

Vinterväghållning i Huddinge – översiktlig granskningsrapport avseende upphandling, avtal och uppföljning med utförare samt klimatanpassad samhällsplanering relaterad till väghållning.

Sammanfattning av rapportens slutsatser

- Kvaliteten i kommunens/nämndens upphandlingar och avtal för vinterväghållning behöver förbättras. 2019 överskreds budgeten med 50%, nästa upphandling avbröts pga otillräcklig konkurrens och följande upphandling underkändes av konkurrensverket och förvaltningsrätten. Nu gällande avtal visade sig otillräckligt 19–23 november 2022.
- En del av de fordon och maskiner som leverantörer använde för vinterväghållning, var underdimensionerade för avtalade åtaganden under den aktuella tidsperioden.
- Ett antal chaufförer var nyanställda och ovana att ploga snö. Två större maskiner havererade och skador uppstod på belysningsstolpar, staket, brevlådor och väg.
- Kommunen/nämnden/förvaltningen har begränsat sin avtalsuppföljning genom att förlita sig på dokument och inte granskat eller kontrollerat entreprenörernas förmågor vid mer omfattande snöfall.

Allmänt om ämnet

Bland kommunens uppgifter ingår att sköta vinterväghållning med god kvalitet på ett ändamålsenligt och ekonomiskt sätt. Väglagen stadgar i 26 § att Väg ska hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder. Genom renhållning ska vägområdet hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda.

Konkret innebär det att vägar och trottoarer ska vara framkomliga för invånare, företag, hemtjänst- och räddningspersonal på ett sätt som inte innebär besvärliga hinder.

På kommunens webbplats <https://www.huddinge.se/stadsplanering-och-trafik/felanmalan-drift-och-underhall/snorojning/> informerar kommunens om sitt arbete med snö- och halkbekämpning. Här skrivs att buss-, gång- och cykelvägar prioriteras och ska vara klara cirka fyra timmar efter påbörjat arbete. Därefter plogas övriga gator och allt ska vara plogat inom 16 timmar

Bakgrund - lokala aspekter

Följande fakta och händelser bildar primär bakgrund till denna granskning:

- Klimat- och stadsmiljönämndens ekonomiska resultat för 2019 visade en negativ avvikelse motsvarande 16,1 miljoner kronor jämfört med budget. Underskottet berodde till största del på vinterväghållningen som uppvisade ett utfall på 52,3 mnkr i förhållande till fastställd budget, 35 mnkr. Förklaring i nämndens årsredovisning till att kostnaderna för 2019 års vinterväghållning trots en extremt mild vinter överskred budgeten med 50% var dyrare entreprenadavtal genom direktupphandling, ökade kostnader för sand- och saltinköp samt indexuppräknning av avtal.
- KLN/kommunen direktupphandlade 25 oktober 2019 vinterväghållning för vintersäsongen 2019/2020 samt sandupptagning 2020, utan föregående annonsering. (EMAB Anläggning Syd AB och Skanska Industrial Solutions AB) Konkurrensverket (KKV) stämde kommunen med yrkande att Huddinge kommun skulle betala 2 000 000 kr i upphandlingsskadeavgift. Före direktupphandlingen genomförde nämnden en annonserad upphandling av vinterväghållning som nämnden avbröt med skälen till att endast tre anbudsgivare lämnade anbud varav enbart två av anbuden formellt hade kunnat accepteras samt att de offererade priserna kraftigt avvek från nämndens budget. Förvaltningsrätten underkände kommunens skäl och dömde kommunen att betala yrkade 2 mnkr i upphandlingsskadeavgift.
- Det avtal som nu gäller för vinterunderhåll hade startdag för entreprenaden 2020-10-01 och giltighetstid fr.o.m. dess undertecknande t.o.m. 2022-08-31 samt med möjlighet att förlänga avtalet med ett (1) + ett (1) år. Förlängning sker automatiskt upp till max fyra års avtalstid under förutsättning att beställaren inte meddelar leverantören att förlängning inte kommer att ske. Avtalen är tecknade med Svevia och PEAB som i sin tur anlitar underleverantörer för att utföra arbetet.
- I samband med snöfallet 19-21 november 2022 visade sig de resurser som avtalats med Svevia och PEAB i hög grad vara otillräckliga för att klara åtagandena avseende vinterunderhåll. Ingen plogning skedde under tre dygn i delar av kommunen med stora framkomlighetsproblem som följde.

Gata i Snättringe – 4 dagar efter snöfallets början (23 nov 22)



- Snättringe fastighetsägareförening begärde 2022-11-27 en redovisning av Huddinge kommuns åtgärder i samband med kraftigt snöfall i Stockholmsområdet den 19-22 november 2022. Fastighetsägareföreningen påtalade att i Snättringe var nästan samtliga gator ej plogade någon gång fram till onsdag morgon (5:e dagen efter snöfallet start). Fotgängarna hade snötäckta halkiga höga ojämna vallar att försöka ta sig fram på. När trafikintensiva gator plogats fick de gå på gatan. Snön hade plogats upp på trottoaren. Många kunde inte ta sig fram i jobbet, skolor eller för besök hos vårdenheter. Fastighetsägareföreningen begärde vidare att kommunens revisorer skulle få i uppdrag att utreda och redovisa hur kommunen har upphandlat snöröjningen för den aktuella tiden med frågeställningarna;
 1. Hur specificerades upphandlingen?
 2. Hur många plogfordon av olika slag var insatta under vilka tider och på vilka områden?
 3. Vilka ploginstruktioner som gäller och när plogningen ska startas vid ett snöfall?
 4. Vilken funktion ansvarar för att snöröjning upphandlas?
 5. Hur fotgängarnas säkerhet kan avsevärt förbättras vid snöfall?
 6. Har kommunens skadeståndsansvar för skadade bilar eller människor om de brustit i samband med snöröjningen?
 7. Vad bör Huddinge kommun vidta för åtgärder för att detta förlopp inte inträffar igen?

Bakgrund - globala aspekter

Jordens klimat har redan blivit varmare och förändringen kommer att fortsätta. Förutom minskade utsläpp måste samtidigt samhället anpassas till ett förändrat klimat. Klimatanpassning innebär att rusta samhället och olika verksamheter för de nya utmaningar som en ökad uppvärmning ger. Klimatförändringarna resulterar i annorlunda vintrar, stigande havsnivåer, ändrade flöden i vattendragen, längre torkperioder av torka, längre växtsäsong och fler tillfällen med väder som ställer högre krav på samhällets förmågor än tidigare år.

Klimatanpassning minskar sårbarheten för klimatrelaterade händelser. Arbete med klimatanpassning omfattar planering av bebyggelse, infrastruktur, rutiner inom vård- och omsorg, metoder inom lant- och skogsbruk samt säkerhetsfrågor inom elförsörjning, digitalisering och annan infrastruktur.

Regeringen har utformat en klimatanpassningstrategi som tillfört PBL en del krav på framtida samhällsplanering. Strategin innebär dessutom krav på klimatanpassning för att förebygga skador, minska hälsorisker och lidande för människor och djur, stötta biologisk och hålla nere kostnader i ett långsiktigt perspektiv.

Applicerbart på vinterväghållning i det lokala perspektivet är ekonomiska förluster för enskilda och företag i kommunen till följd av ofarbara vägar, framkomlighetsproblem för räddningsfordon och hemtjänst samt ökad olycksrisk.

Syften

Syfte med denna granskning är att identifiera orsaker till den misslyckade snöröjningen 19-22 november samt att granska nämndens arbete med upphandling och nämndens kontroll av att verksamheten för vinterunderhåll lever upp till lagar som är relevanta i detta sammanhang.

Ytterligare syfte är att analysera och bedöma om nämndens arbete med klimatanpassning avseende vinterväghållning har varit ändamålsenligt och i enlighet med de krav som lagstiftningen ställer på kommuner.

Ett tredje syfte är att så långt som möjligt tillmötesgå Snättringe fastighetsägares begäran enligt beskrivning ovan samt att informera kommunens invånare om kommunens arbete med vinterväghållning.

Avtalen med entreprenörerna

Avtalen med entreprenörerna består i att de tilldelats uppdragen som definieras av upphandlingsdokumenten omfattande sammanlagt 11 dokument. Min bedömning är att de svårigheter som uppstått för nämnden att få många företag att lämna anbud sannolikt till viss del beror på att det är många textsidor att läsa som delvis har ett byråkratiskt språkbruk och att inbördes ordning mellan dokumenten tar tid att tolka. Arbetskostnaderna för att lämna anbud till kommunen kan leda till att en del företag väljer andra kundsegment som har enklare förfrågningsunderlag.

Ett ytterligare hinder för många anbud kan vara att omfattningen är stort och endast ett mindre antal stora företag har förmåga att åta sig hela uppdraget. Likväl sker utförandet sker av mindre företag vilket innebär det att PEAB och Svevia utgör mellanhänder i avtalet. Hur mycket de får bra betalt för att administrera underleverantörernas insatser har i samband med dialogmöte med KLN uppskattats till minst 30% av kontraktssumman-

Centrala krav i avtalen är att;

- a) Entreprenadorganisationen ska vara uppbyggd för att kunna utföra samtliga i entreprenaden förekommande arbetsuppgifter.
- b) Leverantörens vinterorganisation samt produktionsresurser för vinterväghållning ska finnas för att uppnå efterfrågad standard.
- c) Arbetsmetoder och hjälpmedel ska väljas med hänsyn till entreprenadens målsättningar och anpassas till slutanvändarnas pågående verksamheter med beaktande av entreprenadens kvalitets- och miljökrav
- d) Leverantören ska planera genomförandet av entreprenaden så att alla funktionskrav uppfylls.
- e) Leverantören ska ha en anpassad maskinpark och bemanning så alla ytor som ska snöröjas/halkbekämpas blir färdigställda inom angivna tider.
- f) Det åligger Leverantören att innan vintersäsong utföra en bedömning av vilka maskiner och andra insatser som behövs för att uppfylla ställda funktionskrav.
- g) Ej utförd snöröjning, halkbekämpning samt förebyggande halkbekämpning på grund av trasig maskin eller personalbrist är ej godkänd avvikelse utan kan utgöra grund till vite.

En reflexion är att kraven a) b) c) d) och e) i princip är samma krav men att ingen skrivning finns för *hur* man proaktivt ska kunna bedöma om kraven uppfylls. Dvs det finns inga beräkningar på volymer vid olika typer av snöfall och inget om vad kraven innebär avseende kapacitet för resp. plogning, lastning och bortforsling av snö. Det innebär att bedömningen enligt f) inte är möjlig att göra vare sig för entreprenören eller kommunen.

Analys

I avtalsdokumenten finns väldigt många funktionskrav beskrivna i tjänster och objektbeskrivningen. Det finns också en klausul i avtalen som ger beställaren möjlighet att inventera eller granska om leverantören har tillräckliga resurser. Hur detta ska genomföras mer i detalj definieras dock inte i avtalstexten. En fysisk inventering torde inte vara meningsfull eftersom maskinerna ägs och används av underleverantörerna. Men en översiktlig granskning baserad på kalkyler av maskinparkens förmågor vid olika scenarior förefaller möjlig att genomföra i förebyggande syfte.

Förvaltningsrättens dom (2021-09-09 Mål nr 22696-20) innehåller skrivningar om kommunens upphandlingsarbete som är värda att nämna. *Före den direktupphandling som domen handlar om genomförde nämnden en annonserad upphandling av vinterväghållning som nämnden avbröt av flera skäl. Ett av skälen till avbrytandebeslutet var att endast tre anbudsgivare lämnade anbud*

varav enbart två av anbudena formellt hade kunnat accepteras. Det var alltså alltför lite konkurrens i den annonserade upphandlingen. Därtill avvek de offererade priserna kraftigt från nämndens budget vilket enligt nämnden gjorde det omöjligt att acceptera något av anbudena. Inför förvaltningsrätten hävdade kommunen att om anbudsgivare i en annonserad upphandling lämnar så höga priser att dessa omöjligen kan antas av den upphandlande myndigheten så utgör detta en sådan oförutsebar omständighet som den upphandlande myndigheten inte kan råda över. Kommunen anför i tillägg att när den upphandlande myndigheten, som i detta fall, har skickat ut förfrågningsunderlaget på remiss för att få synpunkter från leverantörer inte fick sådana synpunkter som indikerade att anbudsgivarna i upphandlingen skulle lämna så höga priser som därefter lämnades.

Kommunen gjorde också gällande att förutsättningarna för att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådskande enligt 6 kap. 15 § LOU var uppfyllda.

Förvaltningsrätten godtog inte dessa argument vilket förefaller högst rimligt. Att tillfrågade leverantörer i förväg skulle avslöja sin prissättning är tämligen naivt. Dessutom är förfrågningsunderlaget utformat på ett sätt som begränsar konkurrens eftersom företag med begränsade resurser för offertarbete och ovana att göra affärer med kommunen hellre väljer andra uppdrag än de som upplevs byråkratiska.

En tredje upphandling resulterade i avtal med PEAB och Svevia. Dessa avtal bygger som nämnts ovan på att ett antal underleverantörer utför det operativa arbetet med vinterväghållning.

PEAB:s organisation inför vintersäsongen var enligt protokoll:

- Egna tjänstemän: 2 + 2
- Traktorer: 6
- Hjullastare: 15
- Lastbilar: 2
- 8 Underentreprenader/Underentreprenörer; FKS, FJ, Asfaltsläggarna, Global Yard, Råberg, Stonebreaker, PV Trädvård och Salinity AB

Svevias organisation inför vintersäsongen framgår inte tydligt av de protokoll som översänts av kommunen.

- Svevias resurser för vinterväghållning i Huddinge kommun var enligt protokoll: Traktorer för plog och halkbekämpning sand: 22st
- Lastbilar för plog och halkbekämpning salt: 1st
- Redskapsbärare för saltsopning: 1st
- Trappskottare och broskottare: 5 gäng
- TMA-fordon: 4st, används endast vid behov.
- Vid extra saltningsbehov kommer entreprenörer från Västra Södertörn användas.

Av protokoll framgår dock Svevia anlitat många nya chaufförer och att två stora maskiner gått sönder - oklart om detta berodde på handhavande eller teknik.

Skador som rapporterats var påkörda belysningsstolpar, staket, brevlådor och skador på väg.

Förvaltningens redogörelse avseende detta är att leverantörerna innan vintersäsongen, presenterat de resurser som avses använda för uppdraget. Förvaltningen bedömning var att eftersom dessa resurser varit tillräckliga tidigare två vintersäsonger, med samma leverantörer, fanns ingen anledning för förvaltningen att ifrågasätta resursplaner för den här vintersäsongen, dvs 2022/2023.

I efterhand konstaterade dock förvaltningen bl.a. att en del av maskiner som leverantörer planerade/använde för vinterväghållning, var underdimensionerade med tanke på mängden och vikten/tyngden av blöt snö under den aktuella tidsperioden.

Entreprenörerna har också haft haveri av maskiner som inte klarat av den tunga snön och de mindre maskinerna som normalt används på trånga gator kunde inte klara av vikten. Detta har bidragit till att åtgärdstider inte har hållits och entreprenörer kunde inte jobba ikapp inom adekvat tidsram.

Kommunen har godkänt samtliga av entreprenör föreslagna utkallningar konsekvent och utan dröjsmål, men entreprenör har inte kunnat hantera mängden snö enligt kontrakt.

I **protokoll från projektmöten** mellan förvaltningen och entreprenörerna påtalade de senare brist på upplagsplatser för snö – en brist som inte var åtgärdad före 19 november då snöandet började. I KLN:s verksamhetsplan skrivs; *Upplagsplatser riskerar att bli en bristvara när mer mark behöver tas i anspråk för bostadsbyggande. Redan i planeringsskedet bör det avsättas ytor för tillfälliga upplagsplatser för snö, sand och andra byggmassor i stadsmiljön för att nämnden ska kunna bedriva ett effektivt drift- och underhållsarbete och för att kunna möjliggöra en ökad cirkularitet och återanvändning för byggmassor.* Huruvida nämnden gett förvaltningen tydliga uppdrag för detta är oklart men i verksamhetsplanen finns inget som tyder på att så skulle ha skett.

Ur förvaltningsperspektiv kan det rent generellt vara OK att lita på dokument utan att kolla om det som står i dokumenten stämmer med verkligheten. Alla detaljer i alla dokument kan inte kontrolleras inom rimlig kostnad men eftersom det så tydligt står i avtalet att kommunen har denna rätt att inventera och granska så är det tveksamt att inte granska entreprenörernas förmågor under mer krävande förhållanden än de två senaste årens snöfattiga vintrar. Om man bedömer att denna typ av uppföljning/kontroll är omöjlig att genomföra bör avtalet inte heller innehålla skrivningen.

SMHI har tagit fram rapporter om tidigare års snödjup i landet. Rapporten Snödjup i Sverige 1904/05 2013/14 av Lennart Wern redovisar tillfällena liknande den i november 2022.

Snöandet 19-22 november 2022 var ovanligt för årstiden men klassades inte av SMHI som tillräckligt för att utfärda klass 3/röd varning. Det blåste tämligen måttligt och var långt ifrån i nivå med effekterna av s.k. snökanoner. SMHI

exemplifierar på sin webbplats några av de värsta snökanonerna i historien. I början av december 1998 lamslogs Gävle med omnejd av kopiösa mängder nysnö. Snödjupet steg från 1 centimeter den 4 december till 131 centimeter den 7 december. Strax efter nyår 1985 drabbades Oskarshamn av ett snarlikt oväder från den 3 januari 1985 till den 5 januari ökade snödjupet i Oskarshamn från 18 till 110 centimeter. Vintern 1978/79 blev Skåne vid två tillfällen lamslaget av snö kombinerat med mycket kraftiga snödrev och under den första januariveckan 1979 drabbades även östra Småland och Öland av snöoväder. Enligt privata mätningar - snödjup på 110 cm uppmättes i trakten av Mönsterås. I januari 1929 ökade snödjupet i Västervik under en dag med närmare en halvmeter i kombination med hård nordlig till nordostlig vind. Efter ytterligare ett ordentligt snöfall i slutet av februari nådde snödjupet i Västervik rekordvärdet 85 cm den 26 februari. Kilagården söder om Lidköping fick 75 centimeter snö mellan den 30 november och 1 december 2012.

Härtill kommer att det av en lång rad klimatrappporter framgår att vädret har undergått och undergår förändringar som innebär bl.a. mer nederbörd och häftigare nederbörd under kort tidsperiod. Kommuner har skyldighet att vidta ändamålsenliga åtgärder för detta. (Klimatanpassad samhällsplanering). Det förefaller därför alltför passivt att förlita sig på att det som har fungerat väl tidigare år också är tillräckligt kommande år.

Bedömningar, slutsatser och rekommendationer

Om upphandling

Kommunens/nämndens upphandlingar och avtal har under ett antal år inte lett till helt önskvärda resultat. För 2019 överskreds budgeten med 17,2 mnkr - nästan 50%. Nästa upphandling avbröts pga otillräcklig konkurrens och följande upphandling underkändes av konkurrensverket och förvaltningsrätten. Nu gällande avtal har fungerat väl under två vintrar med måttligare snönederbörd i men visade sig otillräckliga 19- 23 november 2022.

Ofråkomlig slutsats är att kvaliteten i upphandlingsarbetet behöver förbättras.

För att bidra till ökad konkurrens rekommenderar jag att nämnden delar upp vinterväghållningen i mindre områden för att fler företag ska ha tillräckliga resurser inom egen organisation.

För att underlätta för företag att lämna anbud rekommenderar jag att upphandlingsunderlagen omarbetas och redigeras så att de verkligen inbjuder till att lämna anbud genom att oväsentlig text stryks, antalet dokument minimeras och en vänligare och mindre byråkratisk stilistik används.

Upphandlingsenheten använder upphandlingssystemet e-Avrop. Detta innebär att man endast bjuder in företag som är registrerade användare av e-Avrop vilket begränsar konkurrensen. Funktionaliteten i-Avrop är anpassad för inköp av generiska produkter och tjänster samt för detaljspecifierade åtaganden. e-Avrop är föga lämpligt för tjänster med betydande intellektuellt innehåll, större projekt och åtaganden med stor påverkan av händelser som inte kan kvantifieras proaktivt.

Jag rekommenderar därför att nämnden och upphandlingsenheter gör en översyn av hur upphandling av sådant som beskrivs i föregående mening.

Om uppföljning

Funktionalitetskraven i avtalen är omfattande. Kommunen/nämnden/förvaltningen förefallit i hög grad ha förlitat sej på dokumenten och mindre grad ha kontrollerat verkligheten. Inga beräkningar, analyser eller jämförelser av/mellan entreprenörernas förmågor och erforderlig arbetsmängd vid mer omfattande snöfall än under de två gångna milda vintrarna. Med tanke på att nämnden har ett betydande ansvar även för klimatanpassning är bedömningen att nämnden brustit i professionalitet och proaktivitet.

Jag rekommenderar därför nämnden att ta extern hjälp för att åtgärda detta. Professionalitet inom området torde finnas inom FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut eller KTH, Kungliga tekniska högskolan.

Om svar till fastighetsägarföreningen

En del av fastighetsföreningsens frågor har besvarats i denna rapport. Övriga besvaras separat efter hand som underlagen medger att de kan besvaras.

Denna granskning har utförts av kommunrevisor Klas Hamrin och faktagranskats av avdelningschefen inom förvaltningen Ezvin Zilic.

2023-02-13

Klas Hamrin