

Handläggare
Andreas Wennerberg
08-508 87 512**Till**
Trafiknämnden
2023-03-23

Årsavtal för vinterväghållning och gaturenhållning av Farsta och Skarpnäck. Upphandling

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner upphandling av årsavtal för vinterväghållning och gaturenhållning av Farsta och Skarpnäck till ett värde om cirka 325 miljoner kronor samt ger kontoret i uppdrag att genomföra upphandlingen och teckna avtal inom ramen för föreliggande beslut.

Gunilla Glantz
FörvaltningschefBengt Stenberg
AvdelningschefJarina Edlund
Enhetschef

Sammanfattning

Trafikkontoret upphandlar leverantörer som utför vinterväghållning och gaturenhållning. Föreliggande tjut avser gatudrift av gatumark inom ett kontraktsområde som utgör stadsdelsområdena Farsta och Skarpnäck. I arbetet med att ta fram underlag för kommande upphandling avser trafikkontoret anpassa kravställningar efter de nuvarande och kommande utmaningar staden står inför.

Centralt för upphandlingen är att fokusera på val av ersättningsmodell med mål att hitta en balans mellan kostnadseffektivitet och kvalitet. Kontraktstiden är sju (7) år om samtliga förlängningsoptioner nyttjas.

Dagens värde inklusive samtliga förlängningsoptioner för upphandlingen uppgår till cirka 325 miljoner kronor. Det uppskattade värdet är osäkert med anledning av den volatila ekonomiska omvärldssituationen.

Trafikkontoret föreslår att trafiknämnden beslutar om upphandling av årsavtal för vinterväghållning och gatuhållning av Farsta och Skarpnäck.

Bakgrund

Föreliggande tjänsteutlåtande avser upphandling av vinterväghållning och gatuhållning. Vinterväghållning utgörs exempelvis av halkbekämpning, snöröjning och sopsaltning. Sopsaltning är en metod där maskiner med vals borstar bort snö och is och därefter sprider lake på gång- och cykelbanor för att skapa barmarkslignande förhållanden året om. Gatuhållning innebär åtgärder som renhållning, skräpkorgstömning och omhändertagande av större skräp och föremål. Hädanefter kommer vinterväghållning och gatuhållning att benämnas som gatudrift.

Upphandlingen avser gatudrift av ytor som i detaljplan är reglerad som gatumark inom kontraktssområde Farsta och Skarpnäck. Dessa områden utgörs väsentligen av områdesindelning av stadsdelsnämnderna för nämnda områden.

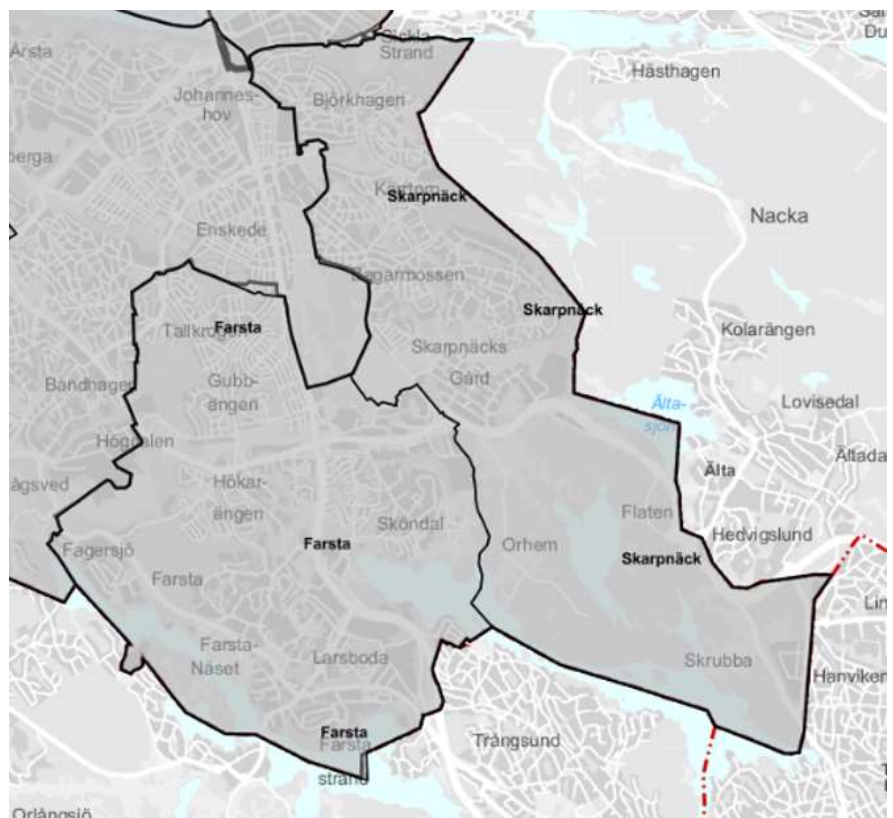


Bild 1. Grå nedtonad kartbild av områdesindelningar av Farsta och Skarpnäcks stadsdelsnämnder.

Härutöver har trafikkontoret tretton (13) kontrakt för gatudrift. Kontraktsområdena för de kontrakten utgörs också huvudsakligen av områdesindelningar för respektive befintliga stadsdelsnämnder. Undantag från det är tre kontrakt vars kontraktsområde går igenom i stort sett samtliga stadsdelsnämnders områdesindelningar. De tre kontrakten utgörs av stadens trafikleder och prioriterade cykelstråk.

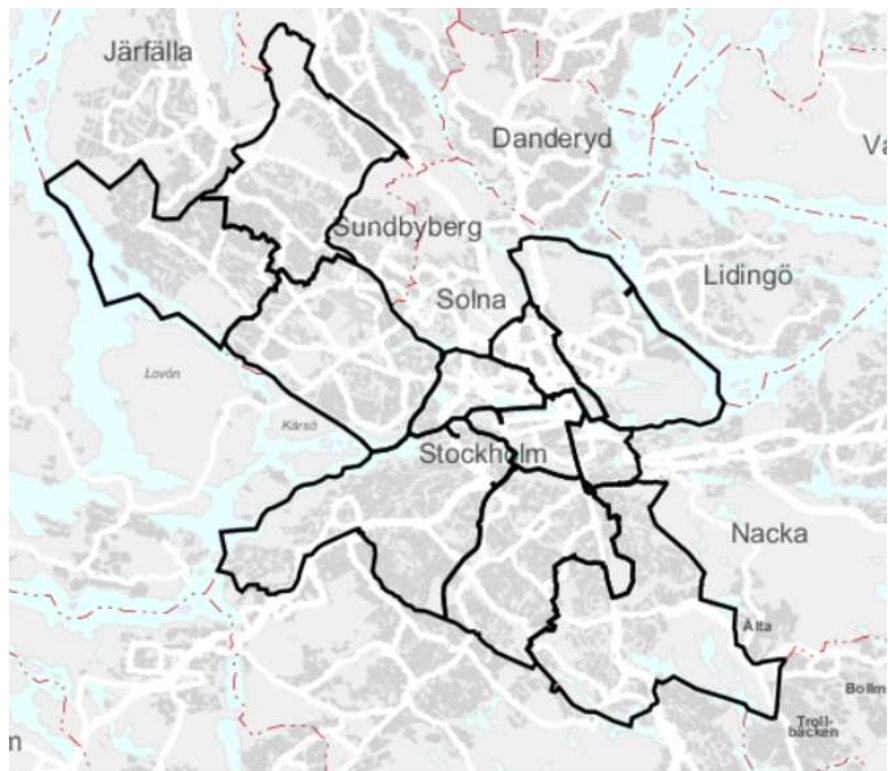


Bild 2. Grå nedtonad kartbild av områdesindelningar (med undantag av trafikleder och prioriterade cykelstråk) av trafikkontorets kontrakt för gatudrift.

Förevarande kontrakt löper ut den 31 augusti 2024 om förlängningsoption inte nyttjas.

Skälen till att genomföra en ny upphandling kommer att utvecklas och i följande stycke anges de sammanfattande skälen.

Det huvudsakliga skälet till att kontraktet behöver upphandlas på nytt är att implementera en ersättningsmodell som gör det enklare att förutsäga och budgetera trafikkontorets kostnader för avtalet. Det nuvarande kontraktets ersättningsmodell, som innehåller en stor andel rörlig ersättning, har inneburit att det ekonomiska utfallet varierat kraftigt efter osäkra väderförhållanden. Härutöver föreligger allmänna skäl till att inom ramen för en ny upphandling

förbättra kravställning i syfte att avancera i uppfyllandet av stadens klimatmål och i stort förbättra kontraktsskrivningar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom trafikkontoret.

Upphandling

Upphandlingens innehåll

Upphandlingens innehåll består av gatudrift av ytor som i detaljplan är reglerad som gatumark inom kontraktssområde Farsta och Skarpnäck.

Det befintliga kontraktet trädde i kraft 1 september 2021.

Mål och syfte

Trafikkontorets mål är att upphandla ett kontrakt med tydliga resultatbeskrivningar med en hållbar ersättningsmodell för utförda arbeten. Det finns olika sätt att uppnå det målet och beskrivs nedan.

Metod vid upphandling av tjänst

Trafikkontoret har väsentligen två typer av metoder för upphandling av gatudrift. Härutöver har trafikkontoret huvudsakligen två modeller för ersättning. Inledningsvis kommer de två nuvarande typerna av metoder att redogöras för och därefter kommer två befintliga ersättningsmodeller att redogöras för. Slutligen kommer resonemang att föras beträffande metod för upphandling och val av ersättningsmodell.

13 av 14 kontrakt för gatudrift vid trafikkontoret har använt en metod som innebär att i detalj beskriva hur en tjänst ska utföras. Med det innebär att trafikkontoret på ett tydligt sätt angett på vilket sätt, hur och när arbeten ska utföras inom ramen för upphandlingarnas innehåll. Trafikkontoret beskriver exempelvis att ytor ska vara rena och fria från skräp. För att uppnå det resultatkravet anges det i en tabell när i tid, hur ofta och med vilken metod som ska utföras. Det innebär att trafikkontoret exempelvis föreskriver att Hantverkargatan och Fleminggatan, både på körbana och gångbana, ska sopas med maskin varje dag. Härutöver föreskrivs även att alla skräpkorgar på nämnda gator ska tömmas varje dag före klockan 09.00. Leverantören ska därför utföra specifika metoder i enlighet med en fastställd frekvens.

I förevarande kontrakt för gatudrift inom Farsta och Skarpnäck har trafikkontoret använt en annan metod för att beskriva det resultat som fastställts. Den metoden kallas för funktionsupphandling och innebär att trafikkontoret beskriver ett resultat som leverantören ska uppnå. Leverantören får därför avgöra på vilket sätt resultatet ska uppnås på. En funktionsupphandling är inte ett upphandlingsförfarande utan det är en metod för att skapa förutsättningar för leverantörer för innovation och utökning av konkurrens. Syftet med den metoden är att efterfråga ett resultat utan att föreskriva en specifik lösning. Det ökar möjligheten för innovativa lösningar.

Trafikkontoret har kombinerat den metoden med viss reglering av utförandet. Exempelvis har trafikkontoret föreskrivit att arbeten ska utföras under en bestämd tid på dygnet och att när en leverantör snöröjer ska den i samma utförande genomföra halkbegränsande åtgärder. Ett nytt utförandekrav är skräpkorgstömning som innebär att leverantören ska tömma skräpkorgar på signal när en sensorer i varje skräpkorg meddelar att skräpkorgen börjar bli uppfylld.

I den här upphandlingen avser trafikkontoret tillämpa den sistnämnda metoden vid beskrivning av resultat med vissa utförandekrav. Leverantören får det fulla resultatansvaret och trafikkontoret hänvisas till att säkerställa att det blir som överenskommet genom kravställning, samverkan, uppföljning och kontroll. Trafikkontoret kommer komplettera resultatbeskrivning med vissa startkriterier för när insatser ska utföras och ställa krav på samverkan och löpande dialog i syfte att trafikkontorets mål och resultatbeskrivning uppnås.

Ersättningsmodell

Trafikkontoret har väsentligen två ersättningsmodeller för gatudriftskontrakt. En modell innebär att leverantören ersätts med fast pris för merparten av arbetet med en rörlig ersättning vid snöröjning. Den andra modellen innebär att leverantören får ersättning för en garanterad mängd arbete och därefter rörlig ersättning för allt arbete över den garanterade mängden. Generellt sett är trafikkontorets behov alltid större än den garanterade mängden arbete vilket innebär att ersättningsmodellen har karaktären av löpande ersättning utefter behov.

Den förstnämnda ersättningsmodellen är relativt förutsebar eftersom trafikkontoret kan budgetera utefter vad den fasta ersättningen uppgår till med ett visst påslag för rörlig ersättning när snöfall

inträffar. En nackdel för leverantörer med rörlig ersättning vid snöröjning är att deras fasta utgifter inte täcks vid en mild vinter.

Det har resulterat att flera leverantörer har vid anbudslämnande placerat större andelar av sina kostnader för snöröjning i poster som har fast ersättning. En följd av det är att leverantörer har lämnat lägre pris för snöröjning och högre pris för gatuhållning och halkbekämpning. På så vis blir leverantören garanterat ersatt för deras fasta utgifter för snöröjning.

Den andra ersättningsmodellen, som väsentligen har karaktären av endast rörlig ersättning, leder till att trafikkontorets kostnader skiftar beroende på hur behovet av insatser ser ut. Generellt sett är insatser kopplade till gatuhållning enklare att beräkna behovet för. Det som är utmanande med ersättningsmodellen är att uppskatta behov av halkbekämpnings- och snöröjningsinsatser. Vid en mild vinter blir behovet av nämnda insatser lägre och vid en mer aktiv vinter ökar behovet. Det blir en utmaning för trafikkontoret att uppskatta en budget med en helt rörlig ersättningsmodell eftersom trafikkontorets faktiska ekonomiska utfall då varierar kraftigt utifrån oförutsebara väderleksförhållanden.

Sammanfattning av både metod och ersättningsmodell

Trafikkontoret står inför utmaningen att välja en metod där anbudslämnare ges utrymme att lämna innovationsrika och konkurrenskraftiga förslag på hur arbetet ska utföras. Parallellt med det behöver trafikkontoret fortsättningsvis i kravställningen föreskriva vissa utförandekrav. Fördelen med att upphandla ett resultat, istället för att trafikkontoret ska föreskriva i detalj hur arbetet ska utföras, är att det ger ökade möjligheter för innovation, breddar konkurrensen och skapar möjlighet för dynamiska frekvenser. Motsatsvis blir en detaljerad beskrivning av hur och när arbete ska utföras en begränsning av ovan nämnda fördelar. Det utförs i regel insatser i onödan som skapar dyrare kontrakt, mer buller i staden och generellt sätt ett ineffektivt utförande.

För- och nackdelar beträffande val av ersättningsmodell beror på hur risker i upphandlingens innehåll fördelas mellan trafikkontoret och leverantör. Vid fast ersättning ökar generellt sett risken för leverantörerna eftersom leverantören tar risken för oväntade händelser (mer arbete för samma ersättning). En nackdel för trafikkontoret är att kontrakten kan bli dyrare över tid eftersom leverantören gör ett riskpåslag. En fördel är att det skapar incitament för leverantören att arbeta effektivt och sänka kostnaden med nya metoder. Val av fast ersättningsmodell ställer högre krav

på att trafikkontoret utarbetar tydligt och kalkylerbart förfrågningsunderlag.

Vid rörlig ersättning fördelas en betydligt större risk på trafikkontoret eftersom oförutsebara händelser och ökat behov leder till en högre kostnad som trafikkontoret ska ersätta leverantören för. Vidare blir ekonomiska resultat skiftande utefter oförutsebara väderleksförhållanden. Vidare ställer det högre krav på trafikkontoret att kontrollera och styra kostnader och insatser. En fördel för leverantören är att med rörlig ersättning skapar det incitament att utföra mer arbete eftersom det ger högre ersättning över tid och bättre kvalitet.

I valet mellan olika ersättningsmodeller ser trafikkontoret det som prioriterat att kostnaderna för det nya avtalet i hög grad ska vara möjliga att förutsäga och budgetera i förväg trots osäkra väderförhållanden. Därmed föreslås att det nya avtalet innehåller en hög grad fast ersättning och få rörliga poster.

Strategi

Upphandlingarna sker enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen överstiger tröskelvärdet.

Behovs- och marknadsanalys

Trafikkontoret har en löpande dialog med befintliga leverantörer för gatudriftverksamheten. I de dialogerna utvärderas nuvarande verksamhet. Det kan exempelvis handla om behov av flexibilitet för gatuhållningsinsatser och högre ställda miljö- samt klimatkrav.

Trafikkontoret arbetar aktivt för att minska utsläpp och för att uppnå stadens klimatmål, till exempel att staden ska vara fossilfri 2030. Därför kommer trafikkontorets leverantörer successivt behöva byta ut maskinparken till både fossil- och emissionsfria maskiner. I dagsläget bedömer trafikkontoret att tillgången till fossilfria driftmaskiner varierar. Miljövänligare fordon finns tillgängligt för enklare arbeten såsom skräpkorgstömning, manuella- och vissa maskinella renhållningsinsatser. Snöröjning och halkbekämpningsinsatser erfordrar dock tyngre fordon som inte ännu finns tillgängliga i utsläppsfria modeller. Ett tyngre fordon behöver exempelvis kunna utföra snöröjningsarbete under flera timmar. Det under förutsättning att ett snöfall inte är ihållande under längre tid. Ett emissionsfritt fordon klarar i dagsläget inte av att arbeta under den tiden utan batteribyte och laddning.

Trafikkontoret utvärderar dock löpande situationen och bevakar marknaden för fossil- och emissionsfria maskiner.

Beträffande konkurrens och antal leverantörer på marknaden är det få leverantörer som bedriver gatudriftverksamhet i den skala som kontrakten uppgår till. Gatudriftverksamhet är ur ett företagsperspektiv en högriskverksamhet med små marginaler och kontrakten kräver omfattande resurser hos leverantörerna. Mot bakgrund av hur marknaden ser ut i nuläget uppskattar trafikkontoret få in två till fyra anbud.

Kontraktstid

Trafikkontoret arbetar med att ta fram högt ställda miljökrav som samtidigt är anpassade efter marknaden och är uppnåbara. Vid bestämmandet av kontraktstid ämnar trafikkontoret att välja mellan flera olika alternativ. Om marknaden utvecklas och möjliggör att staden kan ställa högre miljökrav kan trafikkontoret komma att inte nyttja förlängningsoptioner för att ändra kravställning. Samtidigt är det en förutsättning för leverantörer vid investering av exempelvis miljövänligare fordon och metoder att lämna anbud på kalkylerbara upphandlingar. Leverantörer räknar ofta på längsta möjliga kontraktstid. Staden har satt upp mål för att vara en fossilfri stad och emissionsfri innerstad till och med år 2030. Det här kontraktet fortgår efter år 2030 om samtliga förlängningsoptioner nyttjas. Trafikkontoret behöver därför utreda möjligheten till att ställa krav på att kontraktet är fossilfritt till den sista förlängningsoptionen. Ett alternativ kan vara att sänka kontraktstiden för att avsluta kontraktet före år 2030 i syfte att upphandla ett nytt kontrakt med utgångspunkt i en mer utvecklad marknad med miljövänligare metoder och arbetsmaskiner. På så vis kan kontraktskraven avseende miljö och klimat bli högre ställda i ett nytt kontrakt.

Nedan redovisas planerad kontraktstid. Tiderna kan komma att justeras inför den faktiska upphandlingen.

Kontrakt

Start	1 september 2024
Slut	31 augusti 2027
Förlängningsoption 1	1 september 2027
Förlängningsoption 2	1 september 2029
Förlängningsoption 3	1 september 2030

Ekonomi

Kontraktets beräknade sammantagna värde inklusive förlängningsoptioner grundar sig på befintlig budget för förevarande kontrakt. Det faktiska värdet kan variera beroende på behov och i övrigt mot bakgrund av en volatil världsekonomi där indexering skiftar. Trafikkontoret estimerar att upphandlingar anpassade efter behov av bättre kvalitet och högre ställda miljökrav är kostnadsdrivande. Mot den bakgrunden anser trafikkontoret att det påverkar osäkerheten i prognos för värdering av kommande upphandling.

Nedan återges beräknat värde grundat på befintliga mängder för kontraktet med utförd indexering år 2022.

Om samtliga förlängningsoptioner nyttjas blir kontraktstiden sju (7) år. Utifrån det befintliga värdet för nuvarande kontrakt inklusive samtliga förlängningsoptioner, beräknas Farsta Skarpnäck uppgå till ett värde om cirka 325 miljoner kronor.

Slut