

Bemærkninger til rapport om Kommunale affaldsgebyrer

Forsyningstilsynet har bedt om kommentarer til rapporten: "Kommunale affaldsgebyrer – hvordan sikres gennemsigtighed, ensartethed og omkostningsægthed". Rapporten er udarbejdet af BDO i samarbejde med Forsyningstilsynet og beskriver de nuværende regler og praksis.

Nedenfor fremgår under de enkelte afsnit både generelle og mere principielle bemærkninger samt konkrete bemærkninger til enkelte tekstafsnit.

Overordnede bemærkninger

Generelt finder KL, at rapporten går meget grundigt ned i de detaljer, der belyses, og man får indtryk af, at den er lavet af folk med et indgående kendskab til regnskabspraksis.

En af rapportens hovedkonklusioner er, at reglerne er uklare, og der derfor kan være forskelle i, hvordan kommunerne konterer og beregner gebyrerne. KL støtter op om en forenkling af regnskabsreglerne, så det bliver nemmere for kommunerne at navigere i reglerne. KL vil derfor bakke op om, at der udarbejdes generelle vejledninger og forslag til, hvordan forskellige problemstillinger fx henlæggelser og hensættelser håndteres mest hensigtsmæssigt.

Rapporten gennemgår de nuværende praksis og regler ud fra, hvorvidt reglerne understøtter principperne om gennemsigtighed, ensartethed og omkostningsægthed, og konkluderer i hvert eneste afsnit, at de gør de nuværende regler ikke. Det er ikke overraskende, da reglerne jo ikke er blevet lavet med det sigte for øje. Rapporten kommer dermed til at fremstå (uhensigtsmæssigt?) negativ overfor den gældende praksis. Ved læsning, fås lidt fornemmelse af, at man har en hammer, og så leder man efter søm.

Det er selvfølgelig samtidigt rapportens præmis at finde ud af, hvor det nuværende gebyrsystem ikke stemmer overens med tidligere indgåede politiske aftaler samtidigt med at forfatterens vidensniveau giver stor detaljerighed, men det kunne have hjulpet med mere perspektivering og proportionalitet i konklusionerne.

Perspektivering og detaljer

KL finder, som nævnt ovenfor, at der mangler en lidt bredere perspektivering i rapporten, samt nogle overvejelser om, hvad intentionen har været med lovgivningen hidtil, og hvorvidt gebyrstrukturen og nuværende praksis har været formålstjenstlig til at imødekomme de hensyn, der har ligget til grund for den nuværende udformning, fx hvile-i-sig-selv-princippet. Det kunne fx gøres ved at tilføje et par indledende afsnit om formålet med lovgivningen på nuværende tidspunkt eller med noget overordnet perspektivering i afsnittet, hvor de retslige principper gennemgås.

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 6

Generelt savnes der i rapporten proportioner både i forhold til, hvor stor en problemstilling er (altså hvor mange kommuner, den specifikke problemstilling berører) og hvor central den er. Det bliver derfor svært at rangordne og gennemskue alvoren og betydningen af de forskellige problemstillinger – er det et større problem med rod i ordningsprogrammet end med forskelligartede procedurer for henlæggelse.

Det kunne desuden have styrket rapporten, hvis den havde sammenholdt interviewmetoden med kvantitative data. Der findes jo allerede sammenligninger af kommunernes gebyrer, mest systematisk hos JHN Processor, som løbende indhenter data hos hovedparten af de danske kommuner.

KL finder, at det også kunne have været nyttigt med nogle overvejelser om, hvor vigtige parametre gennemsigtighed, omkostningsægthed og især ensartethed er for den enkelte borger. KL's erfaringer fra kommunerne er, at borgerne er langt mere optaget af serviceniveauet og at affaldet bliver afhentet på de aftalte dage, end af gebyret.

Nogle gange bliver detaljeniveauet i rapporten for stort. Fx, i afsnit 3.3., hvor der beskrives forskelle mellem, hvorvidt kommunerne tager udgangspunkt i opdelingen i det kommunale Budget og Regnskabssystem og derfra finder ud af, om de har behov for underopdelinger, eller om de tager udgang i ordningerne og derfra passer dem ind i B/R. Der savnes i hvert fald en forklaring på, hvorfor dette er afgørende, eller eksplicit en forklaring på, at det her er en interessant detalje, men ikke afgørende.

Så sammenholdende savnes mere fokus på de overordnede linjer med mere perspektivering i forhold til de forskellige regnskabsmæssige udfordringer og en overvejelse af om de enkelte detaljer har en praktisk betydning.

Ensartethed

Helt principielt mener KL ikke, at ensartethed bør være et mål i sig selv. Kommunerne er forskellige, og derfor kan der ligge forskellige hensyn til grund for gebyrpraksis.

Ensartethed vil i sig selv også kunne blive problematisk. Uanset om man får ensrettet og opgjort gebyrerne på samme måde, vil de variere en del fra kommune til kommune, da de fysiske forhold varierer, bl.a. er det dyrere at samle affaldet ind i en kommune og kommunerne kan have valgt at indsamle forskellige kombinationer af affald sammen.

Samtidigt kan kommuner, der teoretisk set er helt ens med ens regnskabspraksis, ens serviceniveau, ens demografi, ens boligsammensætning, etc. have vidt forskellige gebyrer, da de kan have udbudt deres affaldsindsamling i enh. høj- og lavkonjunktur og indsamlingen udgør en stor andel af omkostningerne.

Der gøres desuden opmærksom på, at der i et vist omfang er indbyrdes modstridende hensyn med omkostningsægthed og ensartethed. For at sikre omkostningsægthed og at forurenere betaler, kan det være nødvendigt at fastsætte sæргеbyrer. Det vil kunne være imod ensartethed, da kommunerne er forskellige og derved vil have behov for forskellige sæргеbyrer. KL vil advare mod at afskaffe sæргеbyrer i ensartethedens navn, da de er med

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 6

til at forebygge uhensigtsmæssig adfærd hos borgerne og virker efter hensigten.

Omkostningsægted

I rapporten nævnes, at et væsentligt element i omkostningsægted er samtidighed, da borgeren ellers risikerer at skulle betale for en ydelse, som han ikke drager nytte af. Igen her savnes lidt sans for proportionerne og affaldsvirkeligheden. Grundlæggende producerer borgere nogenlunde samme mængde affald, og at lægge et samtidighedskrav ned over gebyroprævnningen vil efter KL's mening give anledning til langt større administrative byrder end det er hensigtsmæssigt for at kunne sikre, at borgeren hverken betaler for meget eller for lidt, såfremt borgeren ville skulle risikere at flytte til en anden kommune.

Det samme princip gælder jo også for volumen den enkelte borger får stillet til rådighed. Hvis en borger er god til at sortere og affaldsforebygge og følgelig næsten ikke producerer noget restaffald, vil borgeren til trods for at have valgt den mindste beholder til restaffald, stadig komme til at betale for meget for deres affaldsydelser. Man betaler så at sige for den service, der stilles til rådighed. Man kan således sætte spørgsmålstegn ved på hvilket niveau og med hvilket forbrug af ressourcer, det nok er nødvendigt at sikre omkostningsægted for hver husstand.

Ligeledes savnes et blik for det større billede i drøftelsen af henlæggelser og over- og underdækninger sammen med hvile-i-sig-selv-princippet. Henlæggelser kan ses som en mulighed for rettidig omhu, der sammen med over- og underdækning sikrer, at der undgås store fluktuationer i gebyrerne fra år til år. Der savnes i rapporten overvejelser om, at stabile gebyrer er med til at spare ressourcer ude i kommunerne, da det giver færre henvendelser end hvis gebyrerne svingede fra år til år sammenholdt med problematikken om, at de jo derfor ikke er omkostningsægte ud fra en her-og-nu-betragtning.

Derudover savnes overvejelser om, hvor langt omkostningsægtheden strækker sig. De udgifter til indsamling som kommunen får oplyst af renovatøren er jo ikke nødvendigvis omkostningsægte for den enkelte ordning. De er en spejling af de omkostninger, som renovatøren har besluttet, at den enkelte ordning skal koste. Når en renovatør byder på en opgave er der ikke noget krav om, at han skal fordele de reelle omkostninger på de enkelte ordninger. I stedet lægger han priserne ift. hvad han anser som opportunt for at vinde udbuddet. Der er jo ikke noget til hinder for, at renovatøren krydssubsidierer i sine priser mellem ordningerne, ud fra et princip om, hvad der mistes på karrusellerne tjenes ind på gyngerne. Samlet set vil hans tilbud på afhentning af kommunens affald være omkostningsægte, men ikke på den enkelte ordning, og disse skyggepriser vil derfor være dem, der indgår i kommunens budget og regnskab for den enkelte ordning.

Gennemsigthed

Rapporten bruger en del tid på at beskrive at ordningsbegrebet er uklart, hvilket nok ikke er nogen overraskelse for mange. Det kunne dog have været interessant med overvejelser om, hvorvidt den forskellige anvendelse af ordningsbegrebet giver mindre gennemsigthed hos den enkelte borger, og hvorvidt gebyrerne opleves som uigennemsigtige af den enkelte kommuner eller borger.

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 6

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 6

Rapporten nævner flere gange, at der er 16 bruttoordninger (man kunne også kalde dem nettoordninger og så kombinationerne af affaldsfraktioner bruttoordninger), og gør opmærksom på, at det er en hindring for gennemsigthed og ensartethed. Ved læsning af Delkonklusion 1 bliver man dog fristet til at stille spørgsmålet om, det er systemet, der skal tilpasse sig virkeligheden eller virkeligheden, der skal tilpasse sig systemet, når der står, at "gebyrer skal fastsættes på ordningsniveau og derved modvirker kombinationsmulighederne i sig selv en umiddelbar gennemsigthed og ensartethed".

Kombinationsmulighederne er jo indført at staten af årsager, der ikke havde noget med gebyrsystemet at gøre. Man kunne også have argumenteret for, at det tværtimod var en styrke, at have et ordningsbegreb, der var så bredt at de forskellige løsninger kunne rummes i det på en meningsfuld måde og at det også ville give mening fremadrettet, hvor kommunen vil skulle fakturere producenterne for den ordning de håndterer, hvad enten det er en sammenblanding af papir og pap eller en ren papfraktion.

Det er lidt uklart, hvad BDO mener, når de skriver (s.12-13), at der ikke er skriftlig dokumentation for henlæggelser, men samtidigt skriver, at kommunalbestyrelsen skal have truffet beslutning om det og investeringen skal fremgå af en affaldsplan. Det er vel dokumentation nok? – BDO skriver så også samtidigt, at kravene om kommunalbestyrelsesbeslutninger eller beskrivelse i affaldsplan har været gældende siden 2018, så det burde rette op på problemet. Og igen savnes lidt perspektivering ifht. om det før 2018 har været så stort et problem, at det har store konsekvenser nu. Hvis problemstillingen er løst, så undrer det lidt, at det får vægt her.

Derudover er KL selvfølgelig enig i, at der generelt skal være dokumentation for økonomiske prioriteringer, og at henlæggelser, der ikke anvendes, fordi investeringen alligevel ikke foretages, skal tilbageføres.

På side 45 bliver nævnt, at kommunalbestyrelsen trods valg af gebyrstruktur skal kunne dokumentere fordelingen af omkostninger på de forskellige ordninger. I KL's optik kunne denne sætning godt perspektiveres lidt i forhold til de øvrige overvejelser om ordningsbegrebet, mv. Hvis omkostningerne kan dokumenteres, så findes gennemsigtheden jo, hvorfor det virker som et mindre problem ud fra et gennemsigthedsperspektiv, hvordan ordningen præcist konteres.

Krydssubsidiering

I rapporten nævnes risikoen for krydssubsidiering mellem ordninger i flere omgange. Igen savnes en smule perspektivering. KL finder, at der vil være større implikationer ved krydssubsidiering mellem fx husholdnings- og erhvervsaffald, tilsyn og anvisning af byggeaffaldssager eller kommunikation af affaldsforebyggelse end mellem ordninger.

Generelt savnes en lidt bedre gennemgang af regler og praksis for håndtering af erhvervsaffald indsamlet i art og mængde svarende til husholdningsaffald. Det kan erfaringsvist være en udfordring at fordele omkostningerne, når borgere og erhverv deler beholderne og dermed risiko for krydssubsidiering, så det kunne godt være belyst mere.

Overvejelser om tidshorisont

KL finder, at det i det videre arbejde er vigtigt at tage højde for, at der i løbet af de næste år qua producentansvaret og selskabsgørelsen vil komme store ændringer på affaldsområdet og også i de kommunale regnskaber.

Producentansvaret vil automatisk give et øget fokus på kontering og behov for at få en særskilt konto for hver ordning (en eller flere fraktioner sammenblandet), som kommunen skal fakturere til producenterne.

Selskabsgørelse af affaldsydelserne vil betyde, at kommunens driftsopgaver på affaldsområdet skal lægges i et særskilt selskab, hvor der kræves regnskab efter Årsregnskabslovgivningen.

Det er vigtigt, at det fremtidige arbejde koordineres nøje med de kommende ændringer, og at kommunerne ikke kommer i en situation, hvor de først skal ændre regnskabspraksis og lave nye kontoplaner som følge af Forsyningstilsynets arbejde, for derefter at skulle bruge yderligere ressourcer på at tilrette kontoplanerne de ændrede rammebetingelser for affaldsområdet generelt.

Skærpet økonomisk tilsyn

En vigtig pointe er også, at såfremt der gennemføres et styrket økonomisk tilsyn med kommunernes affaldsgebyrer, vil det også kræve yderligere ressourcer i kommunerne. De ekstra ressourcer, der skal anvendes til at redegøre for regnskab, udvikle ny praksis, indgå i dialog med Forsyningstilsynet, etc. vil kunne gebyrfinansieres; men vil sammen med de ekstra ressourcer, der er behov for at administrere fakturaer og regnskab i forbindelse med producentansvaret og eventuelle omstruktureringer som følge af momssagen, indgå som en del af det øgede ressourcetræk på administration af affaldsområdet.

Det vil blive en udfordring at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til at løfte de ekstra administrative byrder. I KL's optik er det desuden tvivlsomt, om den ekstra ressourceindsats et styrket tilsyn vil kræve, står mål med de potentielle effektivitetsbesparelser, der forventes indløst. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis et skærpet tilsyn økonomisk tilsyn med affaldssektoren tager højde for den nationale dagsorden om regelforening, herunder forenkling af tilsyn.

KL opfordrer derfor kraftigt Forsyningstilsynet til at overveje det afledte ressourceforbrug i kommunerne af de fremtidige anbefalinger, som kommer i fase II-rapporten.

På side 36 i rapporten nævnes at en lovændring i miljøbeskyttelsesloven giver Forsyningstilsynet bemyndigelse til at fastsætte regler om videregivelse af oplysninger og formen for indberetning, hvorefter næste sætning udbygger med, at bemyndigelsen giver Forsyningstilsynet mulighed for at fastsætte regler om at der til indberetningen vil skulle anvendes en standardkontoplan. Det virker umiddelbart som om Forsyningstilsynet allerede har tænkt meget langt i den retning til trods for, at bemyndigelsen ikke er udnyttet endnu. Det virker også som et krav, der vil gøre det nemmere for Forsyningstilsynet at føre tilsyn, men mere ressourcekrævende for kommunerne. Mao. virker det uhensigtsmæssigt at ændre gebyrstrukturen med det ene formål at føre tilsyn.

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 6

Dato: 22. januar 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3414080

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 6

I det kommende arbejde

Som nævnt ovenfor er kommunerne også interesseret i af tilrettelægge deres gebyrsystemer mest hensigtsmæssigt og enkelt, og er meget interesseret i vejledninger, der kan komme med eksempler på god regnskabsførelse og hjælpe kommunerne med at håndtere nogle af de konkrete overvejelser de står med omkring regnskabspraksis, fx fordeling af omkostninger mellem husholdninger og erhverv vedblandet bolig og erhverv, tilsyn hos husholdninger og erhverv, henlæggelser, etc.

Derudover er kommunerne bekymret for, om målene om omkostningsægtighed i sidste ende vil kunne resultere i at spænde ben for økonomiske incitamenter for bedre håndtering af affaldet. Kommunerne vil derfor gerne fortsat have mulighed for at skabe økonomisk incitament overfor borgerne til sortering af genanvendelige materialer fra restaffaldet.

Layoutmæssige detaljer

Rapporten indeholder en del gentagelser, fx skemaet med ordninger. Derudover tror jeg med fordel definitioner som fx dem på henlæggelser og hensættelser kan sættes i en teksts boks, så der dels kan henvises til dem og det dels er lettere at afkode som fakta.

Der er enkelte steder nogle mystiske symboler, fx i figur 7 og 9, som distraherer mere end de hjælper. Det fremstår uklart om de har en særlig funktion i sig selv.

Såfremt Forsyningstilsynet eller BDO har behov for uddybning af bemærkningerne eller spørgsmål til dem, er I selvfølgelig meget velkomne til at kontakte undertegnede.

Med venlig hilsen

Julie B. Appelqvist
Klima og Tværkommunalt Samarbejde