

Erfaringer med udlicitering af indsamlingen af husholdningsaffald i større byer i Norden



R98

August 2006

 Danwaste Consult A/S
Kløvermarksvej 70
DK-2300 Copenhagen S
Tel: +45 32 66 18 66

Indhold

0	Resumé	5
1	Baggrund	6
1.1	Formålet med undersøgelsen	6
1.2	Valg af undersøgelsesmetode	6
2	Århus	9
2.1	Nuværende organisering	9
2.2	Situationen før udlicitering	10
2.3	Situationen i dag	10
2.4	Interviewedes opsummering og learning points	11
2.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	12
3	Odense	13
3.1	Nuværende organisering	13
3.2	Situationen før udlicitering	13
3.3	Situationen i dag	14
3.4	Interviewedes opsummering og learning points	15
3.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	16
4	Stockholm	17
4.1	Nuværende organisering	17
4.2	Situationen før udlicitering	17
4.3	Situationen i dag	18
4.4	Interviewedes opsummering og learning points	19
4.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	19
5	Gøteborg	21
5.1	Nuværende organisering	21
5.2	Situationen før udlicitering	22
5.3	Situationen i dag	22
5.4	Interviewedes opsummering og learning points:	23
5.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	23
6	Malmø	25
6.1	Nuværende organisering	25
6.2	Situationen før udlicitering	25
6.3	Situationen i dag	26
6.4	Interviewedes opsummering og learning points:	27

6.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	28
7	Helsingborg	29
7.1	Nuværende organisering	29
7.2	Situationen før udlicitering	29
7.3	Situationen i dag	30
7.4	Interviewedes opsummering og learning points	31
7.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	31
8	Oslo	33
8.1	Nuværende organisering	33
8.2	Situationen før udlicitering	33
8.3	Situationen i dag	34
8.4	Interviewedes opsummering og learning points	35
8.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	36
9	Trondhjem	37
9.1	Nuværende organisering	37
9.2	Situationen før udlicitering	37
9.3	Situationen i dag	38
9.4	Interviewedes opsummering og learning points	39
9.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	40
10	Helsingfors	41
10.1	Nuværende organisering	41
10.2	Situationen før udlicitering	41
10.3	Situationen i dag	42
10.4	Interviewedes opsummering og learning points	43
10.5	Virkning af udlicitering - delkonklusion	43
11	Sammenfatning – anbefalinger	45
11.1	Virkning af udlicitering	45
11.2	Organisering	47
12	Konklusion	50
13	Bilag	51
13.1	Århus	52
13.2	Odense	58
13.3	Stockholm	66
13.4	Gøteborg	72
13.5	Malmö	78

13.6	Helsingborg	84
13.7	Oslo	90
13.8	Trondhjem	96
13.9	Helsingfors	102

0 Resumé

I forbindelse med drøftelser om udlicitering af indsamlingen af husholdningsaffald i Københavns og Frederiksberg Kommuner, besluttede R98's bestyrelse at iværksætte nærværende undersøgelse af konsekvenser af udliciteringer i sammenlignelige byer med det formål at inddrage disse erfaringer i den forstående forberedelse af udliciteringen.

Undersøgelsen er udført af R98 i et samarbejde med kommunerne.

Erfaringer er indsamlet fra 9 større byer i Danmark, Sverige, Norge og Finland ved besøg eller telefoninterviews med ledende medarbejdere i affaldsvirksomheder og kommuner, der alle i nyere tid har gennemført en udlicitering eller en væsentlig omorganisering.

Det er undersøgt, hvordan udviklingen har været fra situationen før udliciteringen til i dag på en række områder: Økonomi, service, kvalitet, miljø og innovation. Desuden er årsager til denne udvikling undersøgt med særlig fokus på, hvordan de enkelte byer har organiseret sig. Der er specielt set på rollefordelingen og kommunikationen imellem kommunens bestillerfunktion, entreprenører og borgere.

Resultater af undersøgelsen:

Det er fundet af stor betydning, at opgaverne specificeres tilstrækkeligt præcist. Dette for at undgå ekstraregninger fra entreprenørerne og for at effektiv opfølgning kan gennemføres.

Der peges på betydningen af, at bestillerorganisationen fra starten etableres med tilstrækkelige driftskompetencer og erfaring i at indgå og afvikle kontrakter. Der skal desuden være tilstrækkelige ressourcer til, at den daglige kontakt med entreprenørerne og opfølgningen på gadeplan kan gennemføres.

En kvalificeret og fokuseret bestillerorganisation er en væsentlig forudsætning for, at ikke alene de økonomiske mål nås, men at der også kan sikres et højt niveau indenfor service, kvalitet, miljø og innovation.

Til opnåelse af god kvalitet anvendes der forskellige former for bod- og bonussystemer. Det har dog mindst lige så stor betydning, at entreprenøren er i besiddelse af en virksomhedskultur, der er kundeorienteret og kvalitetsbevidst.

En god overgang til udliciteret drift sikres bedst, hvis også kompetencer hos skraldemændene sikres bibeholdt.

Fra gennemgangen af de mange byer ses, at opgaven med succes kan løses med forskellig organisering, der ofte er historisk betinget. Det er dog meget tydeligt, at bestillerfunktionen bliver det vigtige omdrejningspunkt i udførelsen af opgaven, at sikringen af rutinerede driftskompetencer her er af stor betydning, og at disse kompetencer skal være på plads på et så tidligt tidspunkt som muligt.

1 Baggrund

I forbindelse med planerne om at udlicitere affaldsindsamlingen i Københavns og Frederiksberg Kommuner¹, er det besluttet at undersøge konsekvenserne af udliciteringer i sammenlignelige byer og drage lære heraf.

Undersøgelsen har været gennemført i et samarbejde mellem Kommunerne og R98 med Danwaste Consult som konsulent på opgaven.

Undersøgelingsgruppen har bestået af:

Jes König, Udviklingsdirektør, R98 (Formand)
Björn Appelqvist, Leder af Produktudvikling og Kommunekontakt, R98
Jens Purup, Chefkonsulent, Københavns Kommune
Niels Thygesen, Miljøchef, Frederiksberg Kommune
Jens Kallesøe, Danwaste Consult A/S

1.1 Formålet med undersøgelsen

Det har været formålet at undersøge konsekvenserne for kommunerne, borgerne og entreprenørerne af at udlicitere indsamlingen af husholdningsaffald og uddrage væsentlige erfaringer heraf med henblik på at opnå det bedst mulige udgangspunkt for gennemførelsen af udliciteringen i Kommunerne.

Gennem interviews med ledelse og medarbejdere i en række nordiske byer belyses konsekvenserne af udliciteringen på følgende områder:

- Organisering
- Serviceniveau
- Kvalitet
- Miljøpåvirkning
- Økonomi
- Arbejdsmiljø
- Udvikling og implementering af ny teknologi
- Udvikling og implementering af nye og eksisterende indsamlingsordninger

Det søges belyst hvordan nævnte områder har udviklet sig fra perioden før udliciteringen til perioden efter udliciteringen, hvad de væsentligste årsager har været til denne (positive eller negative) udvikling, og hvad man eventuelt kunne have gjort bedre.

1.2 Valg af undersøgelsesmetode

Fra tidligere, tilsvarende undersøgelser er det fundet mest effektivt at gennemføre dataindsamlingen på baggrund af en dialog imellem fagfolk. Det giver god mulighed for at opfange også de praktiske aspekter af samarbejdet imellem kommune, entreprenør og borger.

¹ I det følgende blot benævnt Kommunerne

Ved valget af følgende byer er der sikret et bredt erfaringsgrundlag:

Danmark

- Århus
- Odense

Sverige

- Stockholm
- Gøteborg
- Helsingborg
- Malmø

Norge

- Oslo
- Trondhjem

Finland

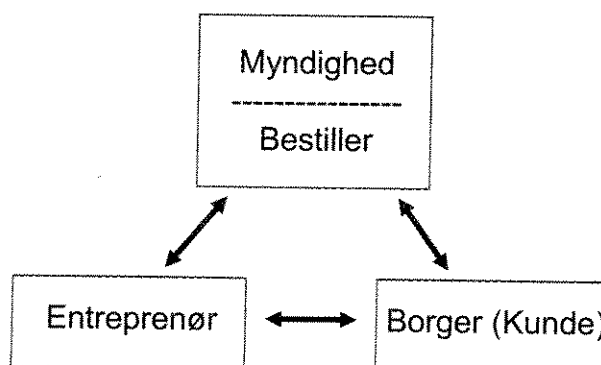
- Helsingfors

Efter etablering af kontakt til relevante personer i byerne, er der fremsendt et spørgeskema, der er blevet anvendt som forberedelse og tjekliste til det efterfølgende møde².

Indledningsvist er søgt afdækket en række faktuelle forhold om organiseringen af affaldsindsamlingen før og efter udliciteringen og desuden om hovedårsager til beslutningen om udlicitering.

Herefter er det undersøgt, hvordan udviklingen har været i perioden fra før udliciteringen og frem til i dag på en række væsentlige (performance-) områder som anført i afsnit 1.1. Med det formål at skabe størst mulig overblik over det store antal udviklingsforløb er forløbene kvantificeret³, således at generelle tendenser kan aflæses.

Endelig er der spurgt ind til hovedårsager til de positive/negative udviklingsforløb, der konstateres og hvad der evt. kunne have været gjort bedre.



² Enkelte byer er undersøgt ved telefoninterviews

³ Niveau 1 til 5 (1: meget under middel, 2: under middel, 3: middel, 4: over middel, 5: meget over middel)

Undersøgelsen har især været fokuseret på rollefordelingen imellem bestiller⁴, borger og entreprenør, da det forventeligt er denne del af organiseringen og praktiske udførelse, der har størst indflydelse på det endelige resultat af udliciteringen.

Efter dataindsamling og udarbejdelse af delkonklusioner for hver af byerne er resultaterne sammenfattet. Der er desuden uddraget generelle tendenser og faldgruber samt udarbejdet rekommandationer.

De indsamlede oplysninger er efterfølgende blevet godkendt af de interviewede personer. Pga. sommerferie gælder dette dog ikke for oplysningerne fra Malmø og Helsingborg.

⁴ Bestilleren defineres her som den funktion, der på kommunens vegne udbyder indsamlingsopgaver, kontraherer med en leverandør (entreprenør) og efterfølgende følger op på afviklingen af kontrakten over dens løbetid