

KL

› AFFALD OG RESSOURCER
- OFFENTLIGT-PRIVAT SAMARBEJDE

KL PROJEKT UNDER RESSOURCESTRATEGIEN



OPS I RESSOURCE OG AFFALDS HÅNDTERINGEN

Inspiration, erfaringer og anbefalinger til nye partnerskaber

Indhold

Indledning og læsevejledning	3
1. Hvorfor Offentlig-Privat Samarbejde og hvordan passer det ind i et ressourceperspektiv?	4
Nye roller i omstillingen	5
Udvikling og motivation.....	6
Samarbejdsmodeller.....	7
2. Hvad er rammerne for at skabe nye samarbejdsformer?	10
Tidsforbrug og forberedelse af nye partnerskaber	10
Den nye udbudslov	12
Samarbejde, innovation, miljø og sociale hensyn i kontrakten	12
Dialog med markedet	13
Krav i udbudsmaterialet.....	15
Evalueringsmodel og tildeling.....	16
3. Erfaringer med OPS i ressource-affaldshåndteringen – Servicepartnerskaber i Renosyd, Favrskov Forsyning og Hjørring Kommune ...	17
Hvad er et servicepartnerskab?.....	17
Erfaringscases fra servicepartnerskaberne i Renosyd, Favrskov og Hjørring	19
Hvorfor etablere et servicepartnerskab?	20
Et højt serviceniveau og en ny tillidsbro	20
Udbud og tildelingskriterier	21
Incitamenter og risikofordeling.....	22
Hvilke konkrete erfaringer er opnået?	24
Tanker for fremtiden	28
Potentialet er bevist, men ingen garanti for "det gode samarbejde"	29
4. anbefalinger til nye samarbejder.....	31
5. Bag om projektet	36

Indledning og læsevejledning

Denne rapport tager udgangspunkt i en samlet proces over et halvt år (i 2015), hvor en række udvalgte kommuner og eksperter er blevet inddraget, dels gennem interview og dels gennem to seminarer, med fokus på, hvordan *"det gode samarbejde"* kan skabes i ressource- og affaldshåndteringen. Offentlig-privat samarbejde (OPS) skal her ses som en samlebetegnelse hvori en lang række modeller, for forskellige typer partnerskaber, potentielt kan gøre sig gældende. Fokus i denne rapport er dog imidlertid på samarbejder mellem den kommunale driftsorganisation og renovatører (for indsamling og behandling). Konkret tages der her udgangspunkt i etablering af servicepartnerskaber.

Det 1. kapitel behandler kort, hvordan OPS passer ind i omstillingen til en cirkulær økonomi med høj ressource-genanvendelse. 2. kapitel afdækker de grundlæggende rammebetingelser for etablering af samarbejder og hvad den nye udbudslov indeholder, for at understøtte dem. I kapitel 3 samles op på konkrete erfaringer med servicepartnerskabsmodellen hos Renosyd, Favrskov Forsyning og Hjørring Kommune. 4. og sidste kapitel, er et samlet sæt *"anbefalinger til nye samarbejder"*, som er dannet med udgangspunkt i de tre cases og de andre inddragede aktører under de to seminarer. Rapporten skal derfor ses som et redskab, der kan anvendes som inspiration til at danne nye partnerskaber mellem kommuner og renovatører. Rapporten henvender sig dermed til affaldsplanlæggere og andre med indflydelse på den kommunale affaldshåndtering. Overordnet kan budskaberne dog sagtens nyttige i en bredere udstrækning.

Undersøgelsen af ovenstående cases peger på et stort potentiale, som dog bestemmes af helt basale forhold, såsom; det at have en fælles målsætning, udgangspunkt og forståelse for opbygning af et gunstigt samarbejdsklima. Herunder kan projektets anbefalinger samles under 5 overskrifter:

- 1) Find frem til kernegrundlaget for at etablere et partnerskab**
- 2) Brug leverandørens viden aktivt**
- 3) "Mål på" og "tildel" efter det I gerne vil opnå – ikke bare på økonomien**
- 4) Inddrag de private parter i udformningen af samarbejdsmodellen**
- 5) Husk at det er en kontinuerlig proces**

KL takker alle de involverede parter, for deres store hjælp og indsats i projektet¹.

¹ Liste over personer ses i "bag om projektet"

1. Hvorfor Offentlig-Privat Samarbejde og hvordan passer det ind i et ressourceperspektiv?

Indsamlingen af husholdningsaffaldet har i mange år kunnet ses som en offentlig service, der lidt har forgået i baggrunden. Derfor har man som borger ikke behøvet at tænke større over, hvilket system man faktisk indgår i på daglig basis, selvom alle her møder kommunen ved beholderen, skraldeskuret eller på genbrugspladsen.

Affaldshåndteringen undergår imidlertid store forandringer i disse år – det skyldes ikke mindst mål om øget genanvendelse og omstilling til en cirkulær økonomi. Her skal vi som samfund til at betragte alle vores forbrugsmæssige ”restprodukter” som nye ressourcer. For at nå målene om 50 % genanvendelse i 2022, som er fastsat i Ressourcestrategien, er der mange steder behov for, at det ellers velsmurte affaldshåndteringssystem brydes op i nye klodser og sættes sammen på ny. Kommuner, renovatører, behandlere og borgere er alle nødt til at indtage nye positioner og roller overfor hinanden.

De fleste kommuner er derfor i fuld gang med at tilrettelægge, omlægge eller implementere nye affaldsordninger. Den ressourcestrategiske dagsorden kalder nemlig på nye planer, hvilket måske samtidig kan lægge op til at tænke i nye alliancer. Dette projekt har derfor haft til formål, at afsøge hvordan man, som kommune eller kommunalt affaldsselskab, kan etablere frugtbare samarbejder i ressource-og affaldshåndteringen.

Her tænkes der specielt på de aktører, som ens driftsorganisation alligevel er i tæt kontakt med til daglig, nemlig; indsamlere og behandlere, men måske på sigt også forskellige producenter der kan optage de genanvendte materialer. Derfor kigges her på potentialet i at se offentligt-privat samarbejde som et redskab, som måske kan gøres til en ressource i sig selv. Det gælder især når man, som kommune, skal understøtte en samlet indsats overfor og med borgerne.

Offentlig-Privat Samarbejde (OPS) er dog ikke en hyldevare, man kan trække ned i indkøbskurven, men noget man skal skabe aktivt. Og hvis det skal ske, skal de rette omstændigheder være på plads. I tre kommuner har man forsøgt sig med at danne såkaldte servicepartnerskaber, og i hovedstaden vil man opnå fordele ved at arbejde på tværs af kommuner. Samtidig findes der her nye tanker om at udvide fokus fra indsamling og behandling, over til samarbejde om afsætning af affaldsressourcerne til produktionsvirksomheder. Forskellige forsøg og tanker der kræver et bedre samarbejde med en mere åben tilgang mellem kommune og de private aktører.

Nye roller i omstillingen

Det er efterhånden bredt anerkendt, at der findes et grundlæggende behov for omstilling til en mere cirkulær økonomi. Flere af de affaldsprodukter vi som samfund producerer, skal ende med at blive genanvendt som nye ressourcer og dermed føde omstillingen til en mere "ressourcelet" økonomi. Omstillingsprocessen til en cirkulær økonomi handler derfor bl.a. om, at udnytte de miljømæssige gevinster ved at fortrænge yderligere optag af nye råmaterialer i økonomien og samtidig skabe nye jobs. I denne sammenhæng er der derfor behov for, at alle samfundets aktører arbejder sammen om at recirkulere råmaterialerne i nye produkter og samarbejder for at bibeholde materialernes kvalitetsmæssige værdi.

Internationalt er virksomheder, store som små, begyndt at optage idéen om en langt mere genanvendende industri og nye forretningsmodeller, der i langt højere grad bygger på et recirkuleringsaspekt. Samtidig er der, i de seneste år, også kommet stort politisk fokus på mulighederne i en cirkulær økonomi – det anskues nu som en nødvendighed for en reel bæredygtig samfundsudvikling.

Med den danske ressourcestrategi (1 og 2) blev rammerne sat nationalt, og i slutningen af 2015 fremsatte EU-Kommissionen en ny cirkulær økonomipakke, som skal pege Europa i en fælles retning. Derfor er kommunerne også et centralt led i omstillingen, hvor de i deres affaldshåndtering skal adoptere en proaktiv indsats for at få så mange ressourcer ud af affaldsbunkerne som muligt og tilbage i værdikæden.

For de produktionsvirksomheder som formår at tænke langsigtet, ses eventuelt både en ressourceøkonomisk, teknisk og eventuel brandingmæssig fordel. Dertil er der en underskov af virksomheder, som lever af forskellige services ved at være mellemlid i indsamling, behandling og forarbejdning af råmaterialerne. Både før produktet bliver sendt på markedet, og efter det er blevet til "affald". Som følge deraf, peges der nu i flere rapporter på store vækstpoterentialer mht. f.eks. jobskabelse, ressourcemæssig forsyningsikkerhed og teknologiudvikling på tværs af hele EU².

Borgerne er i de fleste tilfælde også med på denne dagsorden, hvor der findes en groende kultur for genbrug og en generel god forståelse for det miljørigtige i at sortere til genanvendelse. Disse tendenser i tiden, kan være med til at trække i den samme retning. Omvendt, har vi som forbrugersamfund et stigende træk på naturressourcerne, hvilket medfører en hvis kompleksitet. Det skaber her et større og større behov for, at kommunerne kan kommunikere tæt med borgerne, så de kan forstå deres vigtige rolle i systemet. Der skal så at sige; opbygges en ny ressourcebevidsthed blandt borgerne om "hvorfor det er vigtigt at sortere".

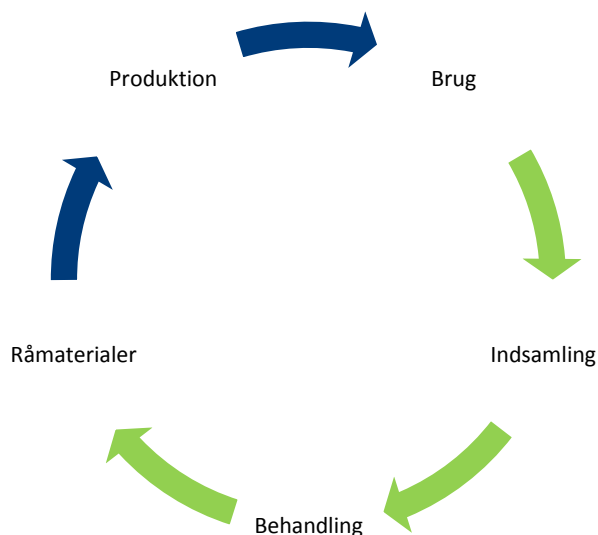
² Se: "[Growth Within: a circular economy vision for a competitive Europe](#)" (Ellen Macarthur Foundation, 2015).

Dette stiller, uden tvivl, nye krav til samfundets centrale aktører (kommuner, indsamlere, behandlere, aftagere etc.), i forhold til at være omstillingsparate og skabe den nødvendige alliance med borgerne. Affald og ressourcer er, når alt kommer til alt, stadig langt væk fra de fleste borgeres bevidsthed og dagligdag.

I denne proces er det derfor essentielt at se alle affaldsbranchens aktører indtage nye roller og positioner. At interagere med hinanden på nye måder, i nye aftaler og i nye fællesskaber, og måske med inddragelse af producenterne, under nogle fælles målsætninger for at understøtte den cirkulære økonomi.

Udvikling og motivation

Der er behov for at stå tættere sammen, hvis der skal opnås succes. På driftssiden skal man kunne balancere de nye målsætninger, ved at skabe innovation i "håndteringen" og samtidig sikre en sund driftsøkonomi. Dernæst skal ressourcerne, der indsamles, sikres den bedst mulige behandling (optimal afsætning). Derfor afføder omstillingen til en mere cirkulær økonomi, en række strukturmæssige behov for tættere og mere strategisk samarbejde mellem offentlige og private aktører på affaldsområdet. Fra en værdikædemæssig betragtning, kan det forsimplet illustreres som udvikling af samarbejder om de tre grønne pile i figuren herunder:



Kommunerne har i deres affaldshåndteringsopgave et behov for at kunne komme tættere på borgerne, for at kunne indarbejde nye tiltag eller påvirke deres adfærd. Ligeledes for at kunne arbejde strategisk med at optimere affaldsordningerne løbende – miljømæssigt, praktisk og økonomisk. Heri er der en opgave i at få kvalitet i affaldsressourcerne. En række potentielle gevinster for kommunerne, ved at indgå nye partnerskaber, kan fx være:

- **Service og samarbejde** (for et højt serviceniveau og et bedre samarbejdsklima)
- **Miljø og kvalitet** (for mere ressourcegenanvendelse og højere materiel værdi)
- **Bedre borgerinddragelse** (tilpasning af ordninger ift. information, påvirkning af adfærd, forsøg, nye tilbud og faglige input fra affaldsmedarbejderne)
- **Innovation og effektivisering** (for indpasning af smartere metoder, investeringer og nye tiltag)

For at kunne sikre sig løbende salg og nye kontrakter, har **Virksomhederne** et konstant behov for at holde sig konkurrencedygtige. Hermed vil både produktions- og servicevirksomhederne, som udgangspunkt, være direkte motiveret til, at kunne imødekomme kommunernes politiske mål og forvaltningsmæssige krav. Dog begrænses det af en virksomheds risikovillighed, logistiske formåen og investeringer i materiel og mandskab. Stilles der for høje eller urealistiske krav, kan det ske at kun få, eller slet ingen, vil kunne imødekomme udbuddet. Et samarbejde må derfor til hver en tid bero på et fælles udgangspunkt og måske en ny fælles vision. En række potentielle gevinster ved et partnerskab for virksomhederne, kan her fremhæves:

- **Økonomiske fordele** (ved procesmæssig og logistisk optimering)
- **Ny viden og erfaringer** (ved deltagelse i mere innovationsrettet samarbejder)
- **Profilering** (ved positivt delbidrag til udviklingen af lokalmiljøet, byen og miljøet)
- **Medarbejdernes arbejdsglæde og produktivitet** (ved at blive hørt, inddraget og set i deres samfundsmæssige rolle)

Alle de nævnte *potentielle gevinster* ovenfor, for såvel offentlig som privat part, skal selvfølgelig ses i en lang række af kombinationsmuligheder og kontekster på tværs. Det er her individuelt for alle parter, hvilke motiver der ligger til grund for at danne nye partnerskaber. Pointen er, at man bør gøre sig det klart, hvad man ønsker at få ud af et partnerskab, og hvad man potentielt kan opnå inden for disse kategorier.

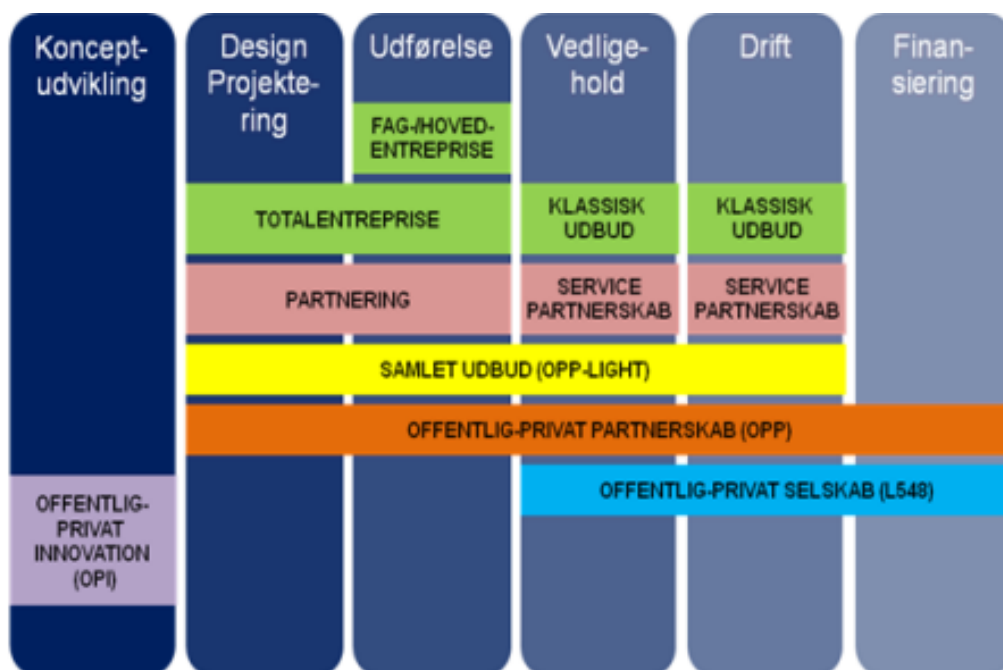
Samarbejdsmodeller

Med det in mente, kan det derfor i langt højere grad være nødvendigt, at se disse mere fundamentale omstillingsprocesser i samfundet som et nyt *drive* mellem de offentlige og private aktører. Nye former for offentligt-privat samarbejde, skal kunne sørge for at f.eks. risici, viden og investeringer bliver delt, så alle parter får noget ud af det.

Medvidere kan der i løbet af en given kontraktperiode f.eks. være behov for, at sikre sig en løbende innovationsindsats, så man som både offentlig og privat part kan tilpasse sig

den teknologiske udvikling, optimere systemet og indtage en proaktiv rolle i samfundsudviklingen.

OPS skal ansues som en samlet betegnelse for en lang række partnerskabsmodeller, der kan overvejes og eventuelt tages i brug. OPS kan gå fra en samarbejdsflade med fokus på ét enkelt element (f.eks. en enkelt entreprise), til at rumme hele spektret fra projektering til finansiering:



"Modeller for OPS". Udbudsportalen (2015)³. Figuren beskriver hvordan 6 forskellige partnerskabsmodeller kan anvendes i udførelsen af offentlige opgaver.

Alle modeller, på nær decideret selskabsdannelse, tager udgangspunkt i udbud af offentlige services og entrepriser igennem forpligtende partnerskaber. Herunder adskiller et OPI (offentlig-privat innovation) sig, ved at fokusere på at udbyde opgaven med at udvikle et konkret produkt, ny teknik eller service, som senere kan innovere opgaveløsningen. Alle parter får således gavn den nye viden og knowhow til at udvikle/effektivisere arbejdsprocesser, uden at der defineres et fast aftager/leverandørforhold.

Det klassiske udbud/licitation er udgangspunktet for langt de fleste samarbejder. Det skal forstås som det umiddelbare samarbejde, der ligger i at udbyde en opgave, anlæg eller vare på markedsvilkår. Heri fastlægges en detaljeret kravspecifikation og faste kontraktvilkår, som udgangspunktet for samarbejdet, som for det meste tildeles efter bedste pris.

³ Se: udbudsportalen.dk

Partnering/servicepartnerskaber er en samarbejdsform, der tager udgangspunkt i at etablere et partnerskab med en eller flere private aktører i serviceopgaver. "Partnering" bruges primært ved de mere tekniske og anlægstunge driftsopgaver, hvor "servicepartnerskab" hovedsageligt bruges som betegnelse på generelle drifts- og vedligeholdelsesopgaver. Partnerskabsformen kendetegner sig, i modsætning til klassiske udbud, ved at have indbygget et eller flere udviklingsaspekter, hvor fokus på kvalitative parametre kan danne grundlag for samarbejdet.

Offentlig-private partnerskabs (OPP) modeller, bruges primært i forbindelse med finansiering, design og etablering af større bygge- og anlægsprojekter med efterfølgende drift/vedligehold. OPP'er har derfor fordel af en høj risikofordeling mellem de offentlige- og private parter og i at sikre det lange perspektiv mv., men har fx tilsvarende større transaktionsomkostninger.

I en dansk ressource-affaldskontekst, hvor indsamling, sortering og behandling skal sikres, er der dog gjort flest erfaringer med servicepartnerskabsmodellen (se kapitel 3), som derfor delvist også danner grundlag for dette projekts samlede anbefalinger (kapitel 4). Servicepartnerskabsmodellen passer ligeledes godt til den klassiske driftsopgave med ressource-affaldshåndtering af kommuner/affaldsselskaber, og den har potentiale til at kunne udvide og udvikle et fokus på en større del af værdikæden. Dette projekt beskæftiger sig derfor ikke yderligere med fx OPP modellerne, selvom dette måske kunne være relevant i etableringen af nye behandlingsanlæg. Dette felt undersøges tilmed også under "Partnerskab for automatiske sorteringsanlæg".

2. Hvad er rammerne for at skabe nye samarbejdsformer?

Som kommune har man i dag relativt åbne muligheder for at skabe nye samarbejder med renovatører og behandlere. I det store hele, kan der indledes dialog med alle de aktører, man mener kunne være interessante at tale med, så længe der sikres lighed og transparens i processen. Der er samtidig vedtaget en ny udbudslov som trådte i kraft pr. 1. januar 2016, som netop skal sikre, at bl.a. redskaberne om dialog og tildeling er mere tydelige i forhold til at åbne op for nye samarbejder. Det er dog værd at bemærke, at de hidtidige rammebetingelser, ikke har forhindret frugtbare samarbejder i at opstå og der derfor, i langt højere grad, er tale om at rammerne, som følge af den nye udbudslov, præciseres og gøres mere fleksible for fremtiden.

Kriterierne for tildeling af kontrakt kan bruges til at sikre fokus på samarbejde og udvikling. En kontrakt kan tildeles til den leverandør, som tilbyder den laveste pris, samtidig med at man stiller (mindste) krav til leverandøren om at bidrage og deltage i et samarbejde. Men hvis man vil have leverandøren til at give input til *det gode samarbejde*, giver det god mening, at lade en del af konkurrencen dreje sig om netop *de gode input*. I så fald bør man vælge det overordnede tildelingskriterium "bedste forhold mellem pris og kvalitet"⁴.

Tidsforbrug og forberedelse af nye partnerskaber

En første bekymring, som tit følger tankerne omkring offentlig-privat samarbejde, er frygten for at de ekstra ressourcer, som det kræver at etablere et samarbejde frem for en klassisk kontrakt, ikke står mål med gevinsterne. Det kræver ekstra ressourcer, når man prøver noget af for første gang. Men overvejelserne skal naturligvis ledsages af nogle klare målsætninger for, hvad afkastet af et offentlig-privat samarbejde skal være. Med andre ord: hvordan forventer vi, at et offentlig-privat samarbejde kan tilføre ekstra værdi, som vi ikke kan opnå inden for rammerne af en klassisk kontrakt?

Det er desuden væsentligt, at man i udgangspunktet tager skridtet fuldt ud, og kigger på alle aspekter af samarbejdsformen med friske øjne. Vanetænkningen er stærk og bekvem, og hvis ikke alle aspekter af proces, kontrakt og kommunikation gentænkes, i lyset af det samarbejdsfokus som er målet, så risikerer "det nye samarbejde" hurtigt at falde tilbage til ens velkendte adfærd og mekanismer. På den anden side er det også vigtigt at have et realistisk ambitionsniveau, og lade samarbejdsmodellen udvikle sig gradvist; fra enkelte målsætninger, til et bredere fokus.

⁴ Med implementeringen af den nye udbudslov ændrer terminologien sig lidt. Det, der tidligere blev betegnet som "det økonomisk mest fordelagtige" hedder fremover "bedste forhold mellem pris og kvalitet".

Tankerne gør sig selvfølgelig gældende for både den offentlige og private part, og knytter sig især til opstart og fuldføring af udbudsprocessen. Ligeledes kan der være frygt for, at den ekstra tid i kontraktperioden, til eksempelvis løbende dialogmøder, workshops mv., ikke giver de forventede samarbejdsfordele, som man ønskede i udgangspunktet.

For den offentlige part er der altså tit tale om de ekstra delprocesser i markedsdialogen, som skal "planlægges og udføres", og for den private part kan der være tale om en udfordring af de faste rammer, som kræver ekstra ressourcer og interne overvejelser i tilbudsskrivelsen. Med andre ord; der skal allokeres lidt mere tid til at "*tænke, diskutere og følge op*" end normalt.

Udfordringen er derfor, ikke at gøre udbudsprocessen mere besværlig end hvad godt er, så et nyt udbud ikke opleves som ren bjergbestigning i modsætning til driftsperioden. Start med de essentielle ønsker om f.eks. et nyt kvalitetsløft i affaldshåndteringen, og lad der i stedet være rum til at bygge nye samarbejdsfelter på i processen eller i et fremtidigt udbud.

Det er også vigtigt, at man sætter holdet rigtigt, og f.eks. overvejer om en konsulent skal tilknyttes udviklingen af udbudsmaterialet, for at få tilført udviklingen af samarbejdselementerne, incitamentsmodellen eller evalueringskriterierne i kontrakten de rette kompetencer.

Derfor kan man med fordel også starte planlægningen af udbuddene, med en langt mere indadvendt proces, hvor ens egen organisering kommer på plads først. Det er langt nemmere at diskutere en samarbejdsmodel under dialogen med tilbudsgiverne, hvis man har lavet sine egne lektier, og har gjort sig grundige overvejelser om, hvordan ens team skal spille sammen med deres, i den konkrete driftssituation. F.eks. kan der måske være elementer omkring ansvarsfordeling og vidensdeling i sagsbehandlingen, som kunne systematiseres smartere, så hver medarbejder havde et mere ligeligt vidensniveau ift. en kommende samarbejdspartner.

Med respekt for tilbudsgivers både ditto input og den naturlige udvikling i selve kontraktfasen, er der derfor god grund til at klarlægge, hvad man ønsker af samarbejdet, og få ens egne arbejdsgange strømlinet frem mod en ny partnerskabsmodel.

Den nye udbudslov

I efteråret 2015 vedtog Folketinget en ny udbudslov⁵, som gennemfører revisionen af udbudsdirektivet fra 2014 (2014/24/EU). Udbudsdirektivet giver mulighed for en langt videre adgang til brugen af fleksible udbudsformer, end man har haft hidtil. Det er således forventningen, at man fremover i langt flere udbud, kan vælge udbudsformerne ”udbud med forhandling”, ”konkurrencepræget dialog” eller ”innovationspartnerskaber” end det var tilfældet hidtil.

De tre udbudsformer giver i forskellig grad adgang til mere dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver end almindelige udbud, dvs. offentligt udbud eller begrænset udbud:

- **Udbud med forhandling** giver ordregiver mulighed for at *forhandle* med tilbudsgiverne om et eller flere elementer i udbudsmaterialet.
- **Konkurrencepræget dialog** er et forløb, hvor både udbudsmateriale og tilbud kan tilpasses i dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver.
- **Innovationspartnerskab** indledes med en dialog om, hvad det er for et behov, der skal dækkes, og partnerskabets indledende faser består af et innovationsforløb, hvor løsningen identificeres og/ eller udvikles i et samarbejde mellem ordregiver og tilbudsgiver.

De tre udbudsformer repræsenterer således en stigende grad af ”åbenhed” i processen. Der er dog ikke helt fri adgang til at anvende de tre udbudsformer. For ”udbud med forhandling” og ”konkurrencepræget dialog” forudsættes at den *pågældende ydelse* som minimum kræver en eller form for *individuel tilpasning*. Udbudsformen ”innovationspartnerskab” må anvendes, når ordregiver har behov for et innovativt produkt eller ydelse, som ikke allerede er tilgængeligt på markedet⁶.

Samarbejde, innovation, miljø og sociale hensyn i kontrakten

Samarbejdsaspektet i et offentlig-privat samarbejde kan – og bør - tænkes ind flere forskellige steder. I selve kontrakten kan samarbejdsaspektet indarbejdes som kvalitative målsætninger. Desuden kan der her beskrives konkrete aktiviteter, som parterne er forpligtede til at deltage i og bidrage til. Kontrakten kan også regulere andre udviklingselementer, som fx pligt til at bidrage med gode ideer eller honoreringsmekanismer, der tilskynder til innovation og nytænkning.

⁵ LOV nr 1564 af 15/12/2015 (Udbudsloven) trådte i kraft d. 1 januar 2016.

⁶ Vejledninger vil løbende blive opdateret og kan findes på: udbudsportalen.dk

Ofte vil en af bevæggrundene for at tilrettelægge samarbejdet som et offentlig-privat samarbejde være, at man gerne vil bringe leverandørens kompetencer, knowhow og ressourcer i spil, i forhold til at finde nye løsninger på forskellige udfordringer.

Kontrakten som indgås, kan derfor også beskrive processer for nytænkning og innovation i samarbejdet. De konkrete processer kan tilrettelægges i samarbejde med leverandøren, når markedsdialog anvendes. Beskrivelsen af processerne kan endeligt evt. indgå i leverandørens tilbud, som dermed bliver en del af det samlede kontraktmateriale.

Miljøhensyn, sociale klausuler og andre hensyn, som ikke knytter sig snævert til kvaliteten af den leverede ydelse (kontraktens genstand), håndteres sædvanligvis som kontraktvilkår, dvs. (mindste) krav, som der ikke konkurreres om. Miljøhensyn og sociale klausuler kan indgå i kontraktbestemmelserne, kravspecifikationen og som udvælgelseskriterium eller tildelingskriterium.

Livscyklusomkostninger (LCC) kan anvendes som grundlag for en tildeling. Med implementeringen af det nye udbudsdirektiv vil denne mulighed være mere klar, om end det også har været muligt tidligere. Livscyklusomkostningerne omhandler alle livsfaser af varen eller tjenesten, fra anskaffelse af råvarer indtil bortskaffelse/oparbejdning til nye ressourcer. Her opgøres omkostninger både som de direkte udgifter og de eksterne miljøomkostninger, der påføres samfundet og naturen. Det er altså muligt at se på livscyklusomkostningerne forbundet med bortskaffelse/genanvendelse, hvor man kan inddrage en livscyklusmæssig betragtning på den behandlingsteknik, som tilbudsgiver vil garantere. Om der kan dokumenteres en genanvendelsesmæssig fortrængning af jomfrumaterialer, kunne derfor potentielt blive et fokuspunkt. Her er det selvfølgelig påkrævet, at ordregiver oplyser om metoden, der anvendes til at opgøre LCC, og ligeledes hvordan der vurderes herfor i tildelingen. EU kommissionen er i denne sammenhæng i færd med at udvikle et LCC redskab⁷, som forventes klar i efteråret 2016, og som så bliver fast metode til denne type af opgørelser.

Dialog med markedet

Den nye udbudslov (januar 2016) gives der bred adgang til at anvende udbudsformerne *udbud med forhandling* og *konkurrencepræget dialog*. Begge udbudsformer forbedrer mulighederne for at integrere dialogen mellem ordregiver og tilbudsgiver i udbudsprocessen.

Under en forhandling eller – i endnu videre udstrækning – en konkurrencepræget dialog, kan udbudsmaterialets krav og regulering af samarbejdsmodellen tilpasses og

⁷ Se mere om LCC på: ec.europa.eu eller i KFST's "[vejledning om udbudsreglerne](#)".

klarlægges, så den optimeres til det konkrete samarbejde i forhold til f.eks. indhold, risikodeling og incitamenter. Dialog – både i selve udbudsprocessen og forud herfor – kan desuden sikre en fælles forståelse af, hvad ånden i et kommende "samarbejde" skal være og måtte indebære.

Udbudsformerne bør ses som en mulighed for, at få tilbudsgiverne på banen med deres ekspertiser og input til samarbejdshvilkårene "de" ønsker at tiltræde. Det bør således altid være en formel overvejelse, om samarbejdet etableres mest hensigtsmæssigt gennem en fleksibel udbudsform "som udbud med forhandling" eller "konkurrencepræget dialog".

"Udbud med forhandling" er en kendt udbudsform fra forsyningsområdet, hvor man også tidligere har haft en bred adgang til denne fremgangsmode. For andre aktører vil det formentlig være nyt at anvende både denne og "konkurrencepræget dialog". Det kan virke som en udfordring at anvende disse nye udbudsformer, hvis man ikke har prøvet det før, og mange tøver måske af frygt for at overtræde de generelle principper om gennemsigtighed og ligebehandling, i en proces med mere interaktion og dialog.

Det er dog vigtigt at understrege, at f.eks. udbud med forhandling ikke behøver at være en omfattende proces, hvor der forhandles om alt med alle. Tværtimod kan man på forhånd have gjort sig det helt klart, hvilke aspekter i samarbejdet det kan være fornuftigt at have dialog med tilbudsgiverne om, og evt. blot lade forhandlingen omfatte enkelte elementer. I så fald behøver forhandlingen ikke strække sig over meget mere end en enkelt møderunde. Begge udbudsformer giver desuden mulighed for, at drøfte priserne og forudsætningerne herfor. Derfor kan – og bør – dialog med markedet tænkes ind flere forskellige steder i udbudsprocessen. Figuren nedenfor illustrerer faserne i et udbud:



Under planlægningen af udbuddet kan ordregiver have næsten alt tænkelig dialog med virksomheder, uanset om der er tale om eksisterende eller potentielle leverandører. Dialogen kan gå begge veje, og kan f.eks. bruges til at få gode ideer til, hvordan rammerne for et samarbejde kan udformes, og høre om virksomhedernes erfaringer hos andre ordregivere. Man skal dog have princippet om ligebehandling i baghovedet. Det vil sige, at dialogen ikke må få den konsekvens, at et fremtidigt udbud skræddersys til en bestemt leverandør, og i det omfang enkeltvirksomheder får adgang til viden, som de kan drage fordel af i en tilbudsproces, skal den information gøres tilgængelig for andre tilbudsgivere.

Ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet er dialogmulighederne i udgangspunktet lidt mere begrænsede. Ved brug af eksterne rådgivere skal man være opmærksom på, at rådgiverens virksomhed kan blive inhabil i selve udbudsprocessen, dvs. afskåret fra at byde på opgaven. Det er dog stadig tilladt at indhente information fra markedet, f.eks. gennem markedsundersøgelser eller lignende. Det afgørende er, at der ikke er nogle virksomheder, der får kendskab til eller indflydelse på afgørende dele af udbudsmaterialet (f.eks. konkurrencebetingelserne), på en måde som de kan drage fordele af i en senere tilbudsproces. Flere og flere ordregivere vælger at sende dele af udbudsmaterialet – typisk kravspecifikationen – i høring blandt potentielle tilbudsgivere. Det giver f.eks. mulighed for at identificere uhensigtsmæssige mindstekrav tidligt i forløbet, og fjerne eller justere dem, så de ikke senere bliver årsag til, at tilbud med ellers gode løsninger ikke kan tages i betragtning.

Under selve udbudsprocessen - altså efter offentliggørelsen af udbudsmaterialet – skal dialogen med tilbudsgiverne foregå i helt faste rammer. Der kan f.eks. afholdes informations- eller spørgemøder. Hvis der stilles og besvares spørgsmål på møderne, skal spørgsmål og svar gøres tilgængelige for alle tilbudsgivere, typisk ved at de nedskrives og efterfølgende deles. Oftest afholdes der desuden en skriftlig spørgsmål- og svarrunde.

I forbindelse med evalueringen af de indkomne tilbud og tildelingen af kontrakten, afhænger mulighederne for dialog af den konkrete udbudsform, som beskrevet ovenfor. Gennemføres udbuddet som konkurrencepræget dialog, indgår tilpasning af udbudsmaterialet derfor som et led i processen. Efter indgåelse af kontrakt er der igen vid (fri) adgang til dialog med både den valgte leverandør og andre virksomheder.

Krav i udbudsmaterialet

Kravspecifikationen er der, hvor ordregiver har mulighed for ordret at sætte baren for selve udførelsen af opgaven, og dirigere omstændighederne hvorpå en indsamling og behandling skal foregå. Kravspecifikationen bør som udgangspunkt stadig reflektere *minimumskrav* til opgaveudførelsen, mens leverandøren selvfølgelig her forpligtiges til f.eks. at leve op til kommunale målsætninger (f.eks. i affaldsplanen). Der kan altid indbygges forskellige klausuler i kontrakten, men det anbefales at man, som ordregiver, nøje overvejer, hvad der er *vigtig*, og hvad der er *mindre vigtig*, for at sikre en dynamisk kontrakt med plads til udvikling i selve partnerskabsforløbet.

Måske er det på nogle punkter kun vigtigt at der indsamles affald inden for nogle bestemte overordnede geografiske og tidsmæssige rammer. Derpå kan man i stedet undlade unødvendige krav til fysiske forhold som, måske/måske ikke, vil ændre sig i forløbet. Med andre ord er det vigtigt, at man på så få områder som muligt ikke låser sig

til én løsning, men at der skabes potentiale for udvikling og effektiviseringer. I stedet bør der fokuseres på at skabe fælles målsætninger i selve samarbejdsdelen.

Evalueringsmodel og tildeling

Når de endelige tilbud er modtaget, skal tilbuddene evalueres, og det skal besluttes hvilken virksomhed, der skal tildeles opgaven. Principperne for evaluering (evalueringmodellen) skal overvejes og fastlægges tidligt i udbudsforløbet. Kriterierne og principperne for at vurdere dem – herunder den indbyrdes vægtning - signalerer ordregivers præferencer. Desuden er man forpligtet af den udmeldte model af hensyn til princippet om gennemsigtighed. Den kommende udbudslov forventes at stille større krav til gennemsigtighed om evalueringsmetode og de kriterier som anvendes (herunder del- og underkriterier). Det skal altså være helt klart fra starten, og godt beskrevet i udbudsmaterialet, hvad der tillægges betydning i tilbudsevalueringen.

Tilbudsgiverne skal, på denne baggrund, have en klar chance for at vurdere "om de ønsker at afgive et tilbud", og "hvordan de kan optimere deres tilbud". Det skal endvidere være muligt at "kontrollere", om evalueringen er foregået som beskrevet i udbudsmaterialet, og som så eventuelt kan påklages. Mange ordregivere vil derfor, af samme grund, sørge for at opbygge en solid model for vurdering af de mange kvalitative elementer, som ligger til grund for evalueringen.

Ofte vil man have behov for både at lægge vægt på pris og andre forhold (kvalitet), når man skal vælge mellem tilbuddene. Hvis formålet med et udbud er, at finde en samarbejdspartner som kan tilføre noget nyt, og ikke blot opfylde en række krav som ordregiver allerede har udtænkt og defineret, så bør det overvejes nøje, hvordan en evalueringsmodel kan "give plads" til andre aspekter end den tilbudte pris. Hvis pris vægter mere end 50 pct., vil det ofte betyde at prisen bliver udslagsgivende⁸. Men det afhænger også af, hvor meget plads man har givet tilbudsgiverne til at byde ind med på forskellige kvalitetsniveauer. Der kan således ikke gives en klar rettesnor for, hvor meget pris og de kvalitative elementer skal vægte hver især.

Der findes mange forskellige modeller for evaluering af de tilbudte priser og sammenvægtning af priserne med vurderingen af de kvalitative elementer (samarbejdsmodel, miljø, arbejdsmiljø mv.). Nogle modeller tildeler point ud fra afstanden til "laveste pris", mens andre tildeler point i forhold til en absolut skala⁹.

⁸ Prisen blev eks. udsalgsgivende i flere af de, i dette projekt, omtalte tildelinger – se cases i næste kapitel.

⁹ Læs mere om evalueringsmodeller på www.udbudsportalen.dk eller i KFSTs officielle "vejledning om udbudsreglerne". KFST forventer at publicere en konkret vejledning om "evalueringmodeller" i foråret 2016.

3. Erfaringer med OPS i ressource-affaldshåndteringen – Servicepartnerskaber i Renosyd, Favrskov Forsyning og Hjørring Kommune

På trods af de relativt åbne rammevilkår som findes til at afsøge mere samarbejde og vidensdeling i ressource- og affaldshåndteringen, er det begrænset hvor mange erfaringer, som der er skabt i dag. Fire kommuner har dog i de seneste ca. 8 års tid haft modet til at teste virkeligheden gennem *servicepartnerskaber*. Her har man specifikt forsøgt at øge serviceniveauet på både eksisterende og nye ordninger for husholdningsaffaldet, ved at etablere nye partnerskaber med renovatørerne.

Erfaringerne peger på at der endnu ikke findes en skudsikker formel for et succesrigt servicepartnerskab, men at der ses et godt potentiale i samarbejdsmodellen. Selvom servicepartnerskaberne har haft succeser, arbejdes der stadig på, hvordan man sikrer "*det gode samarbejde*". Erfaringerne giver mulighed for at reflektere over, hvordan fremtidige servicepartnerskaber kommer bedst muligt fra start, hvordan de udvikles bedst muligt, og hvordan det spiller ind i andre organisationer, der vil lade sig inspirere til udviklingen af deres egen partnerskabsmodel.

Hvad er et servicepartnerskab?

Et servicepartnerskab er en samarbejdsmodel mellem kommunen/affaldsselskabet på den ene side og en privat renovatør (indsamler, behandler) på den anden. Her sigtes mod en generel øget fleksibilitet og et løbende mere udviklingsorienteret samarbejde parterne imellem, end hvad der normalt kendes fra klassiske entrepriser på affaldshåndtering.

Man har altså ønsket at gå væk fra den klassiske "bestillingsopgave", hvor nogle vinder retten til at lave et detaljeret antal tømninger/behandling, og hvor man bruger bod som løftestang. Man har i stedet ønsket mere tillid, kvalitet, vidensdeling og udvikling ind i opgaveløsningen. Den overordnede hensigt med at indgå et servicepartnerskab er, at renovatøren skal inddrages i et forpligtende samarbejde om at levere, effektivisere og udvikle affaldsordningerne.

Ud fra en målsætning, som man er blevet enige om i fælleskab, er det meningen at partnerskabet skal sikre en effektivisering af opgaveløsningen. Derfor ønsker man heri at opbygge gensidig tillid og et fælles værdisæt, så man kan gå konstruktivt til værks.

Det kræver naturligvis et vist opgavevolumen at iværksætte et servicepartnerskab. De overordnede ydelser fastlægges i kravspecifikationen, hvor der samtidig gives rum til at parterne sammen kan udvikle fælles mål og metoder til at løse den konkrete opgave i

perioden. Typisk har kontraktlængden været fastsat til 4 år, med option på 12-24 måneders forlængelse. Dermed ligger det stadig i tråd med mere traditionelle kontraktlængder.

For at gøre det attraktivt for begge parter, og løbende udvikle og effektivisere opgaveløsningen, er der indarbejdet en økonomisk incitamentsstruktur, der bygger på pris og kvalitet. Udbudsformen har tidligere primært foregået som begrænset udbud med en prækvalifikationsrunde (erfaringen fra flere brancher). Casene her viser dog imidlertid, at man nu principielt set kan gå direkte til offentligt udbud, da renovationsbranchen er blevet bekendt med modellen. Omvendt kan der være en ressourcemæssig fordel i at reducere antal af tilbudsgivere.

I tildelingen anvendes det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og en servicepartnerskabsmodel kan således indarbejde et varieret fokus på kriterier såsom: pris, kvalitetsmål, miljø, arbejdsmiljø, samarbejdsmodel, udviklingen af opgaveløsningen mv. Med tidligere erfaringer fra andre brancher, bl.a. bygge- og anlæg, har man hos Udbudsportalen, derfor tegnet nogle grundlæggende typiske fordele og udfordringer ved servicepartnerskaber:

Fordele ¹⁰	Udfordringer
<ul style="list-style-type: none"> – Driftsoptimeringer, effektiviseringer, udvikling og innovation kan få en central placering. – Udbudsmaterialet er mindre detaljeret. Større fleksibilitet for leverandøren til at tilrettelægge en effektiv og innovativ organisering og opgaveløsning. – Samarbejdet mellem kommunen og leverandøren kan skabe en mere gnidningsfri dialog og gensidig forståelse samt gøre det lettere at forebygge og løse konflikter. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mindre detailstyring af den konkrete opgaveløsning. Leverandørens adfærd skal sikres gennem en økonomisk incitamentsstruktur (betalingsmekanismen) og kvalitetskrav i kontrakten. – Kræver at kravspecifikation kan outputbaseres og er funktionsrettet frem for løsningsrettet. – Kræver større engagement og forberedelse både i udbuddet og undervejs i kontraktperioden.

¹⁰ [Udbudsportalen \(2010\)](#)

Erfaringscases fra servicepartnerskaberne i Renosyd, Favrskov og Hjørring

I de følgende afsnit, præsenteres en sammenfatning af de erfaringerne, man har opnået i de tre drifts-organisationer, der konkret har kørt servicepartnerskaber. Man har i de tre tilfælde valgt at bruge stort set den samme skabelon for udbudsmaterialet, hvilket gør det oplagt at sammenligne, hvad der er sket i hvert tilfælde. Det er samtidig forsøgt, at fremhæve hvornår noget er gået godt, og hvor andet er gået mindre godt.

Renosyd (Fælleskommunalt affaldsselskab mellem Skanderborg og Odder kommuner)	
Areal:	664 km ²
Antal borgere:	81.000
Servicepartnerskab på:	Dagrenovation siden 2007 (31.000 tømningsteder). Er på 2. runde nu. (2015)
	Blandede genanvendelige emballager siden 2012 (28.609 beholdere). Er på 2. runde nu, inkl. restaffald.

Favrskov Forsyning A/S (affalds- og spildevandshåndtering i Favrskov Kommune)	
Areal:	540,25 km ²
Antal borgere:	47.500
Servicepartnerskab på:	Dagrenovation siden 2009 (17.750 opsamlingsenheder).
	Genbrugsbeholdere siden 2013.

Hjørring Kommune	
Areal:	926 km ²
Antal borgere:	66.100
Servicepartnerskab på:	Dagrenovation siden 2013 (31.000 opsamlingsenheder).

Hvorfor etablere et servicepartnerskab?

Motivationen for at indgå et servicepartnerskab var for disses tre tilfælde alle drevet ud fra samme grundlæggende perspektiv; et bedre sammenlagt serviceniveau. Altså havde man et mål om at skabe et nyt samarbejds-klima, der havde en både positiv intern og ekstern slagside. Ingen i de tre cases havde erfaring fra andre typer af partnerskaber på affaldsområdet, men de tænkte, at man ved at lave et servicepartnerskab, kunne skabe rammerne for et bedre samarbejde med renovatøren til fælles gavn og glæde.

For dem alle tre gjaldt det, at man var trætte af det herskende arbejdsklima med renovatøren og skraldemændene (eller mangel på samme). Samarbejdet med renovatøren i de mere traditionelle kontrakter, var nemlig sat op som et velkendt bodssystem som sanktionsmulighed og dermed eneste løftestang. Og ingen syntes, det var værdiskabende hele tiden at gå og slå hinanden oven i hovedet med kontrakten.

Det vidner samtidig om et stadigt meget udbredt system, meget få vil mene, er fremmende for et konstruktivt og udviklende samarbejde. Man var altså trætte af, at begge parter hele tiden kiggede ned i kontrakten, hvilket gjorde samarbejdet noget firkantet og defensivt i udgangspunktet.

For eksempel havde Renosyd tidligere en kontrakt, der var skruet specielt dårligt sammen, fordi der blandt andet var indbygget en fleksibilitet ift. det daglige serviceniveau, hvilket gjorde at renovatøren kunne få lov at køre dårligt i en periode og godt i andre, hvor det så kunne udligne sig selv. Det betød i praksis, at de havde mange utilfredse kunder, med en kvalitet der svingede op og ned. Renovatøren var heller ikke glad for det, og de havde samtidig svært ved at få økonomien til at køre fornuftigt.

Servicepartnerskabet skulle derfor bl.a. gøre det nemmere at samarbejde om udviklingen af selve opgaveløsningen, samt at give skraldemændene fokus på at udøve god service til borgerne.

Et højt serviceniveau og en ny tillidsbro

I alle tre driftsorganisationer oplevede man førhen, at skraldemændene ikke tænkte over, at de repræsenterede kommunen over for borgerne, når de udførte deres arbejde. Men det er per definition kommunen, der får klagerne over skraldemændene fra borgerne. I de tre cases var alle derfor interesseret i bedre at kunne påvirke, hvordan skraldemændene agerede i mødet med borgerne.

Devisen er her, at en bedre service fra skraldemændene, naturligvis er med til at styrke kommunens image og samtidig skulle borgerne, helt generelt, gerne få en god oplevelse med at få hentet deres affald. Dette skulle også styrke borgernes tro på, at systemet tog

dem alvorligt. Et negativt møde vil omvendt skabe negative associationer, hvorimod et positivt møde både er med til at skabe tillid og en større vilje til at sortere. Det gør det også nemmere at lave ændringer i ordningen på et senere tidspunkt, og man kan måske brolægge vejen til at introducere nogle nye tiltag.

I alle tre cases handlede det dermed ikke kun om et konkret "besparings" potentiale, men om at højne kvaliteten af opgaveløsningen. I første omgang tænkte Renosyd derfor over, hvordan de kunne lave en kontraktform, hvor serviceniveauet kunne højnes, og hvor renovatøren tog meget større del i at sikre kvaliteten og udførelsen af opgaven. En tankegang Hjørring Kommune og Favrskov Forsyning efterfølgende også tilsluttede sig.

Motivation til at lave en ny kontraktform handlede derfor om, at sikre et godt samarbejde med et højt serviceniveau og en stor kundetilfredshed, hvor det var muligt at honorere renovatøren, når de gjorde det godt. Et udgangspunkt der gerne skulle give deres fremtidige renovatør et incitament til, at være en del af opgaven hele vejen igennem.

Udbud og tildelingskriterier

Efter Renosyd lavede den første servicepartnerskabsmodel, blev den brugt som skabelon i både Favrskov Forsyning og Hjørring Kommune. På flere hjælpeopgaver har man også anvendt den samme konsulent til at forberede udbudsmaterialet. Det har gjort, at deres tilgang – på papiret – har været rimelig ens, også selvom der har været nogle forskellige justeringer af både kontrakt og samarbejdsaftale over årene.

For at vinde kontrakten, i en af de tre tilfælde, skulle renovatørerne komme med det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Den præcise tildeling foregik efter vægtning af parametre for det økonomisk mest fordelagtige tilbud, som man havde valgt, ikke skulle være fuldstændig låst fast på forhånd. I alle tre tilfælde var der derfor opsat tre kriterier med interval i forhold til vægtningen, som det kan ses i tabellen herunder:

Kriterier for tildeling af opgaven	
<i>Vægtning</i>	<i>%</i>
Økonomi	45-55
Organisation, udførelse af opgaven og kvalitetsstyring	25-35
Miljø og arbejdsmiljø	15-25
<i>Samlet vægtning</i>	<i>(100)</i>

I dette setup havde man derfor prøvet, at gøre sig i stand til at vægte lavt på parametre, som var meget ens fra de bydende parter, mens man så kunne vægte andre parametre højere, som man gerne ville tilgodese. Dog har man, som det kan ses, valgt at have en næsten 50/50 vægtning mellem økonomi og så de kvalitative parametre.

I Renosyd startede man helt konkret med at dele udbuddet op i to dele, hvor renovatørerne skulle give et sideordnet tilbud på servicepartnerskabet. Det er man sidenhen gået væk fra, da man blev i tvivl om det juridiske grundlag for en sådan opdeling pga. af afgørelser i andre sager. I første omgang benyttede man sig heller ikke af f.eks. konkurrencepræget dialog forud for udbudsskrivelsen. Alle tre steder var der tilknyttet en option i udbuddet, så det eventuelt kunne vælges, ikke at etablere et servicepartnerskab, men i stedet indgå under normale kontraktvilkår på baggrund af de indkommende tilbud.

Renosyd var de første, der udbød indsamling af dagrenovation, derfor også dem som skulle bryde isen på markedet. Her fik de i første omgang kun 3 henvendelser fra renovatører, der ville prækvalificeres, mod de normale 6-7 større renovatører man finder på markedet. Renosyd valgte derfor efterfølgende at tage fat i nogen af dem, som ikke havde ladet sig prækvalificere, for at få en begrundelse for, hvorfor de ikke ville indgå i den nye samarbejdsform, som der ellers var lagt op til. Renovatørerne var generelt skeptiske. Mange mente ikke, at de ville kunne tjene penge på denne her måde, og at dagrenovation var et område, der ville give mange øretæver, og derfor potentielt kunne skade deres renommé.

Den, i årene efter, følgende positive historie som blev skabt hos Renosyd, gjorde at man i både Hjørring Kommune og Favrskov Forsyning, ikke havde det samme problem med at få tilbud ind. Ligeledes da Renosyd senere udbød indsamlingen af dagrenovation som servicepartnerskab for 2. gang, var det heller ikke noget problem at skaffe bejlere til opgaven. Historien viser derfor her, at en ellers lidt afventede branche, i dag er blevet relativt imødekommende overfor at indgå kontrakt på disse vilkår.

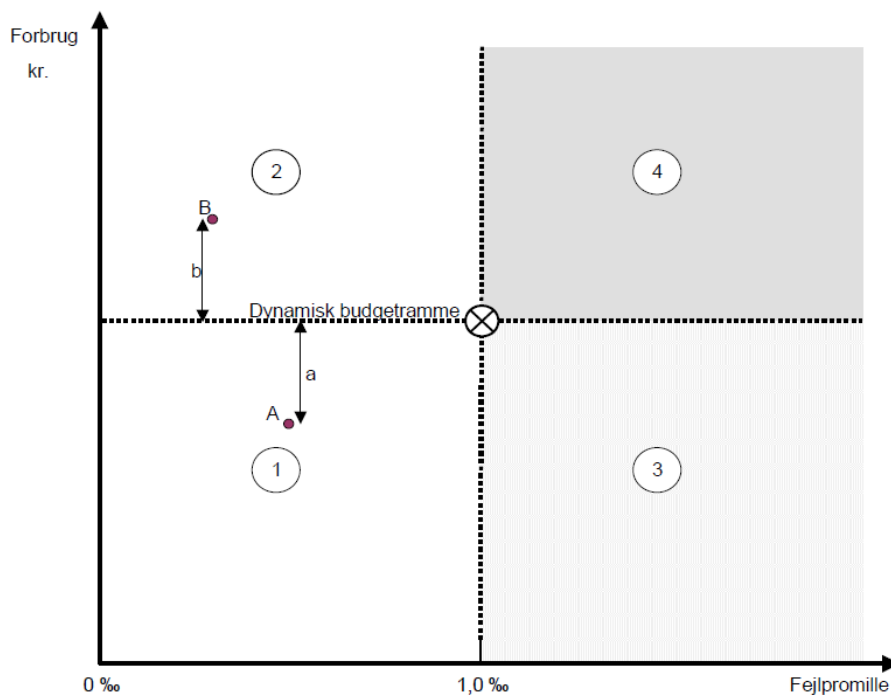
Da alle tre cases fulgte samme overordnede skabelon for deres servicepartnerskab, har de, med den vindende renovatør, alle haft et forløb der i udgangspunktet skulle sikre forankring af partnerskabet. De afholdte efter tildelingen en eller flere workshops med den vindende renovatør, hvor linjerne for samarbejdet blev trukket op, og de fik mulighed for at uddybe deres hensigter med servicepartnerskabet.

Incitament og risikofordeling

Et centralt element i servicepartnerskaberne er den økonomiske budgetmodel, der udgør betalingsnøglen. Man ønskede, at den økonomiske model gerne skulle kunne motivere parterne til at samarbejde for at; undgå spild, ekstraarbejde og dårlige løsninger (som ikke skaber værdi), identificere og implementere forbedringer i arbejdsgange- og processer, og udvikle nye metoder med henblik på en bedre opgaveløsning.

I alle tre cases endte de med at have en gevinst- og risikodeling på 50/50 for overskud og underskud. Det vil sige, at renovatøren og den kommunale part delte et eventuelt overskud eller underskud ligeligt mellem sig igennem en såkaldt 'dynamisk budgetramme'. Med denne villighed til at påtage sig en risiko fra kommune/forsyningens side, håbede man på at indgyde til et stærkt engagement i opgaven. Som Renosyd selv forklarer det: *"Vi deles om glæder og sorger, og hvis det bliver billigere, så får de halvdelen af guldet, men hvis det bliver dyrere og kvaliteten stadig er i orden, så deles vi om at betale den ekstra omkostning"*

Risikodelingen skulle altså gerne give incitament til at effektivisere (da renovatøren beholder halvdelen selv), samtidig med at der gives større sikkerhed ved afprøvningen af nye tiltag, når et eventuelt underskud deles ligeligt, så længe kvaliteten er i orden. Til denne måling havde man samtidig også indarbejdet en fejlpromille-grænse på 1‰, som et styringsredskab for niveauet af fejltømninger der blev accepteret. Den 1. incitamentsmodel som blev anvendt, ses herunder i denne matrix:



(Renosyd, 2015)

Hvilke konkrete erfaringer er opnået?

Hos Renosyd har de haft rigtig gode erfaringer med deres servicepartnerskab på indsamling af dagrenovation. De har haft et gunstigt samarbejde med renovatøren, hvilket har resulteret i udvikling af en række services og større fokus på skraldemændenes rolle. Samtidig har det, i perioden med servicepartnerskab, været muligt for Renosyd, at fastfryse gebyrniveauet trods almindelige løn og prisstigninger på markedet, hvilket indirekte svarer til besparelser på ca. 10% over en 5 års periode.

I 2012, undervejs i første servicepartnerskab, valgte man at indføre en beholder for de blandede genanvendelige materialer - under en og samme kontrakt. Man udnyttede her at man kunne lave en fleksibel omstrukturering på sammen servicepartnerskabskontrakt, hvor man gik fra ren dagrenovation til også at have en beholder med genanvendelige materialer (emballage). Her oplevede Renosyd derfor en større omkostningsbesparelse. Konkret arbejder man med en kontrakt på ca. 17. mio. kr. årligt, hvor man i det dyreste år i perioden havde ekstra omkostninger for ca. 400.000 kr. Efterfølgende sparede man ca. 800.000 årligt, specielt som følge af omlægningen af ordningen.

Servicepartnerskabsmodellen sørgede dermed for, at man ikke var nødt til at udbyde via en ny kontrakt, hvilke specielt gjorde, at man kunne spare de ekstra ressourcer til denne øvelse. Man regner med, at renovatøren sammenlagt har kunne spare ca. to mand og to biler i perioden, hvilket så blev en gevinst for begge parter.

Renosyd vurderede, at der var i orden at ændre kontraktens rammer til at omfatte såvel restaffald som emballage, da det i realiteten var tale om den samme affaldsstrøm, der blev delt i 2 beholdere. Samtidig blev opgavens omfang ikke større, men tværtimod mindre, da renovatøren måtte skille sig af med 2 mand og 2 biler.

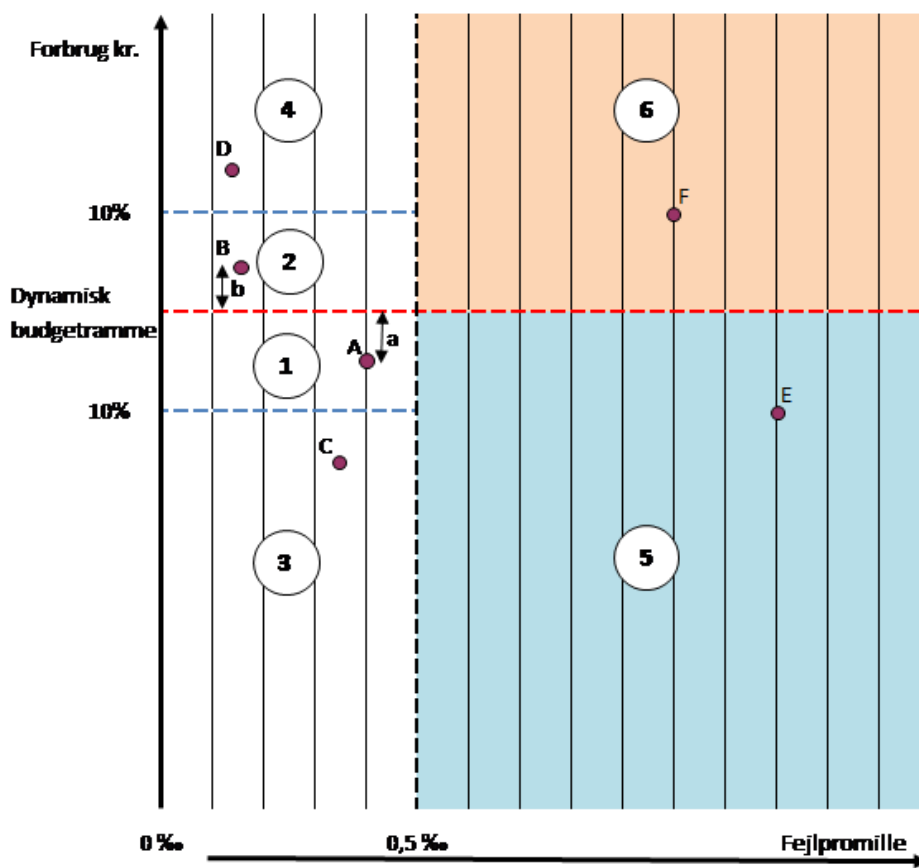
Mellem Renosyd og renovatøren opnåede man at blive rigtig gode til at dele viden og organisere logistikken. Det har f.eks. indbefattet: Valget af materiel og informationen til borgerne. Den vigtigste del af denne vidensdeling og samarbejde med chaufførerne, har været deres rolle i sikringen af kvalitet i de indsamlede emballager. De blev her selskabets fremskudte modtagekontrol. Det foregår i dag således, at de først kigger i beholderen og ser, om det ser fornuftigt ud, før de tømmer. Hvis der er tydelige fejlsorteringer, får beholderen en informationsseddel på til borgeren, en "hænger", hvor der krydses af hvad der er galt, og hvorfor beholderen ikke er blevet tømt.

Ligeledes tager man en snak med skraldemændene, når skraldebilen kommer tilbage til anlægget, og hører hvilke problememner, de oplevede på turen og evt. hvor? (fx hvilken boligforening der er tale om). Ud fra samarbejdet har man bl.a. sammen designet de hængere, som i dag bruges til at informere borgerne om evt. fejlsorteringer.

Det gode samarbejde blev muligt, fordi renovatøren selv var opsat på at følge kontraktens budskaber, således at kommandovejen fra deres ledelse til folkene på gulvet var klar og tydelig. Selv med meget forskellige indgangsvinkler i starten, opnåede man sidenhen en fælles forståelse med chaufførerne, om deres vigtige rolle i sikringen af service, mængder og kvalitet af affaldsressourcerne.

I forhold til incitamentssystemet, med en overskud- og underskudsdeling på 50/50, syntes Renosyd at det fungerede fint i den første kontraktperiode. Da opgaven igen blev udbudt i efteråret 2014, oplevede Renosyd, at nogle af renovatørerne bød en del under det estimerede omkostningsniveau, man selv havde fremsat. Der var altså tydeligvis stor konkurrence på prisen. Det var ikke urealistisk lave bud, men de rejste dog en bekymring hos Renosyd for, at incitamentsmodellen i den daværende opbygning kunne åbne mulighed for at indhente de tab, renovatøren kunne risikere ved et meget lavt basispriseniveau. Der kom samtidig en klagesag, og Renosyd valgte at lade udbuddet gå om.

For at sikre større sikkerhed i sammenhængen mellem prisstruktur og incitamentsmodel, besluttede Renosyd derfor at indbygge en grænse på samlet 20% af incitamentsmodellens dynamiske budgetramme. Dvs. at maksimum 10% af et over/underskud inddækkes med en 50/50 risikofordeling. Samtidig har man sænket fejlpromillegrænsen til 0,5%. Dette gør det mindre attraktivt for de bydende, at komme med for optimistiske bud trods den hårde konkurrence.



(Renosyd, 2015)

Det kan også diskuteres om de kriterier, som man tildeler point efter, kan være skarpere, da den vindende renovatør i 2. omgang, til sidst blev afgjort på prisen. Alle tilbud scorede nemlig stort set lige højt på de andre parametre, så prisen i sidste ende alligevel blev afgørende

Ligesom Renosyd har **Favrskov Forsyning** ændret i risikofordelingen på deres nye servicepartnerskab, således at 50/50 fordelingen bestod i en 10% over/underskuds-situation, men herover tippede 75/25 til forsyningens fordel. Ligeledes er de gået over til at bruge en accepteret fejlpromille på 0,5. Favrskov Forsyning har overordnet også gode erfaringer med det servicepartnerskab, som de nu har kørt i knap 6 år på indsamling af dagrenovation. Servicepartnerskabet har sikret en bedre dialog mellem parterne, end det de har oplevet ved en traditionel kontrakt. De er på bølgelængde med entreprenøren, og de får snakket sig frem til løsninger på en fornuftig måde. Det skyldes ikke mindst, at de har været gode til at forventningsafstemme med hinanden. Det betyder dog ikke, at Favrskov Forsyning har fået alting, som de gerne vil have det, men at den åbne dialogplatform har gjort, at man altid er gode til at snakke sig frem til en ordentlig løsning.

Der bruges samtidig ikke mere tid på servicepartnerskabet, end hvad man var vant til under en normal kontrakt. Alt i alt har Favrskov Forsyning derfor været meget glade for servicepartnerskabet på indsamling af husholdningsaffald, da det har skabt den ønskede fleksibilitet i arbejdet og et godt samarbejds-klima.

Den gode erfaring gjorde også at de igen udbød indsamlingen af dagrenovation som et servicepartnerskab, da den første periode sluttede. Her blev det den samme entreprenør der vandt udbuddet, hvilket gjorde at samarbejds-klimaet, der var opbygget, kunne videreføres.

De gode erfaringer med dagrenovationen gjorde også, at de valgte at udbyde tømning af genbrugsbeholdere som servicepartnerskab 4 år efter de startede med dagrenovationsordningen. Nu skulle borgerne altså til at lære, at kildesortere deres affald fra bunden.

Her var det imidlertid en anden renovatør der vandt opgaven, og som ikke havde prøvet servicepartnerskabsmodellen før. Erfaringerne fra dette udbud, der i skrivende stund har kørt i ca. 2 år, er desværre ikke lige så positive. Samarbejdet og dialogen går ikke lige så godt, og de oplever at renovatøren ikke har budt helt nok for opgaven, og budgetrammen derfor bliver overskredet hver måned. Derfor har der ikke været det store overskud til at tænke i kvalitet og service. Da det er en ny ordning for genanvendelige materialer, har borgerne samtidig også skulle vænne sig til den nye sorteringsform.

Favrskov peger samtidig på at de i deres nye ordning, gerne ville have haft mulighed for at holde møde med skraldemændene og ikke bare deres ledelse, så de kunne få en endnu bedre forståelse af hinanden.

For **Hjørring Kommune** har servicepartnerskabet ikke levet op til alle forventningerne i de små 2 år, det har kørt nu. Det har som sådan ikke været et dårligt samarbejde med renovatøren, og der er blevet etableret nogle gode tiltag, men oplevelsen er at det ikke har udviklet sig til noget, der ikke kunne være gjort under en traditionel kontrakt.

De har bl.a. også kørt med underskud indtil nu. Noget de ikke mener kan tilskrives selve servicepartnerskabet, men underskuddet har omvendt gjort det svært, at koncentrere samarbejdet om at højne serviceniveauet og udviklingselementerne. Det forklares derfor, at de i dag får det de har beskrevet i kravspecifikationen, men de får heller ikke mere end det. Hjørring Kommune oplever dermed, at der ikke er nogen større forskel i samarbejdet ift. om de kører traditionel kontrakt eller servicepartnerskab – andet end at kommunen nu risikere at dække en del af det underskud, som den private entreprenør har på indsamlingsdelen.

På trods af et forløb med workshops for både styregruppe og projektgruppe, oplever Hjørring Kommune ikke at idéen om servicepartnerskab er blevet fæstnet ordentligt i renovatørens organisation. Det kan skyldes, at kommune og renovatør har meget forskellig ledelsespraksis, og man derfor ser forskelligt på mange af tingene, og måske snakker lidt forbi hinanden. Selvom det måske ikke er tilfældet, virker det i deres øjne som om, at renovatøren ikke for alvor prioriterer at få servicepartnerskabet til at fungere, og derfor mangler det ekstra engagement, man havde stillet sig i udsigt.

Her tænker man i kommunen, at der er en naturlig forskel på personers tilgang til tingene, og at det derfor bliver personafhængigt. Men samtidig kan det også være svært at forene kommunens praksis og samarbejdsønsker med renovationsfirmaets tradition for fx en håndfast fyraftensakkord.

At samarbejdet endnu ikke er helt oppe i det gear Hjørring Kommune gerne havde set, har gjort, at de endnu ikke har været inde og præge den måde skraldemændene tænker service på over for borgeren. De har oplevet, at entreprenøren har tænkt at ændre f.eks. tømningsdag og indføre 4 dags uge, uden at snakke med dem først. For Hjørring Kommune vil dette eksempelvis være noget, man havde vendt med hinanden først, hvis man havde samme forståelse af partnerskabet.

Hjørring Kommune havde egentlig en klausul om, at de kunne træde ud af servicepartnerskabet efter 1 år, hvis de ikke var tilfredse. En option de dog ikke valgte at benytte sig af, da de gerne vil give det en chance og have servicepartnerskab som koncept til for alvor at fungere.

Tanker for fremtiden

For alle tre organisationer er det i dag uvist hvad deres næste skridt bliver, når nuværende kontrakter udløber. Med bl.a. deres engagement i nærværende projekt er der dog et ønske om, at bidrage til udviklingen af en solid partnerskabsmodel i ressource- og affaldshåndteringen. Alle tre udtrykker her, at det er vigtigt at få styr på incitaments-strukturerne for bedre at kunne sikre/understøtte "det gode samarbejde".

Som et konkret eksempel på noget man gerne har villet opnå, har Renosyd specifikt insisteret på at eje datastrømmen fra starten, og har derfor indkøbt de GTC systemer, som anvendes til tømningsregistrering og logistik. Ønsket har været at have en stærk kontrol med det, som bliver leveret ude ved kunderne, så man ikke går på kompromis med kvaliteten. Derfor viste det sig tit nemmere at putte dataene på bordet, når man skulle starte dialogen med renovatøren og skraldemændene op, om hvor

optimeringspotentialerne lå. I dag har man både RFID tags i beholderne og snart også vejeceller på bilerne.

Hensigten er, at få opbygget en solid kvalitetsstyring på ruterne (nuværende kontrakt), og derefter gå skridtet videre og se på rute-optimering, udnyttelsesgraden af bilerne og fyldningsgraden af beholderne.

Renosyd har i denne sammenhæng også en drøm om i fremtiden, at brug den data de indsamler, til at kommunikere på en ny måde med borgerne. Renosyd arbejder meget målrettet med at omsætte data til indsigt og udvikling. Kvalitative brugerundersøgelser gennemført af Renosyd har vist, at det er vigtigt for borgerne i Odder og Skanderborg kommune, at gøre en forskel. Og ligesom man kender det fra f.eks. energi og vandforsyning, hvor man kan følge med i sit forbrug, ønsker Renosyd derfor at arbejde med, hvordan borgerne kan engageres i udviklingen af ordningerne ved blandt andet at følge deres egen performance i forhold til sortering og genanvendelse. Man kunne f.eks. forestille sig, at der blev lavet små sorteringskonkurrencer mellem bydele eller småbyer, som alt sammen var med til at øge ressourcebevidstheden og kvaliteten af materialerne, der bliver udsorteret.

Potentialet er bevist, men ingen garanti for ”det gode samarbejde”

De gode erfaringer ligger i, at man via partnerskabet har kunnet udvikle metoder eller løsninger, som måske ikke ellers var blevet udnyttet, men i særdeleshed at det naturlige samarbejde i opgaveløsninger er blevet bedre og nemmere at få til at glide. Det er altså muligt at skabe et velfungerende partnerskab, hvis alle parter spiller på samme violin.

De dårlige erfaringer, der primært knytter sig til servicepartnerskabet på genbrugsbeholdere, handler om, at samarbejdet og dialogen ikke fungerer godt nok, ift. hvad et servicepartnerskab rent faktisk giver mulighed for.

De tre cases viser, at på trods af et rimeligt ens udgangspunkt på papiret, er der stor forskel på, hvordan servicepartnerskabet har udmøntet sig i praksis fra gang til gang. Favrskov Forsyning har blandede erfaringer fra deres servicepartnerskaber på henholdsvis dagrenovation og genbrugsbeholdere. Hjørring Kommune har ikke fået det ud af det, de håbede på, mens Renosyd generelt har gode erfaringer, på trods af de seneste opstartsvanskeligheder. Alt i alt, et lidt broget billede som giver plads til eftertanke. Markedsdialogen, forud for tildeling af kontrakterne, er dog en indsats man måske kunne have dyrket mere, og hvor der i fremtiden er grobund for udvikling.

Oplevelsen er imidlertid den, at det er meget personbundet hvordan samarbejdet fungerer i praksis. Det kræver altså at begge parter er med på at gøre arbejdet anderledes end normalt, hvis det skal komme til at fungere godt. Og det kan måske lyde banalt, men samarbejde er ikke noget som opstår, fordi det står på et stykke papir. Det kræver en vis dedikation fra begge parter.

Det vidner også om at den incitamentets-struktur, som er anvendt i servicepartnerskaberne, ikke er nok i sig selv til at fremme samarbejdet. Når det nogle gange fungerer rigtig godt, mens det andre gange fungerer mindre godt, virker det altså umiddelbart til at der er en menneskelig faktor, som skal afstemmes bedre forinden. Vigtigere er måske også et mere generelt spørgsmål om, hvad som skal veje tungest - den økonomiske bundlinje eller kvalitet til den rigtige pris. Det er, derfor ikke den måde servicepartnerskaberne overordnet er skruet sammen på, der kan skabe problemet, set igennem de tre eksempler, og bør derfor kunne løses, ved at fokuserer på at skabe en solid samarbejdsstruktur og procesledelse fra starten.

4. anbefalinger til nye samarbejder

Der kan herske mange forskellige grunde til, at man som kommune ønsker, at overgå fra den klassiske bestillingsopgave, og så til at få de private som partner i den praktiske side af den lokale udvikling. Helt konkret overvejes det måske, hvordan man kan styrke samarbejdet med renovationselskaberne, fordi der findes et grundlæggende politisk og ledelsesmæssigt ønske om at skabe synergi mellem en kvalitativ målsætning og de udliciterede opgaver i ressource-affaldshåndteringen. Fælles er dog, uanset udgangspunktet, at der endnu ligger en uprøvet styrke i nye samarbejder rundt omkring i landet i dag.

De mange facetter af et konkret samarbejde bevirker imidlertid, at det er naturlig svært at opstille en samlet metodisk facitliste til at starte nye partnerskabsmodeller op. Casene viser netop også, at det selvfølgelig ikke er muligt at skrive sig til et godt samarbejde. Dette projekt forsøger i stedet, at samle op på de erfaringer der findes, og samlet peges på 5 grundlæggende anbefalinger, som bør tages med i ens overvejelser - herunder en række fokusområder. Håbet er at de kan ses som inspiration til primært kommuner og affaldsselskaber, som ønsker at skabe nye "samarbejder" i ressource-affaldshåndteringen.

1) Find frem til kernegrundlaget for at etablere et partnerskab

Et øget samarbejde med de private aktører kan være en rigtig god idé, og kan være med til at udvikle opgaveløsningen og services. Som kommune eller affaldsselskab er man typisk den part, der initierer et partnerskab, og det er derfor vigtigt, at man gør sig tanker om, hvorfor man præcis ønsker et øget samarbejde: *Er det for at få en bedre service over for borgerne? Er det ønsket om et bedre samarbejdsklima med den private part? Er det for at effektivisere? Er det for at blive mere innovativ?* Hvad end man gerne vil opnå med samarbejdet, er det afgørende at samarbejdet tilrettelægges og styres derefter, samt at man giver den private part mulighed for at gøre sig klart, hvad de går ind til. Det er her samtidig vigtigt at gøre sig begreb om, hvad man eventuelt er villig til at betale ekstra for øget kvalitet i opgaveløsningen.

- Det er vigtigt at vide hvad man i sin egen organisation ønsker at opnå, og hvordan man vil gå til opgaven. Hvordan vil man strukturere sit team og skabe en arbejdskultur, der spiller bold med de private leverandører, og deler viden i en praktisk hverdagskultur?
- Kig indad - hvad vil man betale for "én enhed ekstra kvalitet". Det er her vigtigt at tage de mere abstrakte målsætninger til et praktisk niveau.

- Overvej mål og midler. Hvis man bare vil have en optimeret affaldsbeholder, så kan det være lige så fint at gå efter laveste pris. Et partnerskab behøver ikke at være stort anlagt, men kan f.eks. bygge på et helt simpelt ønske om øget tillid.

2) Brug leverandørens viden aktivt

Når man starter et samarbejde op, sker det oftest for at gøre tingene på en anden måde. Nogle gange ved man, hvor man gerne vil hen, og hvordan det bør gøres, andre gange er både målet og midlet mere usikkert. Det skal her huskes, at de private aktører sidder inde med en masse opdateret viden, som kan bruges til at blive klogere på håndteringsopgaven – og hvad der i det hele taget er muligt. Det gælder både det tekniske og logistiske, men også selve samarbejdsformen.

Det er i den forbindelse en rigtig god idé at lave en høring af markedet, hvor feedbacken kan bruges som redskab til at blive helt skarpe på udbudsmaterialet og samarbejdsmodellen. Mange er i dag måske for forsigtige med at høre markedet. De formelle udbudsregler skal overholdes, men det er her vigtigt at understrege, at lovgivningen fint vil rumme en yderligere markedsdialog. En høring kan som kommune eller affaldsselskab, gøre en klogere på de forskellige dele af ens udbudsmateriale, som måske er uhensigtsmæssigt, og hvor nogle kravspecifikationer står i vejen for fornyelse.

- Høring af markedet – åben op for dialogen og få værdifuldt feedback. Det skal ses som et redskab til at blive helt skarpe på udbudsmaterialet, samarbejdsmodellen og forståelsen af de forskellige elementer.
- Brug leverandørens overvejelser. I leverandørdialogen kan man blive klar på den kvalitet man ønsker at opnå, og man kan fremlægge den måde, man ønsker at måle det på.
- Beskriv i stedet, så hvidt muligt, funktionen der ønskes - gør kravspecifikationen mindst mulig rigid. Mindre detailstyring skaber rum til kvalificerede forslag fra tilbudsgiverne og reel udvikling i processen. Skab derfor rummet så det innovative samarbejde kan opstå.

3) "Mål på" og "tildel" efter det man gerne vil opnå – ikke bare på økonomien

Alt efter hvad man gerne vil opnå og fremme i en samarbejdsmodel, kan både tildelingskriterier i udbuddet, samt en eventuel dynamisk incitamentsstruktur i samarbejdsmodellen, skrues sammen på en lang række forskellige måder.

Når der går efter det *økonomisk mest fordelagtige* tilbud, bør det samtidig overvejes om de kvalitative tildelingskriterier samlet set, skal vægtes højere end prisen. Selvom prisen ikke fylder det hele, og under halvdelen af den samlede bedømmelse, kan den stadig nemt blive udslagsgivende. Når point tildeles og matematiske modeller bestemmer karakteren, kan to kvalitetsmæssigt lige højtscorerende tilbudsgivere, stadig blive afgjort på deres prissætning. Derfor bliver de kvalitative nuancer i tildelingen mere og mere væsentlige.

I et etableret partnerskab vil der ofte være opsat forskellige metoder til, at måle hvor godt det går. Det kunne f.eks. være via medarbejder-surveys, fejlanalyse, brugerundersøgelser, nye informationsaktiviteter mv. Det er her vigtigt, at man som driftsorganisation og samarbejdspartner gennemgår målingens overordnede formål. Heri om en måling, som fx fokuserer på *antal registrerede fejl*, nu også er et lige så konstruktivt redskab, som en måling der fokuserer på forskellige aspekter af, hvor god man i partnerskabet er til *at håndtere fejl*.

Hvis det er service, der er målet, er det derfor måske mere hensigtsmæssigt, at måle på hvor god man er til at levere denne – både som helhed og som medarbejder. De indbyggede incitament bag en måling skal gerne fremme yderligere samarbejde og lyst til at levere i fælleskab. Erfaringerne viser, at brugerundersøgelser der sørger for at få brugernes/borgernes positive oplevelser helt frem i lyset og dirigere dem til manden på gulvet, kan være med til give en særdeles motiverende og nødvendig anerkendelse.

- Overblik/håndtering af f.eks. klager og fejl, kan lige så vel være et udgangspunkt for dialog som økonomi. Den konstruktive dialog skal drive værket.
- Tildelingskriterierne – overvej om de samlede kvalitative værdier skal vægte tungest. Pris kan stadig nemt blive udslagsgivende i tildelingen. Strukturer i stedet incitamentsmodellen så økonomien sikres, inden for rammerne af hvad man maksimalt vil betale for *en enhed ekstra kvalitet*.
- Anvend brugerundersøgelser til strategisk at evaluere på kvaliteten og anerkende skraldemanden i udførelsen af hans arbejde. Ligeledes til at finde frem til de ting, man løbende skal blive mere skarpe på.
- Det utrolig vigtigt at der opbygges en tillidsbro mellem manden i toppen og manden på gulvet. Forsøg derfor at skabe en daglig praksis, om muligt, hvor jeres folk i driftsorganisationen kan være så tæt på skraldemændenes hverdag som muligt. Måske kan der deles faciliteter, eller der kan skabes en forståelse for, at man kommer på besøg og taler om tingene.

- Skab et nyt rum til at optimere kvaliteten, ved sammen at tage fat på de virkelige hverdageksemples og direkte løse de konkrete udfordringer på ruten. Det bliver samtidig muligt at anerkende skraldemanden, når arbejdet udføres ekstra tilfredsstillende.

4) Inddrag de private parter i udformningen af samarbejdsmodellen

De private har også en interesse i et godt samarbejde med kommunen. Modstand kan dog forekomme – specielt hvis de er i tvivl om, hvad de går ind til. Det er vigtigt at begge parter kan se sig selv i et partnerskab, og det er derfor vigtigt at den/de private parter har mulighed for at *være med til at udforme* samarbejdsmodellen. Læg derfor op til en konkret praktisk samarbejdsmodel, som man sammen kan forhandle om. Nogle elementer kan selvfølgelig være obligatoriske, set fra driftsorganisationens side, men kan der skabes et større privat ejerskab, er der ditto større chance for succes.

Udover at skabe et fælles ejerskab, tvinger det også den private part til at forholde sig til, hvordan de vil opnå kvalitetskravene og indgår i resten af værdikæden, samt beskrive deres ledelsesfilosofi, og hvordan de konkret har tænkt sig at arbejde med fx medarbejderkommunikation og udviklingsprocesser. Et derfor essentielt mål med markedsdialogen.

Igennem den proces har kommunen også mulighed for at understrege, hvor vigtigt forskellige dele af samarbejdet er for dem – og at det dermed ikke bare er tomme ord på papir, men at det faktisk er noget, der betyder noget.

- Renovatøren skal afdække, hvordan de vil opnå kvalitetskravene og spille ind i samarbejdet - også i resten af værdikæden.
- Renovatøren må beskrive deres ledelsesfilosofi og, hvordan de konkret har tænkt sig at arbejde med medarbejderkommunikation og udvikling.
- Overvej grundigt, hvordan man kan åbne dialogen om "det gode samarbejde" med leverandøren. Tag udgangspunkt i det man kan være fælles om.
- Læg op til en konkret praktisk samarbejdsmodel, som man sammen kan "forhandle" omkring under markedsdialogen.

5) Husk at det er en kontinuerlig proces

At starte et tillidsfuldt og velfungerende partnerskab op, kan godt tage noget tid. Der er ingen garantier på forhånd. Her er det vigtigt at huske på, at understøtte udviklingen i det man arbejder med, og fokusere på at partnerskabet forandrer sig løbende. Hvis man ikke har nogen erfaring med offentlig-privat samarbejde, kan det være en idé at starte med enkelte elementer – f.eks. med fokus på et nyt samarbejds-klima, og så senere arbejde mere målrettet med f.eks. nye servicetiltag, innovation eller effektivisering. Det kan derfor også være en idé at have en fleksibel indkøringsperiode, så partnerskabet stille og roligt kan startes op, uden at det går ud over driften eller opgaven. Det er i den forbindelse vigtigt, at man som kommune arbejder strategisk med procesudviklingen, og driver partnerskabet så professionelt som muligt, for at få det optimale ud af det.

- Fokuser på processerne. Arbejd strategisk med procesudvikling og fælles målsætninger
- Husk det lange udsyn – start hvor I kan bunde og lær at svømme først.
- Fleksibel indkøringsperiode i kontrakten. Sæt f.eks. incitamentsmodellen ud af spil i de første 6. måneder.

5. Bag om projektet

Dette projekt er sat i værk af KL med støtte fra Miljøstyrelsen, og er derfor et projektinitiativ som led i opfyldelsen af den danske ressourcestrategi – ”Danmark uden Affald (1) ”.

Der er foretaget undersøgelse af erfaringerne hos Renosyd, Favrskov Forsyning og Hjørring Kommune. Undersøgelsen inkluderede korrespondancer, interview og indblik i udbudsmaterialer. Alle tre parter har også deltaget aktivt i følgegruppen, der samlet har bestået af personer og organisationerne listet herunder:

Navn	Organisation
<i>Inga Rossen</i>	RenoSyd (Skanderborg-Odder)
<i>Jytte Bak,</i>	Favrskov Forsyning
<i>Anne Birgitte Gerth</i>	Hjørring Kommune.
<i>Rikke Haar</i>	Udbudsportalen, KL
<i>Kim Røgen</i>	Københavns Kommune
<i>Ilonka Domela</i>	Københavns Kommune
<i>Sofie Dam</i>	Region Hovedstaden (Ph.d. fra CBS)
<i>Jesper Halvarson</i>	KFST
<i>Christina Marsling</i>	KFST
<i>Alan Sørensen</i>	MST
<i>Erik Nørgaard Jensen</i>	Vestforbrænding
<i>Susanne Thor</i>	Aarhus Kommune

Anbefalingerne (kapitel 4) er udformet med baggrund i undersøgelsesfasene og i samarbejde med de deltagende følgegruppemedlemmer, som afslutning på det 2. seminar. Følgegruppen har dermed været etableret som et mindre erfaringsbaseret forum blandt et sæt praktikere og eksperter, og det har derfor været anvendt som metode til at sammenfatte projektets overordnede budskaber og anbefalinger. På de to seminarer har der, foruden interne oplæg, været oplæg udefra om ”den nye udbudslov” og den inspirerende erfaringscase om ”Partnering i Aarhus Vand.

Projektet er skrevet og udført af:

Mathias Vang Vestergaard og Hjalte Norman Bie, KL – Teknik og Miljø. Rapportens kapitel 2 om rammebetingelserne for nye samarbejder, er skrevet i samarbejde med Rikke Thorlund Haahr, KL – Udbudsportalen.

Relevante links og materialer:

- Følg aktuelle nyheder og find vejledning om udbudsloven på udbudsportalen.dk
- Læs generelt om OPS på kfst.dk
- Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ”[vejledning om udbudsreglerne](#)”.
- Læs i Ph.D afhandling om: ”[Public-Private Partnerships for Innovation and Sustainability Transformation](#)” (Dam, Sofie, 2015).