Göteborgs Stad

Projektplan

Granskning av Göteborgs Stads gaturenhållning

2020-06-09

Granskning av Göteborgs Stads gaturenhållning

Nedskräpning är förbjudet på platser som allmänheten har tillträde eller insyn till, enligt miljöbalken 15 kap. 26 §. Stora mängder skräp hamnar trots detta, avsiktligt eller oavsiktligt, på platser där det inte hör hemma – på gator och torg, i parker samt i skog och mark. Förutom att nedskräpningen är ett otrevligt inslag i sig påverkar den förutsättningarna för turism och lokalt näringsliv negativt. Den genererar även skador på både djur och människor.[1] Nedbrytningstiden för olika typer av skräp är ofta lång och flera föremål efterlämnar mikroplaster som finns kvar i naturen och haven. Att skräpet bryts ned till dess att det inte längre går att se med blotta ögat betyder alltså inte att de miljörelaterade problemen med nedskräpningen försvinner. Det tar exempelvis cirka 10–20 år för en plastpåse att brytas ned till mikroplaster som i sin tur kan finnas kvar i hundratals år.[2]

Av *Skräprapporten 2019*, framtagen av stiftelsen Håll Sverige Rent, framgår att det saknas nationell statistik över den totala mängden skräp på land, varför det är svårt att avgöra om nedskräpningen ökar eller minskar. Den kunskap som finns bygger framför allt på skräpmätningar som genomförs i förhållandevis få kommuner.[3] I de mätningar som genomfördes 2018, i totalt 19 större tätorter, uppskattade personalen att 63 procent av mätytorna var nedskräpade.[4] Att det skräpas ned i städerna råder det alltså inget tvivel om.

Även om var och en har ett personligt ansvar att inte skräpa ned så ansvarar olika aktörer för att ta hand om den nedskräpning som ändå uppstår på allmänna platser. I lagen med särskilda bestämmelser för gaturenhållning och skyltning (hädanefter gaturenhållningslagen) anges följande ansvarsfördelning:

- Kommunen har enligt 2 § ett gaturenhållningsansvar för gator, torg, parker och andra allmänna platser som redovisas i detaljplan och som kommunen är huvudman för. Fastighetsinnehavare har motsvarande ansvar för områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och används för allmän trafik.[5]

---

[1] Naturvårdsverket. (2018). Att göra mer med mindre – Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023, s. 101
[2] Håll Sverige Rent, tillgänglig: https://www.hsr.se/fakta-om-skrap/samlade-fakta-om-skrap/nedbrytningstider-skrap
[3] Håll Sverige Rent. (2019). Skräprapporten 2019, s. 21
[4] Håll Sverige Rent. (2019). Skräprapporten 2019, s. 26
[5] Ett undantag från fastighetsinnehavares ansvar är enligt 2 § områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt plan- och bygglagen 14 kap. 18 eller 19 §

- Fastighetsinnehavare kan enligt 3 § även åläggas av kommunen att inom ett område med detaljplan, där kommunen är huvudman för allmänna platser, utföra gaturenhållning av gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.

- Kommunen är enligt 4 § skyldig att återställa[6] andra nedskräpade platser utomhus än de som avses i 2 §, om inte någon annan har denna skyldighet (exempelvis om det är känt vem som har skräpat ned).[7]

Ansvaret för stadens gaturenhållning

Kommunfullmäktige i Göteborg har med stöd av gaturenhållningslagen meddelat lokala föreskrifter för gaturenhållningen i kommunen. Föreskrifterna anger att fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan, där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska utföra de åtgärder som kommunen svarar för enligt gaturenhållningslagen 2 § när det gäller gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Åtgärderna avser bland annat bortförande av skräp från gångbanor, trottoarer och trappor upp till 10 meter utanför fastighetens tomtgräns. Fastighetsägare svarar därmed för en stor del av gaturenhållningen, vid sidan av det kommunala ansvaret. Staden äger genom bland annat fastighetsnämnden och de allmännyttiga bostadsbolagen en betydande mängd fastigheter och har därför även ett ansvar som fastighetsägare.

När det gäller den renhållning av gator, torg, parker och andra allmänna platser som ska utföras av staden i enlighet med gaturenhållningslagen finns ansvaret huvudsakligen hos trafiknämnden och park- och naturnämnden. Miljö- och klimatnämnden är kommunal tillsynsmyndighet inom området.[8]

Trafiknämnden ansvarar, i egenskap av kommunens ban-, gatu- och väghållningsmyndighet, för den gaturenhållning av allmänna platser som åligger kommunen enligt gaturenhållningslagen, med den begränsning som följer av ovannämnda lokala föreskrifter.[9]

---

[6] Platsen ska enligt 4 § återställas ”i ett sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk”
[7] Naturvårdsverket. (2013). Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommuner, s. 14
[8] Reglemente för Göteborgs miljö- och klimatnämnd 2 kap. 2 §
[9] Reglemente för Göteborgs trafiknämnd 2 kap. 2 §

Park- och naturnämnden sköter, förvaltar och utvecklar stadens park- och naturområden. Det omfattar till exempel stadens torgytor utan trafik och stadens vattendrag. Nämnden ansvarar för skötseln av grönytor, planteringar och liknande som ligger inom trafikområden och gatumark där skötseln inte ankommer på trafiknämnden. Nämnden ansvarar även för den städning som avses i gaturenhållningslagen 4 §.[10]

Leverantörsuppföljning

Den renhållning av gator, torg, parker och andra allmänna platser som nämnder och bolag ansvarar för utförs till stor del av upphandlade entreprenörer. Det är därför viktigt att nämnderna och bolagen, i egenskap av upphandlande myndigheter, bland annat säkerställer att:

- kraven som ställs i upphandlingarna uppfyller de behov som finns och tydligt anger förväntningarna på leverantörerna
- leverantörernas seriositet kontrolleras under upphandlingen, samt
- avtal och leverantörer följs upp löpande under avtalsperioden.

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) 13 kap. 2 § ska en upphandlande myndighet utesluta en leverantör från att delta i upphandlingen om myndigheten får kännedom om att vederbörande inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter. En leverantör får även enligt 13 kap. 3 § uteslutas om den upphandlande myndigheten bland annat kan visa att leverantören har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter eller har gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.

Skyldigheten att följa upp avtal och leverantörer framgår av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling. Egna avtal, inklusive avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal, ska följas upp löpande för att säkerställa att villkoren följs under hela avtalsperioden. Uppföljningens omfattning ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.[11] Ibland kan en enkel kontroll av att leverantören har levererat den vara eller tjänst som beställts vara tillräckligt. Ibland behövs mer djupgående undersökningar.

Det finns flera skäl till att avtal och leverantörer behöver följas upp löpande under avtalsperioden. Ett skäl är naturligtvis att de varor och tjänster som företagen tillhandahåller finansieras av offentliga medel som ska användas effektivt för det allmännas bästa. Ett annat skäl är att bristande uppföljning

[10] Reglemente för Göteborgs park- och naturnämnd 2 kap. 1, 2, och 5 §§
[11] Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling, s. 12

kan innebära konkurrensfördelar för leverantörer som inte lever upp till villkoren i avtalen. Detta då andra potentiella leverantörer hade kunnat uppfylla villkoren. Leverantörsuppföljningen är därför viktig för att främja en sund konkurrens. Inköp och upphandling är dessutom ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan och oegentligheter, vilket ytterligare motiverar en god uppföljning av leverantörer. Enligt Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll 3 § ska risken för oegentligheter alltid vara en del av nämndernas och bolagsstyrelsernas riskhantering. Stadsrevisionen har kommunfullmäktiges uppdrag att löpande följa upp stadens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Risker med otydliga ansvarsförhållanden och bristande leverantörsuppföljning

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. Det handlar bland annat om att tydliggöra ansvaret för nedskräpningsfrågan i kommunen och att säkerställa samarbete över förvaltningsgränserna (med tanke på att arbetet ofta berör flera förvaltningar). Naturvårdsverket lyfter även fram att det är viktigt att engagera och skapa förutsättningar för allmänhetens deltagande, till exempel genom att möjliggöra för medborgare att rapportera nedskräpning direkt till kommunen med hjälp av en mobilapplikation.[12]

Det kan konstateras att stadens ansvar för renhållning av gator, torg, parker och andra allmänna platser, inom och utanför detaljplanelagt område, berör flera nämnder och bolag. De lägger därefter ut städuppdrag på entreprenad vilket innebär att ytterligare aktörer involveras i utförandet. Detta kräver rimligtvis en god planering och samverkan inom staden, för att undvika att områden inte åtgärdas på grund av oklara ansvarsförhållanden. Det kan även vara svårt för allmänheten att veta vilken förvaltning eller privat/offentlig fastighetsägare – eller vilken upphandlad entreprenör – som ansvarar för städningen inom ett visst område. Det är därför av stor vikt att det finns fungerande kontaktvägar mellan allmänheten och de förvaltningar som ansvarar för renhållningen.

Utöver de risker som tidigare lyfts fram med bristande leverantörsuppföljning menar Naturvårdsverket att det är viktigt att följa upp nedskräpningskostnader över tid för att säkerställa att vidtagna åtgärder är effektiva. Utifrån intervjuer och en enkätstudie som genomförts med

[12] Naturvårdsverket. (2013). Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommuner, s. 21–23

kommuner pekar myndigheten även på att behovet av tillsyn och kontroll av städningens kvalitet ökar när städningen överlåtits till privata fastighetsägare eller anlitade entreprenörer.[13] Även miljö- och klimatnämnden har därför en viktig roll som tillsynsmyndighet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna[14] har säkerställt en ändamålsenlig renhållning av gator, torg, parker och andra allmänna platser samt om den interna kontrollen och uppföljningen av anlitade leverantörer är tillräcklig. Granskningen syftar även till att bedöma om miljö- och klimatnämnden har en ändamålsenlig tillsyn över gaturenhållningen i staden.

Med ändamålsenlig renhållning respektive tillsyn innebär att nämnderna, i fråga om planering och genomförande, kan anses uppfylla bestämmelserna i lagstiftningen och de lokala föreskrifterna. Tillräcklig intern kontroll och uppföljning av anlitade leverantörer innebär att nämnderna har rutiner som säkerställer att leverantörerna utför de uppdrag som de är kontrakterade att göra.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen. Revisionsfråga 1–4 avser trafiknämnden, park- och naturnämnden och fastighetsnämnden. Revisionsfråga 5 avser enbart miljö- och klimatnämnden.

1. Har nämnderna rutiner för att planera och bedöma renhållningsbehovet?
2. Har nämnderna fungerande kontaktvägar för att allmänheten ska kunna rapportera nedskräpning inom de geografiska områden som nämnderna ansvarar för?
3. Har nämnderna tydligt specificerat de anlitade leverantörernas uppdrag?
4. Har nämnderna tillfredsställande rutiner för leverantörs- och avtalsuppföljning?
5. Har miljö- och klimatnämnden tillfredsställande rutiner för den lokala tillsynen över gaturenhållningen i staden?

[13] Naturvårdsverket. (2013). Strategiskt arbete för minskad nedskräpning – Vägledning för kommuner, s. 26–27
[14] Trafiknämnden, park- och naturnämnden och fastighetsnämnden

Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar trafiknämnden, park- och naturnämnden, fastighetsnämnden och miljö- och klimatnämnden.

Revisionskriterier

Stadsrevisionen kommer att använda följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

- Kommunallagen (2017:725)
- Miljöbalken (1998:808)
- Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
- Lokala föreskrifter för gaturenhållningen i Göteborgs kommun
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- Reglementen för berörda nämnder

Metod och avgränsningar

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner på de granskade förvaltningarna. Vi kommer att göra stickprov på om park- och naturnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden följer upp de upphandlade leverantörernas arbete. Detta innebär att kontrollera om påstått renhållna områden faktiskt är fria från skräp och avfall.

Det kan inom ramen för granskningen även bli aktuellt att göra en registeranalys av inköpstransaktioner. En registeranalys syftar bland annat till att kontrollera att anlitade entreprenörer innehar F-skattsedel och att fakturorna är korrekt utformade.

Granskningen omfattar enbart rutinerna för att åtgärda nedskräpning av gator, torg, parker, naturområden etc. Mot bakgrund av detta granskas inte snöröjning, gräsklippning och andra åtgärder som kan ingå i gaturenhållningsansvaret. Granskningen omfattar inte heller insamling och behandling av hushållsavfall som staden ansvarar för enligt miljöbalken.

Oberoende och integritet

De sakkunnigas oberoende och integritet har prövats enligt vår oberoendedeklaration vilken baseras på Sveriges Kommunala Yrkesrevisorers modell.

Inga omständigheter har framkommit som kan ifrågasätta förtroendet för de sakkunnigas oberoende och integritet som granskare.

Projektorganisation

Granskningen kommer att genomföras av Magnus Braxenholm (projektledare) och Jennie Sidiropoulos.

Avrapportering

Avrapportering till revisorsgruppen planeras att ske våren 2021.

Kvalitetssäkring

Rapportens innehåll kommer att stämmas av med de granskade verksamheterna. Kvalitetssäkring genomförs av kvalitetsansvarig för fördjupade granskningar.

Stadsrevisionen
Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg
Besöksadress: Stora Badhusgatan 6
Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00
stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se
www.goteborg.se/stadsrevisionen