

Yttrande (M), (L), (C), (KD)

2020-01-27 2.2.2

Yttrande angående - Redovisning av uppdraget att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden

Yttrandet

Det har under en längre tid funnits ett behov av stärkt samordning avseende stadens renhållning och snöröjning, vars ansvar idag är uppdelad på flera olika nämnder. Därför vill vi att dessa områden särskilt ses över vid den framtida facknämndsöversynen.

Tjänsteutlåtandet lyfter flera bra tänkbara scenarier och problem som kan uppstå vid omstrukturering. Detta underlag kommer vara till stor nytta vid det interna arbetet kopplat till omorganisering av facknämnderna. Med det sagt ser vi i Alliansen att det är viktigt att beakta underlaget i tjänsteutlåtandet vid vidare hantering av facknämndsöversynen.

Yrkande
2021-01-21



Ärende 2.2.2

Yrkande – Redovisning av uppdraget att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

- 1) Park- och naturförvaltningen rekommenderas att få ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden i enlighet med Göteborgsförslag 3122.

Yrkandet

Det har länge funnits ett utbrett missnöje i Göteborg om hur städning och snöröjning har skötts. Det har varit debattartiklar, anmälningar till kontaktcenter samt ett Göteborgsförslag om att skapa en organisation för städning. Detta Göteborgsförslag 3122 bifölls på KS 2020-09-02 (§ 711 1067/20).

Tjänsteutlåtandet från stadsledningskontoret har utrett hur en organisation med ett samlat ansvar för städning och snöröjning under en nämnd skulle kunna se ut. Det finns dock ingen rekommendation vilken nämnd som skulle vara lämplig för detta ansvar.

På Park- och naturnämndens sammanträde 2020-10-19 redovisades hur göteborgsförslaget knyter an till stadens aktuella facknämndsöversyn. Förvaltningen informerade även om det pågående arbetet med anledning av förslaget (§ 173 0102/20).

Sverigedemokraterna har uppfattningen att Park- och naturförvaltningen delar problembeskrivningen att det är för många inblandade konsulter, bolag och förvaltningar när det gäller städning och snöröjning. Det blir svårt att få en överblick. Det blir svårt att styra. Resultatet blir brister i städning och snöröjning.

Slutsatsen blir att man bör ta ett beslut att Park- och naturnämnden ska få det samlade ansvaret för städning och snöröjning i staden. Detta beslut bör tas snarast.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-01-04

Diarienummer 1067/20

Handläggare

Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 46

E-post: mats.odhagen@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdraget att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsens uppdrag 2020-09-02 § 711 till stadsledningskontoret att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2020-09-02 § 711 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden. Syftet är att stärka förutsättningarna för en framtida omorganisation mot bakgrund av facknämndsutredningen.

I handläggningen av ärendet har stadsledningskontoret inhämtat underlag och genomfört intervjuer med tjänstepersoner från flera förvaltningar och bolag som har ett ansvar för utförande för städning och snöröjning i olika omfattning och på olika typer av ytor.

I stadsledningskontorets återredovisning av uppdraget redogörs för aktuell styrning och tidigare ärenden gällande städning och snöröjning i staden, nuvarande ansvarsfördelning och arbetssätt samt ett antal principiella frågeställningar som kräver ställningstaganden inför eller i anslutning till en eventuell organisationsförändring.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Uppdraget från kommunstyrelsen syftar till att stärka förutsättningarna för en framtida omorganisation mot bakgrund av den tidigare genomförda utredningen kring facknämndernas organisation. Innehållet i tjänsteutlåtandet är därför utformat med utgångspunkt från att det ska kunna vara ett underlag för kommande uppdrag gällande facknämndernas organisation, snarare än att i detta skede lämna förslag till organisationsförändring. Stadsledningskontoret behöver återkomma med en närmare analys av ekonomiska konsekvenser i kommande underlag, vid ett eventuellt ställningstagande om att gå vidare med ett genomförande i någon form.

En organisationsförändring innebär ekonomiska konsekvenser även om den enbart utgår från en omfördelning av nuvarande resurser inom befintliga nämnder. Om den därutöver innebär ökade ambitionsnivåer eller utökade uppdrag tillkommer ytterligare kostnader utöver de som direkt kan hänföras till ett genomförande. En förändring som innebär att

ansvar samlas på färre parter kan också medföra vissa stordriftsfördelar. Utifrån erfarenheter från tidigare organisationsförändringar i staden kan dock konstateras att dessa fördelar tenderar att övervärderas sett till hur stora kostnadsbesparingar de för med sig.

En utav de principiella ställningstaganden som stadsledningskontoret lyfter fram i ärendet berör frågan om ett utökat uppdrag för kommunen i förhållande till fastighetsinnehavare i staden. I sammanhanget refereras till kalkyler som togs fram för ett antal år sedan. Om ett kommande uppdrag kring facknämndernas organisation skulle inkludera frågan om ett utökat uppdrag för staden relativt fastighetsinnehavarnas ansvar behöver dessa kalkyler förnyas. Utöver förändringar beträffande prisläge är det rimligt att tillkommande ytor i och med stadens expansion innebär förändrade förutsättningar som måste tas med i beräkningen.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Nedskräpning på gator och torg, i parker samt i skog och mark utgör ett hållbarhetsproblem på flera olika sätt, bland annat då djur och människor riskerar att skadas av skräpet. En effektiv hantering av städning av de ytor i staden som kommunen ansvarar för bidrar därmed till att minska denna negativa påverkan.

Även den ansvarsmässiga fördelningen av snöröjning kan innebära en miljöpåverkan, särskilt om staden skulle ta över ansvar som enligt nuvarande ordning ligger på fastighetsinnehavare. Om det innebär att snö behöver fraktas bort i större omfattning än tidigare kan det medföra negativ miljöpåverkan. Samtidigt bedöms avsmältning av snö på särskilda upplagsplatser vara bättre än avsmältning i gaturummet, vilket skulle ge positiva effekter. En mer samlad hantering skulle eventuellt kunna medverka till en mer effektiv användning av maskiner och annan utrustning vilket också skulle kunna medföra miljövinster.

Frågan om nedskräpning utgör även ett hållbarhetsproblem utifrån en social dimension. Skräpiga miljöer upplevs ofta som otrygga och kan leda till ytterligare nedskräpning och skadegörelse.

I flera avseende har frågan kring organisation en begränsad betydelse för hur väl perspektiven blir omhändertagna inom berörda verksamheter. Den utgör snarare en av flera förutsättningar som den mer direkta styrningen behöver förhålla sig till. Exempel på mer direkt styrningen i detta sammanhang kan vara mål eller uppdrag i budgetar, olika typer av program och planer, arbetssätt och rutiner och så vidare.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-09-02 § 711

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2020-09-02 § 711 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden. I detta tjänsteutlåtande återredovisas uppdraget med förslaget att uppdraget förklaras fullgjort.

Beskrivning av ärendet

Ärendet för behandling var Göteborgsförslag nr 3122 (Skapa EN organisation med totalansvar för stadsrenhållningen) och kommunstyrelsen beslutade enligt yrkande från Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet, Socialdemokraterna och Demokraterna.

1. Kommunstyrelsen antecknar Göteborgsförslag nr 3122 som bereds vidare med följande beslutssatser
2. Stadsledningskontoret ska tillsammans med andra relevanta nämnder och bolag utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden. Utredningen ska inventera stadens avtal med entreprenörer och översiktligt granska samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag. Syftet är att stärka förutsättningarna för en framtida omorganisation mot bakgrund av facknämndsutredningen.
3. Utredningen ska senast återrapporteras i januari 2021.

Ansvar för städning och snöröjning har tidigare berörts inom ett antal ärenden och utredningar under den senaste tioårsperioden, däribland utredningen av facknämndsorganisationen. En kortare beskrivning av förslag och politiska ställningstaganden som gjordes i anslutning till dessa ärenden återfinns nedan under särskild rubrik.

Utgångspunkter och arbetsmetoder

Uppdraget avser ansvaret för städning och snöröjning i staden vilket berör flera nämnder och styrelser. Stadsledningskontoret har i första hand valt att utgå från kommunens ansvar när det gäller renhållning av gator, torg, parker, naturområden och andra allmänna platser enligt lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (gaturenhållningslagen). Att hantera nedskräpning och snöröjning på dessa ytor är huvudsakligen ett ansvar för trafiknämnden samt park- och naturnämnden. Även fastighetsnämnden har ett ansvar för förvaltning av ytor som allmänheten har tillträde eller insyn till. Fastighetsnämnden ansvarar också för förvaltning av vissa byggnader, exempelvis kontorsbyggnader och lokaler för kommersiell verksamhet. I detta avseende har nämnden ett motsvarande ansvar som vilken annan fastighetsägare som helst.

Ytterligare ett antal av stadens nämnder ansvarar för anläggningar eller byggnader där fastighetsnämnden är formell markägare, men där skötsel inklusive städning och snöröjning har överlåtits till respektive nämnd. Rollen som fastighetsinnehavare finns också bland flera av stadens bolag varför ett antal, med lite skiftande uppdrag, har hörts i anslutning till utredningen (se punktlista på nästa sida).

Uppdraget från kommunstyrelsen omfattar enbart insatser i fråga om städning och snöröjning. Samtidigt utgör dessa frågor i regel en del av ett bredare förvaltande uppdrag när det gäller mark och anläggningar inom respektive nämnd/styrelse. Även om övriga delar i ett förvaltande uppdrag inte omedelbart ingår i uppdraget är det viktigt att inom ramen för utredning tydliggöra samband mellan delarna och konsekvenser av att hantera

dem separat. Däremot omfattar inte utredningen miljö- och klimatnämndens tillsynsansvar för nedskräpning på allmän plats eller hanteringen av det hushållsavfall eller annat avfall som kommunen ansvarar för som regleras i miljöbalken.

För omhändertagande av uppdraget enligt ovanstående utgångspunkter har stadsledningskontoret tagit del av dokumentation av olika slag samt genomfört intervjuer med tjänstepersoner från följande förvaltningar och bolag:

- trafikkontoret
- park- och naturförvaltningen
- fastighetskontoret
- lokalförvaltningen
- idrotts- och föreningsförvaltningen
- förvaltningen kretslopp och vatten
- förvaltningen för konsument och medborgarservice
- Göteborgs Stads Bostads AB
- Förvaltnings AB Göteborgslokaler
- Göteborgs Stads Parkerings AB
- GotEvent AB

Därutöver har stadsledningskontoret varit i kontakt med Stockholm stad och Malmö stad i syfte att kunna redogöra för hur motsvarande ansvar är fördelat inom dessa kommuner.

Av kommunstyrelsens beslut framgår att syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för en framtida omorganisation mot bakgrund av facknämndsutredningen. Med anledning därav kommer stadsledningskontoret inom ramen för föreliggande ärenden i första hand redogöra för ett nuläge samt relevanta gränssnitt och beroenden. Innehållet i tjänsteutlåtandet syftar därmed till att utgöra ett underlag för kommande uppdrag gällande facknämndernas organisation, snarare än att i detta skede lämna förslag till organisationsförändring enbart gällande ansvaret för städning och snöröjning.

Styrning gällande nedskräpning och snöröjning

Med utgångspunkt i uppdraget är det i första hand styrning som reglerar kommunens ansvar, gränstragning mellan kommunen och andra parter samt ansvarsfördelningen mellan kommunens olika verksamheter som återges i detta avsnitt.

Därutöver finns lagar och förordningar som avser nedskräpningsfrågan som sådan. Exempelvis handlar det om miljöbalkens förbud mot nedskräpning, allmänt kring avfallsinnehavarens ansvar och straffbestämmelser inom området. Det finns också olika kvalitetsmål gällande nedskräpning på såväl nationell, regional och kommunal nivå. Utöver att redogöra för ett antal mål som fullmäktige har fastställt inom området återges här inte den samlade nationella styrningen när det gäller frågan om nedskräpning. För en sådan redogörelse hänvisas till Naturvårdsverket skrift ”Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – vägledning för kommuner” (Rapport 6551, april 2013).

Lagbestämmelser

När det gäller frågan om vilket ansvar kommunen har för städning och snöröjning regleras detta i första hand i gatuhållningslagen. Enligt 2 § omfattar kommunens ansvar för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder de gator, torg, parker och

andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman. Fastighetsinnehavare har motsvarande ansvar för områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och används för allmän trafik. Ett undantag från fastighetsinnehavares ansvar är områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § plan- och bygglagen.

Kommunen kan ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra gatuhållning eller snöröjning av gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

Kommunen kan också bli ansvarig att återställa andra platser utomhus där allmänheten får färdas fritt då det inte framgår av lag, annan författning eller särskilda föreskrifter att denna skyldighet skall fullgöras av någon annan. Detta kan exempelvis gälla för skog och stränder som allmänheten har tillträde till enligt allemansrätten.

Kommunfullmäktiges styrning inom området

Med stöd i gatuhållningslagen har kommunfullmäktige meddelat lokala föreskrifter för gatuhållning i Göteborgs kommun. Där anges att fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan, där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska utföra de åtgärder som kommunen svarar för enligt gatuhållningslagen 2 § när det gäller gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

Åtgärderna innefattar bland annat sopning, bortförande av nedskräpande föremål, snöröjning och liknande åtgärder på gångbana eller annat utrymme för gångtrafiken upp till tio meter utanför fastigheten. De lokala föreskrifterna innebär att fastighetsinnehavare har ett stort ansvar för gatuhållningen på ytor som annars kommunen enligt gatuhållningslagen ansvarar för. Samtidigt är staden själv en stor fastighetsägare och ansvarar därmed också för utförandet enligt föreskrifterna, bland annat genom fastighetsnämnden och bolagen inom underkoncernerna bostäder och lokaler.

När det gäller frågan kring nedskräpning finns målsättningar i Göteborgs Stads Avfallsplan för 2021–2030 som kommunfullmäktige fastställde vid sitt sammanträde 2020-12-10. Planen är regional i bemärkelsen att den tagits fram gemensamt av kommunerna i Göteborgsregionen (GR). Kretslopp och vattennämnden har därtill tagit fram en lokal bilaga för Göteborgs Stad som tydliggör ansvarsfördelningen i staden samt hur arbetet ska organiseras.

Planen innehåller följande två mål beträffande nedskräpning:

- kommunen ska säkerställa att kustlinjen städas regelbundet och
- skräp på marken ska minska med 50 procent

Följande tre åtgärder har sedan identifierats med syfte bidra till måluppfyllelse:

- Tydliggöra ansvarsfördelning och budget för städning i naturområden och längs kusten i respektive kommun
- Engagera skolelever, idrottsföreningar, båtägare, båthamnar, företag och allmänheten i städaktiviteter

- Informera och kommunicera med allmänheten om skräpets farlighet, miljöpåverkan och kostnader för nedskräpning

I den lokala bilagan beskriver nämnden tänkt process för Göteborgs Stad och fördelning av ansvar mellan stadens verksamheter. Här är park- och naturnämnden och trafiknämnden angivna som ansvariga parter för båda målen, även när det gäller att samordna uppföljningen. När det gäller målet kring nedskräpning har flera av stadens verksamheter ett ansvar att aktivt delta och ta fram åtgärder och aktiviteter, däribland de allmännyttiga bostadsbolagen inom Förvaltnings AB Framtiden, idrott och föreningsnämnden, kulturnämnden och Got Event AB.

En annan central del i styrningen utgörs av de uppdrag och uppgifter som kommunfullmäktige fastställt i reglementen eller ägardirektiv.

Tidigare ärenden och utredningar

Frågor kring ansvarsfördelning och organisering när det gäller stadens verksamheters hantering av nedskräpning och snöröjning har berörts i flera ärenden och utredningar genom åren. I detta avsnitt redogör stadsledningskontoret för de som varit föremål för politisk behandling under de senaste tio åren, med en tyngdpunkt på det i tid mest närliggande förslaget till förändrad ansvarsfördelning som överlämnades i anslutning till den så kallade facknämndsutredningen.

Överföring av verksamheter till park- och naturnämnden

Kommunfullmäktige beslutade 2010-11-04 § 21 att föra över huvuddelen av verksamheterna inom affärsområde Entreprenad respektive Parkering hos Göteborgs Gatu AB till park- och naturnämnden per årsskiftet 2010/2011.

Bakgrunden var bland annat ett antal aviserade förändringar i konkurrenslagstiftningen samt införandet av de så kallade Teckalkriterierna i lagen om offentlig upphandling (LOU). Att föra över verksamheten till park- och naturnämnden var också ett uttryck för en ambition att samordna skötseln av stadens ”svarta” och ”gröna” ytor vilket även innefattar vinterväghållning och mindre omfattande entreprenadarbeten inom i första hand trafiknämndens ansvarsområde. I detta ingick att behålla en särskild beredskapsstyrka för centrala staden som Göteborgs Gatu AB i praktiken vid denna tid organiserade och tillhandahöll.

Dessa båda enheters omsättning under år 2009 uppgick sammantaget till närmare 190 mnkr varav drygt tre fjärdedelar utgjordes av försäljning till stadens förvaltningar, med trafikkontoret som största beställare. Av resterande omsättning utgjorde omkring 10 procent försäljning till andra kommunala bolag inom Göteborgs Stad och cirka 14 procent extern försäljning, dvs privata bolag eller andra kommuner.

I ärendet berörs också frågan om omfattning och inriktning av stadens egen-regi-verksamhet inom skötsel och entreprenad. Kommunfullmäktiges beslut innebar ett uppdrag till park- och naturnämnden – att i nära samverkan med berörda nämnder utarbeta förslag till ny organisation inom skötsel. Av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att en utgångspunkt i detta uppdrag bör vara att den externa försäljningen som verksamheten haft i inom ramen för Göteborgs Gatu AB fullt ut ska ersättas av utökad försäljning till stadens nämnder samt minskad extern upphandling hos

park- och naturnämnden. Vidare framgår att nämnden bör identifiera och pröva om det finns ytterligare volymer som är lämpliga att lägga in i en egen-regi-verksamhet.

Samlat väghållningsansvar för gaturenhållningen i Göteborg

Enligt kommunstyrelsens beslut 2011-04-06 fick stadsledningskontoret i uppdrag att i nära samverkan med trafikkontoret och park- och naturförvaltningen genomföra en utredning. Uppdraget omfattade bland annat att utreda konsekvenserna för Göteborgs Stad av tillämpningen av en modell med ett samlat väghållningsansvar enligt gällande lag. I praktisk tillämpning skulle det innebära att staden tar över det ansvar som fastighetsägarna har idag för barmarksrenhållning och snöröjning på gångbanor och ytor närmast fastigheten. Uppdraget innebar också stadsledningskontoret skulle utreda förutsättningarna för en effektivare kommunal organisation i syfte att öka kvaliteten.

I en första återredovisning av ärendet föreslog stadsledningskontoret att trafiknämnden skulle ges i uppdrag att utarbeta ett detaljerat förslag till organisering och kostnadsbedömning av ett eventuellt utökat kommunalt ansvar samt att utarbeta nya lokala föreskrifter. Detta skulle ske i nära samverkan med park- och naturnämnden, miljö- och klimatnämnden, övriga berörda nämnder och bolag samt med företrädare för fastighetsägarna. Trafiknämndens redovisning skulle därefter utgöra underlag i den fortsatta politiska beredningen av ärendet. Kommunfullmäktige beslutade 2012-09-06 §17 i enlighet med ovan angivna förslag.

Åtterrapporeringen av uppdrag till trafiknämnden behandlades i kommunfullmäktige 2013-04-25 § 21 och förklarades därmed fullgjort. Därutöver innebar beslutet inte något ställningstagande om att gå vidare med ett genomförande i något avseende.

Ett övertagande av fastighetsägarnas ansvar för barmarksrenhållning och snöröjning beräknades vid denna tidpunkt innebära en årlig tillkommande kostnad för staden på 41-67 mnkr. Beräkningen utgick från att tillkommande ytor skulle ha motsvarande nivå på utförandet som liknande ytor inom trafiknämndens dåvarande ansvar. Kostnaden redovisades som ett intervall för att åskådliggöra den variation som uppstår till följd av mer eller mindre snörika vintrar.

Trafikkontoret dåvarande vinter- och barmarksunderhåll omfattade ca 445 000 m² trottoarer, gångbanor och trappor. Ett övertagande av fastighetsägaransvaret beräknades innebära att nämnden skulle tillföras ca 1 550 000 m² av motsvarande ytor. På en stor del av dessa var det redan någon av stadens förvaltningar eller bolag som svarade för barmarks- och vinterväghållning enligt fastighetsägaransvaret, som exempelvis park- och naturnämnden, lokalnämnden, Förvaltnings AB Framtiden med flera.

När det gällde den andra delen av uppdraget - att utreda förutsättningarna för en effektivare kommunal organisation – redogjordes i ärendet för ett arbetssätt med samordnad upphandling. Detta innebar att trafiknämnden, fastighetsnämnden, park- och naturnämnden samt lokalnämnden genomförde samordnad upphandling av i princip all barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel. En beställarfunktion som avsåg stödja detta arbetssätt skulle vara full ut genomförd från och med 2013 och medverka med förutsättningar för en utförarorganisation med:

- Sammanhållen skötsel inom klart avgränsade geografiska områden.
- Tydligt områdesansvar för anlitate utförare.

- Upphandling i konkurrens där 12 av totalt 21 distrikt upphandlas externt vilket skulle göra det möjligt att jämföra olika externa utförare samt den verksamhet som utfördes i egen regi.
- Egen-regi-verksamheten hos Park- och naturnämnden, som omfattade 9 av 21 distrikt, bedömdes ha en tillräcklig volym för att vara konkurrenskraftig.

Trafikkontoret gjorde bedömningen att dåvarande organisation av barmarks- och vinterväghållning fungerade bra och föreslog att den skulle bibehållas. Även stadsledningskontorets gjorde värderingen att den då nyligen etablerade beställar- och utförarorganisationen skapade optimal nytta för staden och att en utvärdering borde göras innan eventuella initiativ tas till en ny organisering.

Utredning av stadens facknämndsorganisation

Det senaste i raden av uppdrag där ansvaret för städning och snöröjning berörs är utredningen av facknämndernas organisation. Stadsledningskontorets samlade förslag till förändrad organisation återfinns i underlaget till kommunfullmäktiges beslut 2018-03-22 § 15. I samband med kommunstyrelsens behandling av förslaget fick stadsledningskontoret i uppdrag att fortsatt utreda och klargöra förutsättningar för vissa delar av det. Kommunstyrelsen fastställde tidplan och inriktning för den fortsatta utredningen vid sitt sammanträde 2018-06-20, § 618. Två utav delutredningarna som sedan genomfördes avsåg bland annat förvaltning av olika typer av mark/ytor/anläggningar med beröring på städning och snöröjning. Dessa delutredningar rapporterades samlat och återfinns i underlaget till kommunfullmäktiges beslut 2019-03-28 § 15.

En del av det samlade förslaget, som kommunfullmäktige behandlade i mars 2018, handlade om att inrätta fyra nya nämnder. Sammantaget skulle dessa nämnder ha ansvar som i stadens befintliga organisation är fördelat på följande fem nämnder: byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, lokalnämnden, park- och naturnämnden samt trafiknämnden. Ett beslut enligt förslaget hade inneburit att dessa fem befintliga nämnder upphört.

Alla de fyra nya nämnderna hade ansvar inom stadsutvecklingsområdet. Tillsammans med ett förslag om att inrätta en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen bildade dessa fyra nya nämnder en helhet. En utav nämnderna föreslogs ha ett ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark. Sammanfattat skulle följande vara en del av nämndens ansvar:

- att anlägga, förvalta och utveckla stadens offentliga rum
- att tillgodose transportbehovet hos boende, besökare och näringsliv
- att ansvara för att Göteborg ska vara en ren, snygg och trygg stad att vistas i

Förvaltnings- och underhållsuppdraget inom trafiknämnden, park- och naturnämnden samt motsvarande uppdrag gällande mark inom fastighetsnämnden skulle på detta sätt samlas inom en nämnds ansvar. I detta ingår ansvaret för den typ av tillsyn och skötsel som städning och snöröjning är en del utav. Utöver att förvalta och underhålla befintliga anläggningar och ytor var tanken att nämnden också skulle ansvara för nyanläggning inom sitt verksamhetsområde.

Följande var de huvudsakliga motiven bakom att på detta sätt samla en större del av förvaltningen av mark inom *en* nämnd:

- Bättre förutsättningar till ett helhetsgrepp i förvaltning och underhåll av hela det offentliga rummet
- Ökad transparens och förbättrade förutsättningar för en samlad politisk styrning inom området
- Bör kunna ge samordningsvinster som kan medverka till ökad effektivitet
- Förstärker möjligheterna till en samlad investeringsberedning för åtgärder i det offentliga rummet

En tydlig begränsning med detta sätt fördela ansvar är att det uppstår organisatoriskt gränssnitt gentemot den övergripande planeringen som ger förutsättningarna för vad som ska genomföras och sedan förvaltas. Ett annat gränssnitt som prövades i utredningen var att ansvaret för att bygga och anlägga nytt inom verksamhetsområdet skulle fördelas till en annan nämnd. I slutändan bedömde dock stadsledningskontoret att detta uppdrag bör hållas samman med uppdraget att förvalta och underhålla.

Ett alternativ till organisationsalternativet som beskrivs ovan var att även inkludera den markförvaltning som ligger på kretslopp och vattennämnden, idrotts- och föreningsnämnden samt lokalnämnden. Lokalnämndens ansvar för markförvaltning är av betydande omfattning medan de båda andra nämndernas ansvar gällande marktytor är avsevärt mycket mindre.

Då omfattningen på förvaltning av marktytor inom idrotts- och föreningsnämndens samt kretslopp och vattennämndens ansvarsområde är begränsade bedömdes fördelarna vara marginella i förhållande till de nackdelar en sådan ordning medför. För kretslopp och vattennämnden kompliceras frågan ytterligare av att de marktytor som nämnden förvaltar ibland utgör skyddsobjekt och omgärdas av särskilda regler kring tillträde. Nämndens kostnader finansieras dessutom i det allra närmaste helt och hållet av taxekollektivet och att sammanföra verksamheten med annan som är skattefinansierade kan också innebära utmaningar.

Att inte heller lokalnämndens förvaltande uppdrag inkluderades kom sig av att den mark som nämnden ansvarar för är tätt kopplad till de byggnader som nämnden också ansvarar för. Det handlar främst om skol- och förskolegårdar och ytor kring olika former av boenden. Förvaltningen av dessa marktytor är många gånger tekniskt nära länkad till förvaltningen av själva byggnaden. Dessutom bedömdes en uppdelning av förvaltaransvaret innebära negativa konsekvenser för de verksamhetsdrivande nämnderna i fråga om fler kontaktytor om exempelvis skollokaler och skolgårdar förvaltades av olika nämnder.

Nuvarande ansvarsfördelning och arbetssätt

Trafiknämnden förvaltar kommunens ban- och väganläggningar och i egenskap av stadens ban-, gatu- och väghållningsmyndighet ansvarar trafiknämnden för gatuhållningen av allmänna platser som åligger kommunen enligt gatuhållningslagen, med den begränsning som följer av stadens lokala föreskrifter inom området. Av dessa framgår bland annat att fastighetsinnehavare ska utföra vissa åtgärder som annars åvilar kommunen (se ovan sidan 5). I nämndens reglemente anges även en begränsning i den mån kommunfullmäktige väljer att tilldela uppgifter inom området till någon annan nämnd, vilket är aktuellt gällande park- och naturnämnden.

Park- och naturnämnden ansvarar för vissa typer av allmänna platser inom ramen för sitt förvaltande uppdrag av stadens park- och naturområden. Detta omfattar exempelvis torgytor utan trafik, friluftsanläggningar, lek- och badplatser samt stadens vattendrag. Därutöver ansvarar nämnden för skötseln av grönytor, planteringar och liknande som ligger inom trafikområden och gatumark där skötseln inte ankommer på trafiknämnden. Enligt kommunfullmäktiges beslut 2017-03-16 § 12 har park- och naturnämnden under vissa förutsättningar även ett ansvar att hantera nedskräpning på andra ytor där allmänheten får färdas fritt (gaturenhållningslagens § 4).

Fastighetsnämnden har enbart i mindre utsträckning ett förvaltande ansvar för den typ av allmänna platser som avses i gaturenhållningslagen. Nämndens förvaltaruppdrag för olika markytor består till huvuddelen av ansvaret för stadens markreserv, det vill säga förvaltning och skötsel av ej upplåten mark och kommunens skogar. Nämnden förvaltar dock vissa ytor och platser som är under utbyggnad eller som har en tillfällig användning på grund av exploateringsprojekt av mer eller mindre långsiktig karaktär. Dessutom förvaltar nämnden vissa byggnader där stadens ägande av olika skäl bedömts som strategiskt, men där byggnaderna inte omedelbart passar in i övriga förvaltande nämnders uppdrag. Dessa byggnader förvaltas mer långsiktigt och kan exempelvis utgöras av kontorsbyggnader och lokaler för kommersiell verksamhet. När det gäller dessa byggnader och ytorna i anslutning till dem har nämnden motsvarande ansvar som andra fastighetsinnehavare har enligt gaturenhållningslagen och kommunfullmäktiges föreskrifter inom området.

På föregående sida redogörs kort för det ansvar för förvaltning av markytor som lokalnämnden, idrotts- och föreningsnämnden samt kretslopp och vattennämnden har i anslutning till deras respektive byggnader och anläggningar. Det är visserligen fastighetsnämnden som formellt innehar ägarrollen till kommunens fasta egendom, men i praktiken är det nämnderna som ansvarar för byggnaderna och anläggningarna som sköter markytorna inom aktuella fastighetsgränser. Ansvarsförhållandet mellan fastighetsnämnden och annan part regleras via arrendeavtal eller kommunintern markupplåtelse.

Staden är också fastighetsinnehavare genom flera av de kommunala bolagen. Utifrån lagstiftning och stadens lokala föreskrifter har dessa motsvarande ansvar för städning och snöröjning som andra fastighetsinnehavare, kommunala eller privata.

Förvaltningskartan

En arbetsgrupp med representanter från markförvaltande förvaltningar i staden har arbetat fram ett gemensamt kartverk som redovisar rådande ansvarsfördelning när det gäller markförvaltning i staden. Fastighetskontoret administrerar och uppdaterar kartan med stöd av övriga markförvaltande förvaltningar.

Syftet med förvaltningskartan är att den ska utgöra ett internt stöd som underlättar den praktiska hanteringen ute på respektive förvaltning. Den innehåller information om vilken förvaltning som har förvaltningsansvaret för olika markytor i staden. Däremot framgår det inte vem som i praktiken står för själva utförandet, exempelvis om det görs i egen regi, om det beställs av annan förvaltning inom staden eller handlas upp av externa leverantörer. Förvaltningskartan och därtill hörande handlingar och stöddokument gör heller inga anspråk på att vara juridisk heltäckande.

Kartan uppdateras löpande utifrån de förändringar av förvaltningsansvar som sker, exempelvis i samband med ombyggnationer, då nya detaljplaner vinner laga kraft eller vid försäljning/förvärv av mark.

Samordnade skötselentreprenader

Sedan ett antal år genomförs samordnade upphandlingar av barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel där trafiknämnden, park- och naturnämnden, fastighetsnämnden, lokalnämnden, kretslopp och vattennämnden samt Göteborgs Stads Parkerings AB (P-bolaget) deltar.

Numera sker upphandlingen med utgångspunkt i sju geografiska områden: Torslanda, Norra Hisingen, Angered, Kortedala-Bergsjön, Älvsborg, Tynnered och Askim. Samordningen innebär att förvaltningar/bolag inom respektive område beställer utförande av samma entreprenör. Upphandlingen innefattar även bygglösning för uppföljning av resultat och kvalitet när det gäller entreprenörens utförande.

Syftet med upphandlingarna är att uppnå en samordnad skötsel av de kommunala ytorna och säkerställa att medborgarna upplever staden som *en* utförare av skötsel. En del av kravställningen i upphandlingen är att entreprenören, då olika förvaltningars ytor gränsar till varandra, ska sköta dessa vid samma tillfälle. Utöver att detta bidrar till medborgarens upplevelse av "en stad" enligt ovan syftar det också till att effektivisera utförandet då entreprenören inte behöver åka till samma plats flera gånger. Vidare ska entreprenören kontinuerligt rapportera skillnader i skötselnivåer som försvårar en samordnad skötsel.

Även om arbetssättet med samordnade skötselentreprenader tillämpats en tid har organisationen som arbetar med upphandlingarna nyligen förändrats. En gemensam styrgrupp har inrättats med representation av chefer från trafikkontoret, park- och naturförvaltningen, lokalförvaltningen och fastighetskontoret. Berörda förvaltningar har också gått samman och finansierar en samordningsledare som ska hålla ihop arbetet. Ett antal arbetsgrupper med sakkunniga inom olika områden finns knutna till arbetet: processtödsgrupp, upphandlingsgrupp, utvecklingsgrupper samt en GIS-grupp (geografiska informationssystem). En del i arbetet har handlat om att skapa en struktur genom att ta fram gemensamma mallar och riktlinjer för styrning och uppföljning i entreprenadens olika delmoment.

Följande utvecklingsfrågor har identifierats som fokusområden att arbeta med under 2020 och 2021:

- Byte och utveckling av system för kartor, databaser, felanmälningar
- Utveckling och standardisering av upphandlingsprocess
- Fördjupat och systematiskt samarbete på förvaltningsnivå och bygglösningnivå
- Utveckling av samordningsrollen för ökad effektivitet och kvalitetssäkring
- Utveckling av beställarrollen och relationen till entreprenörer

I tabellen nedan redovisas hur mycket respektive verksamhet beställer inom ramen för de samordnade skötselentreprenaderna. Uppgifterna för respektive år summerar fasta kostnader enligt betalplan för grönyte- och barmarksskötsel samt vinterväghållning inom samtliga sju avtalsområden inklusive under året gjorda tilläggsbeställningar.

<i>mnkr</i>	2018	2019	2020
Trafiknämnden	29,8	25,8	27,0
Park- och naturnämnden	18,2	17,6	23,9
Fastighetsnämnden	3,7	4,6	4,7
Lokalnämnden	25,0	27,9	30,0
Kretslopp och vattennämnden	0,4	0,6	0,4
Göteborgs Stads Parkerings AB	0,4	0,9	0,5
Totalt	77,5	77,4	86,5

De fasta kostnaderna enligt betalplan är tämligen stabila över de redovisade åren och variationer är i första hand hänförliga till olika omfattning på tilläggsbeställningar, olika behov av vinterväghållning beroende på mer/mindre snörika vintrar eller tillkommande/avgående ytor för respektive nämnd eller bolag. Tilläggsbeställningar avser åtgärder som görs mer sällan och de kan exempelvis gälla återställande av en planteringsyta, extra städning, beskärningar av träd eller mindre reparationer av utrustning.

Utförande i egen regi

Barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel i de centrala delarna av staden utförs av park- och naturnämnden. Utöver de ytor som ligger inom nämndens eget ansvarsområde sker utförandet enligt beställning från olika parter. Här finns särskilda överenskommelser upprättade mellan park- och naturförvaltningen och beställande förvaltningar i staden. Beställningar från stadens bolag som Higab och P-bolaget regleras genom kommuninterna avtal och därutöver finns ett större antal mindre beställare som privata fastighetsägare, bostadsrättsföreningar med flera.

Att delar av stadens barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel sker i egen regi och omfattningen på den samma har sin bakgrund i det uppdrag som kommunfullmäktige gav till park- och naturnämnden i samband med överföringen av verksamheter från Göteborgs Gatu AB (se ovan sidan 6). Uppgifterna i tabellen nedan avser respektive verksamhets samlade beställning inklusive vinterväghållning.

<i>mnkr</i>	2018	2019	Prognos 2020
Förvaltningar - Göteborgs Stad	140,0	151,9	134,1
Trafikkontoret	77,8	92,8	74,4
Park- och naturförvaltningen	34,6	35,1	36,1
Lokalförvaltningen	23,5	20,6	20,3
Övriga förvaltningar	4,1	3,4	3,3
Externa kunder	19,3	10,1	9,7
Externa företag	16,7	6,9	6,5
Privatpersoner/föreningar/kommuner	2,6	3,2	3,2
Bolag - Göteborgs Stad	22,7	19,6	19,2
P-bolaget	14,6	13,7	13,5
Higab	5,0	3,4	3,4

Övriga bolag	3,1	2,5	2,3
Totalt	182,0	181,7	162,9

Närmare två tredjedelar av de totala beställningarna per år utförs inom park- och naturnämndens egen regi-verksamhet. Denna verksamhet innefattar bland annat renhållning, tömning papperskorgar, skötsel av grönytor, parker, trafikmiljöer, fontänskötsel. När det gäller huvuddelen av beställd vinterväghållning samt viss gräsklippning upphandlar dock park- och naturnämnden utförandet. Av de totala beställningarna för respektive år i tabellen utgör 68,4 mnkr (2018), 75,8 mnkr (2019) och 58,6 mnkr (prognos 2020) utförande som upphandlats av park- och naturnämnden.

Nämndens upphandling av vinterväghållning utgår från en uppdelning av staden i tretton olika avtalsområden medan upphandlad gräsklippning är mer sammanhållen.

Samverkan mellan stadens nämnder och bolag

Av stadens bolag är det enbart P-bolaget som deltar i upphandlingen av de samordnade skötselentreprenaderna. Inom fyra av totalt sju avtalsområden har bolaget anläggningar för vilka skötsel beställs inom ramen för dessa gemensamma upphandlingar. Flertalet av bolagets anläggningar och ytor ligger dock inom de centrala delarna av staden och för dessa anlitas park- och naturförvaltningen som utförare av barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel. Relationen mellan P-bolaget och park- och naturförvaltningen regleras via kommuninterna avtal.

Förvaltnings AB Göteborgs Lokaler förvaltar kommersiella lokaler för butik, kontor och kommunal verksamhet ofta belägna kring stadsdelstorg. Bolaget gör egna upphandlingar för den typ av skötsel som här avses. På vissa ytor finns fastighetsgränser som kräver dialog och diskussion med närliggande förvaltare eller fastighetsägare och dessa kan antingen vara kommunala eller privata aktörer. Utöver denna typ av dialog finns det inte någon mer systematisk samverkan mellan bolaget och stadens nämnder.

Motsvarande dialoger har även Göteborgs Stads Bostads AB när det gäller och skötseln kring deras bostadsfastigheter. Annars utför bolaget såväl snöröjning som annan yttre skötsel i egen regi, med undantag för eventuella ”toppar” då entreprenörer kan tas in. I områden med större nedskräpningsproblematik har bolaget så kallade miljövårdare för att säkerställa den yttre miljön. Eftersom bolaget därmed har personal som dagligen är synliga i området får de även synpunkter på de allmänna ytorna, som förvaltningsmässigt kan hör till stadens förvaltningar eller annan fastighetsägare. Lokalt inom dessa områden har bolaget därför jobbat med att upprätta snabba kontaktvägar in till de andra förvaltningarna.

Utifrån uppdraget avseende förvaltning och drift av evenemangsarenor i staden har GotEvent AB ett mer ordinarie drifts- och skötselansvar, men också ett särskilt ansvar i anslutning till evenemang. De mer ordinarie driftsfrågorna kring skötsel och snöröjning utför bolaget i huvudsak med egen personal, även om park- och naturförvaltningen anlitas för snöröjning vid vissa enskilda objekt. Städning i anslutning till evenemang utför bolaget i huvudsak med timanställd personal och är något som regleras i avtalen med arrangörerna. I samband med stora evenemang anordnas myndighetsmöten för dialog gällande konsekvenser av arrangementet, vilka även kan inkludera andra verksamheter i staden.

Mottagande av synpunkter och felanmälningar

Synpunkter och felanmälningar när det gäller skötsel av allmänna platser eller andra ytor som kommunen förvaltar kan komma berörd förvaltning till del på olika sätt. Det kan exempelvis ske genom att medborgare tar en direkt kontakt med förvaltningen i fråga, men i första hand är det till stadens kontaktcenter som medborgare hänvisas till.

Nämnden för konsument och medborgarservice ansvarar för Göteborgs Stads Kontaktcenter och det finns en överenskommelse med trafikkontoret, fastighetskontoret samt park- och naturförvaltningen när det gäller mottagande av frågor eller synpunkter från allmänheten avseende barmarks- och vinterväghållning samt grönyteskötsel. För detta ändamål har en särskild svarsgrupp skapats och under 2019 registrerades sammantaget omkring 6 000 ärenden hos kontaktcenter. Omkring tre fjärdedelar av dessa avsåg barmarksväghållning och skötsel av grönytor medan resterande del gällde vinterväghållning och snöröjning.

När det gäller synpunkter på ytor som trafiknämnden eller park- och naturnämnden ansvarar för vidarebefordras den till berörd utförare. Antingen är detta någon av entreprenörerna som har handlats upp inom ramen för de samordnade skötselentreprenaderna eller park- och naturförvaltningen om det gäller ytor där utförandet sker i egen regi. Om frågan/synpunkter avser ytor som fastighetsnämnden ansvarar för vidarebefordras den direkt till nämndens förvaltningsbrevlåda.

Även idrotts- och föreningsnämnden har en överenskommelse med Kontaktcenter och en särskild svarsgrupp som hanterar och/eller vidarebefordrar synpunkter och frågor beträffande deras verksamheter och anläggningar. Synpunkter eller frågor gällande de ytor som lokalnämnden förvaltar inkommer i första hand från deras hyresgäster. Kretslopp och vattennämnden har i sin förvaltningsorganisation en egen kundservice kopplat till VA- och avfallsärenden. Av stadsledningskontorets kontakt med förvaltningen framgår att problematiken gällande nedskräpning i anslutning till deras anläggningar bedöms som liten och inkomna synpunkter eller klagomål kring detta är därför av mycket begränsad omfattning. Kretslopp och vattennämndens kundservice tar dock emot många synpunkter när det gäller ordningen vid stadens återvinningsstationer. Sådana synpunkter vidarebefordras till FTI (förpacknings- och tidningsinsamlingen) som ansvarar återvinningsstationerna utifrån producentansvaret för förpackningar och tidningar. Utöver att ibland upplåta mark för dessa stationer har kommunen ett tillsynsansvar via miljö- och klimatinämnden. Vidare ska det finnas ett samråd mellan kommunen och FTI och stadens part i detta är kretslopp och vattennämnden. Nämnden har därutöver ett allmänt informations- och rådgivningsansvar när det gäller VA- och avfallsfrågor i syfte att utveckla brukarnas beteende och förhållningssätt.

Det finns i dagsläget inget gemensamt systemstöd i staden för synpunktshantering. Några förvaltningar har nyligen upphandlat ärendehanteringssystem, däribland park- och naturförvaltningen. Syftet är att detta ska bidra till en enklare och mer överblickbar hantering. Kommunikationen kring ett ärende kan därmed ske samlat och inblandade parter (kontaktcenter, berörd förvaltning och upphandlad entreprenör) har gemensam tillgång till information om hanteringen. Inom de delar av staden där förvaltningar/bolag gått samman och handlat upp samordnade skötselentreprenader arbetar utföraren enligt beställning från flera kommunala verksamheter. Eftersom dessa idag använder olika system behöver upphandlade entreprenörer åtminstone arbeta i tre olika system för att hantera frågor kring synpunkter och felanmälan.

En annan försvårande omständighet när det kommer till hanteringen av synpunkter och felanmälningar hänger samman med avtalskonstruktionen. När den utgår från frekvens påverkar det möjligheten att åtgärda de felanmälningar och synpunkter som inkommer gällande skräpiga områden och miljöer. Det uppstår inte sällan en diskussion om åtgärdandet kan genomföras utanför den frekvensplanerade renhållningen och vad det i så fall medför i fråga om extra kostnader för beställaren.

Andra kommuner

Stockholms stad har en beställarorganisation där trafikkontoret ansvarar för barmarksrenhållning, vinterväghållning samt tömning av papperskorgar och rensning av dagvattenbrunnar. Trafikkontoret i Stockholms stad har delat upp staden i 11 geografiska driftområden. Till varje driftområde finns ett avtal med en entreprenör. Därutöver finns tre separata avtal, två av dessa rör trafikleder och ett av dessa rör prioriterade cykelbanor. De totalt 14 avtalen fördelar sig i dagsläget på tre olika entreprenörer. Renhållning av parktytor ansvarar respektive stadsdelsnämnd och de upprättar egna avtal gällande utförandet. Detta ställer krav på samverkan mellan trafikkontoret och stadsdelarna för att få en sammanhållen renhållning samt uppföljning utifrån de olika avtalen. Stockholms stad har ingen utförarverksamhet i egen regi.

I Stockholm löper trafiknämndens avtal per driftområde över olika perioder och vid nya upphandlingar brukar avtalen justeras något även om grundprincipen har varit konstant. Det är avtal som har hög detaljstyrning och en blandning av fast och rörlig ersättning. Det är tydligt reglerat när och hur renhållning ska gå till, och mycket bygger på renhållningsåtgärder utifrån frekvens. Trafikkontoret uppger att det i nuvarande avtal saknas en tydlig och ändamålsenlig strategi för avtalsuppföljning och ersättning kopplat till detta.

I samband med en kommande upphandling för ett driftområde ska Stockholms stad pröva en ny avtalsstruktur. Tjänsterna som handlas upp är samma som tidigare, men den nya strukturen utgår från en funktionsstyrning istället för nuvarande detaljstyrning med angivna frekvenser för olika moment eller insatser. En upphandling utifrån funktion innebär att avtalen reglerar skicket som aktuella ytor ska hålla. Det kommer i huvudsak vara rörlig ersättning med vissa garanterade volymer, och modellen är mer anpassad utifrån identifierade behov samt trafikkontorets organisation. Det kommer även innehålla ny teknik i form av signalstyrning när papperskorgar behöver tömmas för att minska onödiga transporter när behov av tömning inte finns. En ambition med ny modell är även att minska behov av tilläggsbeställningar och att etablera bättre relationer samt samverkan med leverantören, vilket också förutsätter en utvecklad beställarroll.

När det gäller felanmälningar eller klagomål har Stockholm Stad ett arbetssätt med städgarantier. Det innebär att städning, tömning av papperskorgar och klottersanering ska åtgärdas inom 24 timmar. Stockholms Stad har inte valt en ordning likt den i Göteborgs Stad, där kommunen via lokala föreskrifter för gaturenhållning har angett att fastighetsinnehavare ska utföra vissa av åtgärderna som kommunen annars svarar för enligt gaturenhållningslagen. Ansvaret för barmarksrenhållning och vinterväghållning har varit kommunens sedan 1902 då Stockholms renhållningsverk tog över ansvaret för renhållning i staden. Stockholm har inte sedan dess tagit något beslut att lägga över ansvar på fastighetsägarna.

I Malmö stad finns en beställar- och utförarkonstruktion. Tekniska nämnden är beställare och servicenämnden ansvarar för utförandet vid sidan av ett antal upphandlade entreprenörer, i dagsläget tre till antalet. Tekniska nämndens ansvar rör renhållning, drift och skötsel beträffande allmän mark. När det gäller viss kvartersmark finns det andra nämnder inom staden som har ansvaret. I likhet med Göteborgs Stad har kommunen utfärdat föreskrifter som innebär att fastighetsägare har ett ansvar för barmarks- och vinterväghållning av gångbana och annat för gångtrafiken erforderligt utrymme utanför fastigheten.

När det gäller renhållning och skötsel på allmän mark har Malmö stad delat upp staden i fyra geografiska områden. Inom området som omfattar de centrala delarna av staden utförs renhållning och skötsel i egen regi. I övriga tre geografiska områden är det privata entreprenörer. Efter politiskt beslut våren 2020 kommer all verksamhet gå över i egen regi i april 2021. Tekniska nämnden är även beställare när det gäller vinterväghållning och snöröjning och servicenämnden ansvarar för det utförande som staden gör i egen regi. För vinterväghållningen på inre- och yttre ringvägen har en privat entreprenör upphandlats och som angivits ovan har fastighetsägare ansvar för gångbanan utanför sin fastighet.

Entreprenörerna inom de geografiska områdena har ett helhetsansvar för skötsel av allmänna platser oavsett om det rör sig om parkytor, gatuytor, vattendrag eller dylikt. Avtalen är uppbyggda utifrån funktionsbeskrivningar, det vill säga att avtalet reglerar i vilket skick som ytor förväntas ha i form av skötsel och renhållning. Avtalen upphandlas av en central upphandlingsenhet där beställar- och utförarverksamheter fungerar som rådgörande funktioner vid kravställningen. I stadsledningskontorets kontakter med tjänstepersoner på Malmö stads fastighets- och gatukontor uppges att avtalen som utgår från funktionsbeskrivningar upplevs ändamålsenliga och bidrar till att såväl felanmälningar som synpunkter från allmänheten kan hanteras relativt skyndsamt.

En del av Malmö stads renhållnings- och skötselinsatser som utförs i egen regi sker ligger inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk insats. I samband med att utförandet i egen regi ska utökas kommande år finns en politisk vilja att detta också ska medföra ett utöka antal platser inom denna typ av insats.

Stadsledningskontorets bedömning

Även om nedskräpning är förbjudet på platser som allmänheten har tillträde eller insyn till hamnar stora mängder skräp på platser där det inte hör hemma. Problematiken med nedskräpning ser delvis olika ut beroende på vilka delar av staden som avses. Exempelvis är dumpning av skräp och avfall mer vanligt förekommande i utkanten av staden eller i skogspartier medan det inom stadskärnan finns andra typer av utmaningar. Där påverkas hanteringen bland annat av att många privata fastighetsägare, vid sidan av kommunen, har ett ansvar för renhållning enligt stadens lokala föreskrifter för gaturenhållning.

Stadsledningskontoret har i anslutning till genomförda intervjuer fått bekräftat att det finns svårigheter och utmaningar när det kommer till att upprätthålla en ren och städad miljö i staden. Problembeskrivningen ser delvis lite olika ut beroende på omfattning och typ av ytor som ligger inom nämndens/bolagets ansvar. Med ett uppdrag som omfattar större ytor och mer utav allmänna platser verkar svårigheter och utmaningar bli mer uppenbara än om verksamheten har ett mer begränsat uppdrag knutet till enskilda fastigheter eller anläggningar.

Av genomförda intervjuer framgår att utmaningarna ofta uppfattas ha ett samband med att ansvaret för markförvaltningen är fördelat på flera parter. Detta anges medverka till att likartade ytor inom samma område har olika skötselfrekvens och skötselnivå. Det kan delvis förklaras med att berörda parter ser på uppdraget kring renhållning och skötsel på olika sätt, vilket i sin tur kan påverka hur insatser inom området prioriteras i respektive budget. Även om utförandet har samordnats inom olika delar av stadens uppges att det finns en begränsning i hur mycket av en samlad hantering som detta kan bidra till. Då antalet beställare är det samma, och det är bara beställt arbete som utförs, kvarstår den upplevda problematiken med olika skötselfrekvens och skötselnivå. Utöver att ansvaret för markförvaltningen är fördelat på flera nämnder och styrelser inom kommunen finns andra, exempelvis privata fastighetsägare, med ansvar för renhållning och snöröjning vilket ytterligare adderar till mängden parter.

Vid några av intervjuerna uppges att avsaknad av ett gemensamt ärendehanteringssystem innebär sämre förutsättningar till en överblick och spårbarhet i hanteringen av inkomna synpunkter och felanmälningar. Tillsammans med att ansvaret för markförvaltning är fördelat på flera parter och att entreprenadavtalen i stor uträkning innebär att beställningar utgår från frekvens, försvåras möjligheten att agera på inkomna synpunkter eller felanmälningar.

Naturvårdsverket har i skriften ”Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommunerna” från 2013 pekat ut ett antal framgångsfaktorer i det strategiska arbetet för minskad nedskräpning. Att tydliggöra ansvaret för nedskräpningsfrågan och att säkerställa samarbete över förvaltningsgränserna är exempel på sådana faktorer som framhålls. Den beställar- och utförarorganisationen som finns i staden och arbetssättet med samordnade skötselentreprenader utgör en struktur för samverkan över förvaltningsgränser i staden. Därmed är inte samtliga svårigheter och utmaningar hanterade vilket även konstateras inom organisationen som praktiskt arbetar med dessa upphandlingar. Ett antal utvecklingsområden har identifierats och utgör grund för insatser för att förbättra effektivitet och ändamålsenlighet i skötseln av de kommunala ytorna.

Även om organisationsförändringar kan bidra med förbättrade förutsättningar till ökad måluppfyllelse och nytta för göteborgarna finns också andra faktorer som i sig själv eller tillsammans kan bidra därtill. Det kan exempelvis handla om förändring av arbetssätt, strukturer för ledning och styrning, organisationskultur, kompetensförsörjning och resurstilldelning. En möjlighet att värdera är således att inom ramen för befintlig organisation genomföra andra typer av förändringar.

Vid ett ställningstagande att samla ansvaret för städning och snöröjning i staden kan det ske i olika omfattning och kontext. I avsnittet nedan redogör stadsledningskontoret för några principiella vägval och därmed olika alternativ som kan övervägas i detta sammanhang.

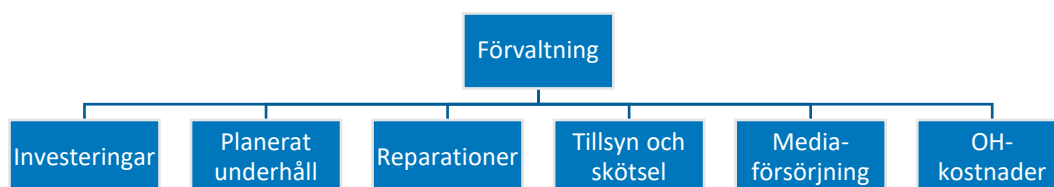
Olika alternativ till att samla ansvaret för städning och snöröjning

Ett antal principiella ställningstagande aktualiseras om ansvaret för renhållning och snöröjning i högre utsträckning ska samlas på färre parter i staden. Nedan följer tre som stadsledningskontoret bedömer vara av särskild vikt.

1. Ska uppdraget kring städning och snöröjning utifrån ett organisatoriskt perspektiv hanteras separat i förhållande till andra delar i ett förvaltande uppdrag?
2. Ansvar för renhållningen av gator, torg, parker och andra allmänna platser i staden finns huvudsakligen hos trafiknämnden och park- och naturnämnden. Ska även andra nämnders uppdrag gällande städning och snöröjning av sina respektive ytor och/eller anläggningar inkluderas?
3. Ska kommunens åtagande utvidgas så att det också omfattar det ansvar som kommunfullmäktige idag har valt att lägga på fastighetsinnehavare?

Samlat eller uppdelat ansvar för förvaltning

Städning och snöröjning utgör en del i ett bredare förvaltande uppdrag av olika ytor och anläggningar som kommunfullmäktige har fördelat till flera facknämnder i staden. De olika delarna i ett förvaltande uppdrag framgår av figuren nedan.



Utöver städning och snöröjning finns också andra delar som ingår i tillsyn och skötsel exempelvis gräsklippning, beskärning av träd och buskar, flisupptagning och ogräshantering. Den första av de principiella frågorna ovan handlar om huruvida ansvaret för städning och snöröjning kan hanteras separat i förhållande till övriga uppgifter inom tillsyn och skötsel eller övriga delar av det bredare förvaltande uppdraget. En separat hantering skulle i detta sammanhang innebära att ansvaret för städning och snöröjning helt eller delvis förläggs till en annan nämnd än den som ansvarar för övriga delar av det förvaltande uppdraget av ytan/anläggningen ifråga.

Enligt stadsledningskontoret bedömning är detta inte en lämplig väg att gå eftersom det skapar ytterligare ett gränssnitt som försvårar arbete med att medborgarna ska uppleva staden som *en* utförare av skötsel. Att ansvaret för en enskild yta fördelas på flera parter skulle även riskera medverka till lägre effektivitet i utförandet genom att skötseln delas upp på flera tillfällen med mer resor till och från ytan ifråga som följd. Motsvarande gäller även enligt stadsledningskontoret även i förhållande till andra delar i det förvaltande uppdraget. Även om reparationer, planerat underhåll och investeringar utförs mindre frekvent än tillsyn och skötsel finns det enligt stadsledningskontoret goda skäl att fortsatt hålla samman dessa uppdrag inom ett och samma nämndansvar. Inte minst när det gäller allmänna platser som gator, torg och parker handlar ett förvaltande uppdrag sammantaget om att arbeta för ett attraktivt och levande offentligt rum. I uppdraget ingår också att förvalta det offentliga rummet så att dess värde säkras. Utöver konsekvenser för effektivitet i utförandet riskerar en uppdelning av detta ansvar också bidra till otydligheter när det kommer till frågan om ansvarsutkrävande.

Stadsledningskontorets förslag i anslutning till facknämndsutredningen utgick från att samla ett antal nämnders förvaltande uppdrag inom ett nämndsansvar, men även där gjordes bedömningen att uppdragets olika beståndsdelar fortsatt skulle hållas samman. Förslaget omfattade det förvaltande uppdraget inom trafiknämnden och park- och naturnämnden samt delar av motsvarande uppdrag inom fastighetsnämnden.

Förslaget om att inrätta en nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark var en del av ett mer sammanhållet förslag gällande ansvarsfördelning inom stadsutvecklingsområdet. Det finns flera gränssnitt och beroendeförhållanden mellan de planerande nämnderna inom nuvarande organisation. Stadsledningskontoret kvarstår därför vid bedömningen att ansvaret för städning, snöröjning och andra delar i ett förvaltande uppdrag bör hanteras samlat med övriga delar av berörda nämnders uppdrag. Vid ett ställningstagande om att gå vidare med ett genomförande riskerar en mer etappvis hantering skapa inlåsnings effekter och ett mer utdraget genomförande för berörda verksamheter.

Berörda nämnder

Även den andra principiella frågan är tidigare värderad inom ramen för facknämndsutredningen. Ytor och anläggningar som i första hand avses är de som ligger inom de fastighetsgränser där respektive nämnd utifrån upplåtelse från fastighetskontoret ansvarar för skötsel av markytorna. Till detta följer i regel även ett skötselansvar för gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Detta motsvarar ytorna som ligger inom varje fastighetsinnehavares ansvar och dessa behandlas nedan i anslutning till den tredje principiella frågan. Berörda nämnder är fastighetsnämnden, lokalnämnden, idrotts- och föreningsnämnden samt kretslopp och vattennämnden.

Utöver delar av fastighetsnämndens förvaltande uppdrag bedömde stadsledningskontoret inte att övriga berörda nämnders ytor skulle ingå i uppdraget för nämnden med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark. Markytorna som idrotts- och föreningsnämndens samt kretslopp och vattennämnden ansvarar för, utöver den som krävs för deras respektive anläggningar, är begränsade. Skötseln av deras ytor och anläggningar kan många gånger ställa krav på annan kompetens, utrustning samt skötselfrekvens i förhållande till annan barmarks- och vinterväghållning. I kretslopp och vattennämndens fall är flera av deras anläggningar dessutom klassade som skyddsobjekt och omgärdas av särskilda regler kring tillträde. Bedömningen att inte inkludera lokalnämndens markförvaltande uppdrag grundade sig på den nära kopplingen till nämndens förvaltning av verksamhetslokaler och möjlighet att ha ett samlat ansvar i förhållande till de verksamhetsdrivande nämnderna.

Ett utökat kommunalt ansvar

Den tredje principiella frågan har tidigare prövats inom ramen för ärendet gällande ett samlat väghållningsansvar för gatuhållningen som finns redogjort för ovan på sidan 7. De beräkningar som då gjordes beträffande tillkommande ytor och kostnader behöver uppdateras, men uppgifterna från 2012/2013 kan ändå ge en fingervisning kring tillkommande ytor och kostnader om kommunen skulle ta över det ansvar som kommunfullmäktige idag har valt att lägga på fastighetsinnehavare. Tilläggas bör dock att ytorna och kostnaderna förknippade med skötseln av dessa inte är uppdelade på ett sätt som gör det möjligt att läsa ut hur stor andel som hanteras av kommunens förvaltningar och bolag och vilka som sköts av andra fastighetsinnehavare.

Alternativet där staden tar över ansvaret för den barmarks- och vinterväghållningen som annars ålagts fastighetsinnehavare bedömdes bland annat innebära bättre förutsättningar till ett mer effektivt genomförande med en jämnare och bättre standard. Samtidigt skulle det innebära ökade kostnader för staden, högt ställda förväntningar hos medborgarna som kan vara svåra att leva upp till samt vissa gränsdragningsproblem, exempelvis beträffande omhändertagande av snö och is från tak.

I ärendet förs också ett resonemang kring möjligheten att successivt över tid inför ett utökat kommunalt väghållningsansvar alternativt att enbart låta det utökade ansvaret omfatta en del av staden. Då inget av dessa alternativ bedömdes vara förenligt med kommunallagens regler om likabehandling utreddes de inte vidare.

Sammanfattande bedömning

Flera av de berörda förvaltningarna och bolagen som stadsledningskontoret haft kontakt med i handläggningen av ärendet delar en bild av att det finns en problematik kring nedskräpning i staden. Antalet aktörer som har ett förvaltande ansvar är *en* orsak som flera lyfter fram i sammanhanget.

Att samla ansvaret för städning och snöröjning i staden kan ske på olika sätt och kräver ett ställningstagande kring flera principiella frågor varav stadsledningskontoret lyft fram tre av särskild vikt. I tidigare utredning kring facknämndernas organisation betonades beroendeförhållande mellan det förvaltande uppdraget och övriga ansvar inom stadsutvecklingsområdet. Stadsledningskontoret kvarstår vid denna bedömning. Det innebär att ansvaret för städning, snöröjning bör hanteras som en del i en helhet när det gäller stadens nämndorganisation inom stadsutvecklingsområdet.

Vidare bedömer stadsledningskontoret att ansvaret för förvaltningen av gator, torg, parker och andra allmänna platser i så stor utsträckning som möjligt bör hållas samman. Att samla ansvaret för städning och snöröjning skulle därmed utgå från att samla hela det förvaltande uppdraget gällande fler typer av ytor/anläggningar hos samma nämnd. Alternativet som innebär att mer avgränsat lyfta ur och samla ansvaret för städning och snöröjning leder till att det förvaltande uppdraget för en markyta delas upp på olika nämndansvar. Detta riskerar enligt stadsledningskontoret skapa flera nya och oönskade gränssnitt.

Uppdragen där stadsledningskontoret bedömer att det finns störst förutsättningar att skapa ett mervärde och ökade effektivitet genom att samla ansvaret inom en nämnd är de som idag ligger hos trafiknämnden, park- och naturnämnden samt delar av markförvaltningen inom fastighetsnämnden. Olika inriktningar för ett mer genomgripande förändring av nämndorganisationen inom stadsutvecklingsområdet kan dock påverka denna bedömning.

Ett politiskt ställningstagande om att i högre grad samla ansvaret för skötsel av stadens olika markytor skulle, oberoende av omfattning och inriktning, kunna kombineras med andra åtgärder som inte har med organisation att göra. Att fortsatt utveckla arbetssätt och former för samverkan inom ramen för arbetet med samordnade skötselentreprenader kan vara väl så viktigt för att staden i högre utsträckning ska uppnå en mer samlad hantering. Att identifiera och arbeta med utvecklingsfrågor inom ramen för denna samverkan mellan förvaltningar och bolag kan ske även vid ett ställningstagande att behålla nuvarande organisation. Vissa frågor, som exempelvis systemstöd för synpunktshantering gällande skötsel eller förändringar i konstruktionen av entreprenadavtal, kan få en direkt inverkan på kostnadsnivån jämfört med nuvarande hanteringsordning. Beslut som innebär en högre

ambitionsnivå eller av annat skäl innebär en ökad kostnadsnivå kan därför behöva bli föremål för politiska prioriteringar i budgetarbetet för kommande år.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Göteborgsförslag [3122] för beslut - Skapa EN organisation med totalansvar för stadsrenhållningen

§ 711, 1067/20

Beslut

Enligt yrkande från M, L, C, S och D:

1. Kommunstyrelsen antecknar Göteborgsförslag nr 3122 som bereds vidare med följande beslutssatser:
2. Stadsledningskontoret ska tillsammans andra relevanta nämnder och bolag utreda möjligheterna kring ett samlat ansvar för städning och snöröjning i staden. Utredningen ska inventera stadens avtal med entreprenörer och översiktligt granska samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag. Syftet är att stärka förutsättningarna för en framtida omorganisation mot bakgrund av facknämndsutredningen.
3. Utredningen ska senast återrapporteras i januari 2021.

Handlingar

Göteborgsförslag nr 3122 den 10 augusti 2020.

Yrkande från MP och V den 27 augusti 2020.

Yrkande från M, L, C, S och D samt särskilt yttrande från KD den 28 augusti 2020.

Yttrande från SD den 2 september 2020.

Yrkanden

Daniel Bernmar (V) och Karin Pleijel (MP) yrkar bifall till yrkande från MP och V den 27 augusti 2020.

Emmyly Bönfors (C), Blerta Hoti (S), Jörgen Fogelklou (SD) och Martin Wannholt (D) yrkar bifall till yrkande från M, L, C, S och D den 28 augusti 2020.

Propositionsordning

Ordföranden Axel Josefson (M) ställer propositioner på yrkandena och finner att Emmyly Bönfors m fl yrkande bifallits.

Protokollsanteckningar

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 28 augusti 2020.

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 2 september 2020.



Protokollsutdrag skickas till

Förslagsställaren – Göteborgsförslag 3122
Stadsledningskontoret
Trafiknämnden
Park- och naturnämnden

Dag för justering

2020-10-05

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar