



Granskning av stadsmiljönämnden

– verksamhetsåret 2023

2024-04-09



Missiv till stadsmiljönämnden

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört granskningen av nämnden avseende verksamhetsåret 2023. All granskning som har genomförts i nämnden under året presenteras i denna revisionsredogörelse. Av redogörelsen framgår de sakkunnigas iakttagelser och bedömningar.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas redogörelse som grund för vårt uttalande till kommunfullmäktige. Vi ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av denna redogörelse.

Följande rekommendationer lämnas utifrån granskningen av styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning:

Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen och kontrollen av egen regi-verksamheten.

Nämnden rekommenderas att genomföra egna kontroller inom ramen för avtalsuppföljningen.

Nämnden rekommenderas att införa kontroller som säkerställer att nämnden bara betalar för korrekt utfört arbete.

Följande rekommendationer lämnas utifrån granskningen av hanteringen av delegationsbeslut:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att delegations- och vidaredelegationsbeslut anmäls till nämnden i enlighet med delegationsordningen.

Nämnden rekommenderas att fastställa en övre beloppsgräns för direktörens inköpsdelegation.

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsredogörelsen.

Med anledning av rekommendationerna vill vi också ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska det framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra för att hantera de lämnade rekommendationerna.

Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2024.

Göteborg den 9 april 2024

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

De förtroendevalda revisorerna anlitar alltid sakkunniga biträden (yrkesrevisorer) som genomför granskningen. I revisionsredogörelserna presenterar yrkesrevisorerna den granskning de har gjort på nämnderna och kommunstyrelsen. Revisionsredogörelserna ligger till grund när de förtroendevalda revisorerna ansvarsprövar nämnderna och lämnar sitt uttalande till kommunfullmäktige.

Viss granskning rapporteras till kommunfullmäktige löpande under året i särskilda revisionsrapporter. Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: 0165/23

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	5
1.1	Rekommendationer	5
2	Grundläggande granskning	7
2.1	Verksamhet	7
2.2	Ekonomi	7
2.3	Intern kontroll.....	8
2.4	Bedömning	8
3	Styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning	10
3.1	Granskningsresultat.....	10
3.1.1	Förvaltningens snöröjningsorganisation.....	10
3.1.2	Uppföljning och kontroll av snöröjningen.....	11
3.1.3	Hantering av synpunkter och klagomål	13
3.2	Bedömning	14
4	Hantering av delegationsbeslut.....	16
4.1	Granskningsresultat.....	16
4.1.1	Det finns en rutin och mallar för delegationsbeslut.....	16
4.1.2	Direktören vidaredelegerar beslut.....	17
4.1.3	Delegeringen och vidaredelegeringen av beslut är relativt långtgående inom flera områden	17
4.1.4	Stickprovsgranskning.....	18
4.2	Bedömning	18
5	Granskning av räkenskaper	20
5.1	Granskningsresultat.....	20

1 Samlad bedömning

Varje år granskar kommunens revisorer nämndens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed. Årets granskning består av

- grundläggande granskning
- styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning
- hantering av delegationsbeslut.

Revisionskontoret har faktaavstämt all granskning med förvaltningen.

Den samlade bedömningen, utifrån årets granskning av nämnden, är att verksamheten i huvudsak har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vidare är bedömningen att nämndens interna kontroll i huvudsak har varit tillräcklig. Vi har noterat ett antal brister och förbättringsområden utifrån årets fördjupade granskningar.

Utifrån granskningen av nämndens hantering av delegationsbeslut bedömer vi att nämnden bör se över gränsdragningen för såväl delegation som ren verkställighet. Den delegerade beslutanderätten är enligt vår bedömning relativt långtgående och gränsen för vilka åtgärder som betraktas som ren verkställighet är relativt hög inom vissa områden. Vi bedömer i synnerhet att nämnden behöver fastställa en övre beloppsgräns för direktörens inköpsdelegation. Vidare behöver nämnden säkerställa att delegations- och vidaredelegationsbeslut anmäls till nämnden i enlighet med delegationsordningen.

Granskningen av stadens snöröjning visar att nämnden delvis säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll men att nämnden behöver stärka uppföljningen inom egen regi-verksamheten, genomföra faktiska kontroller inom ramen för sin avtalsuppföljning samt säkerställa att staden bara betalar för korrekt utförd snöröjning.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen av styrningen, uppföljningen och kontroll av stadens snöröjning lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen och kontrollen av egen regi-verksamheten.
- Nämnden rekommenderas att genomföra egna kontroller inom ramen för avtalsuppföljningen.
- Nämnden rekommenderas att införa kontroller som säkerställer att nämnden bara betalar för korrekt utfört arbete.

Utifrån granskningen av hantering av delegationsbeslut lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att säkerställa att delegations- och vidaredelegationsbeslut anmäls till nämnden i enlighet med delegationsordningen.
- Nämnden rekommenderas att fastställa en övre beloppsgräns för direktörens inköpsdelegation.

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Verksamhet

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet, gällande lag och författning samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har genom budgeten gett stadens nämnder och bolag mål som de ska uppnå och uppdrag som de ska genomföra. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag, som berör nämnden. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet. Vidare visar granskningen att nämnden har arbetat med de mål och uppdrag som fullmäktige har gett nämnden. Måluppfyllelsen och arbetet med fullmäktiges uppdrag har följts upp under året, i delårsrapporter och i årsrapporten.

Vi har i år genomfört en fördjupad granskning av nämndens hantering av delegationsbeslut, som visar på avvikelser inom området. Våra iakttagelser och bedömningar framgår av den aktuella fördjupningen nedan. I övrigt har inga större avvikelser noterats i nämndens hantering vid beslutsfattande.

2.2 Ekonomi

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramar som fullmäktige har gett den. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

I delårsrapporten för mars 2023 prognostiserade nämnden för ett negativt resultat för helåret på -130 miljoner kronor. Bakgrunden var främst att strukturella underskott hade uppmärksamats i den då nybildade nämndens budget. Den tidigare trafiknämnden respektive park- och naturnämnden (som nämnden

huvudsakligen har övertagit verksamhet från) uppges ha haft olika ekonomistyrningsmodeller, varför underskotten inte uppmärksammades initialt.

En första åtgärdsplan för budget i balans upprättades och behandlades av nämnden den 17 maj 2023, i enlighet med stadens regelverk. I planen redovisas potentiella åtgärder för nämnden att vidta i syfte att hantera underskottet, exempelvis avveckling av och ambitionssänkningar inom ett flertal verksamheter. Kommunstyrelsen beslutade dock den 24 maj 2023, inom ramen för beslut om kompletteringsbudget, att höja nämndens kommunbidrag med 92 miljoner kronor för 2023 och framåt. Helårsprognosen förbättrades därmed väsentligt. Nämnden beslutade den 26 maj 2023 om en ny åtgärdsplan för att hantera det återstående underskottet, som bedömdes uppgå till -38 miljoner kronor.

I november 2023 upphävde Förvaltningsrätten i Göteborg kommunstyrelsens beslut om utökat kommunbidrag till nämnden för 2023 och framåt, efter att beslutet överklagats. Enligt förvaltningsrätten skulle beslutet ha fattats av fullmäktige. Nämnden tvingades därför att återredovisa tillskottet på 92 miljoner kronor för 2023. Resultatet för 2023 uppgår till -113,9 miljoner kronor, vilket resulterar i ett negativt eget kapital på -48,9 miljoner kronor. Utöver det återredovisade kommunbidraget förklaras avviken med högre kostnader för vinterväghållning, till följd av omfattande snö- och halkbekämpningsinsatser under november och december 2023. Nämnden begärde i samband med sitt beslut om årsrapporten för 2023 att underskottet ska hanteras i stadens bokslutsberedning och att det egna kapitalet för 2024 ska återställas till 65 miljoner kronor.

Mot bakgrund av ovan konstaterar vi att nämndens resultat avviker väsentligt mot budgeten för 2023. Bortsett från det återredovisade kommunbidraget på 92 miljoner kronor visar granskningen att nämnden delvis har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året, då en negativ avvikelse på -21,9 miljoner kronor kan noteras för verksamhetsåret 2023. Granskningen visar vidare att nämnden har följt upp sin ekonomi kontinuerligt.

2.3 Intern kontroll

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll.

Granskningen visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har skett inom väsentliga områden. Granskningen visar även att den interna kontrollen har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

2.4 Bedömning

Revisionskontorets bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden i huvudsak har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat.

När det gäller det prognostiserade underskottet, som uppmärksammades i samband med delårsrapporten för mars 2023, bedömer vi att nämnden har agerat. En åtgärdsplan för budget i balans upprättades initialt av förvaltningen innan kommunstyrelsen beslutade att höja nämndens kommunbidrag med 92 miljoner kronor för 2023 och framåt. Därefter upprättades en ytterligare åtgärdsplan för det återstående underskottet på -38 miljoner kronor. Vi bedömer att nämnden inte kan hållas som ansvarig för det faktum att kommunstyrelsens beslut om ökat kommunbidrag upphävdes av förvaltningsrätten i november 2023, vilket är den huvudsakliga anledningen till det negativa resultatet för 2023.

Revisionskontoret kommer att fortsätta följa stadens hantering av frågan och nämndens begäran om återställning av det egna kapitalet. Utöver det återredovisade kommunbidraget noterar vi att årets resultat innebär en negativ avvikelse på -21,9 miljoner kronor mot budgeten.

3 Styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning

Stadsmiljönämnden har sedan den 1 januari 2023 ett samlat ansvar för Göteborgs Stads snöröjning på allmänna platser såsom gator, torg och i parker. Snöröjningen utförs både av stadens egen personal och av upphandlade entreprenörer. Oavsett driftsform har nämnden ett ansvar för verksamheten och behöver säkerställa att det finns tillgång till kompetens och resurser för att planera, styra, följa upp och kontrollera snöröjningen.

En bristande snöröjning riskerar att leda till omfattande trafikstörningar och att samhällsviktiga verksamheter, såsom hemtjänst och sophämtning, inte kan utföras fullt ut. Det finns också risk för trafik- och fallolyckor med tillhörande belastning på räddningstjänsten och sjukvården.

Eftersom en betydande del av snöröjningen utförs av externa entreprenörer är det av stor vikt att nämnden, i egenskap av upphandlande myndighet, säkerställer att upphandlingskraven tydligt anger förväntningarna på leverantörerna, att leverantörernas seriositet kontrolleras och att det sker en löpande avtalsuppföljning under avtalsperioden. En bristande leverantörs- och avtalsuppföljning kan, förutom att leda till negativa effekter på snöröjningen i sig, innebära konkurrensfördelar för leverantörer som inte lever upp till avtalsvillkoren.

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning. Begreppet snöröjning omfattar i det här fallet också halkbekämpning och liknande åtgärder.

3.1 Granskningsresultat

3.1.1 Förvaltningens snöröjningsorganisation

Ansvar för barmarks- och vinterväghållningen finns hos avdelningen drift och underhåll. Inom avdelningen finns ett antal enheter som är involverade i beställning, utförande och uppföljning av verksamheten. Snöröjningen i centrala Göteborg genomförs i egen regi (av anställd personal). Utanför centrum utförs snöröjningen av upphandlade entreprenörer, vilket bland annat sker inom ramen för så kallade samordnade skötselentreprenader för olika geografiska områden.

Ansvarsfördelningen innebär att både beställningen och delar av utförandet av snöröjningen finns i samma förvaltningsorganisation. När det gäller snöröjningen i centrum innebär det en stor förändring från den tidigare organiseringen i staden, då beställningsansvaret huvudsakligen fanns hos trafikkontoret och utföransvaret fanns hos park- och naturförvaltningen. Detta hanterades genom en kommunintern köp- och säljverksamhet där park- och naturförvaltningen fakturerade trafikkontoret för utförd snöröjning.

Av intervjuerna framgår att övergången till den nya förvaltningen och snöröjningsorganisationen i det stora hela har fungerat väl, men att det finns utmaningar kopplat till styrning och uppföljning av framför allt egen regi-verksamheten. Hanteringen av den upphandlade snöröjningen är i större utsträckning oförändrad från tidigare år. Övergången till den nya förvaltningen skedde också under pågående vintersäsong, vilket uppges ha varit utmanande. Det framgår vidare att ett utvecklingsarbete och en organisationsöversyn pågår i syfte att klargöra ansvar, roller och skillnader i arbetssätt som följer av att personal och verksamheter från två tidigare förvaltningar har slagits samman.

3.1.1.1 Det finns styrande dokument och digitala kartsystem för planeringsarbetet

Förvaltningen har inte upprättat något samlat styrdokument som reglerar arbetet med att bedöma, planera och prioritera snöröjningsåtgärder under året. Planeringsarbetet uppges huvudsakligen baseras på erfarenheter och kostnader från tidigare år. Granskningen visar dock att det finns digitala kartunderlag och ett antal beskrivningsdokument som ligger till grund för planering och genomförande av snöröjning och annan barmarksrenhållning.

I beskrivningsdokumenten, som består av en verksamhetsbeskrivning, en utförandebeskrivning för barmarksrenhållning och en parkvårdsbeskrivning, anges vilka åtgärder som ska genomföras av entreprenörerna. Dokumenten är styrande för både egen regi-verksamheten och de upphandlande entreprenörerna.

3.1.1.2 Det har skett förändringar i huvudberedskapen under året

Av intervjuerna framgår att det under året har skett förändringar i organisationen av huvudberedskapen, som är den funktion inom förvaltningen som beslutar att ett pådrag ska genomföras. Huvudberedskapen finns numera organiserad under enheten samordnad skötsel. Tidigare ansvarade entreprenörerna själva för att avgöra när ett pådrag skulle ske. Huvudberedskapens pådrag gäller för egen regi-verksamheten samt de nyligen upphandlade snöröjningsavtalen.

Enligt de äldre avtalen avgör entreprenörerna därmed själva när ett pådrag ska genomföras enligt kriterierna i avtalet. Representanter för förvaltningen uppger att det förekommer att förvaltningen och entreprenören inte alltid är överens om när ett pådrag är påkallat eller ej.

3.1.2 Uppföljning och kontroll av snöröjningen

Av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling framgår att nämndens egna avtal med leverantörer ska följas upp löpande för att säkerställa att villkoren följs under hela avtalsperioden. Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden. Av riktlinjen för inköp och upphandling framgår också att förvaltningen, vid upphandling, ska kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens.

3.1.2.1 Leveransuppföljning

Det finns dokumenterade arbetssätt för leveransuppföljningen. I huvudsak består uppföljningen av ett särskilt systemstöd för att registrera och hantera eventuella avvikelser i utförandet av snöröjningen, egenkontroller och dagböcker hos beställaren samt mallar som används vid snöröjnings- och/eller halkpådrag. Förvaltningen genomför sin uppföljning genom att ta del av och granska dessa underlag. Samtliga maskiner som används inom snöröjningen är också utrustade med GPS. I hälften av avtalen ägs GPS-utrustningen av förvaltningen och i hälften av avtalen (de äldre) ägs utrustningen av entreprenören. Realtidsuppföljning är möjlig för de avtal där förvaltningen äger GPS-utrustningen. Efterhandskontroller är möjliga för samtliga avtal.

Förvaltningen har utöver detta även bygglidare som utför besiktningar och stickprovskontroller av utfört arbete. Byggmöten genomförs cirka elva gånger per år mellan förvaltningen och entreprenörerna. På byggmötena diskuteras både leverans- och avtalsfrågor. Protokoll förs vid varje möte.

Egen regi-verksamheten utgör inte en extern leverantör till förvaltningen. Verksamheten ska dock följas upp och kontrolleras på samma sätt som den upphandlade snöröjningen. Den systematik för avvikelshantering och leveransuppföljning som beskrivits ovan gäller därmed på motsvarande sätt för denna verksamhet. För centrum och Slottsskogen (som utgör ett entreprenadområde i egen regi) visar granskningen att byggmöten har utförts under 2023. Däremot saknas bland annat dokumenterade egenkontroller från början av året, vilket innebär en avvikelse. Enligt förvaltningen pågår det ett arbete med att tydligare anpassa egen regi-verksamheten till de allmänna bestämmelser och föreskrifter som reglerar entreprenaderna och att stärka dokumentationsrutinerna. Detta inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet som tidigare nämnts.

3.1.2.2 Avtalsuppföljning

De upphandlingar som låg till grund för de samordnade skötselentreprenader som gäller under 2023 genomfördes innan stadsmiljönämnden bildades. Stadsmiljönämnden har dock under året genomfört nya entreprenadupphandlingar för tre områden (Askim, Tynnered och Torslanda) med avtalsstart den 1 maj 2024. Enligt uppgift från förvaltningen har leverantörernas seriositet kontrollerats genom kreditupplysningar och utdrag ur brottsregistret. Kontrollen uppges ha genomförts av förvaltningens upphandlingsledare och av personal inom enheten samordnad skötsel.

Av intervjuer framkommer att förvaltningens avtalsuppföljning i huvudsak består av ovannämnda leveransuppföljning. Det vill säga uppföljning av att upphandlande snöröjningsåtgärder utförs i enlighet med avtalet, snarare än uppföljning av att andra delar i avtalet efterlevs. Varje år i februari kräver förvaltningen in en uppdaterad lista över fordon och maskinpark, kemikalieredovisning och avfallsredovisning. Förvaltningen kräver också in underlag som visar att entreprenörerna kontrollerat sina underentreprenörer i de fall där sådana används. Uppföljningen består dock helt av entreprenörernas egenrapporterade data.

Ingen egen kontroll av faktiskt läge genomförs genom exempelvis stickprov eller platskontroller. Det finns formaliserade rutiner vid avtalsavvikelser.

3.1.2.3 Faktureringsrutiner

Det finns rutiner för granskning av fakturor som rör snöröjningen. Betalplaner är styrande för huvuddelen av all fakturering. Det finns särskilda betalplaner för snö- och halkpådrag. Ansvarig handläggare jämför inkomna fakturor mot betalplanerna. Förvaltningen har tagit fram en dokumenterad anvisning för kontering av fakturor.

Det framkommer dock i granskningen att betalning av fakturor sker enligt betalplan även vid tillfällen då det finns avvikelser i utfört arbete. Detta innebär att det saknas en kontrollmekanism som säkerställer att nämnden enbart betalar för korrekt utförd snöröjning.

3.1.2.4 Det finns en uppföljningsplan för privata utförare

Om en kommun har lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet till en privat utförare ska kommunen enligt kommunallagen 10 kap. 8 § kontrollera och följa upp verksamheten. Fullmäktige ska för varje mandatperiod ta fram ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I Göteborgs Stads fall är programmet integrerat i fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll.

Granskningen visar att stadsmiljönämnden den 30 mars 2023 fastställde en uppföljningsplan för privata utförare, som bland annat omfattar den upphandlade vinterväghållningen. Den operativa uppföljning består av den avtals- och leverantörsuppföljning som beskrivits ovan. Enligt planen ska förvaltningen vid nämndens sammanträde i mars varje år lämna en skriftlig rapport över hur uppföljningarna har utförts och resultatet av uppföljningarna. Eftersom 2023 är nämndens första verksamhetsår kommer en samlad uppföljning av privata utförare till nämnden att ske först under 2024.

3.1.3 Hantering av synpunkter och klagomål

Snöröjningen är i regel föremål för ett flertal synpunkter och klagomål om utförandet. Det behöver finnas fungerande rutiner och arbetssätt för synpunkts- och klagomålshanteringen. Enligt förvaltningslagen § 6 ska myndigheten (nämnden) se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Förvaltningen tar del av synpunkter och klagomål om snöröjningen via olika kanaler. Den huvudsakliga ingången är via Göteborgs Stads kontaktcenter (förvaltningen för demokrati och medborgarservice) som i första hand via telefon och mejl tar emot synpunkter och klagomål. Vissa av synpunkterna och frågorna besvaras direkt av kontaktcenter medan andra skickas vidare till förvaltningen och berörda entreprenörer för åtgärd. Synpunkter och klagomål registreras i systemet DF Respons. Granskningen visar att det finns ett aktuellt kundavtal mellan stadsmiljöförvaltningen och kontaktcenter.

3.1.3.1 Det pågår ett utvecklingsarbete gällande synpunktshanteringen

Nämnden har i sin samlade riskbild och internkontrollplan för 2023 identifierat risken för en ineffektiv hantering av kundsynpunkter. Även om ett förbättringsarbete uppges ha påbörjats inom ramen för den tidigare park- och naturförvaltningens verksamhet framgår att det saknas en struktur för att analysera, värdera och hantera synpunkter. För att minska risken ska förvaltningen bland annat ta fram en process och arbetssätt för en strukturerad synpunktshantering.

Granskningen visar att förvaltningen, inom ramen för ett projekt, har arbetat med att se över och utveckla en gemensam synpunktshanteringsprocess. Detta med anledning av att de tidigare förvaltningarna har haft olika hanteringsordningar och systemstöd för att ta emot och handlägga synpunkter. Arbetet uppges ha skett i samverkan med kontaktcenter och har inte inneburit några större förändringar när det gäller hanteringen av synpunkter och klagomål om snöröjning och barmarksrenhållning. Det aktuella utvecklingsarbetet kommer enligt förvaltningen att fortgå under 2024, varför någon dokumenterad rutin för synpunktshantering inom förvaltningen ännu inte har upprättats.

3.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden delvis säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av stadens snöröjning. Följande brister och förbättringsområden har identifierats i granskningen:

- Vi bedömer att ansvar och roller kopplat till förvaltningens organisation för snöröjning kan tydliggöras. För att undvika personberoenden och otydliga styrsignaler är det av stor vikt att detta finns dokumenterat. En formalisering av arbetet är särskilt angeläget sett till den genomförda omorganisationen. Samtidigt bedömer vi att organisationen i delar har tydliggjorts under året, exempelvis vad gäller huvudberedskapens roll. Vi uppfattar att det pågår ett utvecklingsarbete inom området.
- Vi ser en risk med de avtal där entreprenörerna själva beslutar om när ett pådrag ska ske. Även om det finns kriterier för detta i avtalet så finns det incitament till att tolka dessa fördelaktigt för entreprenören vilket ökar risken för högre kostnader för staden. Vi ser positivt på att risken enligt uppgift har åtgärdats i de nya avtalen som upphandlats. Detta genom att förvaltningen själv beslutar om när pådrag ska ske.
- Kontrollen och uppföljningen avseende egen regi-verksamheten kan enligt vår bedömning stärkas. Vi noterar exempelvis att det inte har genomförts några dokumenterade egenkontroller under första delen av 2023. Motsvarande egenkontroller har skett för de upphandlade snöröjningsentreprenaderna. Som tidigare nämnts uppfattar vi att det pågår ett utvecklingsarbete inom området.

- Det är enligt vår bedömning otillräckligt att förlita sig på entreprenörernas egenrapporterade data när det gäller avtalsuppföljning. Nämnden behöver genomföra egna kontroller, exempelvis stickprov och/eller platskontroller, inom ramen för avtalsuppföljningen för att säkerställa följsamhet mot avtalskrav. Nämnden behöver också säkerställa att det införs kontroller som säkerställer att nämnden bara betalar för korrekt utfört arbete.

Följande rekommendationer lämnas till nämnden:

Nämnden rekommenderas att stärka uppföljningen och kontrollen av egen regi-verksamheten.

Nämnden rekommenderas att genomföra egna kontroller inom ramen för avtalsuppföljningen.

Nämnden rekommenderas att införa kontroller som säkerställer att nämnden bara betalar för korrekt utfört arbete.

4 Hantering av delegationsbeslut

En nämnd kan under vissa förutsättningar delegera sin beslutanderätt, exempelvis till ett utskott, en ledamot eller en anställd vid nämndens förvaltning. Syftet är som regel att avlasta nämnden från mer rutinartade ärenden och att effektivisera handläggningen och beslutsgången i verksamheten.

För att säkerställa ett effektivt, transparent och rättssäkert beslutsfattande måste nämnden ha en god styrning, uppföljning och kontroll över sina delegationsbeslut. Det innebär att nämnden tydligt måste definiera i vilka frågor och till vilka delegater som beslutanderätten delegeras. Det behöver även finnas fungerande rutiner och arbetssätt för att sammanställa och anmäla eller särskilt protokollföra de beslut som fattas på delegation.

Revisionskontoret har mot bakgrund av detta granskat nämndens hantering av delegationsbeslut. Syftet med granskningen har varit att bedöma om hanteringen sker i enlighet med kommunallagen, nämndens delegationsbestämmelser samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, stickprov och intervjuer med berörda tjänstepersoner. Revisionskriterier i granskningen har huvudsakligen bestått av kommunallagens bestämmelser om delegation.

4.1 Granskningsresultat

Som en följd av Göteborgs Stads nya organisation för stadsutveckling, som infördes vid årsskiftet 2022/2023, har den nybildade stadsmiljönämnden i huvudsak övertagit verksamhet från den tidigare trafiknämnden och park- och naturnämnden. De tidigare nämnderna har haft olika sätt att styra och hantera delegationsbeslut. Vi konstaterar därför att detta har utgjort, och fortsatt utgör, ett utvecklingsområde för den nya nämnden. Den 2 januari 2023 fastställde stadsmiljönämnden en delegationsordning. Den har därefter reviderats vid ett antal tillfällen, senast vid nämndsammanträdet den 14 december 2023.

4.1.1 Det finns en rutin och mallar för delegationsbeslut

Av delegationsordningen framgår att samtliga delegationsbeslut och vidaredelegationsbeslut ska anmälas till nämndens nästkommande sammanträde i en särskild förteckning. Delegationsordningen innehåller också allmänna regler om delegationsbeslut och beslutsfattarens (delegatens) ansvar. Den 25 januari 2024 fastställdes, på förvaltningsnivå, en rutin för handläggning av delegationsbeslut. Av rutinen framgår bland annat hur delegaten praktiskt upprättar och återrapporterar delegationsbeslut i ärendehanteringssystemet. Vi noterar att det har tagits fram ett flertal beslutsmallar för olika typer av delegationsbeslut.

4.1.2 Direktören vidaredelegerar beslut

Av kommunallagen 7 kap. 6 § framgår att om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att fatta beslutet (så kallad vidaredelegation).

I samband med att nämndens delegationsordning fastställdes beslutade nämnden även att överlåta åt direktören (förvaltningschefen) att vidaredelegera till annan anställd. Delegationsordningen innehåller i övrigt inte några bestämmelser om vidaredelegering, eller om det finns beslut som direktören inte har rätt att vidaredelegera. Under rubriken *koppling till andra styrande dokument* finns en hänvisning till stadsmiljöförvaltningens vidaredelegationsordning. Som tidigare nämnts har nämnden angett att såväl delegationsbeslut som vidaredelegationsbeslut ska anmälas till nämnden.

Utöver ett fåtal beslut som nämnden har delegerat till ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande och färdtjänstutskottet har all beslutanderätt i delegationsordningen delegerats till direktören. I vidaredelegationsordningen, som fastställdes av direktören den 1 september 2023, vidaredelegeras flertalet av de delegerade besluten till andra anställda inom förvaltningen. För varje beslutspunkt redogörs bland annat för vilken avdelning som vidaredelegeringen avser, vem som är behörig vidaredelegat (exempelvis avdelningschef eller handläggare) och eventuella särskilda villkor som ska vara uppfyllda.

4.1.3 Delegeringen och vidaredelegeringen av beslut är relativt långtgående inom flera områden

Av kommunallagen 6 kap. 38 § framgår att beslutanderätten inte får delegeras av nämnden inom vissa ärenden. Delegeringsförbudet omfattar bland annat ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Kommunallagen skiljer även på beslut (inklusive delegationsbeslut) i kommunalrättslig mening, som är möjliga att laglighetspröva, och ärendehandläggning av rent förberedande eller verkställande karaktär. Gränsdragningen är samtidigt inte alltid helt självklar. Om det under handläggningen finns utrymme att göra olika överväganden, komma fram till alternativa lösningar eller göra självständiga bedömningar handlar det dock inte om ren verkställighet. Beslutet får då inte fattas utan stöd av formell delegation från nämnden.¹

Av de allmänna reglerna i nämndens delegationsordning framgår att delegaten ansvarar för att bedöma om en viss åtgärd kräver ett politiskt beslut, oavsett om åtgärden omfattas av delegation eller inte. Vi noterar samtidigt att ett antal delegerade och vidaredelegerade beslut är relativt långtgående. På motsvarande sätt menar vi att gränsen för vad som betraktas som ren verkställighet är relativt hög inom vissa områden.

¹ Prop. 2016/17:171, s. 207.

Direktören har enligt delegationsordningen exempelvis rätt att fatta beslut om inköp (avrop, förnyade konkurrensutsättning samt upphandlingar) över två miljoner kronor, men det saknas en övre beloppsgräns. Inköp under två miljoner kronor betraktas i delegationsordningen som ren verkställighet. Även direktupphandlingar upp till direktupphandlingsgränsen i lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), som uppgår till 700 000 kronor respektive 1,2 miljoner kronor, uppges utgöra ren verkställighet. Övre beloppsgränser finns dock för de inköp som direktören har vidaredelegerat till andra anställda inom förvaltningen.

Av delegationsordningen framgår vidare att direktören får besluta att ingå och säga upp avtal och överenskommelser i annat fall än inköp och upphandling. Även här saknas uppgifter om eventuella beloppsgränser eller andra befogenhetsbegränsningar. Nämnden har även delegerat till direktören att fatta beslut om väsentliga förändringar av park, natur, skydd och annan allmän plats. Båda beslutspunkterna har därefter vidaredelegerats av direktören.

4.1.4 Stickprovsgranskning

Vi har tagit stickprov på totalt 26 delegationsbeslut (inklusive vidaredelegationsbeslut) som har fattats under 2023, inom ramen för ett flertal beslutsområden. Stickprovsgranskningen visar att besluten i huvudsak har upprättats i enlighet med nämndens delegationsbestämmelser. Vi noterar däremot att cirka hälften av besluten inte har anmälts till nämndens nästkommande sammanträde, i enlighet med delegationsordningen.

Ett flertal granskade beslut har inte heller kunnat urskiljas särskilt i återrapporteringen till nämnden. Detta eftersom återrapporteringen inom vissa beslutsområden sker på en aggregerad nivå. Det totala antalet beslut som har fattats framgår, men enskilda beslut kan alltså inte utläsas. Även för delegerade beslutsområden där det fattas ett relativt stort antal beslut varje månad noterar vi att det varierar hur pass detaljerat enskilda beslut återrapporteras till nämnden.

4.2 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden delvis har säkerställt att hanteringen av delegationsbeslut sker i enlighet med kommunallagen, nämndens delegationsbestämmelser samt med tillräcklig intern kontroll. Följande brister och förbättringsområden har identifierats i granskningen:

- Den beslutanderätt som nämnden har delegerat är enligt vår bedömning relativt långtgående inom vissa områden. Det gäller exempelvis direktörens inköpsdelegation, som saknar en övre beloppsgräns, och delegation att ingå och säga upp avtal och överenskommelser i annat fall än inköp och upphandling.

- Vi bedömer att det är tveksamt om nämnden har rätt att delegera beslut om väsentlig förändring av park, natur, skydd och annan allmän plats. Det kan finnas en risk att delegeringen bryter mot delegeringsförbuden i kommunallagen. Nämnden får inte delegera beslutanderätten i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
- I delegationsordningen och vidaredelegationsordningen omnämns ett antal åtgärder som uppges utgöra ren verkställighet, och därmed inte innebär beslut i kommunalrättslig mening. Vi bedömer att det är tveksamt om några av de aktuella åtgärderna kan anses utgöra ren verkställighet, exempelvis direktupphandlingar upp till direktupphandlingsgränsen på 700 000 kronor (LOU) respektive 1,2 miljoner kronor (LUF). Vi bedömer att nämnden bör se över gränsdragningen för såväl delegation som ren verkställighet.
- Stickprovsgranskningen visar att det finns avvikelser i återrapporteringen av delegations- och vidaredelegationsbeslut till nämnden. Nämnden behöver därför stärka sin kontroll och uppföljning av delegerade och vidaredelegerade beslut. Detta i syfte att säkerställa att beslut anmäls till nämndens nästkommande sammanträde, i enlighet med bestämmelserna i delegationsordningen.

Följande rekommendation lämnas till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att delegations- och vidaredelegationsbeslut anmäls till nämnden i enlighet med delegationsordningen.

Nämnden rekommenderas att fastställa en övre beloppsgräns för förvaltningsdirektörens inköpsdelegation.

5 Granskning av räkenskaper

En del av Stadsrevisionens granskning består av att granska och bedöma om stadens räkenskaper är rättvisande. Räkenskapsgranskningen genomförs av upp-handlade revisionsföretag.

Den 1 januari 2023 trädde *Standard för kommunal räkenskapsrevision* i kraft.² Standarden som innefattas i god revisionssed reglerar hur granskning av räkenskaper ska genomföras och omfattar alla kommuner och regioner.

Tillämpningen av den nya standarden innebär att revisionsansatsen skiljer sig från tidigare år. Från och med 2023 tar granskningen av delårs- och årsredovisning samt intern kontroll (väsentliga processer) sin utgångspunkt i stadens räkenskaper i stället för, att som tidigare, bygga nerifrån och upp utifrån nämndernas redovisning. Revisionsansatsen, som bygger på väsentlighetsbedömningar utifrån ett övergripande kommunperspektiv, innebär att vissa nämnder kan beröras mindre av den årliga räkenskapsgranskningen jämfört med tidigare. Andra kan beröras mer.

5.1 Granskningsresultat

Stadsmiljönämnden omfattades av granskningen av intern kontroll i två processer: intäktprocessen och inköp av huvudverksamhet.

Inga väsentliga iakttagelser som berör nämnden har rapporterats i granskningen av Göteborgs stads räkenskaper 2023.

² *Standard för kommunal räkenskapsrevision* är framtagen och beslutad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).