

Ted Ell
Region Ytterstad
Drift- och underhållsbyrån
Telefon: 508 265 19

Arbetsgruppen
Ted Ell (ordförande), Gfk
Matilda Åkesson (sekreterare), Gfk
Monica Gahm, Maria Gamla stan
Kenneth Kempedal, Maria Gamla stan
Karin Söderling, Älvsjö
Mikael Martelius, Älvsjö
Rolf Gustafsson, Gfk
Bengt Sundholm, Gfk

Rapport om förutsättningar för egenregi avseende vinterväghållning, barmarksrenhållning och parkskötsel.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i budget för 2004 uppdragit till gatu- och fastighetsnämnden att bygga upp en central snöröjningskapacitet i staden och utreda förutsättningarna för egenregiverksamhet.

Gatu- och fastighetsnämnden gav 2003-11-04 kontoret i uppdrag att utreda förutsättningar för egenregiutförande av vinterväghållning, barmarksrenhållning och parkskötsel vid en stadsdel i innerstaden och en stadsdel i ytterstaden.

Staden har i samband med försäljningen av Stockholm Entreprenad förbundit sig gentemot PEAB att inte starta konkurrerande verksamhet inom en 5-årsperiod från försäljningstillfället. Det innebär att staden tidigast kan utföra arbeten i egen regi 2005-01-01.

Kontoret har tillsammans med stadsdelarna Maria-Gamla stan och Älvsjö bildat en arbetsgrupp för att analysera frågor gällande egenregi. Inriktningen i arbetet har varit att belysa frågan ur ett inner- och ytterstads perspektiv. Dessa båda stadsdelars entreprenader löper båda ut 2005 och skulle därför kunna komma ifråga som pilotstadsdelar i ett egenregiförsök om detta visar sig vara lämpligt.

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt 2004-03-18 att starta egenregi under 2005. Detta har blivit en viktig påverkande faktor i uppdraget. Beslutet innebär att barmarksrenhållning och parkskötsel inom Skärholmens stadsdelsområde överförs till egenregi från 2005-04-01, medan vinterväghållningen även fortsättningsvis genomförs genom upphandlad entreprenör.

Stadsledningskontoret har under hösten 2003 av kommunstyrelsen fått i uppdrag att utreda marknadssituationen för driftentreprenader i Stockholm.

Kartläggning av nuvarande marknadssituation

Gatu- och fastighetskontoret har under de senaste åren följt stadsdelarnas kostnadsutveckling vad avser nya upphandlingar. I genomsnitt har entreprenadkostnaden enligt stadsdelarnas uppfattning i fast prisnivå och med bibehållen kvalitet och omfattning, ökat med i genomsnitt ca 25 % mellan de två senaste upphandlingarna. Det finns dessutom en tendens till att staden fått färre seriösa anbudsgivare under senare år. Stockholm Entreprenad AB dominerar kraftigt med en marknadsandel om ca 80%. Konkurrenten i Stockholm med nuvarande upphandlingsformer är således begränsad.

Med nuvarande relativt omfattande driftentreprenader, som omfattar vinterväghållning, barmarksrenhållning och parkskötsel kan man anta att de mindre entreprenörerna föredrar att ta uppdrag som underentreprenörer för att på så sett begränsa sitt ekonomiska risktagande. Detta får till följd att endast de stora aktörerna lämnar anbud. Det krävs nya former för att stimulera marknaden optimalt och därigenom öka konkurrensen och främja utveckling.

Marknaden i övriga landet under samma period visar tvärtom att kostnaden för nya entreprenader synes sjunka.

Den marknadsanalys av kostnadsutveckling och marknad för aktuella driftentreprenader som nyligen genomförts av konsultbolaget Soul, på uppdrag av stadsledningskontoret visar att en återgång till egenregi inte självklart skulle innebära lägre kostnader eller högre kvalitet utan snarare kan innebära stora risker genom osäkerhet på marknaden och ett väsentligt behov av uppbyggnad av egna kommunala resurser. Konsultföretaget rekommenderar i stället att staden försöker öka konkurrensen på marknaden genom att upphandlingsformerna för denna typ av driftentreprenader utvecklas och koordineras på ett bättre sätt mellan de upphandlande stadsdelarna.

Tänkbar omfattning av ett egenregiförsök

Att inleda ett egenregiförsök för hela driftverksamheten förefaller oklokt. Investeringar i stora maskiner och omfattande personalrekryteringar bör undvikas. Maskininsatser för barmarksrenhållning och speciellt vinterväghållningen bör därför handlas upp. Ett eventuellt försök bör begränsas till exempelvis

Barmarkssäsongen:

- ? Manuell renhållning på gator, torg och i parker
- ? Skräpkorgstömning
- ? Parkskötsel och mindre underhållsåtgärder i parker

Följande tjänster upphandlas, liksom idag, av entreprenörer:
Maskinell renhållning, delar av blomsterprogram, skadedjursbekämpning, julgranar, klotter, fontäner/dammar/duschar, arborister, slätter, större reparation- och underhållsåtgärder.

Vintersäsongen:

- ? Trappskottning
- ? Isbanor
- ? Skottning vissa platser
- ? Trädgallring
- ? Möbelvård
- ? Stängsellagning mm

Följande verksamheter upphandlas:
Maskinell snöröjning och halkbekämpning, snöbortforsling och sandupptagning.

Vid bedömning av lämplig omfattning har hänsyn tagits till att minimera behovet av investeringar och ekonomiskt risktagande. För de angivna verksamheterna krävs det i huvudsak manuellt arbete och dimensioneringen bör man beakta att personalen bör ha en jämn sysselsättning över hela året.

Konceptet bygger på en basstyrka för det grundläggande behovet av manuellt arbete samt egen arbetsledning för styrning och planering.. Resterande behov inom drift- och underhåll samt behov kopplat till säsong t.ex. jourverksamhet vintertid eller av tillfällig art bör utföras av entreprenörer.

I samband med avvecklingen av stadens egenregiverksamhet övergick samtliga tillgångar till Stockholm Entreprenad/ PEAB. Att satsa på en egenregiverksamhet som omfattar alla verksamheter skulle kräva mycket stora investeringar i bl.a. maskiner och fordon. Om ny verksamhet skall byggas upp bör man gå försiktigt fram med tanke på de ekonomiska risker som finns.

Lokaler och upplagsplatser

En avgörande faktor för omfattningen av egenregiverksamhet är tillgång till lämpliga lokaler med möjlighet till uppställningsytor för fordon, material och maskinaggregat (verksamhetsdepå).

Även lokaler och depåer övergick till PEAB vid försäljningen av Stockholm entreprenad vilket medför att staden måste finna nya strategiska platser för etablering av egenregiverksamhet.

Tillgång på lämpliga etableringar finns framförallt i ytterstaden. Där finns befintliga industriområden där en drift- och underhållsverksamhet skulle

kunna etableras utan att verka störande. I innerstaden kan det vara svårare att finna plats där verksamheten kan hållas samlad.

Maskin- och fordonsbehov

Det är lämpligt att begränsa egenregin till verksamheter som i huvudsak utförs manuellt för att inte behöva göra stora investeringar i maskiner som krävs för t.ex. gräsklippning av större ytor, maskinsopning av hårdgjorda ytor samt maskinell vinterväghållning.

Fordon och större arbetsmaskiner (traktorer) bör hyras för att efter utvärdering ta ställning till i vilken omfattning egna investeringar skall göras.

Det bör framhållas att då staden tidigare hade egenregiverksamhet uppgick under vintersäsongen inhyrda maskinella resurser till ca 60-70%

Personal

Förutsättningarna för rekrytering påverkas i stor grad av hur långsiktig verksamheten avses att bli. Inom branschen uppges svårighet att rekrytera kvalificerad personal till drift- och underhållsverksamhet.

Jourverksamhet i egenregi förutsätter samverkan av flera stadsdelar då denna verksamhet schemaläggs utanför ordinarie arbetstid. För att klara detta med hänsyn till arbetstidslag krävs för jourverksamhet ca 6-8 personer som kan alternera.

Ekonomi

En betydande osäkerhetsfaktor gäller utfall av kommande upphandlingar och om en egenregiverksamhet kommer att ha någon inverkan på prisbilden. Även om visst arbete skulle utföras i egenregi och vara undantaget i upphandlingen är det inte säkert att detta minskar den totala kostnaden. För entreprenörerna kan etablering av egenregiverksamhet innebära att de missar möjligheten till samordning av olika verksamheter. Det kan till och med innebära kostnadsökning totalt.

Tidplan

Omställningstiden från nuvarande kontraktsform för drift- och underhållsarbete till egen regi, kräver minst 1 år från det att genomförandebeslut fattas.

En försöksverksamhet med egenregi bör omfatta en period om ca 5 år.

Övergripande strategi

Att starta en egenregiverksamhet kräver relativt lång planeringstid för bedömningar av investeringar, rekrytering, lokalbehov och kompletterande upphandlingar.

Dimensionering av en organisation för egenregi varierar beroende på vilka lokala förutsättningar som gäller i respektive stadsdelsförvaltning.

Stockholms stad har i dagsläget inga egna tillgångar eller resurser i form av maskiner eller lokaler anpassade för denna typ av verksamhet.

Staden bör ha en långsiktig strategi för hur man skall stimulera ökad konkurrens och att bryta den rådande marknadssituationen med endast ett fåtal stora aktörer. Hänsyn måste tas till faktorer som påverkar marknadens förutsättningar och villkor som ersättningsformer, avtalstider, entreprenadformer, omfattning mm. Här kan egenregiverksamhet också vara ett alternativ.

Fördelar med egenregi

Motivation: Med fast anställd personal kan motivation, kompetens och yrkesstolthet successivt byggas upp. Slarv och dåligt utförda insatser kan påtalas direkt och förhoppningsvis förändras. Goda insatser kan belönas.

Styrning och flexibilitet: Förvaltningen kan snabbt styra personal till akut utsatta platser på ett snabbare och enklare sätt. Rutinarbetsuppgifterna kan varvas med akuta insatser av annat slag, utan diskussion om ekonomisk ersättning mm. En vinst vid utförande i egen regi är full insyn i verksamheten och påverkan av prioriteringar utan att eventuella kontraktsregleringar krävs.

Kostnad – Kvalitet: En entreprenörs incitament är vinst i förhållande till insats. Även om beställaren vid kontroller upptäcker dåligt utförda insatser är det orealistiskt att gå till strid i varje sådan upptäckt. Därtill kommer att beställarens kontrollresurser oftast är otillräckliga, varför många dåligt utförda åtgärder ej upptäcks. Vid egen regi kan finnas större möjlighet till personalens lojalitet med arbetsgivaren. Dessutom behöver beställaren inte jaga vinstmarginaler. Med egen regi betalar man för det man får och utför, vilket inte alltid är fallet med köpta entreprenader.

Tolkningstvister: Nuvarande tolkningstvister om innehåll i kontrakt försvinner. Hur välskrivet ett kontrakt än är uppstår alltid tolkningstvister eftersom entreprenören primärt utför så kostnadseffektiva insatser som möjligt för att tjäna pengar medan beställaren vill ha så mycket kvalitet som möjligt för pengarna som betalas ut.

Kompetensuppbyggnad: I långsiktigt perspektiv finns det ett värde att tillföra kunskap och kompetens i form av egen personal inom drift- och underhåll, bl.a. för att kunna möta framtida rekryteringsbehov samt få bättre kunskap för sambanden mellan kostnad och kvalitet.

Nackdelar och risker med egen regi

Övergångssvårigheter: Att byta ut vana utförare med god lokalkännedom till nyanställd personal medför alltid risker för viss försämring av kvalitet under en övergångsperiod – ofta under så lång tid som ca ett år. Denna risk finns dock även vid byte av entreprenör.

Oprövat: Allt nytt och oprövat frestar på. Bevakningen från omgivningen och media ökar troligen. Det finns ingen att dela ansvaret med. Det saknas erfarenhet. Med tiden har ett bra samarbete vuxit fram mellan beställare och nuvarande utförare, vilket dock bryts även vid upphandling, om en ny entreprenör engageras.

Svårigheter att hitta kompetenta arbetsledare och personal: Möjligheten att locka och anställa kompetenta arbetsledare är helt avgörande för framgång. Detta kan bli svårt. Utsikten att få kompetenta arbetsledare att välja en kommunal anställning (dessutom i ett pilotprojekt) före välkända välavlönade privata alternativ bedöms som svårt.

Klara toppar: En stor och välutrustad entreprenör kan oftast lösa akuta resurskrävande situationer inom företaget, vilket innebär en trygghet med entreprenad. Det kan bli en svårighet att komma över extraresurser i t ex en snökaosituation, där kanske befintliga entreprenörer som verkar i staden, redan tingat upp allt som finns. En stor entreprenör kan alltid styra om resurser från en verksamhetsgren till en annan vid behov. I egen regi kan man bara lita på sina egna begränsade resurser, om man inte garderat sig i förväg, vilket kostar pengar.

Småskaligt: Här finns för- och nackdelar. Fördelarna är bl a korta beslutsvägar, flexibilitet mm. Nackdelar kan vara att stordriftsfördelar ej kan utnyttjas och kostnaderna därför ökar. Detta kan exempelvis gälla maskiner, lokaler, snötipp, sandsilo, etableringsytor, personal mm. Inte heller kan GPS-system, elektroniska inkallningssystem och andra tekniska hjälpmedel införskaffas till en enskild stadsdel för rimliga kostnader.

Risker för suboptimering: Krav på full sysselsättning året runt av den egna personalen kan innebära att mindre angelägna arbetsinsatser blir prioriterade, vilket kan medföra att onödigt överstandard etableras under vissa perioder.

Politiska svängningar: Det blir mycket svårt att genomföra egenregi om förutsättningarna ändras beroende på politisk majoritet.

Sammanfattande bedömning

Marknadssituationen i Stockholm för driftentreprenader inom områdena vinterväghållning, barmarksrenhållning och parksskötsel präglas av få, stora aktörer med Stockholm Entreprenad AB som mycket dominant. Det råder en stor osäkerhet om vad detta innebär för kvalitet och kostnadsbild.

Den genomförda studien av egenregi för stadsdelarnas tekniska verksamhet visar på ett antal fördelar, men också flera nackdelar och stora risker.

Drift- och underhållsverksamhet bygger mycket på stordrift och kräver en stor organisation för att nyttja resurser optimalt och uppnå effektivitet. Det är verksamheter som kräver stora maskinella investeringar och kan de endast nyttjas inom ett begränsat område så påverkar det produktionskostnaden väsentligt.

En slutsats av detta är att ett eventuellt egenregiförsök bör begränsas till framför allt styrning och ledning av verksamheten samt manuellt arbetet medan huvuddelen av de tunga maskininsatserna under alla förhållanden bör upphandlas på marknaden. Vilken inverkan en sådan begränsad egenregiverksamhet skulle få på kostnadsutveckling och marknadssituation råder det stor osäkerhet om.

Erfarenhet av produktionsinriktad verksamhet måste byggas upp på nytt.

Med tanke på riskerna att starta ytterligare egenregiverksamhet tillsammans med den osäkra marknadssituationen föreslår arbetsgruppen att man för närvarande inte påbörjar någon ny egenregiverksamhet utöver den som redan har beslutats av Skärholmens stadsdelsnämnd. Detta försök bör dock följas noga för att man skall få värdefulla erfarenheter och av dessa utforma en långsiktig strategi med bred politisk uppslutning.

Under tiden bör staden i samband med kommande upphandlingar av driftentreprenader försöka bredda marknaden genom förenklade, gemensamma förfrågningsunderlag, nya ersättningsformer, förändrade områdesindelningar och kontraktstider samt samordning av tidpunkter för upphandlingar.

SLUT