

NOTAT

Dato: 20. august 2026

Til: Bestyrelsen

Fra: Administrationen

Principper for udbud

1 Indledning

Dette notat redegør for de rammebetingelser, overvejelser og overordnede principper for udbud, der følges af Reno Djurs.

2 Hvad udbyder Reno Djurs

En meget stor del af de opgaver, som Reno Djurs har ansvaret for, løses af private virksomheder. Opgaverne udbydes med jævne mellemrum for at sikre konkurrence og det bedste forhold mellem pris og kvalitet. Opgaverne, der løses af private virksomheder, kan overordnet opdeles i følgende kategorier:

Opgavetype	Omfatter f.eks.:
Indsamling og transport af affald	• Indsamling af restaffald og genanvendeligt affald. • Tømning af kuber og nedgravede beholdere. • Kørsel med affald fra genbrugsstationer og anlægget i Glatved. • Tømning af bundfældningstanke. • Tømning af olie- og benzinudskillere, fedtudskillere og samletanke.
Behandling af affald	• Ca. 20 hovedaffaldstyper fra indsamlingsordninger, genbrugsstationer og anlægget i Glatved, herunder eksempelvis haveaffald, udenørs træ, farligt affald, tøj og tekstiler, jern og metal.
Køb af varer/produkter	• Containere til genbrugsstationer. • Affaldsbeholdere og poser • Maskiner til anlægget i Glatved
Administrative ydelser og rådgivningsydelser	• Revision • Bank. • Forsikringer. • Bygherrerådgivning • Prøvetagning og analyser
Anlægs- og bygningsarbejder	• Genbrugsstationer • Etaper i Glatved • Løbende arbejder i Glatved og på genbrugsstationer.

3 Udbudslovgivningen

Reno Djurs er en offentligretlig virksomhed, der er underlagt reglerne om udbud i udbudsloven.

Ydelser i form af tjenesteydelser samt varekøb med en kontraktværdi over ca. 1,6 mio. kr. skal i EU-udbud og følge særlige og detaljerede udbudsprocedurer. For bygge- og anlægsprojekter er tærskelværdien for EU-udbud ca. 40,3 mio. kr. Ydelser med en lavere kontraktværdi er underlagt andre og mere fleksible regler i udbudsloven, idet der her sondres mellem opgaver med og uden en klar grænseoverskridende interesse samt opgaver med en kontraktværdi over eller under 500.000 kr.

En lang række af de opgaver, Reno Djurs udbyder, er EU-udbud.

For alle udbud skal Reno Djurs overholde de udbudsretlige grundprincipper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. Yderligere skal de forvaltningsretlige principper om saglighed i forvaltningen, forbud mod varetagelse af private hensyn og krav om forsvarlig økonomisk forvaltning iagttages.

4 Overordnede målsætninger og principper

Affaldsplanen

I den gældende affaldsplan er der som i tidligere fælles affaldsplaner formuleret følgende politiske målsætninger med relevans for udbud af opgaver:

- At der ved håndtering og bortskaffelse af affald tilstræbes et højt niveau for miljø og arbejdsmiljø.
- At der ved affaldsbehandling tilstræbes de bedst mulige miljøeffekter, og at der ikke med genanvendelse skabes nye miljøproblemer i form af spredning af problemstoffer.
- At forsyningssikkerhed og driftssikkerhed prioriteres højt.
- At dispositioner på affaldsområdet sker ud fra helhedsvurderinger af økonomi og kvalitet.
- At brugerbetalte fælleskommunale forsyningsydelser vedr. affald afspejler et gunstigt forhold mellem pris og kvalitet.

Certificeret ledelsessystem for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet

Reno Djurs er certificeret efter følgende internationale standarder, der forpligter os til at have styr på og løbende forbedre miljø, arbejdsmiljø og kvalitet:

- ISO 14001 (miljø)
- ISO 45001 (arbejdsmiljø)
- ISO 9001 (kvalitet)

Som led i certificeringerne og med udgangspunkt i affaldsplanernes politiske målsætninger jf. ovenfor har vi udarbejdet og gennem mange år fulgt nedenstående overordnede politik for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet. Denne politik er også udgangspunktet for alle de opgaver, vi udbyder, og kan dermed ses som hovedprincipper for udbud:

Reno Djurs' politik for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet
➤ <i>Reno Djurs ønsker at levere serviceydelser, som tilfredsstiller borgeres og virksomheders behov, og som er kendetegnet ved en høj standard for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet.</i> ➤ <i>Reno Djurs vil være kendetegnet som en virksomhed, som i alle henseender opfører sig ordentligt. Derfor lægger vi vægt på at udvise troværdighed, ansvarlighed, venlighed og service.</i> ➤ <i>Ved planlægning af nye tiltag og ved evaluering af eksisterende tiltag vil vi foretage helhedsvurderinger, således at der opnås den største positive effekt for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet i forhold til de afsatte ressourcer.</i> ➤ <i>Vi vil løbende forbedre ledelse og præstationerne af miljø, arbejdsmiljø og kvalitet. Alle ansatte skal bidrage til disse løbende forbedringer og til at efterleve politikken.</i> ➤ <i>Alle medarbejdere skal sikres et udfordrende og udviklende job, uden risiko for nedslidning og sygdomme, der skyldes arbejdet. Vi vil derfor arbejde for at fjerne farer og reducere arbejdsmiljørisici samt forebygge skader og arbejdsrelateret sygdom. Alle medarbejdere og arbejdsmiljørepræsentanter inddrages heri.</i> ➤ <i>Vi finder det væsentligt at bidrage til, at ansatte har en god sundhedstilstand og er bevidste om forhold, der har betydning for sundhed og velvære. Reno Djurs vil derfor arbejde for initiativer, der forbedrer de ansattes sundhed og velvære. Dette gælder også de forhold, der ikke relaterer sig direkte til arbejdet.</i> ➤ <i>Reno Djurs vil kendetegnes ved at være en social ansvarlig virksomhed. Vi vil derfor arbejde for initiativer til fastholdelse og ansættelse af medarbejdere, der er truet af udstødning fra arbejdsmarkedet på grund af f.eks. sygdom og nedsat arbejdsevne. Vi finder det samtidig vigtigt for både de pågældende medarbejdere og Reno Djurs som helhed, at dette sker på en måde, der er værdiskabende.</i> ➤ <i>Ved valg af samarbejdspartnere vil vi lægge vægt på, at disse udviser en høj standard for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet.</i> ➤ <i>Reno Djurs vil til enhver tid som minimum overholde lovgivnings- og myndighedskrav.</i>

Som led i certificeringerne er der udarbejdet procedurer for at stille krav til miljø, arbejdsmiljø og kvalitet ved udbud. I medfør af vores procedurer for udbud vurderer vi f.eks. altid forud for udbud, om den pågældende opgave er forbundet med væsentlige direkte eller indirekte påvirkninger af miljø og arbejdsmiljø, og fastsætter krav i relation hertil. Ligeledes vurderer vi altid leverandørmarkedet: Hvem er aktørerne, hvordan er konkurrencesituationen, hvilken udbudsstrategi skal anvendes.

5 Strategiske valg

Grundlæggende handler udbud om at finde og tildele opgaven til den, der bedst og billigst kan løse den. Dette kan forekomme umiddelbart indlysende og enkelt. I virkelighedens verden – og især i en offentligretlig kontekst – er der imidlertid nogle udfordringer ved at finde den bedste og billigste:

Idealer	Virkelighedens udfordringer
Brugernes og politikernes ønsker til ydelsens kvalitet er klare	Ønskerne er ofte forskellige, og brugerne kender ikke nødvendigvis mulige alternativer og konsekvenser af ønskerne. Der er forskellige målestokke for, hvad der er bedst og billigst
Ordregiveren har fuld information om opgaven, og stiller objektive og rimelige krav	Markedsaktører ved mere om opgaveløsningen end ordregiveren. Ordregiveren stiller urimelige og uhensigtsmæssige krav
Opgaven er forudsigelig og kan specificeres præcist	Opgaven indeholder uforudsigelige elementer og kan være svær at specificere præcist – uklart udbudsgrundlag
Der er fuld konkurrence – det vil sige mange udbydere og mange tilbudsgivere på markedet	Ofte kun få markedsaktører. Det stiller krav til den strategiske kvalitet af udbuddet – udbuddet former leverandørmarkedet
Tilbud kan vurderes entydigt ud fra vægtede objektive kriterier	Informationsasymmetri. I tilbud overdrives egen standard givet på en ikke-verificerbar og usammenlignelig form
Det kan måles om vilkår overholdes	Mange forhold er vanskelige at måle og kontrollere
Entreprenørens mål er sammenfaldende med ordregiverens mål	Egennyttmaksimering. Entreprenør ønsker at maksimere overskud

Der skal derfor træffes en række strategiske valg for udbudsprocessen og i udformningen af udbudsmaterialet for hvert enkelt udbud, der især afhænger af opgaven og markedssituationen på det pågældende opgaveområde. Tilsammen skal de strategiske valg sikre, at konkurrencen bliver så effektiv som muligt – og at den bedste og billigste på markedet tildeles opgaven. De strategiske valg omhandler bl.a.:

- Valg af udbudsform.
- Krav til udvælgelseskriterier (kriterier for tilbudsgiveres egnethed).
- Tildelingskriterier for opgaven (f.eks. laveste pris eller bedste forhold mellem pris og kvalitet).
- Entrepriseopdeling i delkontrakter.
- Kontraktperiode.
- Fordeling af risiko, hvor opgaven er uforudsigelig.
- Forpligtelser vedr. personale.

Nedenfor er dette uddybet med eksempler på, hvordan Reno Djurs har forholdt sig til disse valg ved forskellige udbud.

Udbudsform

Der findes flere udbudsformer for EU-udbud, men Reno Djurs benytter sædvanligvis udbudsformen offentligt udbud. Denne udbudsform giver alle interesserede og egnede virksomheder mulighed for at byde på den udbudte opgave. Offentligt udbud kan være velegnet, når opgaven er relativt præcist beskrevet og der ikke forventes så mange tilbud, at

vurdering af disse (og entreprenørernes beregning af tilbud) bliver uoverkommelig eller uforholdsmæssigt ressourceforbrugende.

Udbudsformen "begrænset udbud" kan være velegnet, når opgaven kræver helt særlige egenskaber ved tilbudsgiverne, og/eller der ønskes et begrænset antal tilbud. Begge former kan anvendes ved f.eks. indsamling af affald, men markedssituationen taget i betragtning kan der potentielt skabes mere konkurrence ved offentligt udbud samtidig med, at udvælgelseskriterier (egnethed) indgår som ved begrænset udbud. Begrænset udbud har Reno Djurs f.eks. benyttet ved store anlægsarbejder.

Andre EU-udbudsformer som "konkurrencepræget dialog" og "innovationspartnerskab" har mere restriktive bestemmelser for anvendelsen, og kan ikke umiddelbart anvendes ved f.eks. indsamling af affald som enkeltstående ydelse – det er til mere specielle opgaver, hvor ordregiverens behov ikke kan imødekommes uden udvikling eller tilpasning af allerede tilgængelige løsninger.

For udbud, der er under tærskelværdierne for EU-udbud, har Reno Djurs anvendt både annoncerede offentlige udbud og indbudte licitationer hos udvalgte og egnede tilbudsgivere. Dette gælder f.eks. afsætning af papir/pap og jern og metal.

Valg af udbudsform afhænger således i hvert enkelt tilfælde af en konkret vurdering og afvejning af kontraktværdi, opgavens kompleksitet og antallet af egnede tilbudsgivere i markedet.

Princippet er således, at Reno Djurs ved valg af udbudsform i hvert enkelt tilfælde søger at skabe størst mulig konkurrence blandt egnede tilbudsgivere og under hensyn til ressourceforbrug til udbudsprocessen hos både Reno Djurs og tilbudsgivere.

Krav til udelukkelse og udvælgelse (kriterier for tilbudsgiveres egnethed).

Udbudsloven indeholder to hovedtyper af udelukkelsesgrunde: de obligatoriske og de frivillige. De obligatoriske udelukkelsesgrunde indebærer, at ordregiveren har pligt til at udelukke virksomheder, der er omfattet heraf. De obligatoriske udelukkelsesgrunde omfatter bl.a. ubetalt forfalden gæld til det offentlige på over 100.000 kr., børnearbejde og menne-skehandel og andre kriminelle handlinger. De frivillige udelukkelsesgrunde er derimod frivillige for ordregiver at anvende. Disse omfatter f.eks. ubetalt forfalden gæld til det offentlige på under 100.000 kr. og overtrædelse af miljømæssige, sociale eller arbejdsretlige regler. Der kan være gode grunde til at vælge de frivillige udelukkelsesgrunde for at undgå samarbejde med virksomheder, der ikke har en helt "pletfri" baggrund. Imidlertid knytter der sig nogle tidsfrister og muligheder for de omfattede virksomheder for såkaldt "Self-cleaning", der indebærer at de frivillige udelukkelsesgrunde kan være vanskelige at anvende og udmønte i praksis. For visse udbud kan det eventuelt være relevant at tage frivillige udelukkelsesgrunde i anvendelse. Det har f.eks. været tilfældet ved udbud af beholder-køb gennemført med tre andre affaldsselskaber i Østjylland.

I EU-udbud skal der fastsættes kriterier for tilbudsgiveres egnethed. Disse kriterier skal alene vise om virksomheden potentielt er i stand til at løse opgaven på forsvarlig vis i forhold til både virksomhedens økonomi og tekniske og faglige evner. En tilbudsgiver er egnethed, hvis virksomheden lever op til de krav til virksomhedens egnethed, som er opstillet i udbudsmaterialet. Kravene skal relatere sig til udøvelsen af det pågældende erhverv, virksomhedens økonomiske og finansielle formåen og virksomhedens tekniske og faglige formåen. Kravene til egnethed skal opstilles proportionalt i forhold til den konkrete opgave. I EU-udbud har Reno Djurs eksempelvis opstillet disse egnethedskriterier:

- Tilbudsgivere skal kunne dokumentere, at de kan stille en anfordringsgaranti på 10 % af årskontraktsummen, der står til rådighed for Reno Djurs i tilfælde af kontraktbrud (f.eks. for: Indsamling af affald, Kørsel med affald, Håndtering af farligt affald).
- Tilbudsgivere skal have en erhvervsansvarsforsikring.
- Tilbudsgivere skal have haft en årsomsætning på det område, som opgaven vedrører, på mindst 500.000 kr. (Kørsel med affald).
- Tilbudsgivere skal dokumentere erfaring med indsamling af dagrenovation og/eller genanvendelige materialer og mindst én reference for henholdsvis indsamling i spande/minicontainere i fast rute fra minimum 8.000 tømningssadresser.

Kravene til egnethed er især vigtige på opgaver, hvor svigt vil have store konsekvenser og/eller hvor der vil være store omkostninger og ulemper forbundet med genudbud og entreprenørskifte. Det gælder f.eks. indsamling af dagrenovation, der er en helt central kerneopgave for Reno Djurs med store konsekvenser ved svigt. For opgaver, hvor det modsat er relativt enkelt at skifte entreprenør/samarbejdspartner, kan der stilles lempeligere krav til egnethed.

For udbud under tærskelværdierne er der ikke de samme formelle krav til udelukkelse og egnethed. Her fastsættes kravene mere pragmatisk, men samtidig på grundlag af en vurdering af konsekvenser og risiko for eventuelle svigt.

Valg af frivillige udelukkelseskriterier og egnethedskriterier afhænger således i hvert enkelt tilfælde især af en konkret vurdering af konsekvenserne ved svigt samt omkostninger og ulemper forbundet med genudbud og entreprenørskifte. I vurderingen indgår også kontraktværdi, opgavens kompleksitet og antallet af egnede tilbudsgivere i markedet for at sikre effektiv konkurrence.

Princippet er således, at Reno Djurs ved valg af egnethedskriterier i hvert enkelt tilfælde vurderer konsekvenser ved svigt samt omkostninger og ulemper forbundet med genudbud og skift af samarbejdspartner og under hensyn til at skabe størst mulig konkurrence blandt egnede tilbudsgivere.

Tildelingskriterier

En ordregiver skal tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og skal identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af et af følgende tildelingskriterier:

- Laveste pris, hvor det alene er den konkrete tilbudspris, der er afgørende.
- Laveste omkostninger (hvor alle former for omkostninger inddrages, herunder priser og livscyklusomkostninger)
- Bedste forhold mellem pris og kvalitet. Her vurderes tilbuddet på grundlag af underkriterier som for eksempel kvalitative, miljømæssige og sociale aspekter. Kvalitet skal her forstås bredt som f.eks. standard for miljø, arbejdsmiljø, funktionalitet, holdbarhed, service m.v.

Det er en udbredt misforståelse, at kriteriet "laveste pris" indebærer, at ordregiver så er tilfreds med en lav kvalitet, blot prisen er den laveste. Tværtimod kan kriteriet anvendes, hvis man har klare ønsker om en høj standard for kvalitet (f.eks. hvis vi ønsker, at der skal anvendes lastbiler med den laveste forureningsgrad). Så kan vi skrive dette i udbudsmaterialet som et mindstekrav, der under alle omstændigheder skal overholdes. Her kan altså opnås den højeste miljøstandard på dette konkrete område, hvor kontrakten så tildeles tilbudsgiveren med den laveste pris. En meget præcis beskrivelse af den ønskede standard

for f.eks. miljø og arbejdsmiljø kan altså gøre det irrelevant at vægte disse kriterier yderligere og gør det samtidig betydeligt lettere at evaluere indkomne tilbud.

Ethvert krav har naturligvis en økonomisk konsekvens, der ofte ikke kendes på forhånd af ordregiveren. Der kan ligeledes være kvalitetsstandarder som ikke alle tilbudsgivere kan leve. F.eks. har Reno Djurs i dag markedets mest arbejdsmiljøvenlige skraldespand, men hvis vi i udbudsmaterialet havde beskrevet denne standard som mindstekrav, ville der kun have været én tilbudsgiver – og dermed ingen konkurrence. Derfor kan der være en fordel i at lade markedsaktørerne konkurrere også om disse andre kriterier, der giver incitamenter til innovation og højnelse af standarden. Anvendelse af tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” kan derfor være meget velegnet, når man ønsker konkurrence om specifikke kvalitetsforhold – f.eks. netop en arbejdsmiljøvenlig affaldsbeholder. Imidlertid skal ordregivere tænke sig godt om, når bedste forhold mellem pris og kvalitet vælges som tildelingskriterie. Dette skyldes, at udbudsreglerne er temmelig rigide og kræver en offentliggjort procentuel vægtning af underkriterier og evalueringsmodel, og fordi pointtildeling for miljø, arbejdsmiljø, kvalitet m.v. ikke altid lader sig evaluere så rationelt, som det forudsættes. For det første risikerer ordregiver ved vægtningsmodellen at skævvride proportionerne mellem værdien af en bestemt standard og den pris, der betales herfor. Hvis f.eks. en tilbudsgiver får point for miljøcertificering, omsættes dette som følge af vægtningen indirekte i en økonomisk pris, der måske ikke tilnærmelsesvis afspejler omkostningerne ved at være miljøcertificeret. For det andet er der et betydeligt subjektivt element i evalueringen, fordi tilbudsgivernes beskrivelser af egne fortræffeligheder på disse kriterier har forskellig form, belyser forskellige aspekter ved samme forhold samt ikke mindst kan være umulige at verificere. Det er ofte kun beskrivelsen i tilbuddet, der anvendes som grundlag for evalueringen.

I stort set alle udbud stiller vi krav til høje standarder for miljø, arbejdsmiljø og kvalitet, der er mere eller mindre specificeret i forhold til den konkrete opgave. Vi anvender i praksis både kriterierne laveste pris samt bedste forhold mellem pris og kvalitet. Senest ved beholderudbud har vi anvendt kriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvor f.eks. holdbarhed og arbejdsmiljø var udslagsgivende. I indsamlingsudbud blev anvendt laveste pris, da vi i dette udbud netop stillede meget høje mindstekrav til standarden for både miljø, arbejdsmiljø og service, der ville gøre yderligere konkurrence om disse forhold meningsløs. Det kunne vi gøre i dette udbud, fordi vi havde en klar formodning om, at flere tilbudsgivere kunne levere denne høje kvalitet uden uproportionale merpriser. Herudover kan anvendes optioner, hvor et konkret forhold prissættes af tilbudsgiver, og som vi så kan vælge at gøre brug af, hvis prisen synes attraktiv. Det har vi f.eks. gjort i spørgsmålet om drivmidler med optioner for anvendelse af HVO-diesel og eldrift.

Valg af tildelingskriterier afhænger således i hvert enkelt tilfælde især af en konkret vurdering af markedsaktørernes muligheder for at konkurrere på kvalitetsparametre, herunder om vi har stillet så klare krav til disse, at yderligere konkurrence om kvalitetsparametre er meningsløs. Endvidere indgår i vurderingen, at beskrivelse og evaluering skal være håndterligt og gennemsigtigt for både os og tilbudsgivere.

Princippet er således, at Reno Djurs ved valg af tildelingskriterier søger at tilfredsstille de overordnede politiske mål jf. den vedtagne affaldsplan. I hvert enkelt tilfælde vurderer vi herudfra vores mindstekrav til kvalitet i bred forstand, markedsaktørernes muligheder for at konkurrere på kvalitetsparametre samt gennemsigthed og håndterbarhed, ligesom det for konkrete forhold kan overvejes at anvende optioner.

Entrepriseopdeling i delkontrakter

I medfør af udbudslovgivningen skal vi altid foretage en vurdering af, om en kontrakt kan opdeles i delkontrakter (f.eks. kvantitativt eller geografisk), men der er ikke en pligt til at

opdele. Hvis kontrakten *ikke* opdeles i delkontrakter, skal man oplyse om baggrunden herfor i udbudsmaterialet.

Opdeling af udbud i flere mindre entrepriser giver flere markedsaktører mulighed for at deltage og kan dermed øge konkurrencen og kan reducere risiko for monopoldannelse. Der kan endvidere være en fordel ved at kunne benchmarke entreprenører mod hinanden i driftsfasen. Opdeling komplicerer imidlertid udbudsprocessen, og den efterfølgende administration af flere entreprenører er mere ressourcekrævende. Endvidere er der risiko for at eventuelle stordriftsfordele fortabes.

På dagrenovationsområdet var opgaverne tidligere opdelt i fem entrepriser: Indsamling af restaffald/genanvendelige materialer i Nord/Øst, Nord/Vest, Syd/Øst og Syd/Vest og én entreprise for kuber/nedgravede beholdere. Dette er ved seneste udbud af en ny renovationsordning ændret til en entreprise på hele Djursland for hver af de tre beholdere i ordningen samt en kranentreprise. I disse udbud kunne tilbudsgiverne give rabat ved tildeling af en eller flere entrepriser. Ved opgaver med afsætning af affald har Reno Djurs sædvanligvis ikke opdelt entrepriserne, men har kun en samarbejdspartner for hver affaldsfraktion.

Valg af opdeling i delkontrakter afhænger i hvert enkelt tilfælde af en konkret vurdering og afvejning af muligheden for økonomiske stordriftsfordele, økonomi ved administration samt sikring af, at opgaven har et passende volumen for at skabe fornøden interesse og konkurrence.

Princippet er således, at Reno Djurs ved valg af opdeling i delkontrakter i hvert enkelt tilfælde søger at skabe størst mulig konkurrence blandt egnede tilbudsgivere og under hensyn til muligheden for økonomiske stordriftsfordele og økonomi ved administration.

Kontraktperiode

En lang kontraktperiode giver potentielt en længere afskrivningsperiode for materiel og dermed lavere priser, ligesom entreprenøren kan langtidspanlægge. Lange kontraktperioder er særlig relevante, hvis der kræves nyt udstyr med høje investeringer, f.eks. nye biler med seneste teknologi for lav forureningsgrad. Endvidere giver lange kontrakter mulighed for at Reno Djurs og entreprenøren kan koordinere administrative systemer og giver bedre grobund for at skabe gode relationer samt større ansættelsestryghed for entreprenørens personale. For lange kontraktperioder reducerer imidlertid konkurrencen, der tilsammen med proportionalitetsprincippet indebærer, at kontrakter som udgangspunkt ikke må være meget lange, med mindre meget klare effektivitetshensyn taler for det. Der kan opnås en potentiel effektivitetsgevinst ved at give mulighed for forlængelse af aftalen i f.eks. tre år, såfremt der er tilfredshed med samarbejdet, herunder som følge af entreprenørens større incitament til at leve op til kontraktvilkårene.

På dagrenovationsområdet og for kørsel med affald og andre EU-udbud er det normalt med kontraktperioder på 4 – 5 år, evt. med optioner for forlængelse i 2-3 år, og det er da også det Reno Djurs sædvanligvis har valgt. I et tidligere udbud af dagrenovation blev der valgt en kontraktperiode på 2 år med mulighed for forlængelse i op til 2 år, fordi det skulle være muligt at indføre en ny dagrenovationsordning inden for en kortere årrække. Når kontraktperioden således gøres kortere end normalt, skal det overvejes, hvilke investeringer entreprenørerne pålægges. I indsamlingsudbuddet for en ny renovationsordning afholdt i 2021 var kontraktlængden 6 år med mulighed for forlængelse i 2 år, bl.a. fordi entreprenøren her skulle investere i nye dobbeltkammerbiler med meget høje tekniske krav og med generelt høje basisomkostninger, der skal afskrives over kontraktperioden.

I en række af de afsætningsaftaler, der ikke omfattes af EU-udbud, har Reno Djurs typisk valgt en indledende uopsigelsesperiode på mindst et år, og herefter løbende med en opsigelsesfrist på et halvt år. Det gælder f.eks. jern og metal og tøj/tekstiler, hvor entreprenørerne også stiller containere til rådighed og dermed har foretaget investeringer heri. Aftalernes varighed afhænger her af det konkrete samarbejde og markedssituationen på området.

Valg af kontraktperiode afhænger i hvert enkelt tilfælde af en konkret vurdering og afvejning af omfanget af investeringer for entreprenøren, opstarts- og transaktionsomkostninger ved entreprenørskifte (hos både entreprenøren og Reno Djurs), om der er tale om EU-udbud og om der er særlige forhold, der taler for en bestemt kontraktperiode.

Princippet er således, at Reno Djurs ved valg af kontraktperiode i hvert enkelt tilfælde afvejer mulighederne for jævnlig teknologisk udvikling og hyppig markedsafprøvning med behovet for investeringer og afskrivninger, opstarts- og transaktionsomkostninger og et højt kvalitetsniveau gennem relationer med entreprenøren, så der på lang sigt opnås den ønskede kvalitet til de lavest mulige omkostninger.

Fordeling af risiko, hvor opgaven er uforudsigelig

I enhver opgave, der rækker ind i fremtiden, er der en række usikkerheder om forudsætninger, og der kan opstå uforudsigelige forhold. I forbindelse med udformning af udbudsvilkårene er det derfor vigtigt at søge at identificere de områder, hvor opgaven ikke er forudsigelig og træffe beslutninger om strategisk fordeling af risiko. Uforudsigelige forhold ved indsamling af affald kan f.eks. være nye lovkrav til kildesorteringen i entrepriseperioden, prisudvikling på brændstof og lønninger, ændring af de anvendte modtageanlæg i entrepriseperioden, borgernes valg af ordning. Visse usikkerheder og risici kan der tages højde for ved f.eks. standardiserede indeksreguleringer, optioner og priser på stipulerede ydelser.

Grundlæggende kan det som følge af tilbudsgiveres risikoaversion og den hertil hørende risikopræmie (det forhold, at entreprenøren tager sig betalt for at tage en risiko) være en fordel, at det er den offentlige part (Reno Djurs), der overvejende påtager sig udefrakommende risici, som hverken entreprenøren eller kommunen har indflydelse på. Men en del usikkerheder har også entreprenøren indflydelse på. Det gælder f.eks. i spørgsmålet om risiko for strejker blandt entreprenørens eget personale, hvor der i affaldsbranchen er en vis "kamp" om risikodelingen. De private entreprenører ønsker, at alle strejker defineres som force majeure, og dermed ikke kan udløse sanktioner. Argumentet er, at de ansatte skraldemænd kan udnytte kontraktens trussel om bod og ophævelse opportunistisk til at kræve højere løn og bedre vilkår, fordi en strejke vil ramme entreprenøren hårdt – også selvom en strejke er overenskomststridig. Imidlertid kan entreprenøren med rimelighed betragtes som én organisation, hvor forhold internt i organisationen, der bevirker, at en ydelse ikke leveres kontraktmæssigt, ikke bør indebære frafald af sanktionsmuligheder. Endvidere har entreprenøren indflydelse på organisationen, herunder de ansattes loyalitet. Det taler for, at sanktionsmuligheden ved interne strejker fastholdes. Imidlertid kan denne bestemmelse på f.eks. dagrenovationsudbud føre til, at potentielle markedsaktører ikke ønsker at give tilbud.

En mulighed i opgaver, der er meget uforudsigelige eller indeholder mange uforudsigelige forhold (udover varierende omfang i opgaven, der kan ske gennem ændringsklausuler eller ved rammeaftaler), er at udbyde opgaven som et innovationspartnerskab eller at indbygge "partnerlignende vilkår", hvor der åbnes for løbende justeringer/ændringer af opgaveløsningen og deling af ekstra omkostninger eller gevinster ved sådanne justeringer. Sådanne typer af vilkår forudsætter normalt, at der kan være tillid mellem parterne, og at denne tillid ikke misbruges. Der er både muligheder og udfordringer ved sådanne modeller.

Princippet er således, at Reno Djurs søger at fordele risiko på en måde, der samlet set giver den lavest mulige risikopræmie og således at risici, der kan påvirkes af entreprenøren selv, giver entreprenøren de størst mulige incitamenter til at forebygge sådanne risici.

Forpligtelser vedr. personale og samfund

I opgaver, der vedvarende i kontraktperioden benytter fast personale til alene denne konkrete opgave, kan det være særlig relevant at overveje, hvilke personalemæssige forpligtelser, der skal påhvile entreprenøren. Dette gælder f.eks. for arbejdsmiljø, men gælder også for øvrige generelle ansættelsesvilkår. Opgaver hos Reno Djurs, hvor dette er relevant, er f.eks. indsamling af dagrenovation, kørsel med affald og tømning af bundfældningstanke.

Optimering af tryk for personale og sikring af gode ansættelsesvilkår kan tilgodese et overordnet samfundsmæssigt ansvar ved f.eks. at modvirke social dumping og kan også øge kvaliteten af opgavevaretagelsen, f.eks. gennem kontinuitet og medarbejdertilfredshed. Imidlertid kan konkurrenceeffekten og effektiviteten i opgaveløsningen begrænses gennem flere bindinger.

Vi stiller f.eks. i indsamlingskontrakter krav om, at entreprenøren er forpligtet til at sikre, at ansatte som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. Vi stiller normalt ikke krav om overtagelse af medarbejdere, men gør opmærksom på, at virksomhedsoverdragelsesloven muligvis finder anvendelse. I opgaver om afsætning af affald kræves typisk, at der kan dokumenteres ordentlige forhold for miljø og arbejdstagere i hele kæden fra modtageanlægget til materialet genanvendes. Dette er dog for visse affaldstyper (især plast og tekstiler), der går gennem mange led i mange lande, kun praktisk muligt i begrænset omfang. For ikke at eksportere miljø- eller arbejdsmiljøproblemer i forbindelse med afsætning af affald, stiller vi normalt krav om, at sortering af fraktionerne skal ske på anlæg inden for EU/EØS, og de udsorterede fraktioner skal afsættes til materialegenanvendelse på certificerede anlæg inden for EU/EØS.

Princippet er således, at Reno Djurs altid kræver lovgivningen overholdt. Samtidig søges det at modvirke social dumping bl.a. gennem overholdelse af normale arbejdsvilkår i Danmark for opgaver, hvor der er fast personale beskæftiget på den udbudte opgave. For afsætning af affald kræves ordentlige miljø- og arbejdsmiljøforhold i hele kæden til affaldet genanvendes, herunder gennem anvendelse af anlæg i EU/EØS. Vilkårsoverholdelsen søges dokumenteret i videst muligt omfang.

6 Kontraktteoretiske overvejelser

Graden af viden, mål og tillid – Principal-Agentteori

Principal-agent teorien er en økonomisk inspireret teori, der tager udgangspunkt i relationen mellem en principal og en agent. En principal vil have en agent til at udføre et stykke arbejde, men agenten sidder inde med viden om, hvordan opgaven bedst kan udføres. I et udbudsperspektiv eksisterer der principal-agentrelationer mellem bestilleren og entreprenøren.

Det er teoriens antagelse, at både principalen og agenten handler **rationelt og egennyttmaksimerende**, og at de har delvist **modstridende interesser og mål**. Derfor vil agenten ikke altid handle i principalens interesse.

Relationen mellem principalen og agenten er endvidere karakteriseret ved asymmetrisk information, fordi **agenten kan skjule information og sine handlinger for principalen**. På dette grundlag bliver det vigtigt for principalen at etablere en ramme om løsningen af opgaven, der vil anspore agenten til at opfylde principalens ønsker. Teorien anbefaler, at dette kan ske ved:

- At indgå kontrakter mellem principalen og agenten, der specificerer agentens ydelse.
- At etablere incitamenter til at overholde kontrakten i form af belønninger for korrekt adfærd og sanktioner for forkert adfærd, sådan at agenten finder det i sin egen interesse at udøve korrekt adfærd, der er i overensstemmelse med principalens ønsker.
- At principalen etablerer systemer for på lettest mulig måde at kontrollere agenten for at kunne afdække og dokumentere såvel korrekt som afvigende adfærd.

Kravspecifikationer

I udbudsmaterialer beskrives den ydelse, man som ordregiver ønsker, og der stilles en række krav til den faglige og brugerrettede kvalitet. Den faglige kvalitet har fokus på professionelle krav og vedrører f.eks. krav til miljø og arbejdsmiljø. Den brugerrettede kvalitet er mest relateret til borgeren og dennes oplevelse af kvaliteten og vedrører f.eks. valgfrihed og service. I en offentlig forsyningsvirksomhed som Reno Djurs, stilles der ganske specifikke krav til den faglige kvalitet i form af den generelle offentligretlige regulering, den omfattende detailregulering af affaldssektoren og i form af politiske ønsker.

Væsentlige forhold ved opgaven overfor brugerne (den brugerrettede kvalitet) kan specificeres rimeligt præcist og på en måde, så der er sammenhæng mellem entreprenørens indsats og den oplevede service.

Andre krav i udbudsmaterialet har at gøre med den faglige kvalitet af ydelsen, der ikke umiddelbart registreres eller opfattes som et gode af brugerne, men som f.eks. har betydning for driftssikkerhed, miljøforhold og arbejdsmiljøforhold. En række af disse krav kan både specificeres rimeligt præcist og måles. Det er f.eks. krav til antal og typer af indsamlingsbiler og indsamlingsbilers forureningsniveau, hvor ordregiveren må tage stilling til en ønsket miljøstandard.

Faglige mål, der lader sig specificere, men er vanskeligere at måle og kontrollere i praksis forekommer også. Et eksempel er vedligeholdelsen af bilerne, der har betydning for såvel driftssikkerhed som miljø. Hvis vedligeholdelsen ikke lever op til fastsatte krav, vil den ønskede virkning af at anvende (og betale ekstra for) en høj miljøstandard for motorer/særlige drivmidler ikke opnås.

To typer af kontrakter

Teoretisk kan der skelnes mellem to typer af kontrakter: 1) den klassiske kontrakt med hårde dimensioner og 2) den relationelle kontrakt med bløde dimensioner.

I den klassiske kontrakt er detaljeringsniveauet højt, og er fastlagt i kravspecifikationen. Formålet er at opnå et bestemt produkt eller ydelse, der vil være umiddelbart genkendeligt for bestilleren (Reno Djurs). Der er tale om outputkontrol, hvor bestilleren kan måle, om ydelsen er leveret. Der overlades færrest mulige initiativmuligheder til leverandøren, og tilid er i princippet ikke nødvendig.

I den relationelle kontrakt er det omvendt erkendt, at ikke alle krav kan specificeres på forhånd, og en del af arbejdet med at udvikle og levere en given ydelse må overlades til entreprenøren. Det vil være for omkostningsfuldt at skrive en detaljeret kontrakt, hvorfor detaljeringsniveauet er lavere. Kontrakten er her ramme om dialog for levering af ydelsen, og der

er mere tale om proceskontrol end om kontrol af, om specifikke mål er overholdt. Den relationelle kontrakt forudsætter en høj grad af tillid. Nogle punkter vil kræve forhandling eller afklaring midt i kontraktperioden.

De hårde og bløde dimensioner i kontrakterne kan betragtes som yderpunkterne på et kontinuum, hvor de hårde dimensioner kan fremkomme, fordi det ganske enkelt er muligt at specificere opgaven helt præcist og der ikke er tvivl om den ønskede standard.

I praksis kan en kontrakt indeholde både hårde og bløde dimensioner, ligesom der kan være forskellige grader af de enkelte dimensioner. Dette gælder også for kontrakter udformet i et principal-agent perspektiv med ringe grad af tillid, men hvor visse dele i en opgave ikke kan specificeres. Forholdet kan illustreres således:

	Klassisk kontrakt Ringe tillid - eller tillid ikke nødvendig Hårde dimensioner (Principal-Agent)	Kontrakter udformet relationelt Tillid - nødvendig Bløde dimensioner
Muligt at opstille objektive og verificerbare mål i dele af en kontrakt	1) Succesfuld kontrakt på disse dele. Ringe grad af innovation i selve kontrakten.	2) Giver (unødig) usikkerhed om ønsket kvalitet, men mulighed for succes, hvis tillid ikke misbruges. Mulighed for innovation gennem selve kontrakten.
Vanskeligt eller umuligt at opstille objektive og verificerbare mål i dele af en kontrakt	3) De dele, der ikke kan måles, vil medføre utilstrækkelig opfyldelse, medmindre entreprenør ser egne fordele i at opnå det ønskede mål (f.eks. omdømme).	4) Succesfuld kontrakt, hvis tillid ikke misbruges. Mulighed for innovation gennem selve kontrakten.

Udfordringen for Reno Djurs er dermed at udforme kontrakter, og at udvikle en incitamentstruktur, der tager højde for grundantagelserne i bl.a. principal-agentteorien.

Hvor det er muligt, beskrives opgaven entydigt, og der indarbejdes klare kvalitetskriterier samt f.eks. mulighed for bonus og bod, hvor dette vurderes hensigtsmæssigt. Det gælder bl.a. kontrakter om indsamling af dagrenovation. Disse kontrakter er meget omfattende og detaljerede og rummer en række krav til både den brugerrettede og faglige kvalitet, som vi måler opfyldelse af.

De fleste af Reno Djurs' kontrakter er udformet som klassiske kontrakter med overordnet hårde dimensioner/krav. Udvikling og innovation sker overvejende i forberedelsesfasen af udbud, idet udbudsmaterialet typisk i sig selv afspejler den ønskede udvikling og innovation. F.eks. indarbejdes krav til nye forureningsbegrænsende motorer og /eller drivmidler i takt med at disse udvikles på markedet, og krav til anvendelse af IT-teknologi ved data-overførsel mellem entreprenører og Reno Djurs følger løbende den teknologiske udvikling.

For afsætning af visse affaldstyper er der mere overordnede (faglige) krav, hvor det samtidig er mere udfordrende at verificere kontraktens overholdelse. Det gælder især de affaldstyper, der eksporteres og afsættes gennem flere led på det udenlandske marked.