

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-03-11

Diarienummer 0630/20

Handläggare

Patrik von Corswant

Telefon: 031-368 02 48

E-post: patrik.corswant@stadshuset.goteborg.se

Förutsättningar för nytt huvudmannaskap för Återbruket

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Nämnden för kretslopp och vatten förblir huvudman för Återbruket.
2. Kommunfullmäktiges uppdrag i budget för 2020 till kommunstyrelsen avseende att utreda huvudmannaskapet för Återbruket med inriktning att verksamheten är överförd från 2021, antecknas och förklaras fullgjort

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har genom kommunfullmäktiges budget 2020 fått i uppdrag att utreda huvudmannaskapet för Återbruket med inriktning att verksamheten är överförd till ny huvudman från 2021. Återbruket är en verksamhet belägen på Kretsloppsparken i Alelyckan som säljer begagnat byggmaterial till privatpersoner. På stadens återvinningscentraler sorteras byggmaterial ut som bedöms gå att återanvända som sedan säljs på Återbruket. Verksamheten har både en miljömässig och social funktion. Återbruket har historiskt genererat intäkter i tillräcklig grad för att egenfinansieras. Återbrukets verksamhet klassas som ”förberedelse för återanvändning” enligt miljöbalken och kan därmed, om behov uppstår taxefinansieras av kretslopp och vatten. Ledningen för kretslopp och vatten är positivt inställda till att behålla verksamheten då den ligger inom ramen för förvaltningens uppdrag. Stadsledningskontoret ser inte att det finns någon annan kommunal huvudman som har bättre förutsättningar att driva verksamheten.

Det kan finnas ekonomiska förutsättningar för en privat huvudman att ta över Återbruket. Verksamheten skulle då sannolikt drivas på ett annat sätt än idag vilket inte skulle gagna det nuvarande syftet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Återbruket redovisas som en egen resultatenhet inom kretslopp och vatten. Återbruket har en omsättning på 5–6 mnkr per år och genererar ett litet överskott. Återbrukets egna kapital uppgår i dagsläget till 1,5 mnkr. Den ekonomiska risk som finns behäftad med denna typ av försäljningsverksamhet bedöms som liten.

Bedömning ur ekologisk dimension

Återbruk av byggmaterial ger en minskad miljöpåverkan. Återbruk förlänger livslängden på varor som annars skulle kasserats. Återbruksverksamhet ligger i linje med målet att ligga högt i avfallstrappan i linje med EU-lagstiftning som säger att avfall ska i första

hand förebyggas. Återbruksverksamhet bidrar till att uppfylla målen i den regionala avfallsplanen och det klimatstrategiska programmet.

Bedömning ur social dimension

Verksamheten skapar arbetstillfällen för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. I dagsläget sysselsätter Återbruket en arbetsledare på deltid och 6 heltidsanställda. Vissa av dem har lönebidrag. Flera av de anställda har tidigare haft svårt att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Därutöver tar Återbruket vid behov in ytterligare personer långt ifrån arbetsmarknaden. Det kan röra sig om personer med frigång från anstalter etc. Under 2019 har fem personer arbetstränat på Återbruket; alla via arbetsmarknad och vuxenutbildningen. Två personer har gjort sin samhällstjänst via frivården. Det är en förhållandevis tidskrävande personalstyrka som arbetar på Återbruket. Verksamheten har en tydlig social funktion.

Ärendet

Kommunstyrelsen har genom kommunfullmäktiges budget 2020 fått i uppdrag att utreda huvudmannaskapet för Tage och Återbruket med inriktning att verksamheterna är överförda från 2021. Förutsättningarna för huvudmannaskapet för Återbruket rapporteras i detta tjänsteutlåtande.

Utredningen av huvudmannaskapet för Tage rapporteras i ärende Dnr 0335/20, som behandlas parallellt av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Återbruket är en verksamhet som bedriver försäljning av begagnat byggmaterial. Sedan 2001 är kretslopp och vattennämnden huvudman då den överfördes från Lundby stadsdelsnämnd. Initialt hade Återbruket en bredare verksamhet då de även var verksamma inom rivningsbranschen och konkurrerade med den privata marknaden inom rivningsverksamhet. Efter påtryckningar från privata aktörer lade nämnden ner rivningsverksamheten 2006. Sedan dess säljer Återbruket enbart begagnat byggmaterial. Under 2007 flyttade verksamheten in på Kretsloppsparken i Alelyckan. Kretsloppsparken drivs av Återbrukets personal.

I början av 2010-talet fungerade verksamheten mindre bra och förvaltningsledningen var tveksamma om verksamheten skulle vara kvar. Därav initierades en internutredning som kompletterades med extern bedömning utförd av Rosengrens Advokatbyrå. Utredningen pekade bland annat på personberoenden och en socialt riskutsatt arbetsmiljö. Det saknades fungerande rutiner för hur verksamheten skulle bedrivas och ett antal risker identifierades. Återbruket sysselsatte då 10–14 personer i olika arbetsmarknadsinsatser med få ordinarie anställda. Utredningen konstaterade bland annat att det framöver skulle krävas en tydligare organisation med högre grad av HR-kompetens.

Efter att genomlysningen avslutades har en rad förbättringsåtgärder genomförts. I dagsläget består enbart verksamheten av försäljning av begagnat byggnadsmaterial. Kommissionsförsäljning (försäljning av produkter som man själv inte äger) som tidigare var en del av verksamheten har avvecklats. En verksamhetshandbok med rutinbeskrivningar har tagit fram. Verksamheten har blivit kontantfri och kassaregister har införts. Antalet tillsvidare anställda har blivit fler. Efter genomförda åtgärder är kretslopp och vattens ledning nöjda med hur verksamheten bedrivs.

Nuvarande syfte med Återbruket

Kretsloppsparkens syfte är att förbättra miljön genom utsortering av användbara begagnade varor och ge göteborgarna en möjlighet att handla begagnat. Kretsloppsparken är en samlokalisering av återvinningscentral och secondhandbutiker. Förutom Återbruket ligger även Returhuset, som drivs av SDN Östra Göteborg och Stadsmissionen lokaliserade i kretsloppsparken intill återvinningscentralen. Alla besökande fordon passerar genom en sorteringshall där det finns utbildad personal som hjälper till att sortera ut olika typer av varor som går att återanvända och sälja.

På Återbruket hamnar begagnat byggmaterial som sorteras ut och bedöms att det går att återanvända. Det kan röra sig om vitvaror, fönster, dörrar, wc etc. Andra typer av varor som sorteras ut i sorteringshallen går till Returhuset eller Stadsmissionen. Varor samlas även in till Återbruket genom containers som är utställda på andra återvinningscentraler. Det finns inget konkurrensförhållande mellan de olika aktörerna på Kretsloppsparken.

Ledningen för kretslopp och vatten bedömer att intresset från marknadens sida att bedriva likartad verksamhet som Återbruket är lågt.

Nuvarande inriktning för Återbruket är bra både för miljön och ur ett socialt perspektiv då verksamheten skapar jobb för personer långt ifrån arbetsmarknaden. Verksamheten vinstmaximeras inte. Den miljömässiga aspekten är primär. Miljöfarliga produkter som inte bör återvinnas sorteras bort även om de har ett andrahandsvärde. Sorteringen med personal kvalitetssäkrar att avfall som inte går att återvinna hamnar på rätt plats och omhändertas på rätt sätt.

Det material som bedöms vara miljömässigt rätt och har ett andrahandsvärde ställs ut i Återbrukets lokal. Prissättningen baseras på ett bedömt marknadspris. Det får inte vara för billigt för då finns det en risk att Återbruket blir en grossistverksamhet för privatpersoner som säljer varorna vidare på loppmarknader etc. Återbruket saknar lagerhanteringssystem. Det anses vara för omständligt att administrera i förhållande till vilken nytta som ett sådant system kan tillföra. De varor som finns på lager har inte heller något lagervärde, då det inte finns något inköpspris att förhålla sig till. Personalen följer därför inte upp och jobbar aktivt med lagerstyrning etc.

Med den inriktning på försäljning av begagnat byggmaterial som Återbruket har idag så bedömer förvaltningsledningen att verksamheten inte konkurrerar med någon extern aktör. Förvaltningsledningen uppger att de inte har blivit uppvaktade av någon extern part som uttryckt missnöje med hur verksamheten bedrivs. Återbruket har ett gott samarbete med övriga aktörer i kretsloppsparken.

Ekonomiska förutsättningar

Verksamhetens omsättning ligger kring 5,5 mnkr årligen. Antalet betalande kunder har under 2019 varit drygt 29 000 personer. Återbruket redovisar ett lågt men positivt resultat för de tre senaste åren. Det egna kapitalet för återbruksverksamheten uppgår vid utgången av räkenskapsåret 2019 till 1,5 mnkr. Nämndens bedömning är att Återbrukets egna kapital ligger på en rimlig nivå utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv för verksamheten. Verksamheten har historiskt genererat intäkter i tillräcklig grad för att egenfinansieras. Det har aldrig varit aktuellt med att skjuta till medel till verksamheten. En reduktion av Återbrukets egna kapital genomfördes 2013 och 2016 med 3,7 mnkr respektive 0,2 mnkr genom kommuncentral återredovisning efter beslut av kommunstyrelsen.

Belopp i tkr	Bokslut 2019	Budget 2019	Avvikelse	Bokslut 2018	Bokslut 2017
Intäkter	5 457	5 000	457	5 748	5 470
Kostnader	-5 453	-5 000	-453	-5 456	-5 297
Resultat	4	0	4	292	173
Eget kapital	1 504	1 500	4	1 500	1 208

Kretslopp och vattennämndens uppdrag

I nämndens reglemente står att:

”Nämndens ändamål är att bidra till att skapa ett kretsloppssamhälle. Nämnden ska tillgodose invånare och övriga brukare inom Göteborgs Stads behov av en säker, effektiv

och miljömässig vattenförsörjning och avloppshantering samt verka för en god resurshushållning”

”Nämnden ska också svara för övergripande information och rådgivning i va- och avfallsfrågor i syfte att utveckla brukarnas beteende och förhållningssätt”.

”Nämnden har i uppdrag att driva Återbruksverksamhet – sälja byggvaror och andra varor för återbruk som kan vara förlagda i anslutning till återvinningscentraler”

Nämnden har ett utpekat ansvar för att skapa ett kretsloppssamhälle och verka för en god resurshushållning. Återbrukets verksamhet är explicit angivet i reglementet. Den tidigare utredningen som 2014 genomfördes av Rosengrens Advokatbyrå bedömer att Återbrukets verksamhet är legitim ur ett kommunalrättsligt perspektiv.

Med nuvarande lagstiftning (Miljöbalken kap 15 förstärkt av reviderat EU- direktiv M2020/01776/R) bedömer förvaltningsledningen att det är legalt att finansiera eventuellt underskott i Återbruket med taxemedel. Återbrukets verksamhet klassas som ”förberedelse för återanvändning” och kan därmed om behov uppstår taxe-finansieras. Även om verksamheten historiskt har uppvisat en stabil resultatnivå finns därmed ingen risk att nämnden skulle behöva ekonomiskt stöd från kommunfullmäktige vid eventuella framtida underskott. Det finns även ett upparbetat eget kapital om 1,5 mnkr som kan täcka eventuella framtida underskott.

I enlighet med resonemanget ovan finns det egentligen inga legala skäl till att redovisa Återbruket som en egen resultatenheter i förvaltningens räkenskaper. Då verksamheten är udda i sin karaktär jämfört med övrig verksamhet bedömer dock förvaltningsledningen att de räkenskapsmässigt även i framtiden kommer att särredovisa Återbruket. En särredovisning underlättar att avyttra verksamheten såväl kommuninternt som till privat huvudman.

Omvärldsanalys

Det är relativt vanligt med återbruksverksamhet av olika slag runt om i Sverige. De flesta kommuner hjälper till att samla in saker som går att återanvända. I många fall tas varorna om hand av olika organisationer som organiserar försäljning till allmänheten. Återbruk explicit för begagnat byggmaterial är inte lika vanligt som second handförsäljning med insamling från återvinningscentraler. Nedan följer några exempel som liknar Återbruket i Göteborg.

Återbruksverksamheten i Borås är en stor arbetsplats i kommunal regi med huvudsakligen arbetsträning och kompetenshöjande verksamhet för personer som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Verksamheten omfattar ett flertal olika arbetsplatser. Bland annat finns en butik som säljer begagnat byggmaterial i kombination med traditionell second handförsäljning.

I Malmö finns ”Återbyggdepå” som drivs gemensamt av Sysav (Sydskånes avfallsaktiebolag) och Malmö Stads Serviceförvaltning. Återbyggdepå tar emot och säljer begagnat byggmaterial. Utbudet varierar från enstaka varor till material i stora serier.

Halmstads kommun bedriver verksamheten ”Byggåtervinningen”, en verksamhet som tar vara på det mesta avseende begagnat byggmaterial och erbjuder takpannor, tegel, dörrar, fönster, vvs- och elmaterial, grovvirke med mera till försäljning. Byggåtervinningen drivs som ett miljö- och arbetsmarknadsprojekt.

Uddevalla kommun har startat projekt "återbruksparken" som är ett miljöprojekt med stort fokus på cirkulär ekonomi, hållbar resursanvändning, minskad miljöpåverkan och ökad social hållbarhet. Man avser att bygga upp en icke vinstdrivande anläggning öppen för allmänheten, ideella föreningar, privat och offentlig sektor. Återbruksparken skall återanvända, återvinna och reparera överblivet material. Återbruksparken kommer att ta emot byggmaterial.

På de flesta av Stockholms återvinningscentraler kan man lämna in begagnade saker för återvinning. Det som lämnas in tas omhand av entreprenörer som arbetar med återbruk och second hand. Det finns ingen separat återbruksverksamhet för byggmaterial.

Alternativa kommunala huvudmän

Ledningen för kretslopp och vatten uppger att man gärna driver verksamheten vidare inom förvaltningen.

Nämnden för social resurs har tidigare pekats ut som en möjlig ny huvudman men då social resurs är direkt berörd av den pågående omorganisationen av stadsdelsnämndsstrukturen innebär att nuvarande förvaltning är mindre lämplig som huvudman för Återbruket.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har övergripande ansvar för den kommunala vuxenutbildningen och särskild utbildning för vuxna. Nämnden ska för hela stadens räkning anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder och i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningssituationen. Som framgår ovan bidrar nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning till Återbrukets verksamhet genom rekrytering av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Nämnden bedriver dock inte aktiv verksamhet likt Återbrukets verksamhet och bedöms därför inte som en mer lämplig huvudman för verksamheten än vad kretslopp och vatten är.

Lokalnämnden skulle kunna vara ett alternativ då de är en stor byggnadsentreprenör och är en framträdande aktör i stadens miljöarbete för byggmaterial. I kommunfullmäktiges budget för 2020 kan man bland annat utläsa att förvaltningen ska aktivt bidra i arbetet att säkerställa giftfria miljöer. I framtida byggprojekt ska nämnden söka den process som gör minst avtryck i miljön. Av detta följer att de lokaler som nämnden ansvarar för ska ha hög miljöstandard. Återbruket verksamhet kan dock inte anses vara en del av lokalnämndens kärnverksamhet.

I bolagsordningen för Renova AB framgår att bolaget har till föremål för sin verksamhet att:

- behandla avfall från verksamheter och från hushåll från andra än ägarkommunerna
- anlägga och driva avfalls- och återvinningsanläggningar
- med härför lämpligt avfall eller annat bränsle producera och försälja värme och el
- insamla och transportera avfall
- bedriva med ovanstående verksamheter naturligt anknytande rörelse.

I Renova-koncernens ägardirektiv framgår att Renova Miljö AB ska bedriva insamling och övriga logistiktjänster för avfall från hushåll och verksamheter inom delägarregionen. Bolaget ska vara ett logistikföretag för dess ägarkommuner och aktivt medverka i en långsiktigt hållbar utveckling genom att i konkurrens erbjuda miljö- och kvalitetsmässigt bra tjänster och produkter inom insamlingsområdet.

Det finns sannolikt stöd i bolagsordning och ägardirektiv för att flytta Återbruket till Renova AB. Men då Renova AB är ett regionalt bolag som är ägt av tio kommuner utgör detta en försvårande faktor. En flytt till Renova AB kan dock skapa förutsättningar för att utöka verksamheten genom engagemang från övriga ägarkommuner. Med nuvarande omfattning på Återbrukets verksamhet bedömer stadsledningskontoret att Renova AB inte skulle vara en bättre huvudman för Återbruket än vad kretslopp och vatten är.

Förutsättningar för extern huvudman

Det finns ett antal aktörer som driver second hand verksamhet av olika slag. Några av de större är St. Erikshjälpen, Stadsmissionen och Reningsborg.

St. Erikshjälpen är en stiftelse som bland annat bedriver biståndsverksamhet, projektverksamhet för barns rättigheter och ett 60-tal second hand butiker. Reningsborg är en förening som bedriver tre second hand butiker i Göteborg och erbjuder boenden för behövande, utlandshjälp mm. Reningsborg erbjuder arbetsträning i sina butiker i samarbete med Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten och Försäkringskassan. Stadsmissionen är en stiftelse som bedriver stödverksamhet för hemlösa, hjälp med boende, hjälp med myndighetskontakter, second hand mm. Överskott från de sex second hand butiker som finns i göteborgsområdet går till stadsmissionens sociala arbete. Stadsmissionen är verksam på bland annat på kretsloppsparken i Alelyckan.

Med rätt förutsättningar är det inte osannolikt att det finns externa organisationer som är intresserade att ta över Återbrukets verksamhet. Vanligtvis bedrivs second hand verksamhet i syfte att tjäna pengar för att sedan använda överskottet till olika sociala ändamål. Kretslopp och vatten driver inte Återbruket i syfte att tjäna pengar utan motivet med verksamheten är miljömässiga samt att skapa arbetstillfällen i en trygg miljö för personer långt ifrån arbetsmarknaden. Ledningen för kretslopp och vatten bedömer att det finns förutsättningar för en extern intressent att rationalisera verksamheten. Genom att jobba aktivt med lageromsättningshastighet och minska den fasta personalstyrkan så kan verksamhetens överskott öka. En ökad lageromsättningshastighet innebär dock att återanvändningen minskar och mer slängs. Kretslopp och vatten uppger att man av miljöskäl ser som Återbrukets uppgift att till exempel sortera ut material som inte bör återanvändas även om de har ett värde på andrahandsmarknaden. En privatisering är sannolikt fullt möjlig med ovan beskrivna risker.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att kretslopp och vattennämnden är den mest lämpliga kommunala huvudmannen för verksamheten. Ledningen för kretslopp och vattenförvaltningen är nöjda med verksamheten såsom den drivs idag och vill behålla verksamheten. Om Återbruket i framtiden skulle uppvisa ett negativt resultat medger nuvarande lagstiftning att ett underskott kan finansieras av taxekollektivet för avfall. Stadsledningskontoret kan inte se att en annan kommunal huvudman skulle bedriva verksamheten på ett bättre sätt än vad kretslopp och vatten gör.

Det kan finnas ekonomiska förutsättningar för en privat huvudman att ta över verksamheten. Verksamheten skulle sannolikt drivas på ett annat sätt än idag vilket inte skulle gagna det nuvarande syftet. Om det är intressant att gå vidare med privat huvudman är det lämpligt att nämnden för kretslopp och vatten ges i uppdrag att utreda de marknadsmässiga förutsättningarna och identifiera lämpliga aktörer för ändamålet. En extern aktör erbjuds förslagsvis i så fall att teckna hyresavtal för de nuvarande lokalerna

för fortsatt drift av verksamheten i Kretsloppsparken. En extern överlåtelse kommer att få personalmässiga konsekvenser.

Magnus Sigfússon

Eva Hessman

Direktör Stadsutveckling

Stadsdirektör