

MISSIV

ANALYS – FAIR TRANSPORT I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG

Stockholm Vatten "Upphandling av drift och transport ÅVC Östberga", Dnr 14AV21
Framtaget av Charlotta Frenander och Fredrik Tamm, DoubleCheck Consulting AB,
på uppdrag av Sveriges Åkeriföretag

Inledning

Sveriges Åkeriföretag (Åkeriföretagen) har inlett ett projekt vars övergripande mål är att "öka kvaliteten i de offentliga upphandlingarna avseende att upphandla fler hållbarare transporter". Med att öka kvaliteten avser Åkeriföretagen generellt sett att värderingar, syfte och drivkrafter bakom konceptet Fair Transport ska genomsyra de offentliga upphandlingarna och skapa incitament och förutsättningar för ständiga förbättringar. Både köpare och säljare behöver tydliga, men realistiska mål och rutiner för såväl krav och avtalsvillkor som uppföljning för att säkerställa måluppfyllelse, men också för att verka för sund konkurrens.

Fair Transport tar sikte på CSR, Corporate Social Responsibility, och bygger på Åkeriföretagens värderingar om att göra "avtrycken" så små som möjligt och att arbeta så sunt, säkert och effektivt som möjligt vad gäller trafiksäkerhet, miljöfaktorer och klimatanpassning samt socialt ansvarstagande.

Nedanstående fyra utgångspunkter kan ligga till grund för att förbättra arbetsmiljön, öka trafiksäkerheten, minska klimatpåverkan och stärka det sociala ansvarstagandet.

1. Tydlig målbeskrivning och krav kopplade till mål
2. Målinriktade och incitamentsbaserade kontraktvillkor
3. Mervärdesbaserad utvärderingsmodell
4. Konkret uppföljning

Frågan är om dessa värderingar återfinns i offentliga upphandlingar som görs idag och hur uppställs i så fall krav, kriterier eller villkor för att uppfylla dessa? Åkeriföretagen har valt ut ett förfrågningsunderlag, Stockholm Vatten Upphandling av drift och transport ÅVC Östberga, Dnr 14AV21, och låtit analysera i vilken mån krav på arbetsmiljö, trafiksäkerhet, miljö och socialt ansvar förekommer mot bakgrund av de nämnda utgångspunkterna. Förfrågningsunderlaget med tillhörande bilagor har analyserats och nedan återfinns utdrag ur detta som utgör exempel (ett eller flera) på genomförande av någon eller flera av punkterna ovan. Exempelen kommenteras i vilken utsträckning som de kan anses uppnå målsättningarna i Fair Transport och vilka metoder som använts.

Tydlig målbeskrivning och krav kopplade till mål

Funktionsansvar

Genom att använda funktionsbaserade krav och beskrivningar av vad som kan uppfyllas kan leda till att upphandlande myndigheter på mer ändamålsenligt sätt tillgodoser de behov som ska lösas genom en upphandling. Om upphandlande myndighet/köpare och transportleverantör/säljare samarbetar om gemensamma mål och ömsesidigt ansvarar att bidra till en hållbar kvalitet kan drivkrafterna bakom Fair Transport få genomslag.

Exempel:**Punkt 1.4 Entreprenadens omfattning**

ÅVC Östberga är en mottagningspunkt för hushållens grovavfall, farliga avfall, visst producentansvarsmaterial och byggavfall samt material till återbruk. Under 2013 hanterades ca 16 000 ton avfall och ca 220 000 kunder besökte anläggningen.

Funktionsansvar vid Östberga ÅVC.

Funktionsansvar innebär att avtalsvillkor ställer krav på tjänstens utförande. Det är resultatet i utförandet av entreprenaden som är i fokus. Målsättningen från beställaren är inte att detaljstyra utformningen med direkta krav på visst utförande i delar av entreprenaden.

Beställaren har istället ställt upp vissa minimikrav, t ex avseende bemanning, drift av anläggningen, rutiner för att ta emot och sortera avfallet, utformning av teknisk utrustning, hantera transporter av materialet till behandlingsanläggning. Det finns också villkor kring beställarens miljö- och kvalitets- samt arbetsmiljökrav som är utformade som ett funktionellt ansvar.

Funktionsansvaret innefattar att i samverkan med beställaren och behandlingsentreprenör att organisera anläggningen för bästa utsortering efter beställarens inriktningsmål utifrån EU:s Avfallshierarki. Det innebär att entreprenören målinriktat ska arbeta för att minska andelen deponi- och restavfall till energiåtervinning och istället verka för en avfallshantering mot största möjliga materialåtervinning och återbruk.

För att kompensera entreprenören för arbete med att verka för bästa materialkvaliteten och ökad utsortering till materialåtervinning vid erhåller entreprenören en viss ekonomisk ersättning per ton för fraktioner som går till materialåtervinning och återbruk.

Anbudet ska innehålla beskrivning av uppdragets genomförande och omfatta redovisning av hur entreprenören planerar genomföra och organisera uppdraget med hänsyn till nedanstående punkter.

Kommentar:

Ovanstående lägger grunden till funktionsbaserade krav med tydlig koppling till miljöansvar. Kraven kombineras därtill med ekonomisk ersättning för att uppnå en högre grad av materialåtervinning och därmed högre grad av måluppfyllelse för beställaren, vilket är en form av incitamentsbaserat kontraktsvillkor.

Arbetsmiljö

Beställaren Stockholm Vatten ställer vidare kvalificerande krav på att leverantörer har systematiskt arbetsmiljöarbete respektive trafiksäkerhetsarbete enligt följande. Utöver detta ställer Stockholm Vatten krav på att leverantören har implementerade kvalitetsledningssystem och miljöledningssystem med tillhörande objektsanpassad miljöplan samt övriga miljökrav (bilaga 7 gemensamma miljökrav).

- 4.12.1 Arbetsmiljö
 - Beställaren lägger stor vikt vid att Entreprenören på ett engagerat och ansvarsfullt sätt lever upp till arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagen. Entreprenören ska innan driftstart, se bilaga 11, ta fram arbetsmiljödokumentation som minst omfattar följande:
 - Arbetsmiljömål. Arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i verksamheten ska vara för att ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.
 - Beskrivning hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till och skyddsronder utformas.
 - Uppdragsspecifik riskbedömning som anger vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte.
 - Uppdragsspecifikt underlag för skyddsronder.
 - Underlag för delegering av arbetsmiljöansvar till arbetsledare.
 - Kompetenskrav med avseende på arbetsmiljö för arbetsledare och övrig personal
 - Uppdragsspecifik sammanställning av relevanta lagar och krav
-
- 4.12.9 Trafiksäkerhet
 - Entreprenören ska bedriva ett aktivt trafiksäkerhetsarbete. Trafiksäkerhetspolicy samt alkohol- och drogpolicy ska finnas och följas upp en gång per år.
 - För att öka trafiksäkerheten ska följande krav gälla:
 - Fordon ska alltid framföras och ställas upp med största möjliga hänsyn till medtrafikanter och boende.
 - Entreprenören ska genomföra körkortskontroller genom utdrag ur körkortsregistret två gånger per år (1 april och 1 oktober) för alla anställda som kör i tjänsten. Rutin ska finnas.
 - Vågsedlar ska kontrolleras regelbundet för att beivra körning med överlast. Rutin ska finnas.

Kommentar:

Arbetsmiljö: Uppställda krav ligger i linje med Fair Transport och förslagen i matrisen. Kraven på att riskbedömningar, skyddsronder, delegering av arbetsmiljöansvar, kompetenskrav samt sammanställning av lagar och krav ska vara uppdragsspecifika avgränsar och tydliggör omfattningen för både köpare och säljare och ger samtidigt förbättrade förutsättningar att genomföra ett specifikt uppdrag med hög kvalitet och måluppfyllelse. Det uppställs också krav på att arbetsledare ska genomgå praktisk arbetsmiljöutbildning, motsvarande TYA Pam, inom sex månader efter avtalsstart.

Trafiksäkerhet:

Uppställda krav ligger i linje med Fair Transport och förslagen i matrisen. Det saknas emellertid en formulering angående fordonsstandard, dvs rutiner för att säkerställa och kontrollera att fordon som används är i trafiksäkert skick som är en punkt i Fair Transport. Endast ett krav på att tunga fordon ska genomgå godkända bromskontroller var sjätte månad hos Svensk bilprovning eller ackrediterad verkstad finns. Det kan vara något uppseendeväckande eftersom upphandlingen innebär att entreprenören ansvarar för rutiner för bl a samordning och utförande av borttransporter av inlämnat material till anvisade behandlingsanläggningar och också för rutiner för planeringen och utförande av transporter av containrar, lösgods och behållare för vissa fraktioner från ÅVC till anvisad mottagningsanläggning.

1. Målinriktade och incitamentsbaserade kontraktsvillkor

Kontraktsvillkor kan vara målinriktade och incitamentsbaserade. Incitamentsbaserade villkor kan t ex vara bonus, högre ersättningsnivå eller annan ersättningsmodell för investering i nyare fordon med högre Euro-klass under kontraktperioden, för minskade utsläpp av koldioxid eller andra vidtagna åtgärder som främjar utveckling inom vissa områden. Ekonomiska incitament bör i princip enbart ges för identifierade och överenskomna mervärden av olika slag som leverantören kan påverka t.ex. öknings i renare fordon, ökad trafiksäkerhet, minskade koldioxidutsläpp, nöjdhetsindex etc. På samma sätt kan negativ uppfyllelse innebära en lägre ersättning.

I Upphandling drift och transport ÅVC Östberga återfinns följande villkor:

4.16.3 Teknikutveckling

För att möta utmaningarna inom miljöområdet generellt och för avfallsanläggningar i en allt tätare bebyggelse speciellt ser Beställaren ett betydande behov av utveckling av verksamheten. Utveckling som kan omfatta tekniska lösningar för att begränsa buller, nya behandlingsmetoder, ökad miljönytta, säkerhet, arbetsmiljö, logistik, styrning av flöden och systematik för att öka produktiviteten på ÅVC. Entreprenörens kunskap och erfarenheter är värdefulla och Entreprenören ska i samråd med Beställaren, kunna delta i planeringen och utförande av försök vars syfte är att förbättra Beställarens avfallshantering.

För att kunna bidra till teknikutveckling som kan gynna verksamheten kan denne ansöka om ekonomiskt stöd hos Beställaren för eget utvecklingsarbete motsvarande högst 100 tkr årligen. En förutsättning för att kunna få ta del av stödet är att entreprenören finansierar minst lika mycket av utvecklingskostnaderna.

Om föremålet för utveckling kan resultera i långsiktiga tekniska lösningar på anläggningen som gynnar båda parter kan beställaren stå för utvecklingskostnaderna. Beställaren avgör om ett ekonomiskt stöd skall utgå.

Kommentar:

En optimal avtalsrelation bygger på att båda parter ser varandra som samarbetspartners. Denna typ av kontraktsvillkor som bygger på att offentliga sektorn drar nytta av leverantörens kompetens och erfarenhet för att utveckla en verksamhet ger goda förutsättningar till att skapa ett gott samarbetsklimat, långsiktiga relationer och en gemensam syn i problembilder, möjliga åtgärder och en ökad tydlighet. Det utvecklar också näringslivsklimatet och ligger i linje med FN:s Agenda 2030 som är en inriktning mot ett globalt hållbart samhälle och där delar av innehållet samspelar med de ambitioner Fair Transport antagit.

Oavsett ersättning från beställaren Stockholm Vatten eller ej behöver leverantören emellertid finansiera viss del själv och därmed också kalkylera in det i prissättningen.

2. Mervärdesbaserad utvärderingsmodell

En mervärdesbaserad utvärderingsmodell kan se olika ut beroende på syfte och innehåll. En modell innebär en bedömning av hur leverantören i sitt anbud beskriver att de avser att genomföra uppdraget med avseende på t ex kvalitet, miljöhänsyn, trafiksäkerhet, arbetsmiljö och socialt ansvarstagande. Den upphandlande myndigheten bedömer vid utvärderingen de mervärden som den bedömer kan erhållas från leverantören och ger poäng eller prisavdrag/prispåslag (jämförelsepris). Det kan också innebära att vissa kriterier i förväg är angivna av den upphandlande myndigheten och leverantören ges poäng eller prisavdrag/prispåslag i förhållande till hur väl anbudet uppfyller kriterierna.

Stockholm Vatten har i den aktuella upphandlingen av drift och transport Östberga ÅVC tillämpat bl a följande utvärderingsmodell som omfattar dels ”styrning och ledning av uppdraget” och dels miljökrav på transporter (bilaga 4 Utvärderingsmodell Östberga).

3.2 Anbudspoäng styrning och ledning av uppdraget

Utifrån:

- Anbudsgivarens beskrivning av genomförande av uppdraget

Beställaren kommer att bedöma anbudsgivarens förutsättningar att genomföra uppdraget utifrån ställda avtalsvillkor i förfrågningsunderlaget.

- Lämnade referenser på anbudsgivarens ledning av uppdraget (operativt ansvariga för drift resp transporter)
- CV mm från de personer som ingår i ledningen av uppdraget

Beställaren kommer att bedöma anbudsgivarens förutsättningar att leda uppdraget utifrån ställda referenters svar i förfrågningsunderlagets bilaga 24 avseende ledningens kompetens.

Beställaren kommer att göra en samlad bedömning av styrning och ledning av de anbud som uppfyller ställda kvalificeringskrav.

Beställaren kommer vid utvärderingen att pröva anbudsgivarens förutsättningar för kunna genomföra aktuellt uppdrag.

Vid bedömningen kommer nedan angivna fyrgradiga skala göras och en summa av erhållna viktade poäng kommer att tas fram till grund för den samlade bedömningen.

- 1 poäng = anbudsgivaren har förmågan att genomföra uppdraget på ett godtagbart sätt,
- 2 poäng = anbudsgivaren har förmågan att genomföra uppdraget på ett delvis bra sätt,
- 3 poäng = anbudsgivaren har förmågan att genomföra uppdraget på ett genomgående bra sätt,
- 4 poäng = anbudsgivaren har förmågan att genomföra uppdraget på bästa tänkbara sätt.

3.3 Anbudspoäng miljökrav vid transporter i uppdraget

Om Entreprenör försäkrar att senast sex månader efter entreprenadstart använda:

Drivmedelskriterier:

Samtliga ordinarie tunga fordon för containertransport inom uppdraget som drivs med förnyelsebart bränsle, enligt förfrågningsunderlagets krav.

- ger 6 poäng.

Den högsta poäng för kriterier drivmedel som Entreprenör kan få är 6 poäng

Kommentar:

Utvärderingsmodellen bedömer mervärden i det framtida uppdraget, men kvalitetssäkras också "bakåt" genom referenstagning på tidigare genomförda uppdrag. Stockholm Vatten visar med detta att de avser att öka sannolikheten att de kommer att få en så bra leverans som möjligt, dvs avsikten är att maximera kvalitet i förhållande till kostnad.

Av förfrågningsunderlaget framgår det också hur de inlämnade anbuden kommer att bedömas utifrån dessa parametrar, men det framgår emellertid inte vad som krävs av en leverantör för att erhålla de olika poängnivåerna och vilken nivå eller form av kvalitet som kommer att värderas högre än annat. Visserligen ligger det i sakens natur att ett visst mått av subjektivitet måste få förekomma, men förutsättningen är också att det sker på objektiva grunder och i enlighet med förfrågningsunderlaget. I den analyserade upphandlingen skulle t ex följande parametrar vara vägledande för anbudsgivarna då de ska beskriva hur de avser att genomföra uppdraget:

- Relevans - innebär en stor sannolikhet att verksamheten bidrar till hög måluppfyllelse
- Trovärdighet - innebär en god förståelse uppdraget och dess förutsättningar
- Genomförbarhet - innebär en tydlig, realiserbar och effektiv arbetsprocess

3. Konkret uppföljning

Uppföljning och kontroll av att avtal följs och att åtaganden efterlevs är väsentliga faktorer för en väg avvägd avtalsrelation och goda affärer för båda parter och det är viktigt att de upphandlande myndigheterna har en möjlighet att genomföra kontroller av de villkor som införts i kontraktet. Hur uppföljning ska genomföras under kontraktperioden bör vara klart från början och till ett ingånget avtal bifogas också en av båda parter överenskommen uppföljningsplan.

Upphandlande myndigheter kan välja den form eller det sätt för uppföljning som de anser lämpligt; de kan utföra den själva i egen regi eller med hjälp av ombud/extern part, genom skriftliga intyg eller rapporter och också (helt eller delvis) genom leverantörens egenrapportering.

Stockholm Vatten har i upphandlingen av drift av Östberga ÅVC inkluderat följande uppföljningsplan som kan utgöra ett bra exempel på hur en sådan kan utformas (se bilaga Uppföljningsplan). Denna sammanställning har också en dubbel effekt genom att den för anbudsgivaren på ett enkelt och överskådligt sätt förklarar vad den upphandlande myndigheten anser viktigt samt vilka konsekvenser eventuella brister får. Allt sammanställt på en plats med interna referenser till förfrågningsunderlaget. Denna överblick gör det också enklare för

anbudsgivaren att göra sin affärsmässiga bedömning avseende risk och möjlighet med hela avtalet.

