

2015-05-21

UTKAST

Funktionsupphandling - ett sätt att klara avfallshanteringens utmaningar

UTKAST

Förord

”Vi ska få nöjdare kunder och ökad återvinning genom att utveckla en upphandlingsprocess som säkerställer kvalitet och innovativa lösningar.”

I juni 2014 antog Sveriges Kommuner och Landsting, Återvinningsindustrierna, Avfall Sverige och Fastighetsägarna gemensamt ovanstående mål.

Målet togs fram utifrån en förstudie med beskrivning av nuläge och problembild (Nöjdare kunder och ökad återvinning, SKL, 2014).

(<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/nojdare-kunder-och-okad-atervinning.html>).

Som ett första steg för att nå målsättningen beslutades om ett projekt som syftade till att på ett konkret och inspirerande sätt visa hur funktionsupphandling kan skapa ökat utrymmet för innovativa lösningar. Denna rapport är ett resultat av projektet.

I styrgruppen deltog Gunilla Glasare, SKL, Ola Claesson, Lise-Lotte Lööf Miljö, Lena Dahlstedt, Nacka kommun, Carl-Johan Korsås, Jönköpings kommun, Reinhold Lennebo, Fastighetsägarna, David Schelin, Ragn-Sells, Mårten Widlund, Sita, Göran Wigert, Leksands kommun, Anders Wijkman, Återvinningsindustrierna.

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp bestående av Mats Berlin, Ragn-Sells, Jan Göransson SITA, Karin Eberle, Lise-Lotte Miljö, Lisbeth Martinsson, Dala Vatten och Avfall, Maria Mårdskog, Nacka kommun, Britt Sahleström, Återvinningsindustrierna, Rikard Silverfur, Fastighetsägarna, Marita Söderquist, Stockholm Vatten och Gunnar Fredriksson, SKL.

Detta är en icke beslutad version avsedd för öppen konsultation.

Funktionsupphandling ett sätt att klara avfallshanteringens utmaningar

Insamlingen och återvinningen av hushållsavfall behöver utvecklas för att klara framtida utmaningar. Det kommer behövas både ett vardagligt arbete med ständiga förbättringar och nya innovativa lösningar.

EU-kommissionen arbetar i denna stund för att utveckla ett initiativ om cirkulär ekonomi. Avfall ska ses som en resurs. Med stor sannolikhet innebär Kommissionens förslag höjda mål för materialåtervinning. De flesta kommuner har i sina avfallsplaner ambitiösa mål för ökad materialåtervinning och ökad utsortering av matavfall. Det kombineras ofta med mål om en förbättrad insamling av farligt avfall.

Insamlingen ska också göras med en god service till såväl hushåll och fastighetsägare som till verksamheter som ger upphov till hushållsavfall.

De är självklart att de som yrkesmässigt hanterar avfallet ska ha en god arbetsmiljö. Boverket har satt fokus på att insamlingen också ska vara säker så att barn eller andra inte riskerar att skadas. Hanteringen ska se ren och ordnad ut och vara estetiskt anpassad till omgivande miljö. Den ska också vara tillgänglig för funktionshindrade.

Insamlingen och återvinningen ska också innebära en låg påverkan på den yttre miljön. Utsläppen ska vara låga och verksamheten ska inte innebära störande buller eller lukt.

Till det kan läggas att hanteringen ofta konkurrerar om dyrbart utrymme i fastigheter och i stadsmiljön. Lösningar behöver hittas som tar mindre plats.

Sist men inte minst finns ett självklart intresse av att se till att kostnaderna kan hållas så låga som möjligt så att de avgifter som hushåll, fastighetsägare och verksamheter betalar blir så låga som möjligt.

Funktionsupphandling är ett sätt att skapa utrymme för utveckling och innovativa lösningar så att vi kan klara denna utmaning.

Vi hoppas att denna rapport ska ge kunskap om funktionsupphandling och visa att det kan ha ett värde för avfallsområdet. Förhoppningsvis ska exemplen inspirera till att delta i den fortsatta utvecklingen mot nöjdare kunder och ökad återvinning.

Utmaningar

- Ökad återvinningen
- Ökad utsortering av farligt avfall
- Förbättrad service
- God arbetsmiljö
- Säker
- Estetisk
- Tillgänglig
- Låg miljöpåverkan
- Inte störande
- Konkurrens om utrymme
- Rimliga kostnader

Funktionskrav innebär att beskriva vad som ska uppnås, inte hur det ska göras

Funktionsupphandling innebär att beställaren beskriver egenskaperna hos den färdiga produkten eller tjänsten, funktionskrav, utan att ange hur dessa krav ska uppnås.

Om målet exempelvis är att upphandla en säker och beständig vägbeläggning, så anges vid en funktionsupphandling vilken nötning och slitage vägen ska tåla, istället för att ange vilket material den ska vara byggd av.

Om målet är att upphandla tysta och miljöanpassade transporter så formuleras kraven som högsta acceptabla decibeltal och utsläppsvärden, istället för att ange vilken typ av fordon, ljuddämpare eller bränsle som efterfrågas.

Funktionsupphandling är inte ett särskilt upphandlingsförfarande som är angivet i lagstiftningen. Det är ett sätt att genomföra något av de i lagstiftningen angivna upphandlingsförfarandena.

Funktionsupphandling ska ge mer värde för pengarna

Fördelen med funktionsupphandling är att den inte låser leveransen eller utförandet till en särskild teknik, produkt eller arbetsmetod. På så sätt skapas utrymme för leverantörerna att utveckla innovativa lösningar som kan uppnå det önskade syftet på ett effektivare eller bättre sätt.

Det ger också utrymme för leverantören att under hand förbättra och effektivisera sin verksamhet. Om funktionskravet kombineras med incitament till ständig förbättring kan både leverantören och beställaren tjäna på att ett bättre resultat uppnås.

Funktionsupphandling beskrivs ofta som ett sätt att göra upphandlingar mer innovationsvänliga. Att öka innovationen har ett värde i sig. Som vi beskriver det i föregående avsnitt är det troligen helt nödvändigt att öka graden av innovation i avfallshanteringen för att klara framtida utmaningar.

För den enskilde beställaren är det grundläggande syftet oftast att innovationen leder till att samma värde kan levereras till en lägre kostnad. För avfallshanteringen blir då syftet att för samma pengar eller mindre, få nöjdare kunder och ökad återvinning.

Att formulera funktionskrav

Kommunernas upphandlingar inom avfallsområdet innehåller en stor mängd detaljerade krav. Vi ser dessa som ett uttryck för att det är viktigt att säkerställa en fungerande avfallshantering och att det kan göras med bland annat god arbetsmiljö och låg påverkan på den yttre miljön.

Om man genom funktionskrav lämnar till utföraren att välja lösning så kan det uppfattas som att man släpper kontrollen över vad som levereras. Så ska det naturligtvis inte vara. Funktionskraven ska formuleras och följas upp med samma grad av precision som vanliga krav – så att upphandlingen leder till det resultat beställaren önskar.

Exemplet vägbeläggningar:

Inom området vägbeläggningar har man sedan flera år tillbaks gjort funktionsupphandlingar. Funktioner som har identifierats är bland annat: säkerhet, komfort, däckslitage, buller, nedsmutsning, livslängd och vinterhållning.

För dessa funktioner har det identifierats ett antal egenskaper för vägbeläggningsen som avgör funktionerna. Dessa är bland annat spårdjup, ojämnheter, friktion, textur, vattengenomtränglighet och bärighet. Utifrån erfarenhet formuleras sedan funktionskrav som går att mäta och följa upp. Till detta läggs också modeller för utvärdering och ekonomisk reglering.

Hur ska man då gå till väga om man vill säkerställa samma kvalitet men genom funktionskrav?

Funktionskrav syftar till att beskriva det önskade resultatet eller de önskade egenskaperna av upphandlingen. Hur karakteriserar man en önskad funktion eller egenskap?

Enligt professor Charles Edquist är det viktigaste steget att identifiera de

problem som ska lösas och de samhälleliga behov som ska uppfyllas genom upphandlingen¹.

Problemen och behoven kan därefter omformuleras till mål. Man kan ställa sig frågan: Varför finns den verksamhet som upphandlingen avser? Vilka mål ska den uppfylla?

Målen behöver sedan preciseras så att de kan fungera som krav. Det är en fråga om att precisera målen (problemen och behoven) på ett specifikt sätt. Funktionen ska beskrivas ur ägarens, brukarens och samhällets synvinkel utan att ägna sig åt tekniska specifikationer.

En baktanke med valet av problem eller behov är att det ligger inom möjligheternas ramar att lösa eller tillfredsställa dessa genom innovationer inom rimlig tid och till

¹ En del formuleringar i detta avsnitt är tagna från Konkurrensverkets rapport "Offentlig upphandling och innovation" (Uppdragsforskningsrapport 2014:5), skriven av Charles Edquist.

http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdragsforskning/forsk_rap_2014-5.pdf

rimliga kostnader. Lagom hårda krav ger rimligt pris. Svårdefinierbara risker ska inte ingå i funktionskrav eftersom de inte är kalkylerbara. Kraven ska kunna följas upp.

UTKAST

Vilka är avfallshanteringens funktioner?

Den följande texten innehåller ett första försök att beskriva den kommunala avfallshanteringens funktioner. Tanken är att dessa ska kunna vara en grund för att avgöra vilka funktionskrav som behöver ingå i ett upphandlingsunderlag.

Genomgången gör inte anspråk på att vara fullständig eller slutgiltig. En diskussion behövs inför varje enskild upphandling och inför framtagande av mallar.

Grundfrågeställningen är – Vilka problem och behov syftar en upphandling av kommunal avfallshantering till att lösa respektive uppfylla?

Insamling

En utgångspunkt är att besvara frågan om varför kommunal avfallshantering finns? Avfallshanteringen syftar till att lösa ett grundläggande problem. Det syftet är samla in avfall i samhället. Avfall som annars skulle samlas på hög eller omhändertas på ett sätt så att det orsakade sanitära problem, en otrivsamt miljö eller miljöpåverkan.

Problem: Avfall uppstår och kan inte omhändertas på plats.

Behov: Att få bort avfall ur samhället och föra det till en lämplig behandling.

Återvinning

Utifrån grundfunktionen insamling har avfallshanteringen utvecklats till att också syfta till att återvinna resurser i avfallet. EU:s avfallshierarki kan användas som utgångspunkt för att beskriva ambitionerna, d.v.s. förebygga, återanvända och materialåtervinna så långt det är möjligt. För vissa material har detta, genom exempelvis källsortering, lyckats så bra att hanteringen inte längre upplevs som en hantering av avfall.

Problem: Deponering, eller enbart förbränning, innebär slöseri med resurser och att möjlighet att minska miljöpåverkan inte tas tillvara.

Behov: Lösningar som innebär minskat resursslöseri och minskad miljöpåverkan genom att avfall förebyggs, återanvänds eller materialåtervinns.

Avgiftning

En annan avgörande miljöfunktion är att säkerställa att kretsloppet avgiftas genom att avfall som innehåller farliga ämnen omhändertas separat och på ett säkert sätt.

Problem: Avfallet innehåller komponenter som kan vara farligt för hälsan och miljön (farligt avfall).

Behov: Att farligt avfall omhändertas så att farliga ämnen inte påverkar hälsan och miljön.

Kundnöjdhet

Hushåll, fastighetsägare, verksamhetsutövare och andra som betalar renhållningsavgift eller förväntas delta i källsortering kan anses som slutkund för kommunens avfallshantering. Det finns ett självklart samhälleligt mål att dessa ska vara så nöjda som möjligt med den tjänst de betalar för.

Problem: Denna funktion utgår inte från något tydligt problem mer än att det möjligen kan anses besvärligt att behöva delta i källsortering eller i övrigt hantera sitt avfall.

Behov: Kunden ska vara nöjd med den tjänst de betalar för.

Funktioner som beskriver de kvaliteter som måste eller bör uppnås vid åtgärder för att uppfylla huvudsyftena:

Vid en genomgång av de mallar som finns för kommunernas upphandlingar inom avfallsområdet visar det sig att det finns några återkommande områden som är intressanta att säkerställa genom krav.

- Arbetsmiljö
- Säkerhet
- Yttre miljö
- Estetik

Dessa funktioner kan anses beskriva de kvaliteter eller krav som måste eller bör uppfyllas när funktionerna insamling, återvinning, avgiftning och kundnöjdhet ska uppnås. Flera av kraven pekar på kommunens behov av att säkerställa att lagstiftningen inom olika områden följs (arbetsmiljölagen, miljöbalken m.m.). I vissa fall är det möjligt att det uttrycker ett intresse att ställa längre gående krav.

Förutom intresset att formulera dessa behov som funktionskrav så finns det också en möjlighet att försöka hitta andra sätt att säkerställa att lagstiftningen följs.

Problem: Risk att verksamheten innebär arbetsmiljörisker, risk för olyckor för såväl personal som kunder, påverkan på den yttre miljön i form av utsläpp och buller och att verksamheten ger ett slarvigt eller osnyggt intryck.

Behov: Säkerställa att verksamheten bedrivs med god arbetsmiljö, på ett säkert sätt, med minimal påverkan på den yttre miljön och att den ser snygg och städad ut.

Möjlighet att ställa funktionskrav inom avfallsområdet

Från detaljerade tekniska krav till funktioner

Upphandlingarna avser olika typer av verksamheter som exempelvis insamling/entreprenad, drift av återvinningscentral eller behandling av avfall. Vi har bedömt drift av återvinningscentral (egentligen funktionen insamlingen av grovavfall) som det upphandlingsområde där det finns störst potential för att införa funktionsupphandling. Men vi har också bedömt möjligheten att införa funktionskrav vid upphandling av insamlingsentreprenad.

Hur långt är det möjligt att upphandla insamling av hushållsavfall som en funktion?

I de existerande mallarna finns inga krav som direkt avser kundnöjdhet eller återvinning. Indirekt syftar dock flera av kraven på att säkerställa nöjda kunder och hög återvinning.

Vi har i föregående avsnitt identifierat att funktionerna för avfall förutom kundnöjdhet och återvinning också bland annat avser insamling, avgiftning, arbetsmiljö, säkerhet, yttre miljö och estetik. För att genomföra en funktionsupphandling så är det nödvändigt att formulera funktionskrav för dessa som tillräckligt säkert speglar de kvaliteter som efterfrågas.

Teoretiskt är det möjligt att tänka sig en ideal funktionsupphandling av insamling av avfall som skulle innebära ungefär följande:

- Krav på att avfallet ska samlas in
- Krav på kundnöjdhet
- Krav på återvinningsgrad
- Krav på kvalitet avseende utsortering av farligt avfall
- Krav på att verksamheten bedrivs med god arbetsmiljö, på ett säkert sätt, med minimal påverkan på den yttre miljön och att den ser snygg och städad ut

Om dessa krav formulerades som funktionskrav skulle det vara möjligt för utföraren att bedriva verksamheten på det sätt som är mest effektivt. Det skulle också möjliggöra att införa nya och innovativa lösningar. I den följande texten undersöker vi möjligheterna att genom funktionskrav undersöka hur långt det är realistiskt att gå i nuläget.

Investeringar i anläggningar, insamlingsteknik och information begränsar möjligheten till funktionsupphandling

För att hitta den optimala nivån/den nivå som är möjlig är det intressant att analysera vad som är orsaken till att kommunerna föredrar krav om att använda en viss teknik

eller vissa arbetsmetoder. Förutom som nämns ovan om behovet av säkerställa leverans av efterfrågad tjänst.

En avgörande fråga för utformningen av upphandlingen, och vilka frihetsgrader som kan ges till entreprenören, är kommunens långsiktiga investeringar. Mest uppenbart är investeringar i anläggningar. Upphandlingen kan gälla drift av en bestämd anläggning (exempelvis återvinningscentral) och då begränsa entreprenören på så sätt att de lösningar som väljs endast avser drift av just den anläggningen.

Kommunens investeringar i anläggningar kan också styra till vilken anläggning avfallet ska föras. Investeringarna kan också handla om maskiner och utrustning med längre avbetalningstid och som entreprenören förväntas använda. Det kan också avse hur insamlingen utformas tekniskt med anvisningar för kärl och hämtställe.

En annan avgörande investering, och kanske mindre uppenbar, är kommunens investering i hur avfallshanteringen genomförs. Framförallt vad gäller hur avfallslämnarna förväntas sortera och lämna sitt avfall.

Att kommunicera nya anvisningar låter sig inte göras med korta intervaller utan att det upplevs som förvirrande. Själva kommunikationsarbetet är också kostsamt. Det kan exempelvis handla om att ha fastighetsnära insamling av grovavfall kontra insamling vid återvinningscentral. Det kan också handla om olika modeller för källsortering eller insamling av matavfall.

Sammantaget begränsar kommunens investeringar, i tekniska anläggningar och i inarbetade anvisningar till hushållen, möjligheten att helt lämna till utföraren att utforma verksamheten. Till viss del kan dessa begränsningar avhjälpas genom att kommunen gör upphandlingar med långa avtalstider där entreprenören kan välja insamlingslösningar på ett långsiktigt sätt.

Utföraren har utifrån dessa förutsättningar ganska små möjligheter att påverka framförallt återvinningsgraden men även i betydande delar kundnöjdheten.

För att kunna ha en högre grad av funktionsupphandling skulle det vara nödvändigt att kommunen i mindre grad reglerade utformningen av hämtställen och reglering av kärl samt att kommunen lämnade ifrån sig ansvaret för vilka fraktioner som ska sorteras samt för information. I vissa delar avser detta långsiktigt avgörande ställningstagande som det kan vara svårt att lämna till en utförare. I andra delar är det enklare att tänka sig att ansvaret kan lämnas till utföraren, exempelvis skulle det kunna vara information om sortering. Sammantaget kräver detta dock en mer djupgående analys av möjligheter och konsekvenser än vad som varit möjligt i detta projekt.

Hur skulle funktionskrav på kundnöjdhet se ut och vad skulle det kunna innebära?

Trots de begränsningar som ta upp i föregående avsnitt så anser vi att det ändå är intressant att utifrån nuvarande avgränsning för upphandling analysera vad det skulle innebära om funktionskrav ställdes för kundnöjdhet. Förslaget är användbart både för en insamlingsentreprenad och för drift av en återvinningscentral.

Många av de detaljkrav som idag finns i mallarna syftar indirekt till att uppnå nöjda kunder och återvinning. Det finns däremot inga funktionsliknande krav med inriktning mot nöjdare kunder och ökad återvinning. I nedanstående text gör vi ett försök att analysera möjligheterna att formulera sådana krav och att se vilka konsekvenserna blir. Förslagen ska ses som illustrationer av hur funktionskrav skulle kunna se ut. Som vi påpekar i texten krävs mer utveckling och kunskap innan kraven är möjliga att använda.

I texten nedan används förkortningen UM för begreppet upphandlande myndighet.

Möjligt funktionskrav för kundnöjdhet:

Leverantören ska tillse att minst XX % av kunderna är nöjda med tjänsten.

Incitament:

För det fall kundnöjdheten understiger XX % ska leverantören erlägga XX SEK per XX procentenhet till UM.

För det fall kundnöjdheten överstiger XX % ska UM erlägga XX SEK per XX procentenhet till Leverantören.

Eller:

Ovan incitament kan varieras utifrån UM:s förutsättningar och önskemål, t.ex. kopplat till vite.

Förslag på uppföljning:

Avtalsgenomgångar.

Mätning av kundnöjdhet sker genom kundenkäter, oberoende granskningar, etc.

Möjligen bör kravet på kundnöjdhet delas upp i olika parametrar som bemötande, kompetens, intryck (hel och ren).

Troligen bör kravet kompletteras med krav om hur klagomål ska bedömas och hanteras detta för att fånga upp de fall där kunder är missnöjd och kanske ser sig som illa behandlad. Händelserna kan visa på allvarliga brister som inte syns i det sammanräknade värdet för kundnöjdhet.

Kravet har fördelen att premiera utförarens insatser mot nöjda kunder utan att reglera hur det ska utföras. För att få betydelse i form av ökat utrymme för innovation bör det

bedömas om det är möjligt att ta bort eller omformulera skall-krav i den nuvarande mallen.

Exempel på krav som kan övervägas att tas bort eller revideras är kraven på:

- Serviceinriktad personal
- Förstå svenska i tal och skrift
- Kunna kommunicera med kunder och andra berörda
- Enhetlig, funktionell och välskött klädsel tydligt märkt med entreprenörens logotyp.
- Delar av krav om arbetsledning

För att kunna ställa krav på att en viss andel av kunderna ska vara nöjda krävs kunskap om vilken nivå som är rimlig. Annars är det en risk att en för låg nivå premieras eller att kravet blir kostnadsdrivande genom att vara orealistiskt högt. Undersökningar behöver därför göras för att ta fram referensvärden.

Funktionskrav för ökad återvinning

Troligen är det inte möjligt att ställa krav om återvinningsgrad vid en upphandling av insamlingsentreprenad eftersom utföraren inte förfogar över resultatet i tillräcklig omfattning.

Nedanstående förslag till funktionskrav för ökad återvinning avser därför i första hand drift av återvinningscentral.

Möjligt funktionskrav för ökad återvinning:

Återvinningsgraden ska vara minst XX %.

Leverantören ska tillse att återvinningen ökar med minst XX % per tid/fraktion/etc för att största möjliga miljönytta ska uppnås.

Exempel som UM kan knyta sin önskade återvinningsgrad till:

- 1. Fraktion X ska uppnå minst X % återvinningsgrad.*
- 2. Att per fraktion ställa krav om hur mycket återvinningsgraden ska ökas inom en viss tidsperiod.*
- 3. Att samtliga fraktioner läggs samman och en total återvinningsgrad som ska uppnås.*
- 4. Att samtliga fraktioner läggs samman och ställa krav om hur mycket återvinningsgraden ska ökas inom en viss tidsperiod.*

Incitament:

För det fall återvinningsgraden understiger XX % ska leverantören erlägga XX SEK per XX procentenhet till UM.

För det fall återvinningsgraden överstiger XX % ska UM erlägga XX SEK per XX procentenhet till Leverantören.

Eller:

Ovan incitament kan varieras utifrån UM:s förutsättningar och önskemål, t.ex. kopplat till vite.

Förslag på uppföljning:

Mätning av återvinningsgraden sker genom statistik, oberoende mätningar, etc.

Exempel:

1. Per år, då en viss nivå ska uppnås.
2. Per kvartal, då en viss nivå ska uppnås.
3. Per månad, då en viss nivå ska uppnås.
4. Per vecka, då en viss nivå ska uppnås.
5. En kombination av ovanstående.

Funktionskrav för arbetsmiljö, säkerhet, yttre miljö och estetik

Övriga krav omfattar främst arbetsmiljö, säkerhet och yttre miljö. För dessa bör det i första hand avvägas om det är fråga om upprepning av krav som redan finns i lagstiftningen. Sådana krav bör inte ersättas av funktionskrav. Ansvaret för att lagstiftningen följs bör istället regleras i avtalet.

Eftersom kraven finns i upphandlingarna speglar dom ändå ett behov som beställaren ser av att säkerställa god arbetsmiljö, säkerhet och skydd för den yttre miljön. Ett alternativ är då att ställa krav på att utföraren ska ha system för att säkerställa att lagstiftningen följs och att det kontrolleras och redovisas av oberoende besiktningsmän.

Möjligt funktionskrav för lagefterlevnad

Leverantören ska vid utförande av åtagandet följa alla tillämpliga författningar, normer, arbetsmiljöregler, etiska regler och branschpraxis som från tid till annan är eller blir tillämpliga på åtagandet eller som på annat sätt berör Leverantören vid utförandet av åtagandet. Systematisk rapportering av avvikelser och mottagning av reklamationer ska ske.

Förslag på uppföljning

Avtalsgenomgångar.

Att få tillräckligt precisa krav

I de exemplifierade funktionskraven används återkommande värdeord såsom ”vid behov”, ”som krävs”, ”erforderlig”, ”lämplig för ändamålet” etc. Eftersom dessa värdeord är vaga och kan lämna utrymme för tolkningssvårigheter är det viktigt att UM, i förfrågningsunderlaget, klart och tydligt definierar vad som avses med dessa

formuleringar. Leverantören och UM kan exempelvis ha vitt skilda uppfattningar om vad som avses med ”*vid behov*” och tvister kan därmed uppstå. Det är viktigt att definitionerna är så tydliga som möjligt. Ett annat alternativ för att begreppen ska bli mer transparenta är att ange tydligt hur uppföljningen kommer att ske. Om uppföljningen är tillräckligt tydlig vet leverantörerna hur de vaga begreppen kommer att mätas och de fylls på så vis med innebörd. Det är emellertid en balansgång mellan att beskriva uppföljningen på ett tillräckligt tydligt sätt samtidigt som att uppföljningen, inte ska övergå till att bli detaljkrav, genom den tydliga beskrivningen. Hela syftet med en funktionsupphandling är ju de facto att undvika detaljkrav så långt det är möjligt, utan att kompromissa med kvaliteten.

Möjligheten att mäta avgör

Att formulera funktionskrav som beskriver den nytta som ska uppnås är naturligtvis avgörande för att upphandlingen ska ge lyckat resultat. Men det är också avgörande att det är möjligt att följa upp kraven. Det måste finnas en mätmetod som tillräckligt väl speglar den efterfrågade funktionen. Mätningen måste också gå att genomföra med rimliga insatser och kostnader.

Troligen behöver man kombinera krav på års-, månads- och aktivitetsnivå men att uppföljningsmetoden behöver se olika ut för de olika nivåerna. Om månadsnivån utgörs av mätning så kan årsnivå avses sammanräkning av dessa. Aktivitetsnivå kan avse klagomålsfrekvens och avvikelserapportering.

Att genom exempelvis kundundersökningar respektive plockanalyser följa upp kundnöjdhet respektive återvinningsgrad innebär kostnader. Möjligheten att följa upp blir troligen en begränsande faktor. Uppföljningsmetoder behöver utvecklas.

Det är kostsamt för beställaren att följa upp. En vanlig synpunkt är att det inte görs tillräckligt ofta. En möjlighet är att lägga mer ansvar på entreprenören att själv kontrollera sin verksamhet, ibland genom oberoende besiktningar.

Utvärderingsmodell för nöjdare kunder och ökad återvinning

Som vi beskriver ovan så är det nödvändigt att det finns referensvärden och mätmetoder så att lämpliga krav kan formuleras och följas upp. Eftersom funktionskrav är en nyhet för avfallsområdet kan det visa sig nödvändigt att skaffa erfarenheter som på sikt leder till att funktionskrav kan formuleras och följas upp.

Ett alternativ är att ställa krav på att anbudsgivaren ska redovisa hur de avser att arbeta för att uppnå kundnöjdhet och ökad återvinning och premiera och poängsätta utifrån hur väl arbetssättet säkerställer sådana resultat. Ett sådant krav skulle bidra till att sätta fokus på kundnöjdhet och stimulera till att utveckla arbetssättet.

Förslaget nedan måste kompletteras med information från beställaren avseende exempelvis hur utvärderingen kommer att utföras etc. Förslaget tar enbart sikte på hur funktionskrav kan utvärderas. Utvärderingskriterierna blir en del av avtalsinnehållet och kopplas förslagsvis till en vitesmodell, för att säkerställa att antagen leverantör under uppdraget kommer att arbeta utifrån i anbudet angivna beskrivningar:

Vid utvärderingen kommer en utvärdering med avdrag att tillämpas. Metoden innebär att utvärderingskriterierna kommer att värderas och tilldelas ett ekonomiskt mervärde i kronor. Mervärdet dras sedan från anbudspriset. Resultatet utgör anbudets utvärderingspris. Anbudet med det lägsta utvärderingspriset utgör det ekonomiskt mest fördelaktiga priset.

Beställaren kommer att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn tagen till följande utvärderingskriterier:

- *Pris*
- *Kundnöjdhet*
- *Ökad återvinning*

Kundnöjdhet:

Anbudsgivaren bör i anbudet beskriva hur uppdraget kommer att utföras för att kundnöjdheten ska öka så mycket som möjligt.

Vid bedömningen kommer följande aspekter att beaktas:

Bedömningsgrunder
<i>Information</i> – beskrivningen visar på anbudsgivarens egna initiativ till att kunderna får önskad och tydlig information avseende ÅVC.
<i>Anbudsgivarna kan exempelvis ange att de kommer att skicka ut informationsblad avseende ÅVC, sortering, samt att ytterligare</i>

information finns på plats, t.ex. i form av tydliga skyltar och instruktioner etc.

Tillgänglighet – beskrivningen visar på hur anbudsgivaren kommer att uppfylla en hög tillgänglighet, som inte stör kunden och boende i närområden, avseende ÅVC.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att ÅVC har utökade öppettider under vissa perioder, obekväma öppettider, minskade kötider etc.

Bemötande – beskrivningen visar på hur anbudsgivarens personal har ett kundbemötande av hög kvalitet.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att personalen har genomgått utbildning i kundservice och har god erfarenhet och kompetens avseende ÅVC samt att personalen hjälper till på plats vid flytt av otympliga föremål etc.

Ökad återvinning:

Anbudsgivaren bör i anbudet beskriva hur uppdraget kommer att utföras för att återvinningsgraden ska öka så mycket som möjligt.

Vid bedömningen kommer följande aspekter att beaktas:

Bedömningsgrunder

Information – beskrivningen visar på anbudsgivarens egna initiativ till att kunderna får önskad och tydlig information avseende ÅVC.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att de kommer att skicka ut informationsblad avseende ÅVC, sortering, samt att ytterligare information finns på plats, t.ex. i form av tydliga skyltar och instruktioner etc.

Bemötande – beskrivningen visar på hur anbudsgivarens personal har ett kundbemötande av hög kvalitet som vägleder kunden till att öka sin återvinning.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att personalen har genomgått utbildning i kundservice och har god erfarenhet och kompetens avseende ÅVC samt att personalen hjälper till på plats etc.

Teknisk kapacitet – beskrivningen visar på att anbudsgivaren har en högkvalitativ teknisk kapacitet som bidrar till ökad återvinning.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att de har en innovativ och modern utrustning som kommer att användas på ÅVC etc.

Incitament för kunden - beskrivningen visar på anbudsgivarens egna initiativ till att ge kunden incitament till ökad återvinning.

Anbudsgivarna kan exempelvis ange att de anordnar tävlingar med priser till kunder, ger bort lotter, beskriver hur kunderna bidrar till en förbättrad miljö och en renare kommun, gratis glass till barn etc.

Förslag på poängsättning avseende bedömningsgrunderna för utvärderingskriterierna:

Poäng	Motivering
6	Utmärkt. Beskrivningen uppfyller bedömningsgrunden till fullo och innehåller inte några brister av betydelse.
3	Bra. Beskrivningen uppfyller bedömningsgrunden men innehåller brister av viss betydelse.
2	Godkänd. Beskrivningen uppfyller bedömningsgrunden men innehåller brister.
0	Ej godtagbart. Beskrivningen uppfyller inte bedömningsgrunden.

Upphandlingsförfarandet och dialogen spelar roll

I denna rapport fokuserar vi framförallt på hur kraven ska formuleras i en funktionsupphandling. Men för att öka utrymmet för nya lösningar för nöjdare kunder och ökad återvinning så spelar upphandlingsförfarandet också en stor roll.

I de senaste antagna EU-direktiven om upphandling har betydelsen av dialog och kontakter mellan upphandlande myndigheter och leverantörer betonats. Idag finns en allmänt accepterad juridisk bedömning att det finns stora möjligheter till dialog under förutsättning att detta görs på ett genomtänkt sätt.

Dialogen syftar till att ge den upphandlande myndigheten bättre förståelse för hur marknaden ser ut och vilka slags lösningar som skulle kunna vara möjliga. För företagen ger dialogen möjlighet att förmedla kunskap och erfarenheter om vilka tjänster och produkter som kan erbjudas. Dialogen leder till att upphandlingarna öppnas så att nya lösningar ges möjlighet att konkurrera med etablerade varor och tjänster. I förlängningen ska detta leda till en mer effektiv användning av samhällets resurser.

Dialogerna måste naturligtvis genomföras så att upphandlingsrättsliga principer inte åsidosätts. Vid en dialog är det särskilt viktigt att tänka på principen om likabehandling och principen om öppenhet. Alla leverantörer ska ges samma möjlighet att delta i anbudet.

I Sverige genomförs relativt få upphandlingar med dialog. Sveriges Kommuner och Landsting och Teknikföretagen har tagit fram förslag om hur tidig dialog ska kunna stimuleras (*Tidig dialog vid offentlig upphandling*). Tillsammans med Konkurrensverket har SKL och Teknikföretagen också startat ett projekt för att ge stöd vid genomförande av pilotprojekt för tidig dialog.

I Norge har projekt genomförts för att utveckla dialogen. Arbetsmetoden går i korthet ut på att efter det att behovsutredningen genomförts så bjuds leverantörerna in till ett öppet dialogmöte där behoven presenteras. Därefter genomförs enskilda möten med intresserade leverantörer. Vid dessa möten diskuteras leverantörernas potentiella lösningar. Syftet är att få en grund för ett förfrågningsunderlag som inte stänger ute nya lösningar. Själva upphandlingsförfarandet hålls separerad från dialogen och genomförs när dialogen är avslutad. Metodiken syftar till att säkerställa transparens och utesluta risk för konkurrensbegränsning och olikbehandling.

En annan typ av dialog kan ske också under det att uppdraget utförs. Exempelvis är det viktigt med uppstartsmöte som ska säkerställa den gemensamma målbilden. Under själva genomförandet är det naturligtvis viktigt att ha uppföljningsmöten för att diskutera avvikelser, hantera ökade krav eller kostnader samt för att få snabb återkoppling hur målen uppfylls. Uppföljningsmötena kan kompletteras med utvecklingsmöten då fokus ligger på förbättringar och effektiviseringar. Efter det att uppdraget avslutats kan det vara värdefullt att ha ett avslutningsmöte för att ta tillvara erfarenheter inför nästa upphandling.

UTKAST