



2010-12-15

Lunds Renhållningsstyrelse
Miljönämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Tillsyn och kontroll avseende insamlingssystem för avfall

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har PwC granskat om kommunens arbete är ändamålsenligt och tillförlitligt med avseende på tillsyn av återvinningsstationer (miljönämnden) och med avseende på kontroll av att kommunens insamlingssystem för källsortering/återvinning fungerar effektivt (Lunds Renhållningsstyrelse), se bifogad bilaga.

Lunds Renhållningsstyrelse

Vi bedömer att Lunds Renhållningsstyrelse har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av den återvinning som sker genom kommunens insamlingssystem.

Vi gör denna bedömning med hänvisning till att:

- det finns mål som är kvantifierade och tydligt följs upp
- det finns ett ledningssystem som innebär att handlingsplaner upprättas och följs upp i förhållande till miljömålen
- det finns kvantitativ statistik över hur utvecklingen ser ut för hushållsavfallet och olika returmaterial
- det finns ett system för avvikelserapportering
- det genomförs fördjupade analyser (t ex plockanalyser) av hur sorteringen faktiskt fungerar

Miljönämnden

Det kan konstateras att det för 2010 inte gjorts några särskilda tillsynsinsatser för återvinningsstationer och miljöstationer. Vi har inom ramen för den föreliggande granskningen inte funnit några indikationer på att de återvinningsstationer som finns i Lunds kommun har väsentliga brister. Vi finner därför att miljönämndens bedömning om att inte prioritera särskilda tillsynsprojekt för återvinningsstationer som rimlig utifrån dagens situation.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Trägen
Ordförande



Revisionsrapport

Tillsyn och kontroll avseende insamlingssystem för avfall

Lunds Renhållningsstyrelse, Miljönämnden

Lunds kommun

December 2010

Mattias Haraldsson, revisionskonsult
Anna Eriksson, revisionskonsult



Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund och syfte.....	4
1.2 Metod och avgränsning.....	4
2 Reglering och organisering	5
Reglering av ansvar	5
Lunds kommun	6
Insamlingsystem	6
3 Renhållningsstyrelsen – uppföljning av återvinning	7
4 Miljönämnden – tillsyn.....	9
5 Revisionell bedömning.....	9
5.1 Renhållningsstyrelsen – uppföljning och kontroll av återvinning.....	9
5.2 Miljönämnden – tillsyn	10



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har PwC granskat om kommunens arbete är ändamålsenligt och tillförlitligt med avseende på tillsyn av återvinningsstationer (miljönämnden) och med avseende på kontroll av att kommunens insamlingsystem för källsortering/återvinning fungerar effektivt (Lunds Renhållningsstyrelse).

Lunds Renhållningsstyrelse

Vi bedömer att Lunds Renhållningsstyrelse har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av den återvinning som sker genom kommunens insamlingsystem.

Vi gör denna bedömning med hänvisning till att:

- det finns mål som är kvantifierade och tydligt följs upp
- det finns ett ledningssystem som innebär att handlingsplaner upprättas och följs upp i förhållande till miljömålen
- det finns kvantitativ statistik över hur utvecklingen ser ut för hushållsavfallet och olika returmaterial
- det finns ett system för avvikelserapportering
- det genomförs fördjupade analyser (t ex plockanalyser) av hur sorteringen faktiskt fungerar

Måluppföljningen är tydlig och utförlig i styrelsens årsanalys. Den visar också att alla mål inte uppnås fullt ut (t ex insamlade mängder matavfall/bioavfall och andelen anslutna till fastighetsnära hämtning). När målen inte fullt ut uppnås finns det tydliga förslag till åtgärder.

Den statistik över utvecklingen av mängderna hushållsavfall och returmaterial som finns tillgänglig kombinerat med verksamhetens plockanalyser visar att utsorteringen av returmaterial fungerar och att utvecklingen sker i önskvärd riktning utifrån uppställda mål.

Miljönämnden

Det kan konstateras att det för 2010 inte gjorts några särskilda tillsynsinsatser för återvinningsstationer och miljöstationer. Anledningen som anges är att det saknas indikationer på att återvinningsstationerna inte skulle skötas och fungera tillfredsställande utifrån gällande lagstiftning. Klagomålen som kommer in till miljönämnden är mycket få (8 st på 10 år). Lunds Renhållningsverk uppger också att de får få klagomål avseende återvinningsstationerna.

Vi har inom ramen för den föreliggande granskningen inte funnit några indikationer på att de återvinningsstationer som finns i Lunds kommun har väsentliga brister. Vi finner därför att miljönämndens bedömning om att inte prioritera särskilda tillsynsprojekt för återvinningsstationer som rimlig utifrån dagens situation.



1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Verksamheten kring avfallshanteringen styrs till stor del av lagar och förordningar. Regler om avfall och producentansvar samt bestämmelser om dumpning och om nedskräpning finns i Miljöbalken medan förordningar om avfall och avfallens hantering finns i Avfallsförordningen.

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens arbete är ändamålsenligt och tillförlitligt med avseende på tillsyn av återvinningsstationer (miljönämnden) och med avseende på kontroll av att kommunens insamlingssystem för källsortering/återvinning fungerar effektivt (Lunds Renhållningsstyrelse).

Följande revisionsfrågor har utgjort utgångspunkt för granskningen:

- Är den kontrollen av källsortering/återvinning tillräcklig?
- Bedrivs tillsynen av återvinningsstationer på ett ändamålsenligt sätt?

1.2 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med centrala tjänstemän på miljöförvaltningen respektive Lunds Renhållningsverk, LRV. Dokumentation har granskats i förhållande till revisionsfrågorna. Dokumentationen har utgjorts av mål och måluppföljning, protokoll, statistik, rutinbeskrivningar samt uppgifter om registrerade klagomål.

Följande personer har lämnat uppgifter till granskningen:

Miljö- och marknadschef, Lunds Renhållningsverk

Miljöchef, Miljöförvaltningen

Miljöinspektör, miljöskydd och avfall, Miljöförvaltningen



2 Reglering och organisering

Reglering av ansvar

Innan producentansvaret trädde i kraft, år 1994, var kommunerna ensamma om ansvaret för insamling och hantering av hushållsavfall. År 1994 infördes ett producentansvar för förpackningar av glas, wellpapp och returpapper. Sedan dess har producentansvaret vidgats till att även omfatta andra förpackningar, däck, batterier, bilar och elektroniska produkter.

Producentansvaret innebär generellt att tillverkaren själv, på ett miljömässigt bra sätt, är skyldig att samla in och ta hand om uttjänta produkter. Med producentansvaret följer en skyldighet för producenten att genomföra samråd med berörda kommuner.

Den kommunala renhållningsskyldigheten regleras i 15 kap 8 § Miljöbalken, som anger att kommunen skall svara för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning. Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet (se 15 kap 2 § MB). Kommunen har däremot varken något direkt fysiskt eller ekonomiskt ansvar för insamling, bortskaffande eller återvinning av det avfall som omfattas av producentansvaret. Undantaget är i huvudsak producentansvarsavfall som på grund av felaktig sortering från brukaren hamnar i hushållsavfallet. Kommunens ansvar omfattar även så kallat grovavfall. Grovavfall är hushållsavfall som är tungt eller skrymmande. Insamling av grovavfall sker t.ex. genom landets återvinningscentraler.

Den enskilda brukaren är normalt skyldig att sortera ut avfall som omfattas av producentansvaret från hushållsavfallet och lämna det för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall. För avfall som inte omfattas av producentansvaret är huvudregeln att den enskilde är skyldig att lämna avfallet till kommunens insamling.

Kommunen ansvarar för att informera hushållen om avfallshanteringen. För avfall som omfattas av producentansvaret ska informationen innehålla upplysningar om: 1) syftet med insamlingen, 2) skyldigheten att sortera ut avfall och anvisningar om hur sorteringen ska gå till, 3) de insamlingssystem som hushållen har tillgång till, samt 4) de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till.

I varje kommun ska finnas en renhållningsordning som ska innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen samt en avfallsplan (se 15 kap 11 § MB).

Kommunens nämnd för miljöfrågor ska utöva tillsyn över att producenterna uppfyller de krav som producentansvaret ställer, men även att kommunens egen avfallshantering uppfyller lagstiftningens krav (se 26 kap 3 § MB). Tillsynen ska syfta till att säkerställa att hushållen får en god service när det gäller insamlingen, att insamlingssystemen är lämpligt utformade, att samråd mellan kommunen och producenterna sker i den omfattning som krävs och att producenterna och kommunen tillhandahåller tillräckligt med informationsmaterial.

De problem som kan uppstå i anslutning till återvinningsstationer är i huvudsak; nedskräpning, överfulla behållare (bristande tömning), bristande information/anvisningar, bullerproblem vid tömning, tillgänglighetsproblem.



Lunds kommun

I Lunds kommun ansvarar Lunds Renhållningsstyrelse (Lunds Renhållningsverk, LRV) för avfallshanteringen på uppdrag av kommunfullmäktige. Miljönämnden (Miljöförvaltningen) ansvarar för tillsynen. Föreskrifter för avfallshandtering samt Avfallsplan antogs av kommunfullmäktige 2006-12-14. Dessa dokument var vid tiden för granskningen under omarbetning.

Insamlingssystem

Fastighetsägare:

De viktigaste insamlingssystemen som finns i Lunds kommun för avfall som kommer från flerfamiljshus/villahushåll är i huvudsak:

För sophämtning och källsortering i *flerfamiljshus* finns flera olika storlekar på kärl att välja mellan. Storleken som är lämplig beror dels på hur många hushåll som använder kärlet, dels på hur tömningsintervallen ser ut.

För sophämtning hos *villahushåll* finns några olika alternativ till insamlingssystem. I huvudsak handlar det om fyrfackskärl (ger möjlighet till att källsortera matavfall, restavfall, färgat glas, hårdplast, returpapper, ofärgat glas, metall och kartong) och kärl med två fack (sortering av matavfall och restavfall) samt variationer på dessa två alternativ.

I kommunen finns också återvinningscentraler, återvinningsstationer och miljöstationer:

Återvinningscentraler:

Det finns fyra återvinningscentraler; Genarp (drivs av LRV), Veberöd (drivs av LRV), Gunnesbo (drivs av Sysav) och Gastelyckan (drivs av Sysav).

Återvinningsstationer:

Det finns 15 återvinningsstationer i Lunds kommuns tätort och 7 stycken utanför. LRV drifftar återvinningsstationerna på uppdrag av producenterna som har ansvaret.

Miljöstationer:

Miljöstationer finns på alla återvinningsstationer samt på tre bensinmackor. SYSAV ansvarar för miljöstationerna förutom de på LRV: s återvinningscentraler.



3 Renhållningsstyrelsen – uppföljning av återvinning

LRV arbetar utifrån mål från olika dokument och källor. Det handlar om mål i lagstiftning "nationella mål", kommunens avfallsplan, fullmäktiges mål, LundaEco (Lunds program för ekologiskt hållbar utveckling), Länsstyrelsen i Skåne.

Enligt intervjuad försöker styrelsen och verksamheten därför att "samordna" målen i sin ordinarie målstyrning. Detta sker genom att koppla styrelsens mål till fullmäktiges mål. Därefter preciseras mätbara verksamhetsmål.

När det handlar om återvinning av returmaterial från hushållen har följande väsentliga mål identifierats:

Uppnå en årlig insamlingsmängd om totalt 5 000 ton matavfall/bioavfall från hushållen i Lunds kommun.

År 2009 var mängden ca 2 000 ton. När det stod klart att bedömningen var att målet inte skulle uppnås för 2010, reviderade styrelsen målet till 3000 ton. Bedömningen är att utfallet kommer i närheten av denna nivå.

Åtgärd: Den åtgärd som pågår är att etablera matavfallsinsamling i flerbostadshus i kommunen. Hos villahushåll är anslutningen hög, över 70 %. För landsbygdens ca 3 800 hushåll har dock inte systemet införts.

Utöka antalet villaabonnemang med fastighetsnära hämtning av återvinning till 80 % 2010.

Anslutningsgraden av fyrpackssystem är drygt 50 %. Av de 10 000 hushåll som har erbjudits lösningen med fyrpack har ca 75 % anslutit sig. Även här återstår landsbygden.

Åtgärd: Arbetet med förtätning pågår.

Ett viktigt mål för LRV, som återfinns i ett flertal styrdokument, är att informera renhållningskunderna om en för miljön god hantering av avfallet.

Åtgärd: För att informera Lunds kommuns fastighetsägare/invånare finns en utbyggd hemsida som har näst flest besökare jämfört med övriga förvaltningars sidor på Lunds kommuns hemsida. Det finns ett nyhetsbrev, "Rent av", och en almanacka produceras i 55 000 exemplar. Vidare genomförs ibland olika kampanjer. En blogg har också nyligen startats.

I kommunens avfallsplan finns också mål som handlar om att behålla insamlingsmängderna av returpapper och glas på 2005 års nivå samt att insamlingen av hårdplast-, metall- samt plastförpackningar skall ökas med 30 % jämfört med 2005 års nivå. Uppföljningen av kommunens avfallsplan var vid granskningens genomförande inte klar, men avstämning sker i samband med att den nya upprättas. Bedömningen är dock att målen klaras. Arbetet skall vara klart under 2010.

LRV arbetar utefter miljöledningssystemet ISO 14001 vilket bland annat innebär att handlingsplaner upprättas för de miljömål som gäller för verksamheten. Ovan angivna mål (matavfall/fastighetsnära hämtning/information) ingår i detta arbete vilket innebär att för målen finns handlingsplaner upprättade som definierar vem som är ansvarig, tillförda resurser, tidsplan, hur mätning och uppföljning skall ske. Ledningsgruppen har regelbundna möten för att följa upp arbetet utifrån handlingsplanerna, vilket protokollförs.

Utöver uppföljning av mål och handlingsplaner följs verksamheten i det dagliga upp genom hämtning av avfall hos kunderna. Det finns en avvikelserblankett framtagen där det skall anges om det finns väsentliga avvikelser, t ex avseende vad som slängs i systemen. Är ett visst problem återkommande kontaktas fastighetsägaren. Felsortering märks vid själva tömningen. LRV kallar detta interna avvikelser. Externa avvikelser är inkomna klagomål som också följs upp. Avvikelsehanteringen är en del av kvalitetsledningssystemet.

Sedan 2009 pågår ett införande av ett informationssystem som skall kvalitetssäkra arbetet med tömning. Systemet bygger på att kärnen märks med en etikett och magnetbricka som kan avläsas med en scanner på fordonet vilket gör att tömningen löpande kan följas och rutter optimeras. Avvikelserapportering kan via systemet göras automatiskt direkt till en databas. Villahushållen ingår i en första etapp i systemet.

LRV följer statistik avseende mängderna hos olika materialflöden som kommer från hushållen. Statistiken redovisas i olika uppföljningsdokument, bland annat i LRV:s årsanalys (se tabell nedan). Från den senaste årsanalysen 2009 kan utläsas att de totala mängderna avfall/returmaterial har ökat mellan åren 2001-2009. Mängderna returmaterial ökar inom alla typer utom för returpapper (returpapper har minskat i hela landet vilket beror på ändrade vanor/lågkonjunktur). Sedan år 2007 har dock avfallsmängderna minskat på totalnivå och även för flera andra material. Lågkonjunkturen har här haft en tydlig påverkansseffekt.

Materialflöden från hushåll i 1000 ton	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Förändring 2001-2009	Förändring 2007-2009
Hushållsavfall/restavfall	21,7	21,2	20,4	21,6	23	24,5	26,2	24,3	22,7	5%	-13%
Totala mängder (restavfall+returmaterial)*	51,4	51,8	50,6	53,3	55,7	59,4	63,1	60,7	59	15%	-6%
Andel Hushållsavfall/restavfall	42 %	41 %	40 %	41 %	41 %	41 %	42 %	40 %	38 %		

*Inklusive hushållsavfall, matavfall, returpapper, wellpapp, glas, kartong, plast, metall, skrot, kompostmaterial, farligt avfall, flöden via återvinningscentraler

Beräknas hushållsavfallets (restavfallets) andel av de totala mängderna så var denna ca 38 % år 2009, vilket är en lägre andel jämfört med 2008 (40 %) och jämfört med 2007 (42 %). Det är en indikation på ökad utsortering av returmaterial.

För att på djupet följa upp LRV:s system för sortering och insamling av restavfall och utsorterade fraktioner returmaterial arbetar verksamheten med plockanalyser. Plockanalyser görs stickprovsvis på ett tillräckligt stort antal för att det skall vara statistiskt säkerställt. Vid den senaste analysen granskades sorteringen hos 120 fyrfackskunder. Av analysen framgår att 99 % av det färgade glaset var utsorterat, 90 % av det ofärgade. 75 % av metallförpackningarna sorterades rätt och utfallet för plastförpackningarna var 65 %. Pappförpackningar var utsorterat till 79 %. Vidare hade 70 % av matavfallet sorterats på ett bra sätt. LRV beskriver att utfallet var mycket bra och överstiger med god marginal de resultat som har uppnåtts i andra delar av landet.

LRV är entreprenör till materialbolagen/producenterna när det handlar om driften av återvinningsstationerna i kommunen. Det innebär att de sköter dem, tömmer dem och ansvar för städningen. Det finns upprättade avtal med producenternas bolag (t ex Pressretur AB, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) och Svensk GlasÅtervinning).

Tömning sker efter schema och städning av stationerna görs minst en gång per vecka. Vissa återvinningsstationer har en daglig tillsyn och städningen följs även upp vid tömning. När det är möjligt försöker man spåra "syndarna" för att upplysa om problemet med nedskräpning. System för



avvikelseberättelser finns även för återvinningsstationerna. LRV får få klagomål från medborgarna. I och med att LRV också arbetar med renhållning i kommunen så ger det en extra kontroll av att det är rent och snyggt vid stationerna.

LRV deltar i samrådsmöten med FTI, vilket finns protokollfört, och samarbetet fungerar enligt uppgift bra.

4 Miljönämnden – tillsyn

Miljöförvaltningen har en anställd som har huvudansvaret för tillsynen inom avfallsområdet.

När det gäller tillsyn av insamlingssystem i form av återvinningscentraler, återvinningsstationer och miljöstationer har inga särskilda tillsynsinsatser genomförts i närtid.

Inför varje år görs en behovsanalys för hela miljönämndens ansvarsområden. Inför år 2010 och i förhållande till nämndens hela tillsynsuppdrag bedömdes inte tillsynsområdet återvinningsstationer prioriterat. Anledningen till det är att verksamhetens bedömning är att centraler och stationer sköts på ett bra sätt och det inkommer få rapporter om problem eller klagomål. Miljöförvaltningen har fått in 8 klagomål på aktuella anläggningar 1998-2010. Endast ett klagomål 2010. Det senaste året har dock tillsyn gjorts av de två stora återvinningscentralerna, Gunnesbo och Gastelyckan. Tillsynen gjordes utifrån de tillstånd som gäller för centralerna. Tillsynen föranledde inga anmärkningar.

5 Revisionell bedömning

5.1 Renhållningsstyrelsen – uppföljning och kontroll av återvinning

Vi bedömer att Lunds Renhållningsstyrelse har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av den återvinning som sker genom kommunens insamlingssystem.

Vi gör denna bedömning med hänvisning till att:

- det finns mål som är kvantifierade och tydligt följs upp
- det finns ett ledningssystem som innebär att handlingsplaner upprättas och följs upp i förhållande till miljömålen
- det finns kvantitativ statistik över hur utvecklingen ser ut för hushållsavfallet och olika returmaterial
- det finns ett system för avvikelserapportering
- det genomförs fördjupade analyser (t ex plockanalyser) av hur sorteringen faktiskt fungerar

Måluppföljningen är tydlig och utförlig i styrelsens årsanalys. Den visar också att alla mål inte uppnås fullt ut (t ex insamlade mängder matavfall/bioavfall och andelen anslutna till fastighetsnära hämtning). När målen inte fullt ut uppnås finns det tydliga förslag till åtgärder.

Den statistik över utvecklingen av mängderna hushållsavfall och returmaterial som finns tillgänglig kombinerat med verksamhetens plockanalyser visar att utsorteringen av returmaterial fungerar och att utvecklingen sker i önskvärd riktning utifrån uppställda mål.



5.2 Miljönämnden – tillsyn

Det kan konstateras att det för 2010 inte gjorts några särskilda tillsynsinsatser för återvinningsstationer och miljöstationer. Anledningen som anges är att det saknas indikationer på att stationerna inte skulle skötas och fungera tillfredsställande utifrån gällande lagstiftning. Klagomålen som kommer in till miljönämnden är mycket få (8 st på 10 år). Lunds Renhållningsverk uppger också att de får få klagomål avseende återvinningsstationerna.

Vi har inom ramen för den föreliggande granskningen inte funnit några indikationer på att de återvinningsstationer som finns i Lunds kommun har väsentliga brister. Vi finner därför att miljönämndens bedömning om att inte prioritera särskilda tillsynsprojekt för återvinningsstationer som rimlig utifrån dagens situation.

2010-12-15

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mattias Haraldsson'.

Mattias Haraldsson

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lena Salomon'.

Lena Salomon