

Handläggare
Peter Mellin
Telefon: 08-50815088**Till**
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
2018-04-12

Upphandling parkskötsel med renhållning och vinterväghållning på parkvägar.

Förvaltningens förslag till beslut

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar följande:

1. Skarpnäcks stadsdelsnämnd uppdrar åt stadsdelsförvaltningen att ta fram ett nytt förfrågningsunderlag för upphandling av parkskötsel med renhållning och vinterväghållning på parkvägar inom Skarpnäcks stadsdelsnämndsområde.

Karin Aleberg-Lövgren
Tf. stadsdelsdirektör

Sammanfattning

För att kunna genomföra en ny organisation för att driva parkdrift i egen regi behöver förvaltningen genomföra en fördjupad utredning, vilket kräver utredningsresurser och budget. Uppbyggnad av en egenregiverksamhet kräver god framförhållning avseende planerings- och genomförandetid för rekrytering av erforderlig personal, anskaffning av lokaler, inköp/förhyring av maskiner och fordon. Förvaltningen bedömer det inte som genomförbart att kunna ha en organisation för en eventuell egenregiverksamhet för valda delar av verksamheten helt färdig att sjasättas då nuvarande kontrakt löper ut 2019-09-30. Förvaltningen undersöker möjligheten att uppdra till enheten för ekonomi och arbete och dess arbetsverksamhet att utföra enklare arbetsuppgifter inom parkskötsel.

Förvaltningen föreslår att Skarpnäcks stadsdelsnämnd uppdrar åt stadsdelsförvaltningen att ta fram ett nytt förfrågningsunderlag för upphandling av parkskötsel med renhållning och vinterväghållning på parkvägar inom Skarpnäcks stadsdelsnämndsområde.

Bakgrund

Nuvarande avtal för parkskötsel och renhållning löper ut 2019-09-30. Möjligheten att förlänga avtalet har redan utnyttjats varför en ny upphandling måste genomföras.

Nuvarande avtal för vinterväghållning på parkvägar löper ut 2020-09-30. Detta avtal kan om parterna är överens förlängas på samma villkor i ytterligare 2 + 2 år. Förvaltningen avser dock att slå ihop dessa upphandlingar till en och utforma förfrågningsunderlaget så att vinterväghållningen tillkommer i kontraktet efter att det första avtalsperioden löpt ut (2020-09-30).

Ärendet behandlades i stadsdelsnämnden 2018-02-01 då nämnden beslutade att ärendet återremitteras till förvaltningen för vidare utredning kring alternativa driftsformer relativt nuvarande föreslagen entreprenadupphandling.

Ärendet

Stadsdelsförvaltningen har under ärendets beredning varit i kontakt med och inhämtat erfarenheter från Skärholmens och Södermalms stadsdelsförvaltningar. Skärholmen har idag parkskötsel och renhållning i egen regi och Södermalm har precis genomfört en utredning om egen regi i samarbete med stadsdelarna i norra innerstaden. Utredningen har baserats på gällande skötselavtal för parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark.

Nuvarande organisation för parkskötsel, renhållning och vinterväghållning.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har ett entreprenadavtal med SVEVIA AB för utförande av parkskötsel inklusive barmarksrenhållning. Vinterväghållningen har idag ett separat avtal och sköts av SVEVIA AB. Utöver dessa avtal finns också ett entreprenadavtal för plaskdammar (SKÅ Entreprenad AB) och ett avtal för investeringsarbeten (BITE AB). Stadsdelen har också ramavtal för naturmarksvård.

Erfarenheter av att ta över parkskötsel i egen regi

Professional Management som genomfört Södermalms utredning har haft en lång rad kontakter med olika kommuner och även centralt med SKL för att få tillgång till erfarenheter när det gäller övergång från entreprenad till egen regi inom de verksamhetsområden som utredningen omfattar.

Summering av erfarenheterna

- Ingen av de kommuner som konsulten varit i kontakt med har tagit över hela parkverksamheten i egen regi, utan det har handlat om avgränsade delar.
- De kommuner som har parkskötsel i egen regi har oftast även gatuverksamheten i egen regi, vilket ger en större verksamhetsvolym, med en jämnare arbetsbelastning över året. I några fall har det bildats kommunala bolag som svarar för vissa delar av parkverksamheten men även andra uppgifter, t.ex. gatuunderhåll, snöröjning, anläggningsverksamhet, service till de kommunala bostadsbolagen etc.
- Det har i samband med övertagandet inte tagits fram grundläggande produktionskalkyler för egenregiverksamheten och konsulten har inte heller fått några jämförande kalkyler mellan egen regi och entreprenad drift. Inga utvärderingar har gjorts beträffande vilken effekt övertagandet i egen regi har haft på kostnader eller kvalitet. I allmänhet finns således endast muntlig information att tillgå redovisar konsulten.

Erfarenheter från Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt i mars 2004 att starta egenregiverksamhet under 2005. Beslutet innebar att barmarksrenhållning och parkskötsel inom stadsdelsområdet överfördes till egen regi medan vinterväghållningen även fortsättningsvis genomförs genom upphandlad entreprenör.

Skärholmen finner följande fördelar med det sätt som verksamheten bedrivs på:

- Mycket goda kontaktvägar mellan medborgare-parkdrift-tjänstemän
- Korta beslutsvägar
- Nära kontakt med bostadsbolagens personal i området
- Tjuvtippar och annat mindre extraarbete åtgärdas omgående utan extrakostnad och beställning
- Personalen har bra lokalkännedom

Alternativa strategier för upphandling av parkskötsel

De alternativa strategierna vilka kan vara tillämpliga är att göra en förnyad upphandling av samma delar av verksamheten som för närvarande är utlagda på entreprenad. Alternativt kan delar av verksamheten upphandlas medan resten ska drivas i egen regi eller så kan beslut tas att bedriva hela verksamheten i egen regi. Vilket alternativ som väljs har stor betydelse för vilka åtgärder som behöver vidtagas:

Alternativ A: Ny upphandling av verksamheten på samma sätt och i samma omfattning som idag.

Alternativ B: Egenregiverksamhet byggs upp för valda delar av verksamheten. Ny upphandling för resterande delar av verksamheten.

Alternativ C: Ingen upphandling av parkskötseln. Egenregiverksamhet byggs upp, som övertar hela driften när avtalet med nuvarande entreprenör går ut.

Vilka insatser är lämpliga att bedriva i egen regi

Parkmiljöverksamheten har stora säsongvariationer. Entreprenörerna hanterar dem ofta genom att bedriva ett flertal andra verksamheter som innebär att personal och maskiner kan användas året om.

Kommuner med parkskötsel i egen regi har ofta verksamheten organisatoriskt och resursmässigt samordnad med andra verksamheter inom kommunen. Vanligtvis samordnas parkskötseln med verksamheter inom kommunens gatukontor för att utnyttja resurserna effektivt året om. För Skarpnäcks del försvåras detta då ansvaret för gatudrift inom Stockholms stad ligger hos trafikkontoret.

Till viss del går det att använda säsongarbetare vid egenregiverksamhet, men en fast grundbemanning är nödvändig för att ge förutsättningar för en god kvalitet i verksamheten. Om all verksamhet inom nuvarande entreprenörsavtal i Skarpnäck ska genomföras i egen regi behöver en lösning hittas för hur arbetskraften kan användas kostnadseffektivt på vintern. På vintern är arbetsuppgifterna begränsade till främst underhåll av naturmark, vinterväghållning av parkvägar, trappskottning och renhållning.

Enligt flertalet intervjuade inom staden och i andra kommuner är följande verksamheter generellt svåra att bedriva småskaligt i egen regi med bibehållen kvalitet:

- Maskinkrävande arbeten, som vinterväghållning och gräsklippning av stora ytor. De kräver inköp av stora maskiner, förvaring av dessa samt underhåll och reparationer.
- Arbeten som kräver specialistkompetens och/eller specialutrustning.

Enligt de intervjuade lämpar sig helt, eller i huvudsak, manuella arbetsinsatser generellt sett bättre att bedriva i egen regi jämfört med de mer maskinkrävande insatserna. Följande exempel på lämpliga arbeten av det slaget har framkommit i diskussionerna:

- Trädskötsel
- Skötsel av planteringsytor såsom buskage, häckar, rosenrabatter och perenna rabatter
- Skötsel av naturmark (som är ett bra vinterarbete)
- Klippning av mindre prydnadsgräsmattor
- Underhåll av parkvägar (ogräsbekämpning)
- Skötsel av lekplatser, bollplaner, hundrastgårdar, träbryggor, naturdammar, räcken och staket

Södermalmsutredningens slutsats är således att manuella arbetsinsatser - helt eller i huvudsak - generellt sett lämpar sig bättre att bedriva i egen regi jämfört med de mer maskinkrävande insatserna. Maskinkrävande arbeten som vinterväghållning och gräsklippning av stora ytor bör även fortsättningsvis upphandlas.

Overheadkostnader m.m.

Vid de intervjuer konsulten genomfört betonades att även kostnader som ligger utanför själva parkskötseln måste beaktas vid övertagande av verksamheten i egen regi. Det gäller bl.a.:

- Ökade kostnader för HR, ekonomi och andra OH-kostnader inom förvaltningen.
- Ett ökat långsiktigt personalansvar, vilket kan ge ökade kostnader längre fram för omställning/omplaceringar
- Ökade lokalkostnader.
- Ett övertagande av verksamheten i egen regi leder till att fler upphandlingar behöver genomföras än idag (maskiner, jord, växtmaterial, verktyg, träd etc.).
- Inköpen blir troligen dyrare än för entreprenörerna på grund av att mindre kvantiteter inköps.

För- och nackdelar med övergång till egenregiverksamhet

Exempel på **fördelar** med egenregiverksamhet, som kommit fram i intervjuer med medarbetare i Stockholms stad eller andra kommuner som motiv till övertagande, är följande:

- *Styrning och flexibilitet*: Personal kan snabbare styras till akut utsatta platser. Flexibilitet i styrning av arbetsuppgifter utan diskussion om ekonomisk ersättning.
- *Kompetens*: Långsiktigt kan finnas värde att tillföra kunskap och kompetens i form av egen personal.
- *Kostnader och kvalitet*: Entreprenörer tenderar att strikt hålla sig till insatser enligt avtal i syfte att hålla ner kostnader, vilket kan påverka kvaliteten.
- *Lojalitet*: Vid egenregiverksamhet kan förväntas att personalen är mer lojal mot staden än vid en entreprenad som är knuten till ett kontrakt.
- *Avtalsglidning och tolkningstvister vid entreprenadavtal*: Det är svårt att i detalj reglera allt i ett avtal, vilket kan medföra tvister i tolkningen. Båda parter vill ha ut så mycket som möjligt i avtalet. Sådana avtalstvister blir inte aktuella vid egen regi.
- *Bättre insyn*: Utförande i egen regi ger full insyn i verksamheten.

Exempel på **nackdelar och risker** förenade med en övergång till egenregiverksamhet, som har nämnts i intervjuer med medarbetare i staden eller andra kommuner:

- *Övergångsproblem*: Vid utbyte av en erfaren utförare av verksamheten till en nyanställd personalgrupp finns alltid risk för försämring av kvaliteten under en övergångsperiod.
- *Höga investeringskostnader*: Ett övertagande av hela verksamheten innebär höga investeringskostnader för bl.a. fordon, maskiner, lokaler, förråd och upplag.
- *Rekryteringssvårigheter*: Att rekrytera kvalificerade arbetsledare och utförandepersonal med motsvarande kompetens som det ställs krav på i nuvarande avtal med entreprenörerna kommer sannolikt att innebära en del svårigheter.
- *Säsongvariationerna*: Inom parkskötsel är säsongvariationerna stora och därmed behovet av arbetskraft. Entreprenörerna bedriver flera olika verksamheter åt många kunder och klarar därför dessa variationer bättre än en egenregiverksamhet som är avgränsad till parkskötsel.
- *Småskaligheten*: En verksamhet i egen regi har inte entreprenörernas stordriftsfördelar, varför kostnaderna kan bli högre.
- *Möta skiftande behov*: Egenregiverksamhet är mer sårbar i akuta resurskrävande situationer än en större entreprenör som har

tillgång till större resurser totalt och därför lättare kan omfördela resurser vid behov.

- *Risk för framtida avvecklingskostnader:* Om en stabil politisk majoritet saknas vid etablering av egenregiverksamhet finns risk för stora avvecklingskostnader om verksamheten läggs ut på entreprenad igen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsdelsdirektörens stab och har behandlats i förvaltningsgrupp 2018-04-05, i rådet för funktionshinderfrågor 2018-04-04 och i pensionärsrådet 2018-04-05.

Förvaltningens synpunkter och förslag

För att kunna genomföra en ny organisation för att driva parkdrift i egen regi behöver en fördjupad utredning göras, vilket kräver utredningsresurser och budget.

Att inrätta en helt ny verksamhet i stadsdelsförvaltningen medför ett behov av ökade resurser inom HR. Bland annat uppkommer ett ökat långsiktigt personalansvar.

Egenregiverksamhet kräver god framförhållning avseende planeringstid för rekrytering av erforderlig personal, anskaffning av lokaler, inköp/förhyrning av maskiner och fordon. Vidare krävs upphandlingar av det som inte ska utföras i egen regi samt växtmaterial m.m.

Nuvarande kontrakt löper ut 2019-09-30 och förvaltningen bedömer det inte som genomförbart att kunna ha en organisation för en eventuell egenregiverksamhet för valda delar av verksamheten helt färdig att sjösättas då. Förvaltningen vill också belysa att det kan uppkomma svårigheter med att kunna rekrytera yrkeskompetent personal samt att kunna hitta ändamålsenliga lokaler och etableringsytor inom Skarpnäck.

Förvaltningen undersöker möjligheten att uppdra till enheten för ekonomi och arbete och dess arbetsverksamhet att utföra enklare arbetsuppgifter inom parkskötsel. Dessa insatser skulle tex kunna bestå av kompletterande tömning av papperskorgar och viss skötselvård, insatser som har god visuell synlighet för stadsdelens boende.

Förvaltningen föreslår att Skarpnäcks stadsdelsnämnd uppdrar åt stadsdelsförvaltningen att ta fram ett nytt förfrågningsunderlag för upphandling av parkskötsel med renhållning och vinterväghållning på parkvägar inom Skarpnäcks stadsdelsnämndsområde.

Avtalstiden föreslås vara 3+2+2 år vilket ger en möjlighet att i god tid fatta beslut om en vidare utredning av egenregi. Den upphandlade entreprenaden kan avslutas 2022-09-30. Om nämnden i framtiden fattar beslut om start av egenregiverksamhet bör en detaljerad tids- och arbetsplan utarbetas för hela processen fram till driftstart 2022-10-01. Rekryteringsarbete för en egenregiverksamhet och kompletterande upphandlingar bör påbörjas senast sommaren 2020. Det behöver således budgeteras för ett förberedelsearbete 2020-2021 vid driftstart av egenregi-verksamhet 2022.