

Bortforsling av avfall från Rölfors Bruk

Laxå kommun

Juni 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Lars Dahlin, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning hur kommunen hanterat borttransport av avfall från Rölfors Bruk. Insatsen har bedrivits i form av ett projekt. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens kapitel 12. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen har riktats mot följande områden:

- Kommunstyrelsens styrning och kontroll av ärendet (projektet)
- Hantering av leverantörsfakturor i ärendet (projektet)

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens hantering av ärendet delvis fullgjorts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms i stort varit tillräcklig. Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendation:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att öronmärkta medel från kommunövergripande planeringsreserv hädanefter inkluderas i berörd styrelse/nämnds driftbudgetram. Syftet med åtgärden är att uppföljning av dessa medel sker inom ordinarie driftbudget/driftrövisning. En samlad driftrövisning syftar bland annat att främja fullmäktiges behov av uppföljning och ansvarsprövning av kommunstyrelse och nämnder.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning	5
1.5 Metod	3
2. Granskningsresultat	5
2.1 Allmänt om kommunens ekonomistyrning	5
2.2 Kommunstyrelsens styrning och kontroll av projektet	6
2.3 Bokföring och hantering av leverantörsfakturor i projektet	8
2.4 Ekonomiskt utfall för kommunstyrelsen 2021	10
3. Avslutning	12
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	12
3.2 Rekommendationer	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige ger i mars 2021 kommunstyrelsen i uppdrag att teckna avtal med entreprenör med syfte att transportera bort och omhänderta kvarblivet avfall från konkursen av Röfors Miljöåtervinning AB. Uppdraget ges utifrån en beräknad totalkostnad på cirka 6,5 miljoner kr. Avtal tecknas en entreprenör för genomförande av uppdraget men också med sakkunnig konsult för att följa och rapportera uppdraget.

I slutet av juni månad står det klart att kostnaderna för att omhänderta avfall kommer bli högre än den beräknade kostnaden. Ny totalkostnad beräknas till 8,4 miljoner kronor. Dock kan cirka 7 500 ton stenmaterial användas för anläggningsändamål på Mosjötippen. Detta material hade annars fått köpas in till en kostnad av cirka 825 000 kronor. Detta gör att totalkostnaden för omhändertagande av avfallet beräknas till cirka 7,5 miljoner kronor.

Kommunfullmäktige beslutar 22 september 2021 att godkänna kostnader för bortforslingen av avfall överstigande 6,5 miljoner kr.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens hantering av bortforslingen varit ändamålsenlig och med beaktande av god intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Har kommunstyrelsen kontinuerligt informerats om projektet och dess ekonomiska utveckling?
2. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån projektets utveckling?
3. Har i projektet inkommande fakturor hanterats med beaktande av god intern kontroll?

Revisionsfråga 3 bildar underlag för om hanteringen skett med tillräcklig intern kontroll. Övriga frågor används för att pröva om hanteringen skett på ett ändamålsenligt sätt.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:13, 11:17
- Kommuninterna styrdokument som är relevanta för granskningen

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen till i första hand år 2021. I övrigt se avsnittet "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation.

Följande underlag har granskats:

- Reglemente för kommunstyrelsen
- Riktlinjer för ekonomistyrning

- Attest- och utanordningsreglemente
- Underlag till kommunfullmäktiges beslut §32/21 och §109/21
- Kommunstyrelsens protokoll för perioden 2021-01-01 -- 2022-04-30
- Tertialrapport 2021-04-30
- Delårsrapport 2021-08-31
- Årsredovisning 2021
- Bokföring hänförlig till granskat projekt

Därutöver har det genomförts intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef samt företrädare för ekonomienheten. 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 Lars Dahlin, certifierad kommunal revisor, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Allmänt om kommunens ekonomistyrning

lakttagelser

I kommunstyrelsens (KS) uppdrag ingår att leda, samordna och utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Styrelsen bär ett övergripande ansvar för kommunens ekonomiska förvaltning. Inom ramen för detta förvaltaruppdrag ska styrelsen årligen ta fram förslag till:

- Budget och skattesats
- Finansiella mål för god ekonomisk hushållning

KS har i oktober 2020 lämnat förslag till budget och verksamhetsplan 2021. Budgeten består bland annat av följande delar:

1. Finansiella mål för god ekonomisk hushållning
2. Resultatbudget
3. Driftbudget

Kommunfullmäktige har i direktiv angivit att det inom budget ska finnas en beredskap att möta oväntade kostnader. I driftbudget 2021 återfinns budgetramar för kommunstyrelse och nämnder. Därutöver finns även en budgettram för en kommunövergripande "planeringsreserv". Den kommunövergripande planeringsreserven för 2021 uppgår till 3 508 tkr, vilket motsvarar ca 1 procent av kommunstyrelsens och nämndernas budgeterade nettoomsättning.

I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att årligen upprätta budget utifrån den ram som tilldelats av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har i november 2020 fastställt verksamhetsplan och budget 2021. Av styrelsens budgetdokument framgår att styrelsen för 2021 avsatt ca 1 procent av sin driftbudget till en intern planeringsreserv. Planeringsreserv för kommunstyrelsen uppgår till 992 tkr.

Av kommunens riktlinjer för ekonomistyrning (KF 2009-10-14) återfinns övergripande riktlinjer hur styrning och uppföljning. Av riktlinjerna framgår att den ekonomiska uppföljningen även ska omfatta pågående driftprojekt. Uppföljningen ska innehålla prognos om förväntat resultat. Riktlinjerna ger även uttryck för att verksamhets-/budgetansvar ska klargöras inom verksamhetsorganisationen.

I attest- och utanordningsreglemente (KS 2014-04-29) regleras hur attestkontrollen ska utföras. Styrdokumentet gäller för alla förekommande transaktioner. Reglementet omfattar även verksamhet som bedrivs i projektform.

Kommentar

Granskningen visar att det inom ramen för budgetarbete 2021 reserverats vissa finansiella medel för att möta oväntade kostnader. Vi konstaterar att kommunstyrelsen har efterlevt fullmäktiges riktlinjer inom området i fråga om tillskapande av planeringsreserv.

2.2 Kommunstyrelsens styrning och kontroll av projektet

Revisionsfrågor: a) Har kommunstyrelsen kontinuerligt informerats om projektet och dess ekonomiska utveckling? b) Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån projektets utveckling?

lakttagelser

Kommunstyrelsen har 2021-02-24 (§ 61) lämnat ett uppdrag till kommunchef att samordna arbetet samt bilda en särskild arbetsgrupp med avsikten att få bort avfallshögarna i Röfors. Av beslutet framgår att insatsen initialt ska finansieras inom KS budgetram. Vidare anges att information om arbetet kontinuerligt ska återrapporteras till styrelsen både muntligt och skriftligt.

I mars (2021-03-17, §66) lämnar kommunstyrelsen ett förslag till kommunfullmäktige hur avfallshögarna på Röfors Bruk ska hanteras. Av fullmäktiges beslut (2021-03-17, §32) framgår följande:

- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att teckna avtal med entreprenör med syfte att transportera bort och omhänderta avfallet.
- Kommunfullmäktige anslår 6 500 tkr till uppdraget.
- Utgiften finansieras genom dels genom ianspråktagande av kommunövergripande planeringsreserv (3 000 tkr) dels genom en sänkning av 2021 års resultatmål med 3 500 tkr. Efter sänkning uppgår resultatmålet till 4 084 tkr.
- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att eftersöka bidrag för nedlagda kostnader.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att verkställa fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen har 17 mars 2021 lämnat uppdrag till kommunchefen att teckna avtal med entreprenör samt vidta beslutade åtgärder. Vi noterar att kommunen 2021-03-19 tecknat avtal med en entreprenör för genomförande av uppdraget.

Granskningen visar att kommunstyrelsen under projektperioden kontinuerligt informerats om hur arbetet fortskrider. Ansvarig för rapportering har i flertalet fall varit kommunchef. Information har lämnats vid följande tillfällen:

Datum	Information	Beslut
2021-03-31, §85	Lägesrapport lämnas i särskilt ärende.	Informationen är delgiven. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2021-04-28, §133	Lägesrapport lämnas i särskilt ärende.	Informationen är delgiven. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2021-06-02, §149	Tertialrapport KS april 2021. Av rapporteringen framgår att delar av projektkostnaden tas av KS planeringsreserv.	Tertialrapporten godkänns. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2021-09-08, §184	Ekonomisk uppföljning per juni KS/kommun. Beräknad kostnad för projektet uppgår till 8.3 mnkr. Årsprognos indikerar att kommunen når reviderat resultatmål.	Fastställer ekonomisk uppföljning per juni. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2021-09-08, §200	Slutrapport för borttransport avfall lämnas i särskilt ärende. Av underlag till ärendet framgår att nettokostnad för insatsen uppgått till drygt 8.5 miljoner kronor.	KS lämnar ett beslutsförslag till KF, se sammanställning nedan. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.

2021-10-06, §212	I KS delårsrapport lämnas verksamhetsmässig och ekonomisk information om projektet. Bl.a. framgår att delar av projektet bokförs på KS planeringsreserv. Årsprognos för KS samlade driftbudget: +570 tkr.	Delårsrapporten godkänns. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2021-12-01, §269	Ekonomisk uppföljning per okt KS/kommun. Beräknad kostnad för projektet uppgår till 9 mnkr. Prognosen indikerar att kommunen kommer nå reviderat resultatmål.	Godkänner ekonomisk uppföljning per oktober 2021. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.
2022-04-07, §64	Årsredovisning KS 2021. Innehåller verksamhetsmässig och ekonomisk information om projektet. KS verksamheter redovisar 2021 ett överskott på 3.6 mnkr mot tilldelad driftbudget.	Godkänner årsredovisning för KS 2021. Beslut fattas av en enig kommunstyrelse.

Av sammanställningen framgår att kommunstyrelsen kan verifiera att den vid minst åtta tillfällen fått information om ärendet (projektet).

Granskningen visar att kommunstyrelsens uppföljning av projektet skett sidoordnat från ordinarie uppföljningsrutiner för driftverksamhet.

Nedan redovisas hur kommunstyrelsen återrapporterat ärendet till kommunfullmäktige:

Datum	Information	Beslut
2021-06-02, §169	Tertialrapport kommun april 2021. I rapporten lämnas uppgift om bokförda kostnader per 30 april. Vidare framgår att delar av projektkostnaden bokförs på KS planeringsreserv. Prognos lämnas att borttransport kommer ske inom budget (6.5 mnkr). Kommunen förväntas uppnå det ursprungliga resultatmålet (7584 tkr) till följd av ökade skatteintäkter/statsbidrag.	Rapporten godkänns och lämnas till fullmäktige för fastställande.
2021-09-08, §200	Slutrapport för borttransport avfall lämnas i särskilt ärende. Av underlag till ärendet framgår att nettokostnad för insatsen uppgått till drygt 8.5 miljoner kronor.	Styrelsen lämnar följande beslutsförslag till KF: - att kostnader överstigande 6.5 miljoner kronor finansieras med överskott på finansen. - att KS uppdrag att bortforsla avfall är avslutat. - att kommunen fortsätter jobba för att återkalla kommunens kostnader hos staten.
2021-10-06, §227	Delårsrapport kommun aug 2021. Lämnar verksamhetsmässig och ekonomisk information om insatsen. I särskild not i resultaträkning redovisas bokförda kostnader i projektet per 31 aug (8655 tkr). Kommunen prognostiseras uppnå det ursprungliga resultatmålet till följd av ökade skatteintäkter/statsbidrag.	Delårsrapporten godkänns och lämnas till fullmäktige för fastställande.
2022-04-07, §81 samt 2022-06-07	Årsredovisning kommun 2021. Lämnar verksamhetsmässig och ekonomisk information om bortforsling av avfall. I särskild not i resultaträkning redovisas bokförda kostnader i projektet (9 075 tkr). Det ursprungliga resultatmålet har uppnåtts främst till följd av ökade skatteintäkter/statsbidrag.	Fastställer årsredovisning 2021 och lämnar över den fullmäktige för godkännande.

Granskningen visar att kommunfullmäktige 2021-09-22 § 109, i enlighet med kommunstyrelsens förslag, godkänt att kostnader för borttransport av avfall överstigande 6.5 miljoner kronor ska finansieras med överskott på finansen. Överskott inom finansförvaltningen är hänförligt till ökade skatteintäkter och statsbidrag.

Kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att söka statlig ersättning för nedlagda kostnader i projektet. Granskningen visar att kommunen i april 2022 fått besked om att den inte kommer erhålla någon ersättning från statliga myndigheter.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens hantering av projektet delvis utförts på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen kan belägga att den kontinuerligt informerats om insatsen och dess ekonomiska utveckling. Vi noterar att tertialrapportering 30 april innefattar ekonomisk prognos för borttransport av avfall.
- Kommunstyrelsen har i ett relativt sent skede i processen (i månadsskiftet aug/sept 2021) blivit informerad om att borttransport inte kommer drivas inom anvisade medel. Styrelsens åtgärd har avgränsats till att hos fullmäktige begära utökad budget.
- Kommunstyrelsen kan endast delvis verifiera att tilldelat uppdrag verkställts enligt fullmäktiges beslut. Uppdraget har inte fullgjorts inom anvisad budgetram (§32/21).

Följande brist har noterats i granskningen:

- Kommunstyrelsen har inte säkerställt att särskilt tilldelade medel inkluderats i kommunstyrelsens driftbudgetram. Till följd av detta har uppföljning och rapportering av dessa medel *inte* skett inom ramen för ordinarie rutiner för uppföljning och redovisning av driftverksamheten. Ett syfte med *en samlad* driftbudget respektive driftredovisning är att främja fullmäktiges behov av uppföljning och ansvarsprövning av kommunstyrelse och nämnder.

Ovan redovisad brist kan även ses som ett framtida utvecklingsområde.

2.3 Bokföring och hantering av leverantörsfakturor i projektet

Revisionsfråga: Har i projektet inkommande fakturor hanterats med beaktande av god intern kontroll?

lakttagelser

Enligt kommunallagen 11:17 ansvarar kommunstyrelsen för att fortlöpande föra räkenskaper över de ekonomiska medel som den har att förvalta. Detta gäller bland annat medel som fullmäktige tilldelat styrelsen för driftverksamhet.

Granskningen visar att medel för hantering av avfall i Röfors har i bokföring separerats från annan kommunal verksamhet. Kostnader och intäkter har bokförts på en unik aktivitetskod.

Kostnader och intäkter för projektet har bokförts på följande ansvarskoder:

1. Kommunövergripande planeringsreserv (ansvar 800)
2. Kommunstyrelsens planeringsreserv (ansvar 366)

Granskningen visar att kostnader för borttransport och omhändertagande av avfall har registrerats på kommunövergripande planeringsreserv. Övriga kostnader i projektet (stöd från konsulter m.m.) har bokförts på kommunstyrelsens planeringsreserv.

Nedan redovisas hur nettokostnaden har utvecklats under året. Sammanställningen avser utbetalda kostnader vid olika tidpunkter under 2021.

Tidsperiod	Ansvar 800, tkr	Ansvar 366, tkr	Totalt, tkr
T.o.m 30 april	757	207	964
T.o.m 31 maj	2 721	244	2 965
T.o.m 30 juni	5 121	278	5 399
T.o.m 31 juli	6 899	397	7 296
T.o.m 31 aug	7 897	397	8 294
T.o.m 22 sept	8 409	397	8 806
T.o.m 31 dec	8 602	473	9 075

Av sammanställningen framgår att utbetalda kostnader per 30 juni uppgår till 5 399 tkr, vilket utgör knappt 60 procent den av samlade projektkostnaden. Resterande utbetalningar har främst utförts under perioden juli-augusti. Utbetalad kostnad efter 22 september uppgår till 269 tkr, vilket utgör 3 % av projektets totala nettokostnad.

Kommunstyrelsen har 22 september 2021 informerat fullmäktige att merkostnader har uppstått när det gäller borttransport av avfallet och att tilldelad budget (6.5 miljoner) har överskridits. Enligt KS redovisning (§ 200/21) uppgår merkostnaden till drygt 2 miljoner kronor.

Inom ramen för projektet har det hanterats ett 30-tal leverantörsfakturor. Vår granskning visar att samtliga fakturor har beslutattesterats av kommunchef. Kontrollattest har utförts av personal inom ekonomienheten. När det gäller leverantörsfakturor från entreprenör har vissa kontroller även utförts av extern miljökonsult. I beslutsattestantens uppdrag ingår bland annat att kontrollera att inköpet sker i överensstämmelse med budgeterat anslag.

Granskningen visar att utbetalning vid flertalet fall skett inom anvisad tid. Vid ett par tillfällen har utbetalning skett några dagar efter angiven sista betalningsdag på fakturan. Inga dröjsmålsräntor har belastat projektet.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår årligen att upprätta delårsrapport och årsredovisning. Granskningen visar att styrelsen valt att redovisa kostnader hänförliga till projektet som en extraordinär kostnad. Redovisning har skett enligt följande:

Rapport	Extraordinära kostnader, tkr
Delårsrapport 2021-08-31	8 655

Årsredovisning 2021	9 075
---------------------	-------

Vår granskning av förslag till årsredovisning 2021 visar att redovisad kostnad under rubriken "extraordinära kostnader" överensstämmer med bokföring.

Bedömning

Vi gör bedömningen att bokföring och hantering av leverantörsfakturor i stort har hanterats med beaktande av god intern kontroll. Bedömningen baseras på följande:

- Kostnader och intäkter hänförliga till projektet har särredovisats från kommunens övriga verksamheter.
- Kontroll av leverantörsfakturor i projektet har i stort utförts enligt kommuninterna regelverk. Ett par fakturor har inte hanterats inom angiven tidsram. Detta har dock inte medfört merkostnader för projektet i form av dröjsmålsränta.

2.4 Ekonomiskt utfall för kommunstyrelsen 2021

lakttagelser

Kommunfullmäktige har i november 2020 tilldelat kommunstyrelsen en driftbudgetram för 2021. Därutöver har fullmäktige i mars 2021 tillskjutit en särskild driftbudget till styrelsen för borttransport av avfall från Rölfors Bruk.

Nedan redovisas en sammanställning av det ekonomiska utfallet för kommunstyrelsen för verksamhetsåret 2021:

Miljoner kronor	Borttransport avfall Rölfors (ansvar 800)	KS övriga driftverksamhet 2021	Totalt
Budget (inkl lönerrevision)	6.5	100.6	107.1
Utfall	8.6	97.0	105.6
Avvikelse	-2.1	+3.6	+1.5

Av sammanställningen framgår att borttransport från Rölfors inte bedrivits inom tilldelad budgetram (KF-beslut §32/21). Avvikelsen mot budget uppgår till 2.1 miljoner kronor. Kommunstyrelsens övriga driftverksamhet har emellertid fullgjorts inom budget. Styrelsen redovisar sammantaget ett överskott mot budget på 1.5 miljoner kronor.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår även att se till att kommunfullmäktiges finansiella mål för god ekonomisk hushållning uppnås. Av årsredovisning 2021 framgår att kommunens samlade verksamhet uppnått fastställda mål avseende *resultat* och *likviditet*. När det gäller långsiktiga mål inom områdena *soliditet* respektive *upplåning/finansiering av investeringar* redovisas delvis måluppfyllelse.



Kommentar

Vi konstaterar att kommunstyrelsen samlade driftverksamhet 2021 redovisar ett överskott på 1.5 miljoner för verksamhetsåret 2021. Granskat projekt har dock inte fullgjorts inom budget.

Kommunens samlade verksamhet har för 2021 i huvudsak uppnått fullmäktiges finansiella mål för god ekonomisk hushållning. Underskott i granskat driftprojekt har inte på något väsentligt sätt påverkat måluppfyllelse för god ekonomisk hushållning 2021.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. KS styrning och kontroll av projektet	Delvis	
2. Hantering av leverantörsfakturor i projektet	Ja, i stort uppfyllt	

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens hantering av bortforsling av avfall från Röfors Bruk delvis fullgjorts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms i stort varit tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att öronmärkta medel från kommunövergripande planeringsreserv hädanefter inkluderas i berörd styrelse/nämnds driftbudgetram. Syftet med åtgärden är att uppföljning av dessa medel sker inom ordinarie driftbudget/driftrövisning. En samlad driftrövisning syftar bland annat att främja fullmäktiges behov av uppföljning och ansvarsprövning av kommunstyrelse och nämnder.

2022-06-07

Lars Dahlin

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-11-04. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.