

Handläggare
Anton Thörner
08-508 26 116**Till**
Trafiknämnden
2026-03-12

Avtal för vinterväghållning och gaturenhållning av Norra innerstaden. Upphandlingsbeslut

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden beslutar att godkänna upphandling av avtal för vinterväghållning och gaturenhållning av Norra innerstaden till ett belopp om 680 miljoner kronor samt ger trafikkontoret i uppdrag att genomföra upphandlingen och teckna avtal inom ramen för beslutet.

Gunilla Glantz
FörvaltningschefUlrika Falk
AvdelningschefJonathan Pertot
Enhetschef

Sammanfattning

Nuvarande avtal för vinterväghållning och barmarksrenhållning inom områdena Östermalm och Norrmalm går ut 31 augusti 2027 och det finns inga förlängningsoptioner att nyttja.

Trafikkontoret har utrett möjligheten att driva detta i egen regi och gör bedömningen att vinterväghållning och barmarksrenhållning i nuläget inte har förutsättningar att utföras i egen regi, då det kräver en stor organisation med fluktuerande arbetsbörda beroende på säsong samt inte bedöms vara lönsamt ur ett kostnadsperspektiv.

Kontoret vill med denna upphandling fortsätta på upphandlingsstrategin att slå samman mindre avtal till ett större avtal. Kontoret gör bedömningen att större avtal kan öka konkurrensen genom att attrahera fler anbudsgivare samt även öka flexibiliteten och kostnadseffektiviteten i avtalet.

Kontoret föreslår att trafiknämnden beslutar om upphandling av vinterväghållning och barmarksrenhållning enligt lämnat förslag.

Introduktion till upphandlingen

Bakgrund

Nuvarande avtal för vinterväghållning och barmarksrenhållning inom områdena Norrmalm och Östermalm går ut den 31 augusti 2027 och det finns inga kvarstående förlängningsoptioner att nyttja. Med anledning av detta behöver kontoret genomföra en ny upphandling för dessa områden.

Barmarks- och vinterväghållning är ett säsongsbetonat arbete där arbetsmomenten varierar över året och kräver personal och utrustning för en bredd av uppgifter. Från gatusopning till renhållning, grus- och lövupptagning samt snöröjning. Delar av maskinparken är anpassad för att utföra flera av uppgifterna men entreprenören behöver också förstärkning genom kontrakterade underentreprenörer. Förutsättningarna i Stockholm är utmanande då många gatutäta kommuner konkurrerar om resurserna samtidigt som Stockholms län har färre tillgängliga kompletterande maskinella resurser. Därtill är Stockholms täta gator beroende av ytterligare resurser för utlastning av snö vid kraftiga snöfall och det råder brist på kommunaltekniska ytor för maskiner och utrustning.

Upphandlingsstrategierna inom barmarks- och vinterväghållning har succesivt utvecklats från lärdomar av tidigare avtalsutformning. Efter det stora snöfallet 2022 med bristande leverans i söderort gjordes en omfattande marknadssdialog och analyser av tidigare avtal. En slutsats var att ökad andel fastpris, till förmån för rörlig ersättning, gav förutsägbara ekonomiska förutsättningar för entreprenörerna att finansiera en stabil organisation. En del rörlig ersättning har dock behållits, men vissa anbudsgivare har lagt anbud med minimal rörlig ersättning, vilket varit fördelaktigt ekonomiskt för entreprenören under vintrar med lite snö, men skapat lägre incitament att förstärka vi stora mängder snö.

De senaste tecknade avtalen avseende barmarks- och vinterväghållning börjar gälla i september 2026. De upphandlades enligt en modell som motverkar möjligheten att lägga anbud med spekulationspriser och kraven på kvalitet har stärkts. En större organisation har premierats samt beskrivning av hur entreprenören rent praktiskt ska arbeta för att nå stadens krav. För att minska behovet av underentreprenörer har avrop av tilläggsbeställningar

inkluderats. Det innebär att entreprenören på förhand kan bygga upp organisationen vilket sänker kostnaden.

Då avtalen ännu inte börjat gälla har de senaste avtalens effektivitet ännu inte kunnat utvärderats. Kontoret bedömer att det bör leda till bättre leverans men ser att erfarenheterna från det kraftiga snöfallet i januari 2026 motiverar ytterligare utveckling i kommande upphandling, med fokus på att hantera större snömängder.

Upphandlingen är ett led i en större förändring av gatudriftens upphandlingsstrategi, där kontoret avser att successivt lägga samman flera mindre avtal i större geografiska områden. Kontoret ser en möjlighet att kunna arbeta mer flexibelt utifrån en helhetsbild och kunna styra insatser och budget till de platser som behöver mer, istället för att låsa budgetar till mindre, begränsade områden. Vid avtalsstart 2027 kommer kontoret genom upphandling av innerstadsavtalen ha 6 avtal jämfört med tidigare 14.

Egen regi

Vinter- och barmarksrenhållningen är ett grundläggande driftsuppdrag som måste fungera för att Stockholm ska vara en trygg och framkomlig stad för alla. Inför varje upphandling av nya avtal gör kontoret en analys av marknadsläget, aktuell kravställning och det mest kostnadseffektiva alternativet för utförandet. Trafikkontoret har utrett möjligheten att driva vinter- och barmarksrenhållningen i egen regi i samband med ett tidigare budgetuppdrag, som redovisades för trafikinämnden 8 juni 2023 (dnr T2023-01067). I utredningen gjorde kontoret bedömningen att egen regi för denna verksamhet skulle kräva en stor organisation med fluktuerande arbetsbörda beroende på säsong, och det bedömdes inte vara lönsamt ur ett kostnadsperspektiv.

Kontoret ser både fördelar och nackdelar med egen regi inom vinter- och barmarksrenhållningen. Till fördelarna hör möjligheten att kunna arbeta mer flexibelt och styra resurser till de delar av staden där insatserna behövs bäst. I de två senaste stora snöfallen i Stockholm, i november 2022 och januari 2026, föll betydligt mer snö i Söderort än i övriga delar av staden, med stora framkomlighetsproblem som följde. Kontoret hade både 2022 och 2026 svårt att styra resurser från andra, mindre belastade områden, för att stärka upp i Söderort, bland annat på grund av att resurserna är låsta i många olika geografiska avtal. Detta trots att det bara är två entreprenörer som ansvarar för uppdragen. Med egen regi hade möjligheterna varit större att omfördela resurser i sådana lägen.

Till nackdelarna hör de stora variationerna i framför allt vinterväderleken i Stockholm. De riktigt stora snöfallen kommer med oregelbundna mellanrum ungefär vart 3–5 år, medan vintrarna däremellan kan bestå av allt ifrån plusgrader och barmark till snö som slaskar och fryser om vartannat med halka som följd. Även med en drift i egen regi skull kontoret vara beroende av underentreprenörer med egna fordon för att kunna bemanna upp vid behov. Som offentlig verksamhet behöver kontoret upphandla underentreprenörer enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling, vilket minskar kontorets möjligheter att snabbt anpassa sig efter behov. Det är sannolikt att vissa av dem som i dag är kontrakterade underentreprenörer till Svevia och Peab inte har möjlighet att lägga anbud i en upphandling pga. komplicerade administrativa krav.

Det krävs en omfattande uppbyggnad av både organisation, fordon och infrastruktur för att kunna driva vinter- och barmarksrenhållningen i egen regi. Kommunaltekniska ytor i strategiska lägen måste hyras eller köpas av befintlig markägare, maskiner och utrustning behöver köpas in samt hallar för service och förvarning av fordon mm. Den typen av uppbyggnad av verksamhet är inte möjlig att genomföra innan befintligt avtal löper ut, varför en ny upphandling måste genomföras.

Mål och syfte

Syftet med denna upphandling är att säkerställa att kontoret kan upprätthålla sitt ansvar som väghållare med skötsel och renhållningen av stads- och gatumiljön i Stockholm stad. Målet är att vinterväghållningen och barmarksrenhållningen ska genomföras med god och jämn kvalitet i hela staden på ett kostnadseffektivt och miljövänligt sätt vilket utgör grunden för en trygg, attraktiv och levande stad med god framkomlighet och tillgänglighet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom trafikkontoret.

Förslag till upphandling

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 gaturenhållningsinsatser och högre ställda miljö- och klimatkrav.

Som ett underlag inför denna och kommande driftsupphandlingar tog trafikkontoret under hösten 2025 fram en utredning av

fordonsbranschens mognad, kopplad till kommande krav på efterlevnad av miljömål 2030. I utredningen föreslås en stegvis upptrappning av införandet av elektriska fordon för att minska risken för driftstörningar samt möjliggöra för marknaden att hinna med utvecklingen och säkerställa tillgången till laddinfrastruktur.

Utredningen visar att teknikutvecklingen och tillgången till mindre maskiner för snöröjning på gång- och cykelbana är god, till skillnad från utvecklingen och tillgången till större maskiner som behövs för snöröjning av körbana.

Laddfrågan är central att lösa. I ett pågående snöoväder skulle snöröjningen påverkas negativt av uppehåll för laddning, vilket skulle innebära en begränsning för snöröjningen i nuläget. Kontoret befarar också att vissa underentreprenörer, som är särskilt viktiga vid större snömängder, inte längre skulle finnas tillgängliga om kraven på elektrifiering blir för långtgående. Trafikkontoret kommer utifrån dialog med marknaden och analys av förutsättningarna anpassa krav på elektrifiering med hög driftsäkerhet och miljönytta. Målsättningen är att snöröjning av gång- och cykelbana normalt ska ske med elektrifierade maskiner från avtalsstart. För snöröjning på körbana ska pilotförsök ske med tung maskin med målsättning att till 2030 ha elektriska fordon i drift och etablerade arbetsprocesser för tung snöröjning med elektrifierade maskiner.

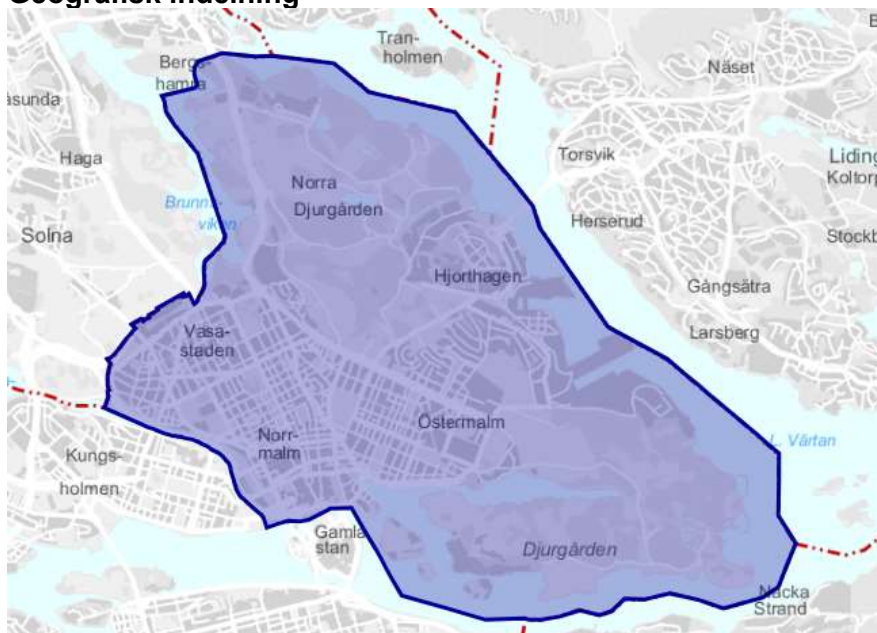
I de fall elektriska fordon inte kan användas ska förnybart bränsle användas, för att bidra till uppfyllelse av nationella och lokala miljömål.

Upphandlingens omfattning och strategiska vägval

Upphandlingen omfattar vinterväghållning och barmarksrenhållning. Med vinterväghållning avses exempelvis halkbekämpning, snöröjning, utlastning av snö vid stora snöfall och sopsaltning. Barmarksrenhållning innebär åtgärder som sandupptagning efter vintern, lövupptagning på senhösten, gaturenhållning, skräpkorgstömning och omhändertagande av större skräp och föremål.

Vissa maskiner används specifikt för vissa moment, medan andra kläs om med skopa för snöröjning och borste för maskinsopning av gator. Inom området Norra innerstaden finns idag ca 42 maskiner av olika storlek som används till vinterväghållningen.

Geografisk indelning



Karta med området Norra innerstaden markerat i blått.

Trafikkontoret har idag två avtal för att utföra ovanstående arbeten inom det geografiska området Norra innerstaden. På Djurgården ansvarar kontoret för driften endast på några enstaka vägar genom gällande Östermalmsavtal. Dessa ytor kommer att ingå i avtalet för Norra innerstaden. Uppdelningen med mindre och fler avtal har skapat utmaningar i avtalsuppföljningen, till exempel:

- Ökade kostnader för administration för kontoret och leverantören,
- Oförmåga att flytta tillgängliga resurser över kontraktsgänser,
- Olika kvalitetsnivåer inom närliggande områden,
- Högre priser i avtalen, då små områden leder till ineffektivt nyttjande av resurser.

Anledningen till att kontoret tidigare har valt att dela upp området i olika avtal har varit att försöka locka fler, mindre bolag att lämna anbud. Kontoret ser inte att mindre avtalsområden har ökat konkurrensen, tvärtom är det samma företag, Peab och Svevia, som idag är upphandlade entreprenörer för samtliga befintliga 14 avtal för barmarkrenhållning och vinterväghållning.

Marknaden för gatudrift är liten och det är få bolag som bedriver verksamhet i den skala som kontrakten uppgår till, men det är ändå anmärkningsvärt att bara två bolag lägger anbud på avtalen i Stockholm. Kontoret tror att en anledning kan vara att de förhållandevis små områdena inte lönar sig om inte samma

entreprenör samtidigt har flera avtal i Stockholm. Även bristen på tillgång till kommunaltekniska ytor är en försvårande omständighet för nya bolag att ta sig in på Stockholmsmarknaden. När kontoret år 2024 upphandlade det nya avtalet för gatudriften i Västerort slog kontoret samman fem tidigare avtal till ett avtal. I upphandlingen var det fyra bolag som lade anbud och ytterligare ett bolag som inte kvalificerades i rätt tidsskede av upphandlingsprocessen. Kontorets avsikt är att fortsätta arbeta utifrån den strategiska inriktningen att minska ner antalet gatudriftavtal. Upphandlingen och sammanslagningen av geografiska områden i innerstaden är en del av den strategiska inriktningen vilket resulterar i totalt 6 stycken avtal år 2027, jämfört med dagens 14 avtal.

Fördelarna med större kontrakt är bland annat:

- Effektivare och mer specialiserad uppföljning av avtalsvillkor med befintliga resurser inom kontoret.
- Större rådighet att rikta maskinpark och resurser inom avtalsområdet till platser där behovet finns.
- Möjliggör för en mer enhetlig leverans för stadens medborgare
- Lägre kostnader, då OH-kostnader minskar.

Kontoret bedömer att resursprioritering av vinterväghållningen och barmarksrenhållningen kommer att vara enklare, kostnadseffektivare och mer flexibel i Södra innerstaden om det samlas inom ett och samma avtal.

Lärdomar från snöfallet i januari 2026

I början av januari 2026 drabbades Stockholm av ihållande kraftiga snöfall och kraftiga vindar. SMHI utfärdade gul och orange vädervarning, senaste tillfället SMHI utfärdade orange vädervarning för Stockholm var 2022. Under en vecka av ihållande snöfall föll ca 30 cm snö i innerstaden och västerort och ca 40–50 cm snö i söderort.

Snöröjning följde initialt avtalsvillkoren, men pga. de stora snömängderna och den kraftiga vinden beslutade kontoret efter inrådan från entreprenörerna enligt rutin för osedvanligt stora snöfall att snöröjningen skulle riktas mot de högst prioriterade vägnäten, i syfte att säkerställa framkomligheten för samhällsviktiga funktioner.

Gaturummen blev snabbt mättade på snö och kontoret gav i ett tidigt skede samtliga entreprenörer i uppdrag att lasta ut snö till

tippningsplatser i ytterstaden och sjötippor i innerstaden. Det är en mycket tidskrävande process att lasta ut snö från över 4 000 gator men processen tog trots det för lång tid och kom igång för sent hos framför allt entreprenörerna i söderort, trots tidig beställning från kontoret.

Det går att dra flera lärdomar av snöfallet i januari, till exempel:

- Avtalen i söderort är totalentreprenader där entreprenören har åtagit sig att planera och tillsätta tillräcklig med resurser för att kunna snöröja och halkbekämpa hela avtalsområdet till en avtalad kvalitet, oavsett typ av snöfall.
- Det åligger entreprenören att bygga upp en tillräcklig kapacitet för att klara snörika vintrar genom att återinvestera del av vinsten från snöfattiga vintrar.
- När hela regionen drabbas av ett stort snöfall konkurrerar staden om samma extraresurser som övriga kommuner och Trafikverket. Det gynnar inte staden att ha en fast ersättning i sådana lägen.
- De befintliga avtalen i söderort har inte skapat önskade drivkrafter hos entreprenörerna att säkerställa den resursplanering som krävs för att möta ett snöfall motsvarande det i januari 2026.

Mot bakgrund av ovanstående lärdomar kommer kontoret att utforma de nya avtalen för Södra och Norra innerstaden så att kontoret har möjlighet att ersätta för de extra kostnader som snöröjning och utlastning innebär vid ett snöfall motsvarande det i januari i Söderort. Kontoret kommer även att lägga mer tyngd på entreprenörens organisation vid kris, t.ex. vädervarning, vid utvärdering av anbud.

Upphandlingens utvärderingskriterier

Marknadsanalyser har påvisat att marginalerna i branschen är små och utvärdering enbart på pris kommer generera risk för osunt låga anbudspriser med hög spekulation. För att stävja osunda anbudspriser har kontoret justerat sina utvärderingskriterier. Kvalitet kommer fortsätta premieras mer än i tidigare upphandlingar. Krisplaner och krisorganisationer vid exempelvis vädervarningar kommer utvärderas och premieras.

Kvalitetskriterierna kommer vara inriktade på följande delar:

- Organisation
- Krisplaner och krisorganisation
- Vinterväghållning

- Maskinpark, leverantörer som t.ex. har reservmaskiner vid arbetstoppar premieras
- Grad av elektrifiering

Kriterier ovan kommer att definieras tydligare under upphandlingsförfarandet.

Kontoret bedömer att fortsatt utvecklad inriktning på kvalitet kommer minska riskerna för osund prissättning och ge marknaden högre incitament att investera i sin verksamhet för att säkerställa att avtalad kvalitet efterlevs. Målsättningen är att det ska möjliggöra starkare organisationer som har marginaler att utöka personalstyrka och maskinpark i krissituationer som vid osedvanligt tuffa väderförhållanden.

Kravställning i upphandlingen

De strategiska vägval som kommer göras avseende kravställning i upphandlingen innefattar bland annat följande:

- Krav på sysselsättningsfrämjande insatser kommer ställas, omfattningen avgörs i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen. Incitamentsprogram kommer introduceras i detta avtal för att uppmuntra tillsvidareanställningar av personer långt från arbetsmarknaden
- Krav på arbetsrättsliga villkor kommer att ställas
- Krav på elektrifierad snöröjning på gång- och cykelbana samt pilotprojekt med elektrifierad snöröjning på körbana från avtalsstart
- Standardavtalet ABFF (allmänna bestämmelser för fastighetsförvaltning) kommer att tillämpas i upphandlingen för att skapa en jämn ansvars- och riskfördelning mellan parterna, samt möjliggöra tydliga avtalsvillkor med tydliga acceptanskriterier. Standardavtal har efterfrågats av samtliga leverantörer på marknaden och ses som en strategiskt viktig fråga för att öka attraktiviteten i trafikkontorets upphandlingar inom drift och underhåll.
- Flexiblare avtalsvillkor gällande förändrade arbetsmetoder för att möjliggöra fortsatta utökningar av sopsaltning för gångbanor.
- Förstärkt kravställning på organisation vid gul, orange och röd vädervarning

- Utvecklade avtalsvillkor med en ersättningsmodell som skapar incitament för att resursförstärka vid gul, orange och röd vädervarning, för en mer pålitlig vinterväghållning.

Upphandlingen ska leda till ett driftavtal för vinterväghållning och barmarksrenhållning för Norra innerstaden. Upphandling sker enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Risk- och konsekvensanalys

Trafikkontoret har identifierat tre risker med denna upphandling:

1. Få eller inga anbud
2. Höga priser på grund av krav på elektrifiering
3. Överprovning

Det har historiskt varit få anbud i dessa upphandlingar, vilket är problematiskt ur ett konkurrenshänseende. För att motverka detta genomför kontoret bland annat flertalet dialoger med marknaden, inklusive aktörer som inte tidigare lämnat anbud, för att säkerställa att upphandlingen är marknadsmässig och attraktiv för fler att lämna anbud på.

Analyser visar att en övergång där hälften av fordonen är elektrifierade innebär en kostnadsökning för entreprenören som bedöms vara i spannet 5–10 procent men på sikt kan sjunka i takt med att maskinerna blir mer etablerade och avskrivningskostnaderna sjunker.

Det är dock oklart hur mycket av detta som kommer belasta trafikkontorets avtal samt om leverantörerna anser att det behövs ett stort riskpåslag för att hantera okända risker som en elektrifiering skulle kunna innebära. För att motverka detta avser trafikkontoret genomföra upphandlingen som en konkurrenspräglad dialog för att tillsammans med leverantörerna kunna skapa flexibla avtal som hanterar risker och eventuella problem. Förfarandet har använts av trafikkontoret vid upphandlingar av elektrifierade entreprenader och har visat sig framgångsrikt för att hantera risker samt möjliggöra för leverantörerna att hålla nere kostnaderna.

Då kontrakten blir färre i och med den nya geografiska fördelningen ser kontoret en ökad risk för överprovning då det blir viktigare att tilldelas detta kontrakt. På grund av detta har höjd tagits i tidplanen

för upphandlingens genomförande för att kunna hantera en eventuell överprövning.

Stor vikt kommer läggas på att säkerställa att kraven i upphandlingen är tydliga och följer de upphandlingsrättsliga principerna. Upphandlingsdokumenten kommer genomgå både intern och extern granskning för att minimera risken för ett negativt utfall vid en eventuell överprövning.

Tidplan och genomförande

Avtalstid

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

Avtal

- Start 2027-09-01
- Slut 2031-08-31

Förlängningsoption 3 år

Förlängningsoptionen är ensidig för kontoret och medger rätt att förlänga avtalet tre (3) år.

Ekonomi

Upphandlingens värde uppskattas till 680 miljoner för hela avtalsperioden, inklusive förlängningsoptioner.

Värdet är beräknat i 2025 års penningvärde.

Slut