



Analys gällande kostnader för avfallsinsamling i egen regi

Författad och framtagen av:
Mats Cronqvist
Johan Dahlgren
Jonas Selander-Lyckeberg

Tillsammans för världens
mest hållbara stad



STOCKHOLM
VATTEN
OCH AVFALL

Innehåll

1. Inledning	2
2. Frågeställning	2
3. Avgränsning	2
4. Analys	3
Val av jämförelseområde	3
Jämförelseområde 1	3
Jämförelseområde 2	5
SWOT-analys	5
Ekonomiskt utfall	5
Fastighets- och lokalkostnader	6
Energikostnader	6
Förvaltningskostnader	6
Personalkostnader	6
Avskrivningar och finansiella poster	7
Uppstartskostnader	7
• Administrativa upphandlingskostnader	7
• Administrativa uppstartskostnader	7
• Fordon	7
• Uppställningsytor och kontor	8
5. Jämförelse av ekonomiskt utfall	8
6. Överväganden	9
7. Konklusion	12
8. Ställningstagande	14
9. Bilagor	16
Bilaga 1	16

1. Inledning

Stockholm Avfall AB utför de uppgifter som enligt miljöbalken och andra författningar gäller för staden i fråga om insamling och omhändertagande av kommunalt avfall.

Avdelning Avfall är indelad i fem verksamhetsenheter samt en stabsenhet. Insamling av avfall ingår i två av enheternas ansvar; Insamling samt Återvinning. Båda enheterna upphandlar idag all insamling och behandling för samtliga¹ avfallsslag.

Insamlingsenheten förvaltar i dagsläget ett 20-tal avtal för insamling och transport av avfall.

Insamling av avfall från behållare till mobil sopsug sker för hela staden i ett avtal då det finns förhållandevis litet antal behållare samt att det krävs specialfordon för denna typ av insamlingssystem.

Avseende insamling av det kommunala avfallet exklusive grovavfall och farligt avfall, är staden indelad i elva upphandlingsområden, vilka också utgör en geografisk avgränsning av avtalens omfattning. I majoriteten av områdena är det pumpbara avfallet upphandlat avskilt från övrigt avfall i separata avtal.

Denna analys kommer belysa två av ovan nämnda upphandlingsområden inom vilka för närvarande fem avtal omfattas.

2. Frågeställning

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) har genom ägardirektiv för verksamhetsområdet fått uppdraget att utreda förutsättningarna av att införa ett jämförelsedistrikt för sophämtning. Uppdraget har kopplats till aktiviteten *Utreda och ta fram en analys gällande kostnader för egen regi i ett område*.

SVOA har i denna utredning valt att omfatta två jämförelseområden.

3. Avgränsning

Utredningen har avgränsats till insamlingssystem omfattande restavfall, matavfall, trädgårdsavfall i kärl, pumpbart avfall och latrin som enheten Insamling ansvarar för. Insamlingen utförs idag av upphandlade entreprenörer. Utredningen omfattar inte insamling av följande avfallsslag eller insamlingssystem:

- Grovavfall, ÅVC.
- Grovavfall, fastighetsnära insamling.
- Farligt avfall.
- Förpackningar och tidningar, för närvarande utanför det kommunala ansvaret.
- Insamling av kommunalt avfall med mobil sopsug.

¹ Undantaget biokol-anläggningen i vilken viss mängd trädgårdsavfall behandlas i pilot-projekt

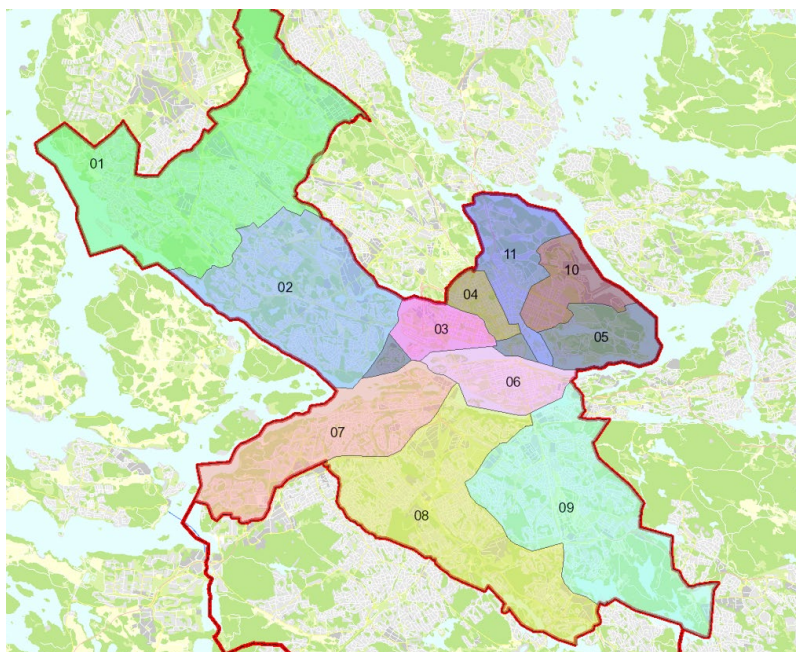
Nuvarande insamling utförs av flera entreprenörer i olika avtal och med avtalstider som skiljer sig åt. Arbetet har inte tagit hänsyn till hur en övergång till insamling i egen regi skulle kunna ske i praktiken samt engångskostnader förknippade med ett införande, för detta krävs ytterligare djupare utredning och analys.

4. Analys

Val av jämförelseområde

Insamling av kommunalt avfall i Stockholms stad sker i elva geografiskt uppdelade områden, se figur 1.

Vid val av jämförelseområden har utgångspunkten varit att titta på områden baserat på dagens områdesindelning. Framtagande av annat jämförelseområde utifrån annan geografisk indelning har inte gjorts då detta skulle få stora konsekvenser på övrig upphandlad verksamhet samt att det skulle bli svårt att göra ekonomiska jämförelser då det inte gjorts någon upphandling inom ett sådant område tidigare.



Figur 1: Stockholm stads 11 upphandlingsområden

Jämförelseområde 1

För att välja ut det område som bäst representerar Stockholms stad avseende storlek och hämtningsförhållanden har en jämförelse av samtliga områden gjorts där ett medelvärde av antalet aktiva tjänster applicerats på samtliga områden.

Utifrån framtaget medelvärde får varje aktiv tjänst i varje område ett positivt eller negativt värde där värdet 0 utgör medelvärdet för staden som helhet.

I denna jämförelse visar sig område 7, sydvästra förorterna, vara det område som närmast representerar staden som helhet. Tabellen nedan visar även resultatet för område 9 som valts som ytterligare jämförelseområde.

Tabell 2: område 7 och område 9 jämfört med stadens medelvärde

Behållartyp	Medelvärde	Område 7	Jämförelsetal omr 7	Område 9	Jämförelsetal omr 9
Betelsäck	35	18	17	14	21
Fat	100	62	38	77	23
Fettavskiljare	248	155	93	240	8
Kombitank	15	19	-4	19	-4
Kärl	1223	1311	-88	1447	-224
Kärl ej taggningsbar	326	751	-425	650	-324
Lösmängd	22	20	2	15	7
Markbehållare	232	323	-91	526	-294
Matavfallstank	3	2	1	4	-1
Matkärl flerfam	293	459	-166	475	-182
Matkärl restaurang	212	152	60	249	-37
Matkärl villa	1532	1448	84	3760	-2228
Septiktank	13	5	8	84	-71
Storbehållare	23	16	7	38	-15
Säck	479	283	196	211	268
Tunna	31	9	22	47	-16
Villakärl	3412	2974	438	7688	-4276
Villasäck	0,5	0	-0,5	0	0
Aggregerat jämförelsetal			191,5		-7345

I jämförelse hamnar område 7 närmast stadens medelvärde.

Tabell 3: Övriga områdens jämförelsetal

Område	Jämförelsetal
1	-9339,1
2	-7750,6
3	5729,4
4	5004,4
5	6438,4
6	3738,4
7	191,5
8	-7798,6
9	-7345
10	5511,4
11	5662,4

De stora skillnaderna i jämförelsetalen för övriga områden beror bl.a. på :

Antal villakunder – Antalet villakunder är i ytterstadsområdena 1, 2, 8 och 9 höga till antalet. Innerstadsområdena 3, 4, 6, 10 och 11 har väldigt få eller inga villakunder vilket gör att skillnaderna blir stora.

Antal verksamheter – Verksamheter i tabell 3 ovan använder i stor utsträckning behållartypen kärl. I ytterstadsområdena är de förhållandevis lägre och i innerstadsområdena högre.

För område 7 träffar antalet villakunder och verksamheter nära medelvärdet vilket medför att avvikelserna blir lågt för dessa behållartyper.

Jämförelseområde 2

Ett andra område, område 9, har valts ut för jämförelse. Valet är inte baserat på ett medelvärde som för jämförelseområde 1, dock presenteras siffrorna för området i tabell 2.

Vid val av detta område har fokus varit det mest lämpliga området för att kunna göra en ekonomisk jämförelse mellan insamling genom entreprenör och insamling i egen regi. Område 9, sydöstra förorterna, hanteras idag inom ett avtal för de i denna utredning aktuella avfallsslagen. Tömning av kärl, säck, botten tömmande behållare, storbehållare och fettavskiljare ligger i samma avtal med en upphandlad entreprenör.

Område 9 ligger geografiskt nära område 7 vilket skulle medföra synergieffekter som till exempel nyttjande av olika typer av insamlingsfordon, optimering av resurser och traktindelning.

Uppdraget bedöms i dagsläget utföras med god service och har under lång period haft mycket låga reklamationer.

SWOT-analys

Som en del i utredningen har en SWOT-analys för drift i egen regi genomförts. SWOT-analysen syftar till att identifiera styrkor, svagheter, möjligheter och risker kopplat till egen regi och en sammanställning av resultatet redovisas i bilaga 1.

Sammanfattningsvis lyftes ett antal svagheter och risker som kan vara kostnadsdrivande för en verksamhet i egen regi. Svagheter och risker berörde framförallt möjlighet att optimera resurser, men även organisatoriska risker som att det inte naturligt finns samma drivkraft att effektivisera verksamheten som det finns på ett privat företag.

Styrkor och möjligheter som noterades var förutsägbarhet i kostnader och kvalitet. Risker med driftstörning under entreprenadskiften och kostnader samt tidsförskjutningar som kan uppstå vid upphandlingar försvinner. Utöver det bedömdes det finnas en potential att bygga ytterligare kompetens och ökad trovärdighet som beställare.

Ett flertal aspekter som inte direkt kopplar mot driftsekonomi lyftes även fram som till exempel risker med och möjligheter att utveckla arbetet med arbetsmiljön på hämtställen.

Ekonomiskt utfall

Baserat på den kunskap som finns inom bolaget bland annat om omfattning på resurser och övriga omkostnader som krävs för drift av ett insamlingsuppdrag kalkylerades driftkostnad för område 7 och 9. Som bas för kalkylen ligger kostnadsläge och kända förutsättningar under 2020. Nedan redovisas det ekonomiska utfallet som ligger till grund för fortsatt analys.

Tabell 4

Belopp i Tkr	Egen regi	Egen regi	Egen regi
Kostnad	Omr 7	Omr 9	Omr 7 o 9
30 Taxebaserade intäkter	0	0	0
32 Övriga intäkter	0	0	0
36 Aktiverat arbete	0	0	0
40 Varor/Material/Kemikalier	259	198	407
46 Entreprenadkostnader	0	0	0
51 Fastighets- och lokalkostnader	900	1 089	1 890
52 IT-kostnader	0	0	0
53 Energikostnader	2 219	2 764	5 004
54 Förbrukningsmaterial	0	0	0
55 Reparation o underhåll	704	931	1 621
56 Transportmedel	0	0	0
59 Reklam o PR	0	0	0
63 Skadeståndskostnader	140	182	317
64 Förvaltningskostnader	1 917	2 718	4 608
65 Konsultarvoden	0	0	0
68 Inhyrd personal	0	0	0
69 Övriga externa kostnader	182	182	275
72 Personalkostnader	13 031	16 280	27 118
76 Övriga externa kostnader	0	0	0
78 Avskrivningar mm	4 162	5 362	9 087
84 Finansiella poster	625	804	1363
Totalt	24 100	30 500	51700*

*effektiviseringskostnad p g a optimering av resurser

Fastighets- och lokalkostnader

Extern lokal med kontorsarbetsplatser, omklädningsrum för hämtningspersonal och uppställningsplats för fordon behöver ordnas inom eller i anslutning till hämtningsområdet eller i närheten av Stockholm Exergis förbränningsanläggning i Högdalen.

Energikostnader

Utgörs av kostnader för drivmedel till fordonen. Fordons drivmedel är biogas eller HVO (biodiesel).

Förvaltningskostnader

Kostnad för bolagsövergripande funktioner på SVOA som VD-stab, HR, ekonomi och IT. Kostnadsnivån är motsvarande den nivå som avfallsavdelningen har för dessa tjänster.

Personalkostnader

För utförande av insamlingsuppdrag av kommunalt avfall samt slam- och fettavfall beräknas personalstyrkan uppgå till totalt 22 personer för område 7 och 27 personer för område 9, där en person är enhetschef och 2-5 personer är i arbetsledande befattning. Övrig personal utgörs av hämtningspersonal. Personalbehovet i det fall insamling ska utföras i egen regi de två områdena

uppgår personalbehovet till totalt 46 personer, vilket är tre personer färre jämfört med om de två områdena är var för sig.

Personal	Omr 7	Omr 9	Omr 7 o 9
Enhetschef	1	1	1
Arbetsledare	1	2	3
Administratör	1	1	2
Hämtpersonal	16	19	34
Hämtpersonal, BT och Slam	3	4	6
	22	27	46

Avskrivningar och finansiella poster

Fordonsbehovet uppgår till 11 stora fordon samt 1 mindre fordon för område 7 med ett investeringsbelopp på 33 MNKR. För område 9 är fordonsbehovet 14 stora fordon och 1 mindre fordon till ett investeringsbelopp på 43 mnkr. Vid ett gemensamt uppdrag för båda områdena uppgår fordonsbehovet till 24 stora fordon samt 1 mindre fordon till ett investeringsbelopp på 73 mnkr. Avskrivningstid på fordonen är i samtliga fall åtta år och upplåningsräntan är satt till två procent.

Uppstartskostnader

En omställning till egen regi skulle medföra flera olika uppstartskostnader. En djupare analys kring vilka exakta uppstartskostnader som drift i egen regi medför har inte genomförts inom ramen för denna utredning. Uppstartskostnader att beakta omfattar bl.a:

- **Administrativa upphandlingskostnader**

Insamling i egen regi utesluter inte att upphandlingar behöver ske. Upphandlingar som ändå kommer behöva genomföras är bl.a. insamlingsfordon samt hårdvara såsom fordonsvagnar och antenner.

- **Administrativa uppstartskostnader**

Övertagande i egen regi kommer att medföra en rad administrativa kostnader. Ett övertagande i egen regi kan jämföras med ett traditionellt entreprenörsbyte och ett omfattande förberedelsearbete för att minimera driftstörningar. Arbetet utförs i dag i organisationens linjearbete och sker oberoende av egen regi då entreprenörsbyten sker löpande oavsett. SVOA kommer dock i en uppstart av egen regi även ansvara för det administrativa arbetet som tidigare legat hos entreprenören.

- **Fordon**

Inköp av fordon innebär stora investeringskostnader. Pris på insamlingsfordon varierar beroende på vilken behållargrupp fordonet är avsett för men bedöms ligga mellan 2-4 mnkr per fordon.

Övriga fordon som kommer att nyttjas omfattar personbil för arbetsledande personal samt skåpbil med baggavellyft för diverse servicearbeten.

- **Uppställningsytor och kontor**

Ytor för att ställa fordon behövs i närhet till antingen aktuellt område alternativt behandlingsanläggning. Lämplig plats för uppställning av fordon kan vara svårt att finna och även resultera i merkostnader för att anpassa ytan för behovet, detta kan tex omfatta laddstolpar, enklare verkstad samt kontorsutrymme för ombyte samt förvaring av utrustning såsom nycklar mm men även ytor för arbetsledande personal.

5. Jämförelse av ekonomiskt utfall

Insamling av kommunalt avfall i område 7 beräknas kosta 24,1 mnkr årligen.

Insamling av kommunalt avfall i område 9 beräknas kosta 30,5 mnkr årligen.

Insamling av kommunalt avfall i områdena 7 och 9 beräknas kosta 51,7 mnkr årligen.

Nedan redovisas kostnader för tre olika alternativ inom område 7 och 9. I jämförelsen har nuvarande priser i ett intilliggande område används för beräkning av kostnad för en upphandlad entreprenad i konkurrens. Kostnad för den entreprenad som startade hösten 2017 och som avslutades under 2018 - 2019 har beräknats genom att de avtalade ersättningarna har indexerats till 2020 års kostnadsnivå.

Belopp i Tkr		Egen regi	Egen regi med 2 områden	Beräknat realistiskt pris i entreprenad
Kostnad	Område			
	Område 7	24 100		22 200
	Område 9	30 500		27 400
	Område 7+9		51 700	
Summa		54 600	51 700	49 600

En realistisk kostnad vid upphandling i konkurrens är troligen runt 22 mnkr för område 7, vilket är cirka tio procent lägre jämfört med kostnad vid egen regi. Motsvarande differens finns även för område 9 där verksamhet utförd i egen regi beräknas kosta 30 mnkr jämfört med 27 mnkr för ett upphandlat utförande. I det sammanslagna alternativet är differensen lägre, cirka 4 procent, vilket kan dels bero på stordriftsfördelar med ett större område men också att entreprenörerna måste räkna med att varje område bär sina kostnader och kan inte räkna med stordriftsfördelar vid anbudsgivning.

6. Överväganden

Område	Möjlighet	Område	Risk
Centrala funktioner	Centrala funktioner såsom personal, HR, ekonomi/lön, IT etc finns på plats inom bolaget	Skalnackdelar vid mindre uppdrag	Egen regi i ett område kan inte på samma sätt utnyttja stordriftsfördelar som upphandling kan ge en entreprenör med fler uppdrag.

Många av de centrala funktioner som är nödvändiga för att utföra ett insamlingsuppdrag finns på plats inom bolaget och kan utökas till att även omfattas insamlingsverksamheten. På samma sätt kan andra positiva synergieffekter uppstå vid drift i egen regi. Exempelvis kan ett lastväxlarfordon även användas för andra hämtningar av storbehållare utanför uppdraget, tex vid återvinningscentraler eller VA-bolaget. Likaså skulle ett slamtömningsfordon kunna användas på detta sätt.

Att bedriva operativ insamlingsverksamhet i endast ett av Stockholms elva områden medför dock en rad skalnackdelar. I ett upphandlingsförfarande kan anbudsgivare lämna anbud på ett flertal områden och på så sätt tillgodoräkna sig positiva synergieffekter i ett större uppdrag. Vid utförande av insamling i egen regi i ett område kan dessa fördelar ej beräknas för. Synergieffekt som kan utebli är exempelvis fordonsbeläggning – en entreprenör som ansvarar för två områden kan fördela behov av resurser mellan områden och låta en bil köra halva veckan i varje område. Om det finns beläggning för fyra och ett halvt fordon i ett område och utföraren endast har det uppdraget måste uppdraget bära fem fordon fullt ut.

På motsvarande sätt finns synergieffekter som kan utebli inom en rad andra områden som tex arbetsledning och uppställningsplats för fordonen mm.

För en anbudsgivare är hänsyn till synergieffekter dock alltid ett risktagande, det finns inga garantier för att anbudsgivare erhåller avtal för de områden denne lämnat på och entreprenaden kan på så sätt bli underfinansierad.

Område	Möjlighet	Område	Risk
Digitala system	Bolaget förvaltar redan idag digitala verktyg för att kunna genomföra insamling i egen regi.	Specialistkompetens	Specialistkompetens gällande tex hårdvara saknas i bolaget

Enheten Insamling förvaltar idag produktionssystem för insamling av avfall och arbetar även i bolagets gemensamma verksamhetssystem. Verksamhetssystemet är inte kompatibelt hos insamlingsentreprenören som därför behöver ett eget produktionssystem för att kunna återrapportera den data beställaren ställer krav på.

Några av de nuvarande upphandlade entreprenörerna använder idag produktionssystem i sin egen IT-miljö vilket medför att SVOA har begränsad insyn i dessa. Andra delar av insamlingsuppdraget utförs dock i SVOAs egna IT-miljö och bolaget har idag för avsikt att gå i den riktningen för att på så sätt erhålla full insyn i entreprenörernas arbete. Detta innebär att kompetens och förståelse för IT-miljöns fulla integration finns inom bolaget. Eftersom insamling i egen regi kommer kräva någon form av produktionssystem och sådan mjukvara och kompetens kring detta idag redan finns inom SVOA är ett steg mot egen regi närmare än om så inte varit fallet.

I inget av nuvarande insamlingsuppdrag äger SVOA någon hårdvara på entreprenörens insamlingsfordon. Denna utrustning ägs och förvaltas av entreprenören och innefattar bland annat fordonsvågar för att väga kärleins innehåll samt läsutrustning för att registrera vikten på rätt tjänst i verksamhetssystemet. Kompetens kring dessa utrustningar saknas idag inom bolaget.

Område	Möjlighet	Område	Risk
Entreprenörsbyten	Vi undviker stora driftstörningar som byten kan medföra. Finns även möjlighet att skapa långsiktigt trygghet för personal med stadigvarande uppdrag. Likaså minskas risken för att fordon inte underhålls på ett korrekt sätt under avtalets sista tid.	Rekrytering	Kan vara svårt att rekrytera kompetent personal om insamling i egen regi inte upplevs som långsiktig.

Entreprenörsbyten kan medföra större eller mindre driftstörningar trots att beställaren alltid arbetar med och eftersträvar att minimera detta. Driftstörningar kan bero på en rad faktorer men några orsaker till detta kan vara bl.a.

- Feldimensionerade fordon
- Strejk
- Nyckelproblematik
- Felaktiga abonnemang och bristande registervård
- Oerfaren personal
- Feldimensionerade resurser

Vid insamling utan entreprenörsbyten minskar risken för konsekvenser som kan orsakas av själva bytet. Vidare minimeras incitamenten till att underlåta korrekt skötsel av fordonen under avtalets senare del. Att göra dyra, men nödvändiga reparationer och investeringar på insamlingsfordon under slutfas av avtalet kan ibland undvikas av entreprenörer då avtalets kvarvarande korta ledtid försvårar eller omöjliggör att räkna hem kostnaden.

Att knyta till sig duktig och erfaren personal är en viktig faktor för att lyckas med ett insamlingsuppdrag. Upplevs inte ett initiativ till att utföra insamling i egen regi som långsiktigt med bred förankring kan det bli svårt att rekrytera kompetent personal som krävs oavsett om det utförs på entreprenad eller i egen regi.

I egen regi finns risker kopplat till övertagandet som motsvarar de risker som uppstår vid ett entreprenörsbyte. Dessutom finns stora risker på kort sikt relaterat till bristande erfarenhet och kunskap om att utföra insamlingsuppdrag i egen regi – dimensionering av resurser och fordon, administration, traktindelning och logistik mm. I ett längre perspektiv finns även i egen regi motsvarande risker som vid entreprenadutförande för strejk, personalomsättning, felaktiga abonnemang, bristande registervård och risker kopplat till fordonsbeställningar och leveranser. I egen regi finns dock möjlighet att skapa en långsiktig trygghet för personalen som inte behöver oroa sig för sin anställning när avtalet lider mot sitt slut.

Område	Möjlighet	Område	Risk
Upphandling	Vi slipper kostnader och resurser som krävs för att genomföra en entreprenadupphandling. Likaså slipper vi osäkerhet gällande överprövningar och de konsekvenser detta kan medföra	Stabilitet	Nya upphandlingar inom t ex egna fordon och hårdvara krävs, vilket skulle medföra flera mindre upphandlingar som kräver specialistkompetens för korrekt och relevant kravställning

Arbete med upphandling av insamlingstjänster med entreprenör är ett mycket stort arbete vilket behöver påbörjas i god tid innan tänkt driftstart. Upphandlingsarbetet innefattar förutom personal från avfallsavdelningen även större insatser från upphandlingsenheten samt IT-enheten.

Arbetet bör påbörjas två till tre år innan tänkt start. En faktor som har stor inverkan på tidplanen är tid för beställning och leverans av insamlingsfordonen, ofta krävs det 12-14 månader från beställning till det att leverans sker. Utöver detta ska tid för framtagande av förfrågningsunderlag, framtagande av anbud, utvärdering, tilldelning och spärrtid innan avtal kan tecknas beaktas i den totala tidplanen för upphandlingen.

Det finns även alltid en risk att upphandlingen överprövas vilket riskerar att försena tid för uppstart av avtalen, detta leder i sin tur att gamla avtal behöver förlängas för att säkerställa insamlingen under förseningstiden. Dessa förlängningar kan bli dyra beroende på entreprenörens förhandlingsläge.

Ett scenario med egen regi gör inte att upphandlingar uteblir då dessa kommer behöva göras i andra former, exempelvis måste fordon samt hårdvara, såsom fordonsvågar och antenner upphandlas. Just fordonens tekniska livslängd är avgörande för avtalstiderna vid entreprenadupphandlingar och kommer likväl ha en avgörande betydelse i ett egenregi-utförande. Att göra förändringar får kostnadskonsekvenser, exempelvis genom förkortad avskrivningstid för fordonen.

Område	Möjlighet	Område	Risk
Beställarkompetens	Erfarenheter kan bidra till att bli bättre beställare. Större detaljkunskaper om införskaffande och drift av fordon mm	Uttrötning	Om stor del av utveckling och försök koncentreras till ett område kan det trötta ut kunder och boende där. Kan påverka både resultat och kundnöjdhet.

Egen regi i delar av uppdraget kommer att bidra till en ökad beställarkompetens som kan vara till nytta när övriga områden upphandlas. Att själv utföra uppdraget (mycket nära beställaren) kommer öka förståelse för uppdraget och dess utmaningar men även bidra till att följa den teknikutveckling som sker inom området samt enkelt kunna genomföra prover och utvärdera dessa.

Risken finns att pilotförsök, tester och utveckling koncentreras i ett och samma område som drivs i egen regi. Det kan ha en utmattande effekt på de boende och verksamheter i detta område.

7. Konklusion

Kostnader

Sammanfattningsvis bedöms drift av:

- Område 7 i egen regi bli ca tio procent dyrare
- Område 9 i egen regi bli ca elva procent dyrare
- Område 7 och 9 bli ca fyra procent dyrare

Det är viktigt att poängtera att flera av de fördelar som insamling i egen regi kan medföra även kan innebära risker, svagheter eller bieffekter som är kostnadsdrivande eller försvårande i nästa led.

- Ingen upphandling av insamlingsuppdraget behövs, men andra typer av upphandlingar kommer att krävas.
- Inga stordriftsfördelar finns med egen regi i ett område. Dock finns ingen garanti för att en entreprenör vinner områden som genererar stordriftsfördelar. Likväl kan vissa synergieffekter finnas inom bolaget.
- Tester och utveckling kan utföras enklare, men samarbeten och utvecklingsprojekt kan bedrivas även med en upphandlad entreprenör.
- Inget vinstkrav - vinstkrav kan dock vara en drivkraft och leda till effektivare processer.

Faktorer som bedöms öka kostnaden för insamling i egen regi

- Inga stordriftsfördelar, för exempelvis uppställningsplats, reservfordon och arbetsledning.
- Högre personalkostnader. Denna kalkyl är baserad på att insamling i egen regi utförs av en egen enhet underställd avfallsavdelningen.

Faktorer som bedöms kunna minska kostnaden för insamling i egen regi

- Inget vinstkrav, bolagets intäkter ska spegla kostnaderna.
- Synergieffekter för vissa fordonstyper såsom lastväxlarfordon, slamfordon kan finnas.

Insamling i egen regi kommer enligt denna analys att medföra en högre kostnad jämte traditionell upphandling. Det är svårt att sätta ett värde på de ökade kostnaderna jämte möjligheter och styrkor som insamling i egen regi skulle kunna medföra.

Kapacitetsperspektiv

Insamling i egen regi skulle kunna motiveras av att SVOA kan utföra arbetet bättre än en upphandlad entreprenör, det finns dock inget belägg för att SVOA i praktiken kan utföra insamling bättre än en upphandlad entreprenör och SVOA kan likaväl förvalta effektiva entreprenader om goda beställarkunskaper finns.

Att bedriva insamling i egen regi i ett område skulle i teorin kunna göra verksamheten mer resiliert ur ett helhetsperspektiv då SVOA skulle ha möjlighet att stödköra i andra, upphandlade, områden med brister och högre reklamationsnivåer. I praktiken finns dock ingen möjlighet att genomföra detta eftersom det förutsätter en överkapacitet som är kostnadsdrivande. Att bedriva denna verksamhet i endast ett område är för begränsad för att ge några positiva effekter i övriga områden.

Nuvarande avtal och kommande anbud är skräddarsydda utifrån vår kravställning. Möjligheten att ha fler fordon och mer personal är minimal utan att utöka kostnaderna. Vid insamling i egen regi behöver också kostnaderna minimeras på samma sätt som vid en entreprenad.

Den här analysen är baserad på insamling av avfall under ett arbetsskift. Flera försök i tidigare entreprenader har genomförts med insamling under 2-skift med dåligt resultat. Utmaningarna är bland andra:

- Ökat slitage på fordon
- Service och underhåll på kvällstid
- Större påverkan vid fordons haveri
- Ökade kundklagomål vid hämtning eftermiddag/kväll
- Minskad möjlighet att undvika rusningstider i trafiken
- Sämre framkomlighet
- Utmaningar i skiftbyten pga oförutsedda händelser

Att köra i 2-skift minskar möjligheten att stötta andra områden ännu mer.

Hållbarhetsperspektiv

SVOA följer stadens miljökrav och vi ställer idag samma höga krav inom miljö- och hållbarhetsområdet i de upphandlingar som avser insamling av kommunalt avfall. I kommande avtal som träder i kraft 1 april 2022 har SVOA ytterligare bl.a. kravställt om ett helelektriskt fordon för insamling av avfall i område 3, Kungsholmen, för både testning och sedermera utvärdering. Även i ett scenario med egen regi skulle SVOA utföra insamling enligt samma högt ställda miljökrav.

Det finns inga hinder för SVOA att ställa krav i upphandlingar som motsvarar våra högt ställda ambitioner inom hållbarhet och samarbeta med olika entreprenörer gällande omvärldsbevakning och ny teknik som berör hållbarhet och miljö.

Entreprenörens kunskap och erfarenheter om bl.a. innovation och ny teknik är värdefulla för SVOA. Utförarens erfarenheter både nationellt och internationellt kan användas och komma bolaget till del såväl under pågående uppdrag som i upphandlingar. Just upphandlingsprocessen ger bolaget en god möjlighet att ta del av utveckling och erfarenheter från andra uppdrag på ett återkommande och systematisk sätt. I egen regi finns risken att systematisk omvärldsbevakning och teknikutveckling stagnerar på grund av stort fokus på den dagliga och löpande driften, något vi kan se händer i andra kommuners egen regi-utförande, naturligtvis med vissa undantag.

Tillsammans med entreprenören planerar vi och medverkar i försök och utveckling vars syfte är att förbättra stadens avfallshantering. Utvecklingen kan tex omfatta tekniska lösningar för att begränsa buller, nya behandlingsmetoder, logistik, styrning av flöden och systematik för att öka produktiviteten på insamlingsarbetet. Insamling av avfall är en samhällsviktig funktion och längre störningar eller stopp i insamlingen kan få stora konsekvenser. Det är därför av vikt att testa ny teknik varsamt och utvärdera denna utefter kostnader, miljönytta och effektivitet.

Det finns inga belägg för att det skulle vara enklare eller gå snabbare för SVOA att ställa om till nya tekniska lösningar, i egen regi. Bolaget omfattas av lagstiftningen om offentlig upphandling och vid t ex upphandling av innovativa systemlösningar eller olika tekniska lösningar, kan detta vara en tidsbegränsande faktor som kan påverka utvecklingstakten negativt i högre grad i ett egen regi-utförande än i ett entreprenadutförande. Inom ramen för ett entreprenadutförande finns flexibilitet att utveckla innovativa lösningar inom ramen för befintligt avtal.

Insamling i entreprenadform är begränsad i avtalstid, avtalen är ofta konstruerade med en första avtalstid som senare kan förlängas i en eller flera optioner. Detta innebär i praktiken att SVOA regelbundet ges möjlighet att utvärdera tidigare ställda krav och utveckla entreprenaden på ett effektivt sätt med partners som är specialiserade inom området, detta medför även att vi i teorin också kommer att samarbeta med de som är mest specialiserade och kan uppfylla högst ställda krav på ett kostnadseffektivt sätt.

Ur ett socialt hållbarhetsperspektiv så kan insamling i egen regi medföra ökad social trygghet. Personalen som idag samlar in avfall i upphandlad entreprenad har idag inga garantier för fortsatt arbete efter att avtalet avslutats. I praktiken råder dock praxis om att bra personal övergår till nya avtal och eventuell ny entreprenör.

Övriga aspekter

SVOA skulle sannolikt få en ökad kunskap gällande insamlingsarbetet om ett upphandlingsområde drevs i egen regi, exempelvis kring vilka faktorer som är kostnadsdrivande i en entreprenad och hur tydliga förfrågningsunderlag och avtal kan tas fram från de erfarenheterna. SVOA skulle få ökad kunskap i många av de delar som idag ligger inom entreprenörens ansvarsområde, tex:

- Fordonshårdvara
- Fordonskunskap
- Ruttoptimering och traktning
- Ny teknik
- Arbetsmiljöproblem

Denna kunskap kan dock erhållas genom samarbeten med upphandlad entreprenör och genom omvärldsbevakning.

SVOA bedriver i dagsläget samarbete med upphandlade entreprenörer för att erhålla en bättre service och möjliggöra kompetensutveckling inom ovan nämnda områden

Tillsammans med befintliga entreprenörer har initiativ tagits för att ändra arbetssätt samt inriktning för ökat samarbete samt öppenhet för innovation och utveckling. Detta arbete har upplevts som positivt för samtliga parter.

De ökade kostnaderna bör alltså ställas mot värdet av att öka beställarkompetensen inom SVOA och vilka kostnadsbesparingar detta skulle kunna medföra i nästa led.

8. Ställningstagande

Det finns såväl fördelar som nackdelar oaktat om insamlingsverksamheten bedrivs i egen regi eller med stöd av upphandlade entreprenörer. Båda alternativen har sina fördelar respektive sina nackdelar.

Efter sammanvägning av fördelar och nackdelar bedömer SVOA ändå att de fördelar som kan erhållas vid egen regi inte överväger de utmaningar och den komplexitet utförandeformen egen regi skulle medföra. Många av de fördelar som identifierats med egen regi bedöms även kunna erhållas via ett upphandlat utförande med stöd av ökat samarbete och ändrade arbetssätt som på ett tydligare sätt uppmanar till utveckling och innovation.

Utveckling av beställarkompetens, samarbete med upphandlade entreprenörer och avtalsuppföljning är identifierade fokusområden för avfallsavdelningen tillsammans med inköpsenheten. Som exempel pågår ett större arbete inom projekt SAGA (Strategisk avtalsförvaltning för goda affärer) under ledning av Inköpsenheten.

Att i egen regi utföra avfallsinsamling skulle vara ett helt nytt verksamhetsområde som SVOA i dag inte har kärnkompetens inom. Det är en komplex verksamhet som kräver stora insatser med ett osäkert resultat. Processen för en omställning till egen regi skulle vara mycket utmanande för bolaget både utifrån resurs- och kompetensaspekter.

Avfallsinsamling har under nära två decennier utförts som beställarverksamhet i Stockholm och rekommendationen, med beaktande av genomförd utredning, är att vidareutveckla denna kompetens ytterligare.

9. Bilagor

Bilaga 1

Risker	Möjligheter	Svagheter	Styrkor
Avtalsuppföljning mot egen organisation kan vara en utmaning. Svårt med gränsdragning mot den egna organisationen och att driva frågor på samma sätt som mot en entreprenör. En egen utförarenhet skulle kunna känna att de behöver ha betydligt mindre hörsamhet mot en intern beställare jämfört med en upphandlad extern aktör. Möjligheten att driva frågor till sin spets blir mindre. Går inte att säga upp avtalet.	Ökad kontroll och översikt över arbetsmiljöarbetet i insamlingsarbetet	Det finns inte samma möjlighet att ha en distinkt nivå till i dialogen med fastighetsägare vid hämtproblem. Idag kan entreprenören inleda kontakten för att sedan lyfta hämtproblem till SVOA vid behov av eskalering.	En hämtningsenhet kan nyttja SVOAs centrala funktioner för HR mm
Om inte beställarrollen från Insamlingsenheten till hämtningsorganisationen blir tydlig och genomdrivs realiserar inte många av de potentiella fördelarna	SVOA kan få möjlighet att ange särskilda fordon till att lösa problemhämtningar	Det kan vara kostnadsdrivande med skalnackdelar jmf med de större entreprenörerna, vid inköp av fordon osv	SVOA skulle äga hela kedjan i den digitala datan från våg och antenn till verksamhetssystemen. Kan ge högre kvalitet.
Även egenregiverksamhet har att ta hänsyn till leveranstider på fordon mm och uppstartstider vid införande. Risk för att detta underskattas jämfört med vid entreprenader.	SVOA kan ha större dignitet i dialog om hämtställen med fastighetsägare och verksamheter än en entreprenör.	Svårt att ha delar av resurser om utrustningen inte nyttjas fullt ut inom området. En entreprenör kan fördela fordon på flera uppdrag. Kan medföra brist eller ökad kostnad	IT system som behövs finns redan inom SVOA, ruttoptimering, produktionssystem etc.
Om förankring av uppdrag och ansvarsfördelning inte görs i hela SVOA på alla nivåer kan det bli problem med styrning.	Det kan finnas synergier avseende fordon med SVOAs övriga verksamheter, slambilar mm	Det kan i vissa fall vara svårt att ha beläggning i ett område avseende specialiserade administrativa resurser eller arbetsledning på hämtningsbolaget.	Vi slipper problem som entreprenörsbyten kan medföra.
Kan uppfattas från externa parter som fack, media mm som SVOA har lättare att lösa arbetsmiljöproblem än vad man egentligen har.	Tester och utveckling kan gå enklare att genomföra	Specialistkompetens för tekniska system som vågar måste köpas in.	Resurser för upphandling frigörs och de kostnader som är förknippade med upphandling utgår.
Nya upphandlingar inom t ex egna fordon och hårdvara krävs, vilket skulle medföra flera mindre upphandlingar som kräver specialistkompetens för korrekt och relevant kravställning	Avgränsad egenregi ger möjlighet att jämföra med entreprenörerna, möjlighet till kontrollområde. Vi kan upptäcka och värdera problem snabbare vilket utvecklar SVOA som beställare	Rekrytering av nyckelpersoner till nytt bolag kan eventuellt vara svårare än för de stora etablerade entreprenörerna. Speciellt om personalen inte ser egenregin som en långsiktig satsning.	Kostnader blir lättare att förutsäga jmf med upphandlade entreprenader.
Om stor del av utveckling och försök koncentreras till ett område kan det trötta ut kunder och boende där. Kan påverka både resultat och kundnöjdhet.	Enklare att behålla verklighetsförankring och omvärldsbevakning mm. Naturligare att ha koll på utveckling av fordon och teknik	Det går inte att jobba med bonus på samma sätt som mot en entreprenör. Det är dock för och nackdelar med detta då bonus kan slå fel.	Risker med underfinansierade entreprenader elimineras.
Om den egna verksamheten används som mätsticka för entreprenaderna på fel sätt är det risk att man jämför äpplen och päron.	Möjlighet till samarbeten med akademi och fordonstillverkare mm förenklas	Det kan vara en tröghet vid förändringar i organisationen vid egenregi,	Vi slipper risker med konkurser för entreprenören. Beroendet av en enskild entreprenör elimineras.

Egenregi kan vara kostnadsdrivande generellt. Driften att vara effektiv finns inte självklart på samma sätt som i en kommersiell organisation	Erfarenheter kan bidra till att bli bättre beställare. Större detaljkunskaper om införskaffande och drift av fordon mm	SVOA måste ha egna försäkringar och reglera skador själva, förväntningar kan vara högre på staden. Motsvarande hantering finns dock redan för VA-sidan.	Slipper osäkerheter med överprövningar och osäkerheter i tid kopplat till upphandling elimineras.
Risken för att utsätta organisationen för korruption vid direktkontakt med hämtställen ökar. Viktigt att vara medveten om och arbeta mycket hårt mot detta.	Egna fordon kan användas för att lösa problem i andra områden. De skulle kunna täcka upp vid konkurser och liknande och minska risken för direktupphandlingar. Det kan ge ett bättre förhandlingsläge.		Personalens utbildning och kompetenser kan säkerställas enklare
SVOA kommer närmare hot- och våldsituationer i driften och måste vara förberedda på att hantera detta.	Disciplinärende kan bli enklare att komma till avslut om vi inte är beroende av att entreprenören är villig att ta tag i eventuella problem. Det är SVOAs personal som är i kontakt med SVOAs kund.		Mindre motivation att vänta med reparationer av t.ex. fordonsvågar. Speciellt i slutet av en entreprenad finns risken att underhåll och reparationer eftersätts.
Specialfordon har långa leveranstider. Om ett sådant blir skadat eller ska införskaffas med kort varsel kan det bli problem. SVOA måste säkra upp tillgång till reservfordon genom andra resurser som backup	SVOA som organisation har mer muskler vid allvarliga hot mot personalen		Tryggare anställningsformer för personalen kan hjälpa till att attrahera bra personal
SVOA måste säkerställa förarkompetensen själva om vi misslyckas med detta så kan det medföra onödigt slitage och dyra skador.	Möjlighet att stödja LN med resurser som överlappar som slambil.		Om SVOA kan sätta en standard med att lösa problem inom hämtningsbolaget som vi idag släpper till entreprenörer kan det ha styrande effekt på helheten.
Informella krav och förväntan på SVOA som egen verksamhet kan vara högre än för vissa kategorier av entreprenörer. Mindre relevant jämfört med större internationella aktörer dock.	Möjlighet att få en helhetskedja för granskning av bygglov och installationer. Bättre kompetens att granska om vi äger hela förloppet, speciellt för fett och slam		Vi blir tvungna att sätta oss in i arbetsmiljöarbetet på samma villkor som entreprenörerna och på så sätt utveckla kompetensen som beställare
			Bygger trovärdighet och kompetens om vi löser driftrelaterade problem med vårt hämtningsbolag. Kan vi minimera arbetsmiljöproblemen inom "vårt" område blir det ett tungt argument
			Större dignitet i dialogen med kunden i och med att man kommer från kommunen än en entreprenör

Stockholm Vatten och Avfall är en samhällsbyggare i framkant som driver och utvecklar vatten- och med miljöfokus. Varje dag, året runt förser vi 1,4 miljoner stockholmare med rent och gott kranvatten, renar avloppsvatten och ser till att avfallet tas om hand. Tillsammans med invånare, företag och andra intressenter arbetar vi för att Stockholm ska bli världens mest hållbara stad.



Stockholm Vatten och Avfall
Tel 08-522 120 00
kund@svoa.se
www.svoa.se

En del av Stockholms stad