

2017-10-16

Utredning

Parkskötsel egen regi

Norrmalms stadsdelsförvaltning

Lina Lenefors
Arne Svensson

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
1.1	Uppdraget.....	3
1.2	Erfarenheter av att ta över parkskötsel i egen regi.....	3
1.3	Alternativa strategier gällande upphandling av parkskötsel.....	3
1.4	Vilka insatser kan ingå i egenregi-verksamheten?	4
1.5	Ekonomiska kalkyler	4
1.6	Tidsplan	5
2	UPPDRAGET	6
2.1	Bakgrund.....	6
2.2	Vårt uppdrag.....	6
2.3	Uppdragets genomförande	7
2.4	Rapportdisposition	7
3	NUVARANDE ORGANISATION	7
3.1	Ansvarsfördelning.....	7
3.2	Parkskötsel inom Norrmalms stadsdelsnämnd	8
4	EGEN REGI VS ENTREPRENAD	11
4.1	Erfarenheter från Skärholmens stadsdelsnämnd.....	11
4.2	Erfarenheter från andra kommuner.....	12
4.3	Alternativa strategier gällande upphandling av parkskötsel.....	14
4.4	Några förutsättningar för en effektiv verksamhet	15
4.5	Organisatoriska konsekvenser.....	16
4.6	För- och nackdelar med övergång till egen regi	17
4.7	Kostnadskalkyler egen regi.....	18
4.8	Kostnader för maskiner och lokaler	20
4.9	Ytterligare maskiner om allt övertas i egen regi	21
4.10	Kostnader för kvarvarande entreprenad.....	21
4.11	Ekonomisk risk och osäkerhet	22
4.12	Kostnadsjämförelse entreprenad – egen regi	22
4.13	Tidsplan	22

1 Sammanfattning

1.1 Uppdraget

I Norrmalms stadsdelsförvaltning är parkskötsel, parkunderhåll, barmarksrenhållning och vinterväghållning utlagd på entreprenad. Norrmalms stadsdelsförvaltning har fått i uppdrag av nämnden att utreda förutsättningarna och konsekvenserna av att återta parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark i egen regi, med omfattning enligt nu gällande avtal med entreprenören.

Norrmalms stadsdelsförvaltning har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra utredningen. I denna utredning redovisas bl a kostnader och resursåtgång som ska ligga till grund för återslag i tjänsteutlåtande till nämnden. I tjänsteutlåtandet till nämnden redovisas slutsatser och förslag.

I rapporten beskrivs först kortfattat hur verksamheten bedrivs idag. Därefter analyseras förutsättningarna och konsekvenserna för ett övertagande av verksamheten i egen regi.

1.2 Erfarenheter av att ta över parkskötsel i egen regi

Vi haft en lång rad kontakter med olika kommuner och även centralt med SKL (Sveriges kommuner och landsting) för att få tillgång till erfarenheter från övergång från entreprenad till egen regi inom de verksamhetsområden som utredningen omfattar. Erfarenheterna av att återta parkskötsel från entreprenad till egen regi är begränsade. Ingen av de andra kommunerna som vi har 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 gatunderhåll, snöröjning, anläggningsverksamhet, service till de kommunala bostadsbolagen etc.

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. I vissa fall har grundskötseln tagits över i egen regi, medan mer kvalificerade arbetsuppgifter fortfarande ligger på entreprenad. I andra fall bedrivs de enklare arbetsuppgifterna fortfarande på entreprenad, eftersom det inte har varit möjligt för kommunen bedriva verksamheten till en lägre kostnad. I åter andra fall har ett återtagande i egen regi skett samtidigt med att nya typer av kommunala tjänster har tillskapats, som t ex miljövärdar eller trygghetsvärdar.

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 våra intervjuer.

Inom Stockholms stad har vi gjort jämförelser med Skärholmens stadsdelsnämnd, där delar av parkskötselverksamheten genomförs i egen regi; gräsklippning, tömning av skräpkorgar, städning, skötsel av rabatter och häckar, slyröjning, samt akuta mindre arbeten.

1.3 Alternativa strategier gällande upphandling av parkskötsel

Omfattningen på egenregi-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 t ex maskiner, material, jord, växter, träd etc.

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 egenregianbud 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: Egenregi-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. Egenregi-verksamhet byggs upp, som övertar hela driften när avtalet med nuvarande entreprenör går ut.

Alternativ B och D innebär att en egenregi-verksamhet byggs upp utan att den konkurrensutsätts. Alternativ C innebär att förberedelser behöver vidtas och resurser tillsättas för framtagande av ett konkurrenskraftigt egenregianbud.

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 lägre kostnader och ett mindre risktagande än övriga alternativ.

1.4 Vilka insatser kan ingå i egenregi-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. Däremot 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. I rapporten finns en genomgång av aktuella arbetsuppgifter. För- och nackdelar med att ta över dessa arbetsuppgifter i egen regi har diskuterats med berörd beställare.

Följande arbetsuppgifter kan övervägas för egen regi vid Norrmalms stadsdelsförvaltning:

- landskapsvård
- mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder

1.5 Ekonomiska kalkyler

Kalkyler och andra bedömningar utgår från standarden i nuvarande avtal med entreprenören. Utifrån analysen av förutsättningar och konsekvenser baseras kalkylerna i utredningen på att delar av verksamheten bedrivs i egen regi och resterande delar av verksamheten upphandlas. Vidare baseras kalkylerna på förslaget att följande delar av verksamheten ska bedrivas i egen regi:

- landskapsvård
- mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder

Kalkylerna i rapporten ger följande uppskattning av årskostnaden avseende utförandet av parkskötseln:

Tabell 1: Totalkostnad för utförandet av parkskötseln (2017 års prisnivå)

Personalkostnader	7 828 000
Avskrivning maskiner	570 000
Löpande driftskostnader	3 360 000
Hyra större maskiner	100 000
Lokaler och upplag	500 000
Kvarvarande entreprenad	1 324 000
Totalt	13 682 000

Om egenregi-verksamhet byggs upp för de delar som föreslås ovan kan den totala driftskostnaden för parkskötseln beräknas till 13 682 000 kronor i 2017 års prisnivå. Detta kan jämföras med motsvarande driftskostnad för parkskötseln 2016 som uppgick till 9 234 000 kronor (se tabell 2 i avsnitt 3.2.2).

Som framgår av utredningen finns många osäkerhetsfaktorer, som gör det mycket svårt att bedöma vilket alternativ som är det mest ändamålsenliga. Sannolikt kommer dock ett övertagande av föreslagna delar av verksamheten i egen regi att innebära en kostnadsökning.

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 bl a 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 egenregi-verksamhet eller separata drift verksamheter inom var och en av de tre stadsdelsförvaltningarna.

1.6 Tidsplan

Att starta en egenregi-verksamhet kräver lång 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, exempelvis material, jord, plantor etc.

Om nämnden fattar beslut om start av egenregi-verksamhet bör en detaljerad tids- 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 således ut 2019-09-30. Om inte detta avtal ska förlängas ytterligare två år bör de kompletterande upphandlingarna av en egenregi-verksamhet påbörjas senast sommaren 2018. Rekryteringsarbetet bör påbörjas under hösten 2018. Tiden är inte tillräcklig för en bygglovprocess 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 vid driftstart av egenregi-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.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrund

I Norrmalms stadsdelsförvaltning är parkskötsel, parkunderhåll, barmarksrenhållning och vinterväghållning utlagd på entreprenad. Norrmalms Stadsdelsförvaltning har fått i uppdrag av nämnden att utreda förutsättningarna och konsekvenserna av att återta parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark i egen regi, med omfattning enligt nu gällande avtal med entreprenören. Motsvarande uppdrag har även lämnats av Östermalms, Kungsholmens och Södermalms stadsdelsnämnder.

Norrmalms Stadsdelsförvaltning har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra utredningen.

2.2 Vårt uppdrag

I denna utredning redovisas bl a kostnader och resursåtgång som ska ligga till grund för återrapportering i tjänsteutlåtande till nämnden. I tjänsteutlåtandet till nämnden redovisas slutsatser och förslag.

Utredningen ska baseras på gällande skötselavtal avseende parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark, samt uppgifter och information från parkingenjörer, landskapsarkitekter och avdelningschef.

I rapporten från utredningen ska det framgå:

- Kostnader för beräknade resurser, exempelvis maskinpark, fordon och upplag för att sköta uppdraget.
- Kostnad på beräknad personalstyrka och personalutrymmen.
- Kostnad och tidsplan för att organisera (eventuellt olika scenario) byggnation av lokaler/befintliga lokaler.
- Eventuella referensexempel på kommuner som gått tillbaka till egen regi och/eller har servicegrupper, kort om deras uppdrag och kostnader.

Kalkyler och andra bedömningar ska utgå från nuvarande avtalade standard i enlighet med vad som framgår av till förfrågningsunderlaget bifogade kartbilagor, funktions- och utförandebeskrivningar, mängdförteckningar samt beskrivna kompetenskrav när det gäller personal.

Uppdraget avser **utförandet** av parkskötseln. Jämförelser görs mellan kostnaderna för nuvarande entreprenad och kostnaderna om (delar av) utförandet istället sker i egen regi.

Om ett övertagande av delar av utförandet i egen regi påverkar kostnaderna på beställarsidan beror bl a på om en, två eller alla tre nämnderna beslutar att överta delar av utförandet i egen regi. Om gränsdragningen mellan egen regi och den verksamhet som ska upphandlas blir olika i de tre stadsdelsområdena blir upphandlingarna mer komplicerade.

Om standarden på beställar- och/eller utförarsidan ska ändras kan det naturligtvis påverka kostnaderna. Detta har dock inte ingått i utredningen.

2.3 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts under perioden april – september 2017 av Lina Lenefors och Arne Svensson.

Vi har analyserat all skriftlig dokumentation som har ställts till vårt förfogande. Vidare baseras vår analys på bl a följande information:

- Intervjuer med berörda chefer och medarbetare
- Samtal med Stadsträdgårdsmästaren
- Kontakt med relevanta informanter i Skärholmens stadsdelsförvaltning, Enskede – Årsta – Vantör stadsdelsförvaltning och Bromma stadsdelsförvaltning
- Intervjuer med ansvariga i berörda stadsdelar 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 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)

Vi har också haft ett flertal avstämningsmöten med berörda i norra innerstaden och Södermalms stadsdelsförvaltning under utredningstiden.

Vi vill tacka alla som har medverkat i utredningen genom att dela med sig av sina erfarenheter och synpunkter.

2.4 Rapportdisposition

Kapitel 1 innehåller en sammanfattning av rapporten. Därefter beskrivs uppdraget och dess genomförande i kapitel 2. Nuvarande organisation, entreprenadavtal och bemanning beskrivs i kapitel 3. Slutligen har vi i kapitel 4 gjort kostnadskalkyler över vad en övergång till egen regi kan innebära, med en analys av alternativa strategier. I kapitel 4 finns även en summering av erfarenheter från andra kommuner och andra stadsdelsområden i Stockholms stad.

3 Nuvarande organisation

3.1 Ansvarsfördelning

I Stockholm stad är ansvaret för skötsel och investeringar för allmän platsmark uppdelat på trafiknämnden och stadsdelsnämnderna. Trafikkontoret ansvarar för drift, underhåll och investeringar på gatumark. Stadsdelsnämnderna ansvarar för:

1. parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på all mark som är detaljplanelagd som parkmark, samt skötsel av planteringar på gatumark
2. parkinvesteringar
3. lokala stadsmiljöfrågor.

Parkskötsel omfattar gräsklippning, skötsel av planteringar, buskar, häckar samt trädvård. Ansvar för och underhåll av lekplatser, parkvägar, strandbad, parkmöbler och övrig parkutrustning såsom exempelvis träbryggor och utegym.

Barmarksrenhållning omfattar renhållning av olika slags ytor. I begreppet ingår även städning och rengöring av markutrustning. Exempel är sopning och spolning av ytor, skräpplockning, tömning av papperskorgar, borttagande av främmande föremål.

Vinterväghållning omfattar snöröjning, moddning, halkbekämpning och sandupptagning.

Denna utredning omfattar enligt nämndens uppdrag den nuvarande entreprenaden avseende parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning.

3.2 Parkskötsel inom Norrmalms stadsdelsnämnd

3.2.1 Parkmiljöavdelningen norra innerstaden

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 och uppföljning i tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Avdelningen ansvarar för skötsel, investeringar och underhåll av de tre stadsdelsområdenas parker samt för lokala stadsmiljöfrågor.

Avdelningens budget omfattar de tre nämndernas budget för verksamhetsområdet, som bokförs, följs upp och redovisas separat till respektive nämnd.

Parkmiljöavdelningen gör separata redovisningar i stadens integrerade ledningssystem (ILS) till respektive nämnd med utgångspunkt från kommunfullmäktiges budget och varje nämnds verksamhetsplan. Varje nämnd beslutar var och en för sig om parkmiljöavdelningens verksamhetsplanering för stadsdelsområdet. Detta gäller även svar på remisser, motioner och skrivelser, som tas upp för respektive nämnd.

3.2.2 Entreprenadavtal och driftskostnader

Norrmalms stadsdelsnämnd använder som entreprenör Svensk Markservice AB. Avtalstiden är från och med 2014-10-01 till och med 2017-09-30, med möjlighet till förlängning i 2+2 år. Nuvarande förlängningsperiod går således ut 2019-09-30.

Avtalet omfattar parkskötsel, renhållning, vinterväghållning samt löpande underhåll av Norrmalms stadsdelsnämndsområde i enlighet med vad som framgår av till förfrågningsunderlaget bifogade kartbilagor, funktions- och utförandebeskrivningar samt mängdförteckningar.

Den totala parkarealen inom Norrmalms stadsdelsnämndsområde är ungefär 42 hektar varav cirka 3 hektar utgör naturmark.

Tabell 2: Driftskostnaderna¹ 2016 för parkmiljö-entreprenaden per verksamhet

	Norrmalm
Total parkarea	42 hektar
2 500 ² , 2 510 Parkskötsel, parkunderhåll	7 163 tkr
2 520 Barmarksrenhållning	1 634 tkr
2 530 Vinterväghållning	437 tkr
SUMMA³	9 234 tkr

3.2.3 Kompetenskrav

I upphandlingen finns angivet vissa kompetenskrav på personalen som måste vara uppfyllda. Dessa kompetenskrav måste även vara uppfyllda om verksamheten ska bedrivas i egen regi.

I anbudet angavs att anbudsgivaren ska tillhandahålla följande kompetenser för genomförandet av uppdraget:

➤ **"Driftchef**

Driftchef ska inneha minst fem års erfarenhet av att ha varit driftansvarig för uppdrag av det slag och omfattning som denna upphandling avser. Föreslagen driftchef ska efter den 1 januari 2010 ha utfört minst ett uppdrag som driftansvarig för ett likvärdigt uppdrag hos en extern kund. Uppdraget ska verifieras med en skriftlig undertecknad referens från den aktuella uppdragsgivaren. Med likvärdigt uppdrag avses drift och underhåll av parkmark, inkluderande renhållning och vinterväghållning, i central stadsmiljö.

➤ **Arbetsledare**

Arbetsledare ska ha en för tjänsten väl dokumenterad och verifierad kunskap och erfarenhet. Arbetsledare ska ha hög yrkeskompetens införskaffad genom praktisk erfarenhet i yrket i kombination med teoretisk utbildning på lägst gymnasial nivå inom trädgård, park och arbetsledning.

För att erbjuden arbetsledare ska vara kvalificerad att utföra uppdraget fordras utbildning och erfarenhet som tillsammans uppgår till minst 220 poäng enligt nedanstående:

- Yrkeserfarenhet: 7 år = 120 poäng. 5 år = 110 poäng. 3 år = 100 poäng.
- Teoretisk utbildning: 1,5 års sammanlagda studier inom ämnesområdet = 120 poäng. 1 års sammanlagda studier inom ämnesområdet = 110 poäng. 0,5 års sammanlagda studier inom ämnesområdet = 100 poäng.

Erbjuden person ska efter den 1 januari 2010 ha utfört minst ett uppdrag som arbetsledare för ett likvärdigt uppdrag hos en extern kund. Uppdraget ska verifieras med en skriftlig undertecknad referens från den aktuella uppdragsgivaren.

➤ **Kvalitets- respektive miljöansvarig**

Anbudsgivaren ska ha en särskild avdelad resurs (person eller personer) som är kvalitetsrespektive miljöansvarig. Person/-erna ska ha adekvat högskoleutbildning och/eller minst två års erfarenhet av att, i ansvarig ställning, utföra arbetsuppgifter inom områdena kvalitetssäkring och/eller miljö.

¹ Här ingår både fasta kostnader enligt avtal och ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR). Däremot ingår inte kostnader för parkmiljön som är hänförliga till investeringsbudgeten.

² Denna post omfattar flera olika aktiviteter, ex gräsklipp, ogrärens, underhåll lekutrustning, trädvård, med mera

³ Plaskdammar och blomprogram har frånräknats de inte ingår i avtalet, samt el och vatten. Här har även dragits ifrån kostnader för bosättningar 2016 som inte ingick i kommunfullmäktiges driftbudget för 2016.

Efterfrågad kompetens kan uppfyllas genom erbjudande av en eller flera personer och kan vara samma person/er som driftschef- eller arbetsledare.

➤ **Övrig personal**

Övrig personal som anbudsgivaren erbjuder för att utföra uppgifter som ryms inom detta uppdrag ska ha adekvat utbildning och erfarenhet inom respektive område omfattande de arbetsuppgifter som ingår i uppdraget.

* Minst två parkarbetare inom uppdraget ska ha avslutad gymnasial utbildning med inriktning mot park och trädgård.

* Alla parkarbetare inom den egna organisationen ska yrkesbevis motsvarande TCYK kurs 1. Kravet på godkänd utbildning ska uppfyllas senast inom ett halvt år från det att uppdraget påbörjats.

* Anbudsgivare ska inom den egna organisationen ha minst en person med kompetens och erfarenhet med inriktning mot skötsel och underhåll av lekplatser och lekredskap. Personen ska ha genomgått besiktningkurs enligt SS-EN 1176-1177. Kravet på genomgången kurs kan uppfyllas inom ett år från det att avtal träffats. Därutöver ska personen ha genomgått TCYK kurs 10. Kravet på genomgången utbildning ska uppfyllas senast inom ett halvt år från det att uppdraget påbörjats.

* Erbjuden personal som avses utföra arbetsuppgifter som rör rapportering och liknande, ska behärska den digitala kommunikation och rapportering som krävs för att fullgöra uppdrag enligt detta förfrågningsunderlag.

* Anbudsgivare ska inom den egna organisationen för uppdraget ha minst en person med kompetens och erfarenhet av plantering och skötsel av perenna växter. Personen ska med godkänt resultat ha genomgått yrkesbeviskurs avseende växtkännedom motsvarande TCYK Kurs 8.1, 8.2 och 8.3. Kravet på genomgången utbildning ska uppfyllas senast inom ett halvt år från det att uppdraget påbörjas.

* Anbudsgivare ska inom den egna organisationen för uppdraget ha minst en person med kompetens och erfarenhet av trädvård. Personen ska med godkänt resultat ha genomgått yrkesbeviskurs avseende växtkännedom motsvarande TCYK Kurs 9. Kravet på genomgången utbildning ska uppfyllas senast inom ett halvt år från det att uppdraget påbörjas.

* Samtlig erbjuden personal ska behärska svenska språket i sådan utsträckning att samtliga kontakter med uppdragsgivaren/ beställaren ska kunna äga rum på svenska.

➤ **Förstärkningsresurser/back-up**

För ovan redovisade nyckelfunktioner, driftchef och arbetsledare, ska anbudsgivaren kunna tillhandahålla flera personer med likartad kompetens. Förlust av enskild person får inte medföra att anbudsgivarens möjligheter att tillhandahålla avtalad kompetens eller resurser påverkas.

Anbudsgivaren eller underleverantör ska kunna tillhandahålla erforderligt antal personer för att kunna genomföra efterfrågat uppdrag så att uppsatta mål kan nås. Säsongsanställd personal ska stå under direkt ledning och kontroll av handledare som har adekvat utbildning och erfarenhet för uppdraget.

All personal ska ha genomgått trafikkontorets kurs "Trafikarbete och markarbete i Stockholm". Det ska ha skett senast inom sex månader från uppdragets påbörjande. För nyanställd personal gäller att dessa ska ha genomgått kursen inom tre månader från anställning. Detta ska gälla både för egen personal och för personal som tillhandahålls genom underentreprenör."

4 Egen regi vs entreprenad

4.1 Erfarenheter från Skärholmens stadsdelsnämnd

Gatu- och fastighetsnämnden gav 2003-11-04 kontoret i uppdrag att utreda förutsättningar för egenregiutförande av vinterväghållning, barmarksrenhållning och parkskötsel vid ett stadsdelsområde i innerstaden och ett stadsdelsområde i ytterstaden. Vid denna tid låg även gatudrift och flera funktioner under stadsdelsnämnderna. Detta gav helt andra förutsättningar för egenregi-verksamhet jämfört med idag.

Utredningen slutsats var: *"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".*

Det föreslogs därför att ett eventuellt försök bör begränsas till exempelvis:

➤ **Barmarkssäsongen:**

Egen regi: Manuell renhållning på gator, torg och i parker, skräpkorgstömning samt parkskötsel och mindre underhållsåtgärder i parker

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

➤ **Vintersäsongen:**

Egen regi: trappskottning, isbanor, skottning vissa platser, trädgallring, möbelvård samt stängsellagning mm

Följande verksamheter föreslogs 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 vid 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.

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt 2004-03-18 att starta egen regi under 2005. Beslutet innebär att barmarksrenhållning och parkskötsel inom Skärholmens stadsdelsområde överförs till egen regi från 2005-04-01, medan vinterväghållningen även fortsättningsvis genomförs genom upphandlad entreprenör.

Stadsmiljöverksamheten bedrivs idag inom avdelningen Stadsutveckling och medborgarservice. Verksamheten består av skötsel, underhåll och renhållning av parker, naturområden, parkvägar och naturreservat.

Kärnverksamheten sköts i egen regi; gräsklippning, tömning av skräpkorgar, städning, rabatter, häckar, slyröjning, samt akuta mindre arbeten. Utöver detta finns entreprenörer nära knutna för parkunderhåll, vinterväghållning, trädvård/naturvård, elarbete, plaskdammsdrift/underhåll m.m.

Nuvarande bemanning av egenregi-verksamheten:

Heltidsanställda	4 pers
Säsongsanställda	2 pers
OSA (offentligt skyddad anställning)	1 – 5 pers
Sommararbetande ungdomar	ca 60 – 90 pers under sommaren + handledare (finansieras ej av egen regi)

Ungefärliga kostnader för egenregi-verksamheten 2017:

- löner (inklusive parkingenjör), samt övriga omkostnader (lokalkostnader, bränslekostnader, bil- och maskinkostnader, underhåll maskinpark, arbetskläder osv) 4,3 mnkr.

Externa kostnader:

- parkdrift (plaskdammar, duschar, elkostnader, slätter, sommarblommor) 1 mnkr
- parkunderhåll (parkutrustning, lekutrustning, trädvård, naturvård, motionsspår) 0,7 mnkr
- barmarksunderhåll (containertömning, städning toaletter, tjuvtippningar) 0,6 mnkr
- vinterväghållning 1,5 mnkr
- Sättraskogens naturreservat har egna medel för huvudsakligen slätter och naturvårdsarbete, ca 1 mnkr
- avskrivningar och investeringar ej inkluderat.

Enligt nuvarande ansvarig för verksamheten i Skärholmens stadsdelsförvaltning finns följande fördelar med nuvarande sätt att bedriva verksamheten:

- goda kontaktervägar 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.

Någon jämförande utvärdering avseende upphandlad verksamhet finns dock inte och det finns ingen inom verksamheten som kan jämföra med situationen före 2003.

4.2 Erfarenheter från andra kommuner

4.2.1 Summering av erfarenheterna

Som framgår ovan har vi haft en lång rad kontakter 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. Vi är således hänvisade till den muntliga information vi har fått genom kontakterna med SKL och berörda kommuner.

Sammanfattningsvis visar dessa kontakter följande:

- 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.
- Ingen av de kommuner som vi har varit i kontakt med har tagit över hela parkverksamheten i egen regi, utan det har handlat om avgränsade delar. I några fall har det bildats kommunala bolag som svarar för vissa delar av parkverksamheten, men även andra uppgifter, t ex gatunderhåll, snöröjning, anläggningsverksamhet, service till de kommunala bostadsbolagen etc.

- Det har i samband med övertagandet inte tagits fram grundläggande produktionskalkyler för egenregi-verksamheten och vi har inte heller fått några jämförande kalkyler mellan egen regi och entreprenaddrift i dessa kommuner. Ingen har gjort någon utvärdering av vilken effekt övertagandet i egen regi har haft på kostnader eller kvalitet. I allmänhet finns således endast muntlig information att tillgå.
- 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. I vissa fall har grundskötseln tagits över i egen regi, medan mer kvalificerade arbetsuppgifter fortfarande ligger på entreprenad. I andra fall bedrivs de enklare arbetsuppgifterna fortfarande på entreprenad, eftersom det inte har varit möjligt för kommunen bedriva verksamheten till en lägre kostnad. I åter andra fall har ett återtagande i egen regi skett samtidigt med att nya typer av kommunala tjänster har tillskapats, som t ex miljövårdar eller trygghetsvårdar.
- En bedömning som ett par kommuner gjort är att det är svårt för egen regi att konkurrera med entreprenörer när det gäller arbetsuppgifter som dessa kan offerera med en timkostnad på arbetet som understiger 400 kr. Andra kommuner har motsatt uppfattning. Detta innebär att dessa kommuner exempelvis övertagit maskinell gräsklippning i egen regi, men inte t ex specialistfunktioner (arborist m fl)
- Rollfördelningen mellan kommunen och entreprenören är självklar och tydlig vid entreprenad. Den är svårare att upprätthålla som beställare – utförarmodell vid egenregi-verksamhet. Egenregi-verksamheten accepterar inte alltid att styras från beställarsidan, båda parter har samma arbetsgivare, ansvarsutkrävandet försvåras och det upplevs som dubbelarbete.

4.2.2 Några exempel

Som nämnts i föregående avsnitt har det inte varit möjligt att få tillgång till adekvata underlag från andra kommuner när det gäller produktionskostnaderna för de verksamheter som ingår i utredningen. Ett av skälen är att organiseringen av verksamheterna innebär att dessa kostnader inte kan särskiljas.

Sundbyberg

Stadsmiljö- och serviceförvaltningen arbetar bland annat med bygglov, kartproduktion, sophämtning, vatten och avlopp, trafikfrågor, parkering, miljötillsyn, gatu- och parkskötsel samt produktion och förvaltning av stadens egna lokaler. Stadens interna service såsom IT, måltidsservice och upphandling hör också till stadsmiljö- och serviceförvaltningen.

Förvaltningen förbereder ärenden och utför de beslut som fattats av de förtroendevalda i två nämnder; stadsmiljö- och tekniska nämnden.

Tekniska enheten ansvarar för skötsel av befintlig infrastruktur och offentliga miljöer som till exempel parker, torg och lekplatser.

Malmö stad

På Malmö stads hemsida anges att *"Vi har anlitat vår egen organisation tillsammans med privata entreprenörer för att utföra renhållning på nästan alla ytor"*. Staden har således en mix av egenregi-verksamhet och funktionsentreprenader. Enligt telefonintervjuer är tre av fyra distrikt upphandlade på entreprenad medan parkskötseln i det fjärde distriktet (innerstaden) drivs i egen regi. Tre olika entreprenörer har kontrakt på vars ett distrikt. Nuvarande avtal tecknades 2012 och avser 5+2+2 år.

Gatukontoret, som lyder under tekniska nämnden, är Stadens beställarförvaltning, vilket innebär att kontoret anlitat entreprenörer till att bygga och sköta gator, torg och parker. Inom gatukontoret ansvarar förvaltaavdelningen för skötseln av den allmänna platsmarken i Malmö och för drift och underhåll av det offentliga rummet.

Park- och gatumiljöenheten vid gatukontoret förvaltar gator, parker, torg, stränder och trafikanordningar. Enheten ansvarar även för stadens renhållning, underhållsbeläggningar och ser till att drift- och underhållsaspekten tillgodoses för ny- och ombyggnader i staden.

Gatukontoret har utarbetat en gemensam funktionsbeskrivning, som beskriver de åtgärder som krävs för att upprätthålla funktionen för ingående verksamhetsområden som tillsyn, renhållning, drift, underhåll, akut, skada och jour- och beredskap. Funktionsbeskrivningen är densamma för entreprenörerna och egenregi-verksamheten.

Egenregi-verksamheten hanteras av avdelningen för Kommunteknik inom Serviceförvaltningen. Avdelningen för Kommunteknik ska tillgodose behovet av en väl fungerande stadsmiljö och erbjuda lokalt miljöanpassade och ekonomiskt effektiva helhetslösningar av drift, underhåll och skötsel inom gator, parker och fastigheter samt beredskap och teknisk service. Priset för egenregi-verksamheten sätts genom förhandling.

För såväl egenregi-verksamheten som var och en av entreprenörerna har utarbetats en gemensam arbetshandling, som bygger på Gatukontorets funktionsbeskrivning och respektive utförarens genomförandebeskrivning.

Nuvarande mix med innerstaden i egen regi och övriga tre distrikt på entreprenad har funnits sedan mycket lång tid tillbaka. Denna strategi är politiskt beslutad och egen regi lämnar inte egenregianbud i övriga distrikt.

Det finns ingen systematisk analys av skillnaderna mellan entreprenörerna och egen regin när det gäller kostnader och kvalitet. Egenregi-verksamheten är dock dyrare, vilket förklaras av att det är svårare och mer arbetskrävande att bedriva verksamhet i innerstaden. Egenregi-verksamheten har haft mer kvalitetsbrister, vilket har lett till kvalitetsavdrag på ersättningen.

Vissa andra verksamheter, som belysning och trafikljus, har återtagits i egen regi 2014 respektive 2016, då optionerna hade gått ut, på grund av att konkurrensen inom dessa områden är mycket begränsad. Staden rekryterade en del av entreprenörernas personal. Verksamheten bedrivs till oförändrad budget.

4.3 Alternativa strategier gällande upphandling av parkskötsel

För närvarande bedrivs parkmiljöverksamheten i huvudsak på entreprenad efter en upphandling, där ingen egenregi-verksamhet deltog med anbud.

Omfattningen på egenregi-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 t ex maskiner, material, jord, växter, träd etc.

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 egenregianbud 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: Egenregi-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. Egenregi-verksamhet byggs upp, som övertar hela driften när avtalet med nuvarande entreprenör går ut.

Alternativ B och D innebär att en egenregi-verksamhet byggs upp utan att den konkurrensutsätts.

Alternativ C innebär att förberedelser behöver vidtas och resurser tillsättas för framtagande av ett konkurrenskraftigt egenregianbud.

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 lägre kostnader och ett mindre risktagande än övriga alternativ.

4.4 Några förutsättningar för en effektiv verksamhet

4.4.1 Gränsdragningen mellan egen regi och entreprenad

Parkmiljöverksamheten har stora säsongsvariationer. Entreprenörerna hanterar ofta säsongsvariationerna genom att bedriva ett flertal andra verksamheter som innebär att personal och maskiner kan användas året om. När det gäller kommuner med parkskötsel i egen regi är verksamheten oftast organisatoriskt och resursmässigt samordnad med andra verksamheter inom kommunen. Vanligtvis samordnas parkskötsel med verksamheter inom kommunens gatukontor för att utnyttja resurserna effektivt året om. För Norrmalms stadsdelsnämnd försvåras detta då ansvaret för gatuunderhåll inom Stockholms stad ligger på trafikkontoret. Ett dilemma är således hur nämnden ska hantera ojämn arbetsbelastning över året vid egenregi-verksamhet. Går det att åstadkomma en utjämnad sysselsättning över året?

Till viss del går det att använda säsongsarbetare vid egenregi-verksamhet, men en viss fast grundbemanning är nödvändig för att ge förutsättningar till en god kvalitet i verksamheten. Om all verksamhet inom nuvarande entreprenörsavtal ska genomföras i egen regi behöver nämnden hitta en lösning på hur arbetskraften kan användas kostnadseffektivt på vintern. På vintern är arbetsuppgifterna begränsade till främst underhåll av naturmark, vinterväghållning av parkvägar, trappskottning, och renhållning. Nämnden bör därför överväga om det går att kombinera ihop attraktiva tjänster med andra verksamheter inom nämndens ansvarsområden alternativt med andra förvaltningar inom staden.

En utgångspunkt för utredningen är att nuvarande kompetenskrav ska bibehållas. Som framgår ovan är erfarenheterna från andra kommuner att kompetensförsörjningen vid övergång till egen regi kan vara ett problem. Hur påverkas rekryteringsmöjligheterna av att det blir fler säsongsarbetare och att det blir mer kombinationstjänster? Kommer det att behövas mer introduktionsutbildning och kommer behovet av vidareutbildning/internutbildning att öka?

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

Helt - eller i huvudsak – manuella arbetsinsatser lämpar sig enligt de intervjuade generellt sett bättre att bedriva i egen regi jämfört med de mer maskinkrävande insatserna. Följande exempel har nämnts i diskussionerna:

- Renhållning, vilket är en verksamhet året om. Idag blir det många ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR) för renhållningsinsatser, som inte ingår i de fasta priserna i avtalen. En stor del av detta skulle kunna genomföras i egen regi istället, exempelvis när någon tjuvtippar, renhållning efter bosättningar etc.
- Trädskötsel/arborister (men hyra av skyliftarvid behov).
- Skötsel av planteringsytor (buskage, häckar, rosrabatter, perenna rabatter, plantering och ogräsbekämpning vår och sommar; under vintern planering, inventering och inköp).
- Landskapsingenjörer – t ex egen planering, ta fram enklare handlingar, planera inför nästa säsong, handla upp.
- Servicegrupp för småsaker som behöver fixas.
- Underhåll av parkvägar (sly och ogräsfri, laga potthål), asfaltering.

4.4.2 Föreslagen gränsdragning för egenregi-verksamhet

Dialogen med beställaren visar att utifrån de förutsättningar som finns i stadsdelsområdet så kan följande arbetsuppgifter vara lämpliga för egenregi-verksamhet:

- landskapsvård
- mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder

4.4.3 Overheadkostnader mm

Vid intervjuerna 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 avgifter till serviceförvaltningen
- ett övertagande av verksamheten i egen regi leder till att fler upphandlingar behöver genomföras än idag (maskiner, jord, plantor, verktyg, växter, träd etc)
- inköpen blir troligen dyrare än för entreprenörerna p g a mindre kvantiteter inköps av maskiner, jord, plantor, verktyg etc
- andra frågor att hantera för förvaltningen kring maskiner etc
- ökade lokalkostnader

4.5 Organisatoriska konsekvenser

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

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 egenregi-verksamhet. Om samtliga tre stadsdelsnämnder beslutar att parkskötseln helt eller delvis skall tas över i egen regi är en möjlighet att knyta denna verksamhet som en gemensam funktion till parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

En annan möjlighet är att parkmiljöavdelningen norra innerstaden kvarstår som beställarfunktion och att egenregi-verksamheten integreras i en av de nuvarande driftavdelningarna inom respektive stadsdelsförvaltning.

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

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

Om en samordnad egenregi-verksamhet organisatoriskt läggs under en av stadsdelsförvaltningarna, men denna svarar för egenregi-verksamheten även i andra stadsdelsområden bör kostnaderna fördelas mellan berörda nämnder enligt avtalade fördelningsnycklar på motsvarande sätt som sker idag beträffande parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

4.6 För- och nackdelar med övergång till egen regi

De fördelar med egenregi-verksamhet som har nämnts i intervjuer med medarbetare inom Stockholms stad eller andra kommuner som motiv till övertagande i kontaktade kommuner 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 mm.
- *Kompetens:* I 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 Staden som kund. Vid egen regi kan personalens lojalitet med Staden 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 egenregi-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 bl a 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 egenregi-verksamhet tillkommer stora avvecklingskostnader om verksamheten återigen läggs ut på entreprenad. Sådana latenta omställningskostnader är alltid inräknade i entreprenörernas pris, men finns inte med i budgeten för egenregi-verksamheten, vilket gör att kostnadsjämförelserna mellan entreprenad och egen regi haltar.
- *Förseningar:* Det är stor risk att processen med att förbereda övertagandet i egen regi försenas p g a sena beslut, otillräckliga resurser för förberedelsearbetet och att tidsåtgången för de olika insatser som krävs underskattas.
- *Småskaligheten:* Egen regi har inte entreprenörernas stordriftsfördelar varför kostnaderna kan bli högre.
- *Kvalitetsproblem:* I avtalet med entreprenörerna regleras skötselrekvenser och andra kvalitetskrav och det finns möjligheter att genom viten etc tvinga entreprenören att svara upp emot sina avtalsenliga förpliktelser. I egen regi 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 egenregi-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 p g a 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 egenregi-verksamhet.

4.7 Kostnadskalkyler egen regi

4.7.1 Kostnadsslag

Kostnaderna för verksamhet i egen regi består i huvudsak av följande komponenter:

- utförandepersonal
- arbetsledning
- lokaler och upplag
- maskiner och utrustning
- OH-kostnader.

Kalkylerna nedan baseras på förslaget till gränsdragning mellan egen regi och entreprenader i avsnitt 4.4.

4.7.2 Personalkostnader Normalm

Kostnadskalkylen i detta avsnitt baseras på de krav som ställs i nuvarande avtal när det gäller kvaliteten på verksamheten och personalens kompetens.

Vidare baseras kalkylen på att endast de arbetsinsatser som är mest lämpade för egenregi-verksamhet enligt avsnitt 4.4 ingår, d v s landskapsvård samt en servicegrupp för mindre, löpande, underhålls- och skötselåtgärder. Det innebär att maskinkrävande arbeten, såsom vinterväghållning och gräsklippning av stora ytor även fortsättningsvis upphandlas på entreprenad eftersom dessa arbetsinsatser kräver inköp av stora maskiner, förvaring av dessa, underhåll och reparationer. Vidare förutsätts det finnas möjlighet att köpa in vissa specialisttjänster när det behövs, t ex arborister för beslut gällande träd.

Kalkyl personalkostnader Norrmalm

Kalkylen basera på följande uppskattningar av personalbehovet:

- 2 arbetsledare/parkingenjör (trädgårdsutbildning)
- 10 tillsvidareanställda trädgårdsarbetare på heltid, varav 2 lagbasar (d v s 2 arbetslag med 5 personer i varje)
- 7 säsongsanställda under sommarhalvåret

Vidare baseras kalkylen på följande uppskattningar av lönekostnaderna:

- Arbetsledare: 43 000 kr/månad
- Lagbasar: 30 000 kr/månad
- Övrig tillsvidareanställd personal: 26 000 kr/månad
- Säsongsarbetare: 140 kr/tim

Lönekostnaden för arbetsledare är baserad på nuvarande lönenivå för parkingenjörer i norra innerstaden. Det är möjligt att den faktiska lönekostnaden kan komma att bli högre p g a arbetsledaransvaret. Detta är dock en förhandlingsfråga och beror på vilka personer som blir aktuella. Övriga lönekostnader är baserade på aktuell genomsnittlig lönenivå enligt våra intervjuer.

Utöver lönen tillkommer PF med f n 40,5 %. Det utgår en avgift på 1,5 % av lönesumman till serviceförvaltningen för löneadministrationen. De övriga personaladministrativa kostnaderna för förvaltningen bedöms uppgå till ca 700 kronor per månad. Därtill kommer övriga OH-kostnader inom förvaltningen, vilka kan uppskattas till ca 5 %. I kalkylen har vi därmed utgått från följande sammanlagda årskostnad för respektive personalkategori:

Arbetsledare: 774 000 kr

Lagbasar: 540 000 kr

Övrig tillsvidareanställd personal: 468 000 kr

Säsongsarbetare: 208 000 kr (6 månader)

Tabell 3: Personalkostnadskalkyl för Norrmalms stadsdelsnämnd för egenregi-verksamheten

Personalkategori	Årskostnad	Antal	Sammanlagt
Arbetsledare	774 000	2	1 548 000
Lagbasar	540 000	2	1 080 000
Övrig tillsvidareanställd personal	468 000	8	3 744 000
Säsongsarbetare	208 000	7	1 456 000
Totalt	-	19	7 828 000

Personalkostnaden för att utföra de delar av verksamheten som framgår av avsnitt 4.4 kan således bedömas uppgå till i storleksordningen 7,8 miljoner kronor (tabell 3).

Härtill kommer vid ett eventuellt bildande av en stadsmiljöavdelning kostnaderna för en avdelningschef och en beställare (parkingenjör). Detta medför sannolikt ökade lönekostnader på avdelningschefsnivå på grund av det tillkommande personalansvaret för driftenheten. Detta är dock en förhandlingsfråga och har inte tagits med i kalkylen.

Det bör noteras att vissa delar av verksamheten föreslås även fortsättningsvis läggas ut på entreprenad. Kostnaden för dessa arbetsinsatser kan uppskattas till ca 1 324 000 kr (se avsnitt 4.10 nedan).

4.8 Kostnader för maskiner och lokaler

4.8.1 Lokaler och upplagsplatser

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

Det är inte troligt att det går att hitta lämpliga lokaler för förråd och garage att hyra inom Norrmalms stadsdelsområde. Idag finns endast en mindre lokal, som bl a saknar dusch. Möjligheten att bygga erforderliga lokaler i någon park har diskuterats, men det anses inte realistiskt. Personalen skulle troligtvis bli hänvisade till lokaler i annan stadsdel. Uppskattad kostnad: ca 500 000kr/år.

4.8.2 Maskin- och fordonsbehov

Det är lämpligt att begränsa egen regin 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 eventuellt skall göras.

Detta innebär att kostnaderna i denna del kan begränsas till de objekt som framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4: Maskinkalkyl Norrmalms stadsdelsnämnd för egenregi-verksamhet

Vara	Inköpspris per styck	Avskrivningstid	Antal	Sammanlagd årskostnad
Pickup	200 000	5 år	4	250 000
Arbetsledarbil	300 000	5 år	1	60 000
Elbilar ⁴	20 000	3 år	2	13 000
Trimmer	3 000	-	5	15 000
Lövblås	4 000	-	5	20 000
Klippo (handjagare) gräs	7 000	3 år	5	12 000
Handverktyg	Inköp totalt 300 000 kr. Härtill kommer ca 100 000 kr per år för förbrukningsinventarier	3 år		200 000
Totalt				570 000

Härtill kommer löpande driftkostnader för drivmedel, reparationer, material etc, vilka kan bedömas uppgå till i storleksordningen 3,36 miljoner per år.

⁴ Hittas inte upplag inom stadsdelsområdet så kommer det inte fungera med elbilar. Dessa ersätts då med minilastbilar (alternativt golfbilar). Kostnaden blir ca tre gånger högre.

Vid behov av lastbilar, kranbilar, grävmaskiner (Wille) och andra större maskiner föreslås att tjänsten i sin helhet upphandlas vid behov. Detta kan beräknas till ca 100 000 kr per år. Som framgår ovan förutsätts även gräsklippningstjänsten läggas ut på entreprenad.

4.9 Ytterligare maskiner om allt övertas i egen regi

Om beslut tas att all parkskötsel, barmarksrenhållning och vinterväghållning på parkmark ska övergå i egen regi tillkommer ytterligare kostnader för inköp/hyra av nödvändiga maskiner, samt kostnader för förvaring, underhåll och reparationer. I tabellen nedan ges en grov uppskattning av kostnaden för dessa maskiner.

Tabell 5: Ytterligare maskinbehov om hela verksamheten övertas i egen regi

	Norrmalm	Pris, totalt
Wille 640 lastmaskin med skopa plog sand aggregat	1	1000 000
G3a sopmaskin	1	600 000
Holder med plog + sand aggregat	1	500 000
Åkgräsklippare modell större typ Toro klipp bredd 2,5 -3,5m	2	600 000
Åk-klippare med upptagning	1	200 000
Lövblås kopplad till åkgräsklipparen	1	80 000
Totalt		2 980 000

Härtill kommer ökade kostnader för lokaler för förvaring av den maskinella utrustningen och upplagsplatser utöver vad som anges i avsnitt 4.8.1.

4.10 Kostnader för kvarvarande entreprenad

Om gränsdragningen för vad som ska bedrivas i egen regi respektive entreprenad beslutas i enlighet med förslagen i avsnitt 4.4.2 kommer även fortsättningsvis vissa arbetsuppgifter att upphandlas. Nuvarande kostnadsnivå för dessa arbetsinsatser framgår av tabellen nedan.

Tabell 6: Kostnad totalt 2016 för Norrmalms stadsdelsnämnd för kvarvarande verksamhet på entreprenad (inkl ÄTOR)

	Norrmalm
Klippning stora gräsytor	572 tkr
Vinterväghållning	452 tkr
Arborister/Naturvård	300 tkr
Summa	1 324 tkr

När det gäller klippning av stora gräsytor har kostnaden för norra innerstaden uppskattats till 1,75 kronor per kvadratmeter, vilket är den nivå som gäller enligt nuvarande avtal. Det bör dock noteras att prisskillnaderna är stora i olika upphandlingar, bl a beroende på antalet gräsytor och deras storlek. Därför kan priset i andra kommuner variera mellan 2 och 5 kronor kvadratmetern.

Kostnaderna för sanering av bosättningar och liknande har inte medtagits i kalkylerna.

4.11 Ekonomisk risk och osäkerhet

En betydande osäkerhetsfaktor gäller utfall av kommande upphandlingar av de kompletterande tjänster som förutsätts även fortsättningsvis bedrivas på entreprenad. Det kan inte idag bedömas hur en överföring av stora delar av parkskötseln kommer att påverka prisbilden när det gäller kvarvarande tjänster. För entreprenörerna kan etablering av egenregi-verksamhet innebära att de missar möjligheten till samordning av olika verksamheter. Detta kommer sannolikt att innebära en ökning av priset på kvarvarande tjänster, men det är oklart hur mycket. Det kan också innebära ett minskat intresse av att lämna anbud.

Kostnaderna för förbrukningsinventarier och inköp av jord, planter etc är i hög grad beroende av inköpsvolymerna vid upphandlingarna och kan således förväntas öka vid övertagande av parkskötseln i egen regi. I kostnadsjämförelsen mellan entreprenad och egen regi i avsnitt 4.12 har de löpande driftskostnaderna beräknats till 3 360 000 kr. Denna bedömning baseras på nuvarande kostnadsnivåer, men kan komma att bli högre i en förändrad marknadssituation.

Även lönekostnaderna för egenregi-verksamheten är försiktigt beräknade och kan komma att bli högre beroende på förhandlingsläget när drifteneheten ska bemannas.

4.12 Kostnadsjämförelse entreprenad – egen regi

Kalkylerna i rapporten ger följande uppskattning av årskostnaden vid egenregi-verksamhet i den omfattning som framgår ovan i avsnitt 4.4, samt fortsatt entreprenaddrift av övriga delar enligt avsnitt 4.10.

Tabell 7: Totalkostnad för utförandet av parkskötseln (2017 års prisnivå)

Personalkostnader	7 828 000
Avskrivning maskiner	570 000
Löpande driftskostnader	3 360 000
Hyra större maskiner	100 000
Lokaler och upplag	500 000
Kvarvarande entreprenad	1 324 000
Totalt	13 682 000

Om egenregi-verksamhet byggs upp för de delar som föreslås ovan kan den totala driftskostnaden för parkskötseln beräknas till 13 682 000 kronor i 2017 års prisnivå. Detta kan jämföras med motsvarande driftskostnad för parkskötseln 2016 som uppgick till 9 234 000 kronor (se tabell 2).

Som framgår av utredningen finns många osäkerhetsfaktorer, som gör det mycket svårt att bedöma vilket alternativ som är det mest ändamålsenliga. Sannolikt kommer dock ett övertagande av föreslagna delar av verksamheten i egen regi att innebära en kostnadsökning.

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

4.13 Tidsplan

Att starta en egenregi-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, planter etc.

När nämnden har fattat erforderliga beslut i frågan om start av egenregi-verksamhet bör en detaljerad tids- 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 egenregi-verksamhet påbörjas senast sommaren 2018. Rekryteringsarbetet bör påbörjas under hösten 2018. Tiden är inte tillräcklig för en bygglovprocess 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 egenregi-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.

