

# Översiktlig granskning - Avfallshantering

Övertorneå kommun

september 2019

*Hans Forsström*

*Michaela Nilsson*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
Bakgrund	3
Syfte och Revisionsfråga	3
Revisionskriterier	3
Kontrollmål	3
Avgränsning	3
Metod	3
<b>laktagelser och bedömningar</b>	<b>4</b>
Styrning och kontroll	4
<b>laktagelser</b>	<b>4</b>
<b>Bedömning</b>	<b>5</b>
Mål och planering	6
<b>laktagelser</b>	<b>6</b>
<b>Bedömning</b>	<b>6</b>
Kundnöjdhet	7
<b>laktagelser</b>	<b>7</b>
<b>Bedömning</b>	<b>7</b>
Måluppfyllelse och resultat	7
<b>laktagelser</b>	<b>7</b>
<b>Bedömning</b>	<b>7</b>
<b>Bedömningar utifrån kontrollmål</b>	<b>8</b>
Bedömningar mot kontrollmål	8

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC genomfört en översiktlig granskning avseende avfallshanteringen i kommunen. Granskningen tar sin utgångspunkt i kommunallagen. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. Följande områden har varit fokus i granskningen:

- Om kommunstyrelsen bedriver en ändamålenlig avfallshanering
- Om kommunstyrelsen bedriver avfallshanteringen på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- Om den interna kontrollen inom området är tillräcklig

Utifrån genomförd granskning görs följande **revisonella bedömningar**:

- att kommunstyrelsen bedriver en ändamålsenlig avfallsverksamhet
- att kommunstyrelsen inte bedriver avfallshanteringen från ett ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig intern kontroll inom området

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen utövar en rimlig styrning och kontroll över verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet
- Vi bedömer att det delvis finns mål och planering för avfallsverksamheten
- Vi bedömer att det inte finns system och rutiner för att följa upp kundnöjdhet och kan därmed inte bedöma dess tillförlitlighet
- Vi bedömer att redovisat resultat för ekonomi, verksamhet och kvalitet delvis är förenligt med fastställda mål och planer
- 

## Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser som gjorts lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att revidera gällande renhållningsordning samt avfallsplan, då särskilt gällande aktuella verksamhetsmål
- Att säkerställa att uppföljning kopplat till måluppfyllelse sker för såväl verksamhet som ekonomi samt att vid behov vidta rimliga åtgärder
- Att till följd av avfallsverksamhetens underskott vidta konkreta åtgärder för ekonomi i balans
- Att se över möjligheten att inrätta system för att följa upp kundnöjdhet

# Inledning

## Bakgrund

Övertorneå kommuns revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra en granskning av kommunstyrelsens avfallshantering. Revisorerna har uppmärksammat att vid Orjasjärvi återvinning ökar sopmängderna. System för att hantera detta liksom kontroll över vilka som har tillträde till anläggningen, vilka kontrollmoment i övrigt inom verksamheten ifråga som finns m.m ligger bakom behovet av granskning.

Kommunfullmäktiges styrning av verksamheten sker företrädesvis genom nämndreglemente, kommunplan och renhållningsordning. Därtill styrs verksamheten av lagstiftning i form av kommunallag och miljöbalken. Enligt miljöbalken är varje kommun ansvarig för återvinning eller bortskaffning av hushållsavfall.

I Övertorneå kommun ansvarar kommunstyrelsen, Ks, för avfallshantering. Verksamheten bedrivs inom den tekniska enheten. Revisionsobjektet i granskningen är kommunstyrelsen.

## Syfte och Revisionsfråga

Bedriver Kommunstyrelsen avfallshantering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt är den interna kontrollen inom området tillräcklig?

## Revisionskriterier

- Tillämpliga regler i kommunallagen
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen

## Kontrollmål

- Utövar Kommunstyrelsen en rimlig styrning och kontroll över verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet?
- Vilka mål och vilken planering finns för avfallsverksamheten, och då främst för verksamheten i Orjasjärvi?
- Finns system och rutiner för att följa upp kundnöjdhet och är dessa i så fall tillförlitliga?
- Är redovisat resultat för ekonomi, verksamhet och kvalitet förenligt med fastställda mål och planer?

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till i huvudsak år 2019 och med tyngdpunkt på avfallsverksamheten i Orjasjärvi. I övrigt, se revisions- och kontrollfrågor.

## Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys samt kompletterande intervjuer med kommunstyrelsens ordförande samt företrädare från tekniska enheten.

# Iakttagelser och bedömningar

## Styrning och kontroll

Enligt kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige 2015-11-16, framkommer att styrelsen har ett övergripande ansvar för handläggning av frågor rörande renhållning i kommunen. Enligt miljöbalken, 15 kap 41 § ska det i varje kommun finnas en renhållningsordning som ska antas av fullmäktige. Renhållningsordningen ska innehålla en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet.

Ansvar för driften av renhållningen samt avfallshantering har vidare delegerats från kommunstyrelsen till tekniska enheten.

## *Iakttagelser*

Genom dokumentanalys kan ses att kommunfullmäktige 2011-02-21 fastställt en renhållningsordning samt en avfallsplan för kommunens avfallsverksamhet.

Av renhållningsordningen framgår att:

- Kommunstyrelsen har verksamhetsansvar över avfallshanteringen i kommunen.
- Kommunstyrelsen har 2009-05-04 fattat beslut om avfallstaxa för den insamling, transport, återvinning och det bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg.
- Tillsynen över avfallshanteringen utföres av Miljö- och byggnadsnämnden (numer Samhällsbyggnadsnämnden).
- Grovavfall mellanlagras vid avfallsanläggningen på Orjasjärvi för att sedan transporteras för vidare behandling. Grovavfall utgörs av brännbart avfall, grovavfall, metallskrot, elektronik, icke brännbart/komposterbart, vitvaror eller inert avfall.
- Hämtningsområde av hushållsavfall sker enligt särskild turlista som renhållaren tillhandahåller.
- Grovavfall hämtas en gång per år av renhållaren utanför fastigheter enligt särskild turlista.

Kommunens avfallsplan omfattar perioden 2011-2014 och innehåller information om avfallshantering i kommunen, riskbedömning, samt handlingsprogram. Enligt uppgift från intervju är såväl renhållningsordningen som avfallsplanen föremål för revidering, något som planeras ske vid årsskiftet 2019/2020.

Avfallet i Övertorneå kommun hanteras på tre sätt: 1) hushållsavfall tas omhand via kommunens renhållning 2) hushållens förpackningar och tidningar ska lämnas på avsatta återvinningsstationer samt 3) hushållens och verksamheter grovsopor ska lämnas till kommunens återvinningscentral.

Driften av kommunens renhållning ligger ute på entreprenad. Under tiden för granskningen har kommunen upphandlat BDX Företagen AB som i sin tur anlitar en lokal entreprenör, Maaherras Åkeri AB, för utförandet. Uppfattningen hos de intervjuade är att kommunens renhållning är välfungerande. Avfallstaxan för renhållning är från och med 2019-01-01 justerad med 10%.

Hantering av hushållens förpackningar och tidningar samt ansvar över kommunens återvinningsstationer ligger under producentansvaret. I Övertorneå kommun har Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) huvudansvaret.

Orjasjärvi Återvinningscentral hanterar och mellanlagrar brännbart avfall, grovavfall, metallskrot, elektronik, miljöfarligt avfall, icke brännbart/komposterbart, vitvaror samt inert avfall. Ansvaret över verksamhetsdriften åligger tekniska enheten men utförandet sker av personal på anläggningen. I dagsläget finns det en personal anställd på 50%. Anläggningen kan nyttjas av både privatpersoner samt mindre verksamheter och har öppet 3 dagar i veckan samt varannan lördag. Enligt uppgift från intervju finns det inget system eller någon rutin för att kontrollera vem som nyttjar anläggningen. Dock framgår det att anläggningen kameraövervakas samt att besökarna kontrolleras av anläggningens personal. Företag som lämnar avfall faktureras efter besök. Taxan för verksamhets- och miljöfarligt avfall är från och med 2019-01-01 justerad för att bättre överensstämmer med kostnaden för lastning, borttransport och mottagningsavgifter. Inlämningsavgift av verksamhetsavfall uppgår till 300 kronor/3 m<sup>3</sup> avfall.

Vi noterar att det uppges ha förts diskussioner på tekniska enheten om möjligheten att införa något slags kontrollsystem, exempelvis att medborgare kan nyttja anläggningen ett par gånger per år vilket då ska kontrolleras vid varje besök.

Kommunstyrelsen får uppföljning av avfallshantering vid tre tillfällen per år. Uppföljningen sker i form av redovisning från tekniska enheten av ekonomiskt utfall, avfallsmängder samt planerade åtgärder. Vi kan inte se att det gjorts några analyser avseende måluppfyllelse.

Enligt budget för 2019 noterar vi att kommunens totala renhållning redovisar ett underskott på 909,9 tkr där posten avfallshantering visar på ett underskott om 1611 tkr. Enligt de intervjuade anses avfallshandlingen på Orjasjärvi återvinningscentral fungera bra i förhållande till rådande ekonomiska förutsättningar. Anläggningen i Orjasjärvi visar på ett överskott om 223,1 tkr men enligt uppgift från intervju påverkas verksamheten av kommunens underskott för avfallshandlingen, bland annat då det finns behov av ombyggnation på anläggningen för att på ett bättre sätt hantera den ökande mängden avfall.

Tekniska enheten har ansökt om nyinvesteringsmedel för bättre sortering, bland annat att bygga ut antalet avfallsfickor vilket också beviljats av kommunstyrelsen och väntas ingå i budget för 2020. Fortsatt behov av satsningar/investeringar anses föreligga, exempelvis att utreda möjligheten att kommunen själv skulle kunna hantera komposteringsavfall. I dagsläget mellanlagras kompost från hushållen under tak och inomhus innan transport till Överkalix för vidarehantering. Avslutningsvis nämns även under intervju att intäkter för avfallshantering, exempelvis verksamhetsavfall, inte anses täcka de kostnaderna det genererar. Ett annat område som skapar stora utgiftsposter uppges vara hushållens miljöfarliga avfall.

### *Bedömning*

Vår bedömning är att kommunstyrelsen utövar en rimlig styrning och kontroll över verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet.

Bedömningen baseras på att det finns styrande dokument för avfallshandlingen men att dessa anses vara i behov av revidering, då särskilt avseende aktuella verksamhetsmål. Vidare visar renhållningsverksamhetens ekonomiska resultat på ett underskott och vi kan se att en del åtgärder vidtagits, bland annat höjd avgift för verksamhets- och miljöfarligt avfall. Vi noterar att kommunstyrelsen får uppföljning av avfallsverksamhetens verksamhetsmässiga och ekonomiska resultat vid ett flertal tillfällen per år samt att beslut har fattats om att utöka medel till tekniska enheten för att effektivisera avfallsanläggningen i Orjasjärvi.

Tilldelade medel uppges dock inte vara tillräckliga då det anses föreligga ett fortsatt behov av framtida satsningar/investeringar på Orjasjärvi återvinningscentral.

## Mål och planering

### *lakttagelser*

Kommunen har i sin översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2014-05-19, antagit en målsättning om att tillhandahålla funktionella och kostnadseffektiva verksamheter avseende renhållning och avfallshantering.

Från kommunens avfallsplan, fastställd 2011-02-21, framgår att kommunens mål för avfallshantering följer de svenska miljömålen, EU:s avfallsdirektiv, miljöbalken och annan miljölagstiftning vilka styr hanteringen av avfall. De målsättningar som finns angivna i avfallsplanen avser perioden 2011-2014. Aktuella målsättningar för 2019 uppges i intervju med tekniska enheten vara att minska avfallsmängderna. De satsningar som gjorts för att öka sopsorteringen/minska avfallsmängderna uppges vara att:

- Informera om sopsorteringens ekonomiska effekter på hushållens fakturor.
- Annonsera i lokaltidningen om återvinningscentralens öppettider, turlistor samt vilken typ och mängd grovsopor som tillåts lämnas.
- Informera fritidshusägare om årlig hämtning av grovsopor längs vägkanten.

I tekniska enhetens uppföljning av avfallsverksamheten som presenterats till kommunstyrelsen noterar vi följande planerade åtgärder för avfallshanteringen under 2019:

- Sortering av well, papper och plast har påbörjats ur verksamhetsavfallet i syfte att få ner mängden verksamhetsavfall som är kostsam att bli av med. Förhandling om transport av utsorterat avfall pågår.
- För att kostnadseffektivisera verksamheten ska Orjasjärvi återvinningscentral undvika att skicka avfall till Boden energi under juni-augusti månad.
- Utredning avseende träavfall samt vårstädning ska genomföras.
- Översyn av taxeuppbyggnaden.
- Genomföra kampanjer riktat mot kommunmedborgare ska genomföras om vikten av att sortera sitt avfall.

För att täcka avfallsverksamhetens underskott har en del satsningar gjorts. Kommunfullmäktige har 2019-01-01 fattat beslut om att öka renhållningsavgiften med 10% och inlämningsavgiften för verksamhetsavfall har höjts till 300 kr + moms.

Vi har under granskningens gång tagit del av den miljörapport som görs årligen för Orjasjärvi återvinningscentral. Rapporten påvisar inga brister. Vi noterar att ingen miljömätning är gjord under 2018 samt att anläggningen miljöpåverkan beskrivs vara fordonsbuller från verksamheten samt avgasutsläpp från transporter och maskinarbeten.

### *Bedömning*

Vår revisionella bedömning är att det delvis finns mål och planering för avfallsverksamheten i Orasjärvi.

Bedömningen baseras på att det i renhållningsordning samt avfallsplan finns målsättningar för området. Vi noterar att målsättningar i avfallsplanen inte avser verksamhetsåret samt att såväl renhållningsordning som avfallsplan enligt de intervjuade är i behov av revidering, vilket uppges ska ske vid årsskiftet 2019/2020. Enligt uppgift från intervju uppges aktuella målsättningar för året omfatta att minska de ökade sopmängderna. Vidare kan vi från tekniska enhetens verksamhetsrapportering se en del planerade åtgärder för året vilka omfattar både kommunens avfallsverksamhet samt Orjasjärvi återvinningscentral.

## Kundnöjdhet

### *lakttagelser*

Vår granskning visar att verksamheten inte följer upp kundnöjdhet. Vidare kan granskningen inte styrka att det finns system och rutiner avseende detta.

På kommunens hemsida finns information om hur medborgare kan lämna in synpunkter och klagomål. Enligt uppgift från intervjuer lämnas klagomål vanligen via samtal direkt till berörd tjänsteman eller via mail. Den generella uppfattningen bland de intervjuade är att medborgare anser att avfallshanteringen i kommunen fungera bra. Klagomål uppges förekomma i liten utsträckning. Senaste klagomålen rörde de minskade öppettiderna vid Orjasjävri återvinningscentral.

För klagomål som rör återvinningsstationerna finns kontaktuppgifter till FTI ute på stationerna samt på kommunens hemsida. Uppfattningen hos de intervjuade är att medborgare anser att källsorteringen fungerar bra. Ett visst ökat tryck på stationerna kan ske under högtider.

### *Bedömning*

Vår revisionella bedömning är att verksamheten saknar system och rutiner för att följa upp kundnöjdhet. Bedömning avseende tillförlitlighet kan därmed inte göras.

Bedömningen baseras på att vår granskning inte kan styrka att det utförs några aktiviteter för att följa upp kundnöjdhet.

## Måluppfyllelse och resultat

### *lakttagelser*

Enligt uppgift från intervju med tekniska enheten framkommer en målsättning gällande avfallshanteringen för verksamhetsår 2019 vilket uppges vara att minska de ökande avfallsmängderna. Vi kan inte se att det gjorts någon uppföljning avseende detta. Vi noterar dock av uppgift från tekniska enheten att det under året har vidtagits åtgärder i syfte att minska avfallsmängderna.

I budget för 2019 visar avfallsverksamheten på ett underskott om 909,9 tkr och når därmed inte de ekonomiska målen om en ekonomi i balans. Vi kan se att det har vidtagits en del åtgärder avseende detta, bland annat ökad renhållningsavgift.

### *Bedömning*

Vår revisionella bedömning är att redovisat resultat för ekonomi, verksamhet och kvalitet delvis är förenligt med fastställda mål och planer.

Bedömningen baseras på att vi kan se att det under året har vidtagits en del åtgärder för att minska de ökade avfallsmängderna samt för att åtgärda avfallsverksamhetens underskott. Vi kan inom ramen för granskningen inte se att det skett någon uppföljning av avfallsverksamhetens måluppfyllelse.



# Bedömningar utifrån kontrollmål

## Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Utövar Kommunstyrelsen en rimlig styrning och kontroll över verksamhetens kvalitet, ekonomi och effektivitet?	<b>Uppfyllt</b> Det finns styrande dokument för avfallsverksamheten, dessa uppges dock i intervjuer vara i behov av revidering. Vi kan, till följd av verksamhetens underskott se att en del åtgärder vidtagits, bland annat justerad avgift för verksamhets- och miljöfarligt avfall. Kommunstyrelsen får uppföljning av avfallsverksamhetens resultat vid ett flertal tillfällen per år. Beslut om att utöka medel till tekniska enheten för att effektivisera avfallsanläggningen i Orjasjärvi har fattats och ska ingå i budget för 2020. Tilltagna medel uppges dock inte vara tillräckliga då det anses föreligga ett fortsatt behov av framtida satsningar/investeringar på Orasjärvi återvinningscentral.	
Vilka mål och vilken planering finns för avfallsverksamheten, och då främst för verksamheten i Orjasjärvi?	<b>Delvis Uppfyllt</b> Granskning visar att det i renhållningsordning och avfallsplan finns målsättningar för området. Vi noterar att målsättningar i avfallsplanen inte avser verksamhetsåret samt att såväl renhållningsordning som avfallsplan uppges vara i behov av revidering. Enligt uppgift från intervju är aktuella målsättningar för året att minska de ökade avfallsmängderna. Vidare kan vi från tekniska enhetens verksamhetsrapportering se en del planerade åtgärder för året vilka omfattar både kommunens renhållningsverksamhet samt Orjasjärvi återvinningscentral.	
Finns system och rutiner för att följa upp kundnöjdhet och är dessa i så fall tillförlitliga?	<b>Ej uppfyllt</b> Vi kan inom ramen för granskningen inte styrka att det utförs några aktiviteter för att följa upp kundnöjdhet.	

---

Är redovisat resultat för ekonomi, verksamhet och kvalitet förenligt med fastställda mål och planer?

**Delvis uppfyllt**

Under året har det vidtagits en del åtgärder för att minska de ökade avfallsmängderna samt för att åtgärda avfallsverksamhetens underskott. Vi kan inom ramen för granskningen inte se att det skett någon uppföljning av avfallsverksamhetens måluppfyllelse.



September 2019

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Övertorneå kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-04-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.