



Yttrande över revisionsrapport om kommunens renhållningstaxa

Förslag till beslut

Tekniska nämnden föreslår kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande över revisionsrapport rörande kommunens renhållningstaxa.

Beslutsnivå

Kommunstyrelsen

Sammanfattning

KPMG har av revisorerna haft i uppdrag att granska renhållningstaxan i Värmdö kommun. Revisorerna konstaterar att renhållningen går med förlust och att den i jämförelse med andra kommuner kan bedrivas mer kostnadseffektivt. Vidare riktar revisorerna kritik mot den interna kontrollen, budgeterings- och prognosarbetet samt den ekonomiska redovisningen som uppvisar ett flertal brister. Revisorerna riktar även kritik mot att verksamheten inte harmoniserat verksamhetsmålen med målen som finns i kommunens avfallsplan. Revisorerna rekommenderar en höjning av renhållningstaxan eftersom täckningsgraden sedan införandet av tvåfraktionssystem sjunkit från 105 procent 2012 till 85,2 procent år 2014.

I yttrandet bemöts revisorernas kritik och förvaltningen redogör för de åtgärder som vidtagits, som bland annat består i en ny budget- och prognosmetod, framtagande av en internkontrollplan, höjning av renhållningstaxan från och med 2016 samt uppföljning av avfallsplanens mål i samband med årsbokslut. Slutligen uppmärksammas det uppdrag om att utreda kommunens taxor och avgifter, som kommunfullmäktige uppdragit åt förvaltningen och som kommer presenteras under året.

Bakgrund

På de förtroendevalda revisorernas uppdrag har KPMG genomfört en granskning av kommunens renhållningstaxa med syftet att undersöka om sophanteringen är kostnadseffektiv. Rapporten har överlämnats till kommunen för yttrande. Kommunstyrelsen kommer att fatta beslut i ärendet på sammanträdet den 13 januari 2016. Ärendet har sänts till tekniska nämnden inför beslutet om yttrandet.



Ärendebeskrivning

KPMG har av revisorerna haft i uppdrag att granska renhållningstaxan i Värmdö kommun. Granskningens syfte var att undersöka om sophantering i kommunen är kostnadseffektiv. Revisionen har omfattat nedanstående områden, vilka beskrivs kortfattat tillsammans med revisorernas sammanfattade synpunkter. Granskningens metod och avgränsningar liksom revisorernas kommentarer och iakttagelser i övrigt framgår av bilagd granskningsrapport.

Redovisning av kostnader och intäkter för sophantering

Inom Värmdö kommun budgeteras renhållningen som kostnader och intäkter i driftbudgeten med ett negativt resultat på totalt 5 553 tkr för år 2014. Verksamhetens nettobudget är inte nollbudgeterad, trots att det är en affärsdriven verksamhet, för att kommunen valt att minska det ackumulerade överskottet för verksamheten under 2014. Resultatet för år 2014 uppgick till -7 310 tkr, vilket innebär en budgetavvikelse på -1 757 tkr. En större del av budgetunderskottet hänförs sig till obudgeterade kostnader för insamling av matavfall. Ökningen av antalet matavfallskunder har varit högre än man budgeterade för inför 2014. Den nya taxan med 50 procents kostnadsreducering i jämförelse med kund utan matavfallsabonnemang har också påverkat resultatet i negativ riktning.

Revisorerna fann vid sin granskning brister i den ekonomiska redovisningen samt i budgeteringen av verksamheten. Bland annat påpekas att det under 2014 inte varit möjligt att analysera intäkterna för renhållning vissa månader då en ny budget- och prognosmetod prövats under året. Vidare har det funnits avvikelser för exempelvis övriga verksamhetskostnader på grund av att budgeten inte har varit periodiserad utifrån säsongvariation. Revisorerna har funnit felbokningar av interna kostnader och felaktigheter för interna transaktioner på grund av att vissa intäkter och kostnader inte reglerats under 2012 och 2013 mellan renhållningen och slamverksamheten. Revisorerna gör bedömningen att bristerna försvårat arbetet med den ekonomiska uppföljningen samt prognosarbetet, vilket har medfört prognosavvikelser under åren. Revisorerna drar slutsatsen att den interna kontrollen inte är tillräcklig och behöver förbättras tillsammans med uppföljningen av den ekonomiska redovisningen.

Redovisningens uppbyggnad

Kommunens redovisning regleras av den kommunala redovisningslagen, som föreskriver att redovisningen ska vara ordnad så att det ekonomiska utfallet av verksamheten kan jämföras med budget och att en tillräcklig kontroll av verksamheten kan upprätthållas. Revisorerna pekar på följande brister i redovisningens uppbyggnad:

- Intäkter och kostnader är inte korrekt redovisade och inte heller alltid redovisade på rätt verksamhet.
- Vissa kostnader är inte budgeterade.
- Budgeten är inte periodiserad utifrån säsongvariationer, alternativt felaktigt periodiserad.
- Flera budgetavvikelser förekommer och budgetavvikelserna är i vissa fall omfattande.

Vidare påpekas att kontrollerna i redovisningen behöver förbättras samt att när felaktigheter upptäckts har det tagit för lång tid innan dessa har åtgärdats. Det i sin tur



har lett till att felaktigheter i vissa fall också har påverkat kommande månader. I detaljbudgeten för 2014 har revisorerna funnit flera brister som har försvårat prognosarbetet. Under 2014 uppstod stora prognosavvikelser, framförallt mellan den prognos som lämnades per sista september och helårsutfallet, såväl på intäktssidan som kostnadssidan.

Renhållningstaxan

Revisorerna konstaterar att renhållningen går med förlust och att den i jämförelse med andra kommuner har mycket höga kostnader.

Tvåfraktionssystemets påverkan på kostnaderna

Matavfallsinsamlingen startade i maj 2012 och från och med september 2013 har samtliga fastighetsägare på fastlandet möjlighet att ansluta sig till systemet. En utredning om matavfallsinsamling i skärgården ska slutföras under nästa år. Möjligheten att sortera ut avfall är frivillig. De hushåll som valt att sortera sitt matavfall har fått en lägre kostnad för tömning av sina kärl. Införandet av matavfallsinsamling innebär dock ökade kostnader. Värmdö kommun beslutade att nyttja renhållningskollektivets fonderade överskott för att täcka detta under 2014.

Införandet av tvåfraktionssystem har alltså ökat kommunens kostnader och minskat dess intäkter, vilket var känt redan vid införandet av ny taxekonstruktion. Konsekvensen är att täckningsgraden för åren 2013 och 2014 är lägre än föregående år samt att den understiger 100 procent. I delar har detta varit en medveten strategi för att minska det ackumulerade överskottet för renhållningskollektivet.

Renhållningstaxans ändamålsenlighet och dess påverkan på kunderna

Matavfallstaxan består av en fast och en rörlig avgift. Avgift för abonnemang av både matavfall och osorterat avfall uppgår till en fast avgift om 437 kronor per år samt 17 kronor per tömning och kärl (140 liter matavfallskärl plus 190 liter kärl för osorterat hushållsavfall). För de som inte sorterar matavfall uppgår den fasta avgiften till 874 kronor per år samt 43 kronor per tömning (190 liter osorterat avfallskärl). Den totala mängden hushållsavfall har minskat sedan 2011. Det förklaras med att abonnenterna har blivit bättre på att sortera, fler nyttjar matavfallsabonnemang, en allt större mängd avfall lämnas till återvinningsstationer samt ett visst missbruk av systemet genom att sopor eldas upp. Den nya taxekonstruktionen kan förmodligen tillskrivas en del av kundernas förändrade beteende.

Revisorerna konstaterar att renhållningstaxan är ändamålsenlig ur miljösynpunkt, för att avfallsmängden sedan år 2011 har minskat med 707 ton, vilket motsvarar 7 procent. Däremot visar granskningen att kommunens driftkostnader de senaste två åren inte är i nivå med renhållningstaxan. Täckningsgraden har sjunkit från 105 procent år 2012 till 85,2 procent år 2014. Revisorerna menar därför att renhållningstaxan ur det hänseendet inte kan anses vara ändamålsenlig. Revisorerna rekommenderar med anledning av detta att renhållningstaxan höjs och indexjusteras.

Jämförelser med andra kommuner

I villaägarnas årliga kartläggning över avfallsavgifterna framgår att det är stora skillnader runt om i landet. Avfallsavgiften pendlar mellan 914 kronor (Kungsbacka) och 3 314 kronor (Bjurholm). I Värmdö uppgår avgiften till 2 593 kronor per år vilket



innebär att kommunen har högst avgift i Stockholms län. I en jämförelse med skärgårds-kommunerna (Norrtälje, Vaxholm, Österåker) är avgiften mellan 9 och 33 procent högre. Jämförelser av kostnader per invånare visar att Värmdö ligger betydligt över riksgenomsnittet, 1 640 kronor per invånare att jämföra med rikets 607 kronor. Det placerar Värmdö på plats 277 av landets 290 kommuner. Några förklaringar till detta är att kommunen har mycket turister under sommarmånaderna, en hög andel enfamiljshus samt permanentboende på öarna i skärgården. Revisorerna påpekar dock att kommunen har haft lägre kostnader per invånare, men att det skedde en kraftig kostnadsökning (per invånare) under 2014.

Måluppfyllelsen för verksamheten

Revisorerna konstaterar att verksamheten under 2014 hade flera beslutade målsättningar. Den målsättning som antagits i nämndens verksamhetsplan (öka mängden återvunnet material) uppnåddes. Dock finns det målsättningar i kommunens avfallsplan som inte inkorporerats i verksamhetsplanen och inte heller följts under året. En målsättning med den förändrade taxan var att öka intresset för matavfallsinsamling för att bidra till att kommunen når det regionalt uppsatta målet för matavfallsinsamling. Revisorerna rekommenderar att avfallsplanen och målsättningarna i verksamhetsplanen harmoniseras i större utsträckning än idag och följs upp vid samma tidpunkt.

Bedömning

Tekniska nämnden är ansvarig för renhållningsverksamheten och ansvarig enhet är VA- och renhållning. För år 2015 har nämnden fastställt ett verksamhetsmål som är kopplat till kommunens inriktningsmål, vilka beslutas av KF. Målet är att öka antalet bruna kärl, det vill säga, öka antalet kunder som väljer att källsortera. Under 2014 antogs kommunens avfallsplan som innehåller ett antal mål. VA- och renhållningsenheten är ansvarig för en del av dessa mål och kommer från och med i år följa upp dessa vid varje bokslut. Avfallsplanen angår hela kommunen och är beslutad av kommunfullmäktige. Att målen inte följdes upp under 2014 förklaras med att planen var ny och nämnd- och förvaltningsorganisationen genomgick stora förändringar. Därför fanns inga rutiner för uppföljning av den nya avfallsplanen på plats. Förvaltningen anser att nuvarande rutin åtgärdar den kritik revisorerna ger gällande måluppfyllelse.

Revisorerna bedömer att redovisningens uppbyggnad inte fullt ut varit ändamålsenlig och att kontrollerna i redovisningen behöver förbättras. Vidare görs bedömningen att den interna kontrollen måste stärkas och att uppföljningen av den ekonomiska redovisningen bör förbättras. VA- och renhållningsenheten tog fram en ny budget- och prognosmetod under 2014 vilket innefattade en detaljerad genomgång av alla fasta och rörliga intäkter, bidrag och ersättningar. Den nya metoden innebär att enheten utgår från faktiska intäkter för tidigare månader och uppskattar kommande månader utifrån taxan och den statistik som finns tillgänglig avseende tömningar och ordrar. Vidare har kommunen gjort om sitt interna debiteringssystem så att fakturering nu sker varje månad samt åtgärdat de systemproblem som revisionen påpekar. VA- och renhållningsenheten har utvecklat ett nära samarbete med samordning- och kvalitetsavdelningen för att gemensamt analysera intäkter och kostnader. Detta har tidigare inte skett gemensamt och förväntas förbättra kontrollen samt redovisningens träffsäkerhet, eftersom olika enheter ansvarar för intäkter och kostnader.

Förvaltningen instämmer i kritiken som riktas mot den interna kontrollen. Arbetet med att ta fram en internkontrollplan för ansvarig nämnd (tekniska nämnden) pågår och ska slutföras under året. De felaktigheter i periodiseringen som belyses i rapporten är enheten medveten om och arbetar aktivt med att förbättra. Kostnaderna ska spegla intäkterna och problemet har varit de stora kostnadsskillnaderna mellan säsonger. För att ytterligare förbättra kontrollen och underlätta prognosarbetet genomför enheten varje månad en uppföljning av den ekonomiska redovisningen, utöver de delårsrapporter som genomförs tre gånger om året. Detta har redan gett resultat i form av ökad träffsäkerhet i prognoserna och minskade budgetavvikelser. Kommunen bedömer att insatserna som presenterats kommer åtgärda de problem som funnits gällande den ekonomiska redovisningen och uppföljning.

Granskningen påvisar att täckningsgraden för renhållningen minskat från 105 procent 2012 till 85,2 procent år 2014. Detta har varit en medveten strategi för att minska det ackumulerade överskottet i nämnden. I den av fullmäktige beslutade budgeten för 2016 sker en förändring av renhållningstaxan. Den 50 procentiga reduceringen av den fasta årliga avgiften för hushåll som sorterar matavfall avskaffas och både den fasta och den rörliga taxan höjs generellt med 10 procent. För att främja fortsatt sortering av matavfall föreslås istället en reduktion av avgiften för tömning med 20 procent på restavfall för de som källsorterar och att kostnaden för tömningen av matavfall sänks till 10 kronor (en minskning med cirka 40 procent). Förändringen av renhållningstaxan förväntas ge ett nollresultat för taxekollektivet över tid.

Granskningen innefattar en jämförelse med andra kommuner som påvisar att Värmdö kommuns kostnader för renhållningen ligger betydligt över riksgenomsnittet. Precis som revisorerna skriver i rapporten kan detta till viss del förklaras med att kommunen har många turister under sommarmånaderna, en hög andel enfamiljshus och permanentboende på öarna. Dessutom är Värmdö en geografiskt stor kommun vilket leder till högre kostnader för hämtning av sopor. All drift inom renhållningskollektivet är utlagd på entreprenad och är upphandlad under konkurrens enligt LOU. Avtalet för hämtning av sopor sträcker sig till 2017, då en ny upphandling kommer ske. Som vid all upphandling kommer då en översyn ske över vilka upphandlingskrav som ska ställas för att få bästa möjliga tjänst till lägsta pris.

Den kostnadsökning som skedde mellan 2013 och 2014 beror till största delen på en kraftig ökning av antalet matavfallsabonnemang och en ökad kapitaltjänstkostnad till följd av byggandet av en "sopgård" på Sandhamn.

Slutligen ska nämnas det uppdrag om att utreda kommunens taxor och avgifter, i syfte att klarlägga deras effekter samt uppnå återhållsamhet i kostnadsutvecklingen, som kommunfullmäktige fattade beslut om under sammanträdet den 26 november 2014 (§ 157). Utredningen omfattar alla taxor och avgifter och resultatet kommer presenteras under året. Sammanfattningsvis anser förvaltningen att ovanstående redogörelse visar på att åtgärder har satts in för att svara upp mot den kritik som revisorerna lämnar. Kommunstyrelsen föreslås därför godkänna förslaget till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet får inga ekonomiska konsekvenser.

**Konsekvenser för miljön**

Beslutet innebär inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Beslutet innebär inga direkta konsekvenser för medborgarna.

Konsekvenser för barn

Beslutet innebär inga direkta konsekvenser för barn.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kansli- och utredningsavdelningen i samverkan med VA- och renhållningsenheten inom samhällsbyggnads- och tillväxtsektorn.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Biläggs/Biläggs ej
1	Revisionsrapport: Värmdö kommuns renhållningstaxa	Biläggs
2	Förslag till yttrande över revisionsrapport om kommunens renhållningstaxa	Biläggs

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Lars Öberg
Sektorchef
Samhällsbyggnad- och tillväxtsektorn

Carina Molin
Avdelningschef
Samhällsbyggnadsavdelning



Yttrande över revisionsrapport om kommunens renhållningstaxa

Värmdö kommun har beretts möjlighet att yttra sig över revisorernas granskningsrapport avseende kommunens renhållningstaxa.

Avseende kritiken som riktas mot den ekonomiska redovisningen tog VA- och renhållningsenheten fram en ny budget- och prognosmetod under 2014 vilken innefattar en detaljerad genomgång av alla fasta och rörliga intäkter, bidrag och ersättningar. Den nya metoden innebär att enheten utgår från faktiska intäkter för tidigare månader och uppskattar kommande månader utifrån taxan och den statistik som finns tillgänglig avseende tömningar och ordrar. Vidare har kommunen gjort om sitt interna debiteringssystem så att fakturering nu sker varje månad, samt åtgärdat de systemproblem som revisionen påpekar. VA- och renhållningsenheten har utvecklat ett nära samarbete med samordning- och kvalitetsavdelningen för att gemensamt analysera intäkter och kostnader. Detta har tidigare inte skett gemensamt och förväntas förbättra kontrollen samt redovisningens träffsäkerhet, eftersom olika enheter ansvarar för intäkter och kostnader.

Kommunen instämmer i kritiken som riktas mot den interna kontrollen. Arbetet med att ta fram en internkontrollplan för tekniska nämnden pågår och ska slutföras under året. De felaktigheter i periodiseringen som belyses i rapporten är enheten medveten om och arbetar aktivt med att förbättra. Kostnaderna ska spegla intäkterna och problemet har varit de stora kostnadsskillnaderna mellan säsonger. För att ytterligare förbättra kontrollen och underlätta prognosarbetet genomför enheten varje månad en uppföljning av den ekonomiska redovisningen, utöver de delårsrapporter som genomförs tre gånger om året. Detta har redan gett resultat i form av ökad träffsäkerhet i prognoserna och minskade budgetavvikelser. Kommunen bedömer att insatserna som presenterats kommer åtgärda de problem som funnits gällande den ekonomiska redovisningen och uppföljning.

Gällande kritiken som riktas mot kommunens splittrade måluppföljning har tekniska nämnden fastställt ett verksamhetsmål för 2015, som är kopplat till kommunens inriktningsmål, vilka beslutas av KF. Målet är att öka antalet bruna kärl, det vill säga, öka antalet kunder som väljer att källsortera. Under 2014 antogs kommunens avfallsplan som innehåller ett antal mål. VA- och renhållningsenheten är ansvarig för en del av dessa mål och kommer från och med i år följa upp dessa vid varje bokslut. Avfallsplanen angår hela kommunen och är beslutad av kommunfullmäktige. Att målen inte följdes upp under 2014 förklaras med att planen var ny och nämnd- och förvaltnings-

organisationen genomgick stora förändringar. Därför fanns inga rutiner för uppföljning av den nya avfallsplanen på plats. Kommunen anser att nuvarande rutin åtgärdar den kritik revisorerna ger gällande måluppfyllelse.

Granskningen påvisar att täckningsgraden för renhållningen minskat från 105 procent 2012 till 85,2 procent år 2014. Detta har varit en medveten strategi för att minska det ackumulerade överskottet i nämnden. I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten för 2016 sker en förändring av renhållningstaxan. Den 50 procentiga reduceringen av den fasta årliga avgiften för hushåll som sorterar matavfall avskaffas och både den fasta och den rörliga taxan höjs generellt med 10 procent. För att främja fortsatt sortering av matavfall föreslås istället en reducering av avgiften för tömning med 20 procent på restavfall för de som källsorterar och att kostnaden för tömningen av matavfall sänks med cirka 40 procent. Förändringen av renhållningstaxan förväntas ge ett nollresultat för taxekollektivet över tid.

Granskningen innefattar en jämförelse med andra kommuner som påvisar att Värmdö kommuns kostnader för renhållningen ligger betydligt över riksgenomsnittet. Precis som revisorerna skriver i rapporten kan detta till viss del förklaras med att kommunen har många turister under sommarmånaderna, en hög andel enfamiljshus och permanent-boende på öarna. Dessutom är Värmdö en geografiskt stor kommun vilket leder till högre kostnader för hämtning av sopor. All drift inom renhållningskollektivet är utlagd på entreprenad och är upphandlad under konkurrens enligt LOU. Avtalet för hämtning av sopor sträcker sig till 2017, då en ny upphandling kommer ske. Som vid all upphandling kommer då en översyn ske över vilka upphandlingskrav som ska ställas för att få bästa möjliga tjänst till lägsta pris.

Slutligen ska nämnas det uppdrag om att utreda kommunens taxor och avgifter, i syfte att klarlägga deras effekter samt uppnå återhållsamhet i kostnadsutvecklingen, som kommunfullmäktige fattade beslut om den 26 november 2014 (§ 157). Utredningen omfattar alla taxor och avgifter och resultatet kommer presenteras under året.

Sammanfattningsvis anser kommunen att ovanstående redogörelse visar på att åtgärder har satts in för att svara upp mot den kritik som revisorerna lämnar.

Monica Pettersson
Kommunstyrelsens ordförande

Stellan Folkesson
Kommundirektör