

Granskning av renhållningsverksamheten

Storumans kommun

Januari 2023

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Johanna Larsson, revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Storumans kommun genomfört en granskning av kommunens renhållningsverksamhet. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Beslutsorganisation och ansvar
- Mål, planer och budget
- Uppföljning och kontroll
- Måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunens renhållningsverksamhet *i stort* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms endast *delvis* vara tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för revisionen att bedöma i vilken grad renhållningen levt upp till fastställda verksamhetsmål.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.4.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen tydliggör ansvars- och arbetsfördelning inom renhållningsverksamheten. Detta kan exempelvis regleras i verksamhetsplan. Styrelsen bör även säkerställa att verksamheten renhållning inkluderas i reglemente för kommunstyrelse och nämnder.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att uppföljning och rapportering av renhållningen sker enligt direktiv. Granskningen visar att kommunstyrelsen ej fullgjort sitt uppföljningsuppdrag på anvisat sätt under 2022.
- Att kommunstyrelsen prövar om enskilda mål i fullmäktiges avfallsplan tillika kan vara styrelsens kvalitetsmål för renhållningen. Styrelsen bör även pröva vilka mätindikatorer som ska användas för att styra/följa upp verksamhetens kostnadseffektivitet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Beslutsorganisation och ansvar	5
2.2 Mål, planer och budget	6
2.3 Uppföljning och kontroll	8
2.4 Måluppfyllelse	10
3. Avslutning	12
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	12
3.2 Rekommendationer	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens förtroendevalda revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av kommunens renhållningsverksamhet.

I lagstiftning och föreskrifter regleras kommunernas ansvar inom området renhållning. Bland annat ställs krav på upprätta och ajourhålla planer samt att verksamheten förhåller sig till kommunallagens självkostnadsprincip. Renhållningsverksamheten, till skillnad från viss annan teknisk verksamhet, finansieras genom avgifter. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för verksamheten. Det finns ett behov att särredovisa renhållningen från övriga kommunala verksamheter.

Under 2021 har ett ökat fokus riktats mot Storumans kommuns renhållningsverksamhet. Bristande styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens tekniska verksamhet, vilket bland annat innefattar renhållningsverksamheten. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syfte med granskningen är att bedöma om renhållningsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Är ansvar och beslutsorganisation tydligt?
2. Är kommunstyrelsens styrning över verksamheten tillräcklig? Fokus på planer, budget samt mål.
3. Är kommunstyrelsens uppföljning och kontroll tillräcklig?
4. När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Revisionsfråga 2 och 4 används som underlag för att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 2:6, 6:6, 6:13
- Miljöbalken kap 15:41, 27:4-6
- Avfallsförordningen kap 9:8
- Naturvårdsverkets föreskrift 2020:6, §5 §9 och §16
- Styrdokument inom kommunen som är relevanta för granskningen.

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till år 2022. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation. Följande kommuninterna dokument har granskats:

- Strategisk plan för perioden 2020-2023
- Avfallsplan för perioden 2021-2030
- Avfallsföreskrifter
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Kommunstyrelsens detaljbudget 2022
- Kommunstyrelsens uppföljningsplan 2022
- Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2021
- Årsredovisning 2021
- Delårsrapport 2022-08-31
- Kommunstyrelsens protokoll för perioden 2021-10-01 -- 2022-09-30

Intervjuer har genomförts med teknisk chef, redovisningsansvarig samt koncernchef. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Granskningsresultat

2.1 Beslutsorganisation och ansvar

Revisionsfråga 1: Är ansvar och beslutsorganisation tydligt?

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att kommunal verksamhet ska kännetecknas av god intern kontroll. En del i den interna kontrollen är att tydliggöra ansvar och roller inom en organisation.

Ansvar på politisk nivå

Fullmäktige fattar beslut om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Av kommunens föreskrifter för avfallshantering (KF 2021) framgår följande:

- Kommunstyrelsen har ett verksamhetsansvar för avfallshantering inom kommunen.
- Tillsynen över avfallshanteringen utförs av miljö- och samhällsbyggnadsnämnden

En brist är att ovan angiven ansvarsfördelning inte inarbetats i reglemente för kommunstyrelse och nämnder. Ett syfte med reglementet är att reglera ansvarsfördelning inom den politiska organisationen.

Ansvar på verksamhetsnivå

Inom kommunstyrelseförvaltningen finns en teknisk avdelning. Den tekniska avdelningen sköter bland annat kommunens renhållningsverksamhet. Avdelningen leds av en teknisk chef. Inom renhållningen finns personal stationerad i Storuman respektive Tärnaby. Därutöver sker tjänsteköp från entreprenörer.

Granskningen kan inte finna att kommunstyrelsen klargjort hur verksamhets- och ekonomiansvar för renhållningen fördelas inom verksamhetsorganisationen. Vanligtvis görs detta i verksamhetsplan och/eller detaljbudget.

Av kommunens ekonomisystem framgår att det ekonomiska ansvaret för renhållningen vilar på följande organ: "Ansvarskod 226 Ingenjör".

Granskningen visar att kommunstyrelsen i sin beredande roll tagit fram en åtgärdsplan för att uppnå fastställda mål för renhållningsverksamheten. Åtgärdsplanen är en del av kommunens avfallsplan som beslutats av fullmäktige. Av planen framgår att en betydande del av åtgärderna vilar på renhållningen att verkställa. En brist är att åtgärderna inte fördelats på enskilda befattningshavare, till exempel teknisk chef eller avfallsingenjör.

Beslutsorganisation

Enligt kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Exempel på sådana ärenden är mål, planer

samt taxor/avgifter. I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att fatta beslut inom ramen för sina förvaltaruppdrag.

Under 2021 har det skett en utredning hur beslutsorganisationen ska vara utformad när det gäller att fatta beslut om befrielse från avfallshantering. Utredningen har resulterat i att kommunstyrelsen numera äger beslutsrätt i frågan.

Kommunstyrelsen har möjlighet att delegera beslutsbefogenheter till utskott, ledamot eller till anställd att besluta i enskilda ärenden. Granskningen visar att kommunstyrelsen valt att delegera vissa beslutsärenden inom området avfallshantering. Här noteras att bland annat beslut om befrielse från renhållningsavgift har delegerats till befattningen avfallsingenjör.

Företrädare för verksamheten upplever att ansvar och beslutsorganisation i huvudsak är tydlig.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och beslutsorganisation endast *delvis* är tydlig.

Bedömningen baseras på följande:

- Ansvaret på politisk nivå är i huvudsak tydligt. En brist är att ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden inte dokumenterats i reglemente för KS och nämnder.
- Ansvar på verksamhetsnivå är i låg grad dokumenterat. Kommunstyrelsen har inte närmare preciserat hur verksamhets- och ekonomiansvar för renhållningen fördelas inom verksamhetsorganisationen.
- Beslutsorganisationen är tydlig. Under 2021 har det utretts hur beslut om befrielse från avfallshantering fördelas inom den kommunala organisationen.

En otydlig ansvarsfördelning försvårar möjligheten för att utkräva ansvar inom en organisation.

För att utveckla området föreslås att kommunstyrelsen tydliggör ansvars- och arbetsfördelning inom renhållningsverksamheten. Detta kan exempelvis regleras i verksamhetsplan. Styrelsen bör även säkerställa att området renhållning inkluderas i reglemente för kommunstyrelse och nämnder.

2.2 Mål, planer och budget

Revisionsfråga 2: Är kommunstyrelsens styrning över verksamheten tillräcklig? Fokus på planer, budget samt mål.

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att kommunal verksamhet ska styras genom mål, riktlinjer och planer. Mål och riktlinjer ska beslutas av den politiska organisationen.

Renhållningsverksamheten styrs genom speciallagstiftning och föreskrifter. Enligt dessa är en kommun skyldig att upprätta en renhållningsordning bestående av avfallsplan

respektive avfallsföreskrifter. I föreskrifter regleras vad dessa styrdokument ska innehålla.

Granskningen visar att kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod upprättat förslag till reviderade styrdokument inom området. Granskningen visar att dokumenten har beslutats av kommunfullmäktige vid följande tillfällen:

- Avfallsplan 2021-2030 (KF 2021-02-16, §10)
- Avfallsföreskrifter (KF 2021-11-23, §139)

Granskningen visar att avfallsplanen innehåller 4 målområden. Inom respektive målområde finns ett antal underliggande verksamhetsmål, totalt 17 stycken. Flertalet mål är mätbara. De underliggande målen tar utgångspunkt från globala miljömål i Agenda 2030.

I strategisk plan 2020-2023, som beslutas av fullmäktige, finns ett par övergripande mål för renhållningen. Av planen framgår att verksamheten ska kännetecknas av god kvalitet samt vara kostnadseffektiv. Granskningen visar att kommunstyrelsen inarbetat ett ekonomiskt mål för verksamheten i sin verksamhetsplan 2022. Däremot saknar KS verksamhetsplan mål som rör renhållningens kvalitet, vilket ses som en brist.

Som tidigare nämnts innehåller avfallsplanen en åtgärdsplan. I planen anges att vissa åtgärder ska finansieras genom skattekollektivet medan andra ska finansieras av renhållningsverksamhetens abonnenter.

Kommunen har enligt lag möjlighet att ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter den tillhandahåller. Den begränsning som finns är att avgiften ej får överstiga kostnaden för att producera tjänsten/nyttigheten (s.k självkostnadsprincipen). Granskningen visar att kommunstyrelsen under mandatperioden årligen tagit fram förslag till renhållningstaxa. Taxa för 2022 har beslutats av fullmäktige i november 2021.

Kommunstyrelsens övergripande styrning av renhållningens ekonomi sker i första hand genom beslut om detaljbudget. Detaljbudget 2022 har behandlats av styrelsen i december 2021. Budgeten består en förenklad resultatbudget som innehåller följande delposter: intäkter, personalkostnader samt övriga kostnader. I övriga kostnader ingår bland annat avskrivningar och finansiella kostnader.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsens styrning genom mål, planer och budget i stort är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har upprättat lagstadgade styrdokument för renhållningsverksamheten. Dokumenten är aktuella och motsvarar de krav som ställs i normgivning.
- Det finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål för renhållningen. Målen bedöms i flertalet fall vara mätbara.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen prövar om mål i fullmäktiges avfallsplan tillika kan vara styrelsens kvalitetsmål för renhållningen. Styrelsen bör även pröva vilka

mätindikatorer som ska användas för att styra/följa upp verksamhetens kostnadseffektivitet.

2.3 Uppföljning och kontroll

Revisionsfråga 3: Är kommunstyrelsens uppföljning och kontroll tillräcklig?

lakttagelser

I avsnitt 2.2 redovisas viktiga styrdokument för renhållningen. Styrdokumentet reglerar även hur uppföljning och rapportering ska genomföras. Det finns även nationella krav på uppföljning. Enligt Naturvårdsverkets föreskrift 2020:6 ska kommunens avfallsplan innehålla en uppföljning av föregående avfallsplan.

Enligt kommuninterna direktiv ska kommunstyrelsen:

- Årligen genomföra en uppföljning av mål och åtgärder i avfallsplan
- Återrapportering av uppdrag och prioriterade åtgärder i strategisk plan ska ske inom ramen för ordinarie uppföljningssystem.

För att säkerställa en systematisk uppföljning fastställer kommunstyrelsen årligen en uppföljningsplan. Granskning av uppföljningsplan 2022 visar att den innefattar kommunens tekniska verksamhet, i vilken renhållningen ingår.

På övergripande nivå sker uppföljning och redovisning i första hand genom delårsrapport, årsredovisning samt verksamhetsberättelse. Granskning av dessa dokument visar följande:

Verksamhetsberättelse 2021: Kommunstyrelsen har i april 2022 behandlat verksamhetsberättelse. I dokumentet återfinns ett avsnitt benämnt "Avfall och återvinning". Här lämnas en kort beskrivning vad verksamheten arbetat med under året. I berättelsen görs även en utvärdering av renhållningens mål i verksamhetsplan. Redovisningen möjliggör även jämförelse hur måluppfyllelsen har utvecklats över tid (perioden 2017-2021). En generell brist med ekonomiredovisningen är att den inte är uppställd på samma sätt som i detaljbudget.

Årsredovisning 2021: I årsredovisning 2021 lämnas ekonomisk information om pågående investeringar inom renhållningen (utfall i förhållande till budget). En brist med årsredovisningen är att den inte redogör för i vilken grad kommunstyrelsen verkställt fullmäktiges uppdrag i strategisk plan att säkerställa att kommunens renhållning ska kännetecknas av hög kvalitet och kostnadseffektivitet.

Delårsrapport 2022: Lämnar ekonomisk information om pågående investeringar (utfall i förhållande till budget). Rapporten innehåller en årsprognos (drift) för samtliga affärsverksamheter, vilket bland annat innefattar renhållningen. Specifik prognos för renhållningen saknas.

När det gäller uppföljning av mål och åtgärder i avfallsplan noteras följande:

- Kommunstyrelsen har i samband med revidering av avfallsplan (februari 2021) genomfört en uppföljning av föregående plan. Uppföljningen fokuserar på mål och åtgärder.
- Kommunstyrelsen har under granskningsperioden inte genomfört någon årlig uppföljning av avfallsplan 2021-2030.

Granskningen kan inte finna att verksamheten på ett strukturerat sätt genomför omvärldsanalyser, exempelvis i samband med justering av renhållningstaxa.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en nationell undersökning av avgifter inom kommunernas affärsverksamheter. Undersökningen utförs av organisationen "Nils Holgersson". Här kontrolleras bland annat prisutveckling för hämtning av hushållsavfall. I tabellen nedan redovisas hur kostnaden för en enskild fastighetsägare har utvecklats under innevarande mandatperiod:

Kommun	2021, kr/kvm	Prisförändring 2019-2021, %
Storuman	31.36	+20.1
Västerbotten	27.74	+9.5
Riket	24.18	+12.6
Likartade kommuner med Storuman ¹	33.64	+7.1

Av sammanställningen framgår att kommunens sophämningsavgift för år 2021 är högre än genomsnittet i länet och riket. Vidare framgår att kommunens avgifter inom området ökat mer än genomsnittet bland övriga kommuner under denna mandatperiod.

I tabellen görs även en jämförelse med likartade kommuner. Jämförelsen sker med kommuner vars geografiska förutsättningar påminner om Storuman. Här uppvisar Storuman 2021 en renhållningstaxa som är drygt 6 procent lägre än snittet i gruppen.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppföljning och kontroll av renhållningsverksamheten endast *delvis* är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har efterlevt nationell föreskrift att följa upp föregående avfallsplan. Uppföljning har skett i februari 2021.
- Kommunstyrelsen har inte genomfört en årlig uppföljning av nuvarande avfallsplan.
- Kommunstyrelsen har inte på ett systematiskt sätt följt upp och utvärderat mål och prioriterade områden för renhållningen som återfinns i strategisk plan 2020-2023.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen säkerställa att uppföljning och rapportering av renhållningen sker enligt direktiv.

¹ Följande nyckeltal har använts som urvalsmetod: Antal invånare per kvadratkilometer. Följande kommuner ingår i gruppen: Vilhelmina, Pajala, Härjedalen, Dorotea, Åsele, Älvdalen, Arvidsjaur, Strömsund, Gällivare samt Storuman. Källa: Kolada.

2.4 Måluppfyllelse

Revisionsfråga 4: När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Iakttagelser

Av föregående avsnitt framgår att fullmäktige fastställt ett stort antal verksamhetsmål för renhållningsverksamheten. Kommunstyrelsen har i detaljbudget och verksamhetsplan formulerat ett par ekonomiska mål för verksamheten. Av avsnitt 2.3 framgår att styrelsens rutiner för uppföljning och kontroll i vissa avseenden är bristfälliga.

Måluppfyllelse för verksamheten

Till följd av att kommunstyrelsen varken fastställt kvalitetsmål för renhållningen eller genomfört årlig uppföljning av mål i avfallsplan saknas redovisning av verksamhetens måluppfyllelse för 2021-2022.

Måluppfyllelse för ekonomin

Granskningen visar att kommunstyrelsen under perioden inte följt upp/rapporterat i vilken grad man efterlevt fullmäktiges direktiv att renhållningen ska kännetecknas av kostnadseffektivitet.

I årsredovisning 2021 presenteras pågående investeringsprojekt inom renhållningsverksamheten. Granskningen visar att verksamheten under året i låg grad upparbetat tilldelad investeringsbudget. Årsredovisningen lämnar ingen förklarande upplysning till läsaren/fullmäktige vad denna avvikelse beror på.

Av KS verksamhetsberättelse framgår att renhållningen för 2021 uppnått måltal avseende finansieringsgrad. Av redovisningen framgår att denna uppgått till 109 %.

En finansieringsgrad som överstiger 100 % betyder att verksamheten redovisar vinst. En finansieringsgrad på knappt 110 % motsvarar för renhållningen ett årligt överskott på cirka 1,5 miljoner kronor.

Som tidigare nämnts i rapporten är renhållningen bunden till kommunallagens självkostnadsprincip. En strikt tolkning av denna princip är att verksamheten endast under en kortare tidsperiod kan redovisa överskott. I förarbeten till lagen betonas att varje generation ska bära kostnaden för den service den konsumerar. Detta medför att ackumulerade överskott över tid ska återföras till abonnenterna.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) har i idéskrift "Redovisning av affärsverksamhet" gett uttryck för att huvudmannen, d.v.s. kommunen, bör upprätta en konkret plan hur uppkommet överskott ska hanteras av verksamheten.

Granskningen visar att 2021 års överskott inte bokats upp som en kortfristig skuld till abonnenter inom renhållningen. Följaktligen har det inte upprättats någon plan för överskottet ska hanteras. I intervju framkommer att verksamheten prognostiseras ett nollresultat för år 2022.

Bedömning

Vår bedömning är att renhållningen nått kommunstyrelsens mål inom området ekonomi. Redovisat resultat avseende finansieringsgrad 2021 bedöms vara förenligt med fastställt mål.

Tabell i avsnitt 2.3 (jämförelse av sopavgift med likartade kommuner) kan ses som en indikator på att verksamheten bedrivs relativt kostnadseffektivt.

Tillräckliga underlag saknas för revisionen att bedöma om renhållningen levt upp till fullmäktiges mål för verksamheten som återfinns i strategisk plan 2020-2023 respektive avfallsplan 2021-2030.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Område	Bedömning	
1. Beslutsorganisation och ansvar	Delvis uppfyllt	
2. Mål, planer och budget	Uppfyllt	
3. Uppföljning och kontroll	Delvis uppfyllt	
4a. Måluppfyllelse: ekonomi	Uppfyllt	
4b. Måluppfyllelse: verksamhet	Går ej att bedöma	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att renhållningsverksamheten *i stort* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms endast *delvis* vara tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för revisionen att bedöma i vilken grad renhållningen levt upp till fastställda verksamhetsmål.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla renhållningsverksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen tydliggör ansvars- och arbetsfördelning inom renhållningsverksamheten. Detta kan exempelvis regleras i verksamhetsplan. Styrelsen bör även säkerställa att verksamheten renhållning inkluderas i reglemente för kommunstyrelse och nämnder.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att uppföljning och rapportering av renhållningen sker enligt direktiv. Granskningen visar att kommunstyrelsen ej fullgjort sitt uppföljningsuppdrag på anvisat sätt under 2022.
- Att kommunstyrelsen prövar om enskilda mål i fullmäktiges avfallsplan tillika kan vara styrelsens kvalitetsmål för renhållningen. Styrelsen bör även pröva vilka mätindikatorer som ska användas för att styra/följa upp verksamhetens kostnadseffektivitet.

2023-01-19

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Storumans kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-05-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.