



Revisionsrapport

Granskning av Renhållningen- Rutiner och fakturering

Härjedalens Kommun 23 januari 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2 Resultat	4
3. Revisionell bedömning	8

Sammanfattning

Uppdrag

Avgifter för renhållning som faktureras till konsument/näringsliv uppgår till ca 32 mnkr i budgeten för 2016. Tidigare har anlitad entreprenör ombesörjt fakturering och ajourhållning av kundregister men kommunen har återtagit uppgiften från entreprenören. För att få en bild av hur verksamheten bedrivs numera har kommunens revisorer beslutat att **översiktligt** granska nuvarande rutiner för registerhållning och fakturering av renhållningsavgifter.

Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår bedömning efter genomförd granskning är att rutinerna har genomgått förändringar och förbättringar under de senaste åren men att det finns en förbättringspotential i momentet **uppföljning** av både ekonomi och verksamhet.

Vi har följande rekommendationer:

- Taxor och avgifter är principiellt och intäktsmässigt viktiga för kommunens totala ekonomi. Genom full kostnadstäckning genom avgifter belastas inte skattekollektivet för levererade tjänster utan alla, oavsett om de är skrivna i kommunen eller inte, betalar vad tjänsterna kostar.
- Uppdatera reglementet för kommunstyrelsen.
- Uppdatera verksamhetsplanen för 2015-2018
- Komplettera internkontroll planen med ett moment som rör avtalsuppföljning.
- Säkerställ att det finns en regelbunden intern kontroll av att rutiner följs och att fattade beslut verkställs av ansvariga.

Östersund 2017-01-23

DELOITTE AB

Kjell Pettersson, Certifierad kommunal revisor, Uppdragsansvarig

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Avgifter för renhållning som faktureras till konsument/näringsliv uppgår till ca 32 mnkr i budgeten för 2016. Tidigare har anlitad entreprenör ombesörjt fakturering och ajourhållning av kundregister men kommunen har återtagit uppgiften från entreprenören. För att få en bild av hur verksamheten bedrivs numera har kommunens revisorer beslutat att översiktligt granska nuvarande rutiner för registerhållning och fakturering av renhållningsavgifter.

1.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

Kontrollmål:

- Hur är verksamheten uppbyggd organisatoriskt?
- Hur många fastigheter ingår i registret för renhållningsavgiften?
- Hur är taxorna uppbyggda?
- Motsvarar taxan kostnaden för den verksamhet som bedrivs?
- Vilka åtgärder vidtas för att förbättra ekonomin?

1.3 Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är

- Kommunallagen
- Redovisning av nedlagda kostnader och intäkter
- Renhållningstaxa och föreskrifter

1.4 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens och dess samhällsbyggnadsförvaltning och är översiktlig.

1.5 Metod

Granskningen genomförs genom att ta del av beslut, ekonomisk redovisning och genom intervjuer med ansvariga tjänstemän.

2 Resultat

2.1 Organisation

Samhällsbyggnadsförvaltningen ingår från 2016 under kommunstyrelsens ansvarsområde. Verksamheten består av 6 avdelningar varav renhållningsavdelningen utgör en enhet med 12,5 årsarbetare och 16 anställda, se vidare bilaga 1 och 2, organisation.

2.2 Styrdokument, uppdrag och mål

I kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat KF 2016-04-18, framgår inget omkring kommunstyrelsens ansvar för renhållningsfrågor under avsnitt "Samhällsbyggnadsfrågor".

I Ks delegationsordning, senast reviderad KS 2016-09-14, framgår att renhållningshandläggare har delegation på att fatta beslut omkring frågor om dispenser, anmälan undantag, tillstånd med mera (kapitel 5.31 tom 5.39).

I "Renhållningsföreskrifter" för Härjedalens kommun, KF 2016-10-03 § 228, framgår att kommunstyrelsen har det lagstadgade ansvaret för hushållsanfall i kommunen. Hanteringen av avfallet utförs av de eller dem som kommunen anlitar för ändamålet Renhållaren/entreprenören.

2.3 Lagstiftning

Kommunen är enligt 15 kap. 20 § miljöbalken (MB) skyldig att svara för bortforsling av hushållsavfall inom kommunen. Grunden är att alla fastigheter omfattas av det kommunala avfallsansvaret om det inte är uppenbart att det saknas behov av avfallshantering. Exempel på det är obeboeliga hus eller enbart skogsfastighet.

Enligt MB 24 § är det förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitar att transportera avfall. Kommunen bestämmer själv hur avfallshanteringen ska bedrivas. Oavsett om kommunen utför verksamheten i egen regi eller genom entreprenörer förblir kommunen huvudman och är ytterst ansvarig för verksamheten. Rätten att ta ut avgift (taxa) regleras i MB 27 kap, 4-6 §.

Miljö – och byggnämnden utövar tillsyn av avfallshanteringen, enligt MB 15 kap och andra föreskrifter, och har rätt att ta ut tillsynsavgift från ansvarig nämnd/styrelse.

Enligt gällande kommunallag (KL) är det inget krav att finansiera verksamheten inom renhållningen med avgifter från enskilda medborgare utan kommunen kan välja att helt eller delvis skattefinansiera verksamheten.

Enligt KL 8 kap § 3b får kommunen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som den tillhandahåller. (stycke 1)

För tjänster som kommunen är skyldig att tillhandahålla, får kommunen ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet. (stycke 2)

Stycke ett ger kommunen rätt att ta ut avgifter inom hela den kommunallagsreglerade sektorn, vilket innebär att möjlighet finns att ta ut avgifter för frivillig uppdragsverksamhet inom olika verksamhetsområden.

Stycke två ger kommunen möjlighet att ta avgifter för tjänster som den är skyldig att tillhandahålla enligt MB 15 kapitel.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för kommunal verksamhet, enligt KL 8 kap § 3c. Det innebär att såväl direkta som indirekta kostnader får medräknas.

Likställighetsprincipen, KL 2 kap § 2, anger att kommunmedborgarna ska behandlas lika. Exempelvis kan fritidsboende inte avgiftbeläggas högre än permanentboende.

Kommunfullmäktige måste fatta beslut om fastställande av taxor.

Nuvarande avfallstaxa i kommunen antogs av kommunfullmäktige 2014-11-26, § 25. Beslutet om ny taxa för 2017 har överklagats och ligger hos förvaltningsrätten i Härnösand för avgörande. Under pågående revisionsgranskning har dom meddelats från förvaltningsrätten den 13 januari, som avslagit överklagandet. Beslutet kan överklagas till kammarrätten.

2. 4 Verksamhetsplanering

Enligt **verksamhetsplanen** för 2015 - 2018 ansvarar renhållningen för insamling och omhändertagande av hushållsavfall, återvinningscentraler där hushållens grovavfall och farliga avfall lämnas, tömning av enskilda avlopp och

återställande av gamla deponier. Renhållningen har även ett informationsansvar gentemot fastighetsägare i kommunen.

Som framgår i avsnitt 2.5 har kommunen övertagit driften av ÅVC från och med 2016, vilket var ett mål att genomföra i samband med att dåvarande avtal löpte ut.

Ett annat mål och uppdrag från samhällsbyggnadsnämnden till renhållningen är att omvandla så kallade B-områden (med gemensam insamling och fast avgift) till A-områden (egna kärl och behovsanpassad hämtning). Renhållningen ska även jobba för att utöka antalet samfällighetsföreningar som hanterar avfall med 20 % fram till sista juni 2018 med jämförelseår 2014, vilket uppnåddes i november 2015. Målet 20 % kvarstår men med 2016 som jämförelseår.

Beträffande avtalet med entreprenör för insamling av hushållsavfall (totalentreprenad) har renhållningen som mål att dela upp upphandlingen i olika delar för olika områden för att möjliggöra en större konkurrens och bättre kvalitet, vilket genomförts.

Sluttäckning av deponier på Risön och utanför Hede senast 2023 är ett annat målområde där arbete pågår och där stora kostnader kommer att uppstå.

Även slamhanteringen är ett prioriterat område där renhållningen tillsammans med VA-avdelningen ska ta fram en helhetslösning för kommunen.

2.5 Ekonomi och fakturering

Vi har med hjälp av ekonomikontoret tagit fram uppgifter för 2016. Enligt redovisningen för 2016 beräknas renhållningen göra ett överskott med ca 1 mnkr om intäkter och kostnader ställs emot varandra. För att komma i fas med redovisningen kommer intäkter och kostnader för 13 månader att redovisas eftersom december 2015 ingår i 2016 års räkenskaper.

I budgeten för 2017 räknar förvaltningen med att inkomstförstärkningar från höjning av taxan (ca 3 mnkr) ska bidra till att stärka ekonomin i verksamheten. Renhållningsverksamheten har ett underskott på ca 2,2 mnkr från tidigare år att täcka samt kommande kostnader för täckning av deponier som inte tagits ut fullt via taxan tidigare utan medel behöver fonderas årligen framåt i tiden för att klara täckningen. Fonderade medel för täckning av deponier är 14,4 mnkr.

Genom att upphandlingen av renhållningsentreprenörer (slamtömning, återvinningscentraler och insamling av hushållsavfall) gjorts i tre mindre delar istället för

totalentreprenad räknar kommunen med att kostnaderna inte ökar i de nya avtalen utan att de hamnar på ungefär samma nivå som tidigare totalentreprenad. Även uppdateringen av kundregistret har medfört att antalet abonnenter ökat från ca 10 000 2011 (uppskattat antal eftersom statistik från den tiden inte är tillförlitlig) till ca 12 200 abonnenter 2017. Totalt debiteras ca 17 000 grundavgifter årligen jämfört med ca 10 000 år 2011. Ökningen beror bland annat på att grundavgiften debiteras per bostad och inte per fastighet samt att registerkontroller medfört att fler bostäder hittats vid genomförda kontroller.

Fakturering av avgifter till abonnent sker kvartalsvis och gemensamt med VA-avgifter. Enligt handläggarna fungerar EDP-systemet bra och medger bättre överblick och kontroll jämfört med tidigare.

2.6 Uppföljning av verksamheterna

Genom att totalentreprenaden delats upp i tre delar har möjligheten att följa upp varje enskild entreprenad ökat, enligt samstämmiga uppgifter från ansvariga vid renhållningen.

Från och med 2016 har driften av återvinningscentralerna (ÅVC) återtagits av kommunen från tidigare entreprenör, enligt beslut i samhällsbyggnadsnämnden 2014.

Kostnadsmässigt innebär det inga större förändringar för ÅVC men kvalitetsmässigt sker det en bättre sortering av avfall numera och skötseln av anläggningarna har förbättrats, enligt uppgifter från enhetschefen för ÅVC. Bland annat har eftersatt underhåll åtgärdats på anläggningarna. Från 1 januari 2017 kommer allt avfall att vägas och debiteringen från entreprenören till kommunen sker per ton istället för en schablonersättning, som gällt tidigare.

Beträffande sophämtningen och slamtömningen har kommunen från och med sept 2016 kontroll över hela processen från leverans av tjänst till fakturering av tjänst. Tidigare fanns tre administrativa system som är ersatta av ett system (EDP-future). Sammantaget innebär förändringarna att det finns förutsättningarna för en bättre intern kontroll inom verksamheten.

2.7 Nuvarande avtal inom verksamheterna

Nedan redovisas vilka avtal som gäller beträffande transport av avfall.

Återvinningscentralerna (ÅVC): Stena Miljö 2017-01-01 till och med 2020-12-31 med möjlighet till förlängning 2 år eller 1+1 år.

Hushållsavfall: Lundstams 2016-07-01 till och med 2021-05-15 med möjlighet till förlängning 2 år eller 1+1 år.

Slamtömning: Reaxcer 2016-07-01 till 2020-12-31 med möjlighet till förlängning 2 år eller 1+1 år.

3. Revisionell bedömning

3.1 Organisation

Det finns en tydlig struktur och tydlig uppbyggnad av avdelningen. I granskningen har vi inte fördjupat oss i exempelvis om det finns behov av 6 återvinningscentraler i kommunen eller om det behövs en ekonom inom samhällsbyggnadsförvaltningen. För närvarande är det kommunens ekonomichef som hjälper till inom förvaltningen i ekonomiska frågor.

3.2 Styrdokument, uppdrag och mål

Vi bedömer att kommunstyrelsens reglemente behöver uppdateras och förtydligas omkring vem som ansvarar för verksamheten. I dagsläget framgår inte detta.

I delegationsordningen och i "Renhållningsföreskrifter för Härjedalens kommun" framgår ansvaret på ett tydligt sätt. Det finns anledning att se över avdelningens verksamhetsplan, som avser 2015 – 2018, och uppdatera denna. Inga mål för 2017 finns ännu fastställda.

3.3 Ekonomi och uppföljning

Vid genomgången har vi noterat att det är svårt att följa upp redovisade intäkter och kostnader mot budget. Renhållningen har genomgått och genomgår betydande förändringar på olika områden, exempelvis höjning av taxor, täckning av deponier,

byte av entreprenörer och återtagande av verksamhet i egen regi (ÅVC), vilket gör att uppföljning av enskilda kostnadslag inte blir relevant 2016. Det är istället totala kostnader mot redovisade intäkter som blir intressant, det vill säga självkostnaden.

För 2016 kommer, enligt uppgift från ekonomichefen, ett positivt resultat på ca 1 mnkr att redovisas om redovisade intäkter och kostnader ställs emot varandra. För att komma i fas med redovisningen kommer intäkter och kostnader för 13 månader att redovisas eftersom december 2015 ingår i 2016 års räkenskaper.

Uppföljning av ekonomi, verksamhet och avtal med entreprenörer kommer att vara grundbultar från 2017 och framåt och sist men inte minst registervård av abonnentregister för att säkerställa att alla är med och betalar för levererade tjänster.

Det budgeteras ett nollresultat för 2017 och de intäktsförstärkningar som ska ge ökade intäkter är taxehöjningar. Genom att taxan ännu inte vunnit laga kraft på grund av ett överklagande till förvaltningsrätten kan tidsförskjutningar ske och därmed mindre intäkter än beräknat inflyta under året. Som framgått under avsnitt 2.3 har dom meddelats från förvaltningsrätten den 13 januari, som avslagit överklagandet. Beslutet kan överklagas till kammarrätten.

I kommunstyrelsens internkontroll plan för 2017 finns inget moment som direkt berör renhållningen. Vår bedömning är att planen bör kompletteras med punkten "Uppföljning av avtal med entreprenörer", vilket även kan gälla andra verksamheter än renhållningen.

3.4 Sammanfattande revisionell bedömning

Vår bedömning efter genomförd granskning är att rutinerna har genomgått förändringar och förbättringar under de senaste åren men att det finns en förbättringspotential i momentet **uppföljning** av både ekonomi och verksamhet. I verksamhet ingår bland annat abonnentregister och avtal med entreprenörer.

Kommunstyrelsen har i detta sammanhang ett tydligt ansvar att styra och följa upp verksamheten.

Vi har följande rekommendationer:

- Taxor och avgifter är principiellt och intäktsmässigt viktiga för kommunens totala ekonomi. Genom full kostnadstäckning genom avgifter belastas inte skattekollektivet för levererade tjänster utan alla, oavsett om de är skrivna i kommunen eller inte, betalar vad tjänsterna kostar.
- Uppdatera reglementet för kommunstyrelsen.
- Uppdatera verksamhetsplanen för 2015-2018
- Komplettera internkontroll planen med ett moment som rör avtalsuppföljning.
- Säkerställ att det finns en regelbunden intern kontroll av att rutiner följs och att fattade beslut verkställs av ansvariga.

Intervjuade och uppgiftslämnare

Panos Alepliotis, Samhällsbyggnadschef

Ola Regnander, Ekonomichef

Lina Eklund, Renhållningschef

Mathias Wiberg, Enhetschef för återvinningen (ÅVC)

Ann-Christin Dahlgren, Redovisningskamrer

Lena Nord, Administratör och handläggare



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.