

Avfallsverksamheten: uppföljande granskning

Gällivare kommun

Februari 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Samuel Larsson

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en uppföljande granskning av avfallsverksamheten. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen har inriktats dels på hur föregående revisionsrapport har hanterats av ansvariga politiska organ dels uppföljning av noterade brister och rekommendationer lämnade av revisionen 2018. Fokus har riktats på följande delar:

1. Uppdatering av lagstadgade styrdokument
2. Budget och ekonomiska planer
3. Styrning och utvärdering genom mätetal/indikatorer
4. Mätning av kundnöjdhet.

Vid 2018 års revision bedömdes den interna kontrollen inom ovan angivna områden vara *otillräcklig* (trafikljus: röd). Vår uppföljande granskning visar att kontrollen i vissa avseenden har förbättrats sedan dess. Den sammantagna revisionella bedömningen är att interna kontrollen numera *inte helt* är tillräcklig (trafikljus: gul).

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.2.

För att utveckla avfallsverksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen kompletterar budget för avfallsverksamheten med en plan för att på sikt nå ett ackumulerat nollresultat.
- Att kommunstyrelse och verksamhet använder ett urval av mätetal/indikatorer för styrning och utvärdering av verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet.
- Att kommunstyrelsen klargör hur ansvar och roller ser ut inom verksamhetsorganisationen när det gäller uppföljning av avfallsplan.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att planerad kundmätning enligt avfallsplan 2020-2024 verkställs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Granskningsresultat	4
2.1 Behandling av revisionsrapport 2018	4
2.2 Uppföljning av brister och rekommendationer noterade 2018	4
3. Avslutning	8
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	8
3.2 Rekommendationer	8

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en uppföljande granskning av avfallsverksamheten.

Revisionen har år 2018 genomfört en granskning av kommunens avfallsverksamhet. I granskningen framkom ett antal brister/utvecklingsområden. Framför allt noterades brister avseende den interna kontrollen. I revisionsrapporten lämnas fyra rekommendationer i syfte att utveckla verksamheten.

Vid föregående granskning vilade ansvaret på att sköta kommunens avfallsverksamhet på service- och tekniknämnden. Kommunfullmäktige har beslutat att kommunstyrelsen från 2019 ska överta ansvaret för verksamheten. I styrelsens uppdrag ingår att leda, samordna och ha uppsikt över sina ansvarsområden. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att uppdraget inte fullgörs på avsett sätt. Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syfte med granskningen är att om avfallsverksamheten sköts med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Har ansvarigt politiskt organ vidtagit tillräckliga åtgärder vid behandling av föregående revisionsrapport?
2. Har den interna kontrollen utvecklats sedan föregående granskning?

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 2:6, 6:6
- Miljöbalken 15:41
- Revisionsrapport "Avfallshantering", PwC, mars 2018
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen.

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid främst till år 2021, men även fler år kan omfattas av granskningen. I övrigt, se avsnitt Syfte och revisionsfrågor.

1.5 Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation. Intervju med företrädare för teknikavdelningen respektive avfallsenheten. 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).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Erik Jansen, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Behandling av revisionsrapport 2018

Revisionsfråga 1: Har ansvarigt politiskt organ vidtagit tillräckliga åtgärder vid behandling av föregående revisionsrapport?

lakttagelser

Revisionen har i mars 2018 översänt revisionsrapporten samt tillhörande skrivelse till *service- och tekniknämnden* för beaktande. I rapport och skrivelse lämnas fyra rekommendationer. Syftet med rekommendationerna är att utveckla kommunens avfallsverksamhet. Av skrivelsen framgår att nämnden senast 1 september 2018 ska lämna svar till revisionen på genomförd granskning.

Nämnden har i augusti 2018 (§103) avlämnat svar till kommunrevisionen. Ärendet har beretts av förvaltningschef och verksamhetsutvecklare. Nämndens svar fokuserar i första hand på följande delar:

1. Budget och ekonomiska planer för avfallsverksamheten
2. Uppdatera renhållningsordning
3. Mätning av kundnöjdhet

Av svaret framgår hur nämnden ser på flertalet av revisionens rekommendationer. Granskningen kan inte finna att nämnden lämnat uppdrag till verksamheten med anledning av genomförd revision.

Service- och tekniknämnden har upphört 31 december 2018 och avfallsverksamheten har därefter överförts till *kommunstyrelsens* ansvarsområde. Vi kan inte finna att styrelsen i särskilt ärende informerats om utförd revision av avfallsverksamheten.

Bedömning

Vår bedömning är att *service- och tekniknämnden respektive kommunstyrelsen* delvis vidtagit tillräckliga åtgärder vid behandling av revisionsrapport. Bedömningen baseras på följande:

- Nämnden har avlämnat svar till revisionen inom anvisad tid.
- Svar från nämnden avser flertalet av revisionens rekommendationer.
- Nämnden/styrelsen har inte lämnat uppdrag till verksamheten med anledning av genomförd revision, vilket ses som en brist.

2.2 Uppföljning av brister och rekommendationer noterade 2018

Revisionsfråga 2: Har den interna kontrollen utvecklats sedan föregående granskning?

lakttagelser

Kommunstyrelse och nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Den interna kontrollen granskades 2018 inom följande områden:

- Politisk styrning över verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet
- Mätetal för kvalitet, ekonomi och effektivitet
- System och rutiner för att följa upp kundnöjdhet

Av granskningsresultatet framgick att den interna kontrollen överlag var bristfällig. För att utveckla verksamheten lämnades revisionen följande rekommendationer:

1. Uppdatera renhållningsordning

I 2018 års revision konstaterades att kommunens renhållningsordning var i behov av uppdatering. Granskningen visade att nämnden ännu inte verkställt fullmäktiges uppdrag från 2015 att ta fram ett förslag till reviderat styrdokument.

Av miljöbalken framgår att det ska finnas en renhållningsordning. Denna ska innehålla en avfallsplan och kommunens föreskrifter inom området.

Enligt nämndens svar (augusti 2018) har verksamheten påbörjat en uppdatering av avfallsplan. I övrigt framhåller nämnden att det krävs förvaltningsövergripande insatser för att kunna genomföra en revidering av samtliga delar av renhållningsordningen.

Årets granskning visar att kommunfullmäktige i december 2020 fastställt följande styrdokument:

- Avfallsplan 2020-2024
- Föreskrift av avfallshantering

Förslag till styrdokument har tagits fram av kommunstyrelsen respektive samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen. Vi noterar att föreskrift för avfallshantering har reviderats i december 2021.

2. Utveckla budget och ekonomiska planer för avfallsverksamheten

I 2018 års granskning gjordes bedömningen att styrningen inom området ekonomi var otillräcklig. Nämndens styrning säkerställde inte att avfallsverksamheten bedrevs enligt kommunallag och kommuninterna regelverk från ett ekonomiskt perspektiv.

Revisionen lämnade en rekommendation att ansvarigt politiskt organ skulle årligen fastställa budget för resultatenheten. Vidare föreslogs att budgetplanen skulle bestå av en långsiktig plan för att nå en ekonomi i balans (nollresultat). Verksamheten redovisade per 2017-12-31 ett ackumulerat överskott på 9.8 miljoner kronor.

Årets granskning visar att kommunstyrelsen för 2021 beslutat om driftbudget för avfallsverksamheten. I styrelsens delårsrapport lämnas en redovisning av verksamhetens ekonomiska resultat per 2021-08-31 samt årsprognos. Budget, delårsrapport eller årsredovisning saknar information om avfallsverksamhetens ekonomiska resultat över tid (ackumulerat över-/underskott).

Vår granskning visar att avfallsverksamheten inför 2021 redovisar ett samlat överskott på 9.2 miljoner kronor. Inom verksamheten har det upprättats handlingsplan för att hantera detta överskott. I planen redovisas planerade investeringar för 2021-2024.

Planen saknar uppgift vad det ackumulerade resultatet förväntas uppgå till vid periodens slut. I intervjuer framkommer att det pågår ett arbete inom förvaltningen att utveckla den strategiska och långsiktiga styrningen av bland annat avfallsverksamheten.

Nuvarande praxis – i syfte att efterleva kommunallagens självkostnadsprincip – är att ej planlagda över-/underskott bör regleras inom en treårsperiod. Planlagda överskott kan regleras under en längre tidsperiod. Ansvarigt politiskt organ ska dock uppvisa en plan där verksamheten på sikt budgeterar ett ackumulerat nollresultat. Granskningen kan inte se att kommunstyrelsen antagit en sådan plan för avfallsverksamheten.

3. Använda mätetal för styrning och utvärdering av verksamheten

I revision 2018 noterades att nämnd och verksamhet nyttjade ett stort antal mätetal för att följa avfallsverksamheten. Mätetal omfattade delarna ekonomi, prestationer och kvalitet. Revisionen såg en brist att man inte tog tillvara möjligheten att använda ett urval av dessa mätetal för att styra respektive utvärdera verksamheten. Vidare föreslogs att renhållningsordningen skulle innehålla konkreta och relevanta verksamhetsmål för avfallsverksamheten.

Nämnden har i sitt svar till revisionen angett att verksamheten kommer ta hänsyn till revisionens synpunkter avseende målformulering vid översyn av renhållningsordning.

Årets granskning visar att styrningen av avfallsverksamheten i första hand kommer till uttryck i följande dokument:

1. Avfallsplan 2020-2024. Planen innehåller 11 långsiktiga mål för kommunens avfallshantering. Flertalet mål är av inriktningskaraktär (öka/minska). Dessa mål har kompletterats med 11 kortsiktiga mål. Ett fåtal av de korta målen är måttsatta (procentuell förändring).
2. Verksamhetsplan för samhällsplanerings- och teknikutskottet 2021. Av planen framgår att ett (1) av styrelsens fokusområden är att kvalitetssäkra och utveckla kommunens avfallshantering. Planen saknar målsatta mätetal som kopplar till detta mål. Vi kan inte heller se att mål i avfallsplan inarbetats i verksamhetsplan.

I kommunstyrelsens delårsrapport 2021 sker uppföljning av mål i verksamhetsplan. Målutvärdering visualiseras genom trafikljus (grön, gul, röd). Måluppfyllelsen inom fokusområdet "kvalitetssäkra och utveckla kommunens avfallshantering" bedöms vara "gul". Vi kan inte finna att målutvärdering baseras på uppföljning av indikatorer/mätetal.

Av avfallsplan, som beslutats av fullmäktige, framgår att det årligen ska genomföras måluppföljning. Granskningen kan inte verifiera att styrelsen under 2021 begärt eller fått rapportering från arbetet med att uppnå mål i avfallsplan. Följaktligen har styrelsen inte heller lämnat lägesrapport till fullmäktige i ärendet. I sammanhanget kan framhållas att styrelsens förslag till avfallsplan 2020-2024 innehåller uppföljning/utvärdering av mål och åtgärder i föregående avfallsplan (period 2012-2017).

I intervju med företrädare från avfallsenheten framkommer att uppföljning av avfallsmålen ännu ej genomförts. Det finns en osäkerhet kring vem/vilka i organisationen som ska utföra denna uppföljning. Den förvaltningsövergripande

arbetsgrupp som tog fram avfallsplanen är numera avvecklad. Företrädare för förvaltningen ser ett värde att mål och mätetal i olika styrdokument i ökad grad samordnas på kommunövergripande nivå.

4. Mätning av kundnöjdhet

I 2018 års granskning gjordes bedömningen att verksamheten saknade system och rutiner för att mäta kundnöjdhet. Revisionen rekommenderade nämnden att pröva om mätning av kundnöjdhet ska ske inom avfallsverksamheten.

Service- och tekniknämnden konstaterar i sitt svar till revisionen att den inte utför egna mätningar. Istället används resultatet från dels SCB:s undersökning dels kommunens felanmälningsystem. Nämnden såg vid granskningstillfället inget behov att genomföra ytterligare mätning inom området.

Sedan föregående granskning har kommunfullmäktige antagit avfallsplan 2020-2024 för Gällivare kommun. Av planen framgår att det planeras genomföra en brukarenkät. Vår granskning visar att någon sådan undersökning ännu inte utförts.

Företrädare för verksamheten förespråkar inte i första hand fler mätningar utan mer fokus på kvalitativa insatser. Om en mätning ska vara funktionell bör frågeställningar riktas för att hjälpa verksamheten att utvecklas, inte fråga för frågandets skull med generaliserade frågeställningar.

Bedömning

Vi gör bedömningen att den interna kontrollen i vissa avseenden har utvecklats sedan föregående granskning. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelse och verksamhet har verkställt fullmäktiges uppdrag att se över lagstadgade styrdokument för avfallsverksamheten.
- Kommunstyrelsen har utvecklat den ekonomiska styrningen genom att fastställa budget för avfallsverksamheten. Alltjämt saknas en plan där styrelsen som reglerar hur tidigare års överskott ska hanteras inom verksamheten.
- Styrning och uppföljning genom mätetal/indikatorer har inte på något påtagligt sätt utvecklats sedan föregående granskning.
- Mätning av kundnöjdhet har inte utvecklats jämfört med föregående granskning.

För att utveckla verksamheten återupprepas vissa av de rekommendationer som lämnades i 2018 års revision, nämligen följande:



1. Att KS kompletterar budget för avfallsverksamheten med en plan för att på sikt nå ett ackumulerat nollresultat.
2. Att KS och verksamhet använder ett urval av mätetal/indikatorer för styrning och utvärdering av verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet.

Därutöver lämnas även följande rekommendationer:

3. Att KS klargör hur ansvar och roller ser ut inom verksamhetsorganisationen när det gäller uppföljning av avfallsplan.
4. Att KS säkerställer att planerad brukarundersökning enligt avfallsplan verkställs.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Område	Bedömning	
Behandling av revisionsrapport 2018	Delvis uppfyllt	
Uppföljning av brister och rekommendationer noterade 2018	Delvis uppfyllt	

Vid 2018 års revision bedömdes den interna kontrollen inom granskade områden vara *otillräcklig* (trafikljus: röd). Vår uppföljande granskning visar att kontrollen i vissa avseenden har förbättrats sedan dess. Den sammantagna revisionella bedömningen är att interna kontrollen numera *inte helt* är tillräcklig (trafikljus: gul).

3.2 Rekommendationer

För att utveckla avfallsverksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen kompletterar budget för avfallsverksamheten med en plan för att på sikt nå ett ackumulerat nollresultat.
- Att kommunstyrelse och verksamhet använder ett urval av mätetal/indikatorer för styrning och utvärdering av verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet.
- Att kommunstyrelsen klargör hur ansvar och roller ser ut inom verksamhetsorganisationen när det gäller uppföljning av avfallsplan.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att planerad kundmätning enligt avfallsplan 2020-2024 verkställs.

2022-02-15

Erik Jansen

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-10-14. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.