



Handläggare
Britt Mattsson
Telefon: 08-508 09 330

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd
2017-11-23

Redovisning av utredning om att överta parkskötseln i egen regi

Förvaltningens förslag till beslut

1. Nämnden godkänner förvaltningens redovisning av utredningsuppdraget.
2. Nämnden ger förvaltningen i uppdrag att vidare utreda egenregi av parkskötseln i den omfattning som föreslås i detta tjänsteutlåtande, samt återkomma till nämnden med ett beslutsunderlag för denna verksamhet.

Johanna Engman
stadsdelsdirektör

Thérèse Rosén
avdelningschef

Sammanfattning

På sitt sammanträde den 15 december 2016 gav stadsdelsnämnden förvaltningen i uppdrag att utreda ett återtagande av parkskötseln till egen regi, och återkomma till nämnden med en redovisning av förutsättningar och konsekvenser av detta.

Utifrån nämndens nuvarande förutsättningar är utredningens slutsats att det inte är ändamålsenligt att återta hela parkskötseln i egen regi. Däremot visar utredningen att det kan vara lämpligt att driva vissa delar av parkskötseln i egen regi. Förvaltningen föreslår därför att stadsdelsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att vidare utreda egen regi-verksamhet enligt alternativ B i bifogad rapport och återkomma till nämnden med ett beslutsunderlag för detta. Omfattningen av egen regi-verksamheten, som utredningen föreslår utreds vidare enligt alternativ B, utgör landskapsvård och mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder. Eftersom arbetsuppgifterna på vintern är begränsade behöver utredningen omfatta att även undersöka om det går att kombinera ihop attraktiva tjänster med andra verksamheter inom nämndens ansvarsområden och inom norra innerstaden, i syfte att uppnå kostnadseffektivitet och god kvalitet.

Bakgrund

På sitt sammanträde den 15 december 2016 fattade stadsdelsnämnden beslut om en förlängning av avtalet med Svensk Markservice AB avseende parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark inom Norrmalms stadsdelsnämndsområde till och med 2019-09-30.

Samtidigt gav stadsdelsnämnden förvaltningen i uppdrag att utreda ett återtagande av parkskötseln till egen regi, och återkomma till nämnden med en redovisning av förutsättningar och konsekvenser av detta.

Ärendet

Uppdraget

Uppdraget omfattar att utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av att återta parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark i egen regi, med omfattning enligt gällande avtal. I utredningen redovisas bland annat kostnader och resursåtgång som ska ligga till grund för slutsatser och förslag.

Uppdragets genomförande

I december 2016 gav även Kungsholmens, Östermalms och Södermalms stadsdelsnämnder motsvarande uppdrag angående utredning kring egen regi till sina respektive förvaltningar. För Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm har utredningen beställts av parkmiljöavdelningen norra innerstaden och för Södermalm av stadsmiljöenheten.

Förvaltningarna har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra utredningarna, vilka redovisas enligt nämndernas uppdrag till varje nämnd var och en för sig. I norra innerstadens utredningar belyses även samordningsvinster med en gemensam organisation för egen regi-verksamhet som knyts till parkmiljöavdelningen, samt konsekvenser om nämnderna fattar olika beslut.

Ett flertal avstämningsmöten med berörda förvaltningar i norra innerstaden, Södermalms stadsdelsförvaltning och konsulterna har hållits under utredningstiden.

Förutom gällande avtal och övrig skriftlig dokumentation baseras utredningens analyser på bland annat följande information:

- Intervjuer med berörda chefer och medarbetare.
- Samtal med Stockholms stadsträdgårdsmästare.

- Kontakt med relevanta informanter i Skärholmens stadsdelsförvaltning, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning och Bromma stadsdelsförvaltning.
- Intervjuer med ansvariga i berörda stadsdelsförvaltningar avseende nuvarande och tidigare servicegrupper och/eller försörjningsstödsenheter samt arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad.
- Workshop med parkingenjörer, landskapsarkitekter och enhets-/avdelningschefer i norra innerstaden och Södermalms stadsdelsförvaltning 2017-06-19.
- Intervjuer med tre tjänstemän vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med överblick över kommunernas parkskötsel.
- Intervjuer/kontakter med motsvarande verksamheter i Göteborgs stad, Malmö stad och Sundbybergs stad.
- Intervjuer/kontakter med kommuner som har återtagit delar av parkverksamheten eller bolagiserat den (Lund, Ludvika, Mörbylånga, Motala, Hälaryda, Halmstad, Gävle).

Nuvarande organisation

Parkmiljöavdelningen norra innerstaden är en gemensam stadsmiljöorganisation för stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. Organisatoriskt tillhör parkmiljöavdelningen Norrmalms stadsdelsförvaltning.

Parkmiljöavdelningen ansvarar för verksamhetsområdet stadsmiljö i respektive nämnds verksamhetsplan. Verksamheten ansvarar bland annat för skötsel, investeringar och underhåll av de tre stadsdelsområdenas parker. Avdelningen är en beställarorganisation och utförandet av parkskötseln är utlagt på entreprenad.

Erfarenheter från andra

Erfarenheterna av att återta parkskötsel från entreprenad drift till egen regi är begränsade. Ingen av de andra kommunerna som har kontaktats under utredningstiden 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. Detta är inte möjligt i Stockholms stad då ansvaret för gatuverksamheter ligger på trafikenämnden.

I flertalet fall har diskussionen handlat om vad som är en optimal fördelning mellan det som bedrivs i egen regi och det som läggs ut på entreprenad. Slutsatserna har emellertid varit olika.

Kontakt har tagits med olika kommuner och även centralt med SKL för att få tillgång till erfarenheter från övergång från entreprenad till egen regi inom de verksamhetsområden som utredningen omfattar. Det finns inga utvärderingar som visar konsekvenserna för ekonomi och/eller kvalitet av dessa förändringar. I rapporten redovisas de för- och nackdelar med egen regi respektive entreprenad som har framkommit vid genomförda intervjuer.

Alternativa strategier

Omfattningen på egen regi-verksamheten respektive upphandlingarna beror på gränsdragningen när det gäller vad som ska ingå. Om hela nuvarande driftentreprenad läggs över på egen regi kommer det ändå att krävas ett flertal upphandlingar av till exempel maskiner, material, jord, växter, träd etcetera.

Stadsdelsnämnden har flera olika alternativ att ta ställning till när nuvarande avtalsperiod närmar sig slutet. För det första behövs ett beslut beträffande vad som ska upphandlas. Beslutet kan vara att göra en förnyad upphandling av samma delar av verksamheten som för närvarande ligger på entreprenad. Alternativt kan bara en del upphandlas på nytt, medan resten av verksamheten bedrivs i egen regi. Ytterligare ett alternativ är att bedriva hela verksamheten i egen regi.

En annan fråga är om egen regi-anbud ska lämnas vid en eventuell upphandling av hela eller delar av parkskötseln.

Vilket alternativ som väljs har stor betydelse för vilka åtgärder som behöver vidtas:

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

Alternativ B: Egen regi-verksamhet byggs upp för valda delar av verksamheten. Ny upphandling för resterande delar av verksamheten (där då inget egenregianbud lämnas).

Alternativ C: Ny upphandling av hela eller delar av parkskötseln, där även egenregianbud lämnas.

Alternativ D: Ingen upphandling av parkskötseln. Egen regi-verksamhet byggs upp, som övertar hela driften när avtalet med nuvarande entreprenör går ut.

Alternativ B och D innebär att en egen regi-verksamhet byggs upp utan att den konkurrensutsätts. Alternativ C innebär att

förberedelser behöver vidtas och resurser tillsätts för framtagande av ett konkurrenskraftigt egen regi-anbud.

Som framgår av utredningen finns många osäkerhetsfaktorer, som gör det mycket svårt att bedöma vilket alternativ som är det mest ändamålsenliga. Utredningens kostnadskalkyler visar att alternativ A innebär ett mindre risktagande än alternativ B och lägre kostnader. Utifrån nämndens nuvarande förutsättningar är utredningens slutsats att alternativ D inte kan vara ett ändamålsenligt alternativ.

Vilka insatser kan ingå i egen regi-verksamheten?

Utredningens slutsats är att manuella arbetsinsatser - helt eller i huvudsak - generellt sett lämpar sig bättre att bedriva i egen regi jämfört med de mer maskinkrävande insatserna. Därför bör maskinkrävande arbeten, såsom vinterväghållning och gräsklippning av stora ytor även fortsättningsvis upphandlas. Dessa arbetsinsatser kräver inköp av stora maskiner, förvaring av dessa, underhåll och reparationer.

Utredningen rekommenderar att följande arbetsuppgifter övervägas för egen regi vid Norrmalms stadsdelsförvaltning:

- landskapsvård
- mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder

Organisatoriska konsekvenser

Det har viss betydelse för kostnadskalkylerna om stadsdelsnämnderna i norra innerstaden avser att bygga upp en gemensam egen regi-verksamhet för alla tre nämnderna eller separata egen regi-verksamheter inom var och en av de tre stadsdelsnämnderna.

När det gäller de organisatoriska konsekvenserna innebär ett övertagande av (delar av) parkskötseln i egen regi att även nuvarande beställarfunktion vid parkmiljöavdelningen norra innerstaden kan komma att påverkas.

Vilken organisationsstruktur som är optimal beror delvis på hur var och en av de tre stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm ställer sig till egen regi-verksamhet. Om samtliga tre stadsdelsnämnder beslutar att parkskötseln i någon omfattning ska tas över i egen regi är en möjlighet att knyta denna verksamhet som en gemensam funktion till parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

Ett annat alternativ är att parkmiljöavdelningen norra innerstaden kvarstår som beställarfunktion och att egen regi-verksamheten integreras i en av de nuvarande verksamheterna inom respektive stadsdelsförvaltning.

Ett tredje alternativ är att parkmiljöavdelningen norra innerstaden avvecklas och upphandlingar/beställningar hanteras av respektive stadsdelsförvaltning.

Om endast en av de tre nämnderna beslutar om övergång till egen regi-verksamhet kan detta även få organisatoriska konsekvenser för de båda övriga nämnderna. Motsvarande gäller om två av nämnderna övergår till egen regi-verksamhet, men inte den tredje.

För- och nackdelar med övergång till egen regi-verksamhet
De fördelar med egen regi-verksamhet som har nämnts i intervjuer med medarbetare inom Stockholms stad eller andra kommuner som motiv till övertagande är följande:

- *Styrning och flexibilitet:* Förvaltningen kan snabbare styra egen personal till akut utsatta platser på ett enklare sätt. Rutinarbetsuppgifterna kan varvas med akuta insatser av annat slag, utan diskussion om ekonomisk ersättning med mera.
- *Kompetens:* I ett långsiktigt perspektiv kan det finnas ett värde att tillföra kunskap och kompetens i form av egen personal inom drift- och underhåll för att få bättre kunskap om sambanden mellan kostnad och kvalitet.
- *Lojalitet:* Entreprenörens personal är i första hand lojala med sin arbetsgivare och i andra hand med Stockholms stad som kund. Vid egen regi kan personalens lojalitet med Stockholms stad öka.
- *Bättre insyn:* Utförande i egen regi ger full insyn i verksamheten.
- *Kostnad – Kvalitet:* Entreprenörer tenderar att hålla sig till skötselfrekvenser och andra kvalitetskrav enligt avtal eftersom ”överkvalitet” riskerar att innebära ökade kostnader, vilka inte täcks av ersättningen. Därtill kommer att beställarens kontrollresurser ofta är otillräckliga, varför dåligt utförda åtgärder inte alltid upptäcks.

- *Avtalsglidning och tolkningstvister:* Det är svårt att i detalj reglera allt i ett avtal. Beställaren vill ha så mycket som möjligt för de fasta ersättningarna enligt avtalet, medan entreprenörerna gärna vill ha ut så mycket som möjligt som rörliga ersättningar för tilläggsarbeten.

De nackdelar och risker som är förenade med en övergång till egen regi-verksamhet som har nämnts i intervjuer med medarbetare i staden eller andra kommuner:

- *Rekryteringssvårigheter:* I dagens arbetsmarknadsläge är det inte helt enkelt att rekrytera kvalificerade arbetsledare och utförandepersonal med motsvarande kompetens som ställs i nuvarande avtal med entreprenörerna.
- *Övergångsproblem:* Att byta ut en erfaren utförare med god lokalkännedom till en helt nyanställd personalgrupp medför alltid risk för försämring av kvaliteten under en övergångsperiod. Denna risk finns dock även vid byte av entreprenör, även om problemen kan vara mindre om det är en annan erfaren utförare jämfört med en helt nyetablerad.
- *Höga investeringskostnader:* Ett övertagande av hela verksamheten innebär höga investeringskostnader för bland annat fordon, maskiner, lokaler, förråd och upplag. Om maskiner/fordon utnyttjas lite blir kostnaderna för avskrivningarna orimligt höga per använd timme.
- *Risk för framtida avvecklingskostnader:* Om det inte finns en stabil politisk majoritet för egen regi-verksamhet tillkommer stora avvecklingskostnader om verksamheten återigen läggs ut på entreprenad. Sådana latent omställningskostnader är alltid inräknade i entreprenörernas pris, men finns inte med i budgeten för egen regi-verksamheten, vilket gör att kostnadsjämförelserna mellan entreprenaddrift och egen regi haltar.
- *Förseningar:* Det är stor risk att processen med att förbereda övertagandet i egen regi försenas på grund av sena beslut, otillräckliga resurser för förberedelsearbetet och att tidsåtgången för de olika insatser som krävs underskattas.
- *Småskaligheten:* Egen regin har inte entreprenörernas stordriftsfördelar varför kostnaderna kan bli högre.
- *Kvalitetsproblem:* I avtalet med entreprenörerna regleras skötselfrekvenser och andra kvalitetskrav och det finns möjligheter att genom viten etcetera tvinga entreprenören

att svara upp emot sina avtalsenliga förpliktelser. I egen regi-verksamhet saknas sanktionsmöjligheter vid kvalitetsproblem.

- *Säsongsvariationerna:* Inom parkskötsel är säsongsvariationerna stora och därmed behovet av arbetskraft. Entreprenörerna bedriver flera olika verksamheter åt många olika kunder och klarar säsongsvariationerna bättre än en egen regi-verksamhet som är avgränsad till parkskötsel.
- *Möta skiftande behov:* En stor entreprenör kan oftast lösa akuta resurskrävande situationer genom att omfördela resurser från en del av verksamheten till en annan vid behov. Detta är svårare i småskalig egen regi.
- *Bristande prioriteringar på grund av ojämn sysselsättning:* Krav på full sysselsättning året runt för personal i egen regi kan innebära att mindre angelägna arbetsinsatser genomförs, vilka inte skulle ha upphandlats/avropats om verksamheten låg på entreprenad. Detta är en bidragande orsak till att verksamheten inte blir kostnadseffektiv.
- *Stagnation:* Entreprenörer måste utveckla sin personal och sin verksamhet för att bibehålla och stärka konkurrenskraften. En stor entreprenör har bättre förutsättningar att erbjuda anställda utvecklingsmöjligheten än en mindre egen regi-verksamhet.

Ekonomiska konsekvenser

I de ekonomiska kalkylerna som presenteras i utredningen beräknas totalkostnaden för parkskötseln i egen regi inom Norrmalms stadsdelsnämndsområde uppgå till 13 682 000 kronor i 2017 års prisnivå. Detta kan jämföras med motsvarande driftskostnad för den upphandlade parkskötseln 2016 som uppgick till 9 234 000 kronor.

Vidare bör beaktas att det inte är troligt att det går att hitta lämpliga lokaler för förråd och garage att hyra inom Norrmalms stadsdelsområde. Idag finns endast en mindre lokal, som bland annat saknar dusch. Möjligheten att bygga erforderliga lokaler i någon park har diskuterats, men det anses inte realistiskt.

Det har också viss betydelse för kostnadskalkylerna om stadsdelsnämnderna i norra innerstaden avser att bygga upp en gemensam egen regi-verksamhet eller separata driftverksamheter inom var och en av de tre stadsdelsförvaltningarna.

Tidplan

Att starta en egen regi-verksamhet kräver lång planeringstid för rekrytering av erforderlig personal, anskaffning av lokaler, inköp/förhyrning av maskiner och fordon samt upphandlingar av det som inte ska utföras i egen regi, material, jord, plantor etcetera. När nämnden har fattat erforderliga beslut i frågan behöver en detaljerad tid- och arbetsplan utarbetas för hela processen fram till driftstart.

Avtalstiden med Svensk Markservice AB är från och med 2014-10-01 till och med 2017-09-30, med möjlighet till förlängning i 2+2 år. Nuvarande förlängningsperiod går ut 2019-09-30. Om inte detta avtal ska förlängas ytterligare två år bör de kompletterande upphandlingarna av en egen regi-verksamhet påbörjas senast sommaren 2018. Rekryteringsarbetet bör påbörjas under hösten 2018. Tiden är inte tillräcklig för en bygglovsprocess och byggande av nya lokaler. Därför bör arbetet med att hitta lämpliga lokaler för förhyrning påbörjas skyndsamt. Det behöver således budgeteras för ett omfattande förberedelsearbete 2018 och driftstart av egen regi-verksamheten 2019. Detta innebär även att andra åtgärder för 2018 behöver nedprioriteras och att vissa aktiviteter inte kan genomföras som planerat. Ett mer realistiskt alternativ är att utnyttja även den andra förlängningsmöjligheten, vilket ökar planeringshorisonten med ytterligare två år och ger bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens synpunkter

Utifrån utredningens analyser och resultat bedömer förvaltningen att det inte är ändamålsenligt att återta hela parkskötseln i egen regi, bland annat på grund av ökade kostnader för parkskötseln med cirka 50 procent.

Däremot har utredningen visat att det kan vara lämpligt att driva vissa delar av parkskötseln i egen regi. Arbetsuppgifter som utförs manuellt och som varken kräver stora maskiner eller stora inköp av material ger bättre förutsättningar för en egen regi-verksamhet att bli effektiv. Mindre underhållsåtgärder kan åtgärdas snabbare och med mindre administration. Men fortfarande finns svårigheter. Det handlar bland annat om att kunna jämna ut sysselsättningen över året och att hitta lokal och upplagsytor inom stadsdelsnämndsområdet.

Under 2016 genomförde Östermalms stadsdelsförvaltning en genomlysning av parkmiljöavdelningen norra innerstadens verksamhet. Denna utrednings resultat visade att verksamheten bedrevs strukturerat, effektivt och med god kvalitet. Samma år vann parkmiljöavdelningen Stockholms stads kvalitetsutmärkelse i kategorin Övriga verksamheter, för framgångsrik verksamhetsutveckling. Förvaltningen vill understryka vikten av att norra innerstadens stadsdelsnämnders beslut kring egen regi-verksamhet samordnas så att verksamheten kan organiseras och drivas genom parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

Utredningen betonar att det inför en driftstart av egen regi-verksamhet i någon form kräver budgetering av ett förberedelsearbete under 2018.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att vidare utreda egen regi-verksamhet enligt alternativ B i bifogad rapport och återkomma till nämnden med ett beslutsunderlag för detta. Omfattningen av egen regi-verksamheten, som föreslås utredas vidare enligt alternativ B, är enligt utredningens rekommendation landskapsvård och mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder. Eftersom arbetsuppgifterna på vintern är begränsade behöver utredningen omfatta att även undersöka om det går att kombinera ihop attraktiva tjänster med andra verksamheter inom nämndens ansvarsområden och inom norra innerstaden, i syfte att uppnå kostnadseffektivitet och god kvalitet.

Bilaga

Utredningsrapport egen regi Norrmalm,. (Professional Management)