

Handläggare
Helena Storm
Telefon: 08-50821023

Till
Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd
2023-09-28

Övertagande av skötsel och renhållning av park- och naturmark i egen regi

Inriktningsbeslut

Förvaltningens förslag till beslut

1. Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd uppdrar åt förvaltningen att fortsatt arbeta med alternativ 2, att ta över renhållning och park- och naturskötsel i egen regi i hela stadsdelsområdet 2025.
2. Nämndens uppdrar åt förvaltningen att återkomma i samband med verksamhetsplan för 2024 med en beskrivning av hur övertagandet kan finansieras.

Sammanfattning

Stadsdelsförvaltningen har fått i uppdrag av nämnden att utreda förutsättningarna att överta park- och naturskötsel samt barmarksrenhållning i egen regi. I utredningen har förvaltningen undersökt följande tre alternativ:

1. Övertagandet sker i två etapper. Start i Älvsjö i oktober 2024 och med fortsättning i Hägersten och Liljeholmen i oktober 2025.
2. Ett gemensamt övertagande för hela stadsdelsområdet hösten 2025.
3. Fortsatt upphandlad entreprenad för parkskötsel.

Utredningen visar att det på kort sikt är ekonomiskt utmanande att ta över i egen regi, men på några års sikt skulle nämnden ha större kontroll över både utförande och ekonomi med egen regi.

Hägersten-Älvsjö stadsdelsförvaltning
Avdelningen för samhällsplanering och intern
service

Telefonvägen 30, plan 9
Box 490
129 04 Hägersten
Växel 08-508 22 000
Fax 08-508 220 99
hagersten-alsvjo@stockholm.se
start.stockholm

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att arbetet fortsätter mot alternativ 2 samt att förvaltningen återkommer till nämnden i samband med verksamhetsplanen för 2024 med förslag på hur övertagandet kan finansieras.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för samhällsplanering och intern service. De fackliga organisationerna informerades på förvaltningsgruppen den 19 september 2023.

Bakgrund

Stadsmiljöverksamheten i Hägersten Älvsjö stadsdelsförvaltning är organiserad under avdelningen för samhällsplanering och intern service. Park- och naturskötsel, renhållning och vinterväghållning upphandlas på entreprenad.

I samband med verksamhetsplanen 2023 gav Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna att överta skötsel och renhållning av park- och naturmark i egen regi. Vinterväghållning i egen regi ingick inte i uppdraget.

Ärendet

Arbetsätt och avgränsningar

Under utredningen har förvaltningen inhämtat erfarenheter från Skärholmens stadsdelsförvaltning, som bedriver parkskötsel i egen regi sedan år 2005. Vidare har förvaltningen samverkat med Farsta stadsdelsförvaltning och den nybildade stadsdelsförvaltningen i Järva samt med trafikkontoret som har liknande uppdrag att utreda övertagande av parkdrift i egen regi. Kunskaper har också inhämtats från liknande uppdrag och utredningar som tidigare har gjorts av Kungsholmens och Södermalms stadsdelsförvaltningar samt från den gemensamma parkavdelningen för Kungsholmen och nuvarande Norra innerstaden. Förvaltningen har även gjort annan omvärldsbevakning inom branschen, till exempel undersökt olika fordonsalternativ, besökt mässor med mera.

I uppdraget ingick inte att utreda övertagande av vinterväghållning i egen regi. Orsaken är att det för att bedriva vinterväghållning krävs särskilda kompetens- och certifieringskrav för såväl arbetsledare som för personal. Vidare kräver vinterväghållning en jourbemanning under vintersäsongen som förvaltningen ser är svår att uppfylla inom givna ekonomiska ramar. Förvaltningen planerar istället för fortsatt entreprenad för vinterväghållningen.

Nuvarande organisation och arbetsätt

Stadsmiljöverksamheten är organiserad på avdelningen för samhällsplanering och intern service. Skötsel och underhåll sker på entreprenad. Fem medarbetare är anställda på förvaltningen, fyra parkingenjörer och en utredare. Deras huvudsakliga arbetsuppgifter består av att beställa utförande av parkskötsel och renhållning samt kontrollera att drift och underhåll sker enligt avtal. Utöver det ingår

även bland annat administration, remissvar, ekonomisk uppföljning, dialog med medborgare, beställning av uppdrag, medborgarförslag, entreprenaduppföljning samt uppdrag förknippade till kommunfullmäktiges budget. Samtliga medarbetare rapporterar direkt till avdelningschef.

Parkentreprenaden är uppdelad i tre geografiska entreprenadområden; Hägersten, Liljeholmen och Älvsjö. Inom dessa områden finns totalt 17 stadsdelar. Den totala folkmängden i stadsdelområdet uppgår till 125 900 människor (år 2022). Från 1 oktober 2023 har förvaltningen tre upphandlade entreprenader för skötseln, varav två löper under en och samma avtalsperiod och ett löper under en annan avtalsperiod:

- För Älvsjö har förvaltningen upphandlat *Bite Mark och Anläggning* som entreprenör. Avtalet löper ut 2024-09-30 med möjlighet till ett års förlängning.
- För Hägersten och Liljeholmen har förvaltningen upphandlat *DN Trädgård och Markskötsel* från den 2023-10-01 Avtalet löper ut 2025-09-30 med möjlighet till två års förlängning.

I nuvarande entreprenadavtal ingår:

- **Park- och naturskötsel** som innebär gräsklippning, slyröjning, ogrärensning, skötsel av lekplatser, utegym, badplatser och hundrastgårdar.
- **Renhållning** som avser tömning av papperskorgar, plockstädning av skräp, höst- och vårstädning, städa tjuvtippar och boplatser.
- **Vinterväghållning** som omfattar snöröjning parkvägar och trappor, halkbekämpning och sandupptagning.

Parkentreprenaderna består av en huvudentreprenör som i sin tur oftast har flera olika underentreprenörer. Det gör att kommunikationsgångarna ibland blir långa, vilket leder till missuppfattningar. Parkingenjörerna lägger en stor del av sin arbetstid på att kommunicera med entreprenörerna och på att följa upp deras arbete för att säkerställa att avtalen följs.

Entreprenadavtalen binder upp en stor del av nämndens budget i fasta kostnader för exempelvis ogrärensning, snöröjning, lekplatsrondering, renhållning med mera. Det gör det svårt för förvaltningen att vara flexibel gällande ekonomin. Vid behov av att spara medel behöver åtgärder dras in där det är möjligt. Det kan till exempel innebära att förvaltningen inte har råd att ta upp nedfallna grenar, städa boplatser och tjuvtippar eller hålla plaskdammarna öppna hela säsongen.

Utöver parkdriften finns även upphandlade avtal inom följande områden:

- Markarbeten vid parkinvesteringar, större underhållsinsatser och övriga anläggningsarbeten
- Arborist
- Landskapsarkitekt
- Projektledning
- Konsulterande arborist
- Drift och skötsel av vattenanläggningar
- Badvattenprovtagning vid officiella badplatser samt plaskdammar
- Komprimerande sopkärl

Samtliga upphandlingar ovan görs gemensamt av flera stadsdelsförvaltningar och i vissa fall även med trafikkontoret.

Stadsdelsområdets anläggningar

Hägersten Älvsjö stadsdelsförvaltningen ansvarar för ett stort område park- och naturmark. Sammantaget ingår 6120 hektar mark i stadsdelsområdets skötsel. Det mesta är naturmark, men det finns även stora ytor gräs och asfalt. Siffrorna i nedanstående tabell är avrundade.

	Hägersten	Liljeholmen	Älvsjö
Bruksgräs, kvm	358 000	387 000	400 000
Naturmark, kvm	1 229 000	1 159 000	1 617 000
Trappor, kvm	1 800	4 000	1 000
Parkväg asfalterat, kvm	91 000	85 000	76 000
Skräpkorgar, antal	250	500	300
Parkbänkar, antal	450	900	500

Utöver de stora anläggningarna finns bland annat 91 lekplatser, sju plaskdammar, sex badplatser, 16 utegym och 12 hundrastgårdar i området.

Utredningen

Bemanning

Utredningen visar att det vid ett övertagande av parkskötseln kommer bli aktuellt att rekrytera en enhetschef, arbetsledare och parkarbetare. Parkmiljöverksamheten har stora säsongsvariationer och parkskötsel i egen regi utförs lämpligen med en ordinarie bemanning (vintertid) där samtliga medarbetare är heltidsanställda samt kompletteras med en sommarbemanning där personalstyrkan utökas med säsongsanställda parkarbetare och handledare. Organisationen som ligger till underlag för de ekonomiska beräkningarna utgår från den organisation som idag finns i

Skärholmens stadsdelsområde gånger tre. Det är något mer än skötselyornas förhållande till varandra.

Arbetsuppgifterna för de anställda hos stadsdelsförvaltningen skulle i egen regi flyttas från fokus på uppföljning av entreprenad och ekonomi samt dialog med entreprenör till driften. En fortsatt uppdelning i beställarorganisation – utförarorganisation är möjlig, där parkingenjörerna leder det strategiska arbetet medan arbetsledarna och parkarbetarna utför det operativa. Genom att fortsätta använda samma system för uppföljning med driftportalen och verksamhetskoder för utförda moment, kan förvaltningen ha fortsatt kontroll över utgifter och utförande. Den ordinarie bemanningen skulle då kunna fördelas enligt nedan.



Förslag på ordinarie bemanning (vintertid).

Under sommarmånaderna behöver enheten förstärkas med fler parkarbetare samt handledare för personer inom arbetsmarknadsåtgärder, Stockholmsjobb och Offentligt skyddat arbete (OSA) samt även sommararbetande ungdomar.



Förslag på kompletterande sommarbemanning (med säsongsanställda).

Lokalbehov

Vid övertagande av parkskötseln i egen regi behöver förvaltningen hyra en ny lokal som fungerar som verkstad, maskinhall, garage och upplag. Det finns inte utrymme för parkdrift i egen regi i de befintliga lokalerna. Den nya lokalen behöver inrymma verkstad, maskinhall, garage och upplag samt ha arbetsplatser, fikarum och omklädningsrum. Uppskattningsvis behövs omkring 1000 kvm till verksamheten, fördelat på både ytor utomhus och inomhus. I första hand planerar förvaltningen att leta lokal i Västberga industriområde. Området ligger förhållandevis centralt i stadsdelsområdet och hyrorna är rimliga. I de ekonomiska kalkylerna har förvaltningen beräknat en kostnad motsvarande snitthyran i Västberga industriområde.

Kompletterande upphandlingar

Trots övertagande av parkskötsel och renhållning i egen regi kommer förvaltningen behöva genomföra fler upphandlingar för att driva verksamheten. Utöver de upphandlingar som finns idag och är gemensamma med andra förvaltningar (se avsnitt Nuvarande organisation och arbetssätt), kommer vissa andra kompletterande upphandlingar behöva göras. Den största är vinterväghållning. Där kan förvaltningen undersöka möjligheterna att samverka med andra förvaltningar. Utöver det behöver även följande upphandlingar göras, även här kan samarbete ske med andra förvaltningar:

- Större reparations- och mindre anläggningsarbeten som uppsättning av bänkar, skräpkorgar, lekredskap, asfaltering, gummiasfaltering, stenarbeten och heta arbeten.
- Park- och lekplatsutrustning
- Fordon, maskiner och verktyg.
- Elektriker och fastighetsskötsel
- Förbrukningsmaterial.
- Lekplatsbesiktning.

I vissa fall kan det vara möjligt att använda upphandlingar från SKRs verksamhetsstöd. Detta istället för att genomföra egna upphandlingar.

Alternativ för framtida parkskötsel

Förvaltningen har utrett tre alternativ för övertagande av parkskötsel och barmarksrenhållning i egen regi.

1) Övertagandet genomförs i två etapper

I alternativ 1 sker ett övertagande till egen regi i två etapper, anpassat till när avtalen för respektive entreprenadområde går ut. Oktober 2024 övertas driften i Älvsjö och oktober 2025 övertas driften i Hägersten och Liljeholmen.

För- och nackdelar

- + Egen regi ger i förlängningen bättre kontroll över ekonomi och utförande.
- + Alternativet ger en möjlighet att börja i mindre skala och bygga upp en organisation.
- Höga omkostnader i samband med övertagande i egen regi för inköp och investeringar av bland annat fordonspark och verkstadsutrustning.
- Hög arbetsbelastning på befintlig personal.
- Ont om tid för att genomföra nödvändiga rekryteringar och upphandlingar samt för att hitta lämplig lokal.
- Högre hyreskostnader september 2024 till september 2025 eftersom lokalen är dimensionerad för hela förvaltningsområdet.
- Risk att tidsplanen inte håller.

2) Övertagande av hela stadsdelsområdet

I alternativ 2 sker ett övertagande av parkskötseln i hela stadsdelsområdet i oktober 2025 i samband med att avtalet för Hägersten-Liljeholmen löper ut. Nuvarande avtal med Bite Anläggning för Älvsjö behöver då förlängas från oktober 2024 till oktober 2025.

För- och nackdelar

- + Egen regi ger i förlängningen bättre kontroll över ekonomi och utförande.
- + Tillräckligt med tid för att rekrytera enhetschef som kan leda arbetet med att ta över verksamheten.
- + Rimligt med tid till upphandlingar.
- + Rimligt med tid för rekryteringar.
- + Rimligt med tid för att hitta en lämplig lokal.
- Höga omkostnader i samband med övertagande i egen regi för inköp och investeringar av bland annat fordonspark och verkstadsutrustning.

3) Fortsatt upphandlad entreprenad

I alternativ 3 fortsätter förvaltningen med upphandlad entreprenad av parkskötsel i hela stadsdelsområdet.

För- och nackdelar

- + Välkänt arbetssätt.
- + Inga behov av rekryteringar
- + Inga behov av större investeringar eller andra inköp
- Svårt att uppskatta framtida kostnadsökningar
- Ny upphandling behöver göras för Älvsjö, vilket innebär en risk för ytterligare kostnadsökningar.

- Mindre kontroll och sämre möjlighet att göra ändringar i parkskötselns utförande under avtalsperioden.

Ekonomi

Inköp och leasing av arbetsmaskiner

Förvaltningens beräkningar visar att kostnaderna för att leasa eller köpa maskiner i stort sett är desamma. Valet mellan att leasa eller köpa maskiner och fordon får därmed göras på andra grunder. Förvaltningen har endast 2 miljoner kronor per år för investeringsmedel. Inköp av fordon och utrustning kräver en utökad ram för investeringar, vilket är osäkert om det kommer att beviljas. Däremot kan förvaltningen söka klimatinvesteringsmedel för inköp av elektriska maskiner och verktyg. Klimatinvesteringsmedlen är en begränsad summa och förvaltningen kan inte räkna med att få ansökningen beviljad.

Det finns även driftmässiga för- och nackdelar med att köpa eller leasa fordon. De fordon och maskiner som förvaltningen väljer att köpa har en avskrivningsperiod på fem år. Det behöver vägas mot stadens mål om att vara en klimatpositiv organisation år 2030. Genom att leasa hela delar av maskinparken skapas en flexibilitet med möjlighet att byta maskiner när leasingperioden går ut. Det gör det också möjligt att bättre följa utvecklingen på marknaden.

Det troliga är att förvaltningen, om nämnden beslutar om övertagande i egen regi, kommer att göra en blandning av inköp och leasing av maskiner och fordon.

Kostnader för de tre alternativen

Nämndens budget för stadsmiljö år 2023 är 32,2 miljoner kronor, exklusive det administrativa avdraget. De år själva återtagandet pågår kommer innebära ökade omkostnader på grund av inköp av material, inredning samt även dubbla kostnader under en period för lokaler samt för att ha både entreprenad och egen personal parallellt i en övergångsperiod. Kostnaderna i beräkningarna är en uppskattning och det finns stora osäkerhetsfaktorer. I beräkningarna har medel avsatts till risk för att täcka felkalkyleringar, prisökningar med mera. Riskerna är olika för olika år, men ligger mellan 500 000 kronor och 2 mnkr.

I alternativ 1 med ett övertagande i två etapper uppgår omkostnaderna för själva övertagandet uppskattningsvis till omkring 20 miljoner kronor. **I alternativ 2** med ett gemensamt övertagande av hela stadsdelsområdet samtidigt uppgår omkostnaderna för själva övertagandet uppskattningsvis till omkring 15 miljoner kronor. I såväl alternativ 1 som i alternativ 2 uppskattas kostnaderna återgå till att

rymmas inom förväntad budget från år 2026. Differensen mellan att köpa eller leasa maskiner och fordon är försumbar och förvaltningen har därmed möjlighet att i mer noggranna uträkningar göra en avvägning för vad som är mest fördelaktigt olika maskiner och fordon.

	2024 Inköp (leasing)	2025 Inköp (leasing)	2026 Inköp (leasing)	Omkostnader för övertagandet
Alternativ 1	43,9 mkr (43,9)	44,1 mkr (44,2)	33,6 mkr (32,8)	Ca 20 mkr
Alternativ 2	36,9 mkr	48,1 mkr (47,6)	33,6 mkr (32,8)	Ca 15 mkr
Alternativ 3	36,9 mkr			

Se bilagorna för mer detaljerade uträkningar.

Kostnaderna beskrivs ovan som att fördelas på ett eller två år, men vid ett genomförande går det att mer noggrant studera hur kostnaderna kan fördelas över flera år för att inte belasta budgetåren lika stort. Eftersom entreprenadåret för parkdrift löper 1 oktober – 31 september sker övertagandet inför höst- och vintersäsong, vilket innebär att flera större maskiner, som exempelvis gräsklippare, inte kommer behövas i stor skala förrän året därpå.

För alternativ 3 är det svårare att beräkna framtida kostnader. Index för entreprenaden har ökat kraftigt det senaste året, som en följd av lågkonjunktur, prisökningar och höjt KPI. Den nya entreprenaden som startar i Hägersten och Liljeholmen 1 oktober 2023 är betydligt dyrare än den tidigare och förvaltningen behöver göra besparingar på omkring fem miljoner kronor inom stadsmiljöverksamheten nästa år. En ny upphandling av entreprenaden i Älvsjö från 2025 riskerar även den att kosta betydligt mer än nuvarande entreprenad. Som nämnts tidigare är det också svårt att styra ekonomin med entreprenader, eftersom en stor del av pengarna är låsta i betalplaner.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen anser att alternativ 1 bör undvikas eftersom det både medför högre kostnader och större osäkerhet. De två kvarvarande alternativen, att ta över i egen regi 2025 samt att behålla parkskötseln som entreprenad, innebär båda stora riskfaktorer. Ett övertagande i egen regi ger sannolikt större möjlighet att råda över både utförande och ekonomi från år 2026. Samtidigt innebär själva övertagandet höga kostnader som behöver finansieras inom förvaltningens givna budgetramar.

En fortsatt entreprenad innebär stora osäkerhetsfaktorer eftersom entreprenadkostnaderna ökar, både under pågående entreprenad på grund av höga indexuppräknningar och vid nya upphandlingar. Det går inte att i förväg förutse vad en ny upphandling kommer att kosta, men den senaste upphandling som förvaltningen gjorde (för Hägersten och Liljeholmen, med start 1 oktober 2025) innebär

väsentliga kostnadsökningar jämfört med det tidigare avtalet. Det är dock viktigt att betona att även verksamhet i egen regi även behöver möta kostnadsökningar som ökade löner, ökade lokalkostnader, ökade bränslekostnader med mera.

I en avvägning mellan de två kvarvarande alternativen ser förvaltningen att valet står mellan att omfördela medel till stadsmiljö under ett par-tre år, eller att hantera löpande kostnadsökningar inom upphandlade entreprenader årligen, till mindre summor per år men större summor beräknat över tid.

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att inriktningen blir att fortsätta arbeta mot att ta över renhållning och parkskötsel i egen regi, med målsättningen att i samband med verksamhetsplanen 2024 kunna beskriva hur övertagandet ska finansieras.

Lee Orberson
stadsdelsdirektör
Hägersten-Älvsjö
stadsdelsförvaltning

Linda Palo
avdelningschef
Hägersten-Älvsjö
stadsdelsförvaltning

Bilagor

Ekonomisk kalkyl för övertagande i egen regi

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Lee Orberson, stadsdelsdirektör	2023-09-20
Linda Palo, avdelningschef	2023-09-20