

Driftsformer för kommunal infrastruktur

NATIONELL KARTLÄGGNING FRÅN SKR



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Kommunen har ett omfattande ansvar för sin infrastruktur och kostnaderna är betydande. Valet av driftsform bör föregås av analyser av vad de olika driftsformerna kan innebära och vad man vill uppnå. Som en följd av ökade krav på att konkurrensutsätta offentlig verksamhet har upphandlingar av drift och underhåll ökat betydligt sedan 90-talet. Sedan dess har mycket hänt och i kommunerna finns idag en ökad kunskap om hur drift- och underhållsarbeten kan upphandlas. Det finns dock fortfarande ett behov av vägledning och beslutsstöd inför val av driftsform.

Rapporten ska fungera som ett beställarstöd vid val av driftsform för drift och underhåll inom verksamhetsområdet gata och väg. Det är också ett underlag med resonemang och jämförelser av driftsformer. Rapporten innehåller en nationell kartläggning av driftsformerna i kommunerna, den redogör för vissa för- och nackdelar utifrån driftsform och ger några exempel på lösningar i ett antal kommuner. Målgruppen för rapporten är alla Sveriges kommuner, särskilt personer som arbetar operativt med drift och underhåll samt med upphandling av kontrakt. Rapporten riktar sig huvudsakligen till verksamhetsansvariga, entreprenadansvariga och upphandlingsenheter hos kommuner.

Ett särskilt tack till styrgruppen bestående av Björn Sundén, Härryda kommun; Ola Falk, Gavle Drift & Service AB; Lars Pettersson, Skellefteå kommun; Maria Perlman Aspeklev, Malmö stad samt konsult Claes-Anders Malmberg, Acama AB. Rapporten är skriven av Matts Andersson (uppdagsledare); Felix Miranda, Thyré; Stig Hagström och Sven-Åke Eriksson från WSP. Projektledare har varit Selda Taner från SKR.

Stockholm, Februari 2020

Gunilla Glasare

*Avdelningschef
Avdelningen för tillväxt och
samhällsbyggnad*

Peter Haglund

*Sektionschef
Sektionen för Infrastruktur och
fastigheter*

Innehåll

1	Inledning	3
2	Hur vi definierar kommunal infrastruktur	5
3	Ordlista	6
4	Driftsformer för drift och underhåll	8
4.1	De olika driftsformerna	8
4.2	De olika driftsformernas för- och nackdelar	8
4.3	Kostnader för byte av driftsform	12
4.4	Frågor att analysera innan beslut	12
5	Metod	14
5.1	Enkätmetod	14
5.2	Intervjumetod	15
6	Resultat – Enkät	16
6.1	Vilka driftsformer har kommunerna?	16
6.2	Hur länge har de haft driftsformerna?	28
6.3	Har kommunen fattat beslut om att förändra driftsform inom någon verksamhet?	30
6.4	Kommunala bolag	32
7	Resultat – Intervjuer	33
8	Inspirerande exempel	40
8.1	Skellefteå – Blandform med stor egen regi	41
8.2	Säffle-Åmål – Gemensam nämnd	42
8.3	Vansbro – Mindre kommun med stor entreprenad	43
8.4	Lund – Större kommun med beställar-utförarmodell	44
8.5	Malmö – Storstadskommun med olika driftsformer i olika geografiska områden ...	44
9	Avslutande diskussion	46
10	Bilagor	48
10.1	Enkät (Bilaga 1).....	48
10.2	Intervjuformulär (Bilaga 2).....	55

1 Inledning

Infrastrukturen är en av kommunernas kärnverksamheter. Kommunerna har ett omfattande ansvar för sin infrastruktur och kostnaderna är betydande. Just nu är dessutom många kommuner i ett skede där behovet av underhåll i infrastrukturen ökar eftersom stora delar av infrastrukturen uppnår sin tekniska livslängd. Kommunernas ekonomi räcker inte till för alla krav och önskemål, utan man måste prioritera mellan och inom alla delar av sin verksamhet – verksamhet som handlar om mycket mer än infrastruktur och som i vissa fall är omgärdad av lagkrav och i andra delar handlar om ambitioner om önskad servicenivå, kommunens attraktivitet, invånarnas välbefinnande med mera. Valet av driftsform bör föregås av en analys av vad de olika driftsformerna kan innebära och av vad man vill uppnå. Kunskapen har ökat sedan upphandlingar av offentlig service tog fart under 90-talet. Det finns dock fortfarande ett behov av vägledning och beslutsstöd inför val av driftsform.

Syftet med denna skrift är att stötta offentliga beställare vid val av driftsform för drift och underhåll av gata och väg. Skriften går igenom principiella för- och nackdelar med olika val. Utifrån en nationell kartläggning redovisar vi också hur svenska kommuner gör inom den kommunala infrastrukturens olika verksamhetsområden. Kartläggningen kompletteras sedan med intervjuer för att gå djupare i vissa frågor och ge inspirerande exempel. Tanken är att skriften ska erbjuda ett lättillgängligt beslutsstöd med praktiska exempel. Både läsaren med stora förkunskaper och den relativt nye på området ska få värdefull information. Målgruppen för skriften är alla Sveriges kommuner, särskilt personer som arbetar operativt med drift och underhåll samt med upphandling av kontrakt. Skriften riktar sig huvudsakligen till verksamhetsansvariga, entreprenadansvariga och upphandlingsenheter hos kommuner. Skriften kan även vara till nytta för drift- och underhållsentreprenörer.

Som underlag till skriften har en enkät genomförts. Enkäten har skickats ut till samtliga kommuner i Sverige, kommunerna har bland annat fått möjlighet att svara på frågor om vilka driftsformer de har inom olika verksamheter, hur länge de haft dessa driftsformer samt vilka för- och nackdelar de upplever. Respondenterna har utöver själva enkätfrågorna även haft möjlighet att förtydliga och utveckla sina svar i fritext. Som komplement till enkäten genomfördes djupintervjuer med totalt 23 kommuner. Intervjuurvalet gjordes utifrån svaren på enkäten, men även utifrån kommunernas geografi och demografi. Intervjuerna har varit semistrukturerade, vilket inneburit att samtliga intervjuer följt samma intervjuformulär och samtliga respondenter har fått svara på frågor om samtliga övergripande teman. Val av följdfrågor och fokusområde har dock varierat beroende på respondentens kunskap och roll.

För att klargöra betydelsen av de begrepp som används beskriver vi i kapitel 2 och 3 hur vi definierar kommunal infrastruktur och ett antal övriga begrepp. I kapitel 4 ges en principiell översikt av de olika driftformernas för- och

nackdelar. Metod och resultaten från enkäten respektive intervju redovisas i kapitel 5–7, goda exempel och lärdomar från djupintervjuerna ges i kapitel 8. Kapitel 9 summerar. Enkätfrågorna och intervjuformuläret redovisas i bilagor.

Det finns flera angränsande områden inom vilka SKR gett ut skrifter, exempelvis om [komponentredovisning inom gatuverksamhet](#), om [motsvarande frågor på fastighetssidan](#) och om [underhållsbehovet för kommunal infrastruktur](#).

2 Hur vi definierar kommunal infrastruktur

Det har funnits anledning att avgränsa uppdraget till vissa delar av den kommunala infrastrukturen, främst för att dokumentet inte ska bli alltför omfattande. Definitionen av vad som ingår i begreppet kommunal infrastruktur är inte heller entydig. Efter samråd med styrgruppen samt SKR har följande indelning gjorts av den kommunala infrastrukturen för det som redovisas i denna skrift:

- **Beläggningar** (Körbanor, gångbanor, GC-vägar, hållplatser, terminalytor, parkeringsplatser och torg. På dessa ytor förekommer såväl asfaltytor som plattor och sten- och grusytor)
- **Vinterväghållning** (Vinterväghållningsåtgärder i form av snöröjning, isrivning, halkbekämpning, snöbortforsling och upptagning av vintersand)
- **Barmarksrenhållning** (Renhållningsåtgärder på alla ytor, skötsel och tömning av papperskorgar samt borttagning av växtlighet i hårdgjorda ytor)
- **Gröna ytor** (Gräs-, buskage- och planteringsytor, träd, soffor och bänkar)
- **Trafikanordningar** (I verksamhetsområdet ingår vägmärken, vägvisningsskyltar inkl. portaler, gatunamnsskyltar, räcken, staket, vägmarkeringar etc.)
- **Trafiksignaler** (Trafiksignalanläggningens alla delar)
- **Gatubelysning** (Offentlig belysning på alla gatuytor, berörda vägmärken och portaler samt belysning i vägportar och gång- och cykeltunnlar)
- **Konstbyggnader** (Broar, trappor, kajer, stödmurar, bullerplank, bergskärningar samt släntkoner)
- **Dagvattenavledning** (Rännstens- och dikesbrunnar inkl. serviceledningar, dränledningar, rännदार, diken, trummor samt dagvattendammar)
- **Parker och natur** (Verksamheter som finns inom Gata enligt ovan men som fysiskt är belägna inom park- och grönytor inkl. naturmark. Därtill kommer även mark- och lekplatsutrustning)

Indelningen följer de indelningar som använts i tidigare skrifter på området och får därmed anses som vedertagen.

3 Ordlista

Alla känner inte till alla begrepp och vissa begrepp används på olika sätt i olika sammanhang. För att förtydliga för läsaren börjar vi därför rapporten med en ordlista. Eftersom begreppen används olika i olika sammanhang bör denna ordlista inte ses som ett facit, utan som definitioner av hur begreppen används i denna rapport.

- **Underhåll:** Åtgärder för att bibehålla anläggningens funktion under hela dess livslängd.¹
- **Drift:** Den tillsyn och skötsel som behövs för att en anläggning ständigt ska vara tillgänglig och kunna användas av brukarna, till exempel snöröjning och halkbekämpning. Även energianvändningen till gatubelysning räknas som drift.
- **Driftsform:** Egen regi, entreprenad eller blandform.
- **Egen regi:** Verksamhet som bedrivs av kommunen. Denna kan skötas inom en enhet eller vara uppdelad på en beställar- och en utförarenhet. Vi räknar kommunalt bolag som egen regi om verksamheten ej är upphandlad i konkurrens.
- **Kommunalt bolag:** Verksamhet som överlåtits av kommunen till ett kommunalt bolag. Vi har här valt att definiera även drift och underhåll genom kommunala bolag som egen regi om de inte är konkurrensutsatta, även om ett kommunalt bolag för med sig en del av entreprenadens för- och nackdelar.
- **Entreprenad:** Verksamhet som, enligt avtal med kommunen och efter upphandling, bedrivs av en annan aktör än kommunen. Exempel kan vara ett privat bolag, en stiftelse eller en förening. Hit räknar vi även kommunalt bolag om verksamheten är upphandlad i konkurrens.
- **Blandform:** När delar av verksamheten drivs i en driftsform och andra delar i en annan driftsform.
- **Kommunalförbund:** Verksamhet där två eller flera kommuner överlämnat ansvar för en verksamhet, oavsett driftsform, till ett gemensamt förbund. Kommunalförbund är en egen offentlighetsjuridisk person fristående från medlemmarna.
- **Gemensam nämnd:** Verksamhet där en gemensam nämnd bildad av två eller flera kommuner ansvarar för verksamheten, oavsett driftsform. Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas (eller regionernas) politiska organisation men är till skillnad från ett kommunalförbund ingen egen juridisk person.
- **LOU och LUF:** Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) är den lag som reglerar köp som görs av offentliga myndigheter. För myndigheter

¹ Hur utgifterna för underhåll redovisas kan påverkas av om kommunen tillämpar komponentredovisning/-avskrivning. För ytterligare information om detta hänvisas till SKR-skriften [Komponentredovisning av gator och vägar i kommuner och landsting](#).

inom försörjningssektorn finns liknande bestämmelser reglerade i LUF, Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092).

- **RFI:** *Request for information*, ibland används även det svenska begreppet Informationsförfrågan. Innebär att kommunen inför upphandling skickar skriftliga frågor till leverantörer. RFI syftar till att inför en upphandling skapa dialog och ge kunskap om vilka lösningar eller aktörer som finns på marknaden.
- **VA:** Vatten och avlopp, benämning på verksamhetsområdet som berör försörjning med dricksvatten och hanteringen av avloppsvatten.
- **AB:** Standardavtal. Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader, idag AB04.
- **ABT:** Standardavtal. Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten, idag ABT06.
- **ABFF:** Standardavtal. Allmänna bestämmelser för entreprenader inom fastighetsförvaltning och verksamhetsanknutna tjänster.
- **Transitionskostnader:** Kostnader vid byte från en driftsform till en annan.
- **Transaktionskostnader:** Kostnaden för att använda marknaden för både beställare och utförare (försäljning, kontroll m.m.).
- **Totalentreprenad:** Entreprenören ansvarar för både projektering och utförande, beställaren ställer endast funktionskrav.
- **Driftentreprenad:** Entreprenören ansvarar för drift av ett avgränsat verksamhetsområde.
- **Funktionsentreprenad:** Beställaren beskriver en nivå på förvaltning och överlåter till entreprenören att avgöra vilka insatser som krävs för att nå denna.
- **Beställar-utförarmodell:** Samlingsbegrepp för organisationsformer inom offentlig förvaltning där verksamheten delas upp i en beställande och en utförande enhet, där beställarenheten avropar tjänster av utförarenheten. Inte sällan förekommer inslag av konkurrensutsättning gentemot utförarenheten genom upphandlingsförfarande.
- **Intraprenad:** Samlingsbegrepp för en driftsform inom offentlig sektor där en verksamhet bedrivs med en förhållandevis hög grad av självbestämmande inom en offentlig organisation. Nivån av självbestämmande kan variera men innefattar ofta ett större ansvar för verksamhet, ekonomi och personal.

4 Driftsformer för drift och underhåll

4.1 De olika driftsformerna

En kommun kan välja att sköta drift och underhåll i egen regi eller att lägga ut det på entreprenad. Egen regi kan antingen genomföras inom en enhet eller uppdelat mellan beställar- och utförarenheter. Utförarenheten kan antingen ligga inom kommunen eller vara i form av ett kommunalt bolag. Entreprenad kan genomföras som allt från totalentreprenad till upphandling av enskilda maskiner eller arbetskraft. För varje upphandlingsform finns standardavtal framtagna (AB, ABT respektive ABFF). Det är också möjligt att sköta drift och underhåll genom en blandform, det vill säga olika driftsformer inom samma verksamhet.

Några kommuner har valt att samordna drift- och underhållsverksamheten genom kommunalförbund, ofta i syfte att stärka kapaciteten. Kapaciteten kan också samordnas genom gemensamma nämnder.

4.2 De olika driftsformernas för- och nackdelar

Nedan redovisas en sammanställning av för- och nackdelar med de olika driftsformerna utifrån ett par kriterier.

Kriterium	För- och nackdelar med olika driftsformer
Behov av att ändra krav och mål (flexibilitet)	Om verksamheten bedrivs i egen regi kan kommunen ändra krav och mål utan att påverkas av redan publicerade förfrågningsunderlag eller av ingångna kontrakt. Om verksamheten däremot upphandlas påverkas kommunens möjlighet att ändra krav och mål också av vad som skrivits i förfrågningsunderlag och i ingångna kontrakt – kommunen har alltså inte samma rådighet och flexibilitet vad gäller att genomföra förändringar gentemot förfrågningsunderlag och kontrakt.
Att fastställa krav och mål	Om verksamheten bedrivs i egen regi finns en ökad risk att man brister i att ta fram genomarbetade krav och mål, just för att man själv har rådighet över att omtolka dem. Samtidigt behövs detta även för verksamhet som bedrivs i egen regi. Om verksamheten däremot upphandlas är det många gånger lättare att inse att man måste arbeta fram genomarbetade krav och mål eftersom dessa påverkar förfrågningsunderlag och kontrakt, och att man efter upphandling inte lika lätt kan förändra krav och mål.

Toppar i verksamheten	Om verksamhet bedrivs i egen regi hanteras även verksamhet som bara behövs under en begränsad tid internt. Detta gör att kommunen internt måste hantera även toppar i verksamheten, vilket kan bidra till ineffektivitet sett över hela året. Om verksamheten däremot upphandlas kan en del sådana toppar kapas. Toppar i verksamheten kan avse såväl personella som maskinella resurser.
Komplexitet	För verksamhet som är komplex (exempelvis svår att avgränsa eller specificera i kontrakt) är det ännu viktigare än för enklare verksamhet att valet av driftsform verkligen föregåtts av en genomarbetad analys. Skäl till detta är dels att en mer komplex verksamhet ökar risken att antalet potentiella anbudsgivare är få, dels att en komplex verksamhet gör det svårare att ändra driftsform om sådant behov finns.
Kostnader	Det är inte självklart att den ena eller den andra driftsformen är billigare eller i övrigt mer kostnadseffektiv än andra driftsformer. Detta är något som respektive kommun behöver analysera utifrån de förutsättningar som råder i kommunen.
Kvalitet	Det är inte självklart att den ena eller den andra driftsformen ger bättre kvalitet än andra driftsformer. Oavsett driftsform behöver kommunen ha bestämt sig för vilken kvalitet man önskar (krav och mål), vad den får kosta och hur man följer upp hur verksamheten fungerar.
Kunskap om anläggningen	Vid egen regi kommer denna kunskap från eget handhavande av anläggningen. Vid entreprenad behöver kunskapen förvaltas genom mer bokföringsmässiga system.

Det finns en generell debatt om huruvida olika verksamheter bör drivas i privat eller offentlig regi. Liksom för gata och väg handlar det här om driftsformen och inte finansieringsformen. I den akademiska litteraturen tas ett antal aspekter upp som man bör ta hänsyn till om man vill besvara denna fråga. En, även i den svenska debatten, populär utgångspunkt är de kriterier som anges i Shleifer (1998). Shleifer anser att utförande i offentlig regi är bättre än i privat regi om:

1. Möjligheterna till kostnadsreduktioner som leder till kvalitetssänkningar, som inte kan regleras i kontrakt, är betydande

2. Möjligheten till innovationer är relativt betydelselös
3. Konkurrensen är svag och konsumentvalet ineffektivt
4. Skador på leverantörens varumärke är betydelselösa eller svåra att åstadkomma.

Kriterierna ovan gäller om målen är av ekonomisk art, exempelvis högre effektivitet, bättre kvalitet, bättre tillgänglighet eller dylikt. Utöver dessa finns kriteriet huruvida något är att betrakta som myndighetsutövning (som inte får läggas ut i privat regi) samt politiska kriterier som exempelvis valfrihet, likvärdighet och integritet.

Det första kriteriet diskuteras ibland i termer av transaktionskostnader. Tanken är då att det kan vara möjligt att reglera kvaliteten men att det innebär avtals- och uppföljningskostnader. En orsak till att kvaliteten på en underhållsuppgift kan vara svår att följa upp kan vara att den kräver löpande kontroll på plats.

Enligt det andra kriteriet är ofta huvudmotivet till att vilja konkurrensutsätta någon del av verksamheten att man vill främja innovationer av teknisk eller organisatorisk art (då privata företag ofta anses vara bättre på detta). Om det inte går att göra innovationer så faller något av poängen med att privatisera. Exempel på verksamheter där innovation torde vara mindre viktigt är enkla och rutinartade arbetsuppgifter såsom gräsklippning. Att ”innovationer” även innefattar organisatorisk utveckling innebär att kriteriet är relevant även för icke teknikintensiv verksamhet.

Med det tredje kriteriet menas att potentiell konkurrens kan vara lika viktigt som faktisk konkurrens. Exempel på när konkurrensen är svag är områden med stora fasta kostnader som gör att nya företag drar sig för att ge sig in i en upphandling. Stora fasta kostnader kan exempelvis vara lokaler eller maskiner. Det som kännetecknar ett effektivt konsumentval är att konsumenterna kan göra aktiva och informerade val. Det kriteriet är inte så relevant i detta fall då medborgarna inte väljer utförare av drift och underhåll.

Enligt det fjärde kriteriet är ett företags varumärke ofta det viktigaste skyddet mot att företaget handlar oetiskt, därför är det ett stort problem om varumärket inte går att komma åt eller inte betyder något. Vetskapen om varumärkets betydelse gör ofta att upphandlaren lyfter fram leverantörens varumärke. Ett exempel på när varumärket spelar liten roll för upphandlaren är då man upphandlar på ramavtal med pris som enda urvalskriterium.

Att kriterierna som talar för att något bör utföras i offentlig regi ser ut ungefär som ovan är inte särskilt omdebatterat i den akademiska litteraturen. Det förs däremot en större diskussion om i vilken grad parametrarna för de olika kriterierna går att påverka. Shleifer själv är tämligen optimistisk på den punkten medan andra är mer pessimistiska.

Det är viktigt att skilja på två typer av förändringar av kriterieuppfyllelsen; de som går att påverka politiskt och de som beror på utvecklingen över tid. Exempel på möjlig politisk påverkan är regelförändringar, som ofta kan åtgärda

bristande uppfyllelse av kriterierna ovan. Exempel på hur upphandlingsförfaranden påverkar förhållanden över tid är att marknadsförhållandena påverkas när nya marknadsstrukturer växer fram som kan vara svåra att förutspå. Dessa kan vara både positiva, exempelvis nya samverkansformer, och negativa, exempelvis större monopolistiska inslag.

4.3 Kostnader för byte av driftsform

Byten mellan driftsformer är förknippade med ett antal så kallade transitionskostnader, vilka är olika beroende på från vad och till vad man byter. Transitionskostnader uppkommer närhelst ett politiskt beslut ändrar marknadsorganisationen. De är alltså inte att se som ett misslyckande i sig, men man bör känna till dem och vara uppmärksam på dem.

Den sannolikt viktigaste orsaken till transitionskostnader när man går från egen regi till upphandling, och därmed konkurrensutsättning, är vad som händer med den gamla monopolisten. En aspekt är att monopolistens utrustning kan vara svår att avyttra och i värsta fall blir en sunk cost (en kostnad som inte går att få tillbaka). En annan aspekt är att arbetskraften hos den tidigare monopolisten kan tappa sin anställning, vilket på kort sikt kan orsaka arbetslöshet. En transitionskostnad som är lätt att underskatta då man går från egen regi till upphandling, är att man måste bygga upp ett system för avrapportering om anläggningens status samt för förvaltning av denna kunskap. Vid utförande i egen regi är det den egna personalen som är ute och arbetar med anläggningarna. De kan då löpande bedöma status och behov. Vid entreprenad är det entreprenören som får denna kunskap.

En annan typ av transitionskostnader när man går från egen regi till upphandling är de legala. Dessa brukar delas upp i inläring, osäkerhet, fel, anpassning samt arbete för domstolar och andra offentliga institutioner. Vår bedömning är att de legala transitionskostnaderna är relativt små när en kommun byter till privat regi då många andra kommuner redan gjort samma resa (det juridiska systemet utsätts för mer prövningar om driftsmodellbytet gäller ett helt land).

Den största transitionskostnaden vid byte från upphandling till egen regi är sannolikt att det tar tid och kraft att bygga upp den kunskap och kapacitet som behövs. Exempel på detta i drift- och underhållssammanhang kan vara behovet att bygga upp en fungerande kontroll- och beställarfunktion om en kommun övergår till entreprenad, eller att bygga upp en fungerande utförarorganisation om en kommun övergår till egen regi.

4.4 Frågor att analysera innan beslut

För att kunna bedöma hur stora och viktiga de olika för- och nackdelarna är för en viss kommun behöver kommunen genomföra en analys av detta. Detta ska göras innan beslut tas om drift i egen regi eller efter upphandling. En sådan analys behöver omfatta minst följande:

- Vilka krav och mål har kommunen på verksamheten, beroende på verksamhetsområde? För att kunna jämföra måste krav och mål vara desamma oavsett driftsform. Vilken flexibilitet finns det behov av vad gäller krav, mål och hur verksamheten ska utföras?
- Vilka risker finns, och vilka problem uppstår om krav inte uppfylls respektive mål inte uppnås? Hur komplext blir det i så fall att åtgärda problemen?

- Hur mycket får verksamheten kosta? Vad beräknas kostnaden vara om den bedrivs i egen regi, och vad beräknas den bli om den upphandlas?
- Hur stora är transitionskostnaderna vid byte av driftsform?
- Hur ser entreprenörsmarknaden ut? Finns resurserna? Finns tillräckligt många potentiella anbudsgivare?
- Påverkar upphandlingens storlek/omfattning konkurrensen? Kan potentiella anbudsgivare erbjuda sina tjänster? Finns det anledning att upphandla vissa verksamhetsområden eller geografiska områden separat för att bibehålla konkurrensen på marknaden?
- Är verksamheten sådan att den behövs regelbundet, eller handlar det om toppar – personellt respektive maskinellt?
- Är det sannolikt att driftsformen kan behöva ändras ofta på grund av politiska beslut?
- Verksamhet som kräver viss kompetens alternativt viss utrustning som det inte är rimligt att kommunen kan tillhandahålla över tid.

Utvärdering av verksamhet kan i princip göras på två sätt:

Genom att jämföra med vad som hade hänt om verksamheten varit kvar i egen regi / fortfarande varit upphandlad.

Genom att utvärdera måluppfyllelse.

Det första sättet ger svar på den antagligen mest intressanta frågan dvs. om bytet var bra eller dåligt. Problemet, liksom vid de flesta andra utvärderingar, är att jämförelsealternativet sällan är lätt att definiera. Som stöd kan man antingen jämföra longitudinellt (hur den egna verksamheten presterade tidigare) eller på tvärsnitt (gentemot andra kommuner). Ett motsvarande generellt metodproblem med utvärdering av måluppfyllelse är att det sällan är helt lätt att precisera vilka målen var: det finns ofta motstridiga intressen och dokumentation för att möjliggöra senare uppföljning är ofta lågt prioriterat när man är mitt i en process.

5 Metod

5.1 Enkätmetod

I samband med arbetet med denna skrift har en enkät skickats ut till samtliga kommuner. Enkäten har skickats ut av SKR under tidsperioden 2019-04-08 – 2019-05-16. Tre påminnelser skickades ut till de som inte besvarat enkäten.

Totalt fullföljdes enkäten av 193 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 66 procent. Ytterligare 14 kommuner besvarade minst en fråga i enkäten men fullföljde den inte.

Respondenterna har fått möjlighet att svara på följande frågor inom de 10 verksamhetsområden som beskrivs i kapitel 2:

Vilken driftsform har kommunen inom nedanstående verksamheter?

- 1 Hur länge har kommunen haft denna driftsform inom respektive verksamhet?
- 2 Har kommunen fattat beslut om att förändra driftsform inom någon verksamhet?
- 3 Vilken ny driftsform har kommunen beslutat om?
- 4 Finns det kommunala bolag inom nedanstående verksamheter i er kommun?

Svarsalternativen har varit fasta, men respondenterna har exempelvis haft möjlighet att ange Annat, och därefter förtydliga i fritext. Vidare har respondenterna även fått svara i fritext på vilka övergripande för- och nackdelar de upplevt med de olika driftsformerna egen regi, entreprenad och blandform (både egen regi och entreprenad) under de senaste två åren.

Respondenterna har utöver själva enkätfrågorna även möjlighet att förtydliga och utveckla sina svar i en avslutande fritextfråga.

Samtliga enkätfrågor redovisas i bilaga 1.

5.2 Intervjumetod

I samband med arbetet med denna skrift genomfördes även djupintervjuer med 23 kommuner.

Urvalet gjordes utifrån svaren på enkäten samt med hänsyn till geografi och demografi, där ambitionen var att fånga upp en blandning av kommuner sett till befolkningsstorlek, geografiska förutsättningar och driftsformer. Nedan redogörs för de intervjuade kommunerna samt deras spridning i Sverige.

Tabell 1: Intervjuade kommuner (bokstavsordning)

Intervjuade kommuner
Boden
Borlänge
Borås
Eksjö
Gällivare
Håbo
Jönköping
Karlstad
Katrineholm
Landskrona
Lessebo
Lund
Lysekil
Malmö
Mölnadal
Mörbylånga
Sandviken
Skellefteå
Trollhättan
Upplands Väsby
Vansbro
Åmål
Åsele

Källa: WSP

Figur 1: Intervjuade kommuner (karta)



För att fånga upp faktorer såsom geografi och demografi användes även SKR:s kommungruppsindelning i urvalet. I tabellen nedan redogörs för antal kommuner inom respektive grupp i urvalet, samt motsvarande för samtliga kommuner i Sverige. Som framgår överensstämmer detta förhållandevis väl, även om vissa skillnader finns. Dessa beror på det förhållandevis begränsade urvalet, men även på behovet av att fånga upp andra saker såsom särskilt intressanta enkätsvar.

Tabell 2: Urval, kommungrupper

Kommungrupp	Antal i urval	Andel i urval	Antal i Sverige	Andel i Sverige
Storstäder	1	3%	3	1%
Pendlingskommun nära storstad	6	17%	43	15%
Större stad	9	26%	21	7%
Pendlingskommun nära större stad	3	9%	52	18%
Lågpendlingskommun nära större stad	6	17%	35	12%
Mindre stad/tätort	3	9%	29	10%
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	2	6%	52	18%
Landsbygdskommun	5	14%	40	14%
Landsbygdskommun med besöksnäring	0	0%	15	5%

Källa: SKR

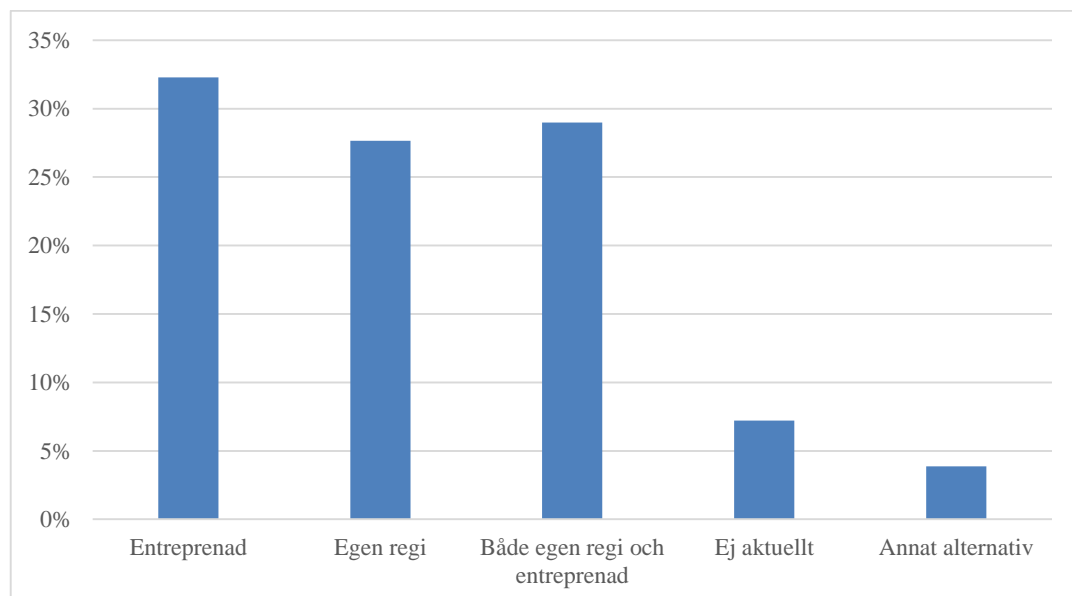
Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade intervjuer och utgått från ett intervjuformulär som utformats i samråd med SKR och projektets styrgrupp. Intervjuformuläret har bestått av ett antal frågeområden, med tillhörande specifika frågor. Den semistrukturerade intervjuformen har dock inneburit att samtalet fokuserat på det respondenten valt att prata om. Intervjuerna genomfördes via telefon/Skype under perioden juli-september 2019. Intervjuerna har tagit cirka en timme att genomföra. Intervjuformuläret redovisas i Intervjuformulär (Bilaga 2).

6 Resultat – Enkät

6.1 Vilka driftsformer har kommunerna?

I enkäten har kommunerna fått uppge vilken driftsform de har inom respektive verksamhetsområde. Indelningen följer de kategorier som redogörs för i kapitel 2, det vill säga: Beläggningar, Vinterväghållning, Barmarksrenhållning, Gröna ytor i gatumiljö, Trafikanordningar, Trafiksignaler, Gatubelysning, Konstbyggnader, Dagvattenavledning samt Parker och natur. I figuren nedan redogörs för den procentuella fördelningen mellan olika driftsformer hos de kommuner som besvarat enkäten. Resultaten är en sammanställning av samtliga verksamhetsområden.

Figur 2: Fördelning mellan driftsformer hos kommunerna.



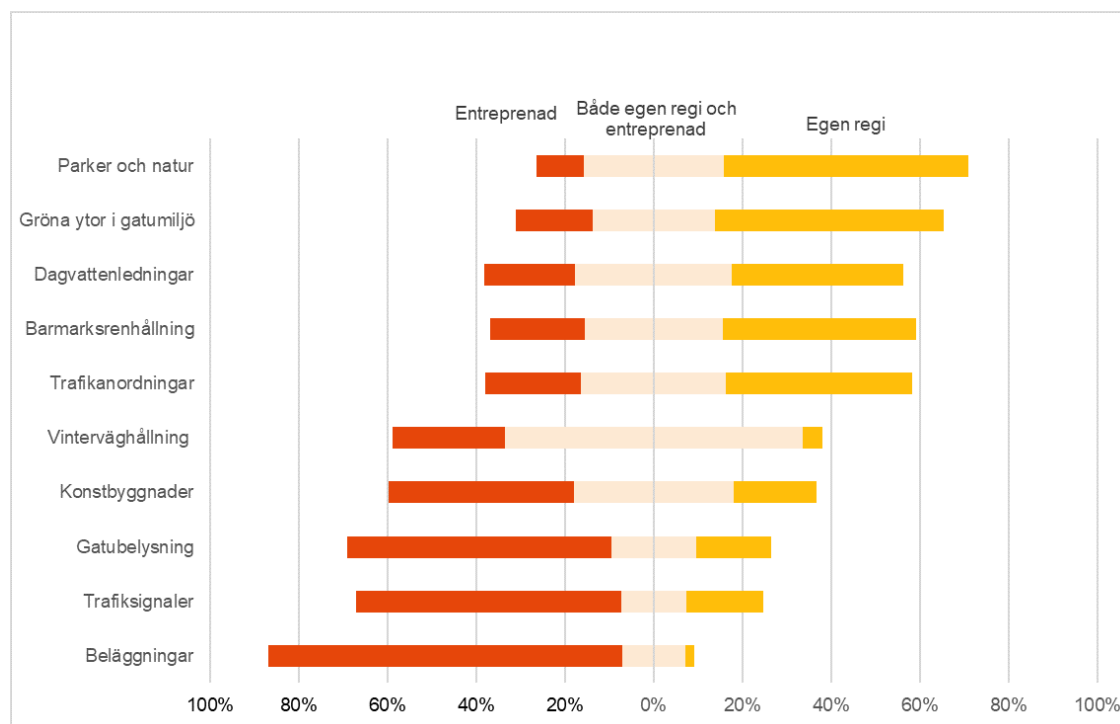
Källa: SKR

Som framgår av figuren är den vanligaste driftsformen entreprenad (32 procent), tätt följt av både egen regi och entreprenad (29 procent) och egen regi (28 procent). Sju procent av kommunerna har angett att ett verksamhetsområde inte är aktuellt (främst inom områdena Trafiksignaler och Konstbyggnader). Fyra procent har angett annat alternativ och då fått möjlighet att beskriva detta i fritext, resultaten från dessa fritextsvar redovisas per verksamhetsområde i följande avsnitt.

Det bör noteras att staplarna ovan beskriver fördelningen baserat på antal områden, oavsett storleken på området. Om en kommun har lagt ut sju områden på entreprenad och har tre i egen regi, skulle den alltså med detta sätt att mäta haft 70 procent entreprenad och 30 procent egen regi, även om vissa områden, exempelvis beläggning, sannolikt upptar mer resurser än andra.

I figuren nedan redogörs för hur driftsformerna fördelar sig inom olika verksamhetsområden. Som framgår är egen regi särskilt vanligt inom vissa områden, exempelvis parker och natur, medan entreprenad är det inom andra, exempelvis beläggningar. I följande avsnitt görs en mer detaljerad genomgång av fördelningen per verksamhetsområde.

Figur 3: Fördelningen av driftsformer per verksamhet kommun

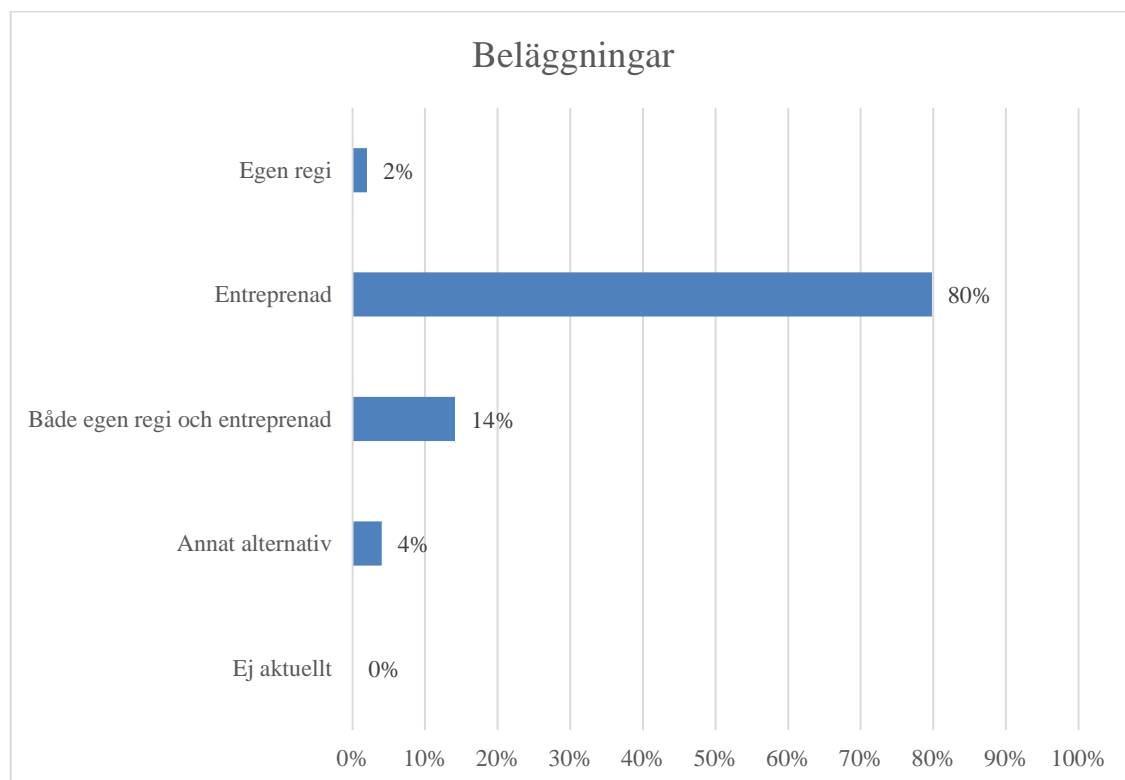


Källa: SKR

Det kan vara intressant att veta hur många kommuner som använder sig särskilt mycket av en viss driftsform. Totalt har 20 kommuner angett att de har entreprenad inom åtta eller flera av de tio verksamhetsområden som fanns med i enkäten. Tre kommuner har angett att de har egen regi inom fler än åtta områden. Fyra kommuner har angett att de har både egen regi och entreprenad inom åtta eller fler områden.

Nedan redogörs för vilken driftsform som är vanligast förekommande inom olika verksamhetsområden. Indelningen följer de kategorier som redogörs för i kapitel 2.

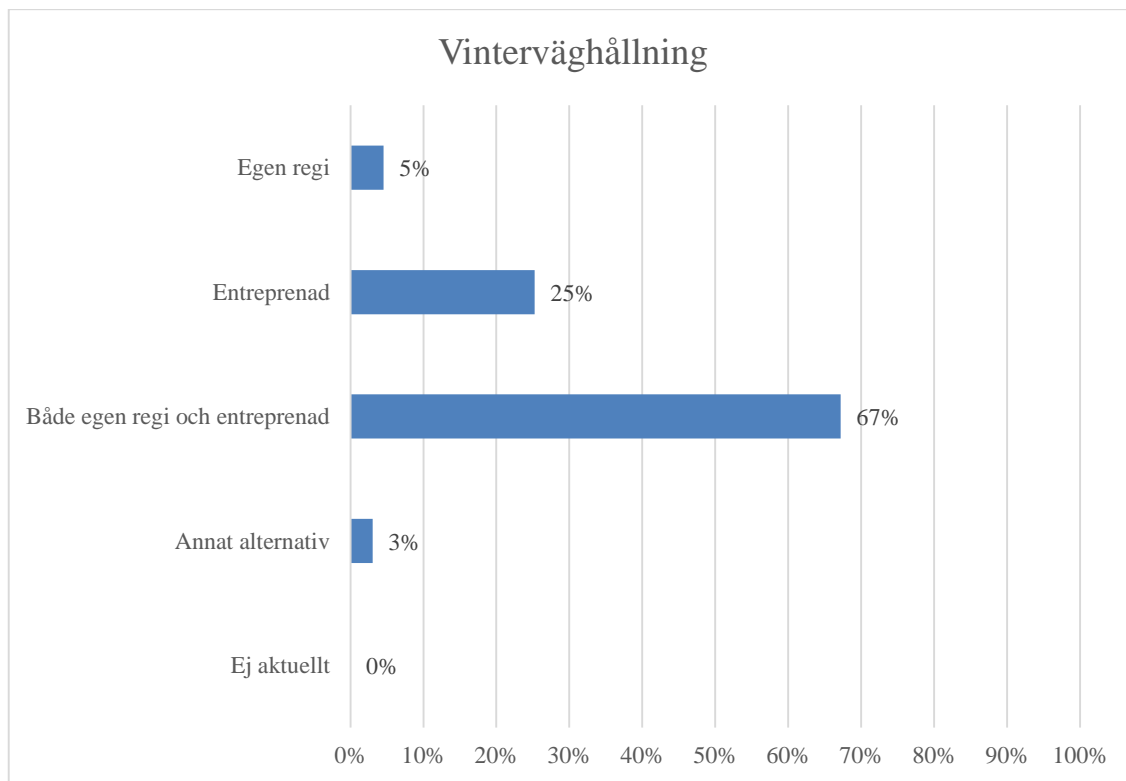
Figur 4: Vilken driftsform har kommunen inom beläggningar?



Källa: SKR

Som framgår av figuren är entreprenad den vanligaste driftsformen inom kommunerna vad gäller Beläggningar (80 procent). Detta följs av 14 procent blandform. Endast 2 procent (4 kommuner) har svarat att de utför sitt beläggningsarbete i egen regi. 4 procent av kommunerna har angett annat alternativ, och då fått möjlighet att svara i fritext. Här anges exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget", "Intraprenad genom kommunalt bolag" samt "Vägföreningar".

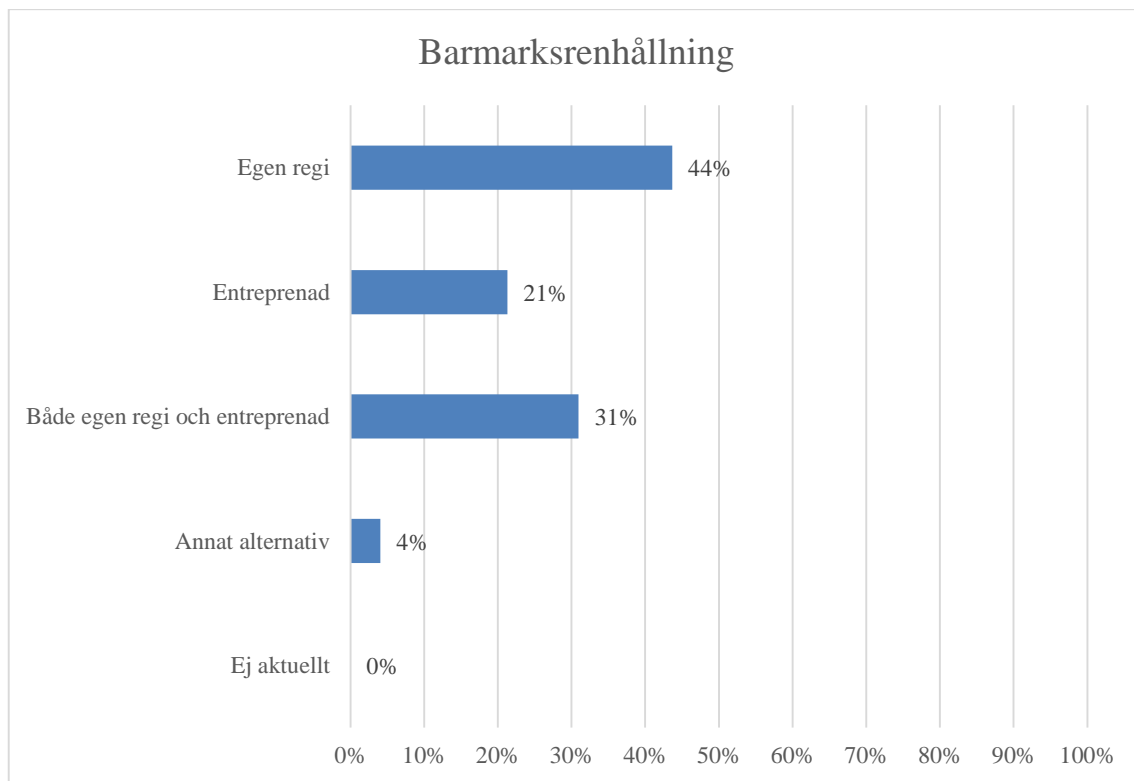
Figur 5: Vilken driftsform har kommunen inom vinterväghållning?



Källa: SKR

Inom Vinterväghållning anger majoriteten (67 procent) av kommunerna att de nyttjar en blandning av egen regi och entreprenad. Detta följs av drygt 25 procent som anger att de nyttjar driftsformen entreprenad. Endast drygt fem procent (nio kommuner) anger att de har vinterväghållning i egen regi. Av de kommuner som angett annat alternativ framgår av fritextsvaren, precis som inom området beläggningar, exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget", "Intraprenad genom kommunalt bolag" samt "Vägföreningar".

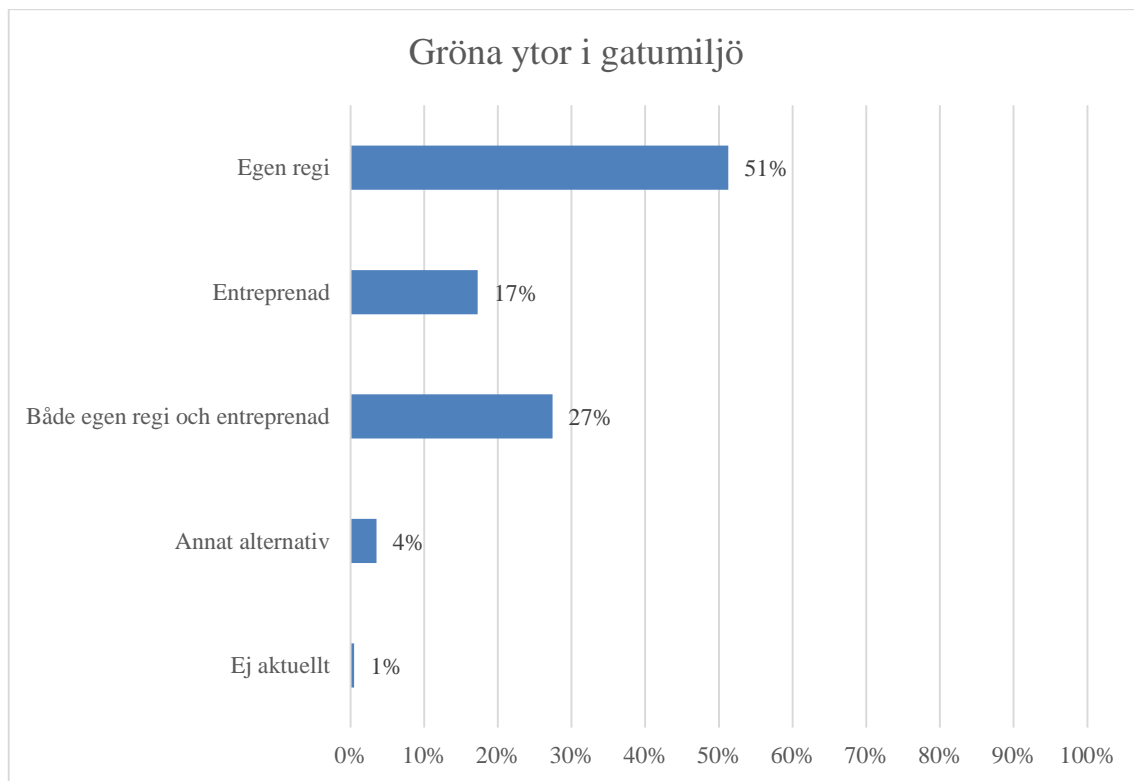
Figur 6: Vilken driftsform har kommunen inom barmarksrenhållning?



Källa: SKR

Inom området Barmarksrenhållning anger 44 procent av kommunerna att de sköter detta i egen regi. Detta följs av 31 procent som anger att de nyttjar en blandning av egen regi och entreprenad, samt 21 procent som anger att de använder sig av entreprenad. Av de fyra procent (åtta kommuner) som angett annat alternativ framgår av fritextsvaren, i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget" och "Intraprenad genom kommunalt bolag", men även att det "Kommunala bostadsbolaget hjälper till på vissa delar" samt "Vägstyrelser och parkavdelning".

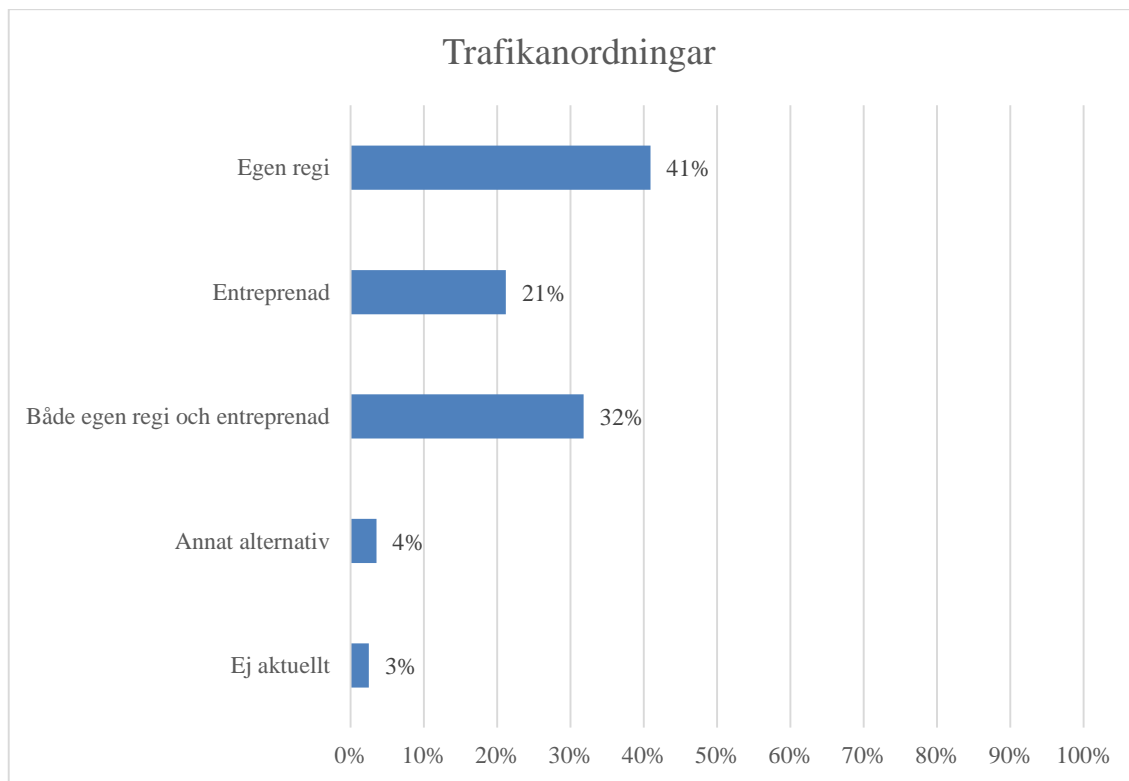
Figur 7: Vilken driftsform har kommunen inom Gröna ytor i gatumiljö?



Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Gröna ytor i gatumiljö anger en majoritet (51 procent) av de svarande kommunerna att de sköter denna verksamhet i egen regi. Detta följs av blandform, det vill säga både egen regi och entreprenad (27 procent), samt entreprenad (17 procent). Sju kommuner (fyra procent) har angett annat alternativ och här anges i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget" och "Intraprenad genom kommunalt bolag" men även att detta sköts av det kommunala bostadsbolaget.

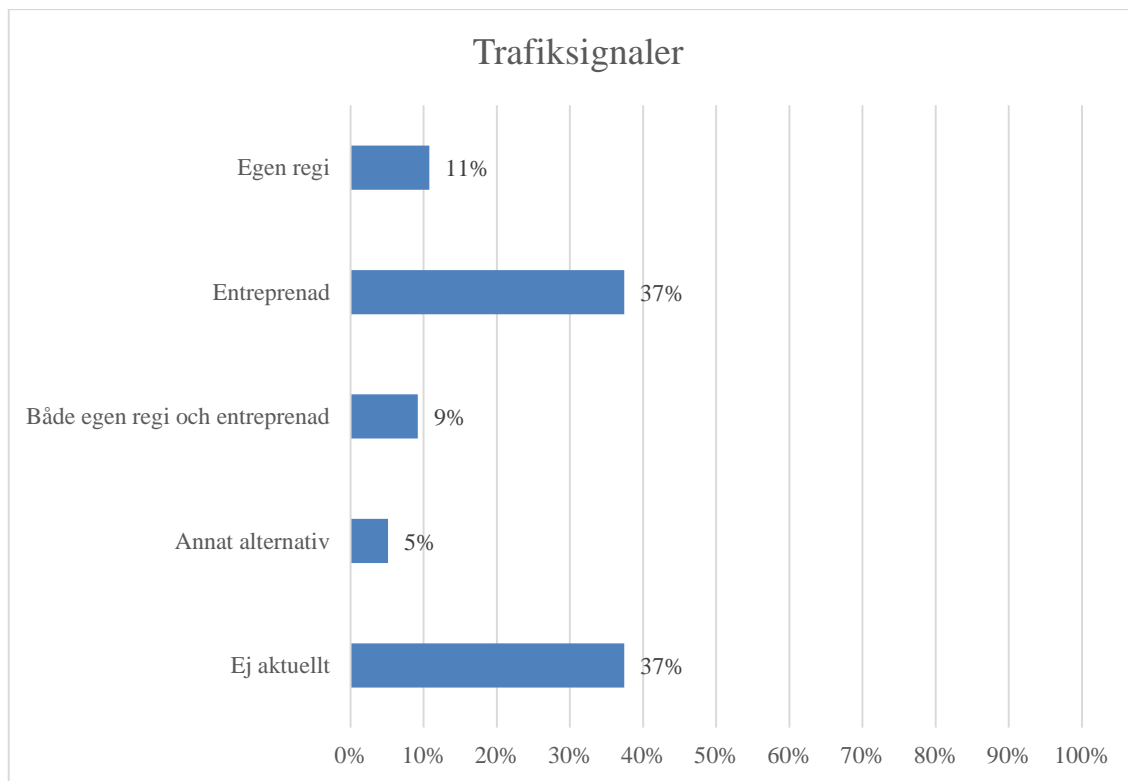
Figur 8: Vilken driftsform har kommunen inom Trafikanordningar?



Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Trafikanordningar anger 41 procent av kommunerna att detta sköts i egen regi. Detta följs av 32 procent av kommunerna som anger att det sköts i en blandning av entreprenad och egen regi, medan 21 procent av kommunerna anger att de sköter detta genom entreprenad. Av de sju kommunerna (4 procent) som angett annat alternativ anges i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget" och "Intraprenad genom kommunalt bolag". Två kommuner anger vidare att verksamhetsområdet, eller "de flesta vägar", sköts av vägföreningar.

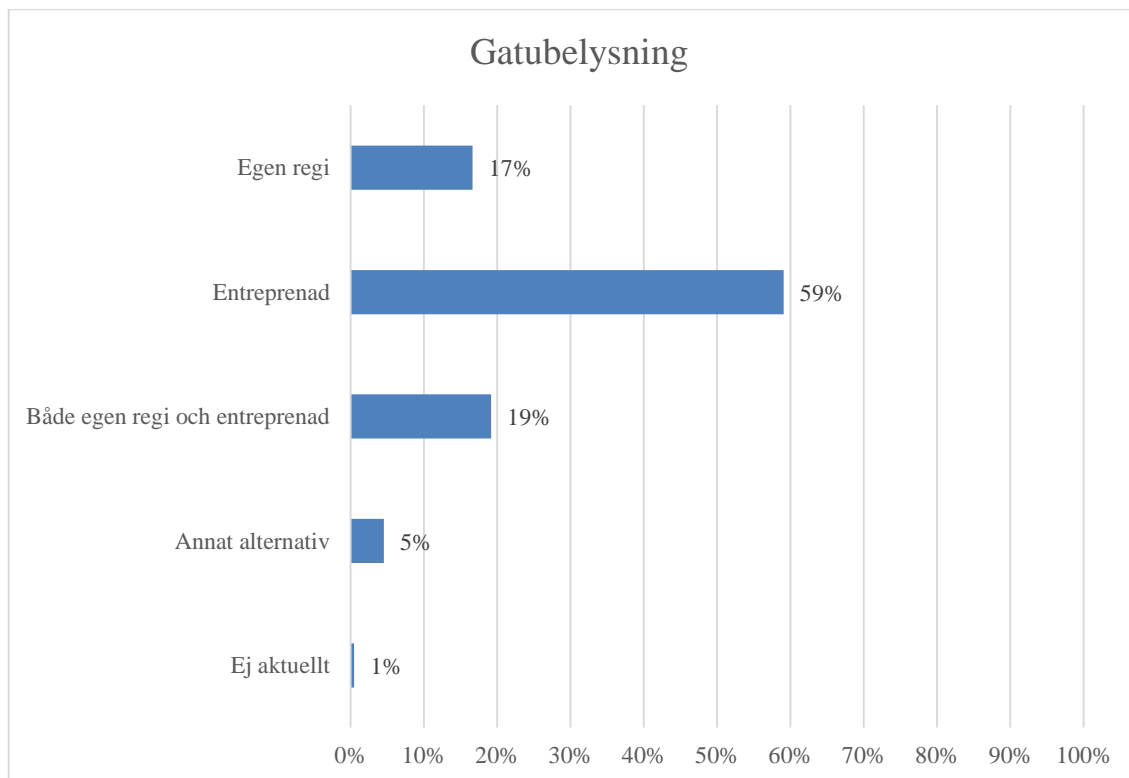
Figur 9: Vilken driftsform har kommunen inom Trafiksignaler?



Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Trafiksignaler har 37 procent av de svarande kommunerna angett att de använder sig av driftsformen entreprenad. Lika många kommuner har angett detta verksamhetsområde som ej aktuellt. 11 procent nyttjar driftsformen egen regi, medan 9 procent nyttjar en blandning av egen regi och entreprenad. Fem procent (10 kommuner) har angett annat alternativ. Av fritextsvaren framgår i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis ”Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget” och ”Intraprenad genom kommunalt bolag”, men fem kommuner har även uppgett att de ej har trafiksignaler under detta svarsområde.

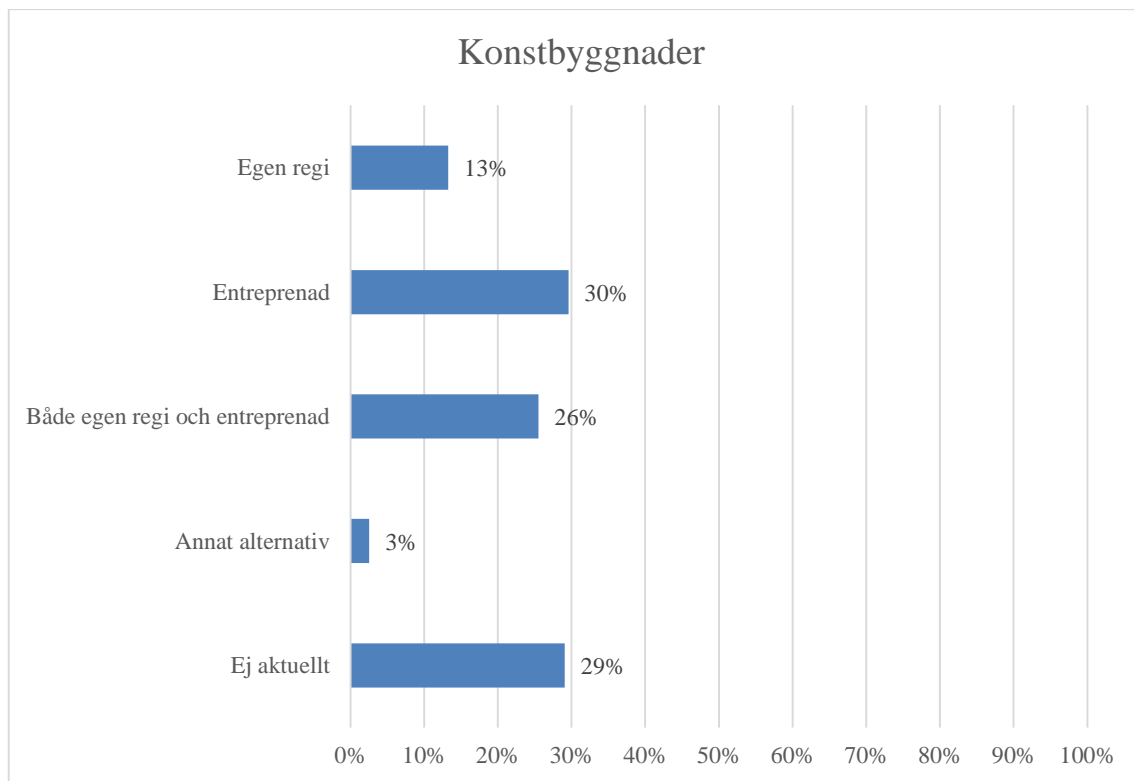
Figur 10: Vilken driftsform har kommunen inom Gatubelysning?



Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Gatubelysning anger en majoritet, 59 procent av kommunerna, att de nyttjar driftsformen entreprenad. Detta följs av 19 procent som anger att de nyttjar en blandning av entreprenad och egen regi, medan 17 procent anger att de använder sig av egen regi. Fem procent (nio kommuner) anger att de nyttjar ett annat alternativ. Av fritextsvaren framgår i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget" och "Intraprenad genom kommunalt bolag". Flera kommuner anger vidare endast "Kommunalt bolag", medan en kommun uppger att det sköts av vägföreningar. Slutligen anger en kommun att gatubelysningen ägs och driftas av det statliga energibolaget Vattenfall.

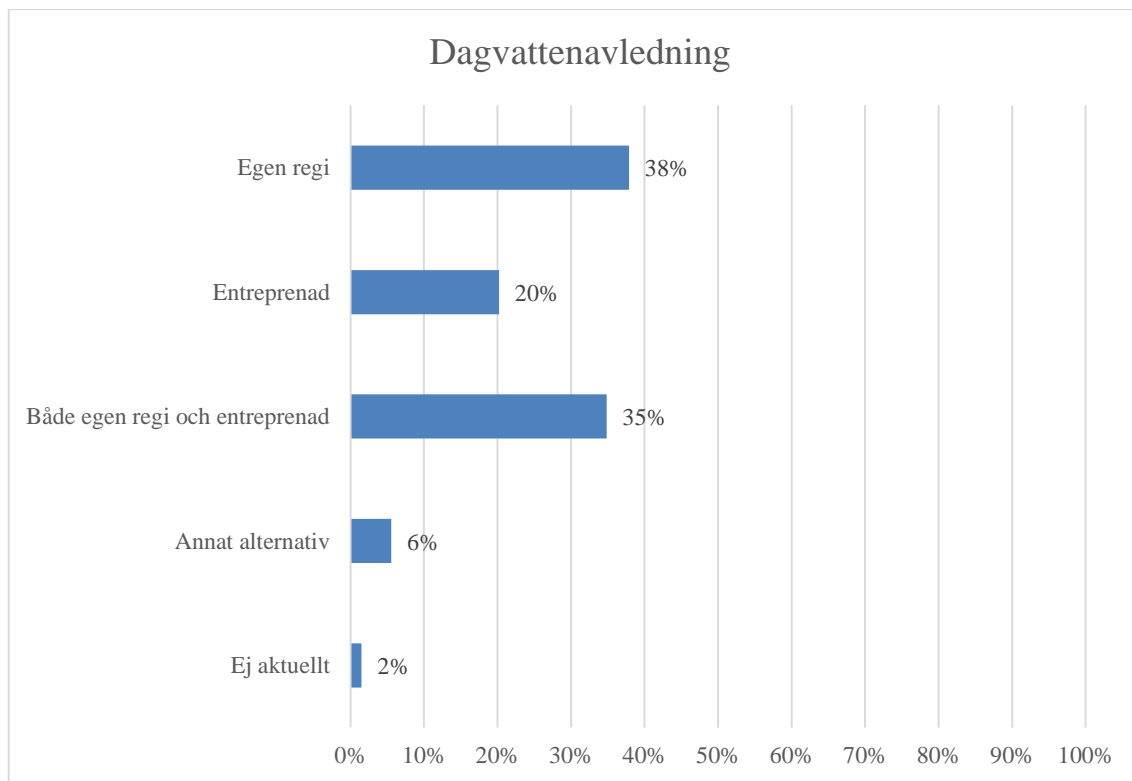
Figur 11: Vilken driftsform har kommunen inom Konstbyggnader?



Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Konstbyggnader anger 30 procent av kommunerna att de använder driftsformen entreprenad. 29 procent anger området som ej aktuellt. 26 procent anger att de nyttjar en blandning av egen regi och entreprenad medan 13 procent anger att de nyttjar egen regi. Fem kommuner (3 procent) har valt att ange annat alternativ och av fritextsvaren framgår i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis ”Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget” och ”Intraprenad genom kommunalt bolag”. Vidare har en kommun uppgett att de ej har några konstbyggnader, medan en angett att man är osäker på vad som menas.

Figur 12: Vilken driftsform har kommunen inom Dagvattenavledning?

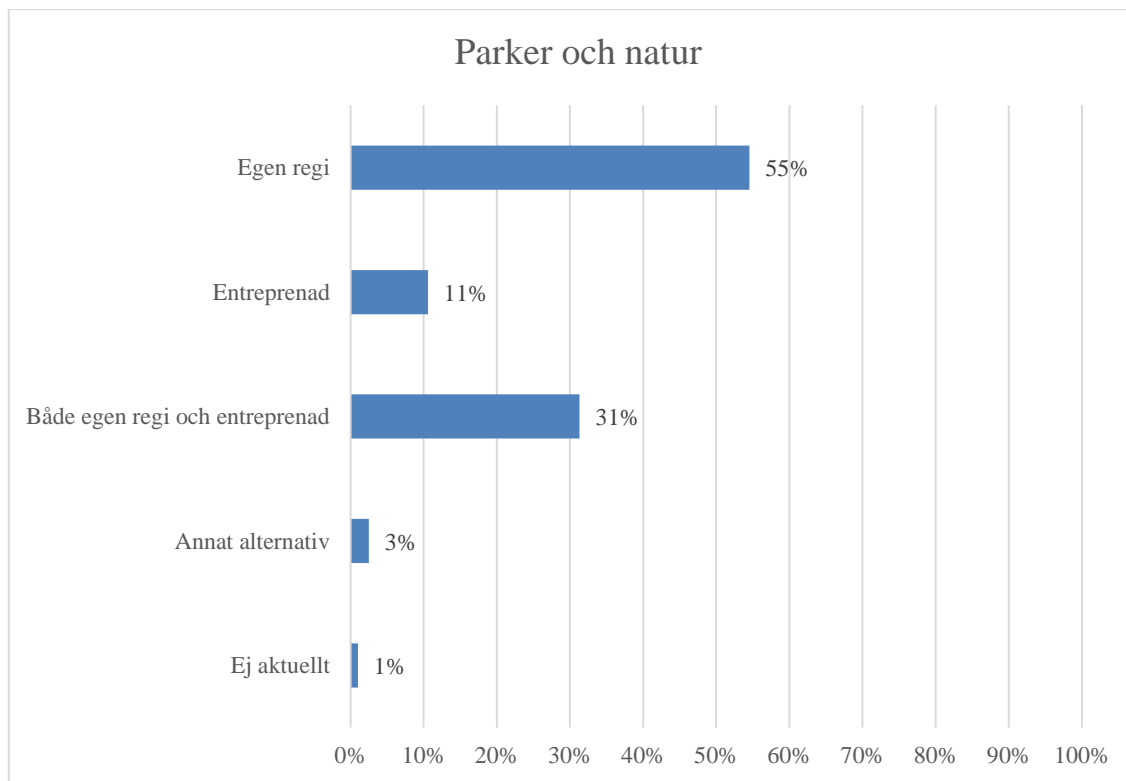


Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Dagvattenavledning² anger 38 procent av kommunerna att de nyttjar driftsformen egen regi, medan 35 procent anger att de nyttjar en blandning av egen regi och entreprenad. 20 procent anger att de använder driftsformen entreprenad, och 2 procent (3 kommuner) har angett området som ej aktuellt. 11 kommuner (6 procent) har angett annat alternativ. Av fritextsvaren framgår i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis "Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget" och "Intraprenad genom kommunalt bolag". Ytterligare fem kommuner har angett att verksamhetsområdet sköts inom ett kommunalt bolag. En kommun har angett "VA-kollektiv" och en förening har angett "Vägföreningar/privata fastighetsägare".

² I enkätundersökningen har, på grund av ett redaktionellt fel, begreppet dagvattenledning använts istället för dagvattenavledning. Ingen respondent har kommenterat detta, varför det inte bedömts ha påverkat resultaten, men resultaten bör tolkas med detta i beaktan.

Figur 13: Vilken driftsform har kommunen inom Parker och natur?

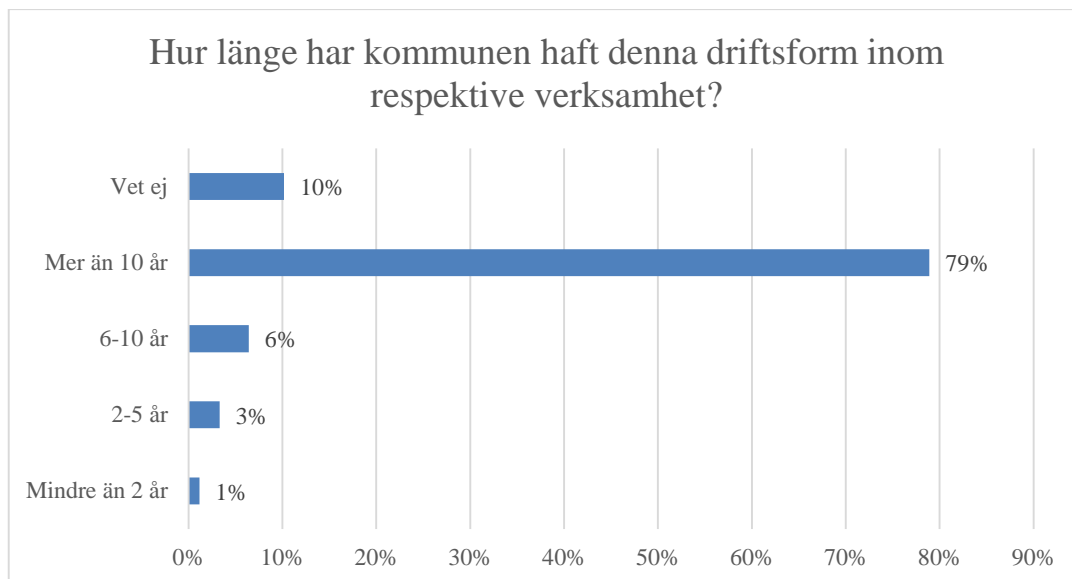


Källa: SKR

Inom verksamhetsområdet Parker och natur anger en majoritet, 55 procent av kommunerna, att de sköter detta i egen regi. 31 procent anger att detta sköts med en blandning av egen regi och entreprenad, medan 11 procent uppger att de nyttjar entreprenad. Fem kommuner (3 procent) har angett annat alternativ och av fritextsvaren framgår i likhet med föregående verksamhetsområden exempelvis ”Årligt uppdrag till det kommunala energibolaget” och ”Intraprenad genom kommunalt bolag”, ytterligare två kommuner har angett kommunala bolag inom detta verksamhetsområde. Två kommuner (1 procent) har angett detta område som ej aktuellt.

6.2 Hur länge har de haft driftsformerna?

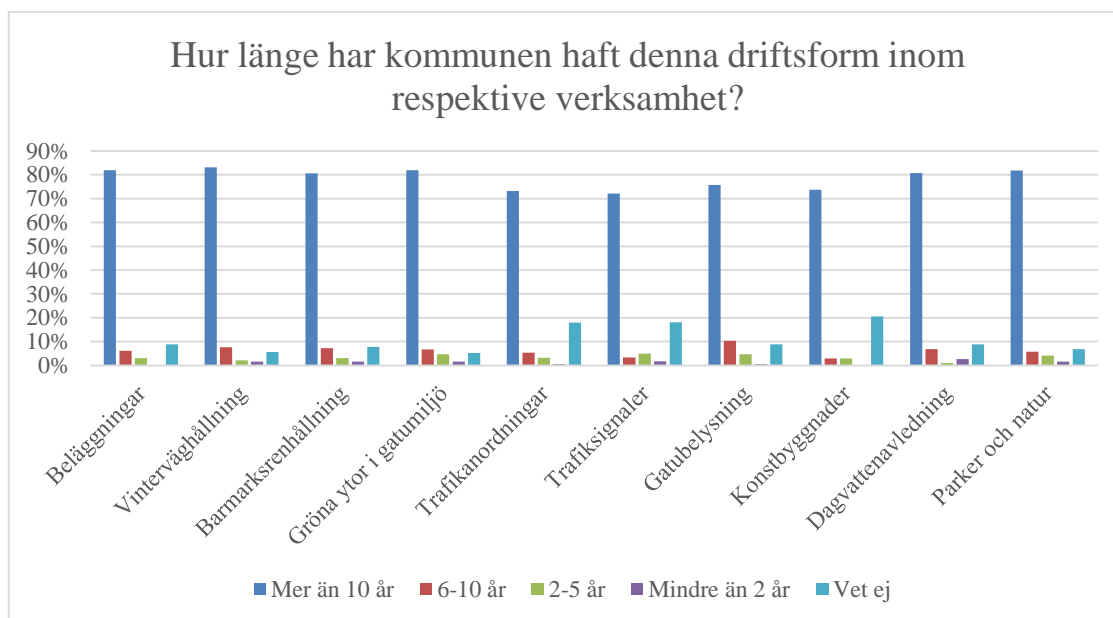
Figur 14: Hur länge har kommunen haft denna driftsform inom respektive verksamhet?



Källa: SKR

I enkäten har kommunerna fått svara på frågan hur länge de haft den driftsform de har inom respektive av de 10 verksamhetsområdena ovan. I figur 15 redogörs för ett genomsnitt för samtliga av de 10 driftsformerna. Som framgår av figuren har kommunerna som regel haft sina driftsformer förhållandevis länge, 79 procent av driftsformerna hos de svarande kommunerna har funnits i mer än 10 år. Det bör dock understrykas att enstaka kommuner kan ha haft samma driftsform inom ett område länge, men bytt inom ett annat (det bör alltså inte tolkas som att 79 procent av kommunerna haft samma driftsform i mer än 10 år inom samtliga områden).

Figur 15: Hur länge har kommunen haft denna driftsform inom respektive verksamhet?
(per verksamhetsområde)



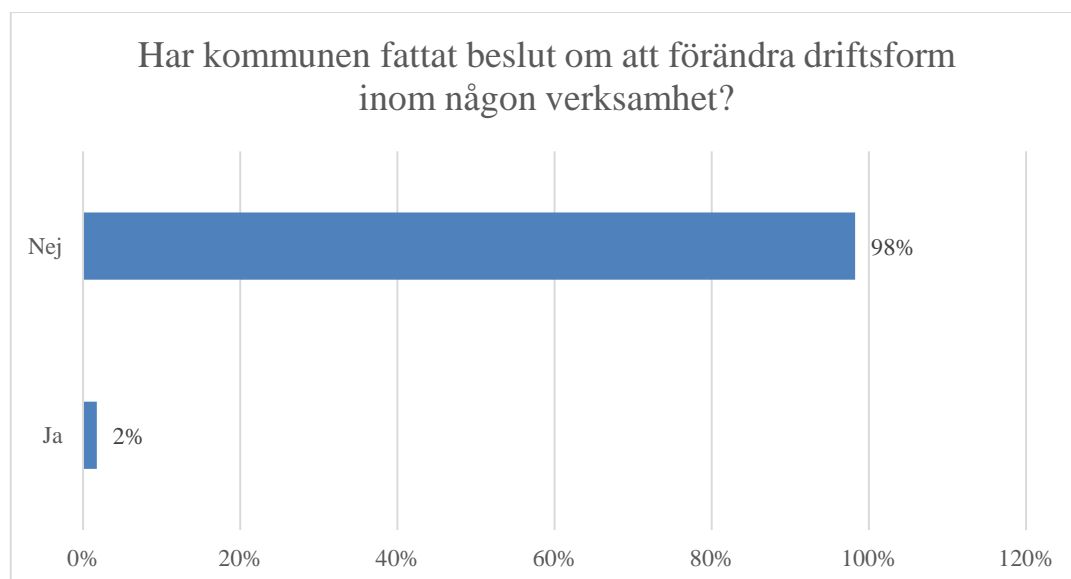
Källa: SKR

Vid analys av enkätsvaren framkommer inget enskilt verksamhetsområde där kommunerna haft sina driftsformer särskilt länge, utan som framgår i figuren ovan är den samlade bilden relativt lik mellan de olika verksamhetsområdena.

6.3 Har kommunen fattat beslut om att förändra driftsform inom någon verksamhet?

I enkäten har kommunerna fått svara på frågan om de fattat beslut om att byta driftsform inom någon verksamhet. Nedan redovisas ett genomsnitt för samtliga av de 10 driftsformerna ovan. Som framgår av figuren har den övervägande majoriteten (98 procent) av kommunerna inte fattat beslut om att byta driftsform inom något område.

Figur 16: Har kommunen fattat beslut om att förändra driftsform inom någon verksamhet?



Källa: SKR

Kommunerna har fått möjlighet att besvara frågan inom samtliga områden. 15 kommuner har fattat beslut om att byta driftsform. Totalt har 31 beslut fattats om att byta driftsform inom en verksamhet. Verksamheterna framgår av figuren nedan:

Figur 17: Inom vilka verksamheter har kommunerna fattat beslut om att byta driftsform?



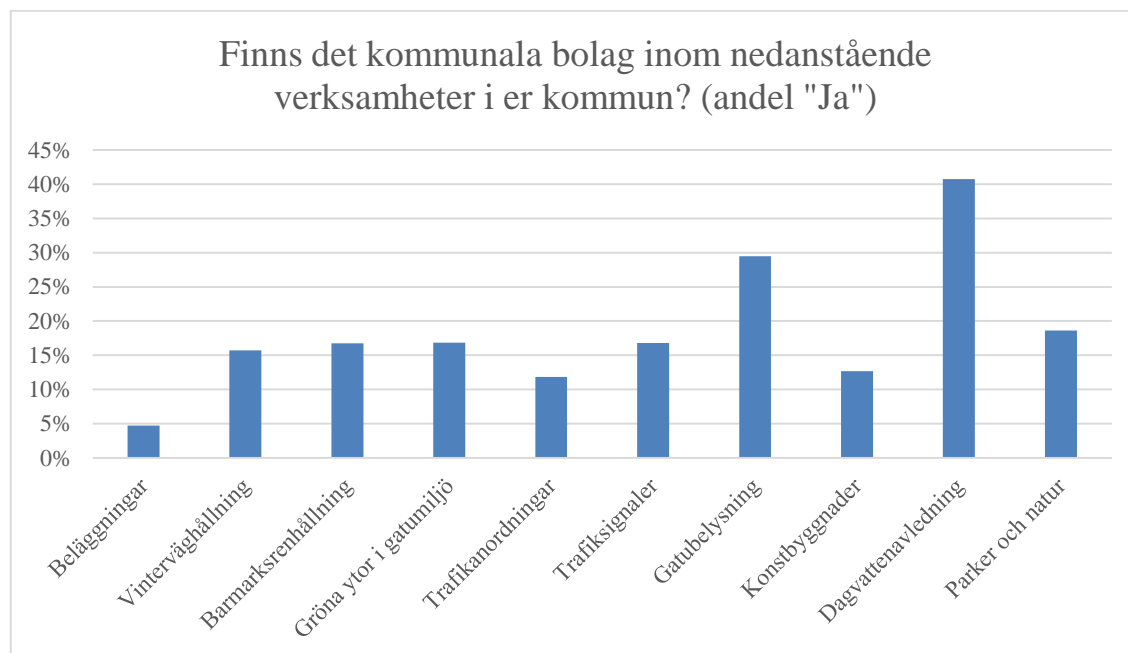
Källa: SKR

De kommuner som har fattat beslut om att byta driftsform har även fått svara på vilken driftsform de avser byta till. Av de 31 verksamheter där beslut finns om att byta avser 10 byta till egen regi, 4 till entreprenad och 12 till en kombination av egen regi och entreprenad (blandform). Inom 5 verksamheter har respondenten uppgett att de byter till annat alternativ, här anges i två fall att kommunen ”bytt utförare inom kommunkoncernen”, i ett fall ”kommunalt bolag” samt i två fall att kommunen avser utöka andelen entreprenad inom sin nuvarande blandform.

6.4 Kommunala bolag

Kommunerna har även fått svara på om det finns kommunala bolag inom de 10 verksamheterna.

Figur 18: Finns det kommunala bolag inom nedanstående verksamheter i er kommun?



Källa: SKR

Som framgår av figuren har majoriteten av kommunerna inte kommunala bolag inom de olika verksamhetsområdena. Totalt finns bolag i 19 procent av samtliga verksamhetsområden. Vanligast är det inom Dagvattenavledning, där 41 procent av de svarande kommunerna anger att det finns kommunala bolag inom verksamheten, följt av Gatubelysning, där 30 procent av de svarande kommunerna anger att det finns kommunala bolag inom verksamheten. 20 kommuner, eller strax över 10 procent av de svarande, har uppgett att de har kommunala bolag i fler än hälften av verksamhetsområdena. 9 av dessa 20 kommuner har uppgett att de har kommunala bolag inom alla verksamhetsområden som varit aktuella för den kommunen.

Att kommunala bolag är vanligast inom Dagvattenavledning respektive Gatubelysning är sannolikt en följd av att VA respektive energi ofta organiserats i denna form. På grund av sin likhet är verksamheterna då lätta att lägga över på bolagen.

7 Resultat – Intervjuer

Inledning – vilka kommuner har vilka driftsformer

Den samlade bilden från intervjuerna är att de allra flesta av de intervjuade kommunerna nyttjar en blandning av entreprenad och egen regi inom sina olika verksamhetsområden, och det förefaller ovanligt att kommuner har all verksamhet i egen regi eller entreprenad (ingen intervjuad kommun har uppgett att så är fallet). Vissa områden (företrädesvis beläggningar, gatubelysning och trafiksignaler) verkar i hög grad vara utlagda på entreprenad hos respondenterna, medan exempelvis vinterväghållning ofta sköts i blandform. De vanligaste områdena för egen regi förefaller vara barmarksrenhållning samt gröna ytor, men även här framgår vid intervjuerna att flera kommuner nyttjar entreprenörer inom dessa områden, exempelvis vid arbetstoppar.

En viss skillnad framgår mellan kommuner av olika storlek, där blandform med stora inslag av egen regi verkar vanligare i befolkningsmässigt små kommuner, medan något större kommuner (framförallt de inom gruppen storstäder eller större stad) i högre grad verkar dela upp kommunen i geografiska områden, där driftsformen i sin tur skiljer mellan områdena. Flera av de intervjuade kommunerna inom dessa grupper uppger vid intervjuerna att det är organiserat på det sättet, och i samtliga fall nyttjar kommunen i hög grad egen regi i de centrala delarna av kommunen, medan ytterområden inte sällan är utlagda på entreprenörer. Respondenterna uppger vidare i flera fall att anledningen till denna uppdelning är att de centrala delarna ofta innefattar mer komplexa arbetsuppgifter, men även att dessa delar ofta är högre prioriterade och att de politiska beslutsfattarna ställer högre krav på kvalitet och ”fingertoppskänsla” i dessa delar, vilket anses svårare att få från entreprenörer. Samtidigt menar dessa respondenter också att detta gör det svårt att jämföra prisbilden mellan den egna regin och entreprenörerna, då den egna regin ofta tar sig an mer komplexa uppgifter, eller uppgifter i en mer komplex miljö.

Vad gäller de mindre kommunerna (men även några av de större) uppger flera respondenter att det som begränsar storleken på den egna regin är behovet av att hitta arbetsuppgifter året om. I princip samtliga egen regi-kommuner nyttjar entreprenörer för att hantera arbetstoppar, framförallt i samband med snöröjning, vilket förefaller vara den mest arbetskrävande perioden på året. Samtidigt nyttjar i princip samtliga kommuner, även de med förhållandevis mycket egen regi, entreprenörer för större arbeten av sällan-karaktär. Respondenterna uppger att detta främst beror på att det är ohållbart ekonomiskt att hålla sig med maskiner och kompetens för den typen av arbeten. Exempelvis framhåller de flesta kommuner att vägslåtter är en arbetsuppgift som utförs av entreprenörer, då den både kräver speciella maskiner och kompetens och behovet dessutom är avgränsat till en viss period på året. Några respondenter menar dock att en svårighet med att upphandla den typen av sällan-arbeten är att behovet ofta är säsongbetonat, vilket leder till att efterfrågan på tjänsten ofta är hög. Detta har lett till att dessa kommuner valt att införskaffa även mer specialiserade maskiner, dock inte för hela sitt behov. En kommun uppger exempelvis att man införskaffat ett antal väghyvlar, eftersom när dessa väl behövs är entreprenörernas maskiner upptagna. I likhet med detta framhåller någon respondent också nyttan av att ha en viss kapacitet i egen regi vid kriser eller andra extraordinära händelser. En annan respondent menar dock, i motsats till detta, att organisationen sannolikt kommer stå inför

samma bekymmer oberoende av driftsform vid en kris, då det alltid är svårt att få tag i de extra resurser som behövs oavsett om de kommer från en entreprenör eller den egna organisationen.

Även om huvuddelen av kommunerna med en stor del egen regi främst upphandlar sällanarbeten, uppger ett antal kommuner även att de handlar upp vissa enklare och mindre specialiserade tjänster såsom gräsklippning. Detta då dessa, i vissa fall, erbjuds billigare än vad kommunerna själva kan utföra. Det som karakteriserar dessa tjänster, vilket framgår vid intervjuerna, är ofta att de är förhållandevis lätta att specificera och kontrollera, vilket gör att de är lätta att lägga ut på entreprenörer.

För- och nackdelar med olika driftsformer

Flera intervjuade uppger att de stora fördelarna med egen regi, i linje med vad som diskuteras i kapitel 4.2, är högre kvalitet och ökad kontroll över när och hur kommunen utför arbetsuppgifter. Flera respondenter menar att den egna regin genomför arbeten med högre kvalitet och långsiktighet. Samtidigt uppger ett par respondenter att detta även kan betraktas som en nackdel, då det medför att arbeten tar längre tid.

Flera respondenter menar vidare att den egna regin inte sällan är billigare, eller likvärdig, med entreprenad. Samtidigt framhåller andra att även om entreprenörer ofta är dyrare per timme, så arbetar de inte sällan mer effektivt, och att priset för ett projekt därför ofta blir lägre med en entreprenör. Vissa respondenter menar också att entreprenörernas prisbild varierar i högre utsträckning, exempelvis kopplat till byggkonjunktur, än den egna regin, något som gör det svårt att planera på längre sikt då kommunens budget upplevs som mer statisk. Respondenterna framhåller att detta är ett särskilt bekymmer om kommunen har en förhållandevis stor andel entreprenad, då det får en stor budgetpåverkan. Ytterligare en viktig aspekt med egen regi, som lyfts fram av flera respondenter, är lokalkännedom. Några respondenter framhåller dock att lokala och inarbetade entreprenörer ofta upplevs ha god lokalkännedom på liknande sätt som i egen regi. Vissa framhåller vidare att det är viss skillnad mellan mindre, lokala entreprenörer och de stora aktörer som finns på marknaden, där de mindre ofta har bättre lokalkännedom och enligt vissa anses ”tryggare” att arbeta med. Samtidigt menar några respondenter att man blivit positivt överraskad av att få in stora entreprenörer på arbeten, då dessa har större kapacitet och flexibilitet än de mindre entreprenörerna. Slutligen uppger även flera respondenter att återkoppling, exempelvis om status på anläggningar, är svårare att få från entreprenörer än från egen personal.

Flera av de kommuner som i någon mån nyttjar blandform i sin verksamhet, framhåller att det finns en fördel med att ha en viss andel egen regi, då det ger kunskapsunderlag och kostnadsjämförelser som är användbara när kommunen ska upphandla entreprenörer. Flera respondenter lyfter fram detta som en anledning till att behålla en viss andel egen regi, och en respondent menar vidare att ett misstag som kommunen gjorde under 90-talet var att lägga ut allt för mycket på entreprenörer, med följd att kommunen tappade kompetensen som krävdes för att upphandla och styra verksamheten.

Ett antal egen regi-kommuner menar att en av de stora nackdelarna, eller utmaningarna, med egen regi är kompetensförsörjning, då det bedöms vara svårt att konkurrera med den privata sektorn, framförallt vad gäller löner, men även då det är svårt att få tag i och hålla sig med en bredd av kompetenser. En kommun understryker särskilt att frågan om

kompetensförsörjning, och att få in ”bra personal”, är avgörande för om driftsformen egen regi är framgångsrik eller inte. Flera intervjuade understryker vidare behovet av att arbeta med andra faktorer än lön, exempelvis personalförmåner och arbetsmiljö, för att lyckas locka till sig och behålla kompetens.

Vad gäller entreprenörer framhåller en majoritet av respondenterna att de stora fördelarna är deras tillgång till specialiserad kompetens och utrustning, och att en stor nytta är att kunna ta del av detta utan att behöva stå för kostnaderna för att exempelvis ha maskiner stående under stora delar av året. Vidare framhåller flera respondenter att det i många fall är lättare att ”sätta press” på entreprenörer än egna utförare, exempelvis vad gäller effektiviseringar eller andra förändringar i arbetssätt. Flera av de kommuner som nyttjar beställare-utförarmodeller menar att det ur vissa aspekter är svårare att styra den egna utförande verksamheten, då det exempelvis inte i samma utsträckning går att använda viten eller andra ekonomiska styrmedel, eftersom verksamheten ändå är inom samma totala budget som den egna beställarorganisationen. Ytterligare respondenter menar att det i vissa fall kan vara enklare att etablera ett nytt arbetssätt eller dylikt med en entreprenör, som inte sällan kommer in utifrån, än att förändra ett inarbetat arbetssätt hos en egen regi-verksamhet som är ”van att göra saker på ett visst sätt”. Några framhåller även att entreprenörerna i flera fall bidrar med nya vinklar eller lösningar, dels för att de kommer utifrån men också för att de inte sällan har mer nischade eller djupgående kunskaper om ett visst arbetsområde än vad en kommun har möjlighet att skaffa sig. Vissa respondenter nämner dock, i motsats till ovan, att de upplevt att det är svårare att effektivisera med entreprenörer än i egen regi, då entreprenörerna ofta har svaga incitament till att exempelvis arbeta snabbare då de får betalt per timme.

Ytterligare en tydlig fördel med entreprenad är enligt intervjuerna flexibiliteten. Som nämnts ovan använder i princip samtliga kommuner entreprenörer i någon utsträckning till att kapa topparna och bemanna de mest arbetsintensiva säsongerna, vilket också gör det lättare att dimensionera verksamheten efter behov. Vidare framhåller flera respondenter att det blir enklare då arbetsgivaransvaret hamnar på entreprenörerna jämfört med i egen regi, då kommunen ej behöver hantera vakanser, sjukskrivningar med mera.

Flera av de kommuner som nyttjar entreprenad i högre utsträckning framhåller särskilt behovet av att bygga upp kontrollfunktioner, något som flera respondenter menar att många initialt inte förstår då de skiftar till entreprenad. Flera av kommunerna som nyttjar entreprenörer i hög grad framhåller särskilt behovet av avstämningar med dessa, exempelvis i form av stående ”byggmöten” eller motsvarande. Dessa respondenter menar vidare att det går att uppnå en återkoppling och kvalitetsnivå med entreprenörer som är likvärdig den i egen regi, men att det ställer höga krav på kontroll, löpande möten samt besiktning av utförda arbeten. Detta är något som även framhålls av ett par av de större kommuner som har olika driftsformer i olika geografiska områden, och flera av respondenterna från dessa menar att den faktiska skillnaden i kvalitet mellan egna utförare och entreprenad i regel är liten.

Inom verksamhetsområden där en stor andel entreprenad är vanlig, framförallt snöröjning, framgår vid intervjuerna att många kommuner behållit själva avropen i egen regi, det vill säga att egen personal avropar när entreprenörerna ska ut och arbeta. Några kommuner har dock överlåtit bedömningen till entreprenörerna, med fastställda nivåer för när de ska

genomföra olika insatser. Även i dessa fall sker dock enligt respondenterna löpande avstämningar eller dialog med kommunen för att säkerställa en samsyn kring arbetsmängd och att insatser sker efter behov. Respondenterna framhåller sammantaget att denna typ av kontroll, antingen genom att bibehålla avrop i egen regi, eller genom löpande dialog, är viktig då snöröjning ofta är en särskilt kostnadsdrivande post inom kommunernas gatuverksamhet.

Beställar-utförarmodeller

Vid intervjuerna framgår att flera kommuner, särskilt i grupperna storstäder eller större stad, men även några mindre kommuner, nyttjar någon form av beställar-utförarmodell. De för- och nackdelar som beskrivs för egen regi ovan omfattar i mångt och mycket det som respondenterna i dessa organisationer framhåller avseende den egna kommunala utföraren. Som nämnts ovan framhåller flera respondenter att det är svårare att sätta press på en egen utförande verksamhet än en entreprenör, då det inte i samma utsträckning går att använda exempelvis viten. Vissa aspekter av beställar-utförarmodell liknar dock mer förfarandet med en entreprenör, exempelvis nämner flera respondenter att de upprättar noggranna avtal när de avropar från den interna utföraren, något som anses ha både för- och nackdelar, då det å ena sidan är arbetskrävande och kan upplevas som omständligt, men å andra sidan ger större tydlighet i vad som efterfrågas. Flera respondenter menar också att den egna utföraren kan vara lättare att ha att göra med om arbeten behöver kompletteras eller om något behöver ändras i ett utfört arbete, medan motsvarande situation med entreprenörer ofta leder till förhandlingar och kontraktsfrågor. Detta är dock en fördel som framgår även generellt i jämförelsen mellan egen regi och entreprenad.

Kommunala bolag

En handfull av de intervjuade kommunerna har stora delar av gatuverksamheten i ett kommunalt bolag, i samtliga fall i någon form av beställar-utförarmodell såsom beskrivs ovan, där bolaget då agerar som den kommunala utföraren eller på andra sätt utför uppdrag åt kommunens förvaltningar. Vid intervjuer med dessa kommuner framgår i stort samma för- och nackdelar med olika driftsformer som beskrivs ovan, både vad gäller egen regi när bolaget använder egna resurser och entreprenad när de använder entreprenörer. En respondent framhåller att bolagsformen är bra för gatuområdet då organisationen upplevs som mer fristående och flexibel än att ha verksamheten i förvaltningsform, och att det lämpar sig väl då gatuområdet enligt respondenten inte är lika politiskt som andra kommunala verksamhetsområden. En annan respondent framhåller dock vissa problem med bolagsformen, då det ger kommunen sämre insyn i det dagliga arbetet, och leder till vissa gränsdragningsproblem och diskussioner kring avtal. Ytterligare en respondent framhåller särskilt vikten av att tydligt definiera bolagets roll och mandat då verksamhet läggs i bolagsform, exempelvis vad bolaget ska göra och om det ska verka i konkurrens. Detta är viktigt då en del kommuner efter bildandet av kommunala bolag har fått problem på grund av otydligt definierade mandat.

Byten och transitionskostnader

Vad gäller byte av driftsformer har de allra flesta kommuner, i likhet med vad som visade sig i enkäten, haft sina driftsformer förhållandevis länge. Samtidigt menar ett stort antal

respondenter att den egna ledningen, såväl tjänstemän som politiker, ofta upplevs vara nöjda med den driftsform man har, och att gatuområdet ofta upplevs som präglad av pragmatism, och flera respondenter beskriver att de upplever det som ”opolitiskt”. Exempelvis framhåller flera respondenter att företrädare för politiska partier från olika sidor i deras kommuner inte sällan förespråkade såväl egen regi som entreprenad.

De intervjuade kommuner som har genomfört byten av driftsform menar generellt att detta fungerat bra, och det finns från intervjuarna få exempel på stora transitionskostnader i samband med övergång till egen regi eller entreprenad. Samtidigt förefaller de byten som skett vara förhållandevis små och/eller gradvisa, exempelvis en ökad andel entreprenad eller egen regi inom en blandform, snarare än stora skiften inom ett verksamhetsområde. Det bör dock noteras att flera respondenter framhåller att större skiften av driftsformer skedde under 90-talet, då många kommuner övergick till en väsentligt högre andel entreprenad än tidigare, men att de allra flesta respondenter inte själva var med i verksamheten då detta skedde.

De respondenter som ändå genomfört skiften, även om dessa varit mer gradvisa såsom beskrivs ovan, framhåller att det i viss mån kan finnas motstånd, framförallt från tidigare egen regi, exempelvis en rädsla för att bli ersatt om kommunerna tar in en högre andel entreprenörer. De exempel som respondenterna beskriver handlar dock främst om att ersätta exempelvis pensionsavgångar eller vissa arbetsområden med entreprenörer, snarare än att avskeda personal, varför skiftena enligt respondenterna kunnat genomföras på ett smidigt sätt. En respondent beskriver även ett omvänt fall, då det funnits motstånd från delar av den egna kommunen mot att ta in fler områden i egen regi, då det funnits inarbetade entreprenörer som dessa verksamhetsområden velat fortsätta arbeta med.

Några respondenter nämner vidare vissa övergångsproblem då man byter entreprenör inom en entreprenad, särskilt inom exempelvis större driftentreprenader. En respondent menar exempelvis att det alltid ”tar ett år innan man har ett bra samarbete med en entreprenör”. Här framhåller flera respondenter vikten av kontroller och besiktningar, särskilt i samband med överlämning. En respondent beskriver exempelvis hur de har återkommande ”plogmöten” i början och slutet av vintersäsongen, för att skapa en samsyn hos återkommande och nya entreprenörer kring uppgifterna samt stämma av eventuella förändringar inför året, men också för att instruera nya entreprenörer om hur uppgifterna ska utföras.

Upphandlingsstöd

Vad gäller upphandlingsstöd förefaller en stor majoritet av de intervjuade vara nöjda med det stöd man har, vanligen i form av någon central kommunfunktion som bistår med de delar som berör LOU i mer generell bemärkelse. Vanligen verkar kommunens gatuenhet (eller motsvarande) stå för de mer gatu-specifika delarna, samt även kompetens inom olika relevanta avtalsformer, medan kommunens centrala funktioner står för den mer generella kunskapen. I enskilda fall (främst inom större kommuner) finns även specifika personer inom upphandlingsenhet eller motsvarande som är specialiserade på gatu- och anläggningsbranschen. Sammantaget är bilden utifrån intervjuerna att respondenterna är nöjda med det stöd man får vad gäller upphandlingsfrågor, även om flera respondenter framhåller att upphandlingar generellt upplevs som besvärande. Ett fåtal respondenter tycker att

upphandlingar blivit mer komplexa, och att marknaden ”blivit tuffare”, exempelvis då entreprenörer överklagar i högre grad än de gjort historiskt, vilket gör processer både inför och efter upphandlingar tidskrävande. Flera respondenter framhåller också att LOU i sig upplevs som ett hinder, och efterlyser en större möjlighet att nyttja lokala entreprenörer eller tillgodogöra sig tidigare erfarenheter av entreprenörer i upphandlingar än vad lagen medger.

I samband med intervjuerna har några respondenter även uppgett att de har tillräcklig kunskap om, och/eller använder sig av olika standardavtalsformer, såsom AB, ABT eller ABFF. Någon kartläggning av i vilken utsträckning de olika formerna används har dock inte gjorts, och ingen respondent har fört fram någon särskild synpunkt på dessa.

Underhållsskuld

I samband med intervjuerna har respondenterna även fått svara på frågor om deras så kallade underhållsskuld, det vill säga i vilken mån underhållet av exempelvis kommunala gator och vägar är eftersatt.³ Detta varierar hos de intervjuade kommunerna. Förhållandevis många av de intervjuade kommunerna har ett gott grepp om denna, särskilt inom beläggningsarbeten och asfalt, men även inom exempelvis broar, och uppger vid intervjuerna ofta hur stor skulden beräknats vara i siffror. Dessa kommuner har ofta genomfört någon form av inventering, antingen med hjälp av konsulter eller egna medarbetare, och respondenterna uppger ofta att detta hjälpt dem att få gehör för de behov som finns från beslutsfattare. Ett antal intervjuade kommuner har dock sämre grepp om detta, och även om en medvetenhet om behovet ofta finns i organisationen, så saknas inventering eller liknande. Den samlade bilden utifrån intervjuerna är dock att frågan är aktuell, och de kommuner som bedöms ha sämre grepp om sin eventuella skuld är medvetna om detta och planerar inte sällan att genomföra inventeringar eller andra åtgärder i närtid. Generellt bedöms också majoriteten av de intervjuade kommunerna ha en förhållandevis stor skuld, även om förutsättningarna varierar mellan kommuner, särskilt då vissa kommuner är geografiskt stora och har väsentligt mycket mer väg och gata att underhålla än andra, inte sällan med en mindre befolkning och därmed mindre skattebas. De flesta respondenter menar dock att politiska beslutsfattare är medvetna om frågan och villiga att skjuta till medel. Det är dock ofta en fråga om prioriteringar mellan detta och andra kommunala utgiftsområden, vilket leder till att man sällan får de medel man behöver. Sammantaget framkommer vid intervjuerna ingen direkt koppling mellan driftsformer och underhållsskuld, utan bilden är i stort densamma i kommunerna oavsett driftsform.

Ökade anslag vid nyinvestering

Vid intervjuerna framgår en varierad bild av i vilken mån kommunerna tillskjuter medel i samband med att underhållsbehovet ökar, exempelvis då kommunen gör nyinvesteringar. Vissa respondenter uppger att de har nyckeltal eller annan uppräkningsmetod, exempelvis vid tillkommande kvadratmeter, medan andra kommuner saknar detta. Generellt verkar de större kommunerna ha detta i högre utsträckning, men det finns inget entydigt samband

³ SKR har även gett ut en skrift inom området [Skulden till underhåll](#), i vilken det redogörs för tillståndet på kommunala gator, broar och belysningsanläggningar samt hur kommuner kan arbeta med drift och underhåll för att undvika en ökad underhållsskuld.

mellan kommunstorlek och denna typ av system. Flera respondenter menar vidare att dessa uppräknings sällan räcker, och att medel till drift och underhåll generellt upplevs som svårare att få än exempelvis investeringsmedel. I de kommuner som saknar uppräknings sker istället detta i form av äskanden av mer medel, vilket enligt respondenterna leder till att det blir något mer ad hoc-betonat.

Samordning

Vid intervjuerna framhåller flera respondenter att ett generellt bekymmer, särskilt vad gäller området beläggningar, är att samordna insatser i gaturummet med andra kommunala verksamheter, framförallt VA samt fiber. Detta bedöms dock vara ett problem som uppstår oberoende av driftsform, och flera respondenter framhåller att det snarare handlar om samordning mellan olika delar av den kommunala verksamheten, exempelvis VA-verksamhet, gatuverksamhet och de aktörer som investerar i fiber.⁴ Några respondenter ger exempel på hur detta hanteras i kommunerna, exempelvis genom årliga samordningsmöten med de större ledningsägarna i kommunen för att samplanera beläggningsarbeten.

Synpunkter från medborgare

I samband med intervjuerna har respondenterna även fått svara på frågor om hur kommunen hanterar medborgarsynpunkter. Detta varierar hos respondenterna, vissa kommuner tar emot allt via ett kontaktcenter eller motsvarande, som sedan förmedlar gatuellerade frågor till gatuavdelningen. Andra kommuner har flera kontaktvägar in, och en respondent beskriver exempelvis hur denne mottar ett tjugotal samtal per dag från medborgare med olika synpunkter, något som beskrivs som besvärande och som försvårar det dagliga arbetet. Flera kommuner uppger vidare att de har olika webbaserade tjänster som låter medborgare rapportera in brister digitalt, exempelvis via kommunens hemsida. Sammantaget verkar dessa webbaserade system enligt respondenterna fungera bra, då det möjliggör en tydligare ärendehanteringsprocess kring synpunkterna samt förenklar återkoppling. Ytterligare en respondent framhåller särskilt nyttan av att ha tillgång till kommunikatörer i kommunen som snabbt kan få ut information om åtgärder och störningar i gatumiljö, något som denne bedömer ”spar mycket missnöje på sikt”. Några respondenter framhåller slutligen att medborgares synpunkter har blivit allt mer värdefulla som verktyg för att få kontroll över statusen på kommunens gator och vägar, särskilt då egen personal i begränsad utsträckning är ute och inventerar dessa.

Kopplat till driftsformer framgår att det vanligaste är att kommunens egen personal mottar ärendena, och i de fall något ska åtgärdas av en entreprenör avropar kommunen detta från entreprenören. I enskilda fall när entreprenörer har mer av ett helhetsansvar förekommer att synpunkter går direkt till entreprenören, som sedan är ålagd att åtgärda dessa inom ramen för sitt ansvar. Sammantaget är också bilden att de flesta respondenter bedömer att de hinner med att åtgärda inkomna ärenden i en tillfredsställande takt, och att det i slutändan är en fråga om politiska prioriteringar hur mycket resurser kommunen ska lägga på detta, oberoende av om det sköts i egen regi eller entreprenad.

⁴ SKR har även gett ut en skrift om området, [Gatuarbete i tätort](#), i vilken det går att finna handgripliga tips för den kommunala arbetsprocessen med detta.

8 Inspirerande exempel

I följande kapitel redogörs för ett antal exempel från fem av de intervjuade kommunerna. Kommunernas geografiska placering, invånarantal och kommungrupp redovisas nedan i Figur 19.

Figur 19: Exempelkommuner och invånarantal från norr till söder (kommungrupp inom parentes)



De fem kommunerna och deras invånarantal från norr till söder (kommungrupp inom parentes).

- **Skellefteå** kommun (Mindre stad/tätort)
72 440 invånare
- **Vansbro** kommun (Landsbygdskommun)
6 794 invånare
- **Säfte** kommun/**Åmåls** kommun (Lågpendlingskommun nära större stad/
Landsbygdskommun)
15 568/12 699 invånare
- **Lunds** kommun (Större stad)
123 495 invånare
- **Malmö** stad (Storstäder)
340 802 invånare

Källa: Befolkningssiffror: SCB 31 mars 2019

8.1 Skellefteå – Blandform med stor egen regi

”Viktigt för oss är dock att man jobbar ganska likt en entreprenör - att man är kostnadsmedvetna i organisationen. Vi jobbar mycket med det, både i chefs- och personalled. Det är ett måste om det ska funka som vi har det.”

Skellefteå kommun nyttjar en blandform med ett förhållandevis stort inslag av egen regi inom olika verksamheter. Vid intervjuerna framgår att cirka hälften av den totala budgeten inom gatuområdet går till den egna regin, medan andra halvan läggs på entreprenörer. Detta kan variera från år till år, exempelvis beroende på vinterväghållningen (där kommunen nyttjar många mindre entreprenörer).

Kommunen har cirka 60 personer anställda i egen regi, men även ett samverkansavtal med ett större anläggningsföretag. Samtidigt framgår vid intervjuerna att kommunen strävar efter en balans mellan egen regi och entreprenad, och att ambitionen är att inte bli större som organisation, då detta exempelvis kan leda till arbetsbrist under vissa delar av året. Samverkansavtalet tillkom 2014 i samband med att volymerna ökade. Själva avtalet togs fram genom en så kallad RFI där kommunen hade dialog med flera intresserade leverantörer inför upphandlingen. I samband med att avtalet började gälla startades även en mindre projektgrupp för att sköta övergången och arbetet med avtalet, något som krävde extra resurser i början, men som säkerställde en samsyn mellan kommun och entreprenör på hur arbeten ska utföras, tekniska lösningar med mera.

Fördelningen av arbetet mellan den egna regin och entreprenörer görs utifrån kommunens resurser och kunskap, och kommunen nyttjar den egna regin för att stämna av vad man kan göra billigare själv respektive vad entreprenörer bör göra (både inom gatuarbeten och inom kalkyl och projektering). Exempelvis har kommunen i närtid testat att lägga ut ett mindre område på entreprenad, men noterat att detta skulle bli väsentligt dyrare än den egna regin. I ett sådant läge har kommunen därmed möjlighet att utföra det med sin egen personal. Den möjligheten, och det faktum att kommunen kan göra kostnadsjämförelser med en egen regi, upplevs enligt respondenterna som en av de stora fördelarna med en blandning av driftsformer inom organisationen.

Vidare framgår vid intervjun att organisationen i sin egen regi-verksamhet strävat efter att på många sätt arbeta som en entreprenör, och att arbeta med kostnadsmedvetenhet i alla led i organisationen. Detta ses i sin tur som en förutsättning för att kunna ha en förhållandevis stor egen regi som ändå förblir kostnadseffektiv. Att kommunen har mycket egen personal förenklar även samordningen med andra delar av den kommunala verksamheten, och vissa anställda arbetar även delvis inom andra delar av kommunen, vilket stärker detta ytterligare. Exempelvis framgår att egen personal vid behov kan bistå andra förvaltningsområden och de kommunala bolagen med uppgifter, något som bidrar till samordningsvinster då kommunen är geografiskt stor och detta medför att annan personal inte behöver resa långa avstånd. Vidare finns ett samarbete med kommunens VA-avdelning, vilket möjliggör samplanering och jämn fördelning av arbeten över året. Dessa samordningsvinster framhålls i sin tur som ytterligare en av fördelarna med en egen regi.

8.2 Säffle-Åmål – Gemensam nämnd

”Vi är helt klart medvetna om att vi behöver ha ganska stor stöttning av entreprenörer – även när vi gör arbeten själva hyr vi in tjänster och redskap, så vi har ingen ren egen regi egentligen, utan har med entreprenörer i de jobb vi gör.”

Kommunerna Säffle och Åmål har organiserat sin gatuverksamhet under en gemensam nämnd, med förvaltning och personal organiserad under Säffle kommun, som är värdkommun. Vid intervjun framgår att organisationsformen funnits på plats i drygt 8 år, och att kommunerna tidigare hade varsin nämnd och separata verksamheter. Kommunerna har cirka 15 respektive 13 tusen invånare och tätorterna är belägna knappt 2 mil från varandra. Tjänstemannaorganisationen med fyra anställda är baserad i Säffle, medan den utförande personalen (cirka 15 heltidstjänster) och maskinella resurser är fördelat på två kontor, ett i vardera kommunen. Som framgår har kommunerna en förhållandevis stor egen regi, men nyttjar också entreprenörer, dels för större projekt, men även inom vissa områden såsom vinterväghållning och beläggning. Den egna personalen utför också drift och underhåll av VA-ledningar och merparten av kommunens ledningsomläggningar i samarbete med entreprenörer. Vid intervjun framgår även att kommunen nyttjar små insatser från entreprenörer i någon mån i nästan alla arbeten, exempelvis inhyrda grävmaskiner eller transporter, och att det egentligen inte finns någon ”ren egen regi” inom något verksamhetsområde. Kommunerna har dessutom över tid övergått till allt mer entreprenad jämfört med de nivåer av egen regi som fanns på 90-talet och tidigare, även om detta skett gradvis i samband med exempelvis pensionsavgångar inom den egna regin.

”Säffle är värdkommun, men vi försöker se allt som gemensamma personal- och maskinresurser.”

Vid intervjuer framgår att den utförande personalen i huvudsak arbetar i den kommun de är baserade, men att ambitionen är att de ska betraktas som gemensam personal. Detta får till följd att personal ofta flyttas mellan kommunerna, exempelvis utifrån specifika kompetenser och arbetsuppgifter. Detta bedöms enligt den intervjuade fungera bra, och arbetssättet har också förbättrats med tiden. Vissa resurser, exempelvis en gemensam sopmaskin, fördelas rakt av mellan kommunerna medan andra fördelas efter behov eller budget. Ambitionsnivån styrs av respektive kommun, som lägger varsin budget, och personalen arbetar efter ett à-pris-system för att säkerställa att insatserna överensstämmer med budgeterade medel. Vid intervjuerna framgår att det är av vikt för ett bra samarbete att kommunerna har liknande ambitioner och budgetnivåer, då det försvårar arbetet om personalen förväntas hålla olika standard i olika kommuner. I takt med att samarbetet utvecklats har dock samsynen mellan kommunerna ökat.

Vidare framgår att den gemensamma driftsformen förbättrat förutsättningarna för att rekrytera personal väsentligt, och tillåtit organisationen att ha en bredare kompetens hos sin personal. Exempelvis framgår att den ena kommunen tidigare hade två tjänstemän, som av nödvändighet fick arbeta med samtliga gatufrågor. Idag har den större tjänstemannaorganisationen, med fyra tjänstemän, möjlighet att ha mer specialiserade kompetenser, exempelvis en som främst jobbar med asfaltsfrågor och en som arbetar med trafikfrågor.

Kommunerna har också fått ökad möjlighet att dela på maskinella resurser, och ovan nämnda sopmaskin delas exempelvis mellan kommunerna, medan de tidigare haft en per kommun, något som lett till besparingar.

Vad gäller driftsformer framgår att kommunerna är nöjda med den blandning av egen regi och entreprenad de har idag, men att rekryteringsläget, och möjligheten att få in kompetens i den egna regin i viss mån kommer att avgöra om man ska nyttja en större andel entreprenörer i framtiden. Vidare framgår att kommunerna testat olika driftsformer inom vissa områden, och att det inom vissa verksamheter även skiljer sig mellan kommunerna (exempelvis hade Säffle vid intervjutillfället renhållning på entreprenad medan Åmål hade det i egen regi).

8.3 Vansbro – Mindre kommun med stor entreprenad

”Vi är väldigt noga som beställare, jag tror det är viktigt om man har en sån stor entreprenad – det kräver att man följer upp väldigt noga, både möten, men också att man tittar själv så man får någon form av oberoende kontroll.”

Vansbro kommun har en tjänst som gatuansvarig samt ett fåtal egna säsongsanställda, men har i övrigt organiserat stora delar av arbetet under en större funktionsentreprenad som innehas av ett större anläggningsföretag. Enligt intervju har kommunen tidigare haft något mer egen regi, men också avropat stora delar av arbetet löpande. Detta bedömdes dock vara spretigt och svårhanterligt, varför man beslutade att övergå till en större funktionsentreprenad.

Funktionsentreprenaden innefattar i sin tur det flesta verksamhetsområden, och är reglerad av kriterier för olika uppgifter, exempelvis vid vilket snödjup olika snöröjningsinsatser ska genomföras. Kommunens gatuansvarige är i sin tur beställarombud, och ser till att skötsel sker efter uppsatta kriterier. Mindre underhållsarbeten som ligger utanför entreprenaden görs som tillägg, och i de fallen avropar kommunen detta från entreprenören. För dessa arbeten finns dock fastlagda priser. Större projekt utanför entreprenaden upphandlas som separata projekt.

Återkoppling sker genom återkommande byggmöten mellan entreprenör och kommun, då man går igenom det löpande arbetet men även lyfter saker som kommit upp. Entreprenören för även dagböcker över gjorda arbeten vilka kommunen tar del av, vilket enligt intervju ger en bra bild av vad som görs. Utöver detta genomför kommunens gatuansvarige egna kontroller ute i kommunen för att se hur arbeten genomförs. Vidare framgår att kommunens egna tjänstemän arbetat med att få en bra återkoppling från entreprenören kring anläggningsstatus och dylikt, och att återkopplingen gradvis förbättrats i och med detta, till en nivå som anses fungera väl. Kommunen understryker dock behovet av att vara noggrann som beställare och att arbeta mycket med uppföljning, i såväl mötesform som fysisk granskning för att denna driftsform ska vara välfungerande.

Vid intervju framgår att kommunen upplever att organisationsformen fungerar bra, och att den stora fördelen är att den lilla kommunen, med sina begränsade resurser, inte behöver ha de maskiner och resurser som hade krävts för att ha en fungerande egen regi. Särskilt

betonas möjligheten att ta del av mycket specialiserad kompetens, exempelvis inom områden som broar, vilket kommunen enligt intervju hade haft svårt att tillhandahålla själv. Vidare upplevs det som smidigt att entreprenören sköter arbetsmiljökraven, exempelvis tider för körning, arbetsgivaransvar med mera, vilket avlastar kommunens tjänstemän. Ytterligare en fördel är att mycket är reglerat efter fasta priser, vilket ger förutsägbarhet i vad saker kommer att kosta.

Generellt framgår att storleken på funktionsentreprenaden bedöms medföra fördelar enligt ovan, även om farhågor har funnits att det utestänger lokala entreprenörer. Dessa har dock i viss mån fungerat som underleverantörer till den större entreprenören som kommunen använder sig av. Vidare finns även, enligt den intervjuade, risken att få möjliga anbudsgivare kan leda till höga priser för kommunen. Vid intervjun framgår också att en mer uppdelad entreprenad sannolikt skulle möjliggöra för mindre entreprenörer i högre utsträckning, men att det också skulle vara mer arbetskrävande för kommunen att upphandla på det sättet.

8.4 Lund – Större kommun med beställar-utförarmodell

”Vi har till exempel mycket gatsten i centrum - så många av våra egna har blivit duktiga på just det”

Lunds kommun har organiserat sin verksamhet i en beställar-utförarmodell, där Serviceförvaltningen, den egna utföraren, sköter stora delar av verksamheten. Beställarsidan avropar arbeten av denna, som i sin tur tar in underentreprenörer vid behov. Beställarorganisationen handlar även upp viss verksamhet direkt av entreprenörer, exempelvis större beläggningsarbeten. Inom vissa områden, som exploatering, skiftar det om arbetet görs av entreprenör eller den egna utförarenheten, där den egna regin oftare genomför projekt i komplicerade miljöer, exempelvis i tätorten där det finns mycket gatsten och en trängre stadsmiljö.

Av intervjun framgår att modellen fungerar väl, och att arbetssättet mot den egna utföraren är detsamma som mot entreprenörer, med samma krav på exempelvis underlag, kvalitetsdokument och besiktningar. Vidare framgår att kommunen gjort mindre skiften i driftsformer för att uppnå synergieffekter, exempelvis har gatusopning tidigare varit delat mellan gångbanor (egen regi) och gator (entreprenör), men detta togs in i egen regi då det fanns samordningsvinster i att utföra båda delarna samtidigt.

8.5 Malmö – Storstadskommun med olika driftsformer i olika geografiska områden

”En entreprenör kan vara billigare på något men dyrare på något annat. Men vi ser ingen systematisk kostnadsskillnad mellan vår egen regi och de olika entreprenörerna.”

Malmö kommun har delat upp staden i fyra geografiska områden, varav ett omfattar stadens centrala delar. Samtliga är upphandlade som totalentreprenader med funktionsan-

svar. De centrala delarna sköts av en egen utförare (som i sin tur använder underentreprenörer i vissa lägen, dock har de en förhållandevis stor egen regi), medan de tre mer perifera områdena sköts av tre olika entreprenörer. Kommunens beläggningsprogram är dock utlyft och drivs i en annan, kommunövergripande entreprenad. Den egna regin och entreprenörerna inom de geografiska områdena gör dock mindre asfaltsarbeten, exempelvis potthålslagning.

Kommunens beställarfunktion har samma krav på handlingar och liknande från den egna utföraren som från entreprenörerna och vid intervju framgår att de hanterar samtliga fyra geografiska områden på samma sätt, exempelvis får de olika utförarna samma ekonomiska avdrag vid avvikelser. Likaså följs den egna utföraren upp efter à-priser på samma sätt som de privata.

Generellt framgår att det inte finns några väsentliga skillnader mellan de olika driftsformerna, och den intervjuade framhåller att denne inte observerat några systematiska kostnadsskillnader mellan de olika driftsformerna, även om vissa skillnader finns då den egna utföraren arbetar i en delvis annorlunda miljö (innerstad) än övriga. Kontroll sker dels genom tillsyn, vilket kommunen köper av entreprenörerna i deras verksamhetsområden, men kommunen har även ett tiotal anställda som arbetar med att sköta driftentreprenaderna. Dessa har sin tur återkommande möten (varannan vecka) med entreprenörerna, men utöver det i princip daglig kontakt med dem i olika ärenden. Den personalen är även ute och fysiskt granskar underhållsarbeten och liknande flera gånger per år.

Vid intervjun framgår även att kommunen, inom sin egen regi-verksamhet, kunnat nyttja personer som genomgår arbetsmarknadsåtgärder för enklare gatuarbeten, exempelvis för att höja nivån på renhållningen i vissa delar av staden. Detta upplevs som ytterligare en fördel med att ha delar av verksamheten i egen regi, då detta sannolikt skulle vara svårare under entreprenad.

9 Avslutande diskussion

Den samlade bilden utifrån enkät och djupintervjuer är att val av driftsform skiljer sig förhållandevis mycket mellan kommuner. Samtidigt finns tydliga likheter mellan storleksmässigt lika kommuner, exempelvis en förhållandevis stor egen regi hos de mindre kommunerna eller geografisk uppdelning och en större del entreprenad hos de större kommunerna (däremot har de ofta egen regi i centrumområden).

De för- och nackdelar som lyfts fram av respondenterna, såväl i enkät som vid intervjuerna, överensstämmer överlag väl med det som kan förväntas av respektive driftsform, och som beskrivs i kapitel 4. De flesta kommuner använder exempelvis entreprenörer i någon utsträckning för att hantera arbetstoppar i verksamheten samt när de har behov av specialiserad kompetens och/eller utrustning. Samtidigt nyttjar en stor andel av kommunerna egen regi, exempelvis i verksamhet som kräver lokalkännedom eller där arbetsuppgiften är svår att definiera och avgränsa. Även om det finns kommuner som har stor andel egen regi eller entreprenad är den samlade bilden att de allra flesta kommuner, sett till hela sin gatuverksamhet, nyttjar en blandning av driftsformer.

WSP bedömer att denna blandning av driftsformer i sin tur har vuxit fram gradvis, mot bakgrund av att större skiften mot ökad konkurrensutsättning av drift- och underhåll skedde under 90-talet. Vissa kommuner gjorde i samband med detta stora ändringar i driftsformer, medan andra genomgick mer gradvisa förändringar. Sedan dess har dock ytterligare justeringar i driftsform skett, men dessa förefaller vara mindre skiften inom enskilda verksamhetsområden. I dagsläget bedöms det stora flertalet kommuner ha driftsformer som fungerar relativt väl utifrån andel egen regi respektive upphandling och konkurrensutsättning, och enkätsvar och djupintervjuer pekar på att det stora flertalet av kommunerna har relativt välanpassade organisationer utifrån sina förutsättningar.

Såväl kostnader som intäkter i kommunerna varierar över tid och är beroende av ett flertal olika faktorer, inte minst demografi och konjunktur. I närtid är dessutom många kommuner i ett skede där behovet av underhåll i infrastrukturen ökar eftersom stora delar av infrastrukturen uppnår sin tekniska livslängd. Olika kommuner befinner sig vidare i olika situationer vad gäller befolkning, där vissa växer kraftigt, medan andra krymper. Dessa faktorer ställer i sin tur krav på en organisation som är flexibel, och som kan växa eller krympa, i takt med att kommunens behov förändras. Detta är ytterligare något som bör vägas in då val av driftsformer analyseras, då såväl egen regi som entreprenad kan medföra att en kommun "läser in sig", exempelvis med för mycket personal eller långa avtal, samtidigt som dess behov förändras.

Denna rapport har främst kartlagt och tagit in erfarenheter från driftsformer och andra utmaningar kopplat till kommunernas drift- och underhållsverksamhet, utan att uttala sig om exempelvis vilken driftsform som är effektivast inom ett visst verksamhetsområde. Detta är en analys som bör genomföras av den enskilda kommunen, då driftsformernas effektivitet sannolikt är beroende av kommunernas olika förutsättningar. I arbetet med rapporten har det framkommit områden som, oberoende av val av driftsform, bör vara föremål för analys i respektive kommun. Detta gäller främst frågorna om underhållsskuld och om relationen mellan underhåll och nyinvesteringar. Vissa kommuner har i samband

med intervjuerna uppgett att de har system för detta, men flera uppger också att detta saknas. På motsvarande sätt uppger flera kommuner att de har gott grepp om sin eventuella underhållsskuld. En grundlig analys av dessa frågor är viktig för att säkerställa ett effektivt drift- och underhållsarbete i den enskilda kommunen.

10 Bilagor

10.1 Enkät (Bilaga 1)

1. Vilken driftsform har kommunen inom nedanstående verksamheter?

Klicka på respektive driftform för att få ytterligare information.

	Egen regi	Entreprenad	Både egen regi och ent-reprenad	Annat alternativ	Ej aktuellt
Beläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vinterväghållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barmarksrenhållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gröna ytor i gatumiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikanordningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafiksignaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gatubelysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konstbyggnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagvattenavledningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parker och natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Valen ovan styr vilka verksamheter som visas i efterföljande frågor]

2. Hur länge har kommunen haft denna driftsform inom respektive verksamhet?

Klicka på respektive driftform för att få ytterligare information.

	Mindre än 2 år	2-5 år	6-10 år	Mer än 10 år	Vet ej
Beläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vinterväghållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barmarksrenhållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gröna ytor i gatumiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikanordningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafiksignaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gatubelysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konstbyggnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagvattenavledningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parker och natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Har kommunen fattat beslut om att förändra driftsform inom någon verksamhet?

Klicka på respektive driftform för att få ytterligare information.

	Ja	Nej
Beläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vinterväghållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barmarksrenhållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gröna ytor i gatumiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikanordningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafiksignaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gatubelysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konstbyggnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagvattenavledningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parker och natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Fråga 4 visas endast för de som svarat "ja" ovan]

4. Vilken ny driftsform har kommunen beslutat om?

Klicka på respektive driftform för att få ytterligare information.

	Egen regi	Entreprenad	Både egen regi och entreprenad	Annat alternativ
Beläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vinterväghållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barmarksrenhållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gröna ytor i gatumiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikanordningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafiksignaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gatubelysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konstbyggnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagvattenavledningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parker och natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Finns det kommunala bolag inom nedanstående verksamheter i er kommun?

Klicka på respektive driftform för att få ytterligare information.

	Ja	Nej	Vet ej
Beläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vinterväghållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barmarksrenhållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gröna ytor i gatumiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikanordningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafiksignaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gatubelysning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konstbyggnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagvattenavledningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parker och natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Frågorna nedan visas beroende på vilka val för driftsformer som gjorts i den inledande frågan]

6a. Vilka övergripande fördelar har ni upplevt med driftsformen egen regi de senaste två åren?

.....

.....

.....

6b. Vilka övergripande fördelar har ni upplevt med driftsformen entreprenad de senaste två åren?

.....
.....
.....

6c. Vilka övergripande fördelar har ni upplevt med driftsformen blandform (både egen regi och entreprenad) de senaste två åren?

.....
.....
.....

7a. Vilka övergripande nackdelar har ni upplevt med driftsformen egen regi de senaste två åren?

.....
.....
.....

7b. Vilka övergripande nackdelar har ni upplevt med driftsformen entreprenad de senaste två åren?

.....
.....
.....

7c. Vilka övergripande nackdelar har ni upplevt med driftsformen blandform (både egen regi och entreprenad) de senaste två åren?

.....

.....

.....

8. Något övrigt du vill kommentera gällande kommunens drift- och underhålls- verksamhet eller kring SKR:s arbete med kartläggningen av driftsformer och den kommande skriften?

.....

.....

.....

10.2 Intervjuformulär (Bilaga 2)

Information om respondenten

- Namn:
- Befattning:
- Kommun:
- Antal år i nuvarande roll:
- Antal år i branschen:

Kort inledning

Respondenten får först berätta om sina verksamheter och ansvarsområden, sin kommun och de driftsformer den har.

- Följdfråga: hur länge har ni haft nuvarande driftsform X?

För- och nackdelar med olika driftsformer?

Hur har driftsform X fungerat?

- Fördelar med driftsformen?
- Nackdelar med driftsformen?
- Ev. övriga mervärden av driftsform X?

Har ni bytt driftsform inom någon verksamhet/ansvarsområde?

- Om ja, varför?
- Om ja, hur fungerade övergången?
- Hur går diskussionen hos tjänstemän och politiker, är man nöjd med den/de driftsformer man har?

Mätbarhet, måluppfyllelse, jämförbarhet och kostnadseffektivitet i verksamheten

- Vet ni ”vad ni får” (vid *entreprenad*)?
- Finns mätbarhet och måluppfyllelse sett till resurser/kostnadseffektivitet (vid egen regi)?
- Har man koll på statusen på sina anläggningar? Finns något anläggningsregister?
- Görs enkäter bland medborgarna?

Jour- och beredskap och driftsformer för detta

- Påverkar behovet av jour/beredskap val av driftsform?
- Finns någon tanke om vilka behov, och vilken beredskap som bör finnas, som man kan tänkas ha vid extraordinära händelser (maskiner, personal etc.)?
- Vem gör avropet?
- Hur hanteras anmälda klagomål, påverkar behovet av detta val av driftsform?

Underhåll och underhållsskuld

- Är frågan aktuell hos er? Hur stor är skulden?
- Hur kommuniceras frågan med politiken?
- Satsar ni tillräckligt på underhåll?

Beställar-/upphandlarkompetens

- Har man det i tillräcklig utsträckning? (om nej, vad saknas?)
 - Påverkar detta val av driftsform?
 - Har ni tillräckligt stöd i dessa frågor?
 - Känner ni till och använder er av olika (standard-) avtalsformer (AB/ABT/ABFF) för drift och underhåll? (om ja, är dessa till hjälp)?

Hur påverkar era förutsättningar val av driftsform?

- Ex. geografi, befolkning och befolkningstillväxt (positiv eller negativ), konkurrenssituation i närområdet (finns tillräckligt många utförare/entreprenörer)?
- Kostnader (och driftsform) i etableringsfasen jämfört med ”vanlig” DoU. Skiljer det sig?

Driftsformer för kommunal infrastruktur

Kommunen har ett omfattande ansvar för sin infrastruktur och kostnaderna är betydande. Valet av driftsform bör föregås av analyser av vad de olika driftsformerna kan innebära och vad man vill uppnå. Som en följd av ökade krav på att konkurrensutsätta offentlig verksamhet har upphandlingar av drift och underhåll ökat betydligt sedan 90-talet. Sedan dess har mycket hänt och i kommunerna finns idag en ökad kunskap om hur drift- och underhållsarbeten kan upphandlas.

Rapporten ska fungera som ett beställarstöd vid val av driftsform för drift och underhåll inom verksamhetsområdet gata och väg. Det är också ett underlag med resonemang och jämförelser av driftsformer. Rapporten innehåller en nationell kartläggning av driftsformerna i kommunerna, den redogör för vissa för- och nackdelar utifrån driftsform och ger några exempel på lösningar i ett antal kommuner. Målgruppen för rapporten är alla Sveriges kommuner, särskilt personer som arbetar operativt med drift och underhåll samt med upphandling av kontrakt. Rapporten riktar sig huvudsakligen till verksamhetsansvariga, entreprenadansvariga och upphandlingsenheter hos kommuner.

Upplýsningar om innehållet
Selda, Taner, selda.taner@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2019
ISBN: 978-91-7585-759-6