

För beslut i:
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

För kännedom till:
Kommunfullmäktige, Kungälv kommun

Granskningsrapport "Utökad grundläggande granskning av kommunens taxor och avgifter"

De förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att genomföra en utökad grundläggande granskning av kommunens taxor och avgifter. Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns områden där kommunens beredning av taxor och avgifter inte är ändamålsenlig.

I bifogad rapport har det lämnats en beskrivning av gjorda iakttagelser. Revisorerna översänder här rapporten för kännedom och behandling i enlighet med fastslagen rutin för avrapportering av revisionens granskningar. Revisionens bedömning är att:

- Kommunstyrelsen har säkerställt att det finns tillräckliga analysverktyg för att ta fram korrekta taxor
- Kommunstyrelsen har säkerställt att beredningen av nya taxor skett på ett ändamålsenligt sätt och enligt gällande lagstiftning
- Kommunstyrelsen i stort säkerställt att beslutsunderlagen är tydliga vad gäller juridiska och ekonomiska konsekvenser.

Bedömningen grundar sig i att det i granskade taxor finns etablerade arbetssätt och metoder för att beräkna korrekta taxor. Vidare grundar sig granskningen på att kommunen har haft en strategi med vad taxeförändringen ska resultera i. För avfallstaxan har det exempelvis handlat om att styra mot mer miljömedvetna val hos abonnenterna och för miljötaxan att öka kostnadstäckningsgraden samt uppdatering utifrån gällande lagstiftning. Slutligen grundar sig bedömningen på att beslutsunderlagen innehåller tydliga juridiska bedömningar avseende kommunens möjlighet att ta ut avgifter.

De ekonomiska bedömningarna avseende avfallstaxan innehåller tydliga ekonomiska bedömningar, medan de ekonomiska bedömningarna med miljötaxan lämnar utrymme för tolkning. Vi noterar att verksamheten som miljötaxan ska finansiera inte särredovisas på motsvarande sätt som för renhållningsverksamheten.

Vi noterar även att kommunfullmäktige beslutat om båda taxor förhållandevis nära inpå då taxorna trädde i kraft. Det finns enligt vår mening risk att beslut om taxor överklagas. Vi ser det därför som väsentligt att kommunstyrelsen har en beredning som medger tillräcklig bufferttid innan taxorna är avsedda att träda i kraft.

KOMMUNREVISIONEN

**KUNGÄLV
KOMMUN**



ADDRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00 vx
FAX 0303-182 59
E-POST kommun@kungalv.se
HEMSIDA www.kungalv.se

A handwritten signature in the bottom right corner of the page.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Presentera intäkter och kostnader för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och strålskyddslagen i kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning.
- Tydligt redovisa kostnadsberäkningar till följd av förändringar i taxor i beslutsunderlagen för att öka förutsägbarheten och stärka ekonomistyrningen.

Kommunrevisionen önskar, senast den 26 juni 2021, få ett skriftligt svar på vilka åtgärder som kommunstyrelsen planerar att vidta med anledning av bifogad rapport och de områden som uppmärksammats ovan.

Kungälv den 6 april 2021
För Kommunrevisionen


Göran Johansson
Ordförande

KOMMUNREVISIONEN

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Utökad grundläggande granskning av kommunens taxor och avgifter

Kungälv kommun



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Avfallstaxa	5
2.1. Introduktion.....	5
2.2. Beredning och beslutsunderlag.....	7
2.3. Analys och uppföljning	9
2.4. Vår bedömning	10
3. Miljötaxa	11
3.1. Introduktion till miljötaxa.....	11
3.2. Beredning och beslutsunderlag.....	11
3.3. Analys och uppföljning	13
3.4. Vår bedömning	15
4. Samlad bedömning	16
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	16
4.2. Slutsatser.....	16
Bilaga 1 – Källförteckning	18

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun granskat kommunens hantering av taxor och avgifter. Syftet med den utökade grundläggande granskningen har varit att bedöma om det finns områden där kommunens beredning av taxor och avgifter inte är ändamålsenlig. Vi har gjort detta genom att granska beredning, beslutsunderlag och analysverktyg kopplade till avfallstaxan och miljötaxan.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att:

- ▶ Avfallstaxan behövde höjas av två skäl. Det första skälet var att lagstiftningen förändrats vilket inneburit högre kostnader, exempelvis vad gäller förändrad förbränningskatt. Det andra skälet var att kommunen tidigare haft ett fonderat överskott som arbetats ner. Det fonderade överskottet har medfört att kommunen kunnat bedriva renhållningsverksamheten med underskott under flera år för att arbeta ner överskottet.
- ▶ Miljötaxan behövde justeras så att kommunens klassificering av verksamheter överensstämde med förändringar i miljöprovsningsförordningen. Därtill önskade kommunen höja taxan för att öka andelen avgiftsfinansiering av verksamheten och likrikta avgifterna så att liknande verksamheter har samma avgift, oavsett om de lyder under statlig eller kommunal tillsyn.
- ▶ I både avfallstaxan och miljötaxan finns analysverktyg till stöd för att beräkna korrekta taxor. Inom miljötaxan används SKR:s analysmodell medan renhållningsverksamheten tagit stöd av extern konsultexpertis för framtagande av analysmodell.
- ▶ Beslutsunderlagen för båda taxorna är tydliga vad gäller juridiska konsekvenser. Vad gäller ekonomiska konsekvenser framgår kalkyler och exempel i underlag till avfallstaxa, medan det i underlag till miljötaxan inte är lika tydligt vilka ekonomiska konsekvenser som beslutet medför.
- ▶ Kommunstyrelsens uppföljning av renhållningsverksamheten inkluderar intäkter och kostnader för att kunna bedöma självfinansieringsgraden. Motsvarande uppföljning saknas dock för miljötillsynsverksamheten.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunens beredning av taxor och avgifter i stort är ändamålsenlig. Vi bedömer dock att kommunen kan stärka sin ekonomistyrning genom att följa upp intäkter och kostnader kopplade till tillsyn och prövning enligt miljöbalken och strålskyddslagen. Vidare skulle ekonomistyrningen enligt vår mening stärkas genom att i beredningen till miljötaxan tydligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna vid beslut om förändring i taxan.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Presentera intäkter och kostnader för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och strålskyddslagen i kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning.
- ▶ Tydligt redovisa kostnadsberäkningar till följd av förändringar i taxor i beslutsunderlagen för att öka förutsägbarheten och stärka ekonomistyrningen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen genomförde under 2020 en utökad grundläggande granskning av bland annat kommunens beredning av VA-taxan. VA-taxan hade överklagats och blivit upphävd av Förvaltningsrätten eftersom kommunen inte kunde visa att kommunen tog tillräcklig hänsyn till enskildas kostnad genom egna VA-anläggningar.

Under 2020 har även andra förändringar i taxa fått uppmärksamhet bland kommuninvånarna. Kommunrevisionen har därför bedömt det som väsentligt att utöka den grundläggande granskningen genom att granska kommunens hantering av taxor och avgifter.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den utökade grundläggande granskningen är att bedöma om det finns fler områden där kommunens beredning av taxor och avgifter inte är ändamålsenlig.

Revisionsfrågor i granskningen är följande:

- ▶ Har beredningen av nya taxor skett på ett ändamålsenligt sätt och enligt gällande lagstiftning?
- ▶ Är beslutsunderlagen tydliga vad gäller juridiska och ekonomiska konsekvenser?
- ▶ Finns tillräckliga analysverktyg för att ta fram korrekta taxor?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) om styrelsens ansvar
- ▶ 2 kap 5-6 §§ kommunallagen om kommuners rätt att ta ut avgifter
- ▶ 27 kap 1 och 4 §§ miljöbalken om kommunens möjlighet att meddela föreskriver om avgifter

1.4. Metod

I granskningen har vi samlat in dokumentation kopplade till två taxor. Urvalet utgick från en taxa där förändringen trädde i kraft under 2020 och en taxa där beredningen skedde under 2020. Dokument som granskas är exempelvis kalkyler för beräkning av taxor och beslutsunderlag inför beslut om nya taxor. Vi har även ställt skriftliga frågor och genomfört tre intervjuer med tjänstepersoner. Källförteckning framgår av bilaga 1.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas till att omfatta avfallstaxan där beredning av ärendet skedde under 2020 samt taxa för miljötillsyn där förändringen trädde i kraft under 2020. Vidare avgränsas granskningen i enlighet med ställda revisionsfrågor och till att avse kommunstyrelsen under revisionsåret 2020.

2. Avfallstaxa

I detta avsnitt beskriver vi gjorda iakttagelser kopplade till avfallstaxan utifrån ställda revisionsfrågor. Avsnittet avslutas med vår bedömning. Begreppen avfall och renhållning används i avsnittet synonymt.

2.1. Introduktion

2.1.1. Kommunen har rätt att ta ut avgift till självkostnadspris

Enligt 5-6 §§ kommunallagen (2017:725) får kommuner ta ut avgifter¹ för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller författning. Vidare framgår att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för tjänsterna och nyttigheterna.

Enligt 4 § miljöbalken (1998:808) får kommunen besluta om renhållningsavgift. Avgiften kan bland annat inkludera insamling, transport och behandling av avfall.

2.1.2. Avfallstaxans uppbyggnad

Enligt Kungälv's kommuns avfallsföreskrifter ansvarar kommunen² för att hushållsavfall och därmed jämförligt avfall inom kommunen transporteras till en godkänd behandlingsanläggning. För denna renhållning uttas en avgift.

Avgiften är uppbyggd med en (a) fast avgift, (b) en avgift för hämtning och (c) en viktavgift. Om kärlen är belägna långt från vägen kan även (d) en avgift utifrån avstånd uttas.

- (a) *Den fasta avgiften* varierar utifrån boendetyp. För villor och radhus uppgår den till 1160 kr per år och för lägenheter till 510 kr.
- (b) *Hämtningsavgiften* baseras på kärlets storlek, hur ofta hämtning sker samt hur avfallet är sorterat. Exempelvis är årsavgiften för en villa med kärl för 190 liter restavfall och 140 liter matavfall är årsavgiften 1690 kr vid hämtning varje vecka och 700 kr vid hämtning varannan vecka.
- (c) *Viktavgift* utgår med 1,7 kr per kilo restavfall eller osorterat avfall (ingen viktavgift utgår för matavfall).
- (d) Om avståndet mellan kärl och väg överstiger 3 meter uttas även en *avgift för gångavstånd*. Denna baseras på en minimiavgift och en avgift per meter och kärl. I avfallstaxan exemplifieras detta med att för två kärl med 10 meter avstånd och hämtning varannan vecka uttas 1274 kr per år.³

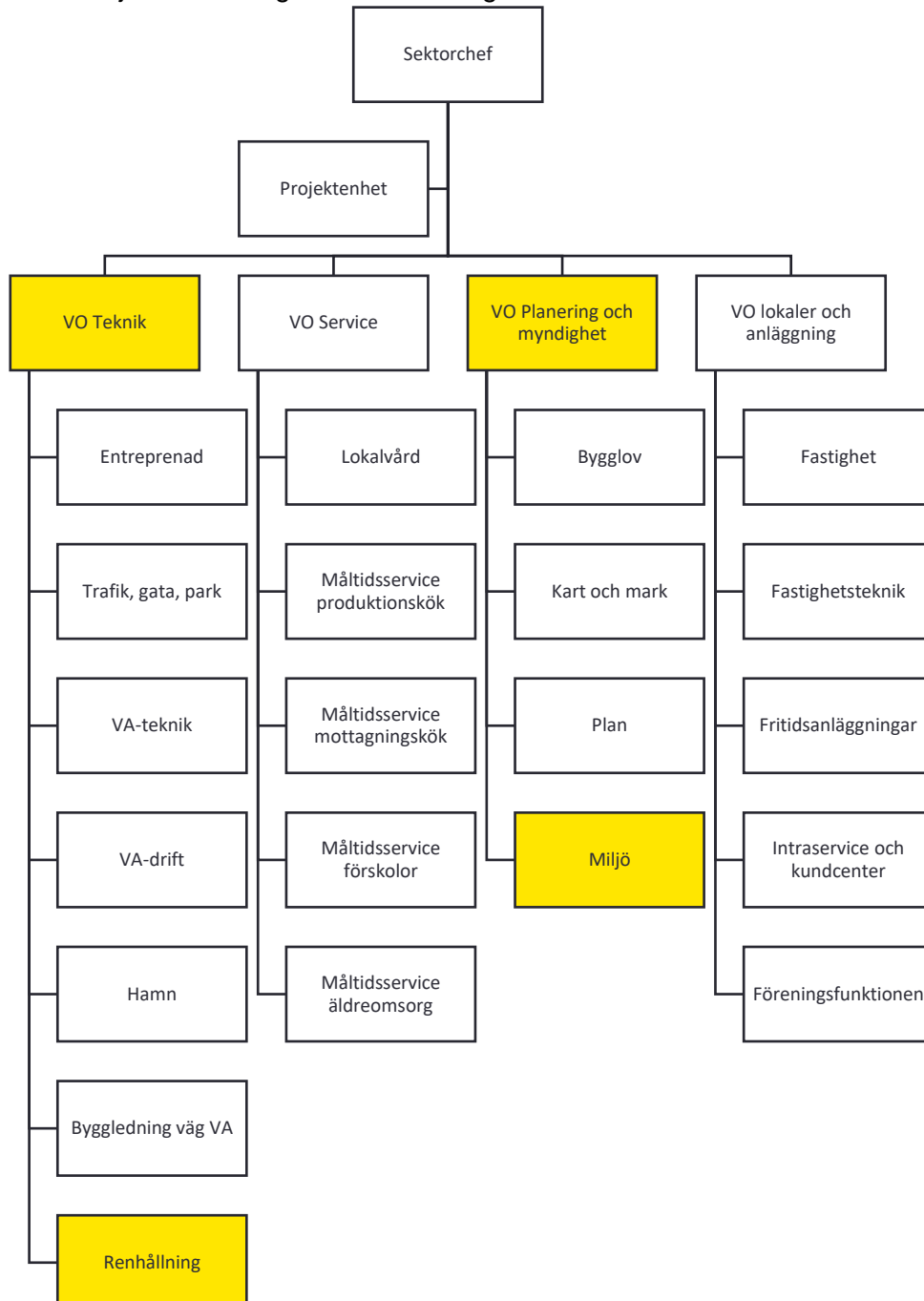
¹ Avgifter och taxor används synonymt i denna granskning. Avgifter och taxor skiljer sig mot skatt genom att avgifter och taxor i regel kräver en motprestation.

² Huvudmannaskapet ligger hos kommunstyrelsen och verksamhetsansvaret hos miljö- och byggnadsnämnden.

³ Minimiavgift för två kärl är 24.5 kronor styck multiplicerat med 26 veckor (hämtning varannan vecka) ger 1274 kronor i ytterligare avgift per år.

2.1.3. Förvaltningsorganisation

Sektor samhälle och utveckling är uppdelad på fyra verksamhetsområden (VO). Under VO teknik är renhållningsverksamheten organiserad som egen enhet. Under VO planering och myndighet är miljöenheten organiserad som egen enhet.



Figur 1 – Förvaltningsorganisation för sektor samhälle och utveckling. Enheter och verksamheter som är relevanta för granskning har gulmarkerats.

2.2. Beredning och beslutsunderlag

2.2.1. Beräkning av taxan för 2020 visade behov av höjning

Taxan analyseras i en beräkningsmodell för att kunna bedöma i vilken utsträckning taxan svarar upp mot uppskattade kostnader. I beräkningsmodellen är det möjligt att simulera bland annat förändringar i taxor och antal abonnenter. Analysen visade att det fanns två skäl till att höja taxan.

Det första skälet var att intäkterna behövde höjas för att motsvara kommunens kostnader. Kommunen fick efter en överklagad upphandling under 2015 ett ekonomiskt överskott i verksamheten. Eftersom kommunen inte får ta ut högre avgifter än kostnaderna har kommunen sedan 2015 haft ett budgeterat underskott för att arbeta ner överskottet. Efter 2020 hade överskottet arbetats ner och det fanns därför behov av en höjning för att öka intäkterna för att nå en budget i balans. Kommunens kalkyler visar ett ökat intäktsbehov om cirka 4 miljoner kronor.

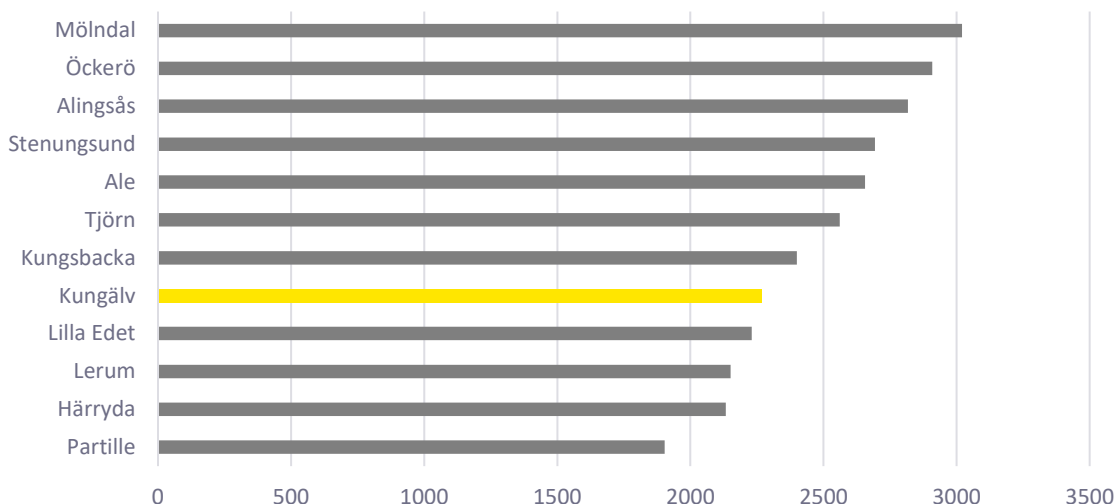
Det andra skälet för en höjning av taxa var enligt de intervjuade förändringar i lagstiftning. Ett exempel är ökad förbränningskatt, det vill säga skatten för att bränna upp avfall. Ökade skatter medför ökade kostnader för kommunen, vilket i sin tur ska fördelas på abonnenterna. De intervjuade uppger att vissa förändringar i lagstiftning är svåra att förutse och att de ofta börjar gälla med förhållandevis kort planeringshorisont. Ett exempel på detta är nya krav på kommunerna att även ansvara för insamling av returpapper. I nuläget sker detta redan för flerfamiljshushåll samt vid återvinningsstationer och återvinningscentraler.⁴ Förändringen kan komma att innebära att kommunen även behöver samla in returpapper för villa- och radhusabbonenter, vilket kan medföra ytterligare behov av höjning av taxan för att täcka uppkomna kostnader.

2.2.2. Beslutsunderlagen innehåller ekonomiska och juridiska bedömningar

Beslutsunderlagen för ny avfallstaxa innehåller en beskrivning av bakgrund och nuläget. Det framgår bland annat att kommunen efter föreslagen höjning fortsatt har en låg avgift jämfört med Göteborgsregionen (GR).

⁴ En återvinningscentral är bemannad och det är där man kan lämna grovavfall såsom vitvaror och farligt avfall. En återvinningsstation är där du lämnar det källsorterade avfallet, exempelvis tidningar och plast.

Avfallstaxor 2021



Figur 2 - Illustration av taxor (kronor per år) inom Göteborgsregionen, hämtad ur tjänsteskrivelse inför beslut

Underlagen beskriver även utgångspunkterna för utformningen av taxan. Exempelvis ska enbart brännbart avfall debiteras efter vikt. Vidare ska det dyraste alternativet vara att inte sortera ut avfall. De intervjuade uppger att kommunen i samband med höjningen av taxan utredde hur kommunen kan styra abonnenterna att välja mer miljömedvetna val. Det handlade exempelvis om att styra så att fler abonnenter väljer sorterat avfall. För en villa innebär detta exempelvis att avgiften för 190 liter kärl med restavfall och 140 liter kärl för matavfall kostar 1690 kr för hämtning varje vecka, medan det kostar 2250 kr för osorterat avfall. För det vanligaste abonnemanget uppskattades en höjning av taxan medföra en höjning av 180 kr per år. Totalt höjdes fasta avgifterna med cirka 5 procent och de rörliga avgifterna med cirka 12 procent.

Av de juridiska bedömningarna framgår att kommunen har rätt att ta ut avgifter för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Därutöver ska avfallstaxan fastställas av kommunfullmäktige.

2.2.3. Ärendet behandlades inom fyra månader

Höjningen av taxan behandlades i utskottet för samhälle och utveckling den 18 augusti 2020, kommunstyrelsen den 7 oktober 2020 och kommunfullmäktige den 5 november 2020.



De intervjuade uppger att ärendet var väl förankrat och beslutsprocessen var smidig. Skälen för detta uppges bland annat vara att höjningen totalt sett var låg (180 kronor om året för det vanligaste abonnemanget). Jämfört med exempelvis VA-verksamheten⁵ kräver inte renhållningen några investeringar från abonnenten för att ansluta sig vilket bidrar till mindre kännbara effekter för abonnenterna.

2.3. Analys och uppföljning

2.3.1. Kommunstyrelsen följer upp kostnader och intäkter tre gånger per år

Verksamheten följs upp av kommunstyrelsen på en övergripande nivå per tertial i enlighet med kommunens uppföljningsmodell. Den avgiftsfinansierade verksamheten, så som i förevarande fall med renhållningen, särredovisas i uppföljningen.

I uppföljningen per tertial 1 för 2020 framgår utfall, prognos och budget för helår samt avvikelse. Av uppföljningen framgick att renhållningen hade ett positivt utfall och prognostiserar ett överskott om 500 000 kr.

Uppföljningen per tertial 2, delårsrapport, är mer detaljerad jämfört med tertial 1. Tertial 2 inkluderar även intäkter, personalkostnader och övriga kostnader. I tertial 2 prognostiserades ingen budgetavvikelse, det vill säga en budget i balans.

Enligt de skriftliga svaren särredovisas renhållningsverksamheten för att säkerställa att den inte bär kostnader som tillhör annan verksamhet.⁶

2.3.2. Månadsvis uppföljning inom förvaltningen

Kungälv kommun har lagt ut insamling av avfall och slam på entreprenad. Enligt de skriftliga svaren följs kostnader upp månadsvis på verksamhets- och enhetsnivå (se även figur 1). Uppföljningen görs i samband med fakturering och kontroll av avräkningar för insamling av avfall och slam. Vidare registrerar kommunens renhållningsverksamhet dagligen insamlad vikt i samband med tömning för att säkerställa att kommunen fakturerar abonnenterna rätt belopp.

2.3.3. Taxan följs upp årligen

Av skriftliga svar framgår att utskottet för samhälle och utveckling en gång per år ges särskild information om taxan i förhållande till kostnaderna. Under 2020 fick utskottet för samhälle och utveckling information den 23 juni. Uppföljningen visade att taxan behövde höjas för att nå en budget i balans, i enlighet med den tidplan som framgick i beslutsunderlagen från 2015 till nuvarande taxa. Uppföljningen visade även Kungälv hade lägst viktavgift jämfört med kommunerna i GR.

⁵ Se även revisionens utökade grundläggande granskning av kommunens VA-verksamhet, antagen den 27 november 2020.

⁶ Vår kommentar: Denna redovisning minimerar risk att verksamhet som finansieras av avgifter (avgiftskollektivet) subventioneras av skattemedel (skattekollektivet). Uppdelningen underlättar således för kommunen att synliggöra kostnaderna i enlighet med självkostnadsprincipen i kommunallagen.

2.3.4. Budgetering för att matcha intäkter och kostnader

I syfte att säkerställa att verksamheten finansieras av de avgifter kommunen kan ta ut arbetar renhållningsverksamheten med en flerårsplan. Flerårsplanen är enligt de intervjuade ett stöd för att kunna planera och förutse kostnader. Flerårsplanen innehåller uppskattning av kostnader och intäkter fram till och med 2024. Exempelvis framgår beräknade kostnader och intäkter för försäljning, avgifter, löner och kapitalkostnader. Flerårsplanen inkluderar även en beskrivning av resultatfonden som uppstått till följd av ett tidigare överskott.

Kungälv har under flera år haft ett överskott inom renhållningsverksamheten. Överskottet uppstod som en följd av att taxan behövde höjas i samband med nya åtaganden, exempelvis övergång från säckar till kärl. Upphandlingen av entreprenör för insamling av avfall överklagades dock. Överklagan försenade kommunens insamling samtidigt som avgiften höjdes. Verksamheten har enligt uppgift därför under de senaste fem åren arbetat med att ta ner överskottet. De intervjuade uppger även att kommunens expansion medfört att nya abonnenter anslutits utan att verksamheten behövt utökas i motsvarande omfattning. Kommunen har därför under år 2018 även kunnat genomföra en mindre sänkning av vissa avgifter inom avfallstaxan, exempelvis för hämtning varannan vecka av sorterat avfall, för att ytterligare arbeta ner överskottet.

2.4. Vår bedömning

Enligt miljöbalken får kommunen besluta om avgifter för renhållningsverksamheten vilket inkluderar insamling, transport och behandling av avfall samt åtgärder för att öka informationen och åtgärder för att underlätta insamling och sortering. Enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen får kommuner inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Av detta följer att kommunen inte får gå med vinst sett över flera år.

Vår bedömning är att beredningen av nya taxor har skett på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundar sig på att underlagen har förankrats inför beslut och att det fanns en tydlig strategi om vad kommunen ville åstadkomma i form av ökad miljömedvetenhet.

Vi bedömer även att beslutsunderlagen är tydliga vad gäller juridiska och ekonomiska konsekvenser. Vår bedömning grundar sig på att underlagen innehåller tydliga ekonomiska beskrivningar, exempelvis genom att förändringen exemplifieras vad höjningen innebär för det vanligaste abonnemanget. Vår bedömning grundar sig även på att underlagen tydliggör de juridiska möjligheterna för kommunen att debitera abonnenter för insamling av avfall.

Slutligen bedömer vi att det finns tillräckliga analysverktyg för att ta fram korrekta taxor. Vår bedömning grundar sig på att det sker en systematisk uppföljning av intäkter och kostnader samt att det finns en modell för att kalkylera taxebehov. Vi noterar att avgiftskollektivet under flera år haft ett överskott, men att detta inte längre kvarstår.

3. Miljötaxa

I detta avsnitt beskriver vi gjorda iakttagelser kopplade till miljötaxan utifrån ställda revisionsfrågor. Avsnittet avslutas med vår bedömning.

3.1. Introduktion till miljötaxa

3.1.1. Kommunen har rätt att ta ut avgifter

I likhet med avfallstaxan har kommunen möjlighet att ta ut avgifter för vissa tjänster och nyttigheter. Möjligheten att ta ut avgifter kopplade till miljötillsyn regleras i 27 kap 1 § miljöbalken. Kommunen har enligt miljöbalken möjlighet att ta ut avgift för provning och tillsyn enligt miljöbalken samt för kontroll av viss offentlig verksamhet.

3.1.2. Miljötaxans uppbyggnad

Miljötaxan är en taxa för tillsyn och provning inom miljöbalkens område samt strålskyddslagen. I detta ingår förutom vad som beskrivs ovan avseende miljöbalken även exempelvis naturvård och kulturvård, miljöfarlig verksamhet och skötsel av jordbruksmark.

Taxan är uppbyggd av (a) en handläggningsavgift och i vissa fall (b) en fast avgift.

- (a) *Handläggning* debiteras med 948 kronor per timme för år 2021. Beslutad taxa specificerar olika ärendetyper som tar 1, 3 eller 6 timmar. För komplexa ärenden debiteras nedlagt tid på löpande räkning. För exempelvis bedömningar som kan göras vid skrivbord, det vill säga på kontoret, debiteras 3 timmar. Exempel på ärenden som tar 3 timmar är ansökan om tillstånd för inrättande av värmepumpsanläggning.
- (b) För vissa verksamheter utgår en årlig *fast avgift*. Exempel på dessa verksamheter är djurhållning och fordonsservice. I taxan anges hur många timmar som debiteras olika verksamheter årligen.

3.2. Beredning och beslutsunderlag

3.2.1. Skäl för taxehöjning

Timtaxan för handläggning inom tillsyn och provning inom miljöbalken och strålskyddslagen (handläggningsavgiften) indexeras årligen upp. Indexet som används är prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Alla verksamheter som omfattas av tillsyn och provning är klassificerade på ett förutbestämt sätt vilket regleras i förordning. I miljöprövningsförordning (2013:251) är exempelvis djurhållning med mer än 40 000 platser för fjäderfän klassificerade som tillståndsplikt B och verksamhetskod 1.10. Utifrån klassificeringen fastställer kommunerna i taxan en fast avgift per verksamhetskod.

De intervjuade uppger att taxan behövde uppdateras. Skälet för höjning var att regeringen beslutat om ändringar i miljöprövningsförordningen som innebar att klassificeringen gjordes om. Detta innebar i sin tur att kommunen behövde genomföra ändringar i taxan så att den överensstämde med ändringarna i förordningen.

Därutöver var ett syfte att likrikta tillsynsavgifterna så att de verksamheter som är tillståndspliktiga har samma avgift oavsett om tillsyn görs av stat eller kommun.

Ytterligare ett motiv för taxehöjning som lyfts i de skriftliga svaren var att styra den fasta avgiften mot en ökad kostnadstäckning. Enligt de intervjuade har inte kommunen uttalat en önskvärd procentuell kostnadstäckning. Det intervjuade menar dock att det är önskvärt att kommunen kan ta betalt i så hög utsträckning som möjligt men att kommunen inte kan avvika alltför mycket mot normen.

3.2.2. Ärendet behandlades inom tre månader

Höjningen av miljötaxan behandlades i miljö- och byggnadsnämnden den 12 september 2020, kommunstyrelsen den 9 oktober 2019 och kommunfullmäktige den 7 november 2019.



I kommunstyrelsens behandling framkom ett yrkande på en mindre justering av en paragraf för att förtydliga timkostnaden per hel timme handläggningstid, i övrigt uppkom enligt uppgift få synpunkter på innehållet.

En förändring i miljöprövningsförfordningen medförde att flera företag/verksamheter fick en annan klassificering i den nya taxan från och med 2021 och därmed en högre avgift. Av skriftliga svar framgår att vissa av dessa företag hörde av sig till kommunen för att överklaga beslutet från november 2020 avseende den fasta avgiften. I ett fåtal fall justerades verksamhetens klassificering efter en granskning från kommunen så att korrekt taxa uttogs. Skälet till att vissa verksamheter fick en felaktig klassificering var att klassificeringen utgick från verksamhetens anmälan/ansökan om miljöfarlig verksamhet. Kommunen har efter kontakt med verksamheterna bedömt att tillsynsbehovet för den enskilda verksamheten var lägre än för andra verksamheter med samma klassificering. Ett fall överklagades till Länsstyrelsen som gav kommunen rätt.

3.2.3. Ekonomiska konsekvenser inte fullt ut tydliga i beslutsunderlagen

Beslutsunderlagen innehåller en beskrivning av skäl för höjning och SKR:s nya stödmaterial kring miljöbalkstaxor. Beslutsunderlagen innehåller även en juridisk bedömning avseende kommunen möjlighet att ta ut taxa för tillsyn och provning kopplad till miljöbalken och strålskyddslagen.

Den ekonomiska bedömningen som framgår av beslutsunderlagen är att förslaget till förändrad miljötaxa kommer innebära "något ökade intäkter". Det framgår ingen mer preciserad kalkyl. Enligt de intervjuade genomfördes inledande kalkyler som indikerade cirka 100 000 kr i ytterligare intäkter från fasta avgifter och att kostnadstäckningen skulle öka med någon procent. De intervjuade menar att det kalkylerna kompliceras av att vissa arbetsuppgifter

tillkommit för kommunen i förordning. Andra arbetsuppgifter har avtagit över tid, exempelvis anmälan om kompost.

3.3. Analys och uppföljning

3.3.1. Miljö- och hälsoskyddsverksamheten särredovisas inte i uppföljningen

I likhet med avfallstaxan följs verksamheten på en övergripande nivå per tertial i enlighet med kommunens uppföljningsmodell.

Till skillnad mot avfallstaxans redovisning samredovisas miljöenhetens ekonomiska resultat och prognos med övriga enheter inom verksamhetsområde (VO) *planering och myndighet* (se även organisationsbeskrivning under avsnitt 2.1.3).

I delårsrapporten, per tertial 2, framgår att VO *planering* prognostiserar ett överskott om 2 500 000 kr hänförligt till bland annat nya årsavgifter inom hälsoskyddet för skola och förskola. I uppföljningen framgår inte intäkter och kostnader kopplade till miljöenheten och miljötaxan på motsvarande sätt som för annan avgiftsfinansierad verksamhet.

3.3.2. Verksamheten har inte full kostnadstäckning

Enligt det ekonomiska utfall som redovisats till Naturvårdsverket hade verksamheten under 2020 en kostnadstäckning (det vill säga andel som finansieras av avgifter) om cirka 40 procent (42 procent för miljöskydd och 35 procent för hälsoskydd).⁷

Eftersom verksamheten inte har full kostnadstäckning minskar detta enligt uppgift risk för överdebitering (det vill säga subventionering från skattekollektivet). Eftersom verksamheten inte har full kostnadstäckning har därmed definitionsmässigt ingen överdebitering skett eftersom debitering ska ske enligt självkostnadsprincipen. Skälet till att kostnadstäckningen inte är 100 procent är att kommunen inte får debitera för alla tjänster och nyttigheter som tillhandahålls, exempelvis arbete med åtalsanmälan och överklaganden.

Kommun	Kostnadstäckning
Kungsbacka	42 %
Kungälv	29 %
Härryda	29 %
Stenungsund	28 %
Ale	23 %

Tabell 1 - Jämförelse av kostnadstäckning i fem kommuner under 2018, hämtad ut presentationsmaterialet inför beredning av ny taxa

⁷ Naturvårdsverket samlar årligen in kostnadsstatistik kopplad till miljö- och hälsoskydd för samtliga kommuner i riket.

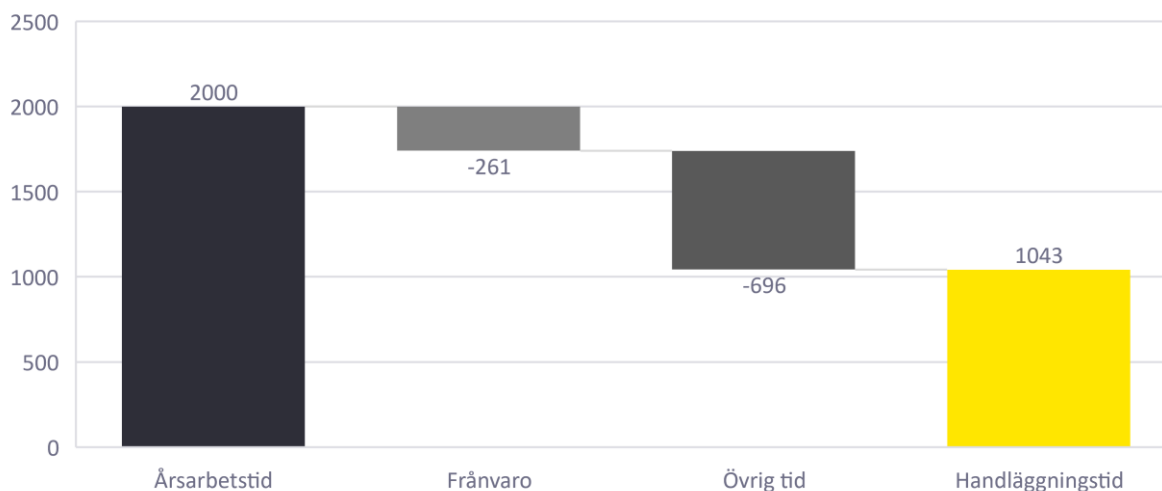
I förvaltningens beslutsunderlag framgår en jämförelse av kostnadstäckning i fem kommuner. Av tabellen ovan framgår att Kungälv ligger i linje med övriga kommuner.

3.3.3. Kommunen nyttjar SKR:s modell för beräkning av taxa

För att beräkna handläggningskostnaden per timme, det vill säga den kostnad som ska faktureras till företaget eller verksamheten, använder sig kommunen av Sveriges kommuner och regioners (SKR) modell för beräkning av timtaxa. Modellen har fyra steg:

1. Beräkning av genomsnittlig handläggningstid per handläggare
2. Beräkning av genomsnittlig lönekostnad per år och handläggare
3. Beräkning av gemensamma kostnader (overhead) och myndighetsspecifika kostnader
4. Beräkning av handläggningskostnad per timme

Enligt kalkylen för att beräkna genomsnittlig handläggningstid dras först tid bort för frånvaro, exempelvis semester och sjukdom. Därefter dras en schablon bort för övrig tid. Schablonen har SKR fastställt till 40 procent, men det finns möjlighet att välja en högre och lägre.



Figur 3 - Kalkyl av tillgänglig handläggningstid i timmar per år i Kungälv

Av tabellen framgår att årsarbetstiden har fastställts till 2000 timmar. Därefter görs tidsavdrag för semester och annan frånvaro för att få den tillgängliga tiden. Utifrån den tillgängliga tiden subtraheras schablonen för övrig tid. Summan som återstår är antal timmar som varje årsarbetare har tillgängligt för handläggning. I handläggningstiden ingår även tid som inte är möjligt att debitera, vilket beskrivits tidigare.

I nästa steg beräknas de totala kostnaderna genom att addera genomsnittlig lön, kostnader för overhead (exempelvis lokaler och utrustning) och myndighetsspecifika kostnader. Summan delas sedan på den tillgängliga handläggningstiden som beräknats tidigare. Kvoten av denna uträkning gav ett timpris om 874 kronor för 2016 års siffror, vilket för 2021 har indexerats upp till 948 kronor.

3.4. Vår bedömning

Enligt miljöbalken och strålskyddslagen får kommunen besluta om avgifter för tillsyn och prövning enligt lagarna. Enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen får kommuner inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Av detta följer att kommunen inte får gå med vinst sett över flera år.

Vår bedömning är att beredningen av nya taxor skett på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundar sig på att det fanns tydliga skäl för en höjning av taxan genom förändringar i lagstiftningen. Vår bedömning grundar sig även på att beslutsprocessen framsteg utan återremisser eller större justeringar vilket enligt vår erfarenhet är ett tecken på god beredning. Vi noterar att vissa verksamheter initialt fick en felaktig klassificering men att detta kunde hanteras av förvaltningen i dialog med berörda verksamheter.

Vidare bedömer vi att beslutsunderlagen delvis är tydliga vad gäller juridiska och ekonomiska konsekvenser. Vår bedömning grundar sig på att den ekonomiska beskrivningen för ändring av miljötaxan lämnar utrymme för tolkning. Kommunens beslutsunderlag skulle enligt vår mening stärkas av att förtydliga de ekonomiska konsekvenserna ytterligare.

Vi noterar även att verksamheten inte särredovisas i uppföljningen trots att en stor del av verksamheten är avgiftsfinansierad. Kommunen ekonomistyrning inom miljötillsynsområdet skulle enligt vår mening stärkas genom att förtydliga andelen avgiftsfinansiering i den ekonomiska uppföljningen.

Slutligen bedömer vi att det finns tillräckliga analysverktyg för att ta fram korrekta taxor. Vår bedömning grundar sig på att kommunen nyttjar etablerade arbetssätt för att beräkna timpris.

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns tillräckliga analysverktyg för att ta fram korrekta taxor?	<p>Ja. Granskningen visar att inom både avfallstaxan och miljötaxan finns etablerade arbetssätt och metoder för att beräkna korrekta taxor.</p> <p>Vi noterar att verksamheten som miljötaxan ska finansiera inte särredovisas på motsvarande sätt som för renhållningsverksamheten.</p>
Har beredningen av nya taxor skett på ett ändamålsenligt sätt och enligt gällande lagstiftning?	<p>Ja. Granskningen visar att kommunen haft en ambition om att avfallstaxan ska styra mot mer miljömedvetna val och att miljötaxan ska öka kostnadstäckningsgraden samt uppdateras utifrån gällande lagstiftning.</p> <p>Vi noterar även att kommunfullmäktige beslutat om båda taxor förhållandevis nära inpå då taxorna trädde i kraft. Det finns enligt vår mening risk att beslut om taxor överklagas. Vi ser det därför som väsentligt att kommunstyrelsen har en beredning som medger tillräcklig bufferttid innan taxorna är tänkta att träda i kraft.</p>
Är beslutsunderlagen tydliga vad gäller juridiska och ekonomiska konsekvenser?	<p>Ja, i stort. Beslutsunderlagen innehåller tydliga juridiska bedömningar avseende kommunens möjlighet att ta ut avgifter. De ekonomiska bedömningarna avseende avfallstaxan innehåller tydliga beskrivningar om hur mycket intäkter förändringen väntas generera samt exempel på vad förändringen innebär för hushållen. Vi noterar att de ekonomiska bedömningarna avseende miljötaxan däremot lämnar utrymme för tolkning. Kommunens beredning kan enligt vår mening stärkas genom att förtydliga effekterna av förändringen i miljötaxa.</p>

4.2. Slutsatser

Syftet med den utökade grundläggande granskningen har varit att bedöma om det finns områden där kommunens beredning av taxor och avgifter inte är ändamålsenlig. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunens beredning av taxor och avgifter i stort är ändamålsenlig.

Enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen får kommuner inte ta ut mer i avgift än kostnaderna för att tillhandahålla tjänsterna eller nyttigheterna. Enligt vår mening är det en förutsättning att verksamhet som helt eller delvis är avgiftsfinansierad särredovisas för att

kunna avgöra om taxan är förenlig med självkostnadsprincipen. Kommunens ekonomistyrning skulle därför enligt vår mening kunna stärkas genom att presentera kostnadstäckningsgraden (andelen avgiftsfinansiering) för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och strålskyddslagen i kommunens ekonomiska uppföljning. Vidare skulle ekonomistyrningen enligt vår mening stärkas genom att i miljötaxan tydligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna vid beslut om förändring i taxan. Detta skulle medföra ökade förutsättningar att styra mot högre kostnadstäckningsgrad i de fall det är möjligt.

Vi noterar även att kommunfullmäktige beslutat om båda taxor förhållandevis nära inpå då taxorna trädde i kraft. Det finns enligt vår mening risk att beslut om taxor överklagas. Vi ser det därför som väsentligt att kommunstyrelsen har en beredning som medger tillräcklig buffertid innan taxorna är tänkta att träda i kraft.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Presentera intäkter och kostnader för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och strålskyddslagen i kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning.
- ▶ Tydligt redovisa kostnadsberäkningar till följd av förändringar i taxor i beslutsunderlagen för att öka förutsägbarheten och stärka ekonomistyrningen.

Göteborg den 6 april 2021



Aron Larsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor och auktoriserad revisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Källförteckning

Dokument avfallstaxa

- ▶ Avfallsföreskrifter 2015 och 2021, Kungälv kommun
- ▶ Avfallstaxa 2021, Kungälv kommun
- ▶ Regional avfallsplan, Göteborgsregionens kommunalförbund
- ▶ Tjänsteskrivelse avseende förändring av avfallstaxa
- ▶ Protokoll från utskottet för samhälle och utveckling 2020-08-18
- ▶ Presentation från redovisning av avfallstaxan 2020-08-19
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsen 2020-10-07
- ▶ Protokoll från kommunfullmäktige
- ▶ Svar på EY:s skriftliga frågor för granskningen

Dokument miljötaxa

- ▶ Tjänsteskrivelse avseende förändring av miljötaxa
- ▶ Protokoll från miljö- och byggnadsnämnden 2019-09-12
- ▶ Presentation från redovisning av miljötaxan 2019-09-12
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsen 2019-10-09
- ▶ Protokoll från kommunfullmäktige 2019-11-07
- ▶ Taxa enligt miljöbalken 2020, Kungälv kommun
- ▶ Svar på EY:s skriftliga frågor för granskningen

Intervjuer

- ▶ Verksamhetschef planering och myndighet, 2021-03-02
- ▶ Verksamhetschef teknik samt enhetschef renhållning, 2021-03-02
- ▶ Miljöchef samt miljö- och hälsoskyddsinspektör, 2021-03-03