman, 2014).

For at dette forskningsprosjekt skal kunne ha en høy reliabilitet må dataene i analysen og forskningen forklares. Bli ikke dette gjort, er det liten sannsynlighet for at andre kan gjenta forskningen som har blitt gjennomført. Etterprøvbarheten vil være nødvendig for troverdighet og det er derfor viktig at jeg er transparent i arbeidet som blir utført. Siden det ble benyttet et kvalitativt forskningsdesign med semistrukturert intervju, er etterprøvbarheten vanskelig å få til nøyaktig. Dersom objektene verifiserer den innsamlede dataen i etterkant, kan det styrke etterprøvbarheten, og jeg kan dermed vurdere reliabiliteten lettere. Det er viktig å huske på at reliabilitetsproblemer kan forekomme og det kan skyldes forskeren, omgivelsene, feil ved måleinstrumentet eller annet vedrørende analysen. Tilfeldige forhold kan ha en innvirkning på selve resultatet og på forskningens troverdighetsgrad.

4 RENOVASJON I NORGE

I dette kapitlet blir det presentert avfall og renovasjon i Norge, hvor det går kort inn på hva den lovpålagte delen ved avfallsinnsamling omhandler, og endring i avfallet over tid. Videre blir det sett på hvordan store norske kommuner håndterer sin renovasjon, før det blir en kort presentasjon av renovasjonsgebyrene.

I Norge har kommuner et lovpålagt ansvar for å behandle og samle inn avfall fra husholdninger jf. §30 (Forurensningsloven, 1981). En kommune kan selv utføre denne tjenesten eller velge å utsette den. Velger kommunen å utsette tjenesten er de likevel ansvarlig for at behandlingen og innsamlingen blir gjennomført. Det er flere steder i Norge hvor avfallstjenesten utføres av kommunene eller interkommunale virksomheter, og det er ikke uvanlig at de også er eiere av avfallsanlegg. Kommuner kan ha avtaler med private virksomheter om renovasjonstjenester, men det er hovedsakelig private avfallsvirksomheter som tar seg av tjenesten fra næring- og industrivirksomheter. I dag jobber rundt åtte tusen mennesker i avfallsbransjen i Norge og bransjen har en årlig omsetning på over 22 millioner kroner. Renovasjonsbransjen er ansvarlig for å samle inn, behandle og gjenvinne avfall av ca. 11 til 12 millioner tonn årlig (Avfall Norge, 2018).

Norge har i flere år benyttet seg av avfallshierarkiet som et viktig prinsipp for avfallshåndteringen i landet. Hierarkiets prinsipper har bidratt til en forbedret avfallsstatistikk (Avfall Norge, 2018). Data fra SSB viser at husholdningsavfall per innbygger i 1 000 tonn har økt prosentmessig fra 2010-2016, men per år fra 2015-2016 er det en reduksjon i avfallet. Materialgjenvinningen per 1 000 tonn har holdt seg ganske stabilt, mens materialgjenvinningen kilo per innbygger har blitt redusert med 8 % fra 2010-2016. Gebyrinntekten per innbygger har økt som kan komme av varierende grunner, og kan ha en påvirkning på avfallet. Ser vi på husholdningsavfall etter materialet per 1 000 tonn er det liten forskjell mellom 2015 og 2016 dataene. Dataene fra 2002 kontra 2016 viser derimot stor økning i alle undergruppene for husholdningsavfall¹⁶ (Statistisk sentralbyrå, 2017).

¹⁶ Det kan være flere årsaker til at mengden materialer innenfor husholdningsavfallet har steget, som for eksempel større befolkning, mer segmentert sortering osv, men det går vi ikke nærmere inn på her.

4.1 RENOVASJON I NORSKE KOMMUNER

Jeg har valgt å ta med seks storbykommunene i Norge for å kunne sammenligne de med Oslo. Utvalget består av Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø, i tillegg har jeg tatt med Drammen som er blant de 20 største kommunene i Norge og Bærum som også er en store kommuner. Drammen og Bærum er tatt med på grunn av turbulensen de har opplevd med deres renovasjonskontrakt. Disse to kommunene vil bli mer utredet, siden jeg ser på de som mer relevante på grunn av intervjuene jeg har hatt med dem, og erfaringen de har fått fra situasjonene de har vært involvert i. Kommunene tatt med her, har omtrent like hente og sorteringssystemer som Oslo, da denne henteformen ikke er uvanlig i Norge selv om praksisen varierer. Noen kommuner har lagt ut tjenesten på anbud, andre utfører den selv og noen velger å inngå et interkommunalt selskap¹⁷. Innad i disse varierer løsningen igjen, hvor enkelte har én løsning for husholdningsavfallet og en annen for papp og papir, og andre har ikke matavfall. Eneste unntaket er Bergen sentrum som har «bossnettet», som gjør det å sammenligne Bergen kommune med andre litt mer komplisert.

Bærum kommune operer med anbudskonkurranse til dags dato. I perioden 2015-2017 var Bærum kommune inne i et nytt renovasjonsanbud, der RenoNorden vant. I starten av 2017 til høsten befant Bærum kommune seg inne i en risikosone, som kan ha noen likheter med det Oslo kommune opplevde under «søppelkrisa». Anbudskonkurransen til Bærum kommunen hadde pris som det viktigste kriteriet. RenoNorden AS (heretter RN) signerte kontrakten 05.07.2016 og den 19.09.2016 meddelte selskapet at de ønsker å begjære oppbud. RenoNorden har hatt ansvaret for renovasjonsløsningen for hele kommunen i denne perioden, og har siden starten av året 2017 hatt vanskeligheter med økonomien i selskapet. Risikoen for konkurs har vært et gjennomgående tema også for morselskapet RenoNorden ASA¹⁸. (Bærum kommune, 2017c; Riise, 2017). Da Bærum var klar over de økonomiske vanskene til RN startet de risikoreducerende tiltak i tilfelle konkursen skulle bli reell. Kommunen ønsket å sikre avfallshenting og valgte å benytte seg av en «minikonkurranse»¹⁹ (Bærum kommune, 2017a).

¹⁷ Et interkommunalt selskap er ofte brukt når kommuner eller fylkeskommuner ønsker å stifte en næringsvirksomhet sammen. Det brukes som regel når de blir mer lønnsomme sammen enn alene.

¹⁸ RenoNorden ASA går også konkurs, sammen med datterselskapet RenoNorden.

¹⁹ En minikonkurranse også kalt hasteanskaffelse er for et midlertidig prosjekt som skal hjelpe i en overgangsfase mellom to anskaffelsesperioder. En minikonkurranse er ikke i strid med konkurransereglene og følger anskaffelsesforskriften FOA 2016 §13-3 (1) bokstav e.

Under minikonkurransen²⁰ vant NordRen AS og overtok driften den 26. september 2017. NordRen har lang erfaring fra kommunal renovasjon, og var blant annet med på driften og oppbyggingen av RenoNorden i 2000-2013. Under forrige anbud i 2016 var selskapet en av tilbyderene, «og ble derfor forespurt om å være ett av tre selskaper i den begrensede konkurransen kommunen måtte gjennomføre» (Bærum kommune, 2017a; Bærum kommune, 2017b). Bærum kommune må i dag betale en million kroner ekstra i måneden til NordRen enn det de måtte i avtalen med RenoNorden. Kommunen sier selv at renovasjonsavgiften for innbyggerne i 2017 ikke skulle øke, men at fremtiden mot 2019 er uvisst (Brevik, 2017; Bærum kommune, 2018). Det er ingen kalkuleringer på hva det ville kostet for kommunen å rekommunalisere.

Drammen kommune er med i et interkommunalt samarbeid med åtte andre kommuner²¹ og eier 33,8 % av selskapet. Disse ni kommunene eier Renovasjonsselskapet for Drammensregionen (RfD) som ble stiftet i 2002 (RfD, 2016). Selskapet drifter ikke tjenesten selv, men har tegnet avtaler med flere underleverandører som utfører arbeidet. (RfD, 2018). To av selskapene som har vært underleverandør for RfD er Rekom AS som fikk tildeling i 2016 (Tømmerås, 2017a) og RenoNorden. RenoNorden gikk konkurs (som presentert under Bærum kommune), men RfD hadde kjennskap til omfanget av situasjon og klarte å utforme en beredskapsplan, slik Bærum gjorde, der Norsk Gjenvinning Renovasjon tok over driften (RfD, 2017).

Kristiansand kommune er med i et interkommunalt samarbeid med Søgne, Songdalen og Vennesla. Avfall Sør Holdning AS er morselskapet i konsernet som har datterselskaper som jobber med renovasjonsvirksomheter for både husholdningsavfall og næringsavfall. Kristiansand kommune har siden 1996 hatt enerett for husholdningsrenovasjon, men benyttet privat aktør og hadde også RenoNorden som leverandør. I liket med RfD gikk Avfall Sør også inn i avtale med Norsk Gjenvinning Renovasjon (Avfall Sør, 2017; Avfall Sør, 2018; Avfall Sør AS, 2016; Hotvedt & Norum, 2017).

Stavanger kommune eier sammen med Sandnes kommune det interkommunale renovasjonsselskapet Renovasjonen, som startet opp i 2006. Renovasjonen henter

²⁰ En slik tildelingen vil bare bli benyttet dersom selskapet går konkurs eller avvikles, og har en lengde på 18 måneder.

²¹ De andre kommunene er: Hurum, Modum, Lier, Røyken, Sande, Svelvik og Nedre og Øvre Eiker.

husholdningsavfall i flere kommuner i regionen²². Selskapet har to datterselskaper hvor det ene datterselskapet er for husholdningsavfall²³, mens det andre er for næringsavfall (Stavanger kommune, 2018).

Bergen kommune har Bergensområdets Interkommunale Renovasjonsselskap som ble stiftet i 2002 og eies av åtte kommuner²⁴, hvor Bergen eier 80 % av aksjene i selskapet. Renovasjonsselskapet er delt i to, der den ene delen jobber med lovpålagte renovasjonstjenester (husholdningsavfall) og den andre delen arbeider med næringsavfall. (Bergen kommune & Byrådsavdelingen, 2010; Bergen kommune & Byutvikling/Bymiljøetaten, 2017; Renovasjon i Bergen, 2018).

Trondheim kommune eier renovasjonsselskapet Trondheim Renholdsverk gruppen AS som ble etablert i 1918 (TRV Gruppen, 2018). I 1998 hadde kommunene omtrent halvparten av renovasjonstjenestene utlyst, men i 2006 tok de tjenestene tilbake og siden den gang har Trondheim Renholdsverk hatt ansvar for renovasjonen.

Tromsø kommune og Karlsøy kommune eier Remiks Miljøpark AS²⁵, som utfører avfallstjenester for offentlig og privat markedet. Selskapet har tre datterselskaper som tar seg av husholdningsavfall (også den lovpålagt) og næringsavfall (kommune & Remiks, 2018).

Renovasjonstjenesten i Tromsø kommune ble rekommunalisert den 01.01.2007 til det som i dag er Remiks. Det var kommunestyret som ønsket å rekommunalisere i første omgang. I 2006 vedtok de tiltaket på bakgrunn av at de ønsket å utnytte ressursene mer effektivt ved å utnytte driftspersonellet og administrasjonene i de to kommunene, samtidig som fokuset fra regulerende myndighet økte og konkurransen i markedet sank (Tromsø kommune, 2005; Tromsø kommune, 2006). Det var samme året kommunen første gang hadde optisk sortering for innbyggerne, samtidig som avfallssuget ble tatt i bruk året før. Avfallsmengden økte med 6,9 %. Økonomisk klarte kommunen å holde budsjettet for husholdningsdelen, men helhetlig økte selvkostfondet negativt til 10 millioner kroner (Tromsø kommune, 2007).

²² Kommuner det blitt hentet avfall hos: Sandnes, Stavanger, Kvitsøy, Finnøy, Rennesøy, Suldal, Strand, Forsand, Hjelmeland, Gjesdal, Hå, Klepp, Time, Sola og Randaberg. Fra næring henter de avfall fra virksomheter i Stavanger, Jæren og Sandnes og i Ryfylke.

²³ I Stavanger kommune har RenoNorden hatt ansvaret for å hente avfallet på renovasjonsanleggene, mens husholdningsavfallet henter de selv og er derfor ikke relevant for oppgaven (NRK, 2017).

²⁴ Bergen, Askøy Kvam, Fusa, Osterøy, Os, Sundal, Samnanger og Vaksdal.

²⁵ Heretter Remiks.

4.2 RENOVASJONGEBYR I DE 20 STØRSTE KOMMUNENE

Offentlig renovasjon, husholdningsrenovasjon, drives etter selvkostprinsippet, hvor renovasjonsgebyrene skal dekke kostnadene, både driftskostnader og kapitalkostnader jf. § 34 (Forurensningsloven, 1981). Kommunen har altså ikke tillatelse til å tjene penger på tjenesten. Blir tjenesten utført av en privat virksomhet, er det leverandøren som bestemmer utførelsen av tjenesten, men med forbehold om å følge kontraktens rammer. Fører leverandørens strategi til høy fortjeneste og utbytte, er kommunene fremdeles pliktet til å betale gjeldene sum for tjenesten ut kontraktens løpetid.

De Facto rapporten fra 2015 har tatt for seg de 20 største kommunene i Norge for å kartlegge husholdningsrenovasjon. De så på forskjellen på renovasjonsgebyrene i kommuner som hadde tjenesten på anbud kontra de som utførte tjenesten i egenregi. Rapporten tar for seg gebyrutviklingen fra 2004 til 2014. I 2014 hadde 12 av de 20 kommunene husholdningsavfallet på anbud, og resten hadde tjenesten i egenregi. Videre avsløres det at årsgebyret for avfallstjenesten lå i gjennomsnitt 10,6 % høyere for kommuner som benyttet anbud. Kommunen som skilte seg mest ut var Oslo med en økning på ca. 2 000 kroner på tiårsperioden (Helle & DeFacto, 2015). I analysedelen under kapittel 6.2 «Renovasjonsgebyrer i store kommuner» blir det presentert detaljert informasjon om gebyrene i de utvalgte kommunene i denne oppgaven.

5 PRESENTASJON AV CASE

I kapitelet blir det presentert en tidsserie som gjennomgår hendelsesforløpet i caset. Tidsserien er en kort oppsummering for å kunne samle hovedpunktene fra caset før leseren går i dybden på Veireno-casets. Videre blir historikken og nøkkeltall til Oslo kommune presentert, etterfulgt av tilbyderne i anbudskonkurransen presentert med Veireno AS først. Til slutt presenteres hele hendelsesforløpet til caset i detalj.

5.1 OPPSUMMERING: VEIRENO-CASETS HISTORIKK

Desember 2013	Arbeidet med femte generasjons renovasjonskontrakt påbegynnes.
23.03.2015	Anbudskonkurransen utlyses på Doffin og TED
10.04.2015	Tilbudskonferanse og befaringen holdes
19.05.2015	Frist for innlevering av tilbud til anbudskonkurransen
05.08.2015	VR blir kåret som vinner av anbudet
02.09.2015	Signering av kontrakt mellom REN og VR
Juni 2016	VR endrer rutene for avfallshenting og varslet om oppstartsproblemer
03.10.2016	Kontraktsoppstart
Oktober 2016	VR hadde 12 373 klager etter en måneds drift og budsjettet ble overskredet
Januar 2017	VR har et samlet klageomfang på over 30 000 klager og det blir avdekket brudd på arbeidsmiljøloven (Johnsen & Matre, 2017)
16.01.2017	REN direktør P. A. Sommernes fratrer sin stilling
17.01.2017	REN får ny direktør: A. Sundberg (Mynewsdesk, 2017)
02.02.2017	VR melder at de står i fare for å gå konkurs (Johnsen & Matre, 2017)
14.02.2017	Arbeidstilsynet anmeldte VR
21.02.2017	Virksomhetsoverdragelse blir gjort i det VR går konkurs
17.04.2018	VR (VT-gruppen) blir anmeldt av arbeidstilsynet for grove brudd på arbeidsmiljøloven²⁶

²⁶ Resterende informasjon som ikke er henvist til senere i oppgaven under den omfattende forklaringen av casets hendelsesforløp, er hentet fra Deloitte (2017) og Renovasjonsetaten (2015b).

5.2 OM OSLO KOMMUNE OG RENOVASJONSETATEN

Renovasjonsetaten er Oslo kommunes forvaltningsetat innen avfallshåndtering. De skal sørge for at avfallshåndteringen er miljø- og kostnadseffektiv, samt tilrettelegge for avfallsforebygging, gjenbruk og gjenvinning av avfall i Oslo. Kommunene er etter lov pålagt å ta ansvar for innsamling av husholdningsavfall. Etaten samler inn papp, papir, glas, metall og tekstiler, i tillegg til vanlig husholdningsavfall²⁷. Det er også mulig å få levert avfall på gjenbruksstasjonene i kommunen. De samler inn avfall fra noen næringsvirksomheter, men dette er mindre mengder (Renovasjonsetaten, 2015b; Renovasjonsetaten, 2017).

I Årsberetningen for 2017 (Renovasjonsetaten, 2017) skriver etaten at; «Risiko- og mulighetsvurderinger er integrert i RENs virksomhetsstyring». Videre skriver de at risikostyring er et fast tema hos ledelsen og at de i 2017 oppgraderte HMS, beredskap- kvalitets- og miljøledelsessystemer. Oppgraderingen som ble gjort i etterkant av caset, har kommet av etatens organisatoriske endringer, grunnet virksomhetsoverdragelsen, som caset forklarer.

5.2.1 RENOVASJONSETATENS HISTORIKK MED ANBUDSKURRANSEUTSETTING

Siden 1991 har REN utlyst anbud på vegene av Oslo for transport og tømning av husholdningsavfall, hvor private aktører har fått tildelt tjenesten frem til 21.02.2017. Oppstart av 1. renovasjonskontrakt trådte i kraft den 01.01.1992, her ble bare område A og B tildelt til to separate virksomheter. Neste utsetting innebar også område C og D og startet 01.01.1997. I 1997 oppnådde Oslo kommune gunstige priser grunnet transportmarkedet var under økonomisk press, men kvaliteten på leveringen var dårlig og førte til uønskete klagenivå. I 2002 utnyttet de lærdommen fra tidligere utlysning og de klarte å minske klagenivået til 0,07 % (Renovasjonsetaten, 2004). Under ser vi innsparingene Oslo kommune har hatt siden 1997 da de utlyste alle fire områdene i Oslo og frem til 2003. Totalt sett har kommunen spart 150 millioner kroner fra 1998-2003, i 2017-kroner vil det være omlag 210 millioner kroner (Renovasjonsetaten, 2004). Tabell 4. viser at kontraktsbeløpet har steget, men tas inflasjon og andre faktorer med i beregningen er det totalt en innsparing. Den høyeste innsparingen er i 2003 da de kalkulerte en årlig innsparing på 3,7 millioner kroner i motsetning til 1997 hvor kommunen ikke sparte noe.

²⁷ I denne oppgaven menes med vanlig husholdningsavfall det avfallet som kommer fra privat husholdning og rommer matavfall, plastemballasje og restavfall.

Tabell 4: Kostnader og innsparing av restavfall for område A, B, C og D.
Tallene er oppgitt i millioner kroner og prisindeksen er justert etter prisen i 1998.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kontraksbeløp A - D 1997 (kalkulert 1998-2002)	77,6	79,2	77,7	82,1	87,6	86,8	89
Bokført beløp A - D iht. regnskap	77,6	51,6	49,4	52,3	55,7	55,2	85,3
Årlig innsparing (kalkulert)	0	27,6	28,3	29,9	31,9	31,6	3,7

Kilde: (Renovasjonsetaten, 2004).

REN sin rapport fra 2004 la følgende tre punkter til grunn, fra tidligere undersøkelsen om anbud av renovasjonstjenester:

1. at kostnader i liten grad blir berørt per abonnement,
2. at utsetting burde redusere total kostnader med 10-20 % (som tilsvarer om lag 10-20 millioner kroner, dette er en indikator, ikke bestemt beløp)
3. og at avgiften for renovasjon holdes lavere, kontra om tjenesten utsettes (Renovasjonsetaten, 2004).

Nøkkeltall og organisering av Renovasjonsetaten

Tabell 5: Nøkkeltall for REN.

Nøkkeltall	Resultat 2013	Resultat 2014	Resultat 2015	Resultat 2016	Resultat 2017
Avfallsmengder (tonn)					
Husholdningsavfall totalt	228 655	225 107	225 192	222 603	223 485
Henteordning - herav restavfall, mat og plastemballasje	120 523	120 290	118 345	116 755	115 834
KOSTRA-dataene					
Antall kilo husholdningsavfall per innbygger	360	347	342	333	332
Antall husholdningsbesøkende på gjenbruksstasjonene	757 304	796 010	860 638	963 667	1 083 449
Antall kg farlig avfall per innbygger	2,1	2	5,2	5,7	5,9
Gebyrgrunnlag per innbygger (i kroner)	958	1 026	991	1 080	1 190
Kundetilfredshet					
Antall klager (innsamlingen) i % av antall tømminger	0,04	0,04	0,03	0,5	0,39

Kilde: (Renovasjonsetaten, 2017).

Selvkosten, Tabell 5. inneholder nøkkeltall fra 2013 til 2017. Ser vi på tabellen ovenfor er det viktig å huske på at 2016 og 2017 var turbulente år for REN, hvor de gikk fra å ha utlyst renovasjonstjenesten til Veireno til å utføre tjenesten i egenregi. 2016-nøkkeltallene er fra da Veireno AS hadde ansvar for avfallshåndteringen i Oslo. Nøkkeltallene for 2017 bygger på virksomhetsoverdragelsen og andre forhold REN har måtte ta stilling til i året 2017. Med andre forhold menes blant annet mediefokuset de har måttet hankes med. Tidligere har ikke mediene eller befolkningen ønsket å ha like mye innsyn som de gjorde i 2016 og 2017, siden anbudene tidligere har gått mer eller mindre feilfritt, mens kontrakten fra 2015 ikke gjorde det. REN har på grunn av dette vært nødt til å omstrukturere virksomheten internt. Omstruktureringen innebar å omdisponere personell fra en avdeling til en annen, opprette en egen innsamlingsavdeling etter virksomhetsoverdragelsen og håndtering av rutiner, klager, opplæring mm.

Tabellen viser at «antall tonn husholdningsavfall totalt» har holdt seg ganske stabilt de siste fem årene med en liten nedgang, mens avfall fra henteordning har gradvis avtatt med om lag 5 000 tonn fra 2013-2017 og 2 500 tonn fra 2016-2017. Sammenligner vi dette med KOSTRA-tallene for kilo avfall per innbygger stemmer det at husholdningsavfallet har gått ned. Det er derimot interessant at antall besøkende på gjenbruksstasjonene har økt kraftig og at antall kilo farlig avfall kastet også har økt. Dette kan komme av forskjellige grunner som blant annet at innbyggerne ikke kaster farlig avfall i husholdningsavfallet (som enkelte innbyggere har gjort tidligere) og at innbyggerne er mer miljørettet og fokusert på å sortere riktig. Det kan også komme av at innbyggerne kjøper og kaster mer. En trolig grunn for økt besøk på gjenbruksstasjonene i 2016 og 2017 kan komme av at innbyggerne valgte å kjøre avfallet sitt som ikke ble hentet av henteordningen til anleggene²⁸. Ser vi på klager så er året 2016 høyest med 50 %. Dette er det året VR tok over og er grunnen til uønsket klagenivå. Vi ser at REN i 2017 fortsatte med klageproblemene utover året, men at det er en reduksjon i prosent klager.

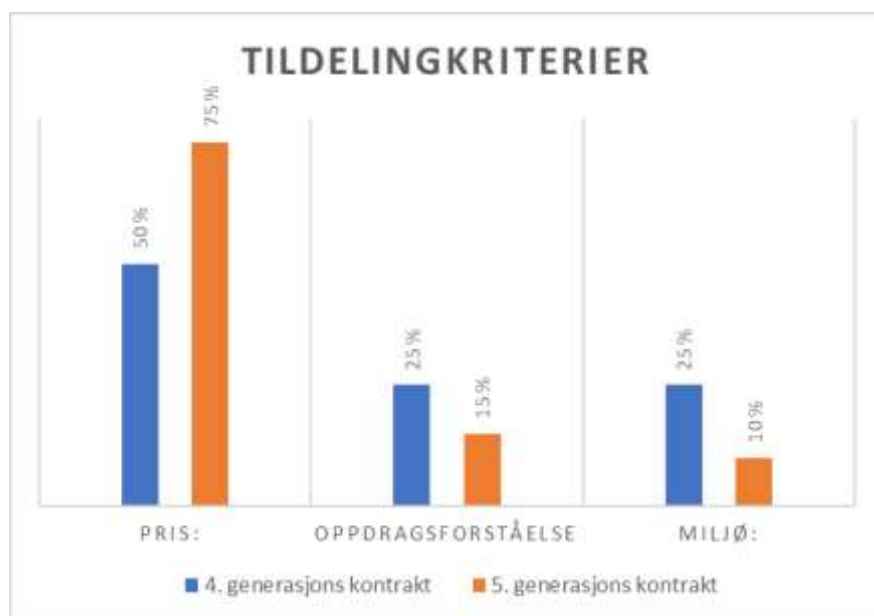
REN har avtale med flere næringsdrivende, i tillegg til at flere virksomheter besøker gjenbruksstasjonen og hageavfallsmottakene. Totalt i 2017 hadde etaten 21 000 næringskunder innom. Av disse kundene mottok REN 16.500 tonn avfall på gjenvinningsstasjonene sine. Besøkende som kastet farlig avfall i 2017, kastet for 69 tonn, mot tilsvarende 72 tonn i 2016. Da caset tar utgangspunkt i husholdningsavfall og transport, blir fokuset videre på næringsvirksomheter begrenset.

²⁸ Uansett grunn skal vi ikke gå nærmere inn på årsaken bak kastingen.

5.2.2 RENOVASJONSKONTRAKT: FJERDE OG FEMTE GENERASJON

Anbudskonkurransen som ble signert av Veireno i 2015 blir omtalt som femte generasjons renovasjonskontrakt. Dette er femte gang Oslo kommune benyttet seg av anbudskonkurranse på husholdningsrenovasjon. Kontraktene som var inngått i perioden før Veireno, blir omtalt som fjerde generasjons renovasjonskontrakt²⁹. Fjerde generasjon renovasjonskontrakt bestod av to separate kontrakter, med Norsk Gjenvinning og RenoNorden, og de hadde derfor to forskjellige tidspunkter for oppstart. Oslo kommune valgte å ta ut opsjoner på fjerde generasjon slik at kontraktene skulle avsluttes likt, og at anbudet til femte generasjon kunne utsette alle fire kontraktsområdene A, B, C og D³⁰ samtidig.

Tildelingskriteriene brukt i fjerde og femte generasjon



Figur 4: Tildelingskriterier fra fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakt

Kilde: Fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakt

Forskjeller i tildelingskriterier i fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakter er presentert i Figur 4. Kontraktstildelingen i femte generasjon skulle gå til den eller de leverandørene som kom med det «mest økonomisk fordelaktige» tilbudet (på områdene A, B, C og D), jf. FOA 2006, § 13-2. Vektingen av tildelingskriteriene viser at for femte generasjon er det pris som avgjør hvem som vinner, mens i fjerde generasjon vektet prisen til 50 % av kriteriene.

²⁹ Både fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakt, blir også henviset i oppgaven som fjerde/femte generasjons kontrakt eller bare fjerde/femte generasjon.

³⁰ Kart over inndeling av områdene A, B, C og D finnes i vedlegget.

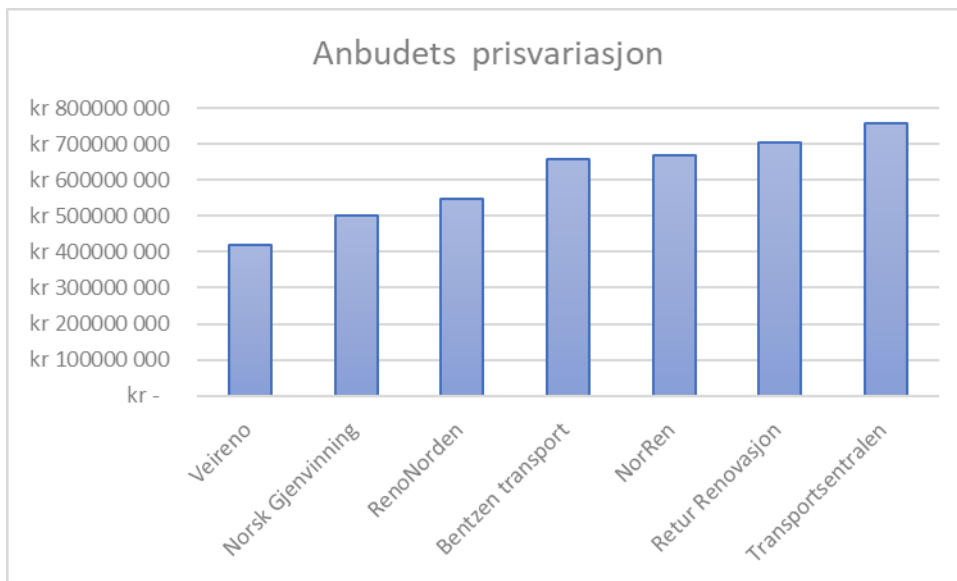
Kontraktlengder for femte generasjon utgjør en periode på 5 år med opsjon på 1+1+1 år. Anbudet tillot ikke bruk av underleverandører og krevde at renovatørene skulle behersker et skandinavisk språk, noe som ikke var påkrevd i fjerde generasjons renovasjonskontrakt (Renovasjonsetaten, 2015b). Oppdragsforståelsen for både fjerde og femte generasjons kontrakt, gikk ut på hvordan leverandørene hadde tenkt å gjennomføre oppdraget og hvordan de har oppfattet og forstått det. Anskaffelsen hadde også fokus på kompetansen og erfaring til personalet og renovatørene, samt IKT-systemer i bilene, rekrutterings-, beredskaps- og fremdriftsplan. Miljødelen fokuserte på utvendig støy, drivstoff, biltype og andre forhold som går under miljø og renovasjonsbilene (Emblem, 2012; Renovasjonsetaten, 2009).

Internkontroll av tildelingskriteriene

Tildelingskriteriene for femte generasjon presenterte prosjektgruppen til styringsgruppen. Kriteriene ble kontrollert av styringsgruppen, men ble også sendt til anskaffelseskomiteen og kommuneadvokaten for etter-vurdering og kvalitetssikring. Kvalitetssikringen går inn under risikostyringen, hvor kommuneadvokaten sitter med den juridiske kompetansen som er essensiell i en anbudskonkurranse av dette omfanget. Dette viser hvor godt REN har jobbet internt med kvalitetskontroll av kriteriene.

5.3 ANBUDSGIVERNE

Oslo kommune hadde en åpen anbudskonkurranse. Kunngjøringen ble utlyst på TED og Doffin etter regelverket for anskaffelser den 25.03.2015. Det var åpent for alle virksomheter å delta og det hadde i forkant blitt gjort en markedsundersøkelse som viste til at det var tilstrekkelig med leverandører på markedet. Tilbudsfristen var satt til 05.05.2015, men ble senere endret til 19.05.2015. Det var åtte leverandører som deltok i anbudskonkurransen og det kom inn totalt ti tilbud, hvor et av tilbudene ble avvist på grunn av mangler på prisskjemaet. Under er det opplyst om tilbudene med unntak av Hoff Transport som ble avvist (Deloitte, 2017).



Figur 5: Prisvariasjon i anbudet.

Kilde: Deloitte-rapporten

Vi ser fra Figur 5. at Veireno ga et tilbud i underkant av 420 millioner kroner (419 592 010 kroner), mens Norsk Gjenvinning ga 501 millioner kroner anbudet. Det dyrest tilbudet kom fra Transportsentralen som ga omtrent 759 millioner kroner. Gapet mellom leverandørene kommer tydelig frem av figuren.

5.3.1 OM VEIRENO AS

Veirenos visjon var «kvalitet hele veien» (Renovasjonsetaten & Veireno AS, 2015).

Veireno AS ble stiftet i 1999 og gikk under navnet Mathisen renovasjon AS. Virksomheten jobbet med «transport av avfall og gods og andre produkter som er knyttet til samme varegruppe». I 2009 ble det etablert som privateid aksjeselskap. De har fått flere oppdrag og vært underleverandør for større renovasjonsselskaper som for eksempel Norsk Gjenvinning og Renovasjonsetaten. I 2013 hadde virksomheten jobbet som underleverandør i flere kommuner, deriblant i Oslo under område A og C. Året etter ble selskapet solgt og fikk navnet Veireno AS, et datterselskap til VT gruppen AS. Samme år får VR i oppdrag å tømme husholdningsavfallet i ti kommuner i Vestfold. Sammen med konsernet vokser VR ytterligere og i 2015 legger det inn et tilbud i anbudskonkurransen som leverandør av transport av husholdningsavfall. Jonny Enger var hovedeier og administrerende direktør i selskapet, da VR ble kjøpt opp og da det begjærte konkurs den 21.02.2017.

Tabell 6: Nøkkeltall: Veireno AS (Oppgitt i 1000).

Årsrapport 2013	2013	2012
Sum driftsinntekter	47516	49478
Driftsresultatet	7623	7827
Årsresultat	5529	5768
Sum EK	12971	7714
Sum Gjeld	12454	14274

Årsrapport 2014	2014	2013
Sum driftsinntekter	55083	47516
Driftsresultatet	12583	7578
Årsresultat	8582	5249
Sum EK	16691	8109
Sum Gjeld	38524	32714

VR sitt regnskap er gitt i Tabell 6., men det er noen tall som ikke stemmer med årsregnskapets kalkuleringer fra 2013 og 2014 årsrapportene, som er overgangen med oppkjøpet. Dette har jeg merket i med farge. Endringen i driftsresultatet og de andre nøkkeltallene kan komme av omkostninger og avtaler rundt oppkjøpet, som jeg ikke går nærmere inn på. Ser vi på årsrapporten for 2014 viser den et overskudd på 5 249 267 kroner i 2013. Videre ser vi at Veirenos omsetning har i økt fra ca. 47,5 millioner kroner til 55,1 millioner kroner i 2014, og har driftsutgifter på 12 millioner. Egenkapitalandelen i utgangen av 2014 er om lag på 30 %, mens likviditeten ble vurdert til tilfredsstillende, og var ansett som god i 2013, samt at selskapet hadde en solid egenkapital. I 2015 hadde Veireno AS en aksjekapital på 1 million kroner (Brønnøysundregistrene, u.å.-a; Renovasjonsetaten & Veireno AS, 2015; VTgruppen, 2018).

5.3.2 DE ANDRE TILBYDERNE I ANBUDET

Norsk Gjenvinning

Norsk Gjenvinning er ifølge deres nettside: «Norges største leverandør av gjenvinnings- og miljøtjenester» (Norsk Gjenvinning, u.å.). Konsernet ble stiftet i 1926 og arbeider med tjenester tilknyttet avfallshåndtering og råvareutvikling. Det er Norsk Gjenvinning Norge AS som er morselskapet og i Norge er konsernet mest kjent som Norsk Gjenvinning. Konsernet er størst i bransjen med om lag 50 anlegg i Norge. De har også virksomheter i Storbritannia, Sverige og Danmark, og håndterer 1,76 millioner tonn avfall for 44.000 kunder på årsbasis.

Tabell 7. viser utdrag av årsrapportene for 2014, 2015 og 2016. Vi ser en nedgang i driftsinntekter, EBITDA, driftsresultat og årsresultatet. I rapporten for 2016 ble det kommentert at årsaken til nedgangen kom av «for høyt kostnadsnivå i en situasjon med lavere aktivitet i den norske fastlands- økonomien og negativ utvikling i de internasjonale råvaremarkedene» (Norsk Gjenvinning, 2016). Samtidig konstateres det at likviditeten er god.

Tabellene på de andre leverandørene som kom med tilbud, er nesten identisk satt opp som Tabell 7. Dette er for å kunne se sammenhenger med virksomhetenes størrelse og omfang³¹, med unntak av EBITDA³².

Tabell 7: Nøkkeltall: Norsk Gjenvinning-konsernet (NOK 1.000.000)

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	4 020,3	4 091,0	4 136,3
Driftsresultatet	96,9	140,5	122,5
Årsresultat	11,0	31,6	32,0
EBITDA	312,26	363,37	346 ,2

Konsernet skriver i årsrapportene at de er avhengig av å få tildelt oppdrag innenfor offentlige anbud, og at dette er en større risikofaktor for dem. I 2014 hadde de avtaler om å samle inn husholdningsavfall fra om lag 50 norske kommuner og interkommunaleselskaper, mens i 2015 var det 50 for både Sverige og Norge, og i 2016 var det 38 for både Sverige og Norge. Det viser en tydelig nedgang i antall anbud de hadde deltatt i og vunnet. Etter en runde med anbudskonkurranse vant og signerte Norsk Gjenvinning i 2016 en ny kontrakt med Sarpsborg kommune om husholdningsavfall, hvor de vant på bakgrunn av miljøtiltak (Norsk Gjenvinning, 2014; Norsk Gjenvinning, 2015; Norsk Gjenvinning, 2016).

RenoNorden (RN)

RenoNorden var frem til 2016-2017 Nordens markedsledende leverandør av husholdningsavfall. De var sysselsatt i de fire nordiske landene og hadde over 70 anlegg. Selskapet ble stiftet i Norge i 2000 og vokste raskt etter at de fikk Kongsberg kommune som sin første kunde. Etter det deltok og vant de flere anbudskonkurranser. I 2016 leverte de tjenester som omhandlet avfallshåndtering i over 230 kommuner, og hadde en markedsandel på 46 % (RenoNorden Norge, u.å.).

RenoNorden AS hadde økonomiske vansker i tiden før de meddelte oppbud. Det siste året hadde transportselskapet hatt 30 kontrakter med kommuner og interkommunale selskaper i

³¹ Det blir ikke henvist til hver tabell under hver leverandør, da det er forventet at leseren forstår at tabellen hører til den enkelte leverandøren, og klarer å lese av tabellene for å se utviklingen fra årene 2014 til 2016.

³² Selskaper som ikke er store børsnoterte selskaper fokuserer som regel ikke på EBITDA, derfor har jeg ikke lagt ved EBITDA på de mindre transportselskapene.

Norge som tilsvarte en tredjedel av husstandene i Norge. Kommunene som var rammet av konkursen har gjort varierende valg ettersom hva som passet deres drift best. Noen av de RN hadde hatt kontrakt med av det offentlige valgte å rekommunalisere og drifte selv, mens andre valgte å anskaffe eksterne transportselskaper til å utføre tjenesten. Totalt var det 134 kommuner i Norge som ble rammet av konkursen (Sølsnæs, 2017).

Driftsinntektene, EBITDA, driftsresultatet og årsresultatet for konsernet blir presentert under i Tabell 8. for årene 2014, 2015 og 2016. Tabellen gir oversikt over indikatorer på sterk negativ kursutvikling i 2016 som endte i konkurs. Konkursen kan ha kommet av store nedskrivninger på kontrakter som var inngått, der selskapet hadde feilkalkulert kostnadene på flere av anbudene de hadde blitt tildelt (Framstad, 2016).

Tabell 8: Nøkkeltall: RenoNorden konsernet (NOK 1.000.000)

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	1 915,5	1 808,4	1 579,3
Driftsresultatet	-414,1	158,4	133,105
Årsresultat	-396,6	83,4	97.6
EBITDA	230,1	291,247	240,135

Bentzen transport

Bentzen transport ble stiftet i 2000 og er et privat aksjeselskap. De er en transportvirksomhet som arbeider med innsamling av ikke-farlig avfall.

Tabell 9: Nøkkeltall: Bentzen transport AS (NOK 1.000)³³

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	12 395	10 059	10 792
Driftsresultatet	1 978	755	1 729
Årsresultat	-180	375	1 274

(Brønnøysundregistrene, u.å.-b; Proff.no, u.å.-a)

³³ NB! Legg merke til at her er det NOK 1.000 ikke NOK 1.000.000.

Retur Renovasjon

Retur Renovasjon, kalt Retur tilbyr innsamlingstjenester av husholdningsavfall. De ønsker å være en aktør innenfor renovasjonsmarkedet i Norge. Selskapet leverer tjenester til 21 kommuner og interkommunaleselskaper som til sammen utgjør 338 000 innbyggere.

Tabell 10: Nøkkeltall: Retur AS (NOK 1.000)

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	81 779	61 734	47 846
Driftsresultatet	-4 878	1 490	1 665
Årsresultat	-4 661	1 030	1 156

(Regnskapstall.no, u.å.; Retur AS, u.å.)

Transportsentralen

Transportsentralen Oslo AS utfører transportoppdrag for små og store kunder i Østlandsområdet. De er representert med kontor i Oslo, Moss og Porsgrunn. Selskapet ble stiftet i 1927. Deres forretningskonsept var og er utleie av «mann med bil», hvor de gir kundene distribusjon- og transportløsninger.

Tabell 11: Nøkkeltall: Transportsentralen Oslo AS (NOK 1.000)

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	421 362	435 942	450 108
Driftsresultatet	825	-2 283	-3 540
Årsresultat	2 032	-664	-101

(Proff.no, u.å.-c; Transportsentralen Oslo AS, u.å.)

Hoff Transport

Hoff Transport AS ble stiftet av Lasse Hoff i 1976 som Lasse Hoff Transport, og i 2000 byttet de navnet til det de har i dag. Selskapet utfører en rekke typer transporttjenester 24 timer i døgnet og har 55 biler til disposisjon. I 2015 fikk de diplom for «Beste kredittverdighet».

Tabell 12: Nøkkeltall: Hoff Transport AS (NOK 1.000)

	2016	2015	2014
Samlede driftsinntekter	68 170	67 272	65 217
Driftsresultatet	32 636	33 848	29 335
Årsresultat	-1 351	525	2 607

(Hoff Transport AS u.å.; Proff.no, u.å.-b)

5.4 CASETS HENDELSESFORLØP

Caset i denne oppgaven starter i desember 2013. Oslo kommune startet sitt arbeid med femte generasjons renovasjonskontrakt, og det var organisert som et prosjekt med en styringsgruppe som besto av ledergruppen i Renovasjonsetaten. I løpet av året 2014 hadde REN vurdert om de skulle utføre renovasjonstjenesten i egenregi, men kom til slutt frem til at det ikke var lønnsomt å utføre tjenesten selv og på «anbefalinger fra prosjektet» la de ned dette arbeidet (Deloitte, 2017).

Neste steg var å utforme utlysningen til anbudet, og i arbeidet med å utforme anbudet for femte generasjon benyttet etaten fjerde generasjons renovasjonskontrakt som mal. Den tidligere kontrakten (fjerde generasjon) hadde kostnader som var 30 % lavere enn prisestimatet for den nye som var på 1,25 milliarder kroner. I løpet av 2014 ble ledergruppen enig om behovsspesifikasjonene og disse ble signert av daglig leder³⁴. Videre utformet REN milepæler for prosjektets gjennomføring frem til oppstart av kontrakten. Det ble satt av et budsjett for gjennomføring av prosjektet på 3,6 milliarder kroner. Budsjettet skulle dekke styring, tilpasning av teknologi, utredninger og testing av kjøretøy. Da anbudsutlysningen var ferdig utformet ble den lagt ut på Doffin og TED den 23.03.2015 (Deloitte, 2017; Renovasjonsetaten, 2015b).

Fremdriftsplanen for anskaffelsesprosessen til Oslo kommune og Renovasjonsetaten ble utformet, og de hadde planlagt følgende gjøremål (Figur 6.):

³⁴ Jf. byrådssak 1090.1/09

Planlagt uke:	Aktivitet
Uke 13 – mars 2015	Kunngjøring av konkurransen
Uke 15 – april 2015	Tilbudskonferansen/befaring
Uke 19 – mai 2015	Evaluering av kvalifikasjoner (innleveringsfrist 19.05.2015 kl.12.00)
Uke 20-21 – mai 2015	Tilbudsevaluering og valg av tilbud
Uke 22 – mai 2015	Utsendelse av tildelingsbrev
Uke 23 – juni 2015	Karensperiode
Uke 24 – juni 2015	Kontraktsinngåelse

Figur 6: Fremdriftsplanene for anskaffelsesprosessen.

Kilde: Renovasjonsetaten. (2015). Referat fra tilbudskonferansen. Oslo: Renovasjonsetaten.

Kunngjøringen av anbudskonkurransen ble gjennomført i starten av uke 13 som planlagt. Tilbudskonferansen og befaringen ble holdt etter planene den 10.04.2015. Bakgrunnen for konferansen var å ta en gjennomgang, informere og få dialog med mulige leverandører. Agendaen for dagen var som følger:

- Gjennomgang av konkurransegrunnlaget inkl. kravspesifikasjon og kontraktsformular
 - Mottatte spørsmål med svar
 - Spørsmål fra deltakerne
 - Befaring
- (Renovasjonsetaten, 2015a).

Under konferansen fikk tilbyderne også informasjon om en korrigert fremtidsplan:

Planlagt uke:	Aktivitet
Uke 21 – mai 2015	Evaluering av kvalifikasjoner (innleveringsfrist 19.05.2015 kl.12.00)
Uke 22-23 – mai/juni 2015	Tilbudsevaluering og valg av tilbud
Uke 24 – juni 2015	Utsendelse av tildelingsbrev
Uke 25 – juni 2015	Karensperiode
Uke 26 – juni 2015	Kontraktsinngåelse
03.10.2016	Oppstart av kontrakt

Figur 7: Korrigert fremdriftsplanene for anskaffelsesprosessen.

Kilde: Renovasjonsetaten. (2015). Referat fra tilbudskonferansen. Oslo: Renovasjonsetaten.

Korrigeringen innebar at evalueringen av kvalifikasjonene ikke kom til å bli gjennomført i uke 19 som konkurransegrunnlaget tilsa, men i uke 21. Den oppdaterte planen viste forskyvninger på omlag to uker for alle aktivitetene fra og med evaluering av kvalifikasjoner. Oppstart av kontrakt var det eneste som ikke hadde endret seg.

I kravspesifikasjonene som REN informerte om på konferansen fikk tilbyderne informasjon om demografi og abonnementsvilkår. Informasjonen som ble gitt var blant annet nøkkeltall over omfanget av prosjektet som var viktig for leverandørene å vite. Det ble også anbefalt å undersøke Plan- og Bygningsetatens hjemmesider, da Oslo by stadig er i utvikling. Inndelingen hadde på dette tidspunktet følgende nøkkeltall (Tabell 13.), men kommunen ga klar beskjed om at det kom til å bli endringer i både antall og volum av avfall.

Tabell 13: Oppdragets omfang: Demografi og abonnementsinformasjon.

Kategori	Nøkkeltall
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. m ³
Avfallsvolum abonnenter pr år - papir	ca. 798 000 m ³
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 per år

Kilde: Renovasjonsetaten. (2015). Kunngjøring om konkurranse. Oslo: Doffin - REN.

Da fristen for å komme med tilbud til anbudet hadde gått ut 19.05.2015, hadde det kommet inn ti tilbud fra totalt åtte leverandører. Før VR ble erklært som vinner, var det to leverandører som benyttet seg av klagefristen. Klagen fikk ikke medhold og det ble signert kontrakt med VR den 02.09.2015 (Deloitte, 2017). VR hadde nå kontrakt på alle fire områdene i Oslo (Renovasjonsetaten & Veireno AS, 2015). Områdene hadde forskjellig løpetid. Område A og B skulle gjelde i perioden 03.10.2016 til 01.06.2021, mens område C og D skulle gjelde i perioden 03.10.2016 til 01.10.2021 (Renovasjonsetaten, 2015b).

5.4.1 OPPSTARTSPROBLEMER

Da signeringen var gjort startet mobiliseringsfasen³⁵. Veireno hadde 13 måneder fra signering til de skulle være klare for utførelse av arbeidet. I et møte i februar informerte VR Renovasjonsetaten om at de hadde problemer med rekruttering og planla å dra til Romania for å rekruttere renovatører. Da mediene fikk vite om dette ble det store avisoppslag om sakens omfang (Tømmerås, 2016a). Det var sprikende meninger om rekrutteringsmetoden, og ved inngangen til juni hadde selskapet fremdeles for få renovatører. I tillegg forsøkte VR å endre kjørerutene, og i overgangen mellom juni-august 2016 fikk de innvilget ruteendringene som tilsvarte over 60 % av rutene for det som var fjerde generasjon.

³⁵ Mobiliseringsfasen starter når kontrakten er undertegnet av begge parter, og oppdragsgiver og leverandør starter deres samarbeide og påbegynner oppgavene som skal gjennomføres i prosjektet.

Tre dager før kontraktsoppstart fikk VR over 8 000 nøkler som skulle distribueres ut til renovatørene. Tiden Veireno hadde planlagt å utføre overlevering av nøklene til renovatørene var ikke tilstrekkelig, og ved kontaktsoppstart var det 300 uleverte nøkler. Det viste seg i tillegg at mange renovatører mente de selv ikke hadde fått den nødvendige opplæring for utførelse av jobben, deriblant håndtering av nøklene (Tømmerås, 2016b). Det skulle vise seg senere at «nøkkel-episoden» kom til å skape problemer for transportselskapet i fremtiden.

I januar 2017 var det totalt 1 728 hentestanser som var forårsaket av bortkomne nøkler. Mediene var igjen tidlig på og lagde store overskrifter med Oslo-innbygger som fant nøkler til forskjellige bygårder liggende rundt i Oslos gater (Finsveen & Venli, 2017). Ny teknologi var et annet moment i oppstartsfasen som også skapte komplikasjoner for renovatørene. Teknologiske problemer gjaldt i hovedsak GPS i forbindelse med nytt hentesystem og nye ruter (Deloitte, 2017).



Figur 9: Overfylte søppelbøtter i Oslo.
Kilde: Sund, I. B. & Løken, K. (2017, 10. jan.).



Figur 8: Nøkler på avveie.
Kilde: Finsveen, J. N. & Venli, V. (2017, 13. jan.).

5.4.2 KLAGEOMFANGET

En måned inn i innkjøringsfasen³⁶ av driften hadde etaten og Veireno fått inn 12 373 klager. Det var forventet at det ville oppstå komplikasjoner underveis i innkjøringsfasen av ny drift, men omfanget var større enn forventet. REN hadde estimert klageomfanget ut fra hva som hadde vært i tidligere kontrakt. Både etaten og transportselskapet prøvde å gjennomføre overgangsfasen så godt de kunne, men VR klarte ikke å hente avfallet og klagen fortsatte å strømme inn. Sammen lagde etaten og VR en plan om å redusere klagen (Deloitte, 2017). Inn i andre måned fortsatte etaten å få inn klager og sammen bestemte de at det skulle driftes 12 ekstra renovasjonsbiler. Først 14. november var bilene klare og selskapet håpet på at dette skulle

³⁶ En måned inn i innkjøringsfasen er referert til som oktober 2016. Det var i avsnittet ovenfor utført et hopp frem i tid til januar 2017 for å vise omfanget av nøkkelproblematikken.

være en god ressurs for å minske problemer som hopet seg opp. Daværende direktør i Renovasjonsetaten, Pål A. Sommernes, forsøkte å berolige innbyggerne i en pressemelding om at forholdene skulle bli bedre og uttalte følgende: «...regner med å være i rute ved inngangen til 2017.» (Venli et al., 2017).



Figur 10: Renovasjonsbilene til Veireno.
Kilde: Sund, I. B. & Løken, K. (2017, 10. jan.).

Tabell 14: Klager fra bydelene i Oslo.

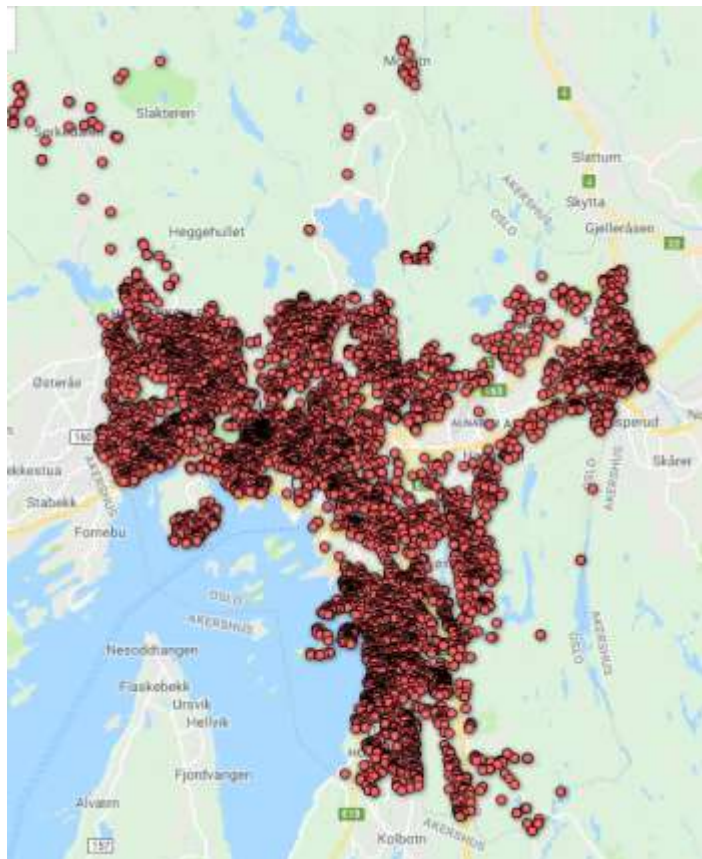
Bydeler:	Antall klager:	% av antall klager:
Nordstrand	3715	15,7 %
Vestre Aker	2991	12,6 %
Nordre Aker	2408	10,2 %
Frogner	2145	9,08 %
Ullern	2072	8,77 %
Gamle Oslo	1857	7,86 %
Østensjø	1707	7,23 %
Grünerløkka	1292	5,47 %
St.Hanshaugen	1226	5,19 %
Søndre Nordstrand	942	3,99 %
Alna	765	3,24 %
Bjerke	733	3,1 %
Stovner	720	3,05 %
Sagene	483	2,04 %
Grorud	357	1,51 %
Marka	159	0,67 %
Sentrum	28	0,11 %

Kilde: (Venli et al., 2017).

Det viste seg raskt at den økte kapasiteten ikke var tilstrekkelig for å få bukt med problemene. Klagenes strømning på og Dagbladet var ikke sein med å lage en oversikt over det totale klageomfanget på over 30 000 klager i Oslos gater per januar 2017 (Tabell 14.). Jonny Enger, som var leder av Veireno, fortalte til media at de på dette tidspunktet daglig mottok 200-250

klager på papiravfall som ikke ble hentet. Videre opplyste etaten at de skulle sette inn 30 ekstra renovatører og 25 ekstra biler over helgen (som er mer enn vanlig) for å hente papiravfallet som hadde hopet seg opp. Tiltaket skulle bidra til forbedring av situasjonen. Inngangen til 2017 symboliserer slutten på innkjøringsfasen til Veireno, men det var fremdeles nødvendig med ekstra beredskap, bemanning og åpningstider for at en normaltilstand skulle oppnås (Venli et al., 2017).

Samtidig som klagenes strømmet inn begynte det å gå alvorlige rykter om at Veireno brøt med Arbeidsmiljølovens bestemmelser. Oslo kommune kontaktet Veireno og uttrykket sin bekymring knyttet til disse ryktene. Veireno ga etaten arbeidslistene og informerte samtidig om at det hadde oppstått noen komplikasjoner, men forsikret kommunen om at dette skulle rettes opp i. Da Dagbladet senere fikk tak i nøyaktig de samme arbeidslistene avdekket de over 100 brudd på Arbeidsmiljøloven (Johnsen & Matre, 2017). Dagbladet og de andre mediehusene skapte store oppslag om avsløringene, hvor vinklingen var bekymring for renovatørene og fokus på hvordan problemene i VR hadde utviklet seg³⁷. Avsløringene viste at noen av Veireno sine ansatte hadde jobbet over 80 timer i uka (Sund & Løken, 2017), noe som er langt over lovens tillatte timer. Til sammen hadde ansatte har jobbet over 13 timer per dag 301 ganger, og Figur 12. viser oversikten (Venli, 2017a). På dette tidspunktet uttrykte Enger i et intervju med VG at han hadde bekymringer knyttet til prosjektet, og at han angret på avtalen selskapet inngikk med kommunen.

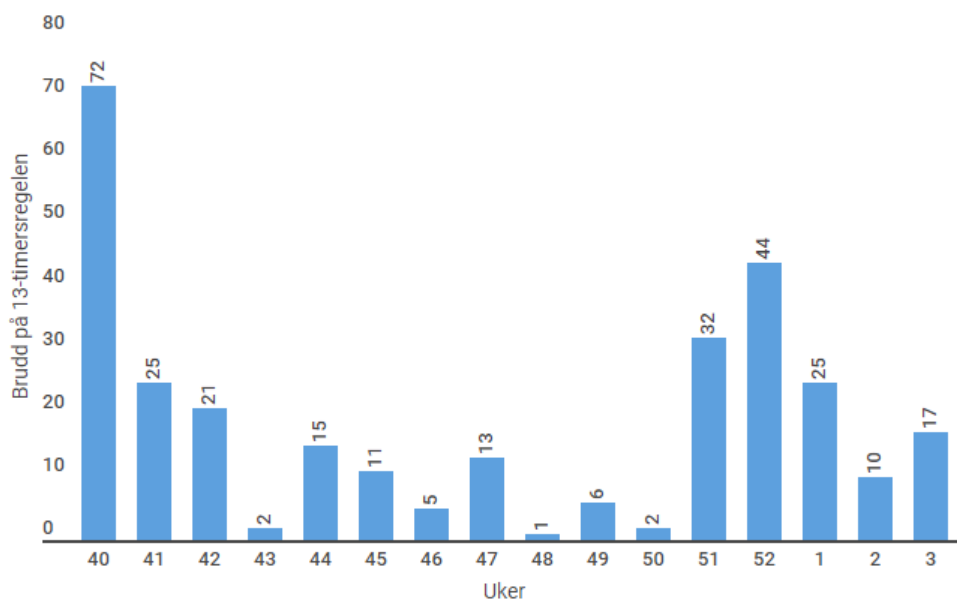


Figur 11: Klageomfanget på avfallspunktene per adresse i Oslos gater.

Kilde: Venli, V., Flydal, E. F. & Strømman, O. (2017, 8. jan.). Brukt med tillatelse

³⁷ Veireno har før denne avsløringen i januar 2017, blitt politianmeldt av Arbeidstilsynet i oktober 2016. Denne anmeldelsen skal ha blitt behandlet og ordnet opp i 2016 (Flakstad, 2016).

Jobbet mer enn 13 timer 301 ganger



Figur 12: Veireno AS sine brudd på arbeidsmiljøloven. Antall renovatører som har jobbet over 13 timer per uke.

Kilde: Venli, V. (2017, 01.feb.). Brukt med tillatelse

Det var ikke bare Veireno AS som er under vurdering nå. Den alvorlige situasjonen som forårsaket «søppelkrisa» i Oslo gjorde at også kommunen blir satt under granskning. Rødt varslet i et intervju at de kom til å stille mistillit mot den ansvarlige byråden dersom ikke kommunen sa opp renovasjonskontrakten:

«Hvis byrådet ikke sier opp kontrakten med Veireno, har styret i Oslo Rødt vedtatt at vi vil fremme et mistillitsforslag mot byråd Berg, sier Rødt-leder Bjørnar Moxnes på pressekonferansen mandag» (Eggesvik & K., 2017).

Under en pressekonferanse ble det informert om at Sommernes kom til å fratre sin stilling som direktør av Renovasjonsetaten. Renovasjonsetaten ansatte samme dag Deloitte, som fikk i oppdrag om å gjennomføre en vurdering av anskaffelsesprosessen for femte generasjons renovasjonskontrakt. Dagen etter, 17. januar, overtok A. Sundberg som ny leder av Renovasjonsetaten (Mynewsdesk, 2017).

5.4.3 SLUTTEN FOR VEIRENO AS

Veireno AS står på dette tidspunktet i fare for å gå konkurs. Transportselskapet begynner å komme i en vanskelig økonomisk situasjon, 2. februar 2017 informerer REN om dette. Selskapet fortalte at de taper for mye penger på prosjektet og antar at de må melde oppbud (Deloitte, 2017; Johnsen & Matre, 2017). To uker etter VR informerte om sin økonomiske situasjon, anmelder Arbeidstilsynet den 14. februar Veireno AS på bakgrunn av grove brudd på bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det har blitt avdekket flere feilrapporteringer til Oslo kommune fra VRs side om arbeidsforholdene til renovatørene. Forholdene er ikke akseptable for verken de ansatte, kommunen eller allmennheten.

Både Dagbladet³⁸ og Deloitte-rapporten referer til møtereferater mellom REN og VR som omhandler overskridelse av overtidsbestemmelsene³⁹ (Deloitte, 2017; Venli, 2017b). Referatene går tilbake syv måneder før første innsamlingsdag. De har fått innsyn i referatene fra møter som har foregått annenhver uke siden signeringen av renovasjonskontrakten. I referatene er den planlagte håndteringen av avfallet beskrevet. Det var først i 2017 at referatene ble gjennomgått og kritikkverdig informasjon ble avdekket.

I møtereferatet fra 19. februar står det følgende:

«VR vil sørge for at søknader ifm overskridelser av bruk av overtid vil bli foretatt. VR legger til grunn at man må sørge for at krav til HMS legges til grunn. VR foretar en konkret vurdering på hvor mye overtid de maksimalt vil søke om dispensasjon for og redegjør dette overfor REN før oppstart.» (Venli, 2017b).

Referatene viser til at VR hadde planer om å ha lengre arbeidstider og REN var klar over at denne planleggingen fant sted.

Søknaden om overtredelse skulle vært sendt før oppstarten av den nye renovasjonsordningen. Det har i etterkant kommet frem at dispensasjonssøknaden ikke ble sendt til Arbeidstilsynet til avtalt tidspunkt, men først fem uker etter at VR tok over renovasjonen. Renovasjonsetaten spurte aldri om å få en bekreftelse på om søknaden ble innvilget. I referatet fra 27.10.2016 står det: «Det vil forekomme brudd i de to-tre første ukene.» (Venli, 2017b). Fem dager etter dette møtet sier etaten «... at det er VRs ansvar å overholde alle lover, regler og tariffavtaler knyttet

³⁸ Dagbladet er en av flere eksterne virksomheter som har fått innsyn i deler av anbudsprosessen mellom Oslo kommune og Veireno AS.

³⁹ Med utover lovens bestemmelser menes arbeidsdager utover arbeidsmiljølovens tillatte bestemmelser.

til lønns- og arbeidsvilkår» (Venli, 2017b). Det blir i tillegg dokumentert i møterefelatene i august 2016 at kommunen etablerer to beredskapsplaner. Beredskapsplanene omhandler aktiviteter som skulle igangsettes om det oppstod krisesituasjoner. Plan én skulle beskyttes ved mindre kriser, beredskapsplan to skulle bli iverksatt dersom renovatørene fikk overtidssarbeid og hviletid som strakte seg utenfor lovens bestemmelser. Referatene viser til flere møter mellom Veireno AS og Renovasjonsetaten hvor de er klar over og er med på å planlegge overtidssarbeidet til sine renovatører.

Da flere måneder med forsinket avfallshenting og ekstra ressursbruk var passert ble Oslo kommune og VR den 19. februar enige om en virksomhetsoverdragelse. To dager etter at virksomhetsoverdragelsen var kjent, meddelte transportselskapet konkurs. Avfallsinnsamlingen ble avvirket fra Veirenos side og Oslo kommune tok over tjenesten i egenregi. I overdragelsen hadde kommunen og Veireno inngått en avtale om at kommunen skulle overta de nødvendige driftsmidlene, deriblant 170 ansatte og 55 avfallsbiler som var nødvendig for å drifte renovasjonstjenesten. Kommunen påtok seg ansvaret for ubetalt lønn til renovatørene for månedene januar og februar som Veireno ikke hadde klart å utbetale (Didriksen & Nakken, 2017).

28. februar la Deloitte frem sin rapport om anskaffelsesprosessen/anbudet, som REN har gjennomført, og Deloitte kom med kritikk til etaten på flere punkter. Dette avslutter prosjektet som ble startet i slutten av 2013, og REN må omstille virksomheten organisatorisk for å løse de nye utfordringene de står overfor.

Over et år etter VR meddelte konkurs har selskapet og daværende leder, Jonny Enger, blitt tiltalt for lovbrudd som ble begått under «søppelkrisa» fra 2016-2017 i Oslo kommune. Arbeidstilsynet velger å fremme tiltalen selv om Veireno har gått konkurs, siden de som virksomhet ikke fulgte opp ansvaret de var pålagt. Derfor er øverste leder blitt politianmeldt. VT-gruppen har i 2018 mottatt et forelegg på 5,3 millioner kroner. Velger Enger og VT-gruppen å heller gå til retten vil millionboten bli hevet til 5,9 millioner i tillegg til saksomkostninger. Boten tar utgangspunkt i avsløringen Dagbladet gjorde med VR sine interne timelister i 2017 (nevnt lenger opp i caset). NRK hadde også tidligere i oktober 2016 rapporterte om renovatører som hadde arbeidsdager på 14 timer. Etterforskningen som ble satt i gang i 2017 baserte seg på anmeldelsen de fikk fra Arbeidstilsynet. Tiltalen omhandler brudd på hviletid, HMS-arbeids- og overtidssbestemmelser hos VR, og er på totalt ti punkter. De fleste store mediehusene på Østlandet har omtalt saken i nyere tid (Lübeck & Braaten, 2018; Venli & Flydal, 2018).

6 ANALYSE OG DISKUSJON

I dette kapittelet er hensikten å presentere, analysere og diskutere funn i innsamlet data i lys av formålet med oppgaven og teorien jeg har tatt utgangspunkt i. Hovedfunnene i intervjuene og annenhåndsdata blir presentert og analyse, etterfulgt av drøfting.

Innledningsvis i dette kapitelet blir kontraktens og utlysningens hovedforskjeller satt opp mot hverandre og diskutert kort. Dette er for å danne et bilde før leseren blir tatt dypere inn i analysen og drøftingen av funnene. Det blir presentert nye kvantitativedata, for å fremstille renovasjonsgebyrene i de utvalgte kommunene, etterfulgt av en kort diskusjon rundt private og offentlige aktører. Omfanget rundt konkurranse og prising vil bli lagt frem og drøftet, sammen med strategi og spillteori rundt et pristilbud. Dette gjør det lettere å senere diskutere grunn for avvisning, og casets vektning av tildelings og kvalifikasjonskrav. Videre blir det gjennomført analyse og drøfting av risikovurderingen i caset. Her blir elementer fra anskaffelsesprosessen tatt opp, bekymringer rundt Veirenos komptanse, erfaring og andre vektete faktorer, i tillegg til pristilbudet. Til slutt blir det diskutert risikoen for konkurs i renovasjonsmarkedet.

6.1 ENDRING FRA FJERDE TIL FEMTE GENERASJONS

RENOVASJONSKONTRAKT

Ved utarbeidingen av femte generasjon renovasjonskontrakt tok REN utgangspunkt i fjerde generasjon kontrakten, anskaffelsesprosessen, mobiliseringsfasen og utførelsen av prosjektet. Det ble tatt høyde for de vurderingene og erfaringene som ble gjort knyttet til det forrige anbudet for å utarbeide en bedre anskaffelsesprosess og et bedre anbud. På den måten kunne de også ta hensyn til risikofaktorer og suksesskriterier som ble oppdaget i den forrige kontrakten. Det ble benyttet åpen anbudskonkurranse med forhandlinger i den forrige kontrakten. Konkurranse med forhandlinger ble en krevende prosess for REN. Prosessen er en av årsakene til at REN ikke ønsket å benytte forhandlinger, i tillegg til at de fikk kritikk for gjennomføringen av prosessen og havnet i en rettssak. Det har også vært rettsaker som har fastslått at forhandlinger i en anbudskonkurranse var ulovlig (Deloitte, 2017).

De obligatoriske kravene for gjennomføring i anbudet for femte generasjon var flere enn i fjerde generasjon, samtidig som de ble utdypet ytterligere i detalj. Kravspesifikasjons lengde for femte generasjon var på 39 sider, mens fjerde generasjon var på 23 sider. Kravene til oppdragsgiver var her mer detaljert, samtidig som det var noen nye temaer/kapitler. De nye temaene hadde

igjen flere krav enn i fjerde generasjon renovasjonskontrakt. Kravene gikk på blant annet språk, opsjoner, skadesaker, krav til renovasjonsbilene og krav til bruk av ny teknologi.

Figur 4. viser tildelingskriteriene og forskjellen mellom fjerde og femte generasjons renovasjonskontrakt. Vi ser at prisen var mye høyere i femte generasjons kontrakten og at miljøkravet ble redusert med 15 % vekting og oppdragsforståelse med 10 %. REN argumenterte for og begrunnet avgjørelsen om prosentendringen i tildelingen, som blir fremstilt i Deloitte-rapporten. Miljøkravet og oppdragsforståelsen var formulert med mer detaljer i kravspesifikasjonen for femte generasjon og dette var årsaken til at pris ble vektet mer. REN så det derfor ikke nødvendig å ha like høye tildelingskriterier på de andre to momentene, da kvalifikasjonskravene var såpass detaljerte på dette anbudet. Vurderingsstrategien til REN ligner på den strategien som Bærum og Drammen kommune har benyttet seg av. Informantene fra Bærum og Drammen kommune har gitt uttrykk for at dette ikke burde ha ført til noen negative konsekvenser, men at det vurderes om vektingen mellom tildelingskriteriene og kvalifikasjonskravene bør fordeles annerledes neste gang. Renovasjonsselskapet for Drammensregionen (RfD) har alt gjennomført en ny anbudsrunde og benyttet anledningen til å vekte tildelingskriteriene på en annen måte enn det siste anbudet (Bærum kommune, 2018; Deloitte, 2017; Renovasjonsetaten, 2009; Renovasjonsetaten, 2015b).

6.2 RENOVASJONGEBYRER I UTVALGTE KOMMUNER

Tabell 15: Tabellene viser gebyrintekt og avfallsmengden fra 2001-2017.

	Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1)																
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bærum	1215	1298	1247	1414	1460	1360	1360	1430	1630	1880	2220	2200	2300	2450	2550	2550	2550
Oslo	1784	1737	1580	1462	1469	1569	1863	1974	2177	2924	2772	2772	3066	3449	3691	3691	4075
Drammen	1424	1424	1457	1482	1482	1482	1482	1645	1793	1865	1865	1809	1809	1881	1975	2134	2669
Kristiansand	1867	2071	1838	2162	2113	1770	2014	2299	2572	2758	2900	2987	3136	3140	3140	3140	3140
Stavanger	1325	1385	1430	1493	1523	1582	1627	1675	1787	2123	2202	2202	2224	2224	2258	2303	2523
Bergen	1722	1722	1722	1722	1722	1670	2152	1772	1966	2062	2200	2154	1939	1929	1804	1804	1788
Trondheim	1486	1350	1376	1241	1241	1329	1424	1540	1644	1664	1498	1348	1348	1388	1388	2020	2210
Tromsø	2011	1909	1876	2017	2098	2349	3048	3156	3446	3446	3446	3501	3500	3747	3805	3906	3906

	Husholdningsavfall per årsinnbygger (kommune)																
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bærum	496	363	366	470	426	465	430	475	423	420	408	407	381	378	403	485	366
Oslo	314	389	393	404	403	405	404	391	381	379	387	362	355	342	336	327	..
Drammen	423	433	429	445	466	485	499	517	519	525	541	508	540	529	531	510	516
Kristiansand	347	386	350	390	412	448	507	495	490	501	534	527	539	531	534	538	512
Stavanger	412	369	377	366	461	402	422	398	377	391	403	392	410	396	401	388	383
Bergen	367	402	380	357	433	418	425	414	360	361	389	377	403	420	422	409	423
Trondheim	321	326	314	339	403	411	397	399	388	387	400	404	389	372	355	344	337
Tromsø	275	259	276	281	306	315	332	322	316	314	343	338	369	382	408	390	374

Kilde: (SSB, 2018).

I de to tabellene over i Tabell 15., har jeg samlet inn data fra seks store kommuner i Norge, i tillegg til Drammen kommune og Bærum kommune. Årsaken til at det også er innhentet data fra Drammen og Bærum er at de er blant de større kommunene i Norge og at Drammen kommune gjennom RfD er den største nåværende virksomheten som utlyser renovasjon på anbud. Den øverste tabellen, årsgebyr for avfallstjenesten eksklusiv mva., viser gebyrutviklingen i Norge fra 2001 frem til 2017, og den nederste viser husholdningsavfallet per årsinnbygger (SSB, 2018). De røde merkingene i tabellen symboliserer der RenoNorden (RN) har hatt kontrakt med kommunene og den grønne merkingen er for 100 % kommunal drift av tjenesten. Den blå er for å kunne skille ut Oslo fra de andre kommunene.

Det er interessant å se at flere kommuner har et stabilt gebyr over flere år, og eksempelvis Drammen har hatt samme gebyret på 1 482 kroner fra 2004 til 2007. Det samme ser vi i Bergen for perioden 2001-2006 med et gebyr på 1 722 kroner. Det kommer også tydelig frem at det har vært en gradvis prisøkning frem til 2017, med noen unntaksår da prisen har vært uendret. Det er likevel verdt å merke seg at de fleste kommunene økte gebyret kraftig fra 2008 til 2009 da finanskrisen hadde slått inn for fullt⁴⁰.

⁴⁰ Mulig andre momenter også spilte inn her.

Tabell 16: Avfallsgebyret merket etter høyest og lavest årsgebyrgebyr

	Årsgebyr for avfallstjenesten (Rosa=Lavest gebyr, Gul=Høyest gebyr)																
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bærum	1215	1298	1247	1414	1460	1360	1360	1430	1630	1880	2220	2200	2300	2450	2550	2550	2550
Oslo	1784	1737	1580	1462	1469	1569	1863	1974	2177	2924	2772	2772	3066	3449	3691	3691	4075
Drammen	1424	1424	1457	1482	1482	1482	1482	1645	1793	1865	1865	1809	1809	1881	1975	2134	2669
Kristiansand	1867	2071	1838	2162	2113	1770	2014	2299	2572	2758	2900	2987	3136	3140	3140	3140	3140
Stavanger	1325	1385	1430	1493	1523	1582	1627	1675	1787	2123	2202	2202	2224	2224	2258	2303	2523
Bergen	1722	1722	1722	1722	1722	1670	2152	1772	1966	2062	2200	2154	1939	1929	1804	1804	1788
Trondheim	1486	1350	1376	1241	1241	1329	1424	1540	1644	1664	1498	1348	1348	1388	1388	2020	2210
Tromsø	2011	1909	1876	2017	2098	2349	3048	3156	3446	3446	3446	3501	3500	3747	3805	3906	3906

Tromsø er den kommunen som har hatt det høyest gebyret flest ganger i perioden 2001-2017, med unntak av i 2002, 2004 og 2005 hvor Kristiansand hadde høyest gebyr og i 2017 hvor Oslo hadde 4 075 kroner (gule ruter) (Tabell 16.). Økningen i gebyret i Oslo kommune var en effekt av «søppelkrisa». Bærum og Trondheim er de kommunene som oftest har hatt de laveste renovasjonsgebyrene i denne tidsperioden (rosa ruter). Bergen kommune har klart å få lavest gebyrer de siste to årene, og da har Trondheim havnet på andreplass. Rent økonomisk sett er det vanskelig å sammenligne bykommunene da de har forskjellige investeringer i sorteringsanlegg. Det er i tillegg noen kommuner som har «søppelfond» (selvkostfond) for å balansere og holde renovasjonsgebyret nede, og Trondheim er eksempel på en kommune som har et slikt fond (Tømmerås, 2017b).

Trondheim kommune opererer med egenregi og i 2017 hadde Oslo nesten dobbelt så høy renovasjonsavgift som Trondheim, noe som fikk en del medieoppmerksomhet (Tømmerås, 2017b). Det er interessant å se at media kan skape oppstyr blant innbyggerne om offentlig håndtering og styring av husholdningsrenovasjon. Ofte har det blitt fokusert på de negative sidene ved anbudskonkurranse og det å sette bort renovasjonstjenestene til private selskaper. Dette stemmer nødvendigvis ikke overens med virkeligheten. Tabellen over viser at Bærum kommune i perioden 2001-2003 og 2007-2009 hadde den laveste avgiften, og renovasjonstjenesten har i hele perioden (2001-2017) blitt utført av private aktører. Trondheim hadde lavest avgift i perioden 2004-2006, men avgiftene økte noe fra 2007 som følge av at kommunen selv tok over driften av renovasjonstjenesten. Etter noen år med innføring av ulike tiltak klarte Trondheim kommune å få ned renovasjonsavgiften, og hadde i perioden 2010-2015 lavest avgift av de kommunene som er sammenlignet. Dette viser at både det å drifte tjenesten

selv og å sette den bort til private aktører kan lønne seg, og at det på bakgrunn av dette isolert ikke er mulig å konkludere med at den ene måte er bedre enn den andre hva gjelder avgiften⁴¹.

Tabell 17: Differansen mellom årsgebyrene til offentlige og private aktører.

Årsgebyr for avfallstjenesten med differansen mellom privat og offentlig											
År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Privat	1680	1837	2043	2357	2439	2442	2578	2730	2839	2879	3109
Kommunalt	2063	2036	2211	2324	2337	2301	2253	2322	2314	2508	2607
Differansen	-383	-199	-168	33	103	141	325	408	525	371	502
Totalt											6217

Tabell 17. omfatter perioden 2007-2017 fordi Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø i dette tidsrommet har vært 100 % egenstyrt. Ved å regne ut og sammenligne gjennomsnittet av årsgebyret fra 2007-2017 ser man et tydelig skille mellom storbykommunene som er tatt med her, og det er kommuner som benytter private aktører som kommer dårligst ut av renovasjonskostnadene. Dette kom også De Facto-rapporten frem til, som tok for seg de 20 største kommunene i Norge. Denne undersøkelsen viste at størrelsen og omfanget av virksomhetens utsetting ikke påvirket effektiviteten positivt. Det å ha høye standarder førte ofte til høy kundetilfredshet, mens tilfredsheten ble lite påvirket av gebyrnivået. Ses konkurranseutsetting på i et større perspektiv angis det en besparing på 10-47 % ved anbud⁴² og ikke slik som tallene ovenfor eller rapporten til De Facto viser (Konkurransetilsynet, 2016). Rapporten fra 2000 og rapporten til Norges offentlige utredninger (NOU) som tok for seg små og store kommuner i Norge og Norden, konkluderte med at det lønnte seg med anbudskonkurranse (Aanesen et al., 2000; NOU, 2000). Det er viktig å påpeke at det er vanskelig å sammenligne kommunene da noen kommuner i Norge har stort geografisk område med få innbyggere og motsatt, og at det er ulike faktorer som kan ha påvirkning på resultatene. Eksempelvis kan det tenkes at Karasjok kommune som har få innbyggere i forhold til areal trolig har høyere renovasjonsgebyr per innbygger enn andre store kommuner som har tett befolkningsvekst, fordi de har kortere vei mellom avfallspunktene. Andre grunner til variasjon i gebyret, og dermed nivået for grunnlaget, kan også skyldes miljø- og servicestandarder, ulike rammebetingelser og en viss kostnadseffektivitet.

Den nederste tabellen i Tabell 15. viser mengden husholdningsavfall som er samlet inn av renovasjonsordningen. Her er det ikke spesielt tydelige konjunkturer på avfallsmengden som

⁴¹ Det er mulig å diskutere dette videre, men eksempelet er til for å få leseren til å forståelse at selv om det driftes privat eller offentlig er det mulig å ha lave utgifter.

⁴² NB! Her blir ikke kommunenes gebyr sammenliknes med og uten konkurranseutsetting på avfall.

tilsier at gebyret skal gå opp eller ned. Oslo og Tromsø hadde de høyeste avgiftene og lavest avfallsmengde. De med mest avfall de siste ti årene er Drammen og Kristiansand, men her har ikke renovasjonsavgiftene vært så høye. Tromsø og Trondheim har stort sett holdt avfallet under 400 kg, og Tromsø har klart å ha en nokså stabil avgift i forhold til mengden av fall⁴³. Ved å se på avfallsmengden og avfallsgebyret burde det være mulig å diskutere om anbud innenfor husholdningsrenovasjon er et kostnadsreducerende tiltak offentlige virksomheter kan benytte seg av, eller om de burde gå vekk fra New Public Management (NPM) og mot en Whole-of-Government-tilnærming.

Tanken bak NPM er at det offentlige skal få en reduksjon i kostnader ved å benytte anbudskonkurranse (konkurranseutsetting). Ut fra differansen mellom gebyrene fra private og offentlige aktører, fremstilt i Tabell 17., er det ingenting som tyder på at anbud skaper kostnadsbesparinger. På bakgrunn av informasjonen som er gjengitt i denne oppgaven er det ikke mulig å påstå at anbudskonkurranse har ført til reduserte kostnader. Dette er en av grunnene til at noen land har gått bort fra NPM-tilnærmingen. Det er likevel viktig å presisere at det i denne oppgaven ikke er fremstilt alternative kalkuleringer som tilsier hva det ville ha kostet for kommunene å gjennomføre tjenesten i egenregi. Årsaken til dette er at arbeidet med å samle inn informasjon for å beregne hva det ville kostet hadde blitt svært omfattende og at resultatet kunne blitt noe usikre fordi de utvalgte kommunene har ulike ordninger som gjør det utfordrende å sammenligne de rent økonomisk. Sammenligningen av kostnadene vil ikke gi et fullverdig bilde av situasjonen uten å se på faktorer før og etter anbudsutsettingen, og aspekter som eksempelvis effektivisering, logistikk og teknologi kan føre til kostnadsreduksjon. Legges drøftingen ovenfor til grunn, sammen med funnene i denne oppgaven, kan det trekkes slutninger mot at anbudskonkurranse ikke fører til lavere kostnader. Samtidig er det ikke mulig å påstå at anbudskonkurranse uten videre ikke lønner seg, da det i Tabell 17. for årene 2007, 2008 og 2009 viser seg at anbudskonkurranse er rimeligere enn drift i egenregi av kommunen.

⁴³ Andre faktorer kan også virke inn her.

6.3 MARKED OG KONKURRANSEFORTRINN

Caset- og teoridelen som tar for seg konkurranse som virkemiddel, i form av strategier og spillteori. Tidligere forskning på anbudskonkurranse viser at økt konkurranse kan være positivt men også negativt. Den utførte forskningen har benyttet ulike parametere ved beregninger og kan gjøre det vanskelig å sammenligne forskningen opp mot hverandre, som også vil føre til varierte resultater. Forskning helhetlig viser⁴⁴ at konkurranse i markedet er positivt og at flere tilbydere skaper økt konkurranse, potensialet for mer effektivitet, økonomi og innovative løsninger. Den økonomiske delen kan gå på mer økonomiske løsninger, men også mot prispress og konkurranse rundt pris. Anbudskonkurranse vil i teorien også føre til økt konkurranse og lavere priser, dette tyder også de innsamlede resultatene fra intervjuene på. Litteraturen påpeker imidlertid at anbudskonkurranse eller auksjoner ikke nødvendigvis fører til effektivitet, som kan være utfordrende for oppdragsgiver.

6.3.1 PRISING SOM KONKURRANSEFORTRINN

Underveis i innsamlingen av dataene dukket et spennende tema opp under flere av intervjuene. Inntrykket var at prisdannelsen i renovasjonsmarkedet de siste årene kan ha vært så presset at dette kan ha ført til de to store konkursboene til Veireno og RenoNorden. Det er tydelig at begge disse to virksomhetene ble offer for vinnerens forbannelse⁴⁵ ved å tilby en pris som var lagt under oppdragets og virksomhetens kostnader (informasjonsasymmetri). Denne vinklingen av temaet er interessant å undersøke nærmere da det kan ha en innvirkning på funnene som presenteres i denne oppgaven, men også som en studie i seg selv. Det kan stilles spørsmål om denne «underprisings-trenden» var mulig å se før inngåelse av kontrakt eller ikke. Underprisingstrenden førte med seg uheldige konsekvenser for REN, men også for Drammen og Bærum kommune, som er to av flere kommuner som fikk vanskeligheter da RN fikk økonomiske problemer og begjærte konkurs.

Før 2000-tallet var det diskutert om anbudskonkurranse var en god måte for å redusere kostnader og opprettholde konkurranse i markedet. I senere tid har utbredelsen av NPM og anbud avtatt, og de to siste årene har det skjedd mye med anbudskonkurransen knyttet til avfallshåndtering. To av de store aktører innenfor avfallstransport gikk konkurs som følge av vinnerens forbannelse fenomenet. Dette har ført til at flere kommuner har gått fra å benytte

⁴⁴ Jf kapittelet om NPM og strategi og spillteori

⁴⁵ Se kapittel 2.6.1 «Winner's Curse».

private aktører til å rekommunisere tjenesten på permanent eller midlertidig basis. Konkursen i caset kan komme av at anbudsprisingen fra private aktører var for lav og på sikt ikke var bærekraftig. Dette kan tolkes basert på informasjon innsamlet fra intervju og annenhåndsdata. Det er tydelig at Veireno priset tilbudet sitt lavere enn utførelseskostnaden, med lave buffere. Trolig var dette en av konkurransestrategiene for å vinne tilbudet og hevde seg på markedet som en stor leverandør, men endte opp og lide av «forbannelsen». RN gjorde det samme. Harald Rafdal (konsernsjef i RN) uttalte at en regnefeil i kalkylene til anskaffelsene deres gjorde at tilbudene ble for lave, og at dette var årsaken til konkursen i selskapet (Framstad, 2016).

6.3.2 KOSTNADSBEREGNINGER OG KONKURRANSEFORTRINN

Informasjon fra intervjuobjektene og saksdokumentene er i noen grad sprikende oppfatninger rundt renovasjonsanbud når det kommer til å beregne og estimerer kostnader. Noen av informantene og deler av dokumentasjonen på anbud som er fremstilt i denne oppgaven viste til at man relativt enkelt burde klare å estimere og regne ut kalkyler knyttet til harde tjenester. Det skal heller ikke være så vanskelig å lage gode prognoser for henting av avfall. De andre informantene fortalte om renovasjonens omfang og kompleksitet. Disse informantene så ikke på tjenesten som at det «bare» var å hente søppel, da det å benchmarke tjenesten har vært vanskelig. De la vekt på usikkerheten knyttet til leveransen blant annet ved endringer i strukturen til henteplassene, endring i antall hensteplasser og kompleksiteten rundt renovasjonsbilene⁴⁶.

Generelt i en anbudsutlysning, også innenfor renovasjon, blir det lagt ved opplysninger om tidligere beregninger og estimerer knyttet til prosjektets kostnader mm. I renovasjonsanbud legges det ved offentlig informasjon som burde gjøre det mulig å anslå et prisestimat for leverandøren. Det er likevel mulig å forstå at det oppstår prisvariasjon da små aktører med mindre erfaring og kunnskap ønsker å konkurrere mot store virksomheter som har stordriftsfordeler. Det kan være vanskelig for små virksomheter å konkurrere med store og dette kan være årsaken til at de store benytter pris, og spesielt lav pris over lengre tid, som virkemiddel for å vinne markedsandeler. Skal prisene være lave, må også kostnadene være lave, og da er stordriftsfordeler med høyt volum en fordel. Dette har ikke de små leverandørene.

⁴⁶ Forskjellige meninger, betyr ikke at de andre ikke forsto omfanget av tilbudet, men vinklet tjenesten som lettere å utføre enn tjenester innen myke).

I caset gjorde oppdragsgiver akkurat det som er forklart over. REN delte nødvendig offentlig informasjon, med forbehold om endringer i bystrukturen, henteplasser, antall innbyggere og informasjon om størrelsene på beholderne ble gitt. Informasjonen ble både gitt i utlysningen to måneder før, og under tilbudskonferanse og befaringen en måned før tilbudsfristen utløp⁴⁷. Leverandørene hadde dermed relativt god tid til å sette seg inn i omfanget av prosjektet (anbudet) før tilbudsfristen utløp. Prisvariasjon i anbudene er vist i Figur 5. «Prisvariasjon i anbudet». Teoretisk sett burde ikke differansen mellom leverandørene vært så stor i VR-caset, tatt i betraktning at leverandørene skulle utføre samme tjeneste. Differansen mellom VR og Norsk Gjenvinning var på ca. 82 millioner kroner. Differansen mellom billigste og dyrest tilbud var på ca. 339 millioner kroner. De store differansene gjør at det er nærliggende å tro at det var mer enn en offensiv prisstrategi som lå til grunn for den lave prisingen av anbudet.

Asymmetrisk informasjon, altså at noen arbeidsgivere satt på en større mengde informasjon enn andre, kan være en grunn til prisforskjellen i caset⁴⁸. Ved å ha kjennskap til prosjektet er det også mulig å sette prisen mer konkret og strategisk for å vinne konkurransen, som kan føre til at vinneren blir lidende av vinnerens forbannelse. Leverandørene med høyere priser kan ha mindre informasjon om prosjektet som gjør at risikoen for leverandøren er større, som igjen fører til at estimatet blir høyere. Eller det kan være at leverandøren ikke er villig til å bruke mye ressurser på å vinne oppdraget⁴⁹. I caset vant VR anbudskonkurransen som følge av underestimert av gjennomføringskostnadene (dette var også tilfelle for RN), som ført til «forbannelsen».

Andre grunner til prisvariasjon og konkurransefortrinn kan komme av:

- Kostnadskutt ved å redusere arbeids- og lønnsforhold
- Kostnadsfordeler ved logistikk og geografisk plassering, i tillegg til reiseavstander, kost og losji
- Kostnadsfordeler ved spesialisering innen anlegg- og/eller omløpsmidler, ressursbruk, erfaring, kompetanse og organisering
- Ny teknologi, metoder og markeder
- Bruk av ulike kalkyleberegninger
- Kalkulering med negativ profitt, for å garantere arbeid

⁴⁷ Se oversikten for fremdriftsplanen

⁴⁸ Jf. «2.6 Strategi og spillteori». Da noen virksomheter kan ha mere kunnskap og kjennskap til prosjektets forhold enn andre.

⁴⁹ Se «Winner's Curse» tidligere i oppgaven.

- Billig arbeidskraft gjennom interne virksomheter
 - Antakelser om andre leverandørers kostnadsberegninger og deres estimerte verdi på anbudet
- (Bærum kommune, 2018; Deloitte, 2017)⁵⁰

6.4 AVVISNINGSGRUNN

Når auksjonen eller anbudet er ferdig blir tilbudene vurdert. «Oppdragsgiver kan avvise unormalt lave tilbud i samsvar med forskriften» (Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006), jf. FOA 2006 §§ 11-12 og 20-14. Selv om Oslo kommune i teorien kunne avvise unormalt lave tilbud, er det andre regler og forskrifter som gjør saken mer komplisert. I veileder til forskriften på side 168 står det at «lav pris er et konkurransefortrinn, og er i seg selv ikke tilstrekkelig avvisningsgrunn»⁵¹. Det at prisen varierer eller at prisen er mye lavere er derfor ikke god nok grunn til å avvise i seg selv, «så lenge det ikke utgjør en risiko for gjennomføringen av prosjektet» (Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006). Å finne ut hvorvidt lav prising vil gå utover prosjekter er ikke en lett vurderingssak. Hadde Oslo kommune benyttet anbud med forhandlinger kunne oppdragsgiver og leverandør diskutert prisen. REN hadde da kunnet be VR oppjustere tilbudsprisen til et mer realistisk mål ut i fra Renovasjonsetatens kalkuleringer, og VR hadde kanskje ikke lidd under vinnerens forbannelse, som de gjorde. Dersom REN skulle benyttet avvisningsretten, måtte avslaget knyttes til leverandørens evne til å gjennomføre kontrakten. Usikkerheten og risikoen ved å ikke oppfylle kontraktens forpliktelser vil dermed gå på leverandørens økonomiske stilling og kvaliteten på tjenesten, og som tidligere nevnt er ikke leverandørens potensielle økonomiske tap isolert sett god nok grunn til å avvise et anbud⁵².

REN vurderte prisen som lav, og ønsket å undersøke om det var grunnlag for avvisning. VR ble derfor bedt om å utdype hvordan de skulle gjennomføre anbudet ved å oversende forespurt dokumentasjon. REN vurdert Veireno sitt pristilbud og kalkylene. Komitemedlemmene hadde sett på tilbudene og kalkylene. En av medlemmene hadde uttrykt at prisen ikke var urimelig lav, men at det kunne undersøkes nærmere dersom det var bekymringer rettet mot «underbetalte

⁵⁰ Momenter fra dette kommer også frem gjennom intervjuene.

⁵¹ Hvordan en virksomhet kan benytte pris til å oppnå konkurransefortrinn er redegjort for tidligere i oppgaven.

⁵² Da tapsprosjekter kan være en konkurransestrategi fra leverandørens side, som kan for eksempel skape en inngang til markedet.

ansatte»⁵³. Et annet medlem har i ettertid meddelt at komiteen hadde sagt fra dersom de hadde vært uenig i innstillingen som valgte VR som vinner (Deloitte, 2017). Selv om REN diskuterte unormalt lav pris har Deloitte vurdert tidsbruken og kompetansen til de som utførte denne vurderingen som mangelfull. Den manglende kompetansen og tidsbruken mener Deloitte har ført til at REN ikke oppdaget de «røde flaggene», som kunne ha forhindre kontraktsinngåelse.

Det er ikke betenkelig at REN valgte å la avvisningsspørsmålet ligge. Ser vi på tilfeller hvor oppdragsgiver eller leverandør har prøvd å avvise pristilbudet eller annullere tilbudet har konsekvensene gått i favør av motparten. I Borgarting lagmannsrett ble det 1. desember 2016⁵⁴ avsagt en dom som omhandlet anbudskonkurranse om pris. I denne saken var tilbudet fra vinnende leverandør betydelig lavere enn leverandørene med det høyeste tilbudet, og prisen hadde hatt en vektning på 75 %. Kongsberg kommune som var oppdragsgiver fikk medhold i lagmannsretten. Lagmannsretten konkluderte med at oppdragsgiver ikke var pliktig til å avvise anbudet (Bærum kommune, 2018). Dommer som dette gjør at det blir vanskelig for begge parter å vurdere situasjonen, noe som igjen skaper mer risiko.

Informantene fra RfD og Bærum kommune merket begge i sine tilfeller at det var lav prissetting på anbudene, og at det var et større press fra leverandørene. Dette markedspresset hadde ikke oppdragsgiverne noe ansvar for teoretisk, da det er markedet som selv skaper dette presset. RfD vurderte prisen som et lavt tilbud, men ville ikke gjøre noen for store tiltak etter at kommuneadvokaten var involvert og frarådet å vurdere tilbudet som avvist på grunn av lav pris. Årsaken til dette var den tidligere omtalte dommen fra Borgarting lagmannsrett, og de ønsket ikke at kommunen skulle risikere å måtte betale for saksomkostninger og erstatningskrav dersom de avviste tilbudet og de ble stilt for retten. Advokaten vurderte aktøren som stor. Om kontrakten viste seg å være en tapskontrakt, burde RenoNorden som selskap og en stor aktør i markedet takle dette tapet uten at det skulle gå på bekostning av arbeidsforhold, lønn, sosial dumping og konkurs.

⁵³ Det eksisterer ingen informasjon tilgjengelig i denne oppgaven, til å underbygge at noen visste om «underbetalte leverandør».

⁵⁴ Jf. LB 2015-186095 som også gjelder anbud av renovasjonstjenester (Bærum kommune, 2018).

Heving

Renovasjonsetaten hadde flere ganger gjennom prosessen advokater som kontrollerte og vurderte situasjonen opp mot gjeldende regelverk. Da det begynte å bli spørsmålet om heving⁵⁵ etter kontraktsinngåelsen ble advokatene innkalt for å vurdere heving og være delaktige i en risikovurdering av situasjonen. Det ble diskutert om etaten skulle utlyse et nytt anbud da det kom signaler om at VR hadde økonomiske problemer og vanskeligheter med å utføre tjenesten i tråd med kontrakten. Et nytt anbud ville sannsynligvis ha ført til oppsigelse eller heving av inneværende kontrakt, og kunne muligens fått økonomiske konsekvenser for Oslo kommune. Deloitte har også i ettertid sagt seg enig i at spørsmålet om heving satte REN i en vanskeligere situasjon. REN hadde ikke beredskapsplan eller tiltak som var forsvarlige for å sikre kontinuerlig avfallsinnsamling. En heving ville sannsynligvis ført til full stans av transport og tømming av avfall på kort tid og ført til at «søppelkrise» ble enda verre. I ettertid er det mulig å se tilbake og påpeke, slik Oslos kommuneadvokat gjorde, at en mer detaljert presisering i kontrakten, kan være nødvendig når det kommer til heving (og brudd på for eksempel arbeids- og lønnsvilkår) (Deloitte, 2017). I noen av intervjuene har det fremkommet at andre har vært i tilsvarende situasjon, og at det kan være nødvendig med en endring på hevings- og avvisningsområde.

6.5 TILDELINGSKRITERIENE: HVA OM KRITERIENE VAR VEKTET

ANNERLEDES?

Et interessant spørsmål som er blitt kort vurdert i dette caset er om leverandøren Veireno AS (og RenoNorden) hadde fått tildelt kontrakten om tildelingskriteriet på pris hadde vært annerledes. Et interessant spørsmål å vurdere knyttet til dette caset er om leverandøren Veireno AS (og RenoNorden) hadde fått tildelt kontrakten dersom tildelingskriteriene hadde vært vektet annerledes.

De siste anbuds rundene innen renovasjon i Norge har vært preget av hard konkurranse, hvor noen av tilbydere, spesielt VR og RN, har presset prisene lavt for å vinne markedsandeler. I caset hadde Veireno lavest pris, som ble vektet med 75 %. I tillegg fikk de full pott på oppdragsforståelsen som var vektet med 15 %. På miljødelen fikk VR dårlig resultathetlig,

⁵⁵ NB. Heving av kontrakten ble ikke diskutert av REN under anskaffelsesprosessen, men senere. Skal vi derimot lære noe burde det diskuteres kort uavhengig av casets anskaffelsesprosess.

og oppnåelsen på de ulike parameterne varierte fra middels til dårlig. I ettertid av anbudet har det blitt gjort vurderinger på om VR hadde vunnet dersom tildelingskriteriene hadde vært som i fjerde generasjons renovasjonskontrakt. Simuleringene som er blitt gjort av REN, viser at VR hadde fått kontrakt på alle fire områdene om vekten hadde vært etter fjerde generasjon⁵⁶ (Deloitte, 2017). En lignende simulering knyttet til RenoNorden sin tildeling for både Bærum og Drammen kommune⁵⁷ viser også til at RN hadde fått tildeling om kriteriene for pris hadde vært lavere. I for eksempel Bærum kommune kunne prisen blitt vektet til 30 %, og RN ville fremdeles blitt tildelt kontrakten (Bærum kommune, 2018). Dette viser at konkurranse skaper lavere pris, noe som stemmer overens med teorien. Samtidig viser det at en annen vektning av tildelingskriteriene med mindre fokus på pris ville gikk samme vinner.

VR og RN ble offer for vinnerens forbannelse (Winner's Curse) ved at de kunne ha vunnet anbudet selv om de hadde gitt et høyere bud (og benyttet en annen kalkuleringsmetode). Hadde Veireno ikke blitt et offer for “forbannelsen”, er det ikke sikkert de hadde gått konkurs, og de ville sannsynligvis ikke underpriset prosjektet og gått glipp av en mulig fortjeneste. Det virker som om VR hadde for lite erfaring eller kunnskap om et så omfattende anbud at de på den måten, i tillegg til lav prising som følge av markedspress, havnet under vinnerens forbannelse.

Denne vekten av pris kontra andre tildelingskriterier er veldig interessant. Det gjør at diskusjonen rundt måten tildelingskriteriene og kvalifikasjonskravener fordelt, ikke er så «rett frem» som først antatt og slik det ble framstilt i mediene.

6.6 RISIKOVURDERING

Det virker som om REN har jobbet godt med risikokartlegging av anskaffelsen (prosjektet). REN har benyttet en risikomatrix for å få bedre oversikt over risikobildet. Her har de også vurdert og skrevet når og hvordan risikoene skal løses, rangeres, og merket av med «ferdig» når risikotiltakene er gjennomført. Anbudets risikovurdering gikk på prosjektets eller anbudets gjennomføringsevne, gjennomføringen av anskaffelsesprosessen, og det å få dekket ønsket behov og mål. Dette er likt som de andre anskaffelsesprosessene gjennomført i offentlig sektor, og slik Difi anbefaler.

⁵⁶ Jf. tildelingskriteriene for 4. generasjon: pris: 50 %, oppdragsforståelse: 25 %, miljø: 25 % (se evt kapittelet om «Fjerde generasjons renovasjonskontrakt»).

⁵⁷ NB. Drammen kommune inngår i RfD.

6.6.1 ELEMENTER FRA ANSKAFFELSESPROSESSEN

Markedsundersøkelse

Oslo kommune gjennomførte omfattende markedsundersøkelser gjennom hele anskaffelsesprosessen. De holdt en tilbudskonferanse for å kommunisere ut til markedet om sentrale temaer som renovasjonskontrakten gikk ut på. Kommunikasjonen kunne gå begge veier og det er en god måte for REN å få tilbakemeldinger fra og interaksjon med markedet (også anbefalt av Difi). Dialogen oppdragsgiver og -taker har, gjør at oppdragsgiver lettere kan formulere kravspesifikasjonen, og formulere hvordan kontraktsoppfølgingen skal gjennomføres. REN gjennomførte flere undersøkelser. De gjorde det for å finne best mulig praksis av renovasjonsbilene, utstyr til renovatørene og -bilene, samt hvor mange biler det var nødvendig, antall leverandører, områder og ruter. Totalt ble det gjennomført tre markedsundersøkelser fra prosjektets side (Deloitte, 2017).

Kontakt med markedet er viktig for å bygge relasjoner mellom markedet og oppdragsgiver. Ved å skape relasjon og kommunikasjon kan oppdragsgiver bruke det som sin strategi og virkemiddel for å få mer konkurranse i renovasjonssektoren. Konkurransen er ønskelig for å få gode tilbud, effektivitet og innovasjon. Konkurransen skulle ifølge «anbudsteorien» gi lavere priser (renovasjonsgebyrer) for innbyggerne i Oslo.

Et annet argument bygger på det å gi markedet samlet informasjon og gjerne så tidlig som mulig. Gjennom tidlig informasjon skaper det mulighet for deltakelse fra flere tilbydere, og det kan forhindre skapelse av monopolistiske (eller oligopolistiske) tilstander. Ved å kalle inn til konferanse sikrer man at alle tilbyderne får mulighet til å tilegne seg samme informasjon, og faren for asymmetrisk informasjon vil minke. Asymmetri kan som forklart i teorikapittelet føre til vinnerens forbannelse. Vinnerens forbannelse er positivt for oppdragsgiver da vinneren underpriser prosjektet, men fører underprisingen til konkurs, som i Veireno-caset, er det negativt for interessentene.

Gjennom dialog og markedsundersøkelser er det også mulig for leverandører å komme med innspill og forslag som kan skyve andre leverandører ut av markedet. Eksempler som dette kan være kutting av oppdragsgivers tidsestimat, strenge krav til konkurranse og måten anbudsutlysningen blir formulert på. Det er viktig å lytte til markedet, men samtidig være litt kritisk til tilbakemeldingene, da markedet kan prøve å manipulere oppdragsgiver ved bruk av deres strategier. I caset hadde for eksempel REN et tidsestimat på 18 måneder til mobilisering av anskaffelsen. Denne tiden skulle brukes til å finne biler, ansettelse, gi opplæring,

rutetilpasning, bli kjent med ny teknologi osv. Gjennom markedsundersøkelsen ga leverandører tilbakemelding om at de ikke trengte de 18 månedene til gjennomføring. Dette førte til at da VR startet opp med mobiliseringen fikk de kun 13 måneder⁵⁸ (Deloitte, 2017). Tidsmangel er en risikofaktor som kan ha store konsekvenser nedover og smitte over på andre risikofaktorer. Liten tid kan føre til dårlige ansettelse, mangelfull planleggingen mm. Om de fem månedene hadde hatt innvirkning på konkurransen er vanskelig å si, men ifølge mine intervjuer er tidsmangel svært ofte et problem i anskaffelsesprosesser og anbud generelt.

Rekommunalisering eller nytt anbud

Da Renovasjonsetaten tidlig i anskaffelsesfasen kartla behovene sine, ble det vurdert (slik anskaffelsesprosessen anbefaler) om de skulle rekommunalisere tjenesten. Prosjektet utarbeidet muligheten ved å gjennomføre deler eller hele av tjenesten selv. De strukturerte for- og motargumenter, og vurderte usikkerheten ved begge tilfellene men endte til slutt opp med at REN ikke skulle rekommunalisere (Deloitte, 2017). En grunn lå muligens på at sannsynligheten for, og konsekvensen av at noe kom til å gå galt med rekommunalisering var større enn konsekvensen med å fortsette som før. Risikofaktorer ved rekommunalisering som informantene fortalte om var blant annet ny organisasjonsstruktur, ansatte med kunnskap og kompetanse, kjøp og vedlikehold av renovasjonsbiler (livssyklus kostnader⁵⁹) mm. REN hadde benyttet anbudskonkurranse i mange år tidligere, og de har derfor mye erfaring og kompetanse i bestiller posisjon når det kommer til anbud.

I intervjuene med de to kommunene fikk intervjuobjektene spørsmål om de hadde vurdert å gjennomføre nye anbud, eller om de hadde tenkt å rekommunalisere. Bærum kommune visste ikke under intervjuet hva de kom til å gjøre i neste omgang etter at kontrakten til inneværende kontraktshaver (minikonkurranse) utløper. Renovasjonsselskapet for Drammensregionen hadde allerede hatt en ny anbudsrunde. Informanten fra RfD argumenterte for at de er i en bestiller posisjon og kommer ikke i nærmeste fremtid til å rekommunalisere tjenesten. De er stort sett fornøyd med benyttelse av anbud, og vektla at de ikke har noen kompetanse med drifting i egen regi. Risikofaktoren ved mangel på blant annet kompetanse og ressurser, var en av grunnene til at de ikke ønsket å rekommunalisere. Dette vil sannsynligvis koste mer for

⁵⁸ NB. Det har ikke vært mulig å fremskaffe informasjon om hvilke leverandører som ønsket mindre mobiliseringstid.

⁵⁹ «Livssyklus kostnader er alle de kostnadene anskaffelsen genererer i hele levetiden» (Difi, 2017d).

virksomheten over en lenger periode, enn det vil å fortsette slik de gjør i dag, og kan være en stor kalkuleringsrisiko for det interkommunale selskapet. Det er ingen klare signaler blant de to kommunene om at anbud er ulønnsomt, men for RfD er det kostbart og ressurskrevende å rekommunalisere, og de ser derfor ikke fordelene, men heller risikoen.

Ny teknologi

Teknologiske endringer og nye innovative løsninger dukker opp kontinuerlig, og det er mye som kan endre seg kun i løpet av et år. REN reflekterte over dette da de benyttet opsjoner i forrige kontrakt, ved at de kom et år lengre i teknologiske nyvinninger. Under planleggingen av casets anbud ble fem nye teknologier og løsninger tatt i betraktning. På disse områdene var det motstridende meninger innad i REN. Noen i REN mente det å ta i bruk alle fem samtidig, i tillegg til at ytelseskravet økte, kunne skape sårbarhet og forsinkelser i leveransen. Andre så fordelene av teknologien og poengterte at hvis teknologien ble et hinder for leverandør kunne de gå tilbake til tidligere drift. Argumentet bygget på at teknologi skal være et hjelpemiddel for prosjektet (Deloitte, 2017)⁶⁰.

Bærum kommune hadde i likhet med caset flere momenter og risikofaktorer som skulle settes i gang samtidig⁶¹, blant annet ny teknologi. Til sammen kan det skape stor usikkerhet, føre til svikt og problemer under oppstartsperioden og utover i prosjektet. Både Oslo og Bærum kommune fikk oppstartsproblemer, og noe av problemene for VR var teknologien. Det må huskes på at det er forventet å få oppstartsproblemer, men ikke i et like stort omfang som Veireno-caset. VR valgte på tross av teknologiske problemer i oppstartsfasen å fortsette med samme systemer (Deloitte, 2017).

Språkkrav

Språkkrav ble nevnt under casets hendelsesforløp. Det var prosjektet som anbefalte at renovatørene skulle beherske på et middels nivå et av de skandinaviske språkene. Argumentet for kravet var at det skulle være tettere oppfølging og at renovatørene skulle kunne kommunisere med kundene. I fjerde generasjon renovasjonskontrakt var det ikke stilt krav til språk. Det var flere diskusjoner rundt språkkravskompetansen (Deloitte, 2017). I ettertid ser vi

⁶⁰ Prosjektleder opplyste til Deloitte 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. generasjonskontrakter) Dette er dokumentert i møtereferat mellom REN og Veireno» (Deloitte, 2017).

⁶¹ Med flere faktorer menes sorteringssystem, skiftordning osv.

at VR fikk problemer med rekruttering på grunn av kravet, og tiden de brukte på å rekruttere kan ha hatt ringvirkninger i andre prosesser de ikke fikk god nok tid til å gjennomføre. Likevel er det trolig ikke denne faktoren alene som har ført til konkurransen.

Logistikk

Går vi over på logistikkdelen kan informasjon fra intervju med Bærum kommune vise til at relativt høy kostnadseffektivitet knyttet til innsamling av både husholdningsavfall og næringsavfall på samme rute har vært kostnadsbesparende for virksomheter som opererer i utlandet. Det kan derfor være mulig for fremtidige studier å undersøke dette aspektet med tanke på det logistikkmessige ved kostnadsbesparelser. En innføring av denne type innsamling helhetlig i Norge kan for det offentlige være ordensmessig samtidig som det kan øke konkurransen i revisjonsmarkedet ytterligere. Denne tilnærmingen kan enten redusere eller øke risikoen knyttet til utførelse. Det er knyttet en viss risiko til logistikken rundt ruteplanlegging. Ser man dette i sammenheng med et for lavt prisestimat kan det oppstå en rekke uheldige situasjoner og konsekvenser. Eksempel på dette kan være for omfattende ruter som igjen kan føre til (ulovlig) lange arbeidsdager, forsinkelser på rutene, stengte eller utvidede åpningstider på mottakeranlegg, og klager og negativ omtale fra kunder (Deloitte, 2017; Intervju med Bærum og RfD)

6.6.2 BEKYMNINGER: ÉN LEVERANDØR, KOMPETANSE, ERFARING OG

SKIFTORDNING

At en leverandør skulle ha ansvar for alle fire områdene Oslo kommune var inndelt i, og dette vekket bekymring hos en ansatt i Renovasjonsetaten som hadde ansvar for oppfølging av Veireno. Veireno var ikke den største leverandøren og hadde heller ikke så lang fartstid i bransjen, men virksomheten hadde de siste årene hatt noen større kontrakter. Selskapet hadde vokst mye og var ikke lenger en underleverandør. Vedkommende i REN var bekymret for om VR fremdeles var et for lite selskap til å takle alle fire områdene, og mente det var andre leverandører som var mer rustet for jobben. Det var også spørsmål knyttet til hvordan et relativt lite selskap som Veireno var i stand til å gi et bedre tilbud enn de andre leverandørene. Bakgrunnen for dette var at de andre leverandørene hadde lengre erfaring og mer kunnskap, samtidig som de sannsynligvis hadde flere stordriftsfordeler enn det VR hadde. Innspillet ble evaluert, og det kom frem at VR hadde laget nye driftsmodeller og at renovasjonsbilene skulle

brukes mer effektivt. Dette skapte igjen diskusjon, da mer effektiv bruk innebar at selskapet skulle benytte seg av skiftordninger (Deloitte, 2017).

Risikofaktorer som kommer ved bruk av skiftordning

Skiftordning bestående av to skift per dag hadde vært oppe til evaluering under konkurranseforberedelser i anskaffelsesprosessen, og det hadde da blitt vurdert som risikofyllt å ha to skift (Deloitte, 2017). Intervjuobjektene (som hadde tilknytning til renovasjonsanbud) ble spurt om hva de tenkte rundt skiftordningen, da de også hadde evaluert risikofaktorene i sin prosess. Argumentet for risikoen ligger i faktorene ved at et skift ikke alltid blir ferdig i tide, og dette vil skape bølgeeffekter. En annen risikofaktor ved skiftordningen er at det blir færre beredskapsbiler. Blir en bil ødelagt, forsinket i henting eller lignende er det færre biler til beredskap. Dårlige værforhold kan også være en faktor for forsinkelse i innsamlingen. Det kan også skape økte lønnskostnader da kveldsskift er dyrere enn dagskift. Skiftordning kan være positivt for kommunen og innbyggerne, siden det kan skape kostnadsbesparende med færre biler. Det ble ikke satt opp noen kalkuleringer for å se om en skiftordning var mer lønnsomt enn "normaldrift". REN la opp til i kontrakten at det var mulighet for en skiftordning, selv om etaten ikke visste om det var mer kostnadsbesparende enn ikke å benytte seg av skiftarbeid.

Risikoen må vurderes ut ifra hva konsekvensen er og sannsynligheten for at risikoen inntreffer. Dette gjøres i fase 2 i risikostyringen. Er kostnadsbesparelsen mye større enn risikoen for at noe går galt, vil det lønne seg å ha skiftordning. I fjerde generasjons renovasjonskontrakt operert kontraktshaver med om lag 70 biler. Veireno hadde lagt opp til 44 biler på skiftordningen. Selv om differansen var på 26 biler hadde VR godt over halvparten så mange biler som tidligere ordning. Dette tyder på at VR har tenkt på at de trengte mer enn halvparten av bilene som ble benyttet i forrige kontrakt for å gjennomføre en skiftordning. Da andre virksomheter også har tatt i bruk skiftordning innen renovasjon, var ikke Oslo kommune alene om å se fordelene ved det. Det bør likevel påpekes at prosjektgruppen ikke var enig i vurderingen kommunen tilsluttet seg til:

«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...» «Det er svært vanskelig å gi et konkret overslag over evt. besparelser og kostnader forbundet med skiftordning ..., men det er mulig at skiftordning i sum vil gi en dyrere innsamling for transportør og REN, mer trafikk, mer tomgangskjøring og forurensing» (Deloitte, 2017).

Risikoen ved én leverandør

Risiko ved å ha en leverandør tok prosjektet stilling til i starten av anskaffelsesprosessen, og dette ble beskrevet innledningsvis i dette delkapittelet. Anbudet var lagt opp på en slik måte at flere store og små leverandører kunne delta, enten ved et eller flere områder. Det var ikke implisitt i anbudsutlysningen at det måtte være flere leverandører, selv om styringsgruppen hadde poengtert sårbarheten ved en leverandør. I fjerde generasjon renovasjonskontrakt(ene) var det lagt opp og sikret at det skulle være flere leverandører.

I avklarings- og behovs delen av anskaffelsesprosessen vurderte REN ved hjelp av jurister, hvordan de skulle legge opp anbudet for flere leverandører. De diskuterte; «...opprettholdelse av markedet og muligheten for å benchmarke...», i tillegg til gunstigheten ved «å ha minst én leverandør til som en beredskap i påvente av ny utlysning av tjenesten» (Deloitte, 2017). Ved opprettholdelse av markeds konkurranse og legge opp til flere tilbydere, kunne REN unngå å få en situasjon der konkurransen kunne svekkes. Svekket konkurranse kan føre til oligopolistiske (eventuelt monopolistiske) tilstander der noen få store aktører får dominans i markedet. Et annet argument som kan benyttes er at små aktører ikke har den kompetansen og kunnskapen som trengs for å bli tildelt en så omfattende kontrakt som i dette caset, og at de får finne andre anbud og oppdragsgivere for å vokse⁶².

Markedsundersøkelsen som ble gjort for å kartlegge konkurransesituasjonen viste til at det var potensielt åtte til ni tilbydere i anbudskonkurransen. Undersøkelsen viste i tillegg at sannsynligheten for at mer enn en kom til å vinne var stor. Det ble også juridisk vurdert ut fra

⁶² Dette argumentet mente var også presentert av informantene.

FOA 2006, at det ikke var tillatt å dele anbudet opp i delkontrakter (Deloitte, 2017). Dette gjorde det vanskelig for REN å gjøre noen konkrete tiltak, med unntak om å legge til rette for store og små leverandører. Det kommer frem av Deloitte-rapporten at dette ikke ble gjort. Grunnen var av økonomiske og administrative hensyn ved oppfølging og merkostnader på totalt 84,3 millioner kroner. I stedet valgte REN å legge inn strengere kvalifikasjonskrav, og krav til kredittvurdering mm.

I intervjuene ble informantene fra Bærum kommune og RfD spurt om de så nytten og det risikoreduserende aspektet ved å ha flere leverandører i sitt område. Synspunktene var litt ulike, men de så både fordelene og ulempene. Fordelene som ble trukket frem var å ha ekstra bemanning og at leverandørene kan hjelpe hverandre. Informantene fra Bærum mente det var fornuftig å vurdere to leverandører, men kunne ikke si sikkert hva de tenkte for neste anbud. Den ene informanten mente at det ikke sikkert hadde hatt noen effekt med to leverandører på deres anbud nevnt i denne oppgaven. Tidligere har Bærum hatt en leverandør for restavfall og en leverandør for papp og papir. Her er muligheten for ekstra bemanning, men dette var ikke miljø- og logistikkmessig lønnsomt. Informanten fra RfD hadde noen veldig gode argumenter for at de kun operer med én leverandør. Det første argumentet var at en leverandør er ressurs- og kostnadsbesparende. De trengte ikke følge opp to leverandører gjennom mobiliserings- og kontraktperioden for prosjektet. Det andre var at leverandøren hadde større frihet til å velge ruter som leverandørene selv mente var strategiske, og dette bidrar til å opprettholde markedskonkurransen. Mye av avgjørelsen til RfD gikk på erfaringene de har hatt med en og flere leverandører. De sitter igjen med at én leverandør for dem er best. RfD setter blant annet høye krav til egenkapitalen, at leverandørene må være solide og ha god erfaring⁶³. Ingen av informantene hadde tydelige anbefalinger for hva som er best for Oslo, da bystrukturen og området er forskjellig fra deres.

Risikoen for avvik av å hente avfall

Den største risikoen for Oslo kommune og andre kommuner er å få samlet inn og transportert husholdningsavfallet. Utømte beholderne ble ansett som den største risikoen av informantene. I et av intervjuene kom det frem at 98,5 % av beholderne i Oslo kommune ble tømt under «søppelkria». Dette gir et bedre inntrykk av hvor store mengder avfall som faktisk ble hentet, kontra hvordan hendelsen ble framstilt i mediene. Samtidig forteller det hvor mye større kaoset kunne ha blitt om det hadde blitt full stans både i Oslo kommune og i de kommunene som hadde

⁶³ RfD er den virksomheten i dag som har størst anbudsutlysning i Norge, da Oslo kommune har tatt tjenesten i egenregi.

RenoNorden som leverandør. At det offentlige har en samfunnskritisk oppgave, blir vanskelig å benekte når det er snakk om at 1,5 % av avfallet ikke ble hentet skapte store problemer for innbyggerne, kommunen og VR.

Risikoen knyttet til tidspress

noen av intervjuene ble det diskutert risikoen knyttet til tidspress. Tidspresset oppstår som oftest med at en virksomhet skal anskaffe seg noe. Anskaffelsen kan oppstå på grunn av, som i dette tilfellet, at en kontrakt(er) utløper. Tidspresset i caset innebar at anskaffelsen skulle være ferdigstilt og klar til drift når den forrige kontrakten utløp. Risikovurderingen for ikke å komme i mål med anskaffelsen blir ofte prioritert høyt fordi det vil få en betydelig konsekvens dersom anskaffelsesprosessen ikke er ferdig i tide. To av informantene har påpekt konsekvensen og risikoen ved å ikke bli ferdig i tide, da det ble spurt om deres vurdering om risiko. Intervjuobjektene forklarte at flere anskaffelser generelt bærer preg av dårlig tid. De påpekte aspekter som at den dårlige tiden kan komme av at de riktige personene blir involvert for seint, dagligdagse gjøremål forsinker anskaffelsesprosessen, utlysningen får et dårlig grunnlag og at anskaffelsen ofte er for seint påbegynt. Dette har mye med prosjektet (anbudets) organisering.

Caset presenterte «Fremdriftsplanene for anskaffelsesprosessen» og en korrigerert versjon. Den korrigererte versjonen hadde forskyvninger med to uker etter tilbudskonferansen fant sted, men kontraktoppstarten hadde ikke blitt endret. Dette gir et inntrykk av hvor vanskelig det er å planlegge og gjennomføre innen tiden. REN kom i mål med kontrakten tidsnok, men spørsmålet blir mer om det burde vært satt av mer tid, og om det kunne forhindre «søppelkrisa».

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt fremdriftsplanen tok høyde for tiden det faktisk tok å gjennomføre anskaffelsesprosessen og de senere prosessene i anbudet, eller ikke. Vurderingen vil bli at de trolig gjorde det, da REN la opp til fem måneder ekstra i mobiliseringsfasen, som leverandørene ikke ønsket. REN kunne muligens vurdert tilbakemeldingene, og latt være å korte ned tiden, men det er samtidig viktig å lytte til markedet. Nøkkelprobatikken i mobiliseringsfasen⁶⁴ er et eksempel som skapte problemer for VR. Hadde nøklene hatt en annen risikovurdering, bedre planleggings- og strategifase, i tillegg til mer tid til distribuering ut til renovatørene, er det ikke sikkert krisen i Oslo kommune hadde blitt like tydelig.

⁶⁴ Mobiliseringsfasen kommer etter anskaffelsesfasen. Innledningsvis begrenset jeg oppgaven i hovedsak til anskaffelsesfasen. Da det er tydelig at tiden har påvirket nøkkelprobatikken ser jeg det nødvendig til å gå litt utover begrensningen for kort å diskutere litt av nøkkelprobatikken.

6.6.3 VEIRENOS PRISTILBUD: FOR LAV BUFFER?

Veireno sitt pristilbud lå på ca. 420 millioner kroner. Renovasjonsetaten sendte mail til anskaffelseskomiteen og ba de undersøke pristilbudet og kalkylene. REN ønsket en grundigere gjennomgang på bakgrunn av at VR hadde priset flere av områdene betydelig lavere enn de andre leverandørene, og etaten var usikker på om VR med lave kalkuleringer klarte å oppfylle kravene som var gitt i kontrakten. REN ønsket i tillegg å kontrollere lønns- og arbeidsforholdene, da lave kalkuleringer kan resultere i lavtlønnede renovatører. Totalt kan dette føre med seg risiko for lav kvalitet og effektivitet, samtidig kan det øke risikoen for sosial dumping og brudd på arbeidsmiljøloven. VR sendte over dokumentasjonen på kalkylene til etaten, slik de ønsket. Filen viste at Veireno skulle benytte 89 renovatører og 44 renovasjonsbiler. Totalt kom dette på en årlig kostnad på ca. 76,1 millioner kroner, som bare gjelder for bilene og renovatørene, ikke de administrative kostnadene. De administrative kostnadene var beregnet til omlag 5,6 millioner kroner per år. Totalkostnaden til VR blir dermed på 81,7 millioner kroner, og det årlige pristilbud var på 83,7 millioner kroner, som også skal gjelde fortjeneste. Bufferen (fortjenesten) kommer derfor på 2,2 millioner kroner i året, noe som er lavt på et så stort anbud. Med en så lav buffer, eventuelt en fortjeneste ville det sannsynligvis (noe det gjorde) oppstå økonomiske problemer hvis leverandøren måtte legge ut for uforutsette kostnader. VR meddelte i ettertid at noen av deres renovasjonsbiler ikke var tatt med i kalkylenes beregninger, da de alt var avskrevet, og ikke ville ha innvirkning på kalkuleringene, etter Veirenos mening (Deloitte, 2017).

Ut fra dette virket det ikke som om kalkylene var ferdig utfylt og det er mulig REN burde ha bedt om en ny kalkulering med alle faktorene involvert i beregningene. Deloitte kommenterte i sin rapport at VR sitt pristilbud hadde tatt lite høyde for ekstra kostnader, da bufferen var på 2,2 millioner kroner. Dette er lite med tanke på at de har biler som skulle kjøre på to skift og utsettes for hard belastning.

6.6.4 LAV RISIKO FOR KONKURS I ET FORUTSIGBART MARKED

Renovasjon er et marked som blir lite påvirket av økonomiske konjunkturer, og blir derfor sett på som et relativt stabilt marked. Endringer i markedet kommer heller av offentlige reformer, regler og krav, i tillegg til økonomisk vekst og befolkningsvekst. Hvis det eksempelvis blir en økning i renovasjonsgebyret, kan det gi utslag i mindre kasting av avfall. Konkurs i renovasjonsbransjen er derfor ikke vanlig å ta stilling til, spesielt ikke med store virksomheter som for eksempel VR og RN. Det er ikke normalt i risikostyringen å sette konkurs opp som et alvorlig punkt, men det er ikke i tvil om at hvis det først skjer en konkurs, fører det med seg store negative konsekvenser. Omfanget av en konkurs påvirker ikke bare virksomheten, men også interessentene. I caset er det VR, kommunen og innbyggerne som får kjenne på konsekvensen av «søppelkrisa». De viktigste interessentene i denne anskaffelsesprosessen og anbudet er sluttbrukeren, det vil si alle innbyggerne i Oslo kommune.

Risikoen for konkurs har frem til Veireno-caset blitt vurdert som lite eller ikke sannsynlig, da markedet er veldig stabilt og forutsigbart. Markedet vet det ikke vil komme noen drastisk nedgang eller økning i avfallsmengden i årene som kommer, ut i fra de historiske dataene. På bakgrunn av de historiske dataene får derfor konkurstrisikoen lav vurdering og en gul merking, og gjerne 1 på usikkerheten⁶⁵.

Siden det ikke er vanlig at virksomheter i renovasjonsbransjen i Norge går konkurs, er det som nevnt ikke dette oppdragsgiver har fokusert på i caset. Det har vært mer fokus på risikoen hos leverandøren og hvordan risikovurderingen skal være, som i et «vanlig» anbud. Det er derfor ikke betenkelig at REN ikke vurderte konkurs hos oppdragshaver som en sannsynlig risiko. Da REN ble informert om de økonomiske problemene til VR, begynte Renovasjonsetaten å vurdere risikotiltak for en mulig konkurs hos Veireno. At risikobildet endrer seg er forventet og det er derfor viktig å hele tiden oppdatere risikotiltak og risikobilde. Under intervjuet med RfD ble det vist hvordan de benyttet risikomatriksen underveis i, fra anskaffelsesprosessen, utover i mobiliseringsfasen og i utførelsen. Det var tydelig at de hadde endret sin vurdering av muligheten for konkurs gradvis fra å være lite sannsynlig til høyest sannsynlig. På høyre siden av matriksen var det listet opp ulike tiltak som de kunne sette i gang eller som de allerede hadde innført underveis i konkursvurderingen. Trolig har REN gjort det samme i sin risikomatrikse, men det kan diskuteres om REN burde ha satt i gang med planleggingen av en detaljert beredskapsplan tidligere i prosessen. De andre kommunene satte i gang utforming av

⁶⁵ Dette er i risikomatriksen. 1 betyr at hendelsen mest sannsynlig ikke vil inntreffe, jf. kapitlet om risikoanalyse (og matriksen).

beredskapsplan tidlig i prosessen på bakgrunn av at de hadde sett hvilke konsekvenser det å starte sent fikk for Oslo.

7 VURDERING OG KONKLUSJON

Veireno-caset viser at vi kan lære mye fra offentlige anskaffelser som ikke går som planlagt. Caset er et ytterpunkt, og er ingen indikator på at anbudskonkurranser har negativt utfall på generell basis. Det er viktig å poengtere at Oslo kommune i mange år har benyttet anbudskonkurranser, og i stor grad hatt god erfaring med dette tidligere. Det at de har valgt å ha renovasjonstjenesten i egenregi i dag, bør ikke tolkes som at de ikke kommer til å sette ut tjenesten ved en senere anledning.

Informasjon om kostnader ved husholdningsavfallstjenesten indikerer verken at private eller offentlige aktører skaper lavere renovasjonsgebyrer eller utfører tjenesten bedre⁶⁶. Ser man med et perspektiv utenfra, virker tjenesten håndterlig med enkle tekniske tjenester som virker lette å måle. Går vi i dybden, slik det gjøres i denne oppgaven, finner vi ut av at dette ikke stemmer helt med virkeligheten.

7.1 VURDERING OG OPPSUMMERING

Det er i starten i forbindelse med forberedelsesfasen av anskaffelsesprosessen en oppdragsgiver best mulig kan sikre et forsvarlig og robust anbud. Her må oppdragsgiver avklare de behovene som må dekkes, og planlegge prosessen og konkurransestrategien som skal benyttes for hele kontraktsperioden. Her er det essensielt å få utformet kravspesifikasjonen, kvalifikasjonskravene og tildelingskriteriene så nøyaktig som mulig, samtidig som formålet med anbudet er i fokus. Det er tydelig at Oslo kommune har arbeidet hardt og grundig i anskaffelsesprosessen og med spesifikasjonene. Samtidig kommer det frem at REN har unnlatt å se på konsekvensen av flere risikofaktorer og risikofaktorer samlet, samtidig som VR undervurderte sine ressurser, kompetanse og kalkyler.

Kombinasjonene med færre biler, skiftordning, ny teknologi og en leverandør for alle fire områdene, skapte samlet sett store problemer for Oslo kommune. Da risikoene hver for seg kan bli ansett som mindre og hadde forskjellige vurdering i REN sin risikomatrix, kommer det frem fra Deloitte-rapporten at etaten ikke gjorde noen kalkuleringer knyttet til den samlede risikoen. Det er ikke sikkert at kommunen hadde fått noen «søppelkrise» om ikke alle disse faktorene hadde havnet inn under samme kontrakt. Det er heller ikke sikkert REN og prosjektet

⁶⁶ Uttalelsen er på bakgrunn av informasjonen i denne oppgave om de utvalgte kommunene og dataene fra SSB.

hadde vurdert anbudet slik de gjorde, hvis de samlede risikoene hadde blitt kalkulert. Om etaten burde ha sett de «røde flaggene», vil være en vurderingssak.

Totalt var det 24 forhold som påvirket anbudet, hvor de som har hatt størst betydning frem til kontraktsinngåelse er blitt drøftet i denne oppgaven. Veireno-caset har tatt for seg sikkerheten ved å gjennomføre en god leveranse. Her har de mest sentrale risikofaktorene blitt analysert og diskutert. Det ble i fjerde generasjon tatt ut opsjoner for å kunne starte opp femte generasjons kontrakt på tilsvarende måte. Ved å benytte opsjoner ble det mulig for VR å finne ut av nye strategier og logistikkplaner, noe som ble betraktet som en fordel for konkurransen i markedet. Det skapte muligheter for små leverandører å delta på et eller to områder, samtidig som store leverandører fikk muligheten til å legge tilbud på for eksempel tre eller fire områder. Disse argumentene mente også informantene at var viktig å opprettholde. Hadde REN valgt å sette ut bare to av områdene hadde det satt begrensninger for konkurransestrategier til leverandørene, men det ville høyst sannsynlig ikke ført til situasjonen Oslo kommune havnet i.

Tidsmangel kan bli en viktig faktor når anskaffelsesprosessen gjennomføres. Renovasjonsetaten brukte tid som et argument også for å benytte seg av opsjoner i fjerde generasjons kontraktene. Ved å utsette et nytt anbud med et år, håpet de på at det skulle føre med seg fordeler når gjaldt teknologisk utvikling. REN la også opp 18 måneders mobilisering, men dette var ikke ønskelig fra markedet, og VR fikk derfor 13 måneder på mobiliseringen. Om dette var for kort tid for VR kan vurderes ut ifra hvilke problemer de fikk med rekruttering, ruteendringer, teknologien, nøkler mm.

Flere i REN frarådet bruk av én leverandør og skiftordning, da disse utgjorde et risikabelt bilde. I tillegg til dette hadde Veireno også utarbeidet kalkyler med lav buffer, mindre renovatører enn fjerde generasjon, og ikke tatt nok hensyn til at kravet rundt innsamlingen hadde økt. Lav buffer gjorde at uforutsette hendelser (også under oppstartsperioden) ikke ble håndtert med tilstrekkelig ressurser, da VR ikke hadde stort nok budsjett. Deloitte mener at den finansielle kapasiteten VR stilte med inn i kontrakten, ikke var robust nok for tjenesten som var forventet av kontraktens omfang.

Ut fra innsamlet data virker det som om Oslo kommune har flere ganger unnlatt å ta stilling til omfanget av konsekvensen, selv om flere individer som var involvert i prosessen ytret bekymring. En annen vurderingssak blir om REN hadde gjort samme beslutninger dersom flere personer med riktig kompetanse hadde vært involvert.

7.1.1 KVALIFIKASJONSKRAV, TILDELINGSKRITERIER OG PRIS

Ved å gjennomføre anbud vil det bli mer press i markedet og økt konkurranse. Konkurranse vil skape pris- og effektiviseringspress, hvor leverandørene vil være avhengig av å benytte den beste metoden og de beste ressursene for å konkurrere og hevde seg i markedet. I teorien vil konkurranse gi mindre sprik i prisen hos leverandørene, da de ønsker å være mest mulig konkurransedyktige. For å unngå store sprik er det viktig at leverandørene sitter inne med den samme informasjon. Dette vil svekke konkurransen, men vil styrke utførelsen av tjenesten. Oppdragsgiver kan bli forsikret om at leverandørene har riktige erfaring, kunnskap og ressurser, samt kalkulerer riktig pris ved å gi utfyllende opplysninger om prosjektet. Det vil fremdeles være asymmetrisk informasjon og prisene vil sprike deretter, men den kan bli redusert ved gode historiske og nåværende data om prosjektet (anbudet).

Gjennom god informasjon, gode og detaljerte kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier burde en anbudskonkurranse ikke være vanskelig å utføre. Det er hvertfall slik det er blitt fremstilt i media. Nå som vi har undersøkt Veireno-caset ser vi at det ikke er tilfelle. Data fra SSB, Deloitte-rapporten, intervjuene og undersøkelser som tatt for seg i oppgaven, viser til at vektningen mellom tildelings- og kvalifikasjonskrav ikke er enkelt. Tildelingskriteriene i femte generasjons renovasjonskontrakt ble som tidligere nevnt vektet med pris til 75 %, oppdragsforståelse til 15 % og miljø til 10 %. Så høy tildeling på pris fører til at det kun er prisen som gjelder, men nyere kalkulering viser at VR (og RN) hadde vunnet om prisen var verdsatt betydelig lavere. Det blir derfor spørsmål om fordelingen mellom strenge kvalifikasjonskrav og tildeling kun på pris burde vektlegges annerledes, selv om det tilsynelatende ikke har så stor betydning. Det virker som om det kan lønne seg å ha lavere krav og heller tildele anbudet til de som har god oppdragsforståelse og som tenker på miljø og bærekraftighet. Dette vil muligens sikre kvaliteten og effektiviteten i utførelsen av tjenesten. Mindre fokus på lav pris kan også gjøre renovasjonsmarkedet mer bærekraftig og at det blir mindre sannsynlighet for sosial dumping, da det er tydelig at konkurransen som har foregått ikke har tatt særlig hensyn til dette.

Det er ikke i tvil om at Veirenos pristilbud var feilkalkulert eller underestimert av konkurransestrategiske grunner og ble derfor lidende av vinnerens forbannelse. Det er derimot vanskeligere å påstå at Renovasjonsetaten skulle hatt kjennskap om at renovasjonsbransjens priskonkurranse var så høy at flere leverandører ga pristilbud som ville føre til tap. Oppdragsgiver har ikke plikt til å følge opp markedets prising, men det REN hadde muligheten til var å undersøke logistikkplanene og kalkylene mer detaljert. Kalkylene til VR var

ufullstendige. Dette burde gitt signaler til REN om at de skulle ha etterspurt mer informasjon slik at de kunne planlagt målrettede risikoreduserende tiltak, noe som de ikke gjorde. Videre ble det vurderte at prisestimatet var lavt, og de diskuterte avvisning på grunn av «vesentlig» lav pris. Avvisningen ble ikke en realitet da tidligere avvisninger og dommer tydet på liten sannsynlighet for medhold for etatens del. Hadde etaten derimot klart å bygge opp en sak som gikk på at de var bekymret for dårlig kvalitet og/eller vanskelig økonomisk stilling for VR kunne det vært avvisningsgrunn fordi en tapskontrakt kan føre til dårlig kvalitet og gjennomføringsevne, som igjen kan føre til konkurs (som vi har sett at ble utfallet i caset).

7.2 HVA KAN VI LÆRE?

Det aller viktigste jeg tror vi kan lære av Veireno-caset er at en risikofaktor alene kan utgjøre en liten eller ingen forskjell. Men dersom man får flere risikofaktorer, vil de samlet bli en stor kritisk faktor. Denne faktoren vil trolig utgjøre en større risiko som kan føre til lav kvalitet eller effektivitet i utførelsen av anbudet og i verste fall konkurs av leverandør, slik vi så i dette caset. Å kartlegge hver eneste risiko og følge de opp underveis i prosjektet er derfor tiltak som må gjøres, og som ofte blir gjort i forbindelse med anbud. Det er likevel viktig å poengtere at risikofaktorene må ses på samlet, og ikke vurderes kun hver for seg.

Vi har lært at det å sette gode tildelings- og kvalifikasjonskrav er vanskelig. Det er ingen rett eller gal måte å gjøre det på, men det bør vurderes sterkt å ta en ny gjennomgang av strategien for vektingen. Videre burde det gjøres en endring av måten oppdragsgivere vektet pris på i renovasjonsbransjen under offentlig anbudskonkurranse. I denne oppgaven er det ikke presentert konkrete forslag til hva en slik endring burde innebære, da dette arbeidet viste seg å være mer omfattende enn først antatt. Ut fra det vi har lært av caset burde det vurderes om kvalifikasjonskravene bør være lavere og tildelingen på oppdragsforståelse og miljø høyere, og om det er andre faktorer som bør tas med i vurderingen. Uavhengig av hvilke endringer man velger å innføre, er det viktig å påse at kriteriene fra oppdragsgiver er utformet på en slik måte at det er mulig å kontrollere leverandøren(e)s oppdragsforståelse ved å se på gjennomføringsevne.

Markedet bør vurderes ytterligere og det burde drøftes tiltak i markedet, både knyttet til oppdragsgivers og oppdragstakers posisjon og innvirkning på markedet. Ved åpen dialog kan de sammen skape en bransje som er bærekraftig på sikt, og forhåpentligvis unngå at flere leverandører, går konkurs på grunn av en så tilspisset prisrig. Leverandører vil fremdeles bli

offer for vinnerens forbannelse uavhengig av bransje og markedet, men muligheten for like store feilkalkuleringer kan reduseres, og tapet begrenses.

Når markedet og oppdragsgiver har estimert prisen på anbudet, og en eller flere leverandører kommer med lave pristilbud (uavhengig av tildelingskriterienes vektlegging), som i Veireno-caset, kan det lønne seg å ha gode prosedyrer for hvordan denne problematikken burde løses. Utarbeidelsen av disse er nødt til å være i tråd med gjeldende forskrifter og regler. Prosedyrer må være utarbeidet på forhånd for at oppdragsgiver skal kunne klare å avvise lavt pristilbud.

I kommende anbudskonkurranser oppfordres det til å unngå bruk av skiftordning. Skiftordning har vist seg å være en av konkursfaktorene i Veireno-caset. Det indikerer ikke at det ikke er mulig, men at strategiene og logistikken som har ligget til grunn, ikke har vært utarbeidet godt nok. Ønsker imidlertid leverandørene og operer med skift, burde oppdragsgiver be om grundig dokumentasjon på utførelsen eller formulere at det ikke tillates i kravspesifikasjonen.

Veireno og tilfellet med RenoNorden har lært oss at oppdragsgiver alltid bør ha en beredskapsplan uansett hvor stabilt et marked er. En virksomhet kan aldri være forberedt nok på en konkurs. Oslo kommune valgte og ikke igangsette en beredskapsplan⁶⁷ tidlig i caset, da dette ville svekke tilliten til VR. Gjennom studiet kan man se at beredskapstiltak er nødvendig å ha, uansett størrelse på leverandøren, og at tilliten til leverandøren ikke burde forhindre gode risikotiltak. Det er derfor viktig å gjennomføre tilstrekkelig styring og vurdering av risiko tilknyttet beredskapsplanlegging og gjennomføring. Samtidig kan det være viktig å formulere hevingsgrunnlag i anbudskontrakten, dersom svikt av leveransen er av vesentlig grad.

⁶⁷ NB. REN satte lagde ikke en beredskapsplan med en reserveleverandør, men hadde andre små beredskapsplaner som gikk på mindre hendelser nevnt tidligere i oppgaven.

7.2.1 HUSHOLDNINGSAVFALL: PRIVAT ELLER OFFENTLIG REGI?

Å vurdere om konkurranseutsetting (anbudskonkurranse) av en tjeneste eller oppgave er lønnsomt beror på anbudet. Renovasjon er en «hard» tjeneste som har blitt utført av private aktører i Norge i over 20 år, og det er både fordeler og ulemper ved bruk av offentlig anbud.

Kostnadsforskjellen på egenregi eller anbudskonkurranse⁶⁸ er vanskelig å vurdere. Likevel er det mange kommuner, og spesielt etter Veireno og RenoNordens konkurs, som har valgt å rekommunalisere eller fortsette med egenregi. Med anbud følger det med usikkerhet, og den høye usikkerheten skapes av en kombinasjon av flere risikofaktorer som følger med anbudskonkurransen. Disse risikoene er trolig grunnen til at det offentlige unngår å ha renovasjon og andre tjenester på anbud. Kostnadsbesparelsen kan i flere tilfeller bli vurdert som for liten sammenlignet med risikoen for ikke å oppnå tilfredsstillende effektivitet og kvalitet⁶⁹. Dersom usikkerheten (risikoen) hadde vært lik for alle, ville trolig flere i det offentlige innen husholdningsrenovasjon valgt å benytte anbudskonkurranse. Konklusjonen blir derfor at det i en del tilfeller blir mer lønnsomt for det offentlige å drive i egenregi, da risikoen er mindre. For andre kommuner kan lønne seg å operere med konkurranse for å få mer innovative løsninger og reduksjon av kostnader og ressursbruk.

7.3 VIDERE FORSKNING

Basert på funnene, analysen og drøftingen i oppgaven har jeg kommet frem til flere aspekter som ville vært interessant å forske videre på. Det er mulig å se nærmere på vektingen av kriteriene mellom kvalifikasjonskrav og tildelingskriteriene for å finne ut om det er en bedre måte å sikre god kvalitet og effektivisering i gjennomføringen av renovasjonstjenesten. Et annet aspekt kan være å se på effekten av anbudskonkurranse før og etter anbudet. Her kan man blant annet kalkulere hva de faktiske kostnadene hadde vært for å utføre tjenesten privat eller offentlig. Til slutt vil jeg påpeke at det er mulig å undersøke flere av momentene og utfordringene som er tatt opp i oppgaven nærmere.

⁶⁸ Basert på bakgrunn av tidligere forskning, dataene, analysen og drøftingen.

⁶⁹ Husk at risikovurdering er lik vurdering av sannsynligheten for, og konsekvenser av, at de potensielle hendelsene inntreffer.

8 LITTERATURLISTE

- Aamo, B. S. & Bellamy, A. M. (2009). *Veiledning til forskrift om risikostyring og internkontroll*: Finanstilsynet. Tilgjengelig fra: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2009/veiledning-til-forskrift-om-risikostyring-og-internkontroll/> (lest 16.10.2017).
- Aanesen, A., S., G. T. & Husø, T., Bye, G. (2000). *Kommunale anskaffelser på anbud? - Konsekvenser for kommunesektoren av å innføre prosedyreregler for innkjøp under de såkalte terskelverdiene*. NORUT Samfunnsforskning as Rapport nr.01/00. Tromsø/Oslo: NORUT Samfunnsforskning as og PricewaterhouseCoopers Consulting DA.
- Aftenposten. (2018, 08.mai.). Rødt vil annullere anbudet om luftambulansetjenesten. *Aftenposten* (lest 09.05.2018).
- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Steen, J. R. (2013). *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting*. Fafo-rapport 2013:30. Oslo: Fafos Informasjonsavdeling.
- Anskaffelsesforskriften. (2006). *Forskrift om offentlige anskaffelser, 07.04.2006 nr.402*: Lovdata. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2006-04-07-402> (lest 13.01.2018).
- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften), 12.08.2016 nr.974*: Lovdata. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974> (lest 06.02.2018).
- Avfall Norge. (2018). *Avfallsbransjen i Norge*. Tilgjengelig fra: <http://kurs.avfallnorge.no/ombransjen1.cfm> (lest 05.03.2018).
- Avfall Sør. (2017). *RenoNorden konkurs - husholdningsavfall blir hentet som normalt*: avfallsor.no. Tilgjengelig fra: <http://avfallsor.no/aktuelt/renonorden-konkurs-husholdningsavfall-blir-hentet-som-normalt/> (lest 24.04.2018).
- Avfall Sør. (2018). *Dunker og sortering*. Tilgjengelig fra: <http://avfallsor.no/innsamling/dunker-og-sortering/> (lest 06.03.2018).
- Avfall Sør AS. (2016). *Årsrapport 2016*: Interkommunalt selskap, Kristiansand.
- Bergen kommune & Byrådsavdelingen. (2010). *Anbud for avfallshåndteringssystem på Torget*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-byutvikling/2263/article-70432> (lest 06.03.2018).
- Bergen kommune & Byutvikling/Bymiljøetaten. (2017). Fagnotat Statusrapport for 2016 fra BIR Nett AS.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012*
- Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR-rapport 2012:21. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/2012-21.pdf (lest 20.03.2018).
- Brevik, C. (2017). Rører ikke søppelavgiften. Tilgjengelig fra: <https://www.budstikka.no/nyheter/barums-budsjettet/renonorden/rorer-ikke-soppelavgiften/s/5-55-546341> (lest 06.03.2018).
- Brønnøysundregistrene. (u.å.-a). *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret*. Tilgjengelig fra: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=994194380> (lest 23.02.2018).
- Brønnøysundregistrene. (u.å.-b). *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret -BENTZEN TRANSPORT AS*. Tilgjengelig fra: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=981957792> (lest 06.04.2018).
- Bærum kommune. (2017a). *Beredskap på renovasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/aktuelt/beredskap-pa-renovasjon/> (lest 05.03.2018).
- Bærum kommune. (2017b). *Renovasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/aktuelt/renovasjon---upresis-informasjon/> (lest 05.03.2018).

- Bærum kommune. (2017c). *Renovasjon i Bærum*. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/aktuelt/renovasjon-i-barum/> (lest 05.03.2018).
- Bærum kommune. (2018). *Dokumenter: Saksfremlegg*. Tilgjengelig fra: https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_de_taljer&journalpostid=2018023652& (lest 22.03.2018).
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift (trykt utg.)*. Årg. 23, nr 3 (2006): 215-228.
- Christensen, T. & Lægred, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066. doi: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.
- Deloitte. (2017). *Renovasjonsetaten, Oslo Kommune - Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten*. Oslo: Deloitte. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13213690/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/For%20pressen/Pressemeldinger/Gjennomgang%20av%20anskaffelsesprosess%20og%20kontraktsoppf%C3%B8lging%20-%20Renovasjonsetaten%20-%20rapport%20fra%20Deloitte%20-%202017042017.pdf>.
- Didriksen, N. & Nakken, M. (2017). Krass kritikk av Renovasjonsetaten. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/krass-kritikk-av-renovasjonsetaten-1.13493220> (lest 18.11.2017).
- Difi. (2014). *Om Difi*: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/> (lest 02.02.18).
- Difi. (2017a). *Anskaffelsesprosessen*: Anskaffelser.no. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/prosess/anskaffelsesprosessen> (lest 02.02.18).
- Difi. (2017b). *Kontrakt og kontraktsvilkår*: Anskaffelser.no. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/kontrakt-og-kontraktsvilkar> (lest 13.02.2018).
- Difi. (2017c). *Kravspesifikasjoner*: Anskaffelser.no. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/kravspesifikasjon> (lest 03.03.2018).
- Difi. (2017d). *Livssyklus kostnader (LCC)*. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/livssyklus-kostnader-lcc> (lest 20.03.2018).
- Difi. (2017e). *Risikostyring*. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/risikostyring> (lest 20.02.2018).
- Difi. (2017f). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*: Difi. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/terskelverdier> (lest 20.02.2018).
- Difi. (2017g). *Tildelingskriterier*: Anskaffelser.no. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/tildelingskriterier-utforming-og-evaluering/tildelingskriterier> (lest 14.02.2018).
- Eggesvik, O. & K., T. (2017, 16. jan.). Rødt varsler mistillit etter søppelkaos i Oslo. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/ErQ02/Rodt-varsler-mistillit-etter-soppelkaos-i-Oslo> (lest 01.03.2018).
- Emblem, T. (2012). *Miljøvennlig avfallstransport*. Oslo: Difi. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/sesj.-1.-kl.-13.30.-tone-emblem.pdf> (lest 14.04.2018).
- Finsveen, J. N. & Venli, V. (2017, 13.jan). Søppelkrisa i Oslo: Mistede nøkler stanset søppel-henting 1728 ganger. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/mistede-nokler-stanset-soppel-henting-1728-ganger-her-ligger-et-forlagt-nokkelknippe-til-ni-oslo-bygarder/66635827> (lest 16.02.2018).
- Forsknings- og administrasjonsdepartementet. (2006). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Reieringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/veileder-reglene-offentlige-anskaffelser-komp.pdf> (lest 17.02.2018).

- Forsknings- og administrasjonsdepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. Oslo: Reieringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser002.pdf> (lest 20.02.2018).
- Forskrift om renovasjon. (2012). *Forskrift om renovasjon 15.02.2012 nr.165, paragraf §2-1*: Lovdata. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/OV/forskrift/2012-02-15-165/§2-1> (lest 22.02.2018).
- Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), 13.03.1981 nr.6*: Lovdata. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6#KAPITTEL_1 (lest 05.03.2018).
- Framstad, A. P. (2016). Har bundet seg til tapskontrakter i opp til ti år etter anbudsfeil. E24. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/boers-og-finans/renonorden/har-bundet-seg-til-tapskontrakter-i-opp-til-ti-aar-etter-anbudsfeil/23767104> (lest 18.04.2018).
- Hansen, S. K. & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers : grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Helle, I. & DeFacto. (2015). *Dyrt for innbyggerne – dårlig for de ansatte: En kartlegging av anbudsutsatt husholdningsrenovasjon i landets 20 største kommuner*. Oslo: Kunnskapssenter for fagorganiserte (DeFacto). Tilgjengelig fra: <http://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2015/11/Anbudsutsatt-renovasjon-De-Facto-rapport-5-2015.pdf> (lest 06.04.2018).
- Hoff Transport AS (u.å.). *Om oss*. Tilgjengelig fra: <http://www.hofftransport.no/index.php/2012-12-13-08-52-53> (lest 06.04.2018).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *A rise of new public management (NPM)*, 69 (Spring 1991 (3-19)): 19.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?* Oxford: Oxford University Press.
- Hotvedt, S. K. & Norum, H. (2017). RenoNorden slått konkurs – 150 kommuner i søppeltrøbbel. NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/renonorden-konkurs--soppelkrise-truer-150-kommuner-1.13695375> (lest 24.04.2018).
- Hugsted, R. (2014). *Anbud*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/anbud> (lest 30.01.18).
- Investopedia. (u.å.). *Winner's Curse*: Investopedia. Tilgjengelig fra: <https://www.investopedia.com/terms/w/winnerscurse.asp> (lest 11.04.2018).
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Johnsen, A. B. & Matre, J. (2017). Derfor ble det søppelkaos i Oslo - Granskingsrapport: Renovasjonsetaten i Oslo kommune får hovedansvaret. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/veireno/derfor-ble-det-soepelkaos-i-oslo/a/23984532/> (lest 16.11.2017).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kontrollutvalgsboken: Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*. Veilerer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Regjeringen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/67b3cb9c983a49b2be54e8b932faceb9/kontrollutvalgsboka.pdf>.
- kommune, T. & Remiks. (2018). *Avfallshåndtering - Remiks Miljøpark*. Tilgjengelig fra: <http://www.tromso.kommune.no/avfall.239545.no.html> (lest 07.03.2018).
- Konkurransetilsynet. (2016). *Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy*. Tilgjengelig fra: <http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/nordiske-rapporter/nordic-report-2016-waste-management-sector.pdf> (lest 24.04.2018).
- Krüger, K. (2014a). *Anbudskonkurranse*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/anbudskonkurranse> (lest 30.01.18).
- Krüger, K. (2014b). *terskelverdi – økonomi*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/terskelverdi - %C3%B8konomi](https://snl.no/terskelverdi-%C3%B8konomi) (lest 22.02.2018).

- Kvasnička, M., Staněk, R. & Krčál, O. (2015). Do Auctions Improve Public Procurement? Evidence from the Czech Republic. *Danube*, 6 (4): 241-257. doi: 10.1515/danb-2015-0015.
- leksikon, S. n. (2018). *Benchmarking*: snl.no. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/benchmarking> (lest 16.04.2018).
- Lübeck, E. & Braaten, M. (2018, 19.mar.). Tidligere Veireno-sjef tiltalt etter søppelkaoset i Oslo. VG. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/21Xryx/tidligere-veireno-sjef-tiltalt-etter-soeppekkaoset-i-oslo> (lest 20.04.2018).
- Mynewsdesk. (2017). *Ny leder i Renovasjonsetaten*. my news desk. Tilgjengelig fra: <http://www.mynewsdesk.com/no/renovasjonsetaten/pressreleases/ny-leder-i-renovasjonsetaten-1745693>.
- NHO. (2018). *Konkurransetsetting*. Tilgjengelig fra: <https://www.nhosh.no/politikk/konkurransetsetting/> (lest 01.02.18).
- NMBU & Redaksjonen. (2015a). *Kjøp mellom 100 000 og 500 000 kr*: NMBU. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/om/adm/okonomi/tjenester/innkjop/hva/over-100000/mellom-100-og-500000> (lest 30.01.18).
- NMBU & Redaksjonen. (2015b). *Kjøp mellom 500 000 og 1 100 000 kr*. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/om/adm/okonomi/tjenester/innkjop/hva/over-100000/mellom-500-og-1100> (lest 30.01.18).
- NMBU & Redaksjonen. (2015c). *Kjøp over 1.100.000 kr*. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/om/adm/okonomi/tjenester/innkjop/hva/over-100000/kjop-over-1550000> (lest 30.01.18).
- Norsk Gjenvinning. (2014). *Norsk Gjenvinning Årsrapport 2014*. Norge.
- Norsk Gjenvinning. (2015). *Årsrapport 2015*. Norge.
- Norsk Gjenvinning. (2016). *Årsrapport 2016*. Årsrapport. Norge.
- Norsk Gjenvinning. (u.å.). *Vi leverer lokale tjenester som gir globale resultater for miljøet*. Tilgjengelig fra: <http://www.nggroup.no/om-oss/virksomheten/> (lest 04.04.2018).
- NOU. (2000). *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*. Oslo: regjeringen.no, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/faba078a59434c918eff8a823561ad3d/no/pdfa/nou200020000019000dddpdfa.pdf> (lest 14.04.2018).
- NRK. (2017). Flere kommuner rammet av konkurs.
- Proff.no. (u.å.-a). *Bentzen Transport AS Org*. Tilgjengelig fra: <https://www.proff.no/selskap/bentzen-transport-as/oslo/avfallsbehandling-og-gjenvinning/Z0IAVKCG/> (lest 06.04.2018).
- Proff.no. (u.å.-b). *Hoff Transport AS* Tilgjengelig fra: <https://www.proff.no/regnskap/hoff-transport-as/troll%C3%A5sen/transport/Z0IAVDGK/> (lest 06.04.2018).
- Proff.no. (u.å.-c). *Transportsentralen Oslo AS*. Tilgjengelig fra: <https://www.proff.no/regnskap/transportsentralen-oslo-as/oslo/transportanlegg/IGHENT801QY/> (lest 06.04.2018).
- Regnskapstall.no. (u.å.). *Retur AS*. Tilgjengelig fra: <https://www.regnskapstall.no/informasjon-om-retur-as-103224468S1> (lest 06.04.2018).
- RenoNorden Norge. (u.å.). *Hvem vi er*. Tilgjengelig fra: <http://www.renonorden.no/om/> (lest 05.04.2018).
- Renovasjon i Bergen. (2018). *Avfallsløsninger*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/bymiljoetaten/11008/11125> (lest 06.03.2018).
- Renovasjonsetaten. (2004). *Avfallsplan for Oslo kommune 2005-2008*. Oslo: Renovasjonsetaten. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1357028/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak/Renovasjonsetaten/Dokumenter%20Renovasjonsetaten/Avfallsplan%20for%20Oslo%20kommune.pdf>.

- Renovasjonsetaten. (2009). *Konkurransen med forhandling for avfallsinnsamling*. Kunngjøring om konkurranse. Oslo: Renovasjonsetaten.
- Renovasjonsetaten. (2015a). *Avfallsinnsamling i Oslo kommune - Tilbudskonferanse 10.04.2015*. Oslo: Renovasjonsetaten.
- Renovasjonsetaten. (2015b). *Kunngjøring om konkurranse*. Oslo: Doffin - REN. Tilgjengelig fra: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2015-701964> (lest 1.02.2018).
- Renovasjonsetaten & Veireno AS. (2015). *Kontrakt mellom Oslo kommune, Renovasjonsetaten, heretter kalt oppdragsgiver og Veireno AS, heretter kalt leverandør: om innsamling, transport og levering av avfall*. Oslo: Oslo kommune.
- Renovasjonsetaten. (2017). *Årsberetning 2017* Oslo: Renovasjonsetaten. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13106054/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak/Renovasjonsetaten/Dokumenter%20Renovasjonsetaten/%C3%85rsberetning%202017%20Renovasjonsetaten.pdf>.
- Retur AS. (u.å.). *Om oss*. Tilgjengelig fra: <http://www.retur.no/om-oss.html> (lest 06.04.2018).
- RfD. (2016). *Årsrapport 2016*. Drammen.
- RfD. (2017). *18. september 2017: Norsk Gjenvinning Renovasjon overtar avfallsinnhenting*: RfD. Tilgjengelig fra: <https://www.rfd.no/presse/18.september-2017-norsk-gjenvinning-renovasjon-overtar-avfallsinnhenting> (lest 24.04.2018).
- RfD. (2018). *Sorteringsguide*. Tilgjengelig fra: <https://www.rfd.no/sorteringsguide> (lest 06.03.2018).
- Riise, K. V. (2017, 30.jun.). Bærum sikrer seg mot søppelkaos. *DN*. Tilgjengelig fra: <https://www.dn.no/nyheter/2017/06/30/1345/Finans/baerum-sikrer-seg-mot-soppelkaos> (lest 05.03.2018).
- Schnitzlein, C. R. & Shao, M. (2013). Capacity constraints and the winner's curse in multi-unit common value auctions. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 53 (2): 188-201. doi: <https://doi.org/10.1016/j.qref.2013.01.005>.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data*. 5th ed. utg. Los Angeles, Calif: SAGE.
- SSB. (2018). *Avfall frå hushalda*: SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/05456/?rxid=029969d0-f86d-4dd3-8c71-cce41ae3b2f5> (lest 16.02.2018).
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Avfall frå hushalda*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfkomm> (lest 05.03.2018).
- Stavanger kommune. (2018). *Kildesortering i Stavanger*. Tilgjengelig fra: <https://www.stavanger.kommune.no/renovasjon-og-miljo/kildesortering/#restavfall-papir-og-biologisk-avfall> (lest 06.03.2018).
- Sund, I. B. & Løken, K. (2017, 10. jan.). Søppeltømmere jobbet over 80 timer i uken. *NRK*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/soppeltommere-jobbet-over-80-timer-i-uken-1.13314180> (lest 20.02.2018).
- Sølsnæs, T. (2017). *RenoNorden konkurs: Beredskapsplaner iverksettes i mange kommuner: Avfall Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.avfallnorge.no/bransjen/nyheter/renonorden-konkurs> (lest 06.04.2018).
- Thonstad, K. (2013). *Konkurransesutsetting – Norge i nordisk sammenheng*. Samfunnsdokumentasjon nr. 1/2013. Norge: Landsorganisasjonen i Norge, Samfunnspolitisk avdeling.
- Transportsentralen Oslo AS. (u.å.). *Om Transportsentralen Oslo AS*. Tilgjengelig fra: <http://www.transportsentralen.no/om-oss> (lest 06.04.2018).
- Tromsø kommune. (2005). *Årsmelding 2005*. Årsmelding Tromsø.
- Tromsø kommune. (2006). *Årsmelding 2006*. Årsmelding. Tromsø: Tromsø kommune.
- Tromsø kommune. (2007). *Årsmelding 2007*. Årsmelding. Tromsø.
- TRV Gruppen. (2018). *Om TRV Gruppen*. Tilgjengelig fra: <http://trvgruppen.no/> (lest 07.03.2018).
- Tømmerås, O. (2016a). *Til høsten overtar Veireno fra Ytre Enebakk all avfallsinnsamling i Oslo. Nå rekrutterer selskapet beinhardt i Romania.*: Fagbladet. Tilgjengelig fra: <https://fagbladet.no/nyheter/soker-i-romania-etter-130-sjaforer-til-soppelkjoring-i-oslo-6.91.366369.d34d8429f3> (lest 28.02.2018).

- Tømmerås, O. (2016b, 04. okt.). Veireno overtar denne uka renovasjonen i hele Oslo: Søppeltømmer i Oslo kløyvde tommelen – flere i livsfare. Første dag med billigrenovasjon i Oslo. *Frifagbevegelse*. Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/soppeltommer-i-oslo-kløyvde-tommelen--flere-i-livsfare-6.158.414315.66d36a94fe> (lest 28.02.2018).
- Tømmerås, O. (2017a, 27.03.2017). Etter Veireno-skandalen: Norske kommuner presser prisen på renovasjon til bunn som før. *Fri Fagbevegelse*. Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/norske-kommuner-pesser-prisen-pa-renovasjon-til-bunn-som-for-6.158.456422.b31e69e70b> (lest 24.04.2018).
- Tømmerås, O. (2017b, 18. jan.). Slik ble Trondheim blant landets billigste på renovasjon – Det er et politisk valg, Oslo. *Fagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://fagbladet.no/nyheter/slik-ble-trondheim-blant-landets-billigste-pa-renovasjon-6.91.441380.58b37357b9> (lest 13.03.2018).
- Venli, V. (2017a, 01.feb.). Dagbladet avslører: Over 2000 avvik - Veireno bryter arbeidsmiljøloven. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/over-2000-avvik---veireno-bryter-arbeidsmiljoloen/66923642> (lest 21.02.2018).
- Venli, V. (2017b, 15.feb.). Referater fra møter mellom Veireno og kommunen avslører: Oslo kommune visste at Veireno planla å jobbe mer enn loven tillater. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/oslo-kommune-visste-at-veireno-planla-a-jobbe-mer-enn-loven-tillater/67035401> (lest 03.04.2018).
- Venli, V., Flydal, E. F. & Strømman, O. (2017, 8. jan.). Sjekk søppelkrisa i Oslo gate for gate. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/sjekk-soppelkrisa-i-oslo-gate-for-gate/66590021> (lest 25.02.2018).
- Venli, V. & Flydal, E. F. (2018, 19.mar.). Millionbot og tiltale mot Veireno-sjef etter søppelkrisa i Oslo. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/millionbot-og-tiltale-mot-veireno-sjef-etter-soppelkrisa-i-oslo/69627733> (lest 20.04.2018).
- VTgruppen. (2018). *Velkommen til Veitransport*. Tilgjengelig fra: <http://www.vtgruppen.no/nb/> (lest 23.20.2018).
- Watson, J. (2013). *Strategy : an introduction to game theory*. 3rd ed. utg. New York: Norton.

9 VEDLEGG

9.1 VEDLEGG 1: TERSKELVERDIER

Informasjonene som er gitt her under Terskelverdi Del I til Del III med egne overskrifter refererer til forskriften for offentlige anskaffelser fra 2006. Denne forskriften er benyttet fordi caset er basert på denne forskriften og ikke den fra 2016. Etter en gjennomgang av terskelverdiene for FOA 2006 blir det en kort gjennomgang om terskelverdiene til FOA 20016.

9.1.1 TERSKELVERDI DEL I

Del I beror på anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner og opp til 500 000 kroner⁷⁰. Her er det påkrevd å ha minst tre leverandører som tilbydere i prosessen. Det er tillat å sende forespørsel til de leverandørene som tilbyder ønsker skal gjennomføre anskaffelsen, men det må sendes ut forespørsler/invitasjoner til minimum tre leverandører.

Det er nødvendig å beregne god tid i alle typer anskaffelser, og den sannsynlige tidsbruket er minst en måned fra innkjøpsseksjonen påbegynner behandling av saken til innkjøpsseksjonen avslutter sitt arbeid. I helhet er det derfor smart å beregne om lag to til tre måneder under en gjennomføring av anbud på denne størrelsen.

Hendelsesforløpet

Hendelsesforløpet går i korte trekk ut på at anbudet legges ut eller sendes ut til spesifikke leverandører. Tilbyderen sender inn sine tilbud, og til slutt blir leverandørens tilbud evaluert opp mot hverandre. Det viktig å vite at et tilbud ikke kan endres eller tilbakekalles når det først er sendt inn. Under anbudsåpningen blir tilbudene registrert og ført inn i anbudsprotokollen, deretter blir en intern anbuds kontroll, og en evaluering gjennomført. Under evalueringen benyttes vanligvis en poengskala til tildelingskriteriene, og den med høyest poeng vinner anbudskonkurransen, Her er det også viktig å avdekke feil i tilbudene. Dette er forskjellig fra offentlig til privat sektor, en privat tilbyder står fritt til å forkaste tilbudene (eventuelt samtlige), mens offentlige anskaffelsesmyndigheter står mindre fritt. Hvis det foreligger saklig grunn for å avlyse anbudet er det mulig, ellers må vinneren tildeles kontrakten ut fra de forskriftsmessige reglene om tildeling. Når vinneren er valgt, informeres alle deltakerne om resultatet. Det er som oftest satt en klagefrist, og når fristen har passert, og det ikke har forekommet klager kan

⁷⁰ Med terskelverdiene så er det verdien av prosjektet eksklusiv merverdiavgift (mva.).
(Eks. 1,1 millioner kroner menes 1,1 millioner norske kroner eksklusiv mva.)

kontraktsigneringen med vinneren av anbudet gjennomføres. På Del I er det ikke påkrevd ved lov en klagefrist, men det er anbefalt, og det kan lønne seg for oppdragsgiver å ha prosessen dokumentert (Anskaffelsesforskriften, 2006; Krüger, 2014a; NMBU & Redaksjonen, 2015a).

9.1.2 TERSKELVERDI DEL II

Del II gjelder kjøp mellom 500 000 til 1,1 millioner kroner. Hovedregelen her er at utlysningen skal konkurransesutsettes og at den må utlyses på et nasjonalt nivå. Det anbefales å beregne minimum to måneder, da innkjøpsseksjonen trenger god tid til å behandle saken. Men det kan ta lenger tid om det dukker opp forhandlinger eller klager, og det bør derfor tas høyde for at det vil ta tre til fire måneder å gjennomføre en anbudskonkurranse i denne skalaen.

Utlysning

En anbudskonkurranse i denne størrelseorden (Del II) skal lyses ut på Doffin⁷¹, som er databasen for nasjonale utlysninger innen offentlige innkjøp (Krüger, 2014a). Det må være en frist på minimum 21 dager, fra utlysningen har blitt publisert, til tilbudet leveres hos tilbyder. Utførelsen av anbudet kan gjennomføres på ulike prosedyrer. Forhandlinger mellom leverandør og behovshaver (etter tilbudene har ankommet), kan være en del av prosedyren, andre ganger utføres ikke tilleggsprosedyre som forhandlinger.

Gjennomføring og avslutning

Selve gjennomføringen avhenger av hvilke prosedyren som har blitt benyttet. Uavhengig av prosedyre vil det ha kommet inn x-antall tilbud fra varierende leverandører. Som beskrevet i Del II vurderes tilbudene opp mot hverandre, med poengsum og vinner. I motsetning til Del I så må det settes en klagefrist, som må være på minimum 10 dager etter at deltakerne er informert om vinneren. I denne fasen kan avviste eller forkastede leverandører (gjelder for offentlig sektor) klage til Klagenemnda. Erstatningsansvar for anskaffelsesmyndigheten kan forekomme om det foreligger anbudsfeil. Forekommer for eksempel skjult prissamarbeid mellom leverandørene for å sikre fordeling av oppdrag, er dette i strid med norsk- og EØS-konkurranseregler/lover (Krüger, 2014a). Når kontrakten er signert, ferdigstilles protokollen (Anskaffelsesforskriften, 2006; NMBU & Redaksjonen, 2015b)

⁷¹ På www.doffin.no

9.1.3 TERSKELVERDI DEL III

Den tredje inndelingen, Del III rommer kjøp over 1,1 millioner kroner. Den skal på anbud og utlyses til hele Europa. Denne prosessen tar minimum tre måneder fra innkjøpsseksjonen påbegynner behandlingen av saken, hvis vi ser bort ifra klager og forhandlinger. Det burde derfor beregnes fire til seks måneder på prosessen- fra innmelding til gjennomføring.

Utlysning

I likhet med Del II skal anbudskonkurransen utlyses på «Doffin», men den skal også utlyses på en europeisk nettside «Tenders Electronic Daily» (TED) (Krüger, 2014a). Tidsfristen skal være på minimum 40 dager fra utlysningen av anbudet finner sted. Her er det også mulig å gjennomføre ulike prosedyrer, men det er vanligvis ikke tillatt å kjøpslå (forhandle) med leverandørene i tiden etter at tilbudene har blitt mottatt.

Gjennomføring og avslutning

Gjennomføringen avhenger også her av hvilken prosedyre som følges. Resten gjennomføres likt som beskrevet for Del I og Del II. Klagefristen er også her 10 dager, og protokollen ferdigstilles etter kontrakten er signert (Anskaffelsesforskriften, 2006; NMBU & Redaksjonen, 2015c)

9.1.4 TERSKELVERDI ETTER FOA 2016

For FOA 2016 gjelder andre inndelingsverdier. Disse inndelingen blir kort presentert nedenfor, hvor jeg til slutt har laget en oppsummering og sammenligning mellom de to forskriftenes inndeling.

Del I beror på anskaffelser mellom 100 000 kroner og opp til nasjonal terskelverdi, som er på 1,1 millioner kroner. Helse og sosialtjenester er et unntak her og har egendefinerte regler, jf. FOA 2017.

Del II gjelder for anskaffelser av varer og tjenester på en verdi mellom nasjonal- og EØS-terskelverdi. Nasjonal terskelverdi for FOA 2016 var 1,1 millioner kroner. EØS-terskelverdi for 2017 var på 1,75 millioner kroner, og gjelder for alle offentlige instanser utenom statlig myndighet. Det finnes unntak til disse bestemmelsene som for eksempel omfatter helse og

bygge- og anleggskontrakter⁷², og begrenset tilbudskonkurranse, dette blir ikke gått dypere inn på.

Del III gjelder for anskaffelseskontrakter som har lik verdi eller overskrider EØS-terskelverdiene. For anskaffelser etter FOA 2016 gjelder del III for statlig myndighet med en terskelverdi på 1,1 millioner kroner, for andre utenom statlig myndighet gjelder 1,75 millioner kroner jf. § 13-1 (Difi, 2017f; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2006; Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2017).

9.2 VEDLEGG 2: ANSKAFFESESPROSESSEN

Det blir her stegvis gjennomgått hva anskaffelsesprosessen innebærer. Noen momenter blir utdypet mer enn andre, da de er mindre relevante for oppgaven. Informasjonen er i hovedsak hentet fra Difi sin nettside for offentlige anskaffelser. Foreligger det informasjon som ikke er fra Difi blir dette presisert.

Stegene for anskaffelsesprosessen er delt inn under i tre hovedsteg. Disse blir presentert under med egne overskrifter. Hovedstegene er videre delt inn i nye steg som igjen er delt inn i delkategorier. Stegene er merket med uthevet skrift og delkategoriene er merket med kursiv.

9.2.1 BEHOVSAVKLARING OG KONKURRANSEFORBEREDELSE

Første steget i behovsavklaringen og konkurranseforberedelsene er å vurdere behovet, deretter å lage en konkurransestrategi, for til slutt å forberede konkurransen. På dette studiet er det viktig å avklare hvilke utfordringer og løsninger som eksisterer i dag. Det er dessuten viktig å forankre prosessen hos ledelsen for å oppnå best mulig ressursbruk og dermed øke verdiskapning i hele anskaffelsesarbeidet. Oppdragsgiver må undersøke om behovet kan dekkes gjennom en anskaffelse. Dette kan gjøres ved å stille oppklarende spørsmål som for eksempel: hva er utfordringen, hvilke eller hvilket formål bidrar anskaffelsen til, hvilke rammebetingelser gjelder, når skal anskaffelsesprosessen være avsluttet mm.

⁷² Dette unntaket er også nevnt under FOA 2006.

Vurdere behovet

Formålet med behovsbeskrivelsen er å få avklart hvor stort gapet er mellom *utfordringene og muligheter for løsninger*. Avklaringen legger grunnlaget for formulering av mål, formål, suksessfaktorer og måлиндikatorer. Noen grunner til at et behov oppstår, kan for eksempel være at en kontrakt utløper eller at en endre, nye forskrifter foreligger eller endret politikk. Når det er avklart at et behov må dekkes, bør det evalueres om dagens løsning har forbedringspotensial. Det bør for eksempel vurderes om det kan gjøres kostnadsutt, om arbeidet kan utføres annerledes og om man har erfaringer fra tidligere prosjekter som man nyttiggjør seg av. Ved å evaluere alle risikofaktorene og deretter rangere suksessfaktorene, er det mulig å prioritere utfordringene. En slik grundig prosedyre er viktig for å definere risikofaktorer, og muliggjør utsettelse av kostnader. Når dette er gjort må *rammebetingelsene avklares, anskaffelsens formål* må beskrives og *markedsundersøkelse* må gjennomføres.

Rammebetingelsene skal benyttes for å avklare om anskaffelsen er i tråd med de strategiske føringene og rammevilkårene. Rammevilkårene begrenser måten formålet kan oppnås på, og kan enten være interne eller eksterne. De interne rammevilkårene er nedfelt i styringsdokumenter⁷³, mens de eksterne kan komme fra politiske vedtak eller statlige forordninger og andre statlige organ⁷⁴, i tillegg skal etikk og samfunnsansvar være forankret i virksomheten. *Anskaffelsens formål* beskriver «hvilke resultater og effekter som ønskes oppnådd, som igjen vil legge føringer for hvilke behov som bør ivaretas» (Difi, 2017a). Formålets beskrivelse bør følge hele anskaffelsesprosessen, slik at alle interessenter er innforstått med formålet, og at det unngås tvetydigheter og uoverensstemmelser underveis i anskaffelsen.

Det er klokt å ta en vurdering på om tjenesten skal legges ut på anbud eller ei, uavhengig om den har vært det tidligere. Det kan ha oppstått endringer eksternt i markedet eller internt i virksomheten som kan ha påvirkning på utførelsen, for eksempel nye ressurser, teknologi, logistikk mm. For å vurdere dette benyttes en *markedsundersøkelse*. Undersøkelsen kartlegger konkurransesituasjonen på markedet og danner et kostnadsbilde. På dette tidspunktet utføres markedsundersøkelsen i hovedsak internt i virksomheten. Så analyseres den sammen med de andre faktorene og virksomheten vurderer om utfordringen kan *løses alternativt*. Når

⁷³ Styringsdokumenter omhandler bl.a. anskaffelse-, miljø-, sourcing-, virksomhets-, IKT og andre fagsstrategier.

⁷⁴ Andre statlige organ kan være rådmann, departement, tildelingsbrev eller budsjett.

virksomheten har bestemt seg for å benytte anbud i stedet for å utføre oppgaven i egenregi⁷⁵, eller benytte en alternativløsning, må de formelt *vedta avgjørelsen*. Dette gjøres ved å få godkjenning fra delegert myndighet om at arbeide kan starte.

Lage konkurransestrategi

Neste steg er å planlegge hvordan konkurranseutsettingen skal gjennomføres for å få en best mulig anskaffelse. Her gjelder det å vurdere ulike strategier og valgmuligheter for gjennomføring. Alle stegene og aktivitetene for strategien bør vurderes ut ifra grad av relevans for anskaffelsen, samtidig som konkurransestrategi vil gi føringer og være et hjelpemiddel når konkurransegrunnlaget utformes. Strategien vil også sette føringer for type og grad av risiko i konkurranse- og kontrakts gjennomføring, hvordan spesifikasjonen bør utformes og om det eventuelt skal stilles krav til arbeids- og lønnsvilkår.

Under planleggingen av konkurransestrategien er det essensielt å huske hva formålet er. Virksomhetens behov kartlegges og analyseres, for så å lage en prioritert rekkefølge. Behov som ikke er *verifisert*⁷⁶ er ikke relevant. De verifiserte behovene kan avdekkes ved å involvere interessentene, ved å sjekke markedet og i tillegg kan det lønne seg å «opprette en tverrfaglig arbeidsgruppe» (Difi, 2017a). Den tverrfaglige arbeidsgruppen kan bidra til en ressursbesparelse ved at anskaffelsesbehovet blir grundigere definert, og at risikofaktorene kan avdekkes og ivaretas.

Markedsundersøkelsen som ble gjennomført tidligere i prosessen er en av flere aktiviteter som bidrar til å kartlegge *konkurransesituasjonen*, men når man har nådd dette stadiet i anskaffelsesprosessen bidrar den ikke med grundig nok informasjon. En ekstern markedsundersøkelse vil gi kunnskap om markedet og prising av ressurser, og brukes for å utarbeide kostnadseffektive løsninger. Undersøkelsen vil også kunne gi informasjon om begrensninger, risikoer, trender, muligheter og ikke minst rettigheter. En porteføljeanalyse og verdikjedeanalyse kan være nyttige verktøy her.

I tillegg til markedsundersøkelsen kan det være smart å ha *dialog med markedet*. Dialogen skaper informasjonsflyt mellom leverandørene og oppdragsgiver, samtidig som det er et nyttig verktøy for å forstå markedet. En dialogaktivitet kan gjennomføres i fire trinn; først markedsundersøkelse, så leverandørkonferanse, så dialogkonferanse og til slutt en utlysning på

⁷⁵ Begrepet egenregi brukes videre i oppgaven om oppgaver virksomheten kan utføre med sine eller andres ansatte (som virksomheten selv kan råde over).

⁷⁶ Med å verifisere menes godkjent, dvs. behov som ikke støtter formålet for anskaffelsen.

Doffin⁷⁷ (Difi, 2017a). Ved å benytte disse fire trinnene vil informasjonsflyten gå lettere og virksomheten kan få en oversikt over konkurransesituasjonen, markedsmuligheter, kostnadsdrivere og hvordan gjennomføre og stimulere til konkurranse. Leverandørene på den andre siden får innblikk i hva virksomheten trenger, hvilke behov og utfordringer de har, slik at de lettere kan oppfylle kravene til virksomheten.

Etter dialogen er gjennomført kan det være lettere å utrede et foreløpig budsjett for hele anskaffelsen. I det *foreløpige budsjettet* skal alle kostnader og inntekter dekkes som omfatter strategiske beslutninger. For å vite om leverandørene er i stand til å utføre tjenesten er det nyttig å estimere et foreløpig budsjett for å få kunnskap om driftskostnader, vedlikeholdskostnader, kostnader til innkjøp og livssyklusomkostnader. Det er også viktig under konkurransestrategien å gjennomføre en risikokartlegging⁷⁸.

Forberede konkurransen

Under forberedelse av konkurransen utarbeides det en gjennomføringsplan for anskaffelsen og for hvordan virksomheten skal henvende seg til markedet. Konkurranses grunnlaget må defineres før man kan invitere leverandører til å komme med tilbud; her skal målbeskrivelsen, gjennomføringsplanen og konkurransegrunnlaget legges ved.

Resultatmålet utformes først og skal være en tydelig konkretisering av formålet. Her skal det være mulig for oppdragsgiver å si om målet er absolutt eller ikke. Formulering av indekser (KPI) eller indikatorer er fine måleinstrumenter for graden av måloppnåelse, og bør legges ved i konkurransegrunnlaget til leverandørene. Resultatmålet skal omfatte funksjons- og ytelsesindikatorer, og være løsningsorientert. Ved utforming av målformuleringen kan man benytte «SMARTE mål»⁷⁹ som en huskeliste.

I slutten av steg 2 ble det gjennomført en risikokartlegging. Nå skal kartleggingen avgjøre hvordan virksomheten skal behandle og styre risikoen, *risikostyring*⁸⁰. Etter risikoene er behandlet er det på tide å utarbeide *gjennomføringsplanen*. Gjennomføringsplanen er et internt arbeidsdokument for ressurstildeling, styring og framdrift av anskaffelsesprosessen. Formålet med planen er å påse at anskaffelsen skjer i samsvar med budsjettet, tiden, kvalitet og

⁷⁷ NB! Det er obligatorisk for offentlige anskaffelser over 100.000 kroner å utlyse på Doffin.

⁷⁸ Se kapitlet om risikostyring for mer informasjon.

⁷⁹ SMARTE står for Spesifisere, Målbare, Aksepterte, Realistisk, Tidssatte og Enkle.

⁸⁰ Risiko og risikostyring har blitt forklart tidligere i oppgaven.

målsettingene som er vedtatt tidligere. Her bør det formuleres aktiviteter og milepæler fra oppstarten av prosjektet og frem til kontraktsinngåelse (eller lengre).

På dette stadiet i prosessen skal *kravspesifikasjonen* utarbeides. Som forklart i oppgaven er det behovet og kravene i anskaffelsen som blir spesifisert her. Klima og miljøkrav er det også viktig å få med, enten som minstekrav under kravspesifikasjonen, eller i tildelingskriteriet. Etter at kravspesifikasjonene er definert, er det normalt å spesifisere *tildelingskriteriene*, da kravspesifikasjonene og tildelingskriteriene brukes som en kombinasjon for å vurdere leverandørene. Når disse er på plass må *kvalifikasjonskravene* formuleres. Helt til slutt i hovedsteg 1 under forberedelse av anbudskonkurransen skal *kontraktsvilkårene* og *konkurransereglene* utformes⁸¹.

9.2.2 KONKURRANSEGJENNOMFØRING

I korte trekk starter konkurransegjennomføringen på det tidspunktet virksomheten formelt henvender seg til markedet (som regel gjennom Doffin.no) og til en eller flere kontrakter er inngått. Formålet (med dette hovedsteget) er å inngå kontrakt med en eller flere parter. Tiden det tar å gjennomføre anbudet varierer med lengde og omfang av anskaffelsen. Tidsbruken og grunnarbeidet i hovedsteg 1 er viktig, men gjennomføringen av anbudet må også være vellykket for at gode avtaler skal inngås. Dette hovedsteget er delt inn i to nye steg. Steg 1 beror på invitasjon til anbud og steg 2 går på å velge riktig tilbud og å inngå avtale.

Invitasjon til konkurranse

Formålet med invitasjonen er å nå ut til leverandører som har de beste tilbudene. Ved å invitere til konkurranse forsikrer virksomheten at de ikke bryter med noen lover og forskrifter.

Kunngjøring eller *invitasjon til konkurranse* er et viktig virkemiddel i anbudet som sikrer likebehandling og forutsigbarhet av leverandører. Anbud som skal utlyses internasjonalt sendes inn til Doffin som så videresender opplysningene til TED som oversetter og publiserer kunngjøringen⁸² (Forsknings- og administrasjonsdepartementet, 2017).

Når kunngjøringen er offentliggjort kan det komme inn *spørsmål fra leverandører*. Virksomheten bør på forhånd ha utarbeidet rutiner for håndtering av spørsmål slik at alle

⁸¹ Se «2.5. Anskaffelsesfaglige temaer» for mer informasjon.

⁸² NB. Det er ikke tillatt å publisere kunngjøringen i Doffin uten og også å publisere i TED, gjelder over EØS-terskelverdi.

leverandører får den samme informasjonen. I konkurransegrunnlaget bør det være informert om hvordan spørsmålene blir behandlet, hvor lang svarfrist oppdragsgiver har⁸³ osv, da det eksisterer forskjellig praksis. Anskaffelser under terskelnivået er ikke nedfelt med slike svarfrister, men er pliktig til å følge de «grunnleggende prinsippene» (Difi, 2017a). Spørsmål fra leverandørene er nyttig både for oppdragsgiver og oppdragstaker, for å oppklare uklarheter i anbudet.

Før konkurransefristen utløper er det mulig å *endre og avlyse*. Oppdragsgiver kan endre, supplere og rette opp i feil i tilbudet og konkurransegrunnlaget som ikke er vesentlige. En endring kan komme av at det trengs presisering eller utdyping av fremdriftsplan, tildelingskriterier, kontrakts- eller konkurransevilkår. Blir det oppdraget vesentlig feil som må endres, må anbudskonkurransen avlyses og kunngjøres på nytt. Avlysning kan også skje ved saklig grunn. Saklig grunn kan være «manglende konkurranse i markedet» (Difi, 2017a), endring i forutsetningene for anbudet eller at den økonomiske dekningen er manglende. Blir anbudet avlyst av oppdragsgiver skal leverandørene få en skriftlig dokumentasjon og oppdragsgiver kan bli erstatningsansvarlig⁸⁴, dersom årsaken til avlysningen er uklar. Ønsker derimot leverandørene å endre, skal endringen håndteres som et nytt tilbud, og det er leverandøren selv som er ansvarlig for at det nye tilbudet kommer frem i tide.

Valg av tilbud og inngåelse av avtale

Når invitasjonen er sendt ut er neste steg å motta tilbud fra leverandørene og velge det beste tilbudet ut ifra de forhåndssatte konkurransereglene. Denne vurderingen gjøres i syv deler som diskuteres nedenfor. Det skal vurderes om det foreligger en avvisningsgrunn av tilbudet fra leverandør eller avvisning av leverandør.

Det å *ta imot tilbud* skal skje på en korrekt måte for å unngå komplikasjoner seinere. Tilbudene skal mottas av oppdragsgiver på rett adresse innen tilbudsfristen⁸⁵, og leverandøren burde få en bekreftelse på at tilbudet har kommet fram. Når tilbudsfristen har utløpt må oppdragsgiver *vurdere leverandørens kvalifikasjoner* for å finne ut om leverandørene er kvalifisert for kontrakten eller om det foreligger avvisningsgrunn. En avvisningsgrunn kan bero på leverandørens manglende tilfredsstillende av kvalifikasjoner som ble presiserte i

⁸³ Svarfristen beror på anskaffelsesverdien, er den over EØS-terskelen er det frist på seks dager før tilbudsfristen utløper, jf FOA 2016 § 14-2.

⁸⁴ Erstatningsansvaret beror på at leverandøren har benyttet ressurser på å delta i konkurransen, som ikke blir gjennomført.

⁸⁵ Forskriften for 2016 tilsier at tilbudene skal leveres elektronisk.

anbudetsutlysning. Kom tilbudet inn for seint er det klar avvisningsgrunn. Andre grunner kan bero på om leverandørene har god nok erfaring, kompetanse, pålitelighet, teknologi, økonomi og om de er finansiell sterk nok til å overholde kontrakten. Leverandører som gir tilbud på anskaffelser over EØS-verdien etter FOA 2016 trenger kun i første omgang å legge ved egenerklæringsskjema hvor de selv bekrefter at de oppfyller kvalifikasjonskravene. Den leverandøren som vinner må verifisere kravene med utfyllende informasjon som bekrefter at kvalifikasjonskravene er oppfylt. Er ikke informasjonen godkjent er det avvisningsgrunn⁸⁶.

De tilbudene som gjenstår etter eventuelle avvisninger skal nå evalueres. *Evaluering av tilbud* gjøres ut ifra tildelingskriteriene. Tildelingskriteriene blir vurdert etter grad av oppnåelse. Det er vanlig å ta i bruk en skala for å rangere og komme frem til beste leverandør. Evalueringen er avhengig av presise tildelingskriteriet og at evalueringsprosessen og -modellen er godt utarbeidet og organisert. Legger anbudskonkurransen opp til forhandlinger kan det gjøres nå.

Når oppdragsgiver har evaluert og rangert tilbudene skal leverandørene bli informert om vinneren før *kontrakten tildeles*. Sammen med meddelelsen skal det foreligge en begrunnelse for tildeling. Begrunnelsen skal være utfyllende i den grad at det går an å kontrollere at oppdragsgivers saksbehandling og beslutning samstemmer med regelverket. Den skal være skriftlig og inneholde navn på vinneren, tildelingsgrunn og opplysninger om karenperioden, og den skal gis til alle parter samtidig. Karenperioden starter å løpe når tildelingen har blitt meddelt. Når denne utløper og det ikke har kommet inn noen klager, eller klagen er blitt behandlet, skal *kontrakten signeres* av begge parter fullmektig og *arkiveres*. Dokumenter som har tilhørighet til anbudet er oppdragsgiver anbefalt å oppbevare minst tre år etter inngåelse av kontrakten. I Del III er oppdragsgiver pålagt å arkivere dokumentene i minst tre år, da det kan forekomme klager etter inngåelse av kontrakt.

Neste steg i prosessen blir å informere markedet om hvem som fikk *tildelt kontrakt*. Følger anskaffelsen anskaffelsesforskriften del III er oppdragsgiver pliktig til å publisere kunngjøringen på Doffin innen 30 dager etter at kontraktinngåelse har funnet sted (jf. FOA § 21-6). Til slutt bør *kontrakten evalueres*. Formålet med evalueringen er å finne forbedringspotensial til et eventuelt kommende anbud. Denne prosessen burde gå parallelt med anskaffelsesprosessen, slik at virksomheten på slutten av prosessen har en sluttrapport som gir råd og forbedring til neste anskaffelse.

⁸⁶ Informasjonen er også innsamlet gjennom intervju 1.

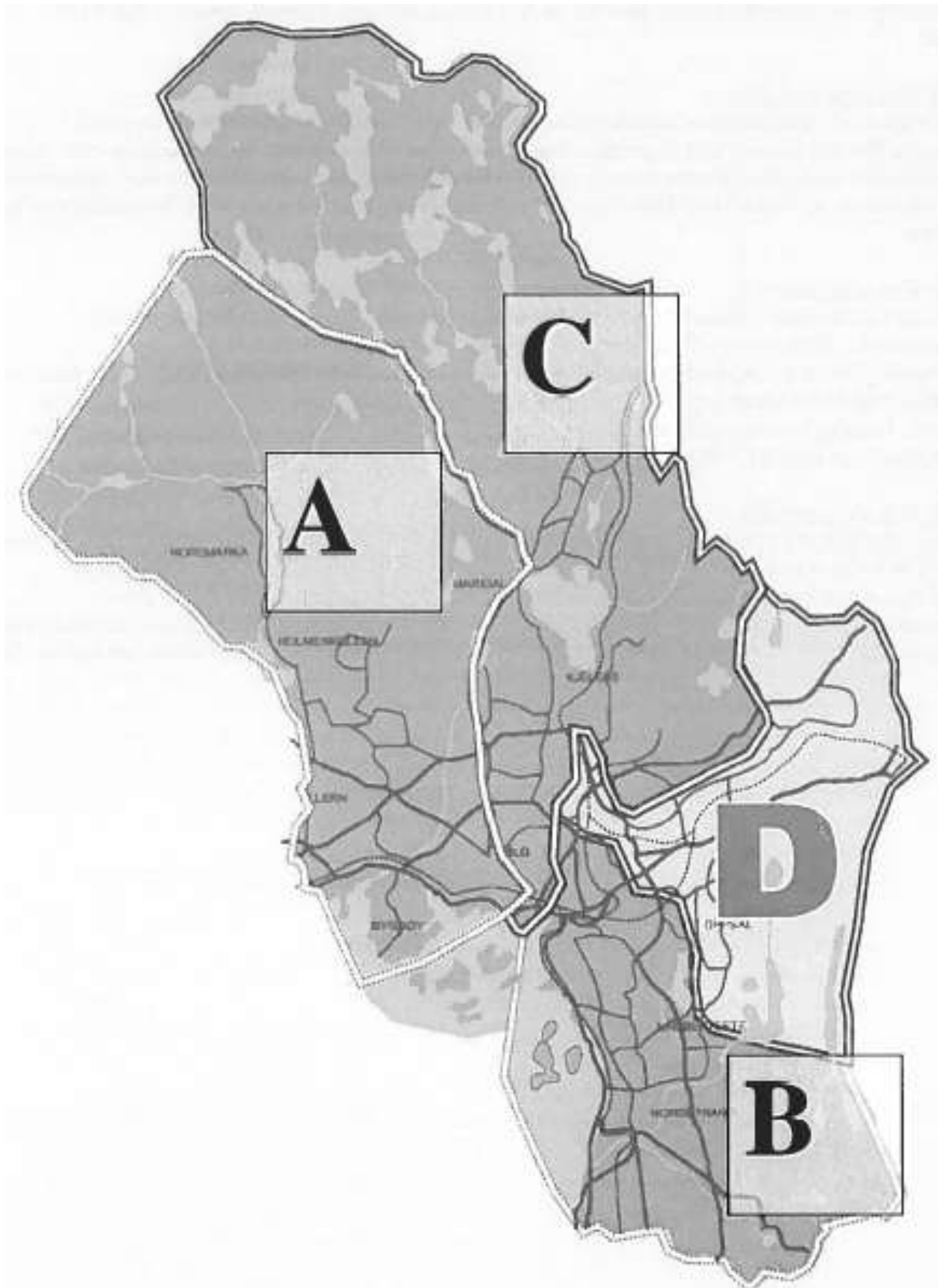
9.2.3 KONTRAKTSOPPFØLGING

Kontraktsoppfølging er viktig for å sikre at avtalen som ble inngått innarbeides i virksomhetens prosedyrer og rutiner. Blir forholdene i kontrakten endret når ytelsen finner sted, kan endringen være ulovlig og det kan foreligge grunn for heving. De som har ansvaret for å påse at kontraktsoppfølgingen gjennomføres på lovlige vis er: kontraktseier, den som har bestilt eller mottar ytelsen, og kontraktsforvalter. Ved å fordele ansvaret på disse tre blir risikoen for oppfølgingen spredt blant partene, og risikoen blir mindre.

Ved anskaffelser av bygg, anlegg eller tjenester på over 1,1 millioner kroner er virksomheten pliktig til å ta samfunnsansvar. Samfunnsansvar i dette tilfelle kan være lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar eller miljøkrav. Inngikk noen av disse forholdene i kontrakten, må det etableres systemer og rutiner for kontroll og oppfølging, for å unngå brudd på bestemmelser.

Det er tre steg under kontraktsoppfølging, steg en er å *forberede kontraktsgjennomføring*, steg to blir å *bruke avtalen* og steg tre er *kontraktsforvaltning*. Disse stegene, stegene blir videre inndelt i nye delkategorier. Da dette utgår i min oppgave går jeg ikke dypere inn på disse selv om de er en del av anskaffelsesprosessen (Difi, 2017a).

9.3 VEDLEGG 3: OSLO KOMMUNE FORDELT I OMRÅDE A, B, C OG D.





Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway