



Miljø- og  
Fødevareministeriet  
Miljøstyrelsen

# Analyse af affaldstilsynet

Miljøprojekt nr. 1952

December 2018

Udgiver: Miljøstyrelsen

Redaktion:

Per Timmermann, PwC

Mads Østerby, PwC

Susan Münster, PwC

Lasse Trøjborg Krogh, PwC

Sofie Linde, PwC

ISBN: 978-87-93614-16-1

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse

# Indhold

<b>1.</b>	<b>Indledning og sammenfatning</b>	<b>6</b>
1.1	Baggrund og formål	6
1.2	Afgrænsning af analysen	6
1.3	Kontekst for analysen	6
1.4	Rapportens indhold	7
1.5	Analysens overordnede resultater	8
1.6	Analysemodel	8
1.7	Review af det nuværende affaldstilsyn	8
1.8	Design af en ny model for affaldstilsynet	9
1.9	Perspektivering og implementering	12
<b>2.</b>	<b>Introduktion</b>	<b>13</b>
2.1	Analysemodel	13
2.1.1	Præsentation af elementer i analysemodellen	13
2.2	Projektets genstandsfelt	14
2.2.1	Analysens ramme	14
2.2.2	Omfattede aktører og processer	15
<b>3.</b>	<b>Analyse af affaldstilsynet</b>	<b>18</b>
3.1	Review af det nuværende affaldstilsyn	18
3.1.1	Mål og strategi	19
3.1.2	Tilsynets genstandsfelt	19
3.1.3	Kontrollementer	19
3.1.3.1	Udvælgelse af kontroller	19
3.1.3.2	Gennemførelse af kontrollen	20
3.1.3.3	Understøttelse af adfærd	21
3.1.4	Tilsynets løftestænger	21
3.1.4.1	Roller	21
3.1.4.2	Organisering	23
3.1.4.3	Kompetencer	23
3.1.4.4	Ressourcer	23
3.1.4.5	System- og dataunderstøttelse	24
<b>4.</b>	<b>Design af en ny affaldstilsynsmodel</b>	<b>25</b>
4.1	Mål og strategi for tilsynet	25
4.1.1	Strategi for udvælgelse af kontroller i tilsynet	26
4.1.2	Strategi i forhold til ambitionsniveau for tilsynet	27
4.2	Udvælgelse af kontroller	27
4.2.1	Overblik over den samlede udvælgelses- og kontrolproces	27
4.2.2	Udvælgelse af affaldsproducenter til skrivebordskontrol	29
4.2.3	Særligt om risikomodellen	30
4.2.4	Særligt om stikprøver	33
4.2.5	Særligt om tematiseret udvælgelse	33
4.2.6	Særligt om erfaringsbaseret udvælgelse	34
4.2.7	Særligt om evaluering af udvælgelse af kontroller	34
4.2.8	Særligt om geografisk fordeling af skrivebordskontroller	34

4.2.9	Antallet af affaldsproducenter som udvælges til kontrol	35
4.3	Kontrolprocesser	37
4.3.1	Redskaber og metoder til udvælgelse af kontroller	40
4.3.1.1	Skabelon for kontrolintervaller til skrivebordskontroller	40
4.3.2	Instruktioner til fysiske kontroller	41
4.3.3	Skabelon til afgørelse efter de fysiske kontrolbesøg	41
4.4	Incitamenter og sanktioner	42
	Incitamenter	42
4.4.1	Fredning fra kontrolbesøg ved afgørelse uden anmærkning	42
4.4.2	Fredning fra skrivebordskontroller ved korrekt data	42
	Sanktioner	42
4.4.3	Administrative bøder ved gentagne overtrædelser	42
4.4.4	Skriftlig og mundtlig vejledning	43
4.4.5	Transparens om regeloverholdelse	43
4.5	Tilsynets roller og ansvar	43
4.5.1	Regeludsteder	44
4.5.2	Tilsynsfacilitator	44
4.5.3	It-ansvarlig	45
4.5.4	Tilsynsudvælger	45
4.5.5	Tilsynsgennemfører	46
4.6	Tilsynets kompetencer	46
4.6.1	Affaldskompetence	46
4.6.2	Juridisk kompetence	47
4.6.3	It-kompetence	47
4.6.4	Statistisk kompetence	48
4.6.5	Styrings- og opfølgingskompetence	48
4.6.6	Rolle- og kompetencemix	48
4.7	Tilsynets organisering	49
4.7.1	Organisering i forhold til regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig	50
4.7.2	Organisering i forhold til tilsynsudvælger, tilsynsgennemfører og udvalgte kerneprocesser	50
4.7.3	Organisering af udvælgelsen baseret på risikomodellen	51
4.7.4	Organisering af den stikprøvebaserede udvælgelse	52
4.7.5	Organisering af den tematiserede udvælgelse	52
4.7.6	Organisering af den erfaringsbaserede udvælgelse	53
4.7.7	Organisering af skrivebordskontrollerne	53
4.7.8	Organisering af de fysiske kontroller	53
4.7.9	Modeller for organisering af tilsyns- og kontrolprocesserne i affaldstilsynet	55
4.8	Tilsynets ressourcer	58
4.8.1	Den hidtidige resourceallokering	59
4.8.2	Fundamentet for den fremtidige resourceallokering	59
4.8.3	Sikring af kvalitet og kompetencer	59
4.8.4	Andre tilsyns ressourcer	59
4.8.5	Estimeret tidsforbrug til affaldstilsynet hos udvalgte kommuner	61
4.8.6	Tilsynsaktiviteternes fremtidige ressourcer	61
4.8.6.1	Faste opgaver i tilsynet	61
4.8.6.2	Variable opgaver i tilsynet	62
4.8.6.3	Resourceallokering holdt op imod ønsket måltal	63
4.9	System og dataunderstøttelse	64
4.9.1.1	Udvikling af kontrolintervaller vedrørende standard-affaldsmængder og – typer	67
4.9.1.2	Udvikling af automatisk skrivebordskontrol	67
4.9.1.3	Indfasning af system til udvælgelse af kontroller	68
4.9.1.4	Løbende udvikling og fintuning af systemet til udvælgelse af kontroller	68

<b>5.</b>	<b>Perspektivering og implementering</b>	<b>70</b>
5.1	Beslutningsfase – beslutning om fremtidigt affaldstilsyn	70
5.2	Forberedelsesfase – forberedelse af pilotforsøg	71
5.3	Pilotfase – gennemførelse af pilotforsøg	71
5.4	Driftsfase – overgang til drift med den nye model for affaldstilsynet	72
5.5	Evalueringsfase – evaluering af den samlede model	72
	<b>Bilag 1. Tilgang og metode</b>	<b>73</b>

# 1. Indledning og sammenfatning

## 1.1 Baggrund og formål

Ifølge Deloitte's rapport om evaluering af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren fra februar 2016, anvendes der få ressourcer på affaldstilsyn i kommunerne. I evalueringen blev det bl.a. påpeget, at kommunerne generelt ikke anvendte ressourcer på et opsøgende tilsyn på affaldsområdet, uagtet at de var tilsynsmyndighed på området, og at der generelt i den daglige opgaveløsning ikke blev skelnet mellem, om kommunerne gennemførte almindelig rådgivning, udførte miljøtilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 eller udførte affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6.

Det overordnede formål med analysen er at identificere løsningsforslag for et styrket og mere effektivt affaldstilsyn. Analysen har blandt andet haft til hensigt at undersøge, om der var mulighed for at benytte eksisterende registre og databaser hos såvel staten som kommunerne med henblik på at samle eksisterende data og anvende disse til at optimere tilsynet. Herudover har analysen haft til formål at undersøge, hvilke muligheder der var for at lave et mere risikobaseret og målrettet tilsyn, og hvordan sådan et tilsyn kunne konstrueres.

Evalueringen og analysen er gennemført af PwC for en arbejdsgruppe bestående af Energi-, Forsyning- og Klimaministeriet, Energistyrelsen, Miljø- og Fødevareministeriet samt Miljøstyrelsen. Repræsentanter fra branche-, interesseorganisationer samt udvalgte kommuner har været tæt inddraget i processen, ligesom der som en del af analysen er indhentet erfaringer fra andre tilsynsførende myndigheder.

## 1.2 Afgrænsning af analysen

Analysens indhold er defineret af opgavebeskrivelsen af 10. oktober 2016, som er udarbejdet af Miljøstyrelsen. Formålet med analysen er at identificere løsningsforslag for et styrket og mere effektivt affaldstilsyn, og analysen tager afsæt i evalueringen af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren<sup>1</sup>, som viste, at kommunerne generelt ikke anvender ressourcer på et opsøgende tilsyn på affaldsområdet. Indeværende analyse har ikke til hensigt at undersøge og validere evalueringens konklusioner. I stedet anvendes evalueringen som baseline for analysen af affaldstilsynet.

Hvor indgående de forskellige emner i evalueringen er blevet analyseret, har været betinget af arbejdsgruppens opgavebeskrivelse. Analysens omfang har ikke muliggjort en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse med et repræsentativt resultat for alle 98 kommuner, hvorfor analysen primært bygger på de indsamlede data i evalueringen af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren. Hertil har vi verificeret oplysningerne ved at gennemføre et begrænset antal kvalitative interviews. (Den komplette liste over interviewede fremgår af bilag 1.)

## 1.3 Kontekst for analysen

Erhvervsaffaldet blev delvist konkurrenceudsat i 2010, da kildesorteret erhvervsaffald, der egnede sig til materialenyttiggørelse, blev konkurrenceudsat. Det var således ikke længere kommunerne, men nu virksomhederne, der producerede det genanvendelige affald, som selv blev ansvarlige for at sikre korrekt håndtering af det genanvendelige affald. Formålet var at sikre, at de private aktørers håndtering af erhvervsaffaldet skete på miljømæssig forsvarlig vis.

---

<sup>1</sup> Deloitte, 2016

I efteråret 2016 blev udspillet Forsyning for fremtiden<sup>2</sup> præsenteret, der indeholdt regeringens strategi for fremtidens forsyningssektor (se faktaboks på næste side). I strategien lægges der op til at der skal gennemføres en konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnete affald samt en yderligere konkurrenceudsættelse af det genanvendelige affald.

### **Forsyning for fremtiden**

I strategien Forsyning for fremtiden udstikkes rammerne for den fremtidige regulering af forsyningssektoren, der tager udgangspunkt i følgende fem principper:

1. Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, konkurrenceudsættes så vidt muligt, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopol og konkurrenceudsatte områder.
2. Naturlige monopoler underlægges ensartet, incitamentsbaseret økonomisk regulering
3. God selskabsledelse
4. Robust regulering af forsyningsikkerhed
5. Et effektivt og transparent tilsyn baseret på rammeregulering.

*Kilde: Forsyning for fremtiden, 2016.*

I Forsyning for fremtiden foreslås en række tiltag, som skal udgøre de første skridt på vejen mod målet om en effektiv og velfungerende forsyningssektor. Et af tiltagene på forsyningsområdet er, at der skal ske en konkurrenceudsættelse af affaldssektoren. Af tiltaget fremgår det, at regeringen ønsker at styrke konkurrencen på markedet for genanvendeligt erhvervsaffald og vil fremsætte forslag om, at det genanvendelige erhvervsaffald konkurrenceudsættes yderligere. Det vil blandt andet medføre, at alle virksomheder fremover skal indgå aftale med en privat virksomhed om håndtering af alt affald.

I tilfælde af konkurrenceudsættelse af alt erhvervsaffaldet vil affaldstilsynet i endnu højere grad være centralt for at sikre lovoverholdelse og dermed lige konkurrencevilkår på affaldsområdet på tværs af landets kommuner, samt reducere risikoen for negativ miljøpåvirkning.

Indeværende analyse tager højde for regeringens forslag om at konkurrenceudsætte alt erhvervsaffald ved at identificere løsningsforslag, der tager højde for tilsynet såvel i de nuværende rammer som i de foreslåede rammer i Forsyning for fremtiden. Dog vil vi i indeværende analyse ikke behandle det økonomiske tilsyn på affaldsområdet. Som supplement til analysen har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet derfor udarbejdet et notat, der kort skitserer eksisterende udfordringer for så vidt angår det økonomiske tilsyn på affaldsområdet. Notatet beskriver endvidere hvilke udfordringer, der vil bestå efter en yderligere konkurrenceudsættelse af affaldssektoren, jævnfør initiativerne i forsyningsstrategien. Notatet fremgår af bilag 2. Det økonomiske tilsyn bør senere være genstand for en selvstændig analyse.

## **1.4 Rapportens indhold**

Indeværende rapport indeholder i alt seks hovedafsnit, hvor nærværende indlednings- og sammenfatningsafsnit udgør det første af disse. Det andet hovedafsnit indeholder en introduktion til vores analysemodel. Formålet med afsnittet er at beskrive elementerne i vores model, som vi anvender til et senere review af det eksisterende affaldstilsyn samt forslag til design af et nyt.

---

<sup>2</sup> <https://www.regeringen.dk/media/2322/264860-forsyning-for-fremtiden.pdf>

Tredje hovedafsnit indeholder en beskrivelse af projektets genstandsfelt, herunder tilsynets formål. I afsnittet konkretiseres det, hvad tilsynet præcist omfatter, herunder hvilken regulering der gælder, hvilke aktører der skal føres tilsyn med, hvilke affaldsstrømme der indgår i tilsynet, samt hvilke aktører der forestår tilsynet.

Fjerde hovedafsnit indeholder et review af det nuværende affaldstilsyn. I afsnittet fokuseres der på, hvorledes det nuværende affaldstilsyn klarer sig i forhold til et fremtidigt design af affaldstilsynet samt hvilke elementer der udestår i det nuværende affaldstilsyn for at kunne sikre, at målbilledet i det fremtidige design efterleves.

Femte hovedafsnit indeholder designet af en ny affaldstilsynsmodel, hvori løsningsforslag i forhold til en ny affaldstilsynsmodel og de enkelte elementer konkretiseres i delafsnit. Endelig gives der i det sjette hovedafsnit et forslag til, hvordan affaldstilsynsmodellen kan implementeres.

## 1.5 Analysens overordnede resultater

Analysens overordnede resultater tager udgangspunkt i de enkelte hovedafsnit og vedrører følgende:

- Analysemodel
- Genstandsfelt
- Review af det nuværende affaldstilsyn
- Design af en ny affaldstilsynsmodel
- Implementering af affaldstilsynsmodellen.

## 1.6 Analysemodel

Projektets analysemodel tager udgangspunkt i en generel model for tilsyn, der er udviklet med inspiration og erfaringer fra eksisterende tilsyn. Modellen er opbygget som en governance-model, bestående af fire hovedelementer: mål og strategi, genstandsfelt, kontrolelementer og løftestænger. Elementerne i modellen indgår både i projektets review af det eksisterende affaldstilsyn og danner grundlag for designet af en ny affaldstilsynsmodel, der har til hensigt at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn.

## 1.7 Review af det nuværende affaldstilsyn

PwC har i indeværende analyse foretaget et fokuseret review af det nuværende skattefinansierede affaldstilsyn. Dette review er udarbejdet med henblik på at understøtte et fremtidigt design af affaldstilsynet og er dermed specifikt fokuseret på de områder, hvor affaldstilsynet kan og bør styrkes i forhold til det fremtidige design. I forhold til det nuværende affaldstilsyn er det således PwC's overordnede vurdering, at der er en række elementer, der ikke er tilstede eller opfyldes tilstrækkeligt i dag, og som skal være på plads i forbindelse med et fremtidigt styrket affaldstilsyn.

På baggrund af reviewet er det PwC's vurdering, at der bør fastlægges en central strategi for udvælgelse af kontroller i tilsynet samt en strategi i forhold til ambitionsniveauet for tilsynet. Det er samtidig vurderingen, at der er behov for at skabe klarhed om, tilsynet indeholder. I forhold til tilsynets udvælgelse og gennemførelse af kontroller er det vurderingen, at der er behov for en ensartet og overvejende central udvælgelse af de affaldsproducenter, der skal udtages til kontrol, samt fastsættelse af procedurer for, hvordan effektive skrivebordskontroller kan gennemføres. Det er samtidig vurderingen, at der i mindre grad er behov for understøttelse af selve udformningen af den fysiske kontrol i affaldstilsynet.



Reviewet har også undersøgt behovet for understøttelse af en adfærd, der kan sikre, at affaldsproducenter efterlever de gældende regler på affaldsområde. Understøttelsen af den rigtige adfærd er et vigtigt element i en fremtidig affaldstilsynsmodel, men vil dog ikke nødvendigvis kræve fundamentale justeringer i et fremtidigt design af affaldstilsynet.

I forhold til roller og ansvar i det nuværende affaldstilsyn vurderes det, at der er roller som fremadrettet kan styrkes eller bør oprettes. Der er i dag ikke en central rolle i affaldstilsynet, som i tilstrækkeligt omfang understøtter de øvrige dele af tilsynet i forhold til fx kommunikation, vejledning og sparring om affaldsregelsættet. Hvilke kompetencer, tilsynsmyndighederne behøver, bør afhænge af, hvilken rolle der varetages i affaldstilsynet.

I forlængelse af ovenstående er det vurderingen, at der er behov for en central organisering af den funktion, der skal varetage udvælgelsen af de virksomheder, der skal kontrolleres i forbindelse med affaldstilsynet, samt understøtte kommunikation, vejledning og sparring. Udvælgelsen i det nuværende affaldstilsyn er placeret decentralt i de enkelte kommuner, men udvælgelsen kunne med fordel placeres centralt. Dette skal være med til at sikre, at udvælgelsen målrettes mod de affaldsproducenter med størst risiko og ensrettes på tværs af landet for at sikre et effektivt og ensartet tilsyn.

Evalueringen af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren viste, at kommunerne generelt ikke anvender ressourcer på affaldstilsynet. Med de opgaver, som i forhold til analysemodellen ligger i et affaldstilsyn, er det umiddelbart PwC's vurdering, at kommunernes nuværende ressourceallokering til gennemførelse af affaldstilsynet generelt ligger under, hvad der bør være af minimumsressourcer til at gennemføre tilsynsopgaven.

PwC vurderer, at der er behov for, at system- og dataunderstøttelse kan styrkes yderligere med henblik på at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn. Data i affaldsdatasystemet kan fx suppleres med viden om myndighedsreaktioner i forbindelse med affaldstilsynet og lade denne viden indgå i udvælgelsen af affaldsproducenter til tilsyn. Et større fokus på anvendelsen af data fra Affaldsdatasystemet vil have en positiv effekt på datakvaliteten i Affaldsdatasystemet fremadrettet, idet data vil blive verificeret og opdateret løbende.

## **1.8 Design af en ny model for affaldstilsynet**

På baggrund af vores review, vores generelle analysemodel samt inspiration fra øvrige tilsynsmyndigheder i staten har vi designet et forslag til en ny affaldstilsynsmodel for et fremtidigt affaldstilsyn. Vores forslag til den kommende model for affaldstilsynet indeholder følgende elementer:

- Mål og strategi
- Udvælgelse af kontroller
- Kontrolprocesser
- Incitament og sanktioner
- Roller og ansvar
- Kompetencer
- Organisering
- Ressourcer
- System- og dataunderstøttelse

### **Særligt om mål og strategi i affaldstilsynsmodellen**

Målet med affaldstilsynsmodellen er, at den skal understøtte lovmedholdelighed i forhold til virksomhedernes efterlevelse af affaldsreglerne og dermed bidrage til at sikre, at der ikke sker en negativ miljøpåvirkning i forhold til virksomhedernes håndtering af erhvervsaffaldet. Ligeledes skal tilsynet understøtte en lige og sund konkurrencesituation, uanset virksomhedernes branche, størrelse eller geografiske placering.

Derfor har vi designet en affaldstilsynsmodel, hvor vægtningen af udvælgelseskriterierne kan justeres i forhold til det præcise fokus, som vælges i et kommende affaldstilsyn. Ligeledes har vi designet en affaldstilsynsmodel, hvor dimensioneringen af ressourceindsatsen kan skaleres i forhold til kommunens størrelse eller i forhold til det antal virksomheder og de virksomhedstyper, som er placeret i kommunen. Det ligger uden for indeværende analyse at fastsætte de præcise kriterier for udvælgelsen af de virksomheder, der skal kontrolleres, ligesom det ligger uden for analysen, at fastsætte det ressourcemæssige ambitionsniveau for tilsynet. Det er dog afgørende, at der i forbindelse med implementeringen af en kommende affaldstilsynsmodel fastlægges de præcise kriterier for udvælgelsen af kontroller, og at der i det kommende tilsyn fastsættes et ambitionsniveau i forhold til den enkelte tilsynsgennemførers forventede ressourceindsats, dels ved at udvælgelsen af virksomheder til kontrol sker på et ensartet grundlag kommunerne imellem, dels ved at virksomhederne oplever en ensartet tilsynsindsats uanset geografisk placering.

### **Særligt om udvælgelse af kontroller samt kontrolprocesser**

For at understøtte målene og strategien for affaldstilsynet er der designet en model, hvorefter udvælgelsen af virksomheder til kontrol er fastsat ud fra fire kriterier: en risikobaseret udvælgelse, en stikprøvebaseret udvælgelse, en tematiseret udvælgelse og en erfaringsbaseret udvælgelse. Vægtningen af de fire kriterier kan justeres, således at fokus i affaldstilsynet rettes mod et udvalgt kriterie. I udgangspunktet anbefaler PwC, at hovedparten af kontrollerne udvælges via risikomodelen (>50 %), mens at stikprøveudtagning bør udgøre hovedparten af de resterende kontroller (>25 %). Endelig bør de resterende kontroller fordeles mellem de to tilbageværende kriterier om tematiseret udvælgelse og erfaringsbaseret udvælgelse.

Den risikobaserede udvælgelse sker gennem en risikomodel, hvor affaldsproducenterne rangeres i kategorier efter deres risiko i forhold til fx mangelfuld kildesortering, uhensigtsmæssig opbevaring, affaldsmængde eller affaldstype. Risikomodelen viser, hvor der er størst risiko for, at affaldsproducenter ikke overholder reglerne, og hvor risikoen ved ikke at overholde reglerne er størst. Affaldsproducenter med den største risiko for ukorrekt affaldshåndtering og risiko for den største negative miljøpåvirkning vil derfor være de affaldsproducenter, som først udtages til kontrol gennem risikomodelen.

Ligeledes ligger der i designet en tilfældig udvælgelse gennem stikprøver. Dermed kan ingen affaldsproducent være sikker på at undgå kontrol, og der vil derfor være incitament for alle affaldsproducenter til at foretage korrekt affaldshåndtering.

Derudover er der i designet af udvælgelsen givet mulighed for en tematiseret udvælgelse. Gennem denne kan der i affaldstilsynet målrettes kontroller mod bestemte typer af affaldsproducenter eller brancher. Tematiseret udvælgelse kan både være nationale kampagner og lokale initiativer.

Endelig giver designet mulighed for at foretage en erfaringsbaseret tilgang til kontrol af affaldsproducenter, fx ved modtagne klager eller henvendelser om affaldsproducenter, som ikke kildesorterer. Dermed kan specifik viden om affaldsproducenterne eller konkrete henvendelser også inddrages i udvælgelsen af virksomheder, hvis myndighedsreaktioner indberettes til en central database på struktureret form.

I forhold til de konkrete kontroller i affaldstilsynet lægger designet op til to kontroltyper, skrivebordskontroller på baggrund af data fra Affaldsdatasystemet og fysiske kontrolbesøg hos affaldsproducenten. Ved skrivebordskontroller tjekkes det, om mængderne og typerne af affald er realistiske og troværdige i forhold til sammenlignelige producenter. Hvis affaldsdata ser realistiske og troværdige ud, indikerer det, at der ikke er grund til at foretage et fysisk kontrolbesøg, da affaldsproducenten formentlig overholder sine forpligtelser i forhold til affaldshåndtering. Hvis affaldsproducentens affaldsdata derimod ser upålidelige ud i forhold til lignende producenter, må det konkret vurderes, om et fysisk kontrolbesøg er nødvendigt. Fysiske kontrolbesøg hos affaldsproducenten foretages ved, at en medarbejder fra affaldstilsynet tager ud på affaldsproducentens adresse og kontrollerer, om affaldsproducentens affald er korrekt håndteret i henhold til lovgivningens krav.

### **Særligt om roller og ansvar i affaldstilsynsmodellen**

Vores forslag til design af en ny affaldstilsynsmodel indeholder fem roller. Disse er defineret som regeludsteder, tilsynsfacilitator, it-ansvarlig, tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører.

Regeludsteder er myndigheden, der udarbejder lovgivning og regler for affaldstilsynet, herunder fastsætter tilsynets rammer og omfang, og rollen udfyldes i dag af Miljøstyrelsen. Rollen som tilsynsfacilitator er imidlertid en rolle, der ikke udfyldes i det nuværende affaldstilsyn. Vi foreslår, at denne rolle etableres i forbindelse med en ny fremtidig model for affaldstilsynet, da tilsynsfacilitatoren kan være med til at understøtte tilsynsgennemførerens processer. I forbindelse med etableringen af en tilsynsfacilitator kan det diskuteres, hvorvidt tilsynsfacilitatoren bør bemyndiges til at føre tilsyn med tilsynsgennemføreren. For dette taler, at det giver tilsynsfacilitator meget konkrete og håndfaste værktøjer til at sikre tilsynets gennemførelse. Omvendt flytter det til en vis grad ansvaret fra tilsynsgennemføreren til tilsynsfacilitatoren, hvilket skal overvejes særskilt i en ny fremtidig model for affaldstilsynet.

Tilsynets it-ansvarlige skal have ansvaret for at sikre tilsynets system- og dataunderstøttelse, herunder stille de nødvendige programmer til rådighed og vedligeholde datainformationer. Rollen varetages i dag af Miljøstyrelsen.

Tilsynsudvælgeren og tilsynsgennemføreren udfører selve tilsyns- og kontrolprocesserne i affaldstilsynet. Tilsynsudvælgeren har ansvar for at udvælge virksomhederne til kontrol, mens tilsynsgennemføreren udfører selve tilsynet. Det skal bemærkes, at kommunerne i dag udfører begge opgaver, men at disse to roller fremadrettet kan deles op og placeres både centralt og decentralt.

### **Særligt om tilsynets organisering og ressourcer**

Hvad angår tilsynets organisering af roller og processer vurderer PwC, at der for nogle af rollerne kan peges entydigt på den mest optimale organisering, mens den organisatoriske placering af andre roller og processer kan diskuteres. Rollerne som regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig er i deres natur roller, der bør organiseres centralt. Rollen som tilsynsudvælger kan organiseres helt centralt, mens den tematiserede og erfaringsbaserede udvælgelse ligeledes kan placeres decentralt. Endelig kan rollen som tilsynsgennemfører både organiseres centralt eller decentralt. Ved decentral placering planlægges og ressourcettes tilsynsaktiviteten lokalt, mens der ved central placering er én aktør, der håndterer opgaven og refererer direkte til en statslig myndighed. Den geografiske placering ved en central organisering vil dog ikke blive behandlet i nærværende analyse.

Alt andet lige vil det øgede fokus på affaldstilsynet blive oplevet, som om der etableres en væsentligt forøget forventning til ressourceforbruget hos tilsynet. Ressourceforventningen og dermed behovet vil dog opleves meget forskelligt i forskellige dele af tilsynet, idet eksempelvis nogle kommuner – i en lokal organisering – vil opleve det som en ekstraopgave, der skal udføres oven i de nuværende. Omvendt vil andre opleve, at opgaven målrettes, så ressourcerne

anvendes mere effektivt og styret. Miljøstyrelsen vil alt andet lige opleve et behov for en øget ressourceindsats eller som minimum et ændret opgaveindhold, idet der vil være aktiviteter, som afføder behov for en øget vejledningsindsats, opfølgning og it-understøttelse.

En vigtig ressourcefaktor i affaldstilsynsmodellen er ressourceforbruget forbundet med den enkelte kontrol. Vi vurderer, at der med det nuværende design af kontroller vil være et tidsforbrug pr. affaldsproducent på 10-30 minutter forbundet med en skrivebordskontrol. I forhold til de fysiske kontroller vurderes det, at det samlede tidsforbrug i gennemsnit vil udgøre 2,5-3,5 timer pr. affaldsproducent inklusiv opfølgning på konstaterede afvigelser. Selvom ressourcemodellen kan skaleres op eller ned, bør der i tilsynet være en nedre ressourcemæssig grænse for, hvornår opgaven kan udføres med den nødvendige kvalitet. Det vurderes, at der som minimum skal være 0,5-1 årsværk til stede til den fysiske kontrol pr. kommune, hvis kontrollen skal ligge lokalt hos kommunerne for at fastholde et kompetencemæssigt grundniveau, der sikrer, at tilsynsopgaven kan varetages tilstrækkeligt. Dette forudsætter desuden, at kontrolindsatsen understøttes fra en central myndighed.

### **Særligt om system – og dataunderstøttelse**

Affaldsdatasystemet har en central rolle i designet af det fremtidige affaldstilsyn, da systemet giver mulighed for at understøtte kontrolindsatsen. Vi foreslår, at muligheden for rapportudtræk i Affaldsdatasystemet udvides til brug for affaldstilsynets kontroller. Sådanne rapportudtræk giver mulighed for at understøtte kontrolindsatsen i betydeligt omfang. Ligeledes kan rapportudtræk med relevante data i forhold til affaldstilsynets kontroller bidrage til at løfte kvaliteten af kontroller og de affaldsdata, der tages udgangspunkt i ved affaldstilsynet.

## **1.9 Perspektivering og implementering**

Som en sidste del af analysen har vi opstillet et perspektiverende forslag til en implementeringsplan. Det er vores vurdering, at et velfungerende fremtidigt affaldstilsyn også afhænger af en hensigtsmæssig implementering. Der er en række faktorer, som kan påvirke implementeringsplanen, og forslaget til implementeringsplanen er derfor alene opstillet for at anskueliggøre en mulig tidshorizont for implementering af en ny affaldstilsynsmodel for affaldstilsynet. Forslaget til implementeringsplan er forholdsvis ambitiøst, og bør projektoorganiseres.

Implementeringsplanen tager udgangspunkt i den model, hvor kontroldelen bevares i kommunerne, da denne vil kræve mest koordinering og formentlig vil tage længst tid. I implementeringsplanen er der indlagt et pilotforsøg med den nye affaldstilsynsmodel samt en række muligheder for at justere modellen på baggrund af de opsamlede erfaringer med modellen.

Implementeringsplanen består af fem overordnede faser: beslutningsfasen, forberedelsesfasen, pilotfasen, driftsfasen og evalueringsfasen. Hvis der træffes beslutning om gennemførelse af det fremtidige affaldstilsyn primo juli 2017, vurderer vi, at alle landets kommuner kunne overgå til drift af den nye model for affaldstilsynet fra 2019.

## 2. Introduktion

### 2.1 Analysemodel

Dette afsnit beskriver den analysemodel, vi anvender, og skitserer de elementer, som modellen indeholder. Der er tale om en generel model, der kan anvendes ved udarbejdelse af tilsyn og er udviklet med inspiration og erfaringer fra eksisterende tilsyn. Dette afsnit har til formål kort at beskrive, hvilke elementer der indgår i modellen, da elementerne efterfølgende vil indgå i projektets review af det eksisterende affaldstilsyn samt danne grundlag for at identificere løsningsforslag for et styrket og mere effektivt tilsyn.

#### 2.1.1 Præsentation af elementer i analysemodellen

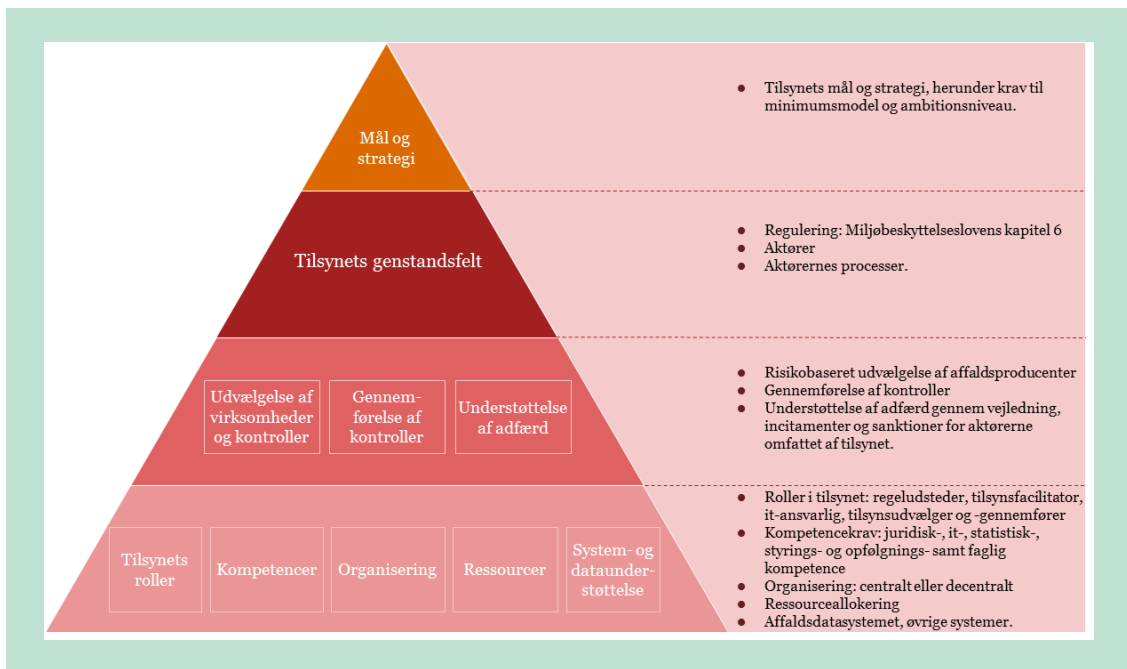
Projektets analysemodel er opbygget som en governance-model, bestående af fire faser med i alt ti elementer. Mål og strategi er placeret øverst i governance-pyramiden. Dette element udgør tilsynets overordnede strategi og målsætning, herunder de krav, et tilsyn som minimum vil skulle opfylde, samt fastlæggelse af det omfang og ambitionsniveau, tilsynet bør have.

Genstandsfeltet udgør det næste lag i analysemodellen. Dette element indeholder den regulering og de aktører, som tilsynet er omfattet af. Heri indgår ligeledes de processer, som de enkelte identificerede aktører gennemfører i relation til affaldstilsynet.

De øvrige elementer, der er placeret i analysemodellen, har til formål at sikre overholdelse af tilsynets mål og strategi i tilsynets genstandsfelt.

Kontrollementer udgør det næste niveau i analysemodellen. Her fastsættes udvælgelsesmetoden i forhold til virksomheder og kontroller, gennemførelse af kontroller og understøttelse af adfærd gennem vejledning af samt incitamenter og sanktioner for de aktører, der er omfattet af tilsynet.

Det nederste lag i governance-modellen består af fem elementer: Roller, kompetencer, organisering, ressourcer samt system- og dataunderstøttelse. Disse fem parametre udgør fundamentet i modellen og heri fastsættes de grundlæggende løftestænger for tilsynet. I figuren herunder skitseres projektets samlede analysemodel.



FIGUR 1. Projektets analysemodel

## 2.2 Projektets genstandsfelt

Formålet med indeværende projekt er at identificere løsningsforslag for et styrket og mere effektivt erhvervsaffaldstilsyn, herunder at undersøge:

- Hvordan eksisterende registre og databaser hos stat eller kommune kan benyttes til at optimere tilsynet
- Hvilke muligheder der er for at lave et mere risikobaseret og målrettet tilsyn
- Hvordan tilsynsscenarier kan tilrettelægges efter de gældende regler og efter en yderligere konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald
- Hvordan vidensdeling vedrørende affald og affaldstilsyn kan benyttes til at understøtte tilsynet
- Hvad Miljøstyrelsen kan bruge af rapportering af affaldstilsynsaktiviteter til
- Hvilke synergieffekter der er ved forskellige tilsynsmodeller og organiseringsformer
- Hvor intensivt tilsynet bør være
- Hvilke konkrete værktøjer tilsynsmyndigheden kan anvende
- Hvilken effekt af projektets løsningsforslag, der kan forventes, samt hvad det vil koste at gennemføre.

### 2.2.1 Analysens ramme

Nærværende analyse fokuserer på det skattefinansierede affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. Af miljøbeskyttelsesloven<sup>3</sup> fremgår følgende:

- ”Enhver, der frembringer, opbevarer, sorterer eller håndterer affald, er ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.” (§ 43)
- ”Myndighederne kan meddele påbud eller forbud med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares og håndteres på forsvarlig måde.” (§ 46).

Bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 udmøntes i affaldsbekendtgørelsen<sup>4</sup>. Det er i dag kommunernes opgave at føre tilsyn med, at reglerne i affaldsbekendtgørelsen overholdes, hvorfor tilsynet i princippet omfatter hele bekendtgørelsen. Det er dog særligt affaldsbekendtgørelsens kapitel 10 vedrørende erhvervsaffald og kildesorteret erhvervsaffald egnet

<sup>3</sup> LBK nr. 1189 af 27/09/2016 om miljøbeskyttelse; <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=184047>

<sup>4</sup> BEK nr. 1309 af 18/12/2012 om affald; <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=144826>

til materialenyttiggørelse, der er centrum i forhold til affaldstilsynet. Her fokuseres særligt på § 64, § 65, § 67 og § 68, der omhandler virksomheders pligt til at kildesortere deres affald, udsortere farligt affald, kildesortere affald egnet til materialenyttiggørelse samt overdragelse af affald til materialenyttiggørelse. Affaldstilsynet skal ligeledes omfatte § 62 og § 63a i affaldsbekendtgørelsen, der omhandler deponering af affald, samt forholde sig til kapitel 11, Særlige regler om farligt affald fra virksomheder, og kapitel 13, Særlige regler om private og professionelle bygherrers identifikation af PCB i bygninger og anlæg og anmeldelse af affald, i affaldsbekendtgørelsen. Centralt i affaldstilsynet er kravet i § 64 om kildesortering, men den præcise vægtning i forhold til affaldstilsynets målsætninger diskuteres i denne rapport afsnit 5.1 om affaldstilsynets mål og strategi.

Som reglerne er i dag, er bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet<sup>5</sup> ikke omfattet af kommunernes nuværende affaldstilsyn, og det påhviler Miljøstyrelsen at føre tilsyn med, at bestemmelserne i denne bekendtgørelse overholdes. I designet af det fremtidige affaldstilsyn vil det imidlertid blive foreslået, at §§ 5-7 i bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet, der omhandler klassificering af farligt affald og klassificering af skibe, også omfattes af det samlede tilsyn, hvorfor disse paragraffer også medtages i genstandsfeltet.

Det er i dag kommunernes ansvar at sikre, at der føres tilsyn med, at bestemmelserne i affaldsbekendtgørelsen overholdes, jf. affaldsbekendtgørelsens § 92, stk. 1. I evalueringen af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren blev det fremhævet, at der ikke skelnes klart mellem tilsyn i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og kapitel 6, hvor kapitel 5 fokuserer på det gebyrfinansierede virksomhedstilsyn og kapitel 6 fokuserer på det skattefinansierede affaldstilsyn. Desuden blev det påpeget, at de interviewede kommuner, der deltog i evalueringen, ikke i særlig grad prioriterede det opsøgende affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6<sup>6</sup>.

Ved markedsudsættelsen af det genanvendelige erhvervsaffald bibeholdt kommunerne pligten til at føre affaldstilsyn med affaldsproducenter, indsamlere og affaldsbehandlere efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. I udspillet Forsyning for fremtiden er der fremlagt forslag om at konkurrenceudsætte erhvervsaffald yderligere. Ved konkurrenceudsættelse af alt erhvervsaffald vil affaldstilsynet stå endnu mere centralt, da det kan være med til at sikre konkurrence på lige vilkår på affaldsmarkedet. Lige vilkår på affaldsmarkedet understøttes således af et ensartet affaldstilsyn kommunerne imellem. Analysens overordnede formål er derfor at identificere løsningsforslag for et styrket og mere effektivt affaldstilsyn og fokusere på kommunernes tilsyn med erhvervsaffald.

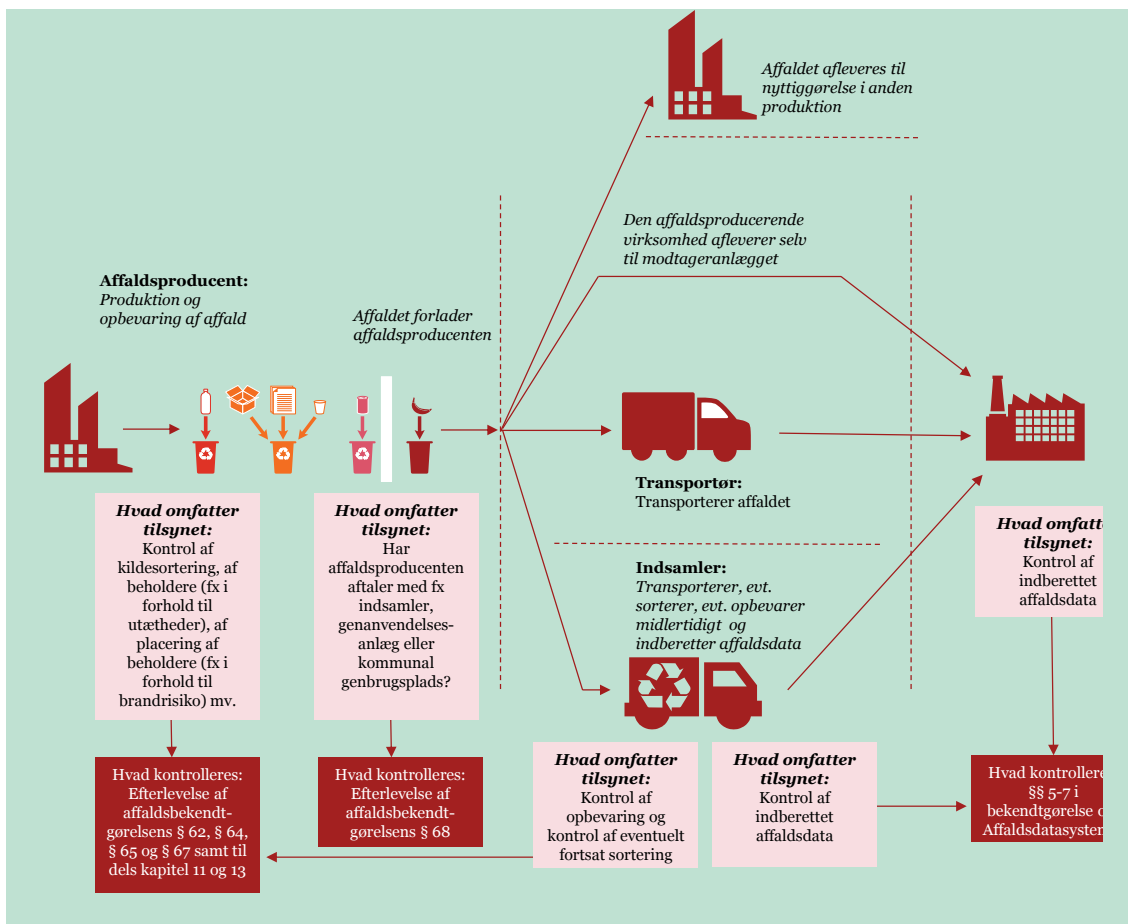
Da analysen fokuserer på det skattefinansierede affaldstilsyn, ligger det uden for analysens ramme at inddrage virksomheder omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

## 2.2.2 Omfattede aktører og processer

Figuren nedenfor viser de aktører, der skal føres tilsyn med. Ligeledes viser figuren de processer, som tilsynet skal kontrollere, og hvilke paragraffer i affaldsbekendtgørelsen og i bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet, som processerne og kontrollerne kan henføres til. Figurens elementer uddybes i det følgende.

<sup>5</sup> BEK nr. 1306 af 17/12/2012 om Affaldsdatasystemet; <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144615>

<sup>6</sup> Deloitte, 2016.



**FIGUR 2.** Oversigt over de aktører og processer, der skal føres tilsyn med i forbindelse med affaldstilsynet, samt efter hvilke paragraffer det skal ske

Aktørerne for erhvervsaffald består i dag af følgende:

- Affaldsproducenter
- Registrerede indsamlingsvirksomheder
- Transportører af affald
- Modtageanlæg for kildesorteret affald
- Myndigheder.

#### Affaldsproducenter

Affaldsproducenter er i dette projekt defineret som virksomheder, hvis aktivitet frembringer affald eller bevirker en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning. Erhvervsaffaldet kan enten være farligt eller ikke farligt. Når erhvervsaffald eller affald nævnes i det følgende, er der tale om det ikke-farlige affald, medmindre andet specifikt er fremhævet.

#### Registrerede indsamlingsvirksomheder

Indsamlingsvirksomheder der er registreret i affaldsregisteret kan overtage det juridiske ansvar for behandlingen af affaldet fra de virksomheder, som de indhenter affaldet fra. Indsamlingsvirksomhedernes opgave er at transportere affald til de korrekte modtagere og eventuelt behandle affald, fx ved en finsortering. Indsamlingsvirksomheder skal også indberette affaldsdata til Affaldsdatasystemet.



### Transportører af affald

Transportører af affald kan alene transportere affald fra en affaldsproducent til modtageren. Transportører af affald har ikke det juridiske ansvar for, at affaldet bliver behandlet korrekt, men har alene ansvar for at transportere affaldet fra affaldsproducent til modtager.

### Modtageanlæg for kildesorteret affald

Modtageanlæg opbevarer, forarbejder og behandler affaldet. Desuden er det modtageanlæggets opgave at indberette modtaget affald i Affaldsdatasystemet.

### Myndigheder

De myndigheder inden for området vedrørende affald, der er omfattet af affaldstilsynet, udgør følgende institutioner: Kommuner, Miljøstyrelsen og Energistyrelsen. Kommunerne fører tilsyn med overholdelse af de omfattede bestemmelser, har adgang til og kan rette i data indberettet til Affaldsdatasystemet, Miljøstyrelsen udsteder regler på affaldsområdet, vejleder om regelfortolkning og driver Affaldsdatasystemet, mens Energistyrelsen driver affaldsregistret, hvor indsamlingsvirksomheder og transportører, der arbejder med affald, er registreret.

De enkelte aktører gennemfører en række processer i relation til de nuværende affaldstilsyn. Disse processer er vist i nedenstående tabel. Processerne relaterer sig til både affaldshåndtering, affaldsregistrering samt myndighedsprocesser i forhold til selve tilsynsopgaven og i forhold til sikring af dataunderstøttelse.

**TABEL 1.** Oversigt over aktørers processer i relation til det nuværende affaldstilsyn

Aktør	Proces
<b>Affaldsproducent</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opbevare</li><li>• Eventuelt sortere</li><li>• Sikre behandlingskanal</li><li>• Opnå erklæring, i forhold til hvad der er sket med affaldet.</li></ul>
<b>Transportør</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transportere.</li></ul>
<b>Indsamler</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sortere</li><li>• Transportere</li><li>• Behandle</li><li>• Indberette</li><li>• Bestå indsamlerprøve.</li></ul>
<b>Modtager</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opbevare</li><li>• Forarbejde</li><li>• Behandle</li><li>• Indberette.</li></ul>
<b>Kommuner</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Føre tilsyn med overholdelse af reglerne beskrevet i genstandsfeltet (i dag dog ikke med reglerne i bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet)</li><li>• Adgang til at rette i data</li></ul>
<b>Miljøstyrelsen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Udstede regler</li><li>• Vejlede om fortolkning af regler</li><li>• Drive Affaldsdatasystemet.</li></ul>
<b>Energistyrelsen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Drive affaldsregistret</li><li>• Udstede regler</li><li>• Fortolke regler.</li></ul>

# 3. Analyse af affaldstilsynet

## 3.1 Review af det nuværende affaldstilsyn

Nærværende afsnit indeholder en analyse og vurdering af det nuværende affaldstilsyn inden for projektets genstandsfelt. Det vil sige i henhold til den gældende regulering på området samt de identificerede aktører. Der tages udgangspunkt i projektets analysemodel, der blev præsenteret tidligere. Reviewet har til hensigt at identificere, hvilke elementer der skal til for at sikre gennemførelse af affaldstilsynet. Der fokuseres i reviewet på, hvorledes det nuværende affaldstilsyn klarer sig i forhold til et fremtidigt design af affaldstilsynet, samt hvilke elementer der udestår i det nuværende affaldstilsyn for at kunne sikre, at målbilledet i det fremtidige design efterleves.

Til brug for denne analyse og vurdering er der taget udgangspunkt i en tidligere udarbejdet rapport om evaluering af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren<sup>7</sup> samt gennemført semi-strukturerede interviews med en række repræsentanter for myndigheder, virksomheder og interesseorganisationer.

Reviewet indeholder en gennemgang af elementerne i analysemodellen, hvor der fokuseres på det nuværende affaldstilsyns mål og strategi, dets genstandsfelt samt de enkelte kontrolelementer og tilsynets forudsætninger.

Generelt gælder det for PwC's vurdering, at:

- Der bør fastlægges en central model for udvælgelse af kontroller i tilsynet samt ambitionsniveauet for tilsynet.
- Der er behov for, at affaldstilsynets genstandsfelt defineres tydeligere fra central side.
- Der er behov for, at udvælgelse af affaldsproducenter, der er omfattet af tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6, men som ikke modtager tilsyn i det nuværende affaldstilsyn, styrkes.
- Der efterspørges hjælp – omend i mindre grad – til selve udformningen af den fysiske kontrol i affaldstilsynet.
- Understøttelse af adfærd er vigtigt i forhold til at sikre, at affaldsproducenter efterlever de gældende regler på affaldsområdet. Dette kræver dog ikke nødvendigvis fundamentale justeringer i et fremtidigt design af affaldstilsynet.
- Der er roller som fremadrettet kan styrkes eller bør oprettes. Der er hverken en central rolle i affaldstilsynet, som i tilstrækkeligt omfang understøtter tilsynsfaciliteringen, eller en central rolle, der gennemfører selve udvælgelsen af virksomheder, der skal kontrolleres.
- Der er behov for, at rollen som tilsynsudvælger organiseres anderledes, end det er tilfældet i det nuværende affaldstilsyn, da udvælgelse af tilsyn bør ensrettes på tværs af landet for at kunne sikre et ensartet tilsyn.
- Det er vigtigt, at de nødvendige kompetencer er til stede hos tilsynsmyndighederne. Disse afhænger af, hvilken rolle der varetages i affaldstilsynet.
- Kommunerne prioriterer ressourcemæssigt affaldstilsynet så lavt, at det er vanskeligt at leve op til tilsynsforpligtelsen, og de anvendte ressourcer i det nuværende affaldstilsyn ligger under minimumsniveauet for, hvad der kan forventes af tilsynet.
- Der er behov for, at system- og dataunderstøttelse styrkes yderligere med henblik på at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn for at kunne indtage en mere understøttende rolle i tilsynet i form af tilvejebringelse af fx kontrolrapporter til tilsynet, baseret på data fra Affaldsdatasystemet.

---

<sup>7</sup> Deloitte, 2016

### 3.1.1 Mål og strategi

I det nuværende affaldstilsyn er det op til kommunerne at fastsætte mål og strategi for tilsynet. Det fremgår af de gennemførte interviews, at kommuner, der aktivt gennemfører tilsynene, har fokus på at øge genanvendelsen og på at føre kontrol med, at affaldsproducenterne overholder de kommunale affaldsregulativer. Kommuner, der ikke gennemfører tilsyn, begrundes overvejende dette med, at de mangler ressourcer, at markedet regulerer genanvendelsen, og at de har tillid til, at affaldsproducenterne har en egeninteresse i at overholde reglerne.

For langt de fleste kommuner foretages et affaldstilsyn koordineret med gennemførelse af miljøtilsyn efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven, således at miljøtilsynet også omfatter kontrol af affaldsproducentens affaldssystem. Selvom staten via lovgivningen har skabt rammer for affaldstilsynet, opleves tilsynet generelt som mangelfuldt og ikke tilstrækkeligt prioriteret. Dette forklares gennemgående med, at rammerne ikke er tilstrækkeligt klare, samt at der fx er usikkerhed om, hvad der er omfattet af affaldsbekendtgørelsens § 64, der omhandler virksomheders pligt til at kildesortere deres affald, og hvordan kommunerne i praksis skal gennemføre tilsynet.

PwC vurderer, at der bør fastlægges en central strategi for udvælgelse af kontroller i tilsynet samt en strategi i forhold til ambitionsniveauet for tilsynet, fremfor den decentrale fastsættelse af mål og strategi for tilsynet, som finder sted i dag. Fastlæggelse af de overordnede rammer for tilsynet vil kunne bidrage til at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn.

### 3.1.2 Tilsynets genstandsfelt

I den indeværende analyse af affaldstilsynet er der særligt to observationer, der har været gennemgående vedrørende tilsynets nuværende genstandsfelt. Observationerne vedrører henholdsvis manglende stringens i gennemførelsen af tilsyn samt uklar definition og afgrænsning af tilsynets genstandsfelt.

Kun i de enkelte kommuner, hvor affaldstilsynet bliver prioriteret, kan der redegøres for, hvordan der føres tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 og fortolkningen af den. Det er op til de enkelte kommuner at fastsætte, hvorledes affaldstilsynet gennemføres, og tilsynets omfang varierer fra kommune til kommune.

Det er ligeledes op til den enkelte kommune at definere tilsynets genstandsfelt – både hvad angår affaldstyper og vurdering af muligheder for og effekter ved genanvendelse (eksempelvis bagatelgrænser og forurening på grund af fejlsorteringer). I interviews har flere kommuner fremhævet, at det kan være vanskeligt at agere i spændfeltet, hvor det skal vurderes, hvorvidt det er et kapitel 5-, kapitel 6- eller kapitel 9-tilsyn, der gennemføres.

Som følge af det uensartede tilsyn på tværs af kommunerne opfattes affaldstilsynet af brancheorganisationerne generelt som fraværende eller fragmenteret. PwC vurderer, at der er behov for en tydeligere definition af affaldstilsynets genstandsfelt fra central side. Det kan imødekommes ved at stille værktøjer til rådighed, der kan styrke gennemførelse af affaldstilsynet samt sikre ensartet forståelse og fortolkning af reglerne. Et tydeligere genstandsfelt kan fx kommunikeres ved introduktionskurser og skriftlige vejledninger til aktørerne i affaldstilsynet.

### 3.1.3 Kontrolelementer

Kontrolelementet i analysemodellen består af tre del-elementer – udvælgelse, gennemførelse og understøttende af adfærd.

#### 3.1.3.1 Udvalgelse af kontroller

Nogle affaldsproducenter og deres affaldshåndtering bliver formentlig aldrig testet og besøgt, selvom de producerer affald. Det kunne fx være mindre døgnbutikker, grønhandlere og andre med ensartede emballagetyper, men som samlet set ikke har store affaldsmængder. Dog kan

også større affaldsproducenter, der ikke kategoriseres som forurenende virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, eller som der ikke klages over i det nuværende tilsyn, gå systematisk fri for tilsyn.

Det bør afklares, hvilke affaldsproducenter det giver mening at lade omfatte af affaldstilsynet. Fx kan affaldsproducenter med en mindre mængde affald tilmelde sig adgang til en genbrugsplads og aflevere affaldet her. Kommunerne har således vanskeligt ved direkte at kontrollere disse affaldsproducenters affald, som afleveres på genbrugspladser. Kommunerne kan dog sikre sig dokumentation for, at der er afleveret affald på en eller flere genbrugspladser, fx i form af en tilmelding eller kvittering. Det har dog generelt ikke været interviewpersonernes oplevelse, at denne kontrol foretages i kommunerne, hvilket ligger i tråd med observationerne fra en tidligere udarbejdet rapport om evaluering af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren<sup>8</sup>.

PwC vurderer, at der er behov for, at udvælgelsen af affaldsproducenter, der er omfattet af tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 styrkes.

Figuren herunder illustrerer et kontinuum af virksomheder, hvor virksomheder underlagt tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, miljøtilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 eller klaget over til tilsynsmyndigheden er placeret i den ene ende, mens virksomheder uden ansatte eller egentlig affaldsproduktion er placeret i den anden ende. PwC vurderer, at det særligt er virksomhederne placeret imellem de to ender, der er omfattet af tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6, men som i dag ikke modtager tilsyn.



FIGUR 3. Oversigt over virksomheder og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven

### 3.1.3.2 Gennemførelse af kontrollen

Ved gennemførelse af affaldstilsynet anvendes forskellige redskaber i forberedelsen, afhængig af den enkelte kommunes tilsynshåndtering. Kommunernes tilsyn kan omfatte Affaldsdatasystemet, egne systemer i kommunen, egne lister over affaldsproducenter i kommunen, miljøtilsynsdatabase, arkiver, modtagne klager og tilsvarende.

Nogle kommuner har valgt, at tilsynet sker fysisk, ved at de kører ud og "løfter låg", og eventuelt som et "gade op-gade ned-tilsyn". Dette erfaringsbaserede tilsyn forudsætter et tilstrækkeligt branchekendskab, tilsynserfaring (eventuelt fra miljøtilsynet) samt grundviden om affaldstyper og affaldsstrømme.

<sup>8</sup> Deloitte, 2016

Det er PwC's vurdering, at der i mindre grad efterspørges hjælp til selve udformningen af den fysiske kontrol i affaldstilsynet. Hvis den nødvendige viden er til stede, kan der ret enkelt udføres et fornuftigt og tilstrækkeligt tilsyn, idet tilsynet udover kontrol af kildesorteringen også omfatter kontrol af opbevaringsforhold (beholdere, deres placering og risiko for forurening af det omgivende miljø – eksempelvis perkolatudsivning fra organisk affald eller udvaskning af metaller), eventuelt dialog om, hvordan virksomhedens ansatte vejledes om korrekt sortering og opbevaring af affaldet, samt dokumentation for aftaler om eller egen bortskaffelse af affaldet.

### **3.1.3.3 Understøttelse af adfærd**

Kommunerne vejleder overvejende mundtligt og eventuelt skriftligt om, hvad der skal gøres anderledes, hvis tilsynsmedarbejdere støder på noget under deres gennemførelse af tilsynet. Oplevelsen er, at konstaterede problemer og forbedringsbehov som oftest er løst hos affaldsproducenten, når der foretages opfølgende besøg. Langt de fleste affaldstilsyn udføres som en del af miljøtilsynet, som udføres på virksomheder og husdyrbrug omfattet af kravet om regelmæssige tilsyn. Det forudsættes, at affaldsproducentens adfærd også skal ses i sammenhæng med, at de er vant til og kender til de mulige konsekvenser ved manglende opfølgning på et miljøtilsyn.

Der er virksomheder, der ønsker og efterspørger kommunens affaldstilsyn, fordi det er en del af deres identitet at have fokus på ressourcer og øget genanvendelse. De ønsker at få bekræftet, at de overholder lovgivningen og kommunens affaldsregulativer. Det kan fx være virksomheder med certificerede ledelsessystemer som ISO 14001 (miljøledelse).

De interviewede kommuner tilkendegiver overvejende, at de er i stand til at levere de rigtige adfærdsunderstøttende aktiviteter og vejlede de affaldsproducenter, der får et tilsyn. Det kan dog konstateres, at systematikkerne i kontrollerne og tilsynene normalt ikke sker efter faste standarder og tjeklister. For affaldsproducenter, der ikke får et fysisk tilsyn, sker der alene adfærdsunderstøttende aktiviteter, hvis kommunen gennemfører kampagner eller tilsvarende.

Hvis en affaldsproducent ikke overholder lovgivningen og efterlever kommunens affaldsregulativ, er der mulighed for sanktioner i form af påtaler og affaldsproducenter kan straffes med bøde. Bødestraf forventes dog at være meget tidskrævende og omkostningstung i forhold til den opnåede effekt.

PwC vurderer, at understøttelse af adfærd er vigtigt i forhold til at sikre, at affaldsproducenter efterlever de gældende regler på affaldsområdet. Der observeres dog ikke umiddelbart et stort problem i forhold til affaldsproducenters adfærd, hvorfor understøttelse af adfærd ikke nødvendigvis kræver fundamentale justeringer i et fremtidigt design af affaldstilsynet.

### **3.1.4 Tilsynets løftestænger**

Tilsynets løftestænger består af fem elementer – roller, kompetencer, organisering, ressourcer samt system- og dataunderstøttelse.

#### **3.1.4.1 Roller**

I affaldstilsynsmodellen identificeres fem roller i affaldstilsynet: regeludsteder, tilsynsfacilitator, it-ansvarlig, tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører. I indeværende afsnit gennemgås det, hvor rollerne er placeret i det nuværende affaldstilsyn.

I det nuværende affaldstilsyn er det miljø- og fødevareministeren, der kan fastsætte regler om bl.a. klassificering, sortering og opbevaring af affald (jf. miljøbeskyttelsesloven § 44). Miljø- og fødevareministeren er således regeludsteder på området.

Det fremgår af bekendtgørelsen om Affaldsdatasystemet, at Miljøstyrelsen er ansvarlig for at føre et register over data om affald (jf. § 4). I Affaldsdatasystemet indsamles informationer om affaldsstrømme i Danmark, hvor det er muligt at foretage udtræk med informationer om fx affaldsproduktion, behandlede mængder og genanvendelsesprocenter<sup>9</sup>. Miljøstyrelsen fungerer således som it-ansvarlig for Affaldsdatasystemet.

Hvad angår tilsynsgennemfører nævner alle interviewede kommuner, at de har dedikerede personer og ressourcer til at gennemføre miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug, der er omfattet af kravet om regelmæssige tilsyn, men ikke alle kommuner har det for affaldstilsynet efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. Blandt de interviewede kommuner blev det bl.a. fremhævet, at der i nogle kommuner ikke blev ført affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 på grund af manglende ressourcer, hvorfor tilsynet blev nedprioriteret. Langt de fleste af de interviewede kommuner påpegede, at det var de samme ressourcer, der gennemførte miljøtilsyn og affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. Kun en enkelt af de interviewede kommuner nævnte, at man havde opdelt tilsynsopgaven, afhængig af om der var tale om et miljøtilsyn eller et kapitel 6-affaldstilsyn.

Uagtet at kommunerne ikke nødvendigvis har ressourcer afsat til udelukkende at gennemføre affaldstilsyn, forventer PwC, at en eller flere personer i de enkelte kommunale forvaltninger vil kunne løse opgaven, hvis behovet opstår – sandsynligvis i det team, der allerede tager sig af miljøtilsynet for virksomheder og husdyrbrug.

Det nævnes i interviews, at Miljøstyrelsen bl.a. vejleder virksomheder og kommuner på affaldsområdet. Ofte er vejledningen dog af reaktiv karakter, hvor Miljøstyrelsen svarer på henvendelser fra virksomheder og kommuner. I forbindelse med de gennemførte interviews med udvalgte kommuner blev det ligeledes fremhævet, at man i kommunerne bruger for meget tid på fortolkning af reglerne på affaldsområdet, og generelt efterspørges der vejledning fra Miljøstyrelsen.

Der følges i dag ikke systematisk op på, hvorvidt kommunerne gennemfører affaldstilsynet eller ej. Generelt gælder det dog efter kommunestyrelseslovens § 63, at ressortministeren har mulighed for at udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Miljøstyrelsen har dog ikke benyttet sig af denne mulighed i forhold til affaldstilsynet. På trods af at Miljøstyrelsen vejleder virksomheder og kommuner på affaldsområdet, vurderer PwC på baggrund af de gennemførte interviews, at rollen som tilsynsfacilitator ikke er til stede i tilstrækkeligt omfang i det nuværende affaldstilsyn, fx i forhold til kommunikation, vejledning og sparring om affaldsregelsættet.

Udvælgelse af tilsyn sker i dag ved, at de enkelte kommuner udvælger, hvilke virksomheder der skal have foretaget affaldstilsyn. Ofte sker denne udvælgelse som tidligere fremhævet i forbindelse med gennemførelse af miljøtilsyn eller – som enkelte kommuner har påpeget – gennem lokale kampagner. PwC observerer derfor en uensartet udvælgelse og gennemførelse af tilsyn på tværs af landets kommuner. Dette ville kunne imødekommes, hvis der var en central rolle i forhold til at gennemføre selve udvælgelsen af de virksomheder, der skal kontrolleres.

Af de fem identificerede roller i affaldstilsynsmodellen er kun tre til stede i det nuværende affaldstilsyn, mens rollerne som henholdsvis tilsynsfacilitator og tilsynsudvælger ikke udfyldes i tilstrækkelig grad i det nuværende affaldstilsyn.

---

<sup>9</sup> <https://mst.dk/affald-jord/affald/affaldsdatasystemet/>

### 3.1.4.2 Organisering

Alle tilsyns- og kontrolprocesserne i det nuværende affaldstilsyn er ifølge affaldsbekendtgørelsen en kommunal opgave. Opgaven er typisk placeret organisatorisk i et tilsyns- eller affaldsteam i det område eller den forvaltning i kommunen, som løser teknik- og miljørelaterede opgaver. Denne placering giver mulighed for synergi og videndeling om miljøforhold samt andre lokale og virksomhedsrelaterede forhold.

Processerne vedrørende udvælgelse af tilsyn ligger således decentralt i de enkelte kommuner. Det observeres dog, at der er visse ensartede processer i forbindelse med udvælgelse af tilsyn, der går igen, og som foretages i hver enkelt kommune i det nuværende affaldstilsyn. Det er PwC's vurdering, at udvælgelse af tilsyn bør ensrettes på tværs af landet, for at kunne sikre et ensartet tilsyn. Der er derfor behov for, at rollen som tilsynsudvælger organiseres anderledes, end hvad der er tilfældet i det nuværende affaldstilsyn.

### 3.1.4.3 Kompetencer

I nogle kommuner er dagrenovationsopgaven for husholdninger og drift af genbrugspladser overdraget til kommunale selskaber – enten i regi af et fælleskommunalt selskab (§ 60-selskab) eller som et kommunalt ejet aktieselskab. Robustheden i rollen er derfor meget svingende og med risiko for, at der ikke er kompetencer i den enkelte kommune, som har en tilstrækkelig affaldsviden.

Tendensen er, at affaldsopgaven og dermed viden flytter ud i andre regi, og der over en årrække sker en udhuling af den kommunale viden og mulighed for at løse opgaven i fremtiden. Ligeledes kan der være en risiko for, at der er andre synergier, der mistes, fordi den samlede viden om affaldsproducenternes aktiviteter mindskes og fragmenteres. Kommuner, som er med i fælleskommunale affaldsselskaber, forsøger i en vis udstrækning at kompensere via videndeling i diverse tværkommunale affaldsfora samt gennem fælles kampagner og paradigmer for affaldsplanlægning.

Det er PwC's vurdering, at det er vigtigt at de nødvendige kompetencer er til stede hos tilsynsmyndighederne i affaldstilsynet for at sikre et effektivt og kvalitativt tilsyn. Hvilke kompetencer der bør være til stede, afhænger af, hvilken rolle der varetages i affaldstilsynet. Det er nødvendigt, at roller og kompetencer harmonerer for at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn.

### 3.1.4.4 Ressourcer

Der er på det skattefinansierede område afsat ressourcer til kommunernes affaldstilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 – sammen med en række andre skattefinansierede kommunale opgaver. Tilsynsopgaven blev resourcesat, da kommunerne fik overdraget opgaven ved kommunalreformen i 2007. Det er i den forbindelse blevet oplyst, at kommunerne fik overdraget opgaven, men at compensationen til denne opgave ikke blev nærmere fastsat og indgik i en samlet ressourceallokering til kommunerne. Opgaven er således ikke blevet præcist resourcesat i sig selv.

Som tidligere påpeget, er det blevet tilkendegivet, at der generelt ikke skelnes mellem, om kommunerne udfører miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug eller affaldstilsyn miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. Herudover har enkelte kommuner fremhævet, at kommunens resourceforbrug forbundet med tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 er meget lavt eller ikke-eksisterende, og at dette tilsyn er blevet bortprioriteret i forhold til øvrige kommunale opgaver.

Det er PwC's vurdering, at med overdragelsen af tilsynsopgaven til kommunerne må det forudsættes, at dette kræver et vist resourceforbrug for at sikre et tilstrækkeligt tilsyn. På baggrund af en tidligere gennemført analyse på affaldsområdet og indeværende projekt kan det

konstateres, at kommunerne i dag ressourcemæssigt prioriterer affaldstilsynet så lavt, at det er vanskeligt ressourcemæssigt at leve op til tilsynsforpligtelsen. Det er således PwC's vurdering, at de anvendte ressourcer i det nuværende affaldstilsyn ligger under minimumsniveauet for, hvad der kan forventes af tilsynet.

#### **3.1.4.5 System- og dataunderstøttelse**

Affaldsdatasystemet blev etableret i 2010 og skulle sikre et bedre overblik over affaldsstrømme og -mængder, og det kunne således bruges af kommunerne som grundlag for at gennemføre affaldstilsyn. Selvom systemet løbende er udviklet og tilpasset de behov, som indberetter og kommuner adresserer, opleves der fortsat, at Affaldsdatasystemet har svært ved at understøtte de behov, der er nødvendige at adressere, for at systemet kan anvendes i det kommunale tilsyn.

PwC vurderer, at der behov for, at system- og dataunderstøttelse styrkes yderligere med henblik på at sikre et styrket og mere effektivt affaldstilsyn for at kunne indtage en mere understøttende rolle i tilsynet i form af tilvejebringelse af fx kontrolrapporter til tilsynet baseret på data fra Affaldsdatasystemet. I det nuværende affaldstilsyn er det muligt for kommunerne at foretage et udtræk af informationer fra Affaldsdatasystemet, der kan anvendes til gennemførelse af tilsyn. Hvis en tilsynsfacilitator i stedet fremsendte fx rapporter med eller links til de pågældende informationer, må det forventes, at oplysningerne i Affaldsdatasystemet i højere grad ville blive anvendt til at gennemføre affaldstilsynet. Større fokus på anvendelsen af data fra Affaldsdatasystemet vil ligeledes have en fremadrettet positiv effekt på datakvaliteten i Affaldsdatasystemet, idet de nuværende data vil blive verificeret eller opdateret løbende. Desuden bør datasystemet udvides med nye informationer, der kan anvendes til et validt grundlag for at foretage en risikobaseret udvælgelse.



## 4. Design af en ny affaldstilsynsmodel

Designet af den fremtidige model for affaldstilsynet tager udgangspunkt i projektets analysemodel, som blev præsenteret i analysens afsnit 2. De kommende underafsnit er struktureret, således at de enkelte elementer i affaldstilsynsmodellen bliver uddybet og konkretiseret i rækkefølge:

1. Mål og strategi
2. Udvalgelse af kontroller og kontrolbesøg
3. Kontrolprocesser
4. Incitamenter og sanktioner
5. Roller og ansvar
6. Kompetencer
7. Organisering
8. Ressourcer
9. System- og dataunderstøttelse.

Til analysen af et fremtidigt affaldstilsyn inddrages tilsynets genstandsfelt, som blev præsenteret i analysens afsnit 3. Herudover inddrages de identificerede områder, hvor det nuværende tilsyn bør styrkes for at kunne sikre, at det fremtidige design af affaldstilsynet opnår den ønskede kvalitet og effektivitet, som præsenteret i reviewet af det nuværende affaldstilsyn i afsnit 4. Endelig vil informationer og erfaringer, der er blevet tilkendegivet i forbindelse med projektets dataindsamling gennem interviews, workshops og drøftelser i projektets styregruppe, blive inddraget i designet af en ny affaldstilsynsmodel.

Designet af affaldstilsynet tager både højde for tilsynet i de nuværende rammer og i de foreslåede rammer i Forsyning for fremtiden.

### 4.1 Mål og strategi for tilsynet

Den øverste del af pyramiden for analysemodellen består af mål og strategi for tilsynet. Dette skal bidrage til at fastlægge de overordnede rammer, som affaldstilsynet skal operere under, herunder rammerne for designet af tilsynet.

Grundlæggende gælder det, at affaldstilsynet skal føre tilsyn i overensstemmelse med bestemmelserne, der fremgår af projektets genstandsfelt. Det vil sige, at tilsynet skal fokusere på affaldsbekendtgørelsens kapitel 10, herunder særligt på § 64, § 65, § 67 og § 68 (virksomheders pligt til at kildesortere deres affald, udsortere farligt affald, kildesortere affald egnet til materialenyttiggørelse samt overdragelse af affald til materialenyttiggørelse). Affaldstilsynet skal ligeledes omfatte § 62 og § 63a i affaldsbekendtgørelsen (deponering af affald) samt forholde sig til kapitel 11 (særlige regler om farligt affald) og kapitel 13 (bygherrers identifikation af PCB) i affaldsbekendtgørelsen. Endelig bør §§5-7 i bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet (klassificering af farligt affald og klassificering af skibe) også omfattes af det samlede tilsyn.

Målet med tilsynet er dermed, at det skal understøtte lovmedholdelighed i forhold til virksomhedernes efterlevelse af affaldsreglerne. Designet af modellen skal derfor tage højde for, at den myndighed, som vil være ansvarlig for udvælgelsen af virksomheder til tilsyn, har adgang til disse data. Dette skal bidrage til at sikre, at der ikke sker en negativ miljøpåvirkning i forhold til virksomhedernes håndtering af erhvervsaffaldet. Denne negative miljøpåvirkning kan fx

være i forhold til manglende genanvendelse af erhvervsaffaldet eller uhensigtsmæssige opbevaringsforhold vedrørende affaldet, fx i forhold til utætheder eller manglende overdækning, der kan give risiko for udvaskning af stoffer, der nedsiver til det eksterne miljø.

Et tilsyn, der understøtter lovmedholdelighed i forhold til affaldsreglerne, har ligeledes betydning for konkurrencesituationen vedrørende erhvervsaffaldet. Et samlet effektivt tilsyn, der følger op på, at virksomhederne overholder reglerne for affaldshåndtering, kan understøtte en lige og sund konkurrencesituation, uanset virksomhedernes branche, størrelse eller geografiske placering.

Et effektivt affaldstilsyn kan således øge incitamentet til korrekt affaldshåndtering og øget genanvendelse samt skabe efterspørgsel på gode løsninger, skabe en lige konkurrence på markedet og styrke forsyningsikkerheden yderligere.

#### **4.1.1 Strategi for udvælgelse af kontroller i tilsynet**

Det skal bemærkes, at der i en tilsynsmodel ligger en række valg, i forhold til hvor tilsynet skal fokusere sin indsats. Disse valg kommer særligt til udtryk i forbindelse med udvælgelsen af virksomheder, der skal udtages til kontrol. I det følgende afsnit er der fastlagt fire kriterier for udvælgelse af virksomheder til kontrol; en risikobaseret udvælgelse, en stikprøvebaseret udvælgelse, en tematiseret udvælgelse og en erfaringsbaseret udvælgelse.

Det gælder i den forbindelse, at forskellige udvælgelsesstrategier vil give et forskelligt resultat, i forhold til hvilke virksomheder der udtages til kontrol. En udvælgelsesstrategi, der primært er baseret på en risikobaseret udvælgelse, vil fokusere tilsynsindsatsen på de virksomheder, som scores højest i den risikobaserede udvælgelsesmodel. Her bliver de opstillede kriterier i den risikobaserede model samt vægtningen af disse kriterier afgørende for, hvor tilsynets fokus rettes hen.

Hvis der i den risikobaserede model fx vægtes et kriterium vedrørende større mængder af affald eller specifikke affaldsfraktioner, vil tilsynets fokus efterfølgende rettes mod virksomheder, der lever op til disse kriterier. Vægtes derimod et kriterium i forhold til affaldsfraktioner, der kan kategoriseres som farligt affald – og mængden af disse -, så vil tilsynets kontroller rettes mod virksomheder, der lever op til disse kriterier.

Ligeledes kan andelen af stikprøver have betydning for, hvor og hvordan tilsynsindsatsen fokuseres. En udvælgelsesstrategi, der primært er baseret på stikprøver, vil have den effekt, at tilsynet vil ramme virksomhederne tilfældigt, og at alle virksomheder vil have samme sandsynlighed for at blive kontrolleret i forbindelse med tilsynet. En sådan udvælgelsesstrategi vil derfor bevirke, at tilsynet rettes bredt og ikke fokuseres mod udvalgte brancher, affaldsfraktioner eller virksomhedsstørrelser. Dette kan understøtte tilvejebringelsen af ens konkurrencevilkår på tværs af brancher og virksomhedsstørrelser.

Det ligger uden for indeværende opgave at fastsætte den præcise fordeling af kontroller, der skal udtages gennem henholdsvis risikobaseret udvælgelse, stikprøvebaseret udvælgelse, tematiseret udvælgelse og erfaringsbaseret udvælgelse. Ligeledes ligger det uden for opgavens omfang at fastsætte de præcise kriterier i den risikobaserede del af udvælgelsen. Vi har derfor designet en affaldstilsynsmodel, hvor vægtningen af udvælgelseskriterierne kan justeres i forhold til det præcise fokus, som vælges i et kommende affaldstilsyn. Det er dog afgørende, at de præcise kriterier for udvælgelsen af kontroller fastlægges i forbindelse med implementeringen af en kommende affaldstilsynsmodel – særligt i forhold til de andele af kontrollerne, der udvælges gennem en risikobaseret udvælgelse og gennem stikprøver. Ligeledes er det afgørende, at disse dele af udvælgelsen fastlægges ensartet på tværs af kommunegrænser. Dette vil bidrage til at skabe et affaldstilsyn, der fungerer efter klare og beskrevne principper for udvælgelse af virksomheder til kontrol samt på et ensartet grundlag kommunerne imellem.

#### **4.1.2 Strategi i forhold til ambitionsniveau for tilsynet**

Det må forventes, at der er en sammenhæng mellem antallet af kontroller, der gennemføres, og virksomhedernes regeloverholdelse. Der ligger derfor et selvstændigt valg i forhold til at fastsætte ambitionsniveauet i den kommende model for affaldstilsynet. Dimensioneringen af ressourceindsatsen kan ske i forhold til kommunens størrelse eller i forhold til det antal virksomheder og de virksomhedstyper, som er placeret i kommunen.

Det ligger uden for indeværende opgave at normere den præcise ressourceindsats, der er forbundet med affaldstilsynet, da denne er afhængig af ambitionsniveauet. Vi har derfor udviklet en skalerbar model, hvor ressourceindsatsen kan justeres i forhold til det ønskede antal af kontroller, der skal foretages. Det er dog afgørende, at der i det kommende tilsyn fastsættes et ambitionsniveau, og at dette ambitionsniveau også fastsættes i forhold til den enkelte kommunes forventede indsats med at gennemføre affaldstilsynet. Dermed sikres også et affaldstilsyn, der dimensioneres efter samme principper på tværs af kommunerne, således at virksomheder oplever en ensartet tilsynsindsats – uanset geografisk placering.

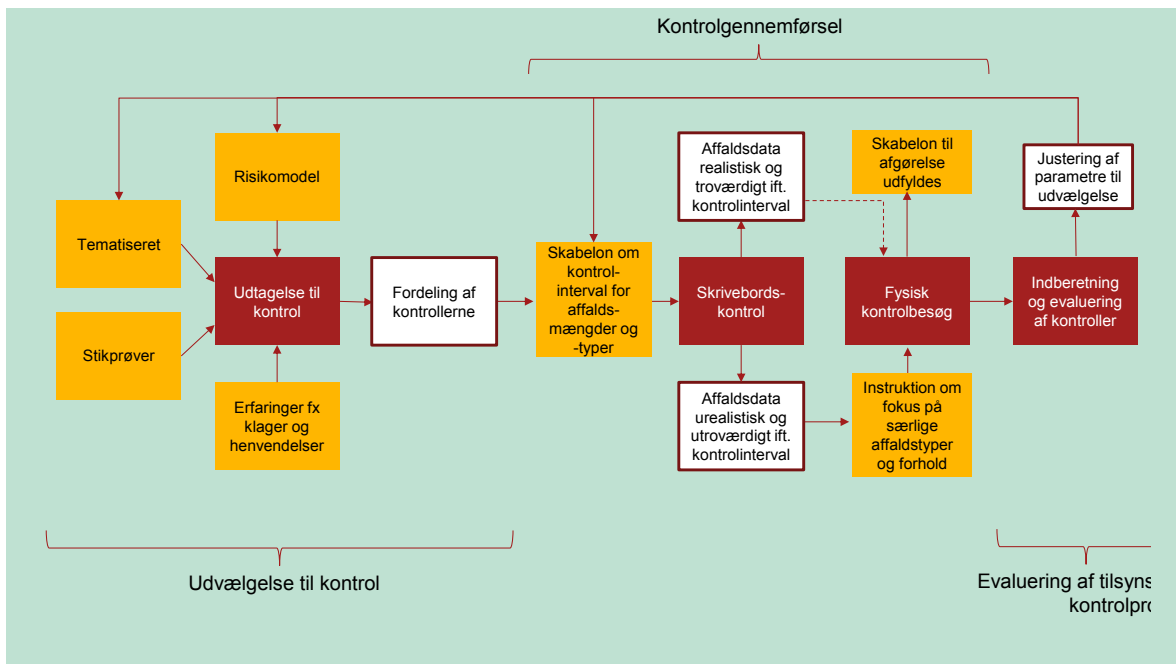
### **4.2 Udvalgelse af kontroller**

En vigtig del af affaldstilsynets opgavevaretagelse er at kontrollere, at affaldsproducenters affaldshåndtering foregår korrekt. Det skal samtidig sikres, at tilsynets opgavevaretagelse foregår effektivt. Det er derfor nødvendigt, at der foreligger klare og entydige procedurer for, hvordan affaldsproducenterne i praksis udvælges til kontrol. Udover stikprøver, erfaringsbaseret udvælgelse og temabaseret udvælgelse skal de affaldsproducenter, som udvælges til kontrol, være dem med størst risiko for ukorrekt affaldshåndtering og risiko for den største negative miljøpåvirkning. Når der er klare rammer for, hvordan udvælgelsen til kontrol foregår, sikrer det et mere strømlinet og effektivt affaldstilsyn, som fokuserer ressourcerne og kontrollerne på de affaldsproducenter med størst behov for tilsyn.

I nærværende afsnit beskrives det, hvordan affaldstilsynets udvælgelse af kontrol med de affaldsproducerende virksomheder kan sættes i system, så det sikres, at kontrollerne rettes mod de ønskede virksomheder. Først beskrives de overordnede niveauer i kontrollen. Dernæst beskrives kontroludvælgelsen samt de metoder, som affaldstilsynet kan benytte i forbindelse med udvælgelse af kontroller.

#### **4.2.1 Overblik over den samlede udvælgelses- og kontrolproces**

For at give en forståelse af udvælgelsen er der først givet et overblik over den samlede proces i forhold til kontrollerne i affaldstilsynet. Figuren nedenfor viser derfor, hvordan et effektivt og styrket affaldstilsyn sikres ved at anvende en række redskaber og metoder, som styrker udvælgelses- og kontrolprocessen. De orange bokse viser, hvilke nye redskaber og metoder vi foreslår, at der udvikles til affaldstilsynet. De røde bokse viser affaldstilsynets aktiviteter, mens de hvide bokse viser effekten af affaldstilsynets aktivitet.



**FIGUR 4.** Tilsyns- og kontrolprocesser

Gennem en risikomodell, stikprøver, tematiseret udvælgelse og erfaringsbaseret tilgang udta- ges en række affaldsproducerende virksomheder til kontrol. De udvalgte affaldsproducenter fordeles, således at antallet af kontroller er fordelt fair ud over hele landet. Der foretages derefter en skrivebordskontrol i Affaldsdatasystemet, hvor det vurderes, om affaldsdata afviger i forhold til det forventelige<sup>10</sup>. Hvis affaldsdata afviger, foretages som udgangspunkt et fysisk kontrolbesøg. Her kan tilsynet følge instruktionen til fysiske kontrolbesøg, som sikrer et effektivt og ensartet fysisk kontrolbesøg. Efter det fysiske kontrolbesøg udfyldes en skabelon til afgørelse. Efter kontrollerne er udført, indberettes og evalueres der på effekten af kontrollerne. Evalueringen kan bruges til at vurdere, om der skal ske en justering af parametrene i risiko- modellen eller i de givne kontrolintervaller, eller om der skal iværksættes nye tiltag. Elemen- terne i tilsyns- og kontrolprocesserne er uddybet i de kommende afsnit.

I dag udfører affaldstilsynet kun fysiske kontroller af affaldsproducenterne. Vi foreslår, at der før den fysiske kontrol indføres en skrivebordskontrol af affaldsproducenternes affaldsdata i Affaldsdatasystemet, da denne kontrol kræver færre ressourcer end fysisk kontrol. På bag- grund af skrivebordskontrollerne kan det udvælgelse, hvilke affaldsproducenter som skal udta- ges til fysiske kontrolbesøg. I tilsynet er der således overordnet to typer af kontroller:

- Skrivebordskontroller i Affaldsdatasystemet
- Fysiske kontrolbesøg hos affaldsproducenten.

Ved skrivebordskontroller tjekkes det, hvorvidt mængderne og typerne af affald er forventelige og realistiske eller afviger i forhold til sammenlignelige producenter. Hvis affaldsdata ser reali- stiske ud, vurderes det, at der som udgangspunkt ikke er grund til at foretage et fysisk kontrol- besøg, da affaldsproducenten i dette tilfælde sandsynligvis overholder alle forpligtelser i for- hold til affaldshåndtering. Hvis affaldsproducentens affaldsdata derimod afviger i forhold til lignende producenter, må det konkret vurderes, om et fysisk kontrolbesøg er nødvendigt. I vurderingen kan ligeledes medtages, om virksomhederne er ISO-certificerede i miljøledelse, da det antages, at ISO-certificerede virksomheder har en reduceret risiko for ukorrekt affalds- håndtering. Herudover kan en %-andel af affaldsproducenterne med forventelige og realistiske

<sup>10</sup> Forventelig

affaldsdata udvælges tilfældigt til at modtage et fysisk kontrolbesøg, så ingen affaldsproducent kan være sikker på at undgå kontrol.

#### 4.2.2 Udvalgelse af affaldsproducenter til skrivebordskontrol

Affaldsproducenter kan udtages til kontrol ud fra fire kriterier:

- Udvalgelse baseret på en risikomodel
- Stikprøvebaseret udvalgelse
- Tematiseret udvalgelse
- Erfaringsbaseret udvalgelse, fx på baggrund af klager og andre henvendelser.

Ved brug af de fire udvælgelseskriterier kan affaldstilsynet variere sit fokus i kontrollerne, herunder i forhold til hvilken type affaldsproducenter der skal kontrolleres.

Formålet med en risikomodel er at sammenligne alle affaldsproducenter og rangere dem efter deres risiko for ukorrekt affaldshåndtering og størrelsen af den negative miljøpåvirkning. Risikomodelen viser, hvor der er størst risiko for, at affaldsproducenter ikke overholder reglerne, og hvor risikoen ved ikke at overholde reglerne er størst. Affaldsproducenter med højest score har således den største risiko for ukorrekt affaldshåndtering og risiko for den største negative miljøpåvirkning. Derimod har affaldsproducenter med lav score kun en lille risiko for ukorrekt affaldshåndtering samt risiko for en begrænset negativ miljøpåvirkning. De affaldsproducenter med højest score er derfor de første affaldsproducenter, som udtages til kontrol gennem en risikomodel.

En del af de affaldsproducenter, som udtages til kontrol, kan også udvælges tilfældigt gennem stikprøver. Dermed kan ingen affaldsproducent være sikker på at undgå kontrol. Der vil derfor være incitament for alle affaldsproducenter til at foretage korrekt affaldshåndtering. Ved at udtage en del af affaldsproducenterne til kontrol via stikprøver sikres også et konkurrencemæssigt hensyn, da alle affaldsproducenter dermed risikerer at blive udtaget til kontrol. Små affaldsproducenter med mindre affaldsmængder, som måske vil falde uden for risikomodelens udvælgelseskriterier, kan dermed ikke bevidst undlade at efterleve lovgivningens krav vedrørende affaldshåndtering.

Gennem tematiseret udvalgelse kan affaldstilsynet målrette kontroller mod bestemte typer af affaldsproducenter eller brancher. Tematiseret udvalgelse til kontrol kan fx iværksættes for at sætte fokus på affaldshåndtering af bestemte affaldstyper eller i bestemte brancher. Tematiseret udvalgelse kan både være nationale kampagner og lokale initiativer. Der kan ligeledes være behov for at iværksætte tematiseret udvalgelse, når der opstår nye produkter på markedet eller nye muligheder for genanvendelse, eller hvis der kommer ny lovgivning.

Affaldstilsynet kan også ud fra en erfaringsbaseret tilgang udvælge affaldsproducenter til kontrol, fx ved modtagne klager eller henvendelser om affaldsproducenter, som ikke kilde-sorterer eller opbevarer affaldet korrekt. Klager kan eventuelt automatisk medføre et fysisk kontrolbesøg, da det i disse tilfælde må vurderes, at sandsynligheden for ukorrekt håndtering af affaldet er særligt stor. Erfaringsbaseret udvalgelse kan også foretages på baggrund af affaldstilsynets viden om lokale virksomheder med særlige udfordringer i forhold til korrekt affaldshåndtering.

De fire kriterier for udvalgelse til skrivebordskontrol giver mulighed for at variere, hvor mange affaldsproducenter som udvælges til kontrol i forhold til de enkelte kriterier. Ønsker man det mest omkostningseffektive affaldstilsyn i forhold til miljøpåvirkning, skal størstedelen af kontrollerne udvælges via risikomodelen. Ønskes der mere fokus på konkurrencemæssigt hensyn, hvor alle typer og størrelser af virksomheder får det samme kontrolniveau, skal størstedelen af kontrollerne udvælges via stikprøveudtagning. Tematiseret udvalgelse kan målrettes til helt specielle hensyn, som ikke kan tilgodeses gennem en risikomodel eller stikprøver. I ud-

gangspunktet anbefaler PwC, at hovedparten af kontrollerne udvælges via risikomodellen (>50 %), mens at stikprøveudtagning bør udgøre hovedparten af de resterende kontroller (>25 %). Endelig bør de resterende kontroller fordeles mellem de to tilbageværende kriterier om tematiseret udvælgelse og erfaringsbaseret udvælgelse. Hvorledes fordelingen mellem de fire kriterier for udvælgelse til skrivebordskontrol præcis bør være, afhænger af en afvejning af ovenstående hensyn.

### 4.2.3 Særligt om risikomodellen

Risikomodellen viser, hvor der er størst risiko for, at affaldsproducenter ikke overholder reglerne, og hvor risikoen ved ikke at overholde reglerne er størst. Ved at score og rangere affaldsproducenter i forhold til risikoen for mangelfuld affaldshåndtering og risiko for den største negative miljøpåvirkning kan affaldstilsynets indsats målrettes mod de affaldsproducenter, hvor kontrollerne har størst effekt. Risikobaseret udvælgelse, der tager udgangspunkt i risikomodellen, har dermed størst mulig effekt i forhold til at fremme korrekt affaldshåndtering.

For at udvikle en robust risikomodel er det nødvendigt at vurdere, hvilke faktorer som påvirker niveauet af miljøpåvirkning – her set i relation til affaldstilsynet, som skal kontrollere affaldsproducenternes korrekte affaldshåndtering.

Her kan der opstilles følgende antagelser:

- Store virksomheder har større mængder af erhvervsaffald end mindre virksomheder og den negative miljøpåvirkning er derfor – alt andet lige – større i tilfælde af brud på reglerne.
- Nogle brancher har fx mere genanvendeligt affald end andre. Ligeledes har nogle brancher mere farligt affald og/eller vanskeligt ved at kildesortere affald. Fokus på affaldskontroller i brancher med fx meget genanvendeligt affald og meget farligt affald samt på brancher med problemer i forhold til at sikre kildesortering kan i højere grad fremme miljøbeskyttelse og genanvendelse af affald end fokus på affaldskontroller i brancher med mindre genanvendeligt affald og mindre farligt affald samt brancher, der generelt kildesorterer.

Hvis de to antagelser skal indgå som input i en risikomodel, skal der findes indikatorer for de to antagelser. Vi opstiller derfor følgende indikatorer, som kan benyttes i risikomodellen:

#### • Indikator 1: Affaldsproducenternes størrelse

Størrelsen kan måles på antal ansatte samt eventuelt omsætning eller balance. Affaldsproducenter med en stor omsætning/balance og mange ansatte antages i gennemsnit at producere mere affald end affaldsproducenter med en mindre omsætning/balance og færre ansatte. Oplysninger om virksomhedernes størrelse kan findes i Erhvervsstyrelsens registre.

#### • Indikator 2: Branchespecifik risiko

Der foretages en konkret vurdering af hver branches risiko. De brancher med mest produktion af affald, mest farligt affald og/eller problemer med at håndtere affald korrekt får fastsat en risikovurdering på ”Meget høj”. De brancher med mindst produktion af affald, intet farligt affald og/eller ingen problemer med at håndtere affald, får fastsat en risikovurdering på ”Meget lille”.

Indikator 1 angiver antal ansatte og omsætning eller balance for hver affaldsproducent. Antallet af ansatte opgøres for hvert p-nummer, og stemmer derfor godt overens med Affaldsdatasystemets opbygning, som også opgør affaldsproducenter og affaldsmængder på p-nummeret. Det kan også overvejes at medtage selskabets omsætning eller balance som ekstra mål for størrelsen af selskabet, da antallet af ansatte som faktor alene ikke nødvendigvis er et helt retvisende størrelsesmål, da en virksomhed kan producere meget affald uden at have mange ansatte. Hvis omsætningen eller balancen inkluderes som størrelsesmål, kan det give et mere retvisende billede af affaldsproduktionen. Omsætning og balance opgøres dog kun på cvr-nummer og ikke pr. p-nummer. Det kan give udfordringer i forhold til selskaber, fx Dansk Supermarked A/S, som har mange lokale butikker og samlet set en høj omsætning. Den præ-

cise løsning på opgørelse af affaldsproducenternes størrelse må vurderes i forbindelse med den konkrete udvikling af risikomodelen.

Indikator 2 grupperer affaldsproducenterne i deres relevante brancher. For hver branche skal det vurderes, hvor meget affald, herunder farligt affald, de typisk producerer, samt om branchen generelt har problemer med at håndtere affald. Affaldsproducenter i brancher med et højt eller meget højt effektmål vil derfor få en højere score i risikomodelen.

Vedrørende indikator 1 skal det vurderes, hvordan størrelse måles mest retvisende i forhold til affaldsmængder. Vedrørende indikator 2 skal branchespecifikke risici for hver branche fastsættes, hvilket kræver en analyse af branchernes affaldsmønstre. Risikomodelen, som præsenteres i dette afsnit, skal ses som en skabelon for, hvordan en risikomodel til affaldstilsynet kan fungere. Indikator 1 kan fx opgøres som vist i nedenstående tabel, hvor hver affaldsproducent opgøres i forhold til antal ansatte.

**TABEL 2.** Eksempel på indikator 1

Affaldsproducent	Størrelsesfaktorer	Størrelsesdata	Forklaring
xx	Antal ansatte	0-2	Tabellen viser, hvordan en størrelsesværdi kan tildeles alle affaldsproducenter ud fra antal ansatte på p-nummeret
zz	Antal ansatte	2-10	
yy	Antal ansatte	10-50	
ww	Antal ansatte	50-200	
qq	Antal ansatte	Over 200	

Opgørelse af indikator 2 må foretages for hver branche og vurderes ud fra viden om affaldsmængder og andre faktorer, som kan have indflydelse på risikoen. Det kan fx være omfanget af restprodukter fra produktion, brancher med meget farligt affald eller erfaringer med dårlig affaldshåndtering i specifikke brancher. Tabellen nedenfor viser et eksempel med fem tilfældige brancher, hvor risikoen er konkret vurderet fra branche til branche.

**TABEL 3.** Eksempel på indikator 2

Brancher og risiko						Forklaring
Branche	A	B	C	D	E	
Mængden af affald	Meget lidt	Lidt	Middel	Meget	Meget	Et af målene for branchens risiko kan være mængden af affald i branchen generelt. Branche A har gennemsnitlig meget lidt, mens branche E har meget.
Mængden af farligt affald	Intet	Intet	Middel	Middel	Meget	Et andet mål kan være mængden af farligt affald i branchen, som kan give en indikation af behovet for miljøbeskyttelse i branchen.
Vurdering af branchens generelle affaldshåndtering	God	Middel	Middel	Middel	Dårlig	Et tredje mål kan være en generel vurdering af branchen som helhed, hvor brancher der normalt opfylder alle krav har en lille risiko, mens brancher med dårligt omdømme har en højere risiko
Branchens risiko	Meget lille	Lille	Middel	Høj	Meget høj	

Hver affaldsproducents score i risikomodelen fremkommer ved at vurdere affaldsproducentens størrelsesdata i forhold til med den branchespecifikke risiko. Jo større virksomhed og jo højere branchespecifik risiko, desto højere score bliver affaldsproducenten tildelt i risikomodelen. De affaldsproducenter med de højeste scorer er de vigtigste at kontrollere, i forhold til om de håndterer deres affald korrekt. De tre variabler i risikovurderingen kan vægtes, alt efter

hvilke områder der bedst rammer de affaldsproducenter, som ikke efterlever forpligtelsen til korrekt affaldshåndtering. Figuren nedenfor viser risikomodelen, hvor de to ovenstående tabeller er sat sammen. Dermed kan hver virksomheds risiko vurderes.

**TABEL 4.** Eksempel på risikomodel

Risikomodel		Brancher og risiko					Forklaring
Affaldsproducent	Størrelsesdata	A Meget lille	B Lille	C Middel	D Høj	E Meget høj	
xx	Ansatte: 0-2	Lav score	Lav score	Middel score	Middel score	Middel score	Risikomodelen viser, at små brancher med meget lille og lille risiko får en lav score i risikomodelen. Jo større risiko for branchen og jo større producenten er, des højere score får de i risikomodelen
zz	Ansatte: 2-10	Lav score	Lav score	Middel score	Middel score	Høj score	
yy	Ansatte: 10-50	Lav score	Middel score	Middel score	Høj score	Høj score	
ww	Ansatte: 50-200	Lav score	Middel score	Middel score	Høj score	Høj score	
qq	Ansatte: >200	Lav score	Middel score	Høj score	Høj score	Høj score	

Affaldsproducenter med rød farve har en score med højt potentiale, og det vil være de affaldsproducenter, som giver størst effekt at kontrollere. Affaldsproducenter med gul farve er mindre kritiske at kontrollere, mens affaldsproducenter med grøn farve er mindst kritiske at kontrollere. Der ligger en selvstændig implementeringsopgave i at fastsætte de præcise scoringsvariable, der skal sikre en anvendelig og konsistent rangering af affaldsproducenterne. I implementeringsopgaven ligger et vist subjektivt skøn i fastsættelsen af scoringsvariablene – og dermed også i størrelsen af affaldsproducenternes potentiale. Princippet bag risikomodelen er at segmentere affaldsproducenterne og brancherne for dermed at skabe et øget fokus på de sager med størst relevans for affaldstilsynet.

I Affaldsdatasystemet er affaldsproducenternes affald allerede kategoriseret i forhold til en lang række brancher, som refererer til NACE-koderne fra Danmarks Statistik. Den branchespecifikke risiko vil kunne vurderes ved at foretage en nærmere analyse af affaldsmængderne i Affaldsdatasystemet. I forhold til NACE-koderne kan brancherne opgøres mere eller mindre detaljeret. På to-cifret kode er der 97 brancher, mens der på tre-cifret kode kan opgøres 273 brancher. I forhold til at fastsætte effektmålet vurderes det umiddelbart at være muligt på to-cifret NACE-kode, hvilket også er det niveau, som Affaldsdatasystemet opgør brancherne på i dag. Det er muligt at lave en mere aggregeret opdeling af brancher, hvis det ønskes, fx ud fra de 97 NACE-koder. Dette er tilfældet, hvis de samme karakteristika vedrørende affaldsmønstrene gælder for flere forskellige brancher. Fx har Arbejdstilsynet i deres risikomodel opdelt brancherne i 36 grupper ud fra de 97 NACE-koder med en vurdering af branchernes specifikke risiko.

Tabellen nedenfor viser et udpluk af en række brancher, opgjort på to-cifret NACE-kode.



**TABEL 5.** Opdeling af brancher på NACE-koder

To-cifret NACE-kode	Branche
01	Plante- og husdyravl, jagt og serviceydelser i forbindelse hermed
02	Skovbrug og skovning
03	Fiskeri og akvakultur
05	Indvinding af kul og brunkul
06	Indvinding af råolie og naturgas
07	Brydning af metalmalme
08	Anden råstofindvinding
...	...
27	Fremstilling af elektrisk udstyr
28	Fremstilling af maskiner og udstyr i.a.n.
29	Fremstilling af motorkøretøjer, påhængsvogne og sættevogne
30	Fremstilling af andre transportmidler
31	Fremstilling af møbler
32	Anden fremstillingsvirksomhed
33	Reparation og installation af maskiner og udstyr
35	El-, gas- og fjernvarmeforsyning
...	...

#### 4.2.4 Særligt om stikprøver

Vi foreslår, at en vis andel af kontrollerne udvælges tilfældigt via en stikprøveudtagning. Det sikrer for det første, at alle affaldsproducenter med produktion af erhvervsaffald kan risikere at blive kontrolleret af affaldstilsynet. Dermed er der altid en risiko for at få kontrolbesøg – selv for de mindre affaldsproducenter, som måske vil gå under radaren i risikomodellen. For det andet sikrer det, at affaldstilsynet kan evaluere på effekten af risikomodellen. Ved at sammenligne andelen af overtrædelser fundet via risikomodellen med andelen af overtrædelser fundet via stikprøver kan det vurderes, hvor effektiv risikomodellen er, samt om det er de rigtige indikatorer og parametre, der indgår i risikomodellen.

Tilfældig udvælgelse gennem stikprøveudtagning kan foregå gennem en automatisk generering af p-numre fra cvr-registeret. Dermed kan affaldstilsynet nemt få overblik over, hvilke affaldsproducenter – udvalgt gennem stikprøver – som skal kontrolleres. Automatisk udvælgelse af stikprøvekontrol er beskrevet nærmere i afsnittet om system- og dataunderstøttelse. Det kan overvejes, om der skal genereres en bruttoliste over affaldsproducenter, da virksomheder i praksis lukker og flytter. Affaldstilsynet kan således lave en bevidst udvælgelse ud fra bruttolisten.

#### 4.2.5 Særligt om tematiseret udvælgelse

Affaldsmarkedet kan udvikle sig hurtigt, og fx kan affaldstyper, der før ikke var genanvendelige, blive klassificeret som genanvendeligt affald. Det kan også være, at det ud fra erfaringer fra tidligere kontrolbesøg er konstateret, at der hos bestemte typer af affaldsproducenter eller brancher eller i bestemte bydele kan konstateres mangelfuld affaldssortering eller -opbevaring. Affaldstilsynet kan benytte tematiseret udvælgelse som et effektivt værktøj til at målrette sine kontroller mod områder, hvor der – ud fra tilsynets erfaring eller ved ny klassificering af affald – er stor risiko for ukorrekt affaldshåndtering.

Tematiseret udvælgelse kan igangsættes fra enten central eller lokal side. Hvis de fra central side ønskes at sætte fokus på bestemte affaldstyper, som vedrører hele landet, kan der indføres en tematiseret udvælgelse af affaldsproducenter til kontrol. Hvis det fra lokal side erfarer, at bestemte brancher eller områder ikke følger lovgivningen, kan kontrollerne rettes herimod. I tilfælde af at affaldstilsynet ønsker at udvælge affaldsproducenter via tematiseret udvælgelse, vil det være hensigtsmæssigt, at dette koordineres på tværs af affaldstilsynets organisation, så der skabes klarhed om udvælgelseskriterierne og årsagen til den tematiserede udvælgelse.

#### **4.2.6 Særligt om erfaringsbaseret udvælgelse**

Erfaringsbaseret udvælgelse giver mulighed for at afvige i udvælgelsen af kontroller i forhold til de tre ovenstående udvælgelseskanaler. Afvigelsen i udvælgelsen kan ske på baggrund af et godt lokalkendskab til affaldsproducenterne og viden om, hvor der ofte vil forekomme overtrædelser af lovgivningen vedrørende affaldshåndtering. Erfaringsbaseret udvælgelse giver også mulighed for at justere på uhensigtsmæssigheder i forhold til særligt risikomodel og stikprøver.

Dog bør det ikke frit kunne vælges, i hvor høj grad erfaringsbaseret udvælgelse benyttes. Hvis der i høj grad afviges fra brugen af risikomodel og stikprøver, bør forklaring og begrundelse herfor fremsendes. Når erfaringsbaseret udvælgelse anvendes, bør udvælgelsen begrundes konkret og sagligt. Det kan fx være modtagne klager og henvendelser om affaldsproducenter med dårlig affaldshåndtering.

#### **4.2.7 Særligt om evaluering af udvælgelse af kontroller**

Affaldstilsynet kan løbende styrkes og gøres mere effektivt, hvis der bliver evalueret og indsamlet erfaringer fra både skrivebordskontroller og fysiske kontroller. Vi foreslår derfor, at affaldstilsynet årligt indberetter antallet af kontroller og resultatet af kontrollerne til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen kan dermed ud fra indberetningerne foretage en vurdering af affaldstilsynets resultater.

For at sikre en løbende udvikling af affaldstilsynet kan indberetningerne bruges til at målrette kontrollerne i endnu højere grad. Dermed kan der foretages justeringer af de metoder, som affaldstilsynet benytter. Hvis evalueringen fx viser, at skrivebordskontrollen scorer en række brancher for højt, kan variablene i risikomodelen justeres for disse brancher. Ud fra indberetningerne kan det også vurderes, om den tematiserede udvælgelse og erfaringsbaserede udvælgelse har været effektive og har haft en effekt på korrekt affaldshåndtering. Løbende evaluering og erfaringsopsamling vedrørende affaldstilsynets metoder kan således bidrage til en løbende styrkelse og et mere effektivt affaldstilsyn.

#### **4.2.8 Særligt om geografisk fordeling af skrivebordskontroller**

I forhold til den geografiske fordeling af skrivebordskontroller er det værd at være opmærksom på, at der kan opstilles to mulige fordelinger af kontrollerne. Kontrollerne kan således fordeles gennem:

- en landsdækkende liste over kontroller
- kommunale lister over kontroller.

På den landsdækkende liste udvælges der ud fra de fire beskrevne kriterier, hvor der ikke tages hensyn til affaldsproducenternes geografiske placering. Der fokuseres dermed i overvejende grad på effekten af kontrollerne, da risikomodelen udvælger affaldsproducenterne med den højeste score. Det kan medføre, at affaldsproducenterne, som kontrolleres, ikke fordeles ensartet over hele landet. I områder med mange store virksomheder med relativt stor risiko for negativ miljøpåvirkning vil der derfor blive foretaget mange kontroller. Med en landsdækkende liste kan det således blive nødvendigt at flytte tilsynsmedarbejdere mellem kommuner eller justere ressourceallokeringen mellem kommunerne.

På de kommunale lister udvælges de affaldsproducenter, som skal kontrolleres fra en individuel liste for hver kommune. Det giver en mere ensartet kontrol på tværs af landet med mere fokus på overholdelse af lovgivningen end på effekten af de enkelte kontroller.

**TABEL 6.** Eksempel på en landsdækkende kontrolliste

Landsdækkende liste				
Affalds-producent	Udvælgelses-metode	Score fra risikomodell	Kommune	Forklaring
X	Risikomodell	Meget høj	København	I den landsdækkende liste udtager risikomodellen kun de affaldsproducenter med højest score. De kan derfor risikere at ligge i det samme område. Det ses, ved at risikomodellen kun udvælger producenter med meget høj score, og som er beliggende i et område.
X	Risikomodell	Meget høj	Brøndby	
X	Risikomodell	Meget høj	Brøndby	
X	Risikomodell	Meget høj	København	
X	Risikomodell	Meget høj	Glostrup	
X	Stikprøve	Middel	København	
X	Stikprøve	Lille	Odense	
...	...	...	...	

**TABEL 7.** Eksempel på en kommunal kontrolliste

Kommunal liste – Glostrup				
Affalds-producent	Udvælgelses-metode	Score fra risikomodell	Kommune	Forklaring
X	Risikomodell	Meget høj	Glostrup	I den kommunale liste udtager risikomodellen en række affaldsproducenter i hver kommune. Hver kommune har ikke nødvendigvis kun producenter med meget høj score. Det ses, ved at risikomodellen både udvælger producenter med høj og middel score her.
X	Risikomodell	Meget høj	Glostrup	
X	Risikomodell	Høj	Glostrup	
X	Risikomodell	Høj	Glostrup	
X	Risikomodell	Middel	Glostrup	
X	Stikprøve	Lille	Glostrup	
X	Stikprøve	Meget Lille	Glostrup	
...	...	...	...	

**TABEL 8.** Eksempel på en kommunal kontrolliste

Kommunal liste – Bornholm				
Affalds-producent	Udvælgelses-metode	Score fra risikomodell	Kommune	Forklaring
X	Risikomodell	Middel	Bornholm	I de mindre kommuner uden mange affaldsproducenter med meget høj score vil effekten af risikomodellen være mindre. Det ses, ved at risikomodellen udvælger producenter med middel og lille score.
X	Risikomodell	Middel	Bornholm	
X	Risikomodell	Middel	Bornholm	
X	Risikomodell	Lille	Bornholm	
X	Risikomodell	Lille	Bornholm	
X	Stikprøve	Lille	Bornholm	
X	Stikprøve	Meget Lille	Bornholm	
...	...	...	...	

Af tabellerne ovenfor ses det, at der ved brug af den landsdækkende liste kun udvælges affaldsproducenter til kontrol via risikomodellen med meget høj risiko.

Ved brug af de kommunale lister vil risikomodellen kun udtrække virksomheder inden for den pågældende kommune. Således kan der i nogle kommuner blive udtrukket virksomheder, der rangerer lavt på en national scoringsliste. Samtidig kan virksomheder, der rangerer højt på en national liste, have større sandsynlighed for at gå fri for tilsyn, hvis de er placeret i en kommune med mange lignende virksomheder, der scorer højt i risikomodellen.

#### 4.2.9 Antallet af affaldsproducenter som udvælges til kontrol

Ud over fordelingen af kontrollerne er det nødvendigt at fastsætte antallet af affaldsproducenter, som udtages til kontrol.

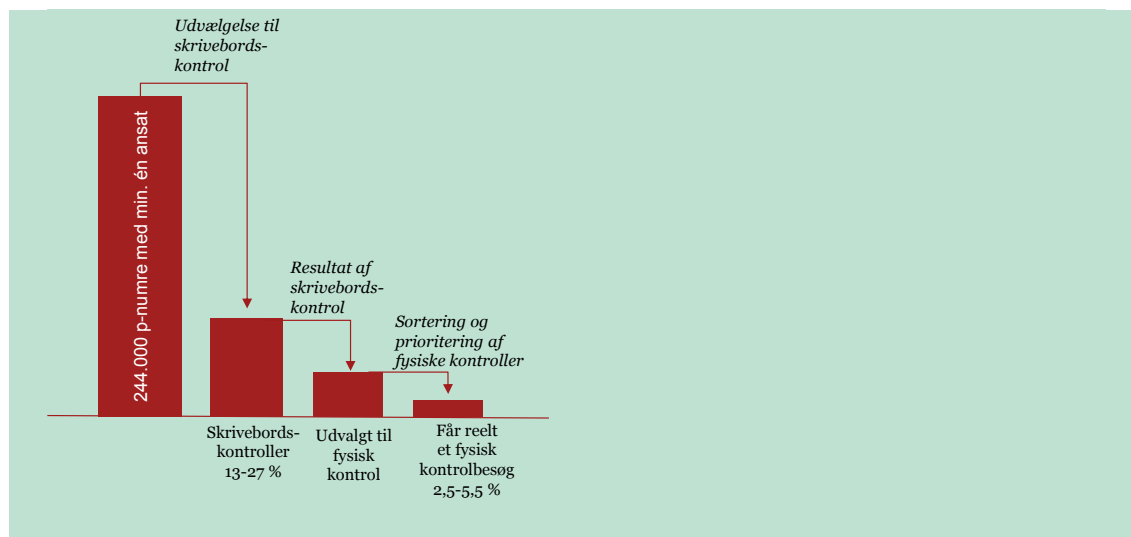
Der findes ca. 805.000 produktionsenheder i Danmark<sup>11</sup>. Deriblandt er der dog mange produktionsenheder uden reel affaldsproduktion. Der skal derfor fastsættes en bagatelgrænse for, hvilke produktionsenheder som skal have kontrolleret deres affaldshåndtering. Det kan antages, at produktionsenheder begynder at håndtere affald, når der er minimum én ansat på adressen. Der findes ca. 244.000 produktionsenheder, som har minimum én ansat<sup>12</sup>. Mængden af produktionsenheder, som er omfattet af affaldstilsynets kontrol, kan dermed antages at være ca. 244.000.

Der er dog kun registreret ca. 97.000 produktionsenheder i Affaldsdatasystemet<sup>13</sup>. Årsagen til, at ikke alle produktionsenheder er registreret i Affaldsdatasystemet, er bl.a., at mange mindre virksomheder deler containere, at affald fra storcentre har en fælles affaldsordning, at mange detailforretninger har fællesordninger, samt at en del affald afleveres på genbrugsstationer.

For de produktionsenheder, som ikke er registreret i Affaldsdatasystemet, bør det overvejes, hvordan de kontrolleres. Da de ikke er registreret i Affaldsdatasystemet kan der ikke foretages skrivebordskontrol af dem. Kontrol af disse virksomheder kan derfor foregå mere effektivt ved fx at kontakte dem telefonisk og spørge ind til deres affaldshåndtering eller ved at fokusere særligt på fysiske kontroller for de små affaldsproducenter.

Af de 97.500 affaldsproducenter, som er registreret i Affaldsdatasystemet, udtages en delmængde til skrivebordskontrol. Risikomodellen udvælger dem med højest risiko og stikprøver udvælger tilfældigt virksomheder til kontrol. For de producenter, som ikke har pålidelige og troværdige affaldsdata, vurderes det, om et fysisk kontrolbesøg er nødvendig. I de første år med skrivebordskontroller må det forventes, at en forholdsvis stor andel af affaldsproducenterne udtages til fysisk kontrolbesøg, da datakvaliteten kan være mangelfuld.

Det må forventes, at store affaldsproducenter som udtages til kontrol gennem risikomodellen er registreret i Affaldsdatasystemet. I tilfælde af at de ikke er registreret, kan de eventuelt få foretaget en fysisk kontrol, eller der kan tages kontakt til producenten for at få rettet op på fejlen. Gennem stikprøver og eventuelt tematiseret udvælgelse kan affaldsproducenter, som ikke er registreret i Affaldsdatasystemet, udtages til kontrol.



**FIGUR 5.** Produktionsenheder og omfanget af kontroller for tilsynet

<sup>11</sup> Udtræk fra virk.dk

<sup>12</sup> Udtræk fra virk.dk

<sup>13</sup> Oplysninger modtaget fra Miljøstyrelsen 6. februar 2017-

Det skal besluttes, hvordan affaldsproducenterne, der er udtaget til fysisk kontrol, men ikke får et fysisk kontrolbesøg, skal håndteres. Én løsning kan være, at de er de første affaldsproducenter, som får fysiske kontrolbesøg året efter. En anden løsning kan være, at de vejledes telefonisk eller skriftligt om, at deres affaldsdata ikke ser korrekte ud. Affaldsproducenterne skal derefter sørge for, at der bliver rettet op på deres affaldshåndtering og affaldsdata. Året efter kontrolleres de ved en skrivebordskontrol, og det vurderes, om et fysisk kontrolbesøg er nødvendigt.

I nedenstående tabel er der angivet en række kombinationer af antallet af skrivebordskontroller og fysiske kontroller, som tilsynet årligt kan udføre. Det antages her, at der udføres fem gange så mange skrivebordskontroller som fysiske kontroller. I forhold til antallet af produktionsenheder med minimum én ansat kan der årligt udføres skrivebordskontroller for 13-27 pct. af produktionsenhederne. Antallet af fysiske kontroller vil årligt udgøre 2,5-5,5 pct. af produktionsenhederne. Det vil sige, at alle produktionsenheder vil modtage skrivebordskontrol i løbet af ca. fire til otte år. Vedrørende fysiske kontroller vil det tage ca. 18-40 år at tjekke alle produktionsenheders affaldshåndtering.

Hvis det forudsættes, at der alene udvælges produktionsenheder, som allerede er registreret i Affaldsdatasystemet, så fremgår det af de to sidste kolonner, at 33-67 pct. årligt vil få foretaget skrivebordskontrol. Vedrørende fysiske kontroller vil der årligt kunne kontrolleres 6,5-13 pct. af produktionsenhederne. Det vil sige, at det vil tage mellem halvandet og tre år at foretage skrivebordskontrol for affaldsproducenterne i Affaldsdatasystemet. For de fysiske kontroller vil det tage 8-16 år at foretage fysiske tilsyn med alle affaldsproducenter i Affaldsdatasystemet.

Vedrørende mængden af ressourcer, som er nødvendig i forhold til ovenstående, henvises til afsnit 5.8 om tilsynets ressourcer.

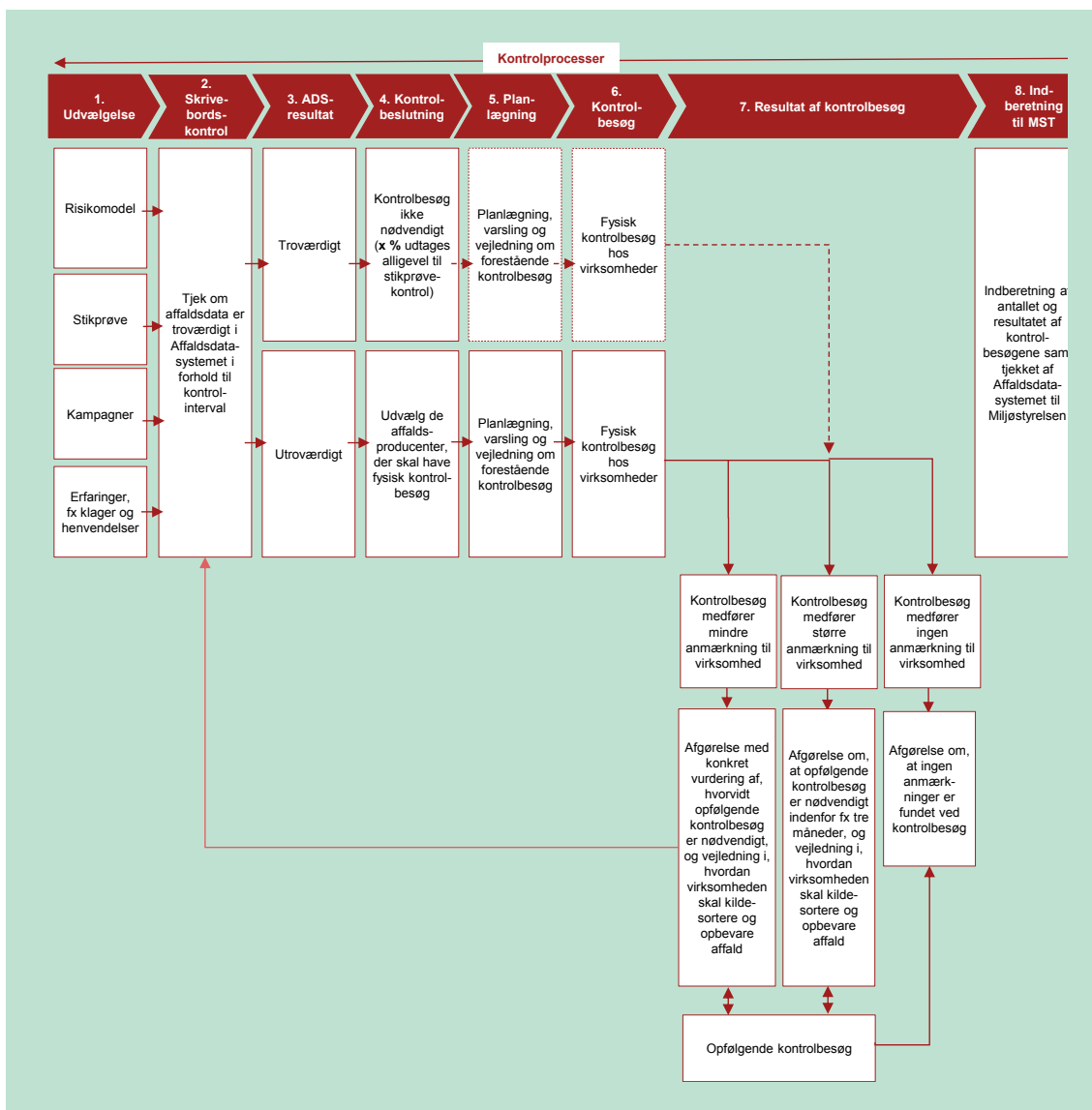
**TABEL 9.** Overblik over omfanget af affaldstilsynets kontroller

Antal valgte kontroller		Pct. i forhold til antallet af p-numre med minimum én ansat		Pct. i forhold til antallet af p-numre, der er registreret i Affaldsdatasystemet	
Skrivebordskontroller	Fysiske kontroller	Skrivebordskontroller	Fysiske kontroller	Skrivebordskontroller	Fysiske kontroller
32.500	6.500	13 %	2,5 %	33 %	6,5 %
40.000	8.000	16 %	3 %	41 %	8 %
45.000	9.000	18 %	3,5 %	46 %	9 %
52.500	10.500	22 %	4 %	54 %	11 %
57.500	11.500	24 %	4,5 %	59 %	12 %
65.000	13.000	27 %	5,5 %	67 %	13 %

### 4.3 Kontrolprocesser

Nærværende afsnit beskriver de enkelte trin i kontrolprocessen. Til sikring af tilsynets effektivitet i udførelsen af kontroller foreslås en række konkrete redskaber til brug for udførelsen af skrivebordskontroller og fysiske kontroller.

Figuren nedenfor giver et struktureret overblik over kontrolprocessen i affaldstilsynet. Den viser de enkelte trin i kontrollen, som skal følges for affaldsproducenter, der er registreret i Affaldsdatasystemet, og som udtages til kontrol. De enkelte trin beskrives i det følgende.



**FIGUR 6.** Overblik over kontrolprocessen i affaldstilsynet

### 1. Udvælgelse af affaldsproducenter til kontrol

Affaldsproducenter udvælges til kontrol gennem risikomodellen, stikprøver, temaer samt erfaringer, som beskrevet i afsnittet ovenfor.

### 2. Skrivebordskontrol i Affaldsdatasystemet

De affaldsproducenter, som udtages til kontrol, bliver først tjekket via en skrivebordskontrol i Affaldsdatasystemet, i forhold til om affaldsdata afviger i forhold til de forventelige mængder og typer. Til brug for denne vurdering foreslår vi, at der udvikles en skabelon til kontrolintervaller, som anvendes ved skrivebordskontroller. Skabelonen er forklaret nærmere i næste afsnit.

### 3. Resultat af skrivebordskontrol i Affaldsdatasystemet

Hvorvidt affaldsproducentens affaldsdata afviger, afhænger af kontrolintervallerne, som tidligere beskrevet. Troværdige affaldsdata ligger inden for intervallerne for typiske affalds-mængder og -typer, mens upålidelige affaldsdata ligger uden for de intervaller, som er fastlagt i skabelonen.

#### *4. Kontrolbeslutning*

Ved troværdige affaldsdata foretages der som udgangspunkt ikke yderligere. Dog kan en %-andel af affaldsproducenterne med forventelige og realistiske affaldsdata udvælges tilfældigt til at modtage et fysisk kontrolbesøg, så ingen affaldsproducent kan være sikker på at undgå kontrol. Det sker for at sikre, at oplysningerne i Affaldsdatasystemet er pålidelige samt for at kontrollere, at affaldsproducenterne opbevarer affaldet korrekt. Hvis der modtages en konkret klage over affaldsproducenten, kan det ligeledes give anledning til, at der foretages et kontrolbesøg.

Ved upålidelige affaldsdata skal affaldsproducenten i udgangspunktet have et fysisk kontrolbesøg. I en periode vil antallet af affaldsproducenter med upålidelige affaldsdata sandsynligvis være højere end antallet af fysiske kontrolbesøg, blandt andet på grund af mangelfuld data-kvalitet og ressourcemæssige hensyn. Det er derfor ikke alle affaldsproducenter med upålidelige data, som vil modtage et fysisk kontrolbesøg. I de tilfælde kan det overvejes, om det er nok at tage telefonisk kontakt til affaldsproducenten eller fremsende vejledende materiale. Hvis affaldsproducenten vejledes om eller telefonisk får oplyst, at der skal rettes op på deres affaldshåndtering og -indberetning til næste år, kan det i nogle tilfælde være nok til at undgå et fysisk kontrolbesøg. Disse affaldsproducenter bør automatisk udvælges til skrivebordskontrol året efter, hvor det kan kontrolleres, om affaldsdata er troværdige, og producenten kan undgå et fysisk kontrolbesøg.

I andre tilfælde kan det være, at lokalt kendskab til affaldsproducenten betyder, at man ud fra en konkret vurdering kan undlade et fysisk kontrolbesøg, da der er kendskab til, at affaldsproducenten overholder gældende lovgivning.

#### *5. Planlægning af fysiske kontrolbesøg*

Før det fysiske kontrolbesøg kan foretages, skal affaldsproducenten varsles om det fysiske kontrolbesøg. For at gøre udførelsen af det fysiske kontrolbesøg så effektivt som muligt, bør affaldsproducenten vejledes i, hvilke papirer og medarbejdere der skal være til stede under kontrolbesøget.

#### *6. Udførelse af det fysiske kontrolbesøg*

Der føres kontrol med overholdelse af kommunens affaldsregulativ og -plan samt miljøbeskyttelseslovens kapitel 6, som også omfatter kontrol af opbevaringsforhold (beholdere, deres placering og risiko for forurening af det omgivende miljø) samt dokumentation for aftaler om bortskaffelse af affaldet. Derudover er der eventuelt en mundtlig dialog og vejledning om, hvordan affaldsproducenten kan rette op på affaldshåndteringen. Til brug for det fysiske kontrolbesøg kan der med fordel benyttes et fast skema til fremgangsmetode under besøget. Det giver en ensartet kontrol for alle producenter, og sikrer en hurtig udførelse af kontrollen. Skema forklares nærmere i næste afsnit.

For mindre affaldsproducenter, der kan benytte en genbrugsplads, kontrolleres det, om affaldsproducenten kan dokumentere, at der er benyttet en genbrugsplads, eller om der er en anden bortskaffelsesordning.

#### *7. Resultatet af det fysiske kontrolbesøg*

Det fysiske kontrolbesøg kan give anledning til tre resultater.

- i. Ingen anmærkninger til affaldsproducentens affaldshåndtering
- ii. Mindre anmærkninger til affaldsproducentens affaldshåndtering
- iii. Større anmærkninger til affaldsproducentens affaldshåndtering.

Hvis der ikke findes anmærkninger, modtager affaldsproducenten en udfyldt afgørelse herom på stedet. Hvis der på forhånd er udarbejdet en række skabeloner til afgørelse, er det hurtigt at udfylde en sådan kort efter kontrolbesøget. Dermed er der ingen eller kun en mindre opføl-

gende administration efterfølgende. En afgørelse uden anmærkninger kan medføre, at affaldsproducenten fredes for yderligere udtagelse til kontrol i en længere periode – fx bliver virksomheder fredet de næste seks år i Arbejdstilsynets model ved afgørelse uden anmærkninger. Dette beskrives nærmere i afsnit 5.4 om incitament og sanktioner.

Ved mindre anmærkninger kan affaldsproducenten også modtage en afgørelse på stedet, hvilket hurtigt kan gøres i afgørelsesskabelonen. Der bør ligeledes gives vejledning om, hvordan affaldsproducenten kan rette op på affaldshåndteringen på stedet. Dette kan både gøres mundtligt og i form af en række fortrykte vejledninger. Der foretages en konkret vurdering af, hvorvidt affaldsproducenten skal have et opfølgende fysisk kontrolbesøg. Hvis det vurderes, at et opfølgende fysisk kontrolbesøg ikke er nødvendigt, kan affaldsproducenten automatisk udtages til skrivebordskontrol året efter. Ved skrivebordskontrollen kan det vurderes, om affaldsproducenten har rettet op på affaldshåndteringen, samt om et opfølgende fysisk kontrolbesøg er nødvendigt.

Ved større anmærkninger bør affaldsproducenten modtage en afgørelse om, hvad der har givet anledning til anmærkninger, og vejledning om, hvordan affaldsproducenten kan foretage korrekt affaldshåndtering. Dermed har affaldsproducenten mulighed for hurtigt at rette op på forholdene. Større anmærkninger bør samtidig give anledning til et obligatorisk opfølgende fysisk kontrolbesøg. Herved kan det kontrolleres, om affaldsproducenten har rettet op på de forhold, der har givet anledning til anmærkninger. Hvis affaldsproducenten endnu ikke har rettet op i forhold til anmærkninger, modtager affaldsproducenten en afgørelse samt endnu et opfølgende fysisk kontrolbesøg. Dette kan eventuelt gentages, eller administrative bøder kan udstedes, indtil affaldsproducenten har rettet op på forholdene.

#### *8. Indberetning af antallet og resultatet af kontroller til Miljøstyrelsen*

Antallet og resultaterne af både skrivebordskontroller og de fysiske kontrolbesøg indberettes til Miljøstyrelsen. Dermed kan Miljøstyrelsen følge op på, om affaldstilsynet efterlever de fastsatte mål, samt løbende justere på udvælgelseskriterierne. Dermed sikres en løbende udvikling og styrkelse af affaldstilsynet.

### **4.3.1 Redskaber og metoder til udvælgelse af kontroller**

Hvis et styrket og mere effektivt affaldstilsyn skal sikres, er det en forudsætning, at tilsynet har en række tilgængelige redskaber og hjælpemidler i forbindelse med det udførende tilsyn. Vi foreslår, at følgende redskaber og hjælpemidler udvikles og stilles til rådighed for affaldstilsynet:

- Skabelon for kontrolintervaller til skrivebordskontroller
- Instruktioner til fysiske tilsyn
- Skabeloner til afgørelser.

#### **4.3.1.1 Skabelon for kontrolintervaller til skrivebordskontroller**

Skrivebordskontroller foretages i Affaldsdatasystemet, hvor det kontrolleres, om affaldsproducentens affaldsdata ser troværdige og realistiske ud. For at det kan vurderes, om affaldsdata er troværdige og realistiske, er det nødvendigt at kende de typiske affaldsmængder og -typer for sammenlignelige affaldsproducenter. Alt efter affaldsproducentens størrelse og branche kan affaldsmængderne og -typerne variere meget. Derfor kræver en skrivebordskontrol viden om de typiske affaldsmængder og -typer for affaldsproducenter i forskellige brancher og for forskellige virksomhedsstørrelser.

Til affaldstilsynets skrivebordskontrol skal der derfor udvikles en skabelon for kontrolintervaller. Skabelonen skal vise et interval for forventelige affaldsmængder og -typer for de affaldsproducenter, som er udtaget til skrivebordskontrol. Dermed kan en skrivebordskontrol gennemføres effektivt, da det således nemt kan vurderes, om affaldsdata er troværdige. Hvis



producentens affaldsmængder og -typer falder udenfor skabelonens intervaller, skal affaldsproducenten som udgangspunkt udtages til fysisk kontrolbesøg.

Skabelonen for kontrolintervaller kan udvikles ud fra det nuværende Affaldsdatasystem med mindre tilføjelser. I Affaldsdatasystemet er alle affaldsproducenter allerede inddelt i en række brancher, opgjort efter to-cifrede NACE-koder. I Affaldsdatasystemet opgøres affaldsproducenter yderligere på deres cvr-nummer og p-nummer. Dermed er det muligt at inddele producenterne i størrelsesgrupper, da cvr-nummer og p-nummer – ligesom i risikomodelen – kan kobles sammen med omsætning og antal ansatte.

Skabelonen for kontrolintervaller kan se ud som vist i tabellen nedenfor. Kontrolintervaller kan estimeres ud fra eksisterende data i Affaldsdatasystemet. I tabellen nedenfor er vist et eksempel på en afvigelse fra kontrolintervallet og en mængde, som ligger inden for kontrolintervallet.

**TABEL 10.** Eksempel på kontrolinterval

	Selskab	Brancher	Størrelse	Affaldstype 1	...	Affaldstype n	Forklaring
Selskabets registrerede affaldsmængder i ADS	X	E	x antal ansatte	10 tons	...	0 tons	Af denne række fremgår selskabets registrerede affaldsmængder og typer i ADS. Selskabet har indberettet 10 tons af affaldstype 1 og 0 tons af affaldstype n
Kontrolinterval for affaldsmængde	-	-	-	5-15 tons	...	5-10 tons	Af denne række fremgår de forventede affaldsmængder og -typer for selskab X. For sammenlignelige selskaber i samme branche og størrelse kan der forventes 5-15 tons af affaldstype 1 og 5-10 tons af affaldstype n.
Afvigelse	-	-	-	OK	...	Afvigelse fra kontrolinterval	Af denne række fremgår det, om der er afvigelser i forhold til forventede affaldsmængder og -typer. For affaldstype 1 er der ingen afvigelse, da de registrerede mængder ligger i det forventede interval. For affaldstype n er der en afvigelse. Der er registreret 0 tons af affaldstype n, men den forventede mængde er 5-10 tons. Dermed bør det vurderes, om selskab x skal have et fysisk kontrolbesøg – bl.a. ud fra scoren i risikomodelen.

Ligesom for udvikling af risikomodelen vil udvikling af skabelonen for kontrolintervaller kræve en selvstændig implementeringsopgave, hvor typiske affaldsmængder og -typer for forskellige størrelser af affaldsproducenter i forskellige brancher analyseres nærmere. Dette er beskrevet nærmere i afsnit 5.9 om system- og dataunderstøttelse.

#### 4.3.2 Instruktioner til fysiske kontroller

Ligesom med skabelonen for kontrolintervaller til brug ved skrivebordskontroller kan instruktioner til fysiske kontroller være med til at sikre kvaliteten og ensartetheden i kontrollerne. Instruktionerne til de fysiske kontroller kan assistere medarbejderne i affaldstilsynet med information om, hvad de skal kigge efter og kontrollere på det fysiske kontrolbesøg. Bestemte brancher eller typer af affaldsproducenter kan måske have særlige vanskeligheder ved fx at kildesortere og opbevare affaldet korrekt. Instruktionerne kan derfor vise særlige områder og forhold for bestemte typer af affaldsproducenter og brancher, som medarbejderne i affaldstilsynet skal være særligt opmærksomme på ved de fysiske kontroller. De fysiske kontrolbesøg kan dermed foretages hurtigt og med ensartet behandling for alle producenter. Instruktionerne til fysiske kontroller er inspireret af Fødevarestyrelsens fødevarekontrol, hvor der er et fast skema, som skal følges ved alle fødevarekontroller.

#### 4.3.3 Skabelon til afgørelse efter de fysiske kontrolbesøg

De fysiske kontrolbesøg skal følges op af afgørelser vedrørende fx kildesorteringen og opbevaringen af affaldet. For at sikre mindst mulig administration og papirarbejde i forbindelse med afgørelsen foreslår vi, at der udarbejdes skabeloner til afgørelserne efter de fysiske kontrolbesøg. Skabelonerne kan udformes, så de kan tages med ud til affaldsproducenten og udfyldes

på stedet – også gerne elektronisk. Dermed får affaldsproducenterne hurtigt en afgørelse, og der sikres mindst mulig administration for affaldstilsynet. Skabelonerne til afgørelse efter de fysiske kontrolbesøg er ligeledes inspireret af Fødevarerstyrelsens fødevarerkontrol, hvor en afgørelse uden anmærkninger blot kan afkrydses i et skema og udleveres sammen med en glad smiley. Ved anmærkninger skal en begrundelse gives, hvilket kræver en skriftlig opfølgning, som hurtigt kan foretages ud fra skemaet.

## **4.4 Incitamenter og sanktioner**

Som led i en samlet model for affaldstilsynet er det afgørende, at der er de rette incitamenter og sanktioner, som kan understøtte efterlevelsen af de regler, der er fastsat i affaldsbekendtgørelsen. En række incitamenter og sanktioner – særligt sanktioner – er fastsat i de gældende regler, men der kan også i affaldstilsynsmodellen indbygges incitamenter, der understøtter et effektivt og fokuseret tilsyn, samtidig med at virksomheder belønnes for at efterleve reglerne. Dette kan fx være i forbindelse med, at en virksomhed fredes fra kontrolbesøg i en periode, hvis der har været tidligere kontroller, der ikke har givet anledning til anmærkninger.

I det følgende er beskrevet en række af de incitamenter og sanktioner, som kunne overvejes i forbindelse med en fremtidig model for affaldstilsynet. Her skal det bemærkes, at der bør foretages en særskilt afvejning af incitamenter og sanktioner, som ligger uden for denne analyses opdrag af foretage.

### **Incitamenter**

#### **4.4.1 Fredning fra kontrolbesøg ved afgørelse uden anmærkning**

Når en affaldsproducerende virksomhed har modtaget et fysisk kontrolbesøg, hvor de modtager afgørelse uden anmærkninger, fredes den pågældende virksomhed fra fysiske kontrolbesøg i en længere periode. Perioden kan fastsættes til fx seks år. Det er samme periode, som selskaber bliver fredet fra Arbejdstilsynets kontrol, når ingen overtrædelser er konstateret.

På det fysiske kontrolbesøg kan det konstateres, hvorvidt virksomheden opfylder alle krav til affaldshåndtering. Hvis dette er tilfældet, må det vurderes, at der ikke er grund til at foretage et opfølgende fysisk kontrolbesøg.

Hvis virksomheden lever op til bestemmelserne i affaldsbekendtgørelsen og bekendtgørelsen om Affaldsdatasystemet, kan virksomheden efter tilsynsbesøget undgå at bruge tid og ressourcer på, at affaldstilsynet kommer på besøg igen inden for den nærmeste årrække. Virksomheden kan ligeledes fredes fra skrivebordskontroller i en kortere periode, da det må vurderes at have større effekt at fokusere skrivebordskontrollerne på andre affaldsproducenter.

#### **4.4.2 Fredning fra skrivebordskontroller ved korrekt data**

Det kan overvejes, at affaldsproducenter – som umiddelbart har indberettet korrekt i Affaldsdatasystemet og dermed til en vis grad kan formodes at håndtere affaldet korrekt – bliver fredet fra skrivebordskontroller. Det vil særligt være gældende for virksomheder med en lav score fra risikomodelen. Affaldstilsynet kan dermed rette fokus mod de affaldsproducenter, som umiddelbart er mere interessante i et miljøbeskyttelsesperspektiv.

### **Sanktioner**

#### **4.4.3 Administrative bøder ved gentagne overtrædelser**

En af de stærkeste sanktioner i forhold til overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 er muligheden for at blive straffet med bøde jf. Miljøbeskyttelsesloven § 110. Ved en bødestraf mærker virksomhederne en direkte økonomisk konsekvens af overtrædelserne.

#### 4.4.4 Skriftlig og mundtlig vejledning

Som supplement til incitamenterne og sanktionerne kan der som en del af affaldstilsynet gennemføres kampanjer, hvor der udsendes skriftlige vejledninger og pjecer om korrekt affaldshåndtering til virksomhederne. For mange virksomheder kan ukorrekt affaldshåndtering skyldes uvidenhed om reglerne. Skriftlige vejledninger og pjecer kan derfor informere virksomhederne om de gældende regler og give dem incitament til at overholde reglerne efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6.

Desuden kan der under og efter et fysisk kontrolbesøg vejledes både skriftligt og mundtligt om, hvordan virksomheden kan indføre korrekt affaldshåndtering. Det fysiske kontrolbesøg kan følges af et opfølgende fysisk kontrolbesøg. Vejledningen kan derfor give incitament til at rette op på de mangelfulde forhold vedrørende affaldshåndtering, inden det opfølgende kontrolbesøg.

#### 4.4.5 Transparens om regeloverholdelse

I forhold tilsynets incitament og sanktioner kunne et tiltag være at skabe mere åbenhed om virksomhedernes regeloverholdelse i forhold til reglerne, der er omfattet af affaldstilsynet.

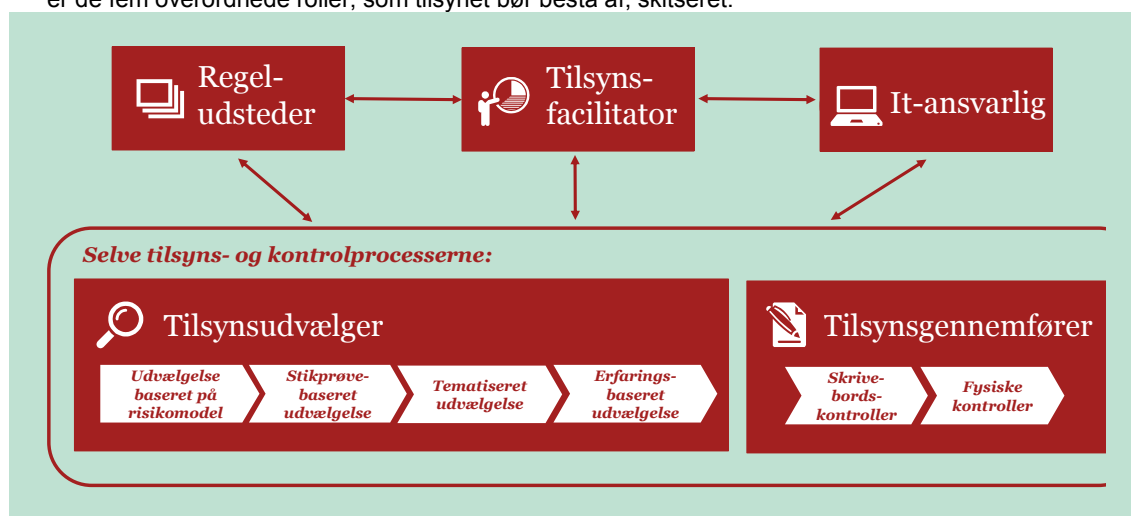
Som en del af en fremtidig affaldstilsynsmodel kunne der således skabes åbenhed om resultaterne af tilsynsbesøgene ved fx at lade en central myndighed offentliggøre det samlede resultat af tilsynene – både tilsyn uden og tilsyn med anmærkninger.

Det skal bemærkes, at virksomheder allerede i dag har mulighed for at opnå ISO 14001-certificering vedrørende miljøledelse og dermed vise over for omverdenen, at de overholder miljølovgivningen, herunder affaldsreglerne.

### 4.5 Tilsynets roller og ansvar

Nærværende afsnit indeholder en beskrivelse og vurdering af de roller, der bør være i affaldstilsynet, herunder ansvars- og opgavefordeling samt snitflader mellem de identificerede roller. Til brug for denne vurdering er der foretaget semi-strukturerede interviews med en række interessenter i relation til affaldstilsynet og indhentet erfaringer fra myndigheder, der har erfaring med risikobaserede tilsyn.

På baggrund af de indhentede erfaringer er der blevet identificeret fem roller i affaldstilsynet, som er hensigtsmæssige og vil være relevante at anvende i affaldstilsynet. I figuren herunder er de fem overordnede roller, som tilsynet bør bestå af, skitseret.



FIGUR 7. Oversigt over roller i affaldstilsynet

I de kommende underafsnit vil de fem roller i affaldstilsynet (regeludsteder, tilsynsfacilitator, it-ansvarlig, tilsynsudvælger samt tilsynsgennemfører) blive uddybet. I tabellen herunder er de fem roller i affaldstilsynet grupperet med opsummeringer af de dertilhørende ansvarsopgaver.

**TABEL 11.** Oversigt over roller og ansvarsfordeling i affaldstilsynet

Rolle	Ansvar
Regeludsteder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udstede regler og lovgivning</li> </ul>
Tilsynsfacilitator	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Understøtte tilsynets gennemførelse</li> <li>• Supportere og vejlede</li> <li>• Kravspecificere værktøjer</li> <li>• Eventuelt føre tilsyn med tilsynsgennemfører</li> </ul>
It-ansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stille programmer, software og databehandling til rådighed</li> <li>• Vedligeholde it-informationer</li> <li>• Udvikle værktøjer</li> <li>• Udtrække informationer</li> </ul>
Tilsynsudvælger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvælge virksomheder til kontrol på baggrund af risikomodell, stikprøver samt tematisk og erfaringsbaseret udvælgelse</li> </ul>
Tilsynsgennemfører	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udføre tilsyn i henhold til regeludsteders retningslinjer</li> <li>• Rapportere gennemførelse af kontrol</li> <li>• Rapportere identificerede uoverensstemmelser i datagrundlaget</li> <li>• vejlede ved overtrædelse af regler</li> </ul>

#### 4.5.1 Regeludsteder

Regeludsteder er myndigheden, der udarbejder lovgivning og regler for affaldstilsynet, herunder fastsætter tilsynets rammer og omfang. Jo mere præcist en regeludsteder definerer tilsynets rammer og omfang, desto mindre råderum er der til at fortolke reglerne. En tydelig definitions- og begrebsafklaring kan derfor være med til at sikre en mere ensartet forståelse af, hvad tilsynet indebærer. Indeværende analyse har bl.a. kunnet konstatere, at der i det nuværende affaldstilsyn er forskel på, hvordan forskellige kommuner tolker reglerne på affaldsområdet. Dette gælder fx kravet om kildesortering, jf. § 64 i affaldsbekendtgørelsen, i forhold til hvilken der ikke opleves en ensartet sortering på affaldsfraktioner på tværs af kommunegrænserne.

Omvendt vil en meget præcis fastsættelse af tilsynets rammer og omfang kunne pålægge en øget tilsynsbyrde, end den der gør sig gældende for nogle tilsynsgennemførende i det nuværende tilsyn. Dette vil fx være tilfældet, hvis det bliver fastsat, hvor mange tilsyn der skal gennemføres, og hvad disse tilsyn skal indeholde.

Der bør således foretages en afvejning af, i hvilket omfang regeludstederen skal fastsætte reglerne for affaldstilsynet. Den nuværende regulering på affaldsområdet giver de enkelte kommuner store muligheder for lokal selvbestemmelse. En strammere fastsættelse af lovgivningen for affaldstilsynet vil kunne sikre et mere ensartet tilsyn, men vil ligeledes influere på graden af kommunernes selvbestemmelse.

#### 4.5.2 Tilsynsfacilitator

Tilsynsfacilitator er en rolle, som p.t. ikke udfyldes i forbindelse med det nuværende affaldstilsyn. Det er dog vores anbefaling, at denne rolle etableres i forbindelse med et kommende nyt affaldstilsyn.

Tilsynsfacilitatorens opgave er at understøtte – og eventuelt sikre – tilsynsgennemførers processer med at udvælge og foretage de relevante kontroller og dermed udfører affaldstilsynet.

Som tidligere fremhævet i reviewet af det nuværende affaldstilsyn følges der i dag ikke systematisk op på, hvorvidt kommunerne gennemfører affaldstilsynet eller ej.

Som en del af understøttelsen af tilsynet bør tilsynsfacilitatoren også vejlede om, hvorledes reglerne kan efterleves. Den vejledende rolle kan være af forskellig karakter, men det kan fx være at producere udvalgte vejledninger om specifikke regler eller at modtage henvendelser med spørgsmål vedrørende tilsynet. Denne rolle minder om den sparring og rådgivning, som Miljøstyrelsens ressource-team tilbyder kommunerne i forbindelse med at omsætte Ressourcestrategiens målsætninger til lokale resultater. I udførelsen af denne rolle skal tilsynsfacilitatoren koordinere meget tæt med regeludsteder.

Derudover kan tilsynsfacilitatoren kravspecifisere de redskaber og værktøjer, som kan understøtte affaldstilsynet, fx data- og rapporteringsprogrammer. Når redskaber og værktøjer udvikles centralt, bliver de stillet til rådighed for alle kommuner. Dermed undgås det, at hver kommune udvikler deres egne lokale værktøjer, og dermed sikres et ensartet tilsyn.

Det kan diskuteres, hvorvidt tilsynsfacilitatoren ligefrem skal føre tilsyn med tilsynsgennemføreren. Dette sker ikke i dag, men det skal i den sammenhæng understreges, at Miljøstyrelsen i udgangspunktet ikke har pligt til at udføre et såkaldt overtilsyn med kommunernes udførelse af affaldstilsynet. Det, som taler for, er, at det giver tilsynsfacilitator meget konkrete og håndfaste værktøjer til at sikre tilsynets gennemførelse. Omvendt flytter det til en vis grad ansvaret fra tilsynsgennemfører til tilsynsfacilitator, hvilket skal overvejes særskilt i en ny fremtidig model for affaldstilsynet.

### **4.5.3 It-ansvarlig**

Tilsynets it-ansvarlige har ansvaret for at sikre tilsynets system- og dataunderstøttelse. Det indebærer ansvar for at sikre, at de anvendte registre og databaser i tilsynet samt programmer og databehandling stilles til rådighed for de, der skal gennemføre affaldstilsynet. Herudover har den it-ansvarlige til opgave at sikre, at informationer i de anvendte datasystemer vedligeholdes. Ét centralt datacenter som omdrejningspunkt for affaldstilsynet vil sikre en ensartet tilgang til tilsynsopgaven på tværs af kommunegrænserne. Endelig bør den it-ansvarlige have ansvar for at udvikle de understøttende rapporter, som kravspecifiseres af tilsynsfacilitatoren.

### **4.5.4 Tilsynsudvælger**

Selve tilsyns- og kontrolprocesserne er i det følgende delt op på to roller; tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører. Tilsynsudvælger har ansvaret for at udvælge de virksomheder, der skal udtages til kontrollerne.

Hovedprocesserne for tilsynsudvælgeren er udvælgelse på baggrund af henholdsvis risikomodellen, stikprøver, temaer og erfaringer. Her er særligt udvælgelsen på baggrund af risikomodellen og stikprøver en overvejende statistisk disciplin, mens den erfaringsbaserede udvælgelse i højere grad er en disciplin, der fordrer kendskab til specifikke virksomheder eller virksomhedstyper og deres affaldsmønstre.

I dag har kommunerne rollen som tilsynsudvælger. Hvor rollen som tilsynsudvælger placeres i fremtiden, bør foretages ud fra en vurdering af, hvorledes udvælgelsen vil blive udført i praksis, og hvilke kompetencer udvælgeren skal være i besiddelse af. Det skal også bemærkes, at rollen i princippet kan deles op, så dele af rollens opgaver placeres centralt, mens andre dele af tilsynsudvælgelsen placeres decentralt. Placering, herunder hensynet til kritisk masse og nødvendige kompetencer, behandles mere indgående i de følgende afsnit om tilsynets kompetencer og organisering.

### 4.5.5 Tilsynsgennemfører

Den næste del af tilsyns- og kontrolprocesserne vedrørende selve tilsynsgennemførelsen. Tilsynsgennemføreren er den eller de myndigheder, der udfører selve tilsynet. Det overordnede formål for tilsynsgennemføreren er at sikre, at de gældende regler på affaldsområdet overholdes. Gennemføreren har således til opgave at udføre tilsyn i henhold til de regler, som regeludstederen har fastsat.

Såfremt der registreres uoverensstemmelser med de gældende regler, har tilsynsgennemføreren til opgave at sikre, at forholdene bringes i orden, hvilket kan ske ved vejledning. I tilfælde af at der observeres uoverensstemmelser i datagrundlaget, har tilsynsgennemføreren ligeledes til opgave at indrapportere justeringerne, så det sikres, at indholdet i datagrundlaget er opdateret og pålideligt.

I den nuværende tilsynskonstruktion har kommunerne rollen som tilsynsgennemfører. Det er i indeværende analyse blevet fremhævet, at kommunerne generelt ikke anvender ressourcer på at udføre et opsøgende affaldstilsyn, til trods for at kommunerne er den tilsynsførende myndighed på området. En måde at imødekomme denne problematik på kunne være, at det blev pålagt tilsynsgennemføreren at dokumentere gennemførelsen af tilsyn.

Hvor rollen som tilsynsgennemfører placeres, bør besluttes ud fra en vurdering af, hvordan tilsynet vil blive udført i praksis, og hvilke kompetencer tilsynsgennemføreren skal være i besiddelse af. Dele af tilsynsgennemførelsen vil kunne være placeret centralt, mens andre dele vil kunne være placeret decentralt. Placering, herunder hensynet til kritisk masse og nødvendige kompetencer, behandles mere indgående i de følgende afsnit om tilsynets kompetencer og organisering.

## 4.6 Tilsynets kompetencer

For at kunne gennemføre et effektivt og kvalitativt tilsyn skal der være de nødvendige kompetencer til stede hos tilsynsmyndighederne. Disse kompetencer skal afspejle de roller, som tilsynet indeholder. Vi har identificeret fem hovedkompetencer, som vi mener, at tilsynet skal indeholde. Det drejer sig om følgende kompetencer:

- Affaldskompetence
- Juridisk kompetence
- It-kompetence
- Statistisk kompetence
- Styrings- og opfølgingskompetence.

Kompetencebehovet afhænger af, hvilke dele af tilsynsopgaven den pågældende medarbejder varetager. Der kan være delopgaver, som fx primært handler om it- og datahåndtering. Ligeledes vil der være forskelligt behov, afhængig af om opgaven alene er af administrativ karakter, eller om den også består i at gennemføre fysiske tilsyn. Med udgangspunkt i afsnittet om tilsynets roller og ansvar er der foretaget en overordnet vurdering af kompetencebehovet i de enkelte dele af tilsynet.

### 4.6.1 Affaldskompetence

Tilsynet kræver overordnet set en forståelse af og viden om korrekt affaldshåndtering. Der bør yderligere være en grundviden om, hvad der indgår i et affaldstilsyn på virksomheder, og hvordan et tilsyn gennemføres. Ligeledes er det nødvendigt, at tilsynet har viden om, hvad der indberettes af - og hvordan der arbejdes med - data i Affaldsdatasystemet.

Det vil tage tid at opbygge en dybere viden om affaldsområdet, og det kan i den forbindelse være en god ide at lære, hvordan det håndteres i praksis. Der kan være forskellige veje til at opbygge viden om affaldsområdet. Hvis der ikke er en forudgående grundviden, bør der igangsættes forløb, som omfatter gennemgang af affaldstyper og -afsætningsmuligheder.

Denne viden kan fx opbygges via deltagelse i kursusforløb samt via besøg og eventuelt praktik på sorterings- og affaldsbehandlingsanlæg. Hvis der er mulighed for det, kan det være en fordel med praktik på en genbrugsplads, hvor langt de fleste affaldstyper, der også frembringes på en virksomhed, håndteres. Praktikken på genbrugspladsen kan i nogle tilfælde tillige øge opmærksomheden på, hvornår en affaldsproducent er i tvivl om sorteringen eller forsøger at undgå at kildesortere. Gennem kontrol af det brændbare affald, kan der eksempelvis opnås en god grundviden om affaldstyper og -adfærd.

Et kendskab til afsætningskanaler er også relevant for at kunne udføre et kvalitativt tilsyn. Det er nødvendigt at opbygge en forståelse for mængder og kvalitet af de forskellige affalds-typer, så der ikke i vejledningen af den enkelte affaldsproducent lægges op til en sortering, der går ud over, hvad der må anses som passende.

Hvis affaldsproducenten ikke har fokus på at oplære de ansatte i korrekt sortering og opbevaring af affaldet, er der en risiko for, at værdien af affaldet forringes, hvilket kan medføre øgede omkostninger til bortskaffelsen af affaldet og reducerede muligheder for at genanvende ressourcerne. Ved tilsynet bør det derfor også drøftes, hvordan virksomhedens ansatte oplæres, hvorfor tilsynsmedarbejderen skal kunne give generel vejledning og i øvrigt henvise til affaldsaktører, der kan foretage den konkrete vejledning, fx affaldsindsamlere.

Tilsynserfaring i forhold til erhvervsaffaldet kan med fordel opbygges gennem deltagelse i det almindelige miljøtilsyn på virksomheder. Herved kan der opnås viden om brancher og om, hvor i deres produktion der kan forventes at opstå affaldsmængder, herunder til dels hvilke affaldstyper der kan forventes, og hvordan relevante dokumentationskrav, fx om bortskaffelse af affaldet, kan opfyldes. Ved tilsynet opnås tillige viden om, hvordan opbevaringsforhold og forureningsrisici kan kontrolleres.

#### **4.6.2 Juridisk kompetence**

Det er nødvendigt, at der i tilsynet er fortrolighed med det lovgrundlag, der regulerer erhvervsaffaldet, således at omfanget af tilsyns- og vejledningsopgaven er klar. Ligeledes er det nødvendigt, at tilsynet besidder en grundlæggende juridisk faglighed i forhold til forståelse af både de nuværende regler og udviklingen i regelsættet, der regulerer erhvervsaffaldet.

#### **4.6.3 It-kompetence**

For at kunne understøtte en effektiv opgaveløsning i forbindelse med forberedelse, rapportering og opsamling af erfaringer fra tilsynene er der en nødvendig opgave med at kunne levere dataunderstøttelse og -bearbejdning, som gør det nemt for indberetter at levere korrekte data. Der vil derfor være et vedvarende behov for kompetencer, der kan sikre, at systemer udvikles og tilpasses i takt med ændrede behov. Ligeledes vil der være et kompetencebehov i forhold til at udvikle rapporter, som kan stilles til rådighed for brugerne, og der skal i princippet løbende foretages analyser af, om data er korrekte, så fejl kan opfanges og rettes hurtigt.

It-kompetencerne relaterer sig særligt til Affaldsdatasystemet. Intentionen med Affaldsdatasystemet har fra start været at samle affaldsdata i et fælles system, og at systemet skal kunne bruges som støtte for tilsynet. For at Affaldsdatasystemet kan udvikles og løbende tilpasses til tilsynets behov, er det nødvendigt at være fortrolig med systemet. Den digitale forståelse og viden er uden tvivl meget varierende fra person til person, og dette kan medvirke til at Affaldsdatasystemet ikke anvendes optimalt i forberedelsen af tilsynet og kontrollen af affaldsdata.

Samtidig bør det sikres, at alle, der anvender Affaldsdatasystemet, tilbydes oplæring i grundlæggende anvendelse og kvalitetskontrol af de indberettede oplysninger samt analyser og udtræk med henblik på at sikre et effektivt og kvalitativt tilsyn. Det bør overvejes at etablere erfaringsgrupper på tværs af kommunerne for at styrke den fælles læring og give Miljøstyrelsen en direkte kanal til indsamling af input om behov for forbedringer samt test af effekten af

systemændringer eller tilsvarende. Dette vil også gøre det enklere for Miljøstyrelsen at stille krav til kvaliteten af kontrollen med de indberettede data og at teste tilsynsmodellerne og fokusområder i tilsynet, fx udvalgte affaldstyper, inden de iværksættes.

#### 4.6.4 Statistisk kompetence

Særligt i forhold til udvælgelsen af virksomheder er der behov for en statistisk kompetence. Dette gælder både i forhold til at sikre den rigtige udvælgelse af virksomheder via risikomodellen, stikprøver og den tematiserede udvælgelse. Her er det afgørende, at der er kompetencer i tilsynet, der kan bidrage til at sikre, at udvælgelsen er funderet i statistiske principper, der understøtter de mål og den strategi, der er fastsat for gennemførelsen af tilsynet.

#### 4.6.5 Styrings- og opfølgingskompetence

Endelig bør der være en kompetence i i tilsynet vedrørende styring og opfølgning. Styrings- og opfølgingskompetence er nok den bredeste kompetence i tilsynet, men den handler om at kunne sikre den overordnede sammenhæng i tilsynet og at skabe forståelse for de valg og prioriteringer, der foretages. Der skal således både mestres et overblik over de enkelte elementer og aktiviteter i tilsynet og være tilstrækkelig viden til at kunne stille de rigtige krav til tilsynet og identificere forbedringsmuligheder.

Ligeledes skal den faciliterende kompetence også kunne vejlede og sparre, når der opstår problemer og spørgsmål, samt kunne styre de processer, hvor der fx skal ske opsamling af erfaringer, skabes opbakning til udvælgelse af tilsynsmaer og tilsvarende.

#### 4.6.6 Rolle- og kompetencemix

Med udgangspunkt i kompetencebeskrivelsen kan der foretages en vurdering af sammenhængen mellem roller og kompetencer i affaldstilsynet. Denne sammenhæng er illustreret i nedenstående tabel.

**TABEL 12.** Kompetencer og roller i tilsynet

	Regeludsteder	Tilsynsfacilitator	It-ansvarlig	Tilsynsudvælger	Tilsynsgennemfører
<b>Affaldskompetence</b>	x	x	(x)	X	X
<b>Juridisk kompetence</b>	X	(x)		X	(x)
<b>It-kompetence</b>		(x)	X	X	(x)
<b>Statistisk kompetence</b>		(x)	(x)	X	
<b>Styrings- og opfølgingskompetence</b>	x	X		(x)	(x)

X = Vigtigste kompetence; x = Nødvendig kompetence; (x) = Sekundær kompetence

Affaldskompetencen bør være til stede hos alle rolleindehaverne i tilsynet. Denne kompetence bør dog være stærkest hos tilsynsgennemføreren, mens det kun bør være en sekundær kompetence hos den it-ansvarlige. For de øvrige roller vil affaldskompetence være en nødvendig kompetence.

Den juridiske kompetence er den vigtigste kompetence for regeludstederen. Ligeledes er det en nødvendig kompetence for tilsynsudvælgeren, da det er afgørende, at udvælgelsen af virksomhederne til kontrol også er solidt juridisk funderet. For tilsynsfacilitatoren og tilsynsgennemføreren er juridisk kompetence en sekundær kompetence, som dog også bør være til stede hos disse to rolleindehavere.

It-kompetencer er den vigtigste kompetence for den it-ansvarlige. Det er dog også en nødvendig kompetence for tilsynsudvælgeren, ligesom tilsynsfacilitatoren og tilsynsgennemføreren skal have en vis it-kompetence. It-kompetencen er vigtig for at kunne udføre databearbejdning og sikre udvikling af nye redskaber, som understøtter tilsynet.

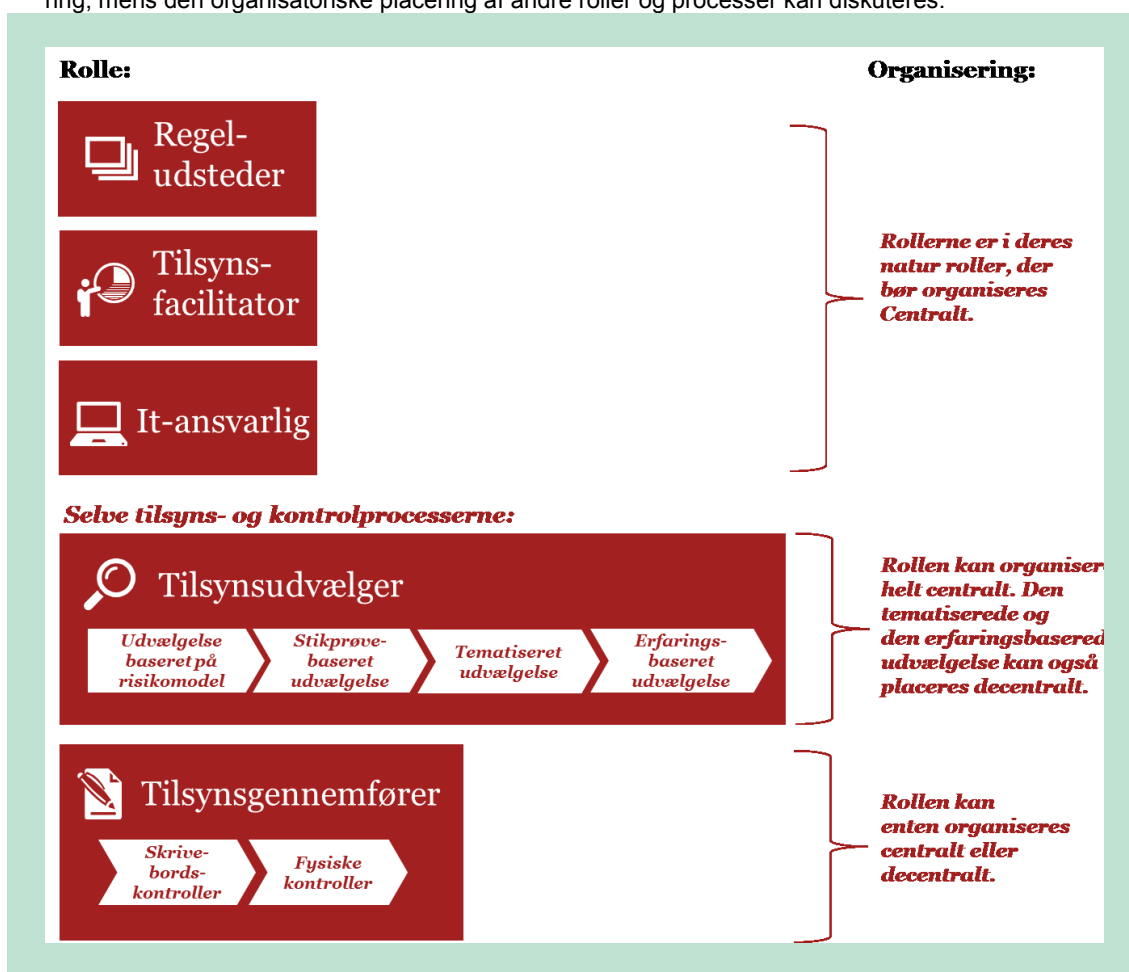


Der skal være en statistisk kompetence hos tilsynsudvælgeren. Denne statistiske kompetence skal også være til stede hos tilsynsfacilitatoren og den it-ansvarlig for at kunne forstå den udvælgelse, der ligger til grund for tilsynet og behovet for it-understøttelse af tilsynet. Endelig er det nødvendigt med den beskrevne styrings- og opfølgingskompetence. Denne kompetence er den vigtigste kompetence for tilsynsfacilitatoren, men også hos regeludstederen, tilsynsudvælgeren og tilsynsgennemføreren bør denne kompetence være til stede.

## 4.7 Tilsynets organisering

Indeværende afsnit indeholder en analyse af affaldstilsynets organisering. Analysen bygger på opstillingen af tilsynets roller samt en gennemgang af udvalgte kerneprocesser i tilsynet.

Nedenfor er givet et overblik over tilsynets roller samt udvalgte kerneprocesser. Som det ses nedenfor, kan der for nogle roller og processer peges entydigt på den mest optimale organisering, mens den organisatoriske placering af andre roller og processer kan diskuteres.



FIGUR 8. Organisering af roller og udvalgte kerneprocesser i affaldstilsynet

I det følgende vil organiseringen af de seks forskellige roller i affaldstilsynet blive gennemgået og diskuteret, herunder placering og organisatorisk opbygning. Ved placering af tilsyns- og kontrolprocesserne vil det blive belyst ud fra, hvorvidt processen placeres decentralt eller centralt. Ved decentral placering planlægges og ressourcesættes tilsynsaktiviteten lokalt, mens der ved central placering er én aktør, der håndterer opgaven og refererer direkte til en statslig myndighed. Som det fremgår af figuren oven for, er der nogle roller, der med fordel organiseres centralt. Rollerne som regeludsteder, tilsynsfacilitator, it-ansvarlig og tilsynsudvælger vil have nogle afhængigheder og snitflader, hvorfor de med fordel kan være placeret samme sted. Den geografiske placering ved en central organisering vil dog ikke blive behandlet i nærværende analyse.

#### 4.7.1 Organisering i forhold til regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig

Rollerne som regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig er roller, der bør organiseres hos en central myndighed.

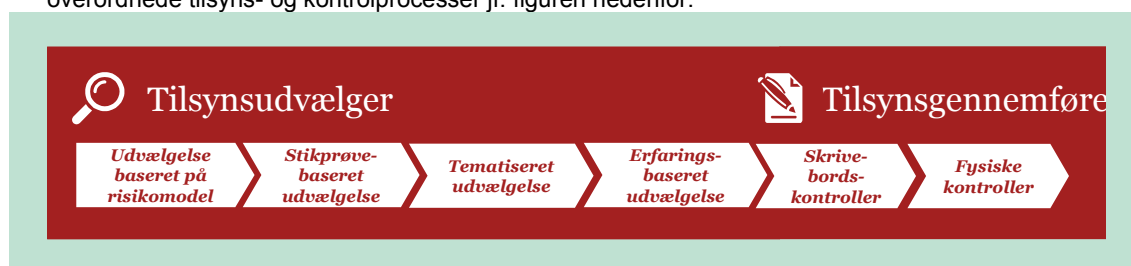
Regeludstedelsen vedrørende affaldsreglerne er i dag primært placeret hos Miljøstyrelsen og til en vis grad i Energistyrelsen, og analysen har ikke vurderet placeringen af regeludstedelsen myndighederne i mellem.

Rollen som it-ansvarlig er i dag placeret hos Miljøstyrelsen, der har ansvaret for Affaldsdata-systemet. Rollen er ligesom regeludsteder-rolle en rolle, der er central i sin natur, da drift, vedligeholdelse og systemudvikling bør være forankret hos en central myndighed.

Tilsynsfacilitator-rolle eksisterer i dag ikke i den form, som er beskrevet i indeværende analyse, og skal derfor organiseres. Da rollens opgave er at understøtte det samlede tilsyn i kommunerne, bør den placeres hos en central myndighed. Rollen har betydelige snitflader til regeludsteder-rolle og rolle vedrørende it, hvorfor disse roller bør holdes hos den samme myndighed.

#### 4.7.2 Organisering i forhold til tilsynsudvælger, tilsynsgennemfører og udvalgte kerneprocesser

I forhold til rollerne som tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører, så indebærer disse roller seks overordnede tilsyns- og kontrolprocesser jf. figuren nedenfor.



FIGUR 9. De seks overordnede tilsyns- og kontrolprocesser

I det følgende vil organiseringen af de seks overordnede tilsyns- og kontrolprocesser blive gennemgået enkeltvis. Placeringen af tilsyns- og kontrolprocesserne vil blive belyst ud fra, hvorvidt processen placeres centralt – det vil sige hos en statslig aktør – eller lokalt i kommunerne.

Teoretisk set kunne tilsyns- og kontrolprocesserne også placeres ved en tredje aktør, fx ved en uafhængig enhed eller regionalt. En sådan model ville dog indeholde en række snitflader til både staten og kommunerne. Disse snitflader ville fx være i forhold til statens rolle som lovgiver og regeludsteder og kommunernes nuværende myndighedsopgave med at føre tilsyn med virksomheder, der er omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Dermed ville en sådan

affaldstilsynsmodel med en tredje aktør medføre yderligere koordinationspunkter mellem den tredje aktør, kommunerne og staten. Opdelingen i henholdsvis central og decentral placering af tilsyns- og kontrolprocesserne vil således være med til at holde antallet af koordinationspunkter nede.

Placeringen af de seks tilsyns- og kontrolprocesser er ikke nødvendigvis indbyrdes afhængig, og de behøver således ikke være placeret ved samme aktør. Gennemgangen afsluttes med en opsummering, hvor fordele og ulemper ved placeringen af tilsyns- og kontrolprocesserne fremhæves.

### **4.7.3 Organisering af udvælgelsen baseret på risikomodelen**

Risikomodelen rangordner de virksomheder, der skal udtages til kontrol, ud fra fastsatte kriterier. Udarbejdelse af en risikomodel for de virksomheder, der er omfattet af affaldstilsynet, vil i udgangspunktet kunne foretages både centralt og decentralt. Det er dog umiddelbart vurderingen, at risikomodelen bør udarbejdes fra centralt hold af hensyn til at sikre den mest effektive ressourceanvendelse i affaldstilsynsmodellen.

Udarbejdelse af scoringslisten er en generisk opgave, der foretages ud fra fastsatte principper ved brug af særligt Affaldsdatasystemet. Denne opgave kræver umiddelbart ikke lokalkendskab til virksomhederne, men alene kendskab til og fortrolighed med parametrene i risikomodelen og kompetencer i forhold til de understøttende systemer. Udarbejdelsen af scoringslisten for den enkelte kommune vil således være en ensartet opgave uden behov for lokalkendskab, og den kan derfor med fordel placeres centralt af hensyn til stordrift i opgaveløsningen. Udarbejdes risikomodelen centralt, vil det sikre en ensartet udvælgelse af virksomhederne på tværs af landet.

Hvis en risikomodel udarbejdes decentralt, kan det medføre, at risikomodelerne varierer, afhængig af hvordan og af hvem modellen udtrækkes. Ved en decentral risikomodel vil der være plads til at vægte parametre, fx branche og affaldsfraktion, forskelligt, hvilket stiller krav til tilsynsmedarbejderens kompetencer, for at tilsynet bliver ensartet. Nogle af de udfordringer der er, ved at risikomodelen udarbejdes decentralt, vil kunne imødekommes ved at udarbejde en vejledning til, hvordan risikomodelen skal laves. Ensartede risikomodeller vil derfor kræve, at en generel vejledning er meget detaljeret.

Selv ved en grundig og udførlig vejledning er sandsynligheden for fejl større ved decentral end ved central udarbejdelse af risikomodelen, ligesom skøn heller ikke vil blive foretaget på et konsistent grundlag. Den geografiske placering af virksomhederne kan derfor i sidste ende blive afgørende for, hvilken score virksomhederne får, afhængig af hvordan den decentrale tilsynsmyndighed har udarbejdet risikomodelen. I tilfælde af fejl i en centralt udarbejdet risikomodel vil disse være gennemgående på tværs af landet, og alle virksomheder, der er omfattet af tilsynet, vil som udgangspunkt blive behandlet ens.

#### *Særligt om central eller decentral scoringsliste*

Hvis risikomodelen udarbejdes centralt, rejser det en ny problemstilling i forhold til den scoringsliste, der udarbejdes til at gennemføre affaldstilsynet. Hvis risikomodelen udarbejdes centralt, skal det overvejes, om der skal udarbejdes en samlet national scoringsliste, uafhængig af virksomhedernes geografiske placering, eller om der skal udarbejdes en scoringsliste for virksomhederne i de enkelte kommuner, som fremhævet tidligere.

En national scoringsliste med udgangspunkt i kriterier som fx størrelse, genanvendelse og mængde af farligt affald vil sikre, at der føres kontrol med de virksomheder, der scorer højest på de parametre, som risikomodelen tager udgangspunkt i. Kategoriseringen af virksomhederne vil således ikke afhænge af geografi, men udelukkende af de virksomheder, som scoringslisten finder det mest hensigtsmæssigt at føre kontrol med. Ved at anvende en national –

frem for en lokal – scoringsliste opnår man derfor størst positiv miljømæssig effekt og det mest omkostningseffektive affaldstilsyn, og sikrer samtidig lige konkurrencevilkår mellem kommunerne for sammenlignelige virksomheder. Omvendt tager en national liste ikke hensyn til geografisk placering, og derfor risikeres det, at virksomhederne, der ligger på den øverste del af scoringslisten og dermed vil blive kontrolleret, ligger i de samme områder og kommuner. Således kan der forekomme en skævvridning, i forhold til hvor mange kontroller der udføres forskellige steder i landet. I nogle kommuner risikerer man, at der ikke vil skulle udføres nogen eller vil skulle udføres meget få kontroller, mens andre kommuner risikerer at få udført uforholdsmæssigt mange kontroller. En model med en national scoringsliste vil derfor stille krav til tilsynets ressourcefordeling, da det vil være nødvendigt løbende at justere tilsynsressourcerne, afhængigt af hvor kontrollerne skal udføres. Dette taler for, at der ved en national scoringsliste ligeledes bør være en central styring af aktørerne, der skal udføre kontrollerne.

En lokal scoringsliste vil derimod kunne sikre, at der vil blive udført kontroller i alle kommuner. Antallet af kontroller, der vil blive gennemført i de enkelte kommuner, kunne fx være forholdsmæssigt vægтет, afhængig af antal virksomheder i kommuner, indbyggertal eller tilsynskapacitet. Ulempen ved denne model er, at virksomheder, der scorer højt i en kommune, og derfor udtages til kontrol, ikke nødvendigvis ville blive udtaget til et kontroltilsyn i en anden kommune med flere højtscorerende virksomheder.

#### **4.7.4 Organisering af den stikprøvebaserede udvælgelse**

I udgangspunktet er det underordnet, hvor tilsynsforpligtelsen placeres i forhold til den myndighed, der udvælger de virksomheder, der skal kontrolleres ved stikprøve. Dette skyldes, at kontroludtagelsen foregår ved tilfældig udvælgelse. Således kan alle virksomheder, der er omfattet af affaldstilsynet, risikere at blive udtaget til kontrol. I forhold til udtagelsen af stikprøver er det dog igen en generisk opgave, som kan foretages uafhængigt af fysisk placering. Opgaven kan derfor med fordel placeres centralt, da den kan udføres i forbindelse med udarbejdelse af risikomodelen. Her vil der igen være stordriftsfordele ved en central placering af udtagelsen af stikprøver, ligesom en central placering vil sikre, at udtagelsen af stikprøver foretages efter ensartede statistiske principper.

I forhold udvælgelsen af stikprøver skal det bemærkes, at her gælder samme problematik, som er belyst ovenfor, ved henholdsvis en national og en lokal scoringsliste. Hvis den tilfældige udvælgelse af kontroller sker blandt alle virksomheder, der er omfattet af affaldstilsynet, kan det i teorien forekomme, at de udtrukne virksomheder er placeret samme sted. Det stiller derfor krav til tilsynets ressourcefordeling.

#### **4.7.5 Organisering af den tematiserede udvælgelse**

Kontroludvælgelse via tematiseret udvælgelse kan sikre, at affaldstilsynet kan fokusere på udvalgte temaer. Det kunne fx være i forhold til udvalgte affaldstyper eller brancher. I forbindelse med tematiserede kontroludvælgelse skal der foretages et vigtigt valg i affaldstilsynsmodellen.

En central udvælgelse af temaer vil sikre, at der kan gennemføres nationale, generelle og ensartede tematiserede kampagner på tværs af landet, rettet mod fx specifikke nationale temaer. Hvis der er affaldsfraktioner eller brancher, hvor der ønskes en national indsats i forhold til fx at fremme genanvendelsen inden for disse fraktioner eller brancher, vil en central udvælgelse af temaer kunne understøtte dette.

Omvendt vil en decentral udvælgelse af temaer give plads til, at affaldstilsynsmodellen kan fokuseres mod lokale problemstillinger. Dette kan være i forhold til forskelle i kommunernes erhvervsstruktur, hvor nogle kommuner kan have et ønske om at gennemføre kampagner rettet mod brancher, der er særligt repræsenteret i deres område. Ligeledes kan det være i forhold til affaldstyper, hvor de enkelte kommuner fx kan ønske at fremme genanvendelsen af udvalgte affaldstyper i deres kommune.

#### **4.7.6 Organisering af den erfaringsbaserede udvælgelse**

Endelig kan udvælgelsen af virksomheder til kontrol være erfaringsbaseret. Dette kan være i forhold til klager eller henvendelser fra borgere, men det kan også være på baggrund af erfaringsbaseret viden om virksomhederne i den enkelte kommune. Den erfaringsbaserede udvælgelse kan ske enten fra en central funktion eller decentralt, men vil formentlig være vanskeligere at gennemføre fra centralt hold.

Den decentrale, lokale udvælgelse har den fordel, at den kan drage nytte af den allerede eksisterende affaldsviden i forhold til virksomhederne i kommunen, ligesom klager og borgerhenvendelser typisk vil ske til de kommunale myndigheder. Ligeledes giver en lokal erfaringsbaseret udvælgelse en vis fleksibilitet til at justere den samlede kontrolindsats, hvis der – særligt i en implementeringsfase – er enkelte kommuner, hvor risikomodelen ikke rammer helt præcist i forhold til den optimale udvælgelse af virksomheder.

En central erfaringsbaseret udvælgelse kræver, at der blandt de centrale udvælgere er et vist lokalkendskab. Dette kan fx opnås gennem dialog med de kontrollanter, der foretager de fysiske kontroller. Ligeledes kræver en central erfaringsbaseret udvælgelse en koordination med de enkelte kommuner i forhold til at inddrage klager og henvendelser fra borgerne og omsætte disse til input til den samlede udvælgelsesstrategi. En central erfaringsbaseret udvælgelse vil primært være relevant, hvis de fleste øvrige elementer af affaldstilsynsmodellen også placeres centralt.

#### **4.7.7 Organisering af skrivebordskontrollerne**

Skrivebordskontrollerne kan placeres både centralt og decentralt. Placeres tilsynsforpligtelsen for skrivebordskontrollen centralt, vil det sikre national ensartethed for de virksomheder, der er omfattet af affaldstilsynet. De samme aktører vil udføre skrivebordskontrollen, uafhængigt af hvor en virksomhed, der er udtaget til skrivebordskontrol, er placeret. Herudover vil en centralt placeret skrivebordskontrol give de udførende aktører træning i at kigge på virksomheder og brancher, da alle skrivebordskontroller udføres samme sted. Ved at samle kompetencerne, der skal udføre skrivebordskontrollerne, gives der mulighed for at foretage en arbejdsdeling og dermed øge specialiseringen inden for fx specifikke brancher. Omvendt kan det dog forventes, at centralt placerede medarbejderne til at udføre skrivebordskontrollerne vil medvirke til, at miljøkompetencerne i kommunerne udhules.

Decentralt placerede skrivebordskontroller vil kunne drage nytte af det lokalkendskab, som tilsynsmyndigheden ville have. En decentral placering af skrivebordskontrollerne kan dog gøre det vanskeligt at opnå den kritiske masse, målt i fx kompetencer eller virksomheder, der kan sikre et tilstrækkeligt tilsyn.

#### **4.7.8 Organisering af de fysiske kontroller**

De fysiske kontroller kan ligeledes placeres enten centralt eller decentralt. Med centralt menes her, at kontrolmedarbejderne har ophæng hos en central myndighed, men at de samtidig er placeret fysisk på lokale lokationer.

En centralt placeret fysisk kontrolinstans vil således skulle have et regionalt geografisk ophæng. For eksempel er Arbejdstilsynets tilsyn opdelt i tre tilsynscentre. Det første er Tilsynscenter Øst, indeholdende Hovedstaden, det øvrige Sjælland samt Lolland, Falster og Born-

holm. Hertil kommer Tilsynscenter Syd, indeholdende Fyn og Syddjylland, samt Tilsynscenter Nord, der omfatter Nord- og Midtjylland. En tilsvarende model kunne tænkes, hvis de fysiske kontroller placeres centralt. Selvom der er et regionalt ophæng, vil kontrollanterne kunne fungere som udekørende kontrollanter og dermed køre ud på tilsynsbesøg fra hjemadressen. En sådan model vil dog give et vist element af fjernledelse, og der er risiko for, at der ikke kan opnås synergieffekter på de regionale centre, hvis tilsynet alt i alt normeres for småt. Geografien og størrelsen af affaldstilsynet kan derfor tale imod et centralt ophæng i forhold til de fysiske kontroller.

Omvendt vil en central tilsynsmyndighed i forhold til ressourceanvendelsen have mulighed for smidigt at allokere ressourceanvendelsen til de områder, hvor behovet for fysiske kontroller er størst. Er der geografiske områder, hvor erhvervsstrukturen og affaldstyperne tilsiger et større fysisk tilsynsbehov, vil der med et centralt ophæng af de fysiske kontrollanter være større mulighed for at dirigere ressourcer mod disse områder. Det samme gør sig gældende i forhold til de elementer af kampagner, der tilsiger fysiske kontroller. Her vil det med en centralt baseret kampagneudvælgelse i højere grad være muligt at allokere kontrolressourcer til geografiske områder, der tilsiger en større fysisk kontrolaktivitet.

En decentral placering af den fysiske kontrol vil, som også fremhævet ved skrivebordskontrollen, kunne drage nytte af lokalkendskab samt opnå synergipotentialer ved at være placeret sammen med kommunernes øvrige miljøtilsyn. På nuværende tidspunkt har flere kommuner allerede placeret tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 samme sted som tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. For at kunne imødekomme tidligere fremført kritik vil det dog være nødvendigt, at der i den daglige opgaveløsning sker en tydelig skelnen mellem, hvorvidt der gennemføres miljøtilsyn eller affaldstilsyn efter kapitel 6 i miljøbeskyttelsesloven.

Hvor det ved decentral skrivebordskontrol blev påpeget, at det kunne være vanskeligt at opnå tilstrækkelig kritisk masse, forventes det dog ikke at gøre sig gældende i samme grad ved gennemførelse af de fysiske kontroller. Det skyldes, at indholdet af den fysiske kontrol ikke vurderes at være af kompliceret karakter, hvorfor man ikke i lige så høj grad er afhængig af kritisk masse.

Tabellen nedenfor opsummerer overvejelserne vedrørende placeringen af tilsyns- og kontrolprocesserne.

**TABEL 13.** Opsummering vedrørende placering af tilsyns- og kontrolprocesser

Tilsyns- og kontrolproces	Optimal placering (central/decentral)		Fordele ved central placering	Fordele ved decentral placering	Bemærkninger
	C	D			
<b>Udvælgelse ved risikomodell</b>	X		Mulighed for stor-driftsfordele ved udarbejdelse og vedligeholdelse af risikomodellen. Der vil ske udvælgelse ud fra ensarterede kriterier.	-	En national scoringsliste giver behov for at allokere ressourcer til tilsyn i de kommuner, der har flest virksomheder i toppen af listen. En lokal scoringsliste vil omvendt kunne understøtte et mere jævnt ressourceforbrug i forhold til de enkelte kommuner.
<b>Udvælgelse ved stikprøve</b>	X		Mulighed for stor-driftsfordele ved udarbejdelse og vedligeholdelse af stikprøverne. Der vil ske udvælgelse ud fra ensarterede krite-	-	-

Tilsyns- og kontrolproces	Optimal placering (central/decentral)		Fordele ved central placering	Fordele ved decentral placering	Bemærkninger
	C	D			
			rier.		
<b>Tematiseret udvælgelse</b>	X	X	Kan understøtte nationale, generelle og ensartede kampagner på tværs af landet og rettet mod specifikke nationale temaer, fx brancher eller affaldstyper.	Kan understøtte lokale kampagner rettet mod specifikke lokale brancher eller affaldstyper med lokalt fokus.	Nationale kampagner kan give behov for at allokere ressourcer til tilsynet forskelligt i forhold til de enkelte kommuner.
<b>Erfaringsbaseret udvælgelse</b>	(X)	X	Vil primært være relevant, hvis de fleste øvrige elementer af affaldstilsynsmodellen også placeres centralt.	Mulighed for at drage nytte af lokalt eksisterende affaldsviden i forhold til virksomhederne i kommunen. Mulighed for at justere den samlede kontrolindsats, hvis risikomodellen rammer upræcist for den enkelte kommune.	En central placering kræver koordination med de enkelte kommuner i forhold til at inddrage klager og henvendelser fra borgerne og omsætte disse til input til den samlede udvælgelsesstrategi.
<b>Skrivebordskontroller</b>	X	X	Mulighed for stor driftsfordele og specialisering	Synergieffekter med kommunens øvrige miljøtilsyn og inddragelse af lokalkendskab.	-
<b>Fysiske kontroller</b>	X	X	Mulighed for effektivt at allokere ressourcer anvendelsen mod områder med udvalgte virksomheder eller affaldstyper.	Kan ske med udgangspunkt i det øvrige lokale miljøtilsyn.	Den centrale model vil have et centralt op-hæng, men kræver stadig en lokalt baseret struktur, fx gennem et regionaliseret tilsyn med udkørende kontrollanter.

#### 4.7.9 Modeller for organisering af tilsyns- og kontrolprocesserne i affaldstilsynet

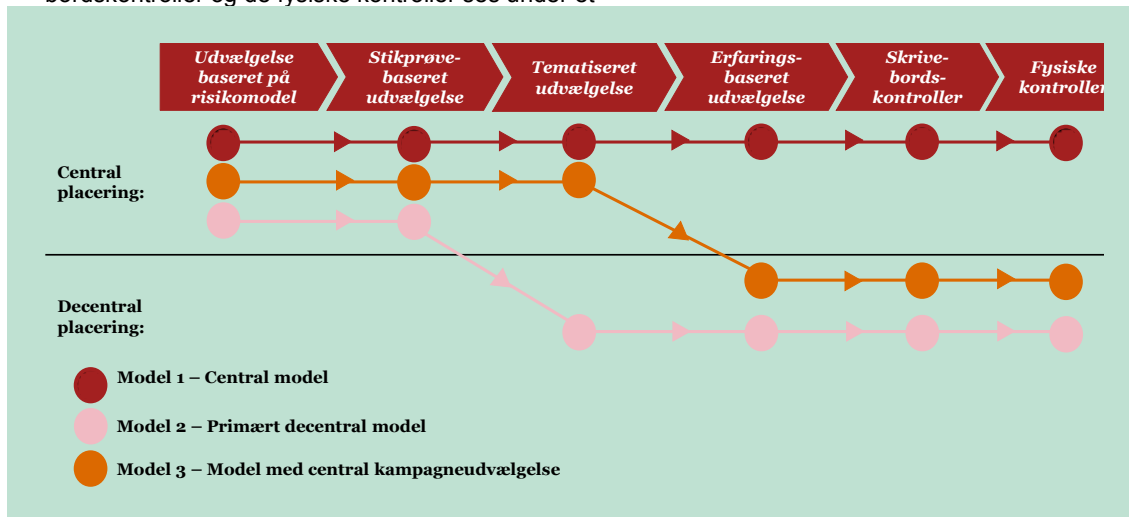
I de følgende afsnit gennemgås tre modeller for organisering af tilsyns- og kontrolprocesserne i affaldstilsynet. Tilsynsopgaverne for regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig er ikke indeholdt i modellerne, idet disse alle forudsættes placeret i staten, uanset hvor den øvrige del af tilsynsopgaven placeres.

Da der ved fire af de seks tilsyns- og kontrolprocesser er to udfaldsrum for, hvor processen kan være placeret – centralt eller decentralt – vil der teoretisk set kunne være 16 kombinationer for tilsynets organisering. Flere af disse vil dog ikke være hensigtsmæssige, og i det følgende skitseres tre udvalgte modeller for affaldstilsynets organisering.

De tre skitserede modeller tager udgangspunkt i, at processerne vedrørende erfaringsbaseret udvælgelse, skrivebordskontroller og de fysiske kontroller søges placeret som en samlet blok, da det er vurderingen, at der er en vis interaktion og sammenhæng imellem netop disse tre tilsyns- og kontrolprocesser. Den erfaringsbaserede udvælgelse giver netop mulighed for at justere og målrette tilsynet specifikt og skabe den præcise og ønskede sammenhæng til de enkelte kontroller. Ligeledes kan det ses som en samlet kontrolopgave at foretage skrivebordskontrollerne og de fysiske kontroller, herunder den præcise fordeling af kontroller samt planlægningen af disse. En sammenhængende blok af processer vedrørende erfaringsbaseret udvælgelse, skrivebordskontroller og fysiske kontroller giver således god mulighed for at ressourceplanlægge og allokere ressourcer, særligt i forhold til kontrolprocesserne.



**FIGUR 10.** Tilsyns- og kontrolprocesserne, hvor den erfaringsbaserede udvælgelse, skrivebordskontroller og de fysiske kontroller ses under ét



**FIGUR 11.** Tre modeller for udvælgelse, gennemførelse og organisering af affaldstilsynet

### Model 1 – Central model for organisering af affaldstilsynet

I model 1 placeres alle tilsyns- og kontrolprocesserne i en central statslig myndighed. Modellen har den fordel, at der kan etableres en samlet og enstregnet affaldstilsynsmodel, der er placeret i én enhed. Hele udvælgelsen af kontroller foretages fra ét sted, og der kan således foretages en samlet prioritering af tilsynsindsatsen. Dermed kan ressourcerne allokeres smidigt til de brancher og affaldstyper, som er mest interessante i forhold til et genanvendelsesperspektiv.

Modellen har omvendt den ulempe, at kommunernes øvrige miljøtilsyn udhules, og at der introduceres en ny snitflade til det kommunale tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Ligeledes vanskeliggøres modellen af, der stadig skal være en regional fysisk placering af de tilsynsressourcer, der skal gennemføre de fysiske kontroller. Med den forventede størrelse af affaldstilsynet kan det blive vanskeligt at skabe en robust fysisk regional organisering af tilsynsressourcerne.

### Model 2 – Primært decentral organisering af affaldstilsynet

I model 2 organiseres affaldstilsynet primært decentralt. Der vil stadig ske en central understøttelse i forhold til udvælgelsen baseret på risikomodelen og på stikprøver, men de øvrige tilsynsaktiviteter foregår nu decentralt. Kommunerne kan samtidig nu vælge at gennemføre lokale kampagner i forhold til lokale prioriteringer vedrørende affaldstilsynet.

Model 2 har den fordel, at den bevarer det nuværende miljøtilsyn samlet i kommunerne. Ligeledes har modellen den fordel, at organiseringen af de fysiske kontroller nu placeres fysisk i forhold til de virksomheder, der er omfattet af tilsynet i de enkelte kommuner. Derudover har modellen den fordel, at den giver den enkelte kommune en vis fleksibilitet til at justere kontrolindsatsen i forhold til en optimal kombination af centralt fastsatte kontroller og en lokal erfaringsbaseret kontroludvælgelse. Endelig vil det være en fordel for den enkelte kommune, at den kan gennemføre lokale kampagner gennem en tematiseret udvælgelse.



Det taler imod model 2, at udvælgelsen af kontroller kan betyde forskellig ressourceindsats forbundet med at gennemføre kontrollerne i kommunerne. Hvis der således laves en central liste baseret på risikomodelen, vil dette give et uens ressourcetræk på tværs af kommunerne. Kommunerne kan dermed blive ramt uens af en scoringsbaseret udvælgelsesmodel, og det vil i denne model være vanskeligere at re-allokere ressourcer i forhold til de kommuner, hvor risikomodelen tilsiger, at tilsynsindsatsen bør være størst. Endelig fratager model 2 staten muligheden for at gennemføre tværgående nationale kampagner rettet mod udvalgte brancher eller affaldstyper på baggrund af en tematiseret udvælgelse.

### **Model 3 – Model med central kampagneudvælgelse**

Den tredje model for organisering af affaldstilsynet er en model med mulighed for central kampagneudvælgelse. I denne model sker udvælgelsen i forhold til risikomodel, stikprøve og kampagner centralt, mens de øvrige aktiviteter i affaldstilsynet sker decentralt.

Modellen har en række af de samme fordele og ulemper som model 2. Den store forskel i forhold til model 2 er dog, at der nu er mulighed for at gennemføre nationale kampagner rettet mod udvalgte brancher eller affaldstyper på baggrund af en tematiseret udvælgelse. Omvendt hindrer model 3 de lokale muligheder for at gennemføre specifikke lokale kampagner.

I model 3 skal det bemærkes, at der stadig er en vis fleksibilitet lokalt i forhold til at sammensætte kontrolindsatsen. Denne fleksibilitet er dog reduceret i forhold til model 2, da en del af ressourceallokeringen nu bindes op på centralt fastsatte tematiserede kampagner. Ligeledes skal det bemærkes, at problemstillingen med at allokere ressourcer til de geografiske områder, hvor behovet for tilsyn er størst, nu forstærkes i forhold til model 2. Dette skyldes, at en central kampagneudvælgelse forstærker behovet for en uens ressourceallokering på tværs af kommunerne i forhold til affaldstilsynet, men at denne ressourceallokering vanskeliggøres, da kontrolressourcerne er placeres lokalt.

Nedenstående tabel opsummerer fordele og ulemper ved de tre skitserede modeller for organisering af affaldstilsynet

**TABEL 14.** Opsummering af de tre modeller for organisering af affaldstilsynet

Modeller	Fordele	Ulemper
<b>Model 1 – Central model for organisering af affaldstilsynet</b>	<p>Samlet og enstrengt affaldstilsynsmodel placeres i en samlet enhed.</p> <p>Ressourcer kan allokere smidigt til de brancher og affaldstyper, som er mest interessante i forhold til en risikobaseret risikomodel.</p>	<p>De enkelte kommuners miljøtilsyn udhules.</p> <p>Der introduceres en ny snitflade til det kommunale tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.</p> <p>Modellen kan være vanskelig at gennemføre i forhold til de fysiske kontroller.</p>
<b>Model 2 – Primært decentral organisering af affaldstilsynet</b>	<p>Kommunerne kan foretage lokale prioriteringer vedrørende tematiserede kampagner</p> <p>Det nuværende miljøtilsyn bevares samlet i kommunerne.</p> <p>Giver den enkelte kommune en vis fleksibilitet i forhold til at sammensætte kontrolindsatsen.</p>	<p>Modellen hindrer tværgående nationale tematiserede kampagner rettet mod udvalgte brancher eller affaldstyper.</p> <p>Det er vanskeligt at allokere ressourcer til de geografiske områder, hvor behovet for tilsyn er størst.</p>
<b>Model 3 – Model med central kampagneudvælgelse</b>	<p>Der kan udvælges årlige tilsynstemaer og suppleres med nationale kampagner rettet mod udvalgte brancher eller affaldstyper.</p> <p>Det nuværende miljøtilsyn bevares samlet i kommunerne.</p> <p>Der er stadig en vis lokal fleksibilitet i forhold til at sammensætte kontrolindsatsen.</p>	<p>De lokale muligheder for at gennemføre specifikke lokale tematiserede kampagner hindres.</p> <p>Der er vanskeligere at allokere ressourcer til de geografiske områder, hvor behovet for tilsyn er størst.</p>

## 4.8 Tilsynets ressourcer

Med udgangspunkt i afsnittene om tilsynets organisering og kontrolprocesser undersøges det, hvilke behov der vil være for ressourceallokering til tilsynsopgaven. Der foretages en overordnet vurdering af, hvordan ressourcerne bør fordeles, således at alle aktiviteter i tilsynet vil kunne udføres kompetent og effektivt. Ressourcer til opbygningen af de nødvendige tilsynskompetencer er ikke vurderet, idet disse forudsættes at være en grundfaktor for overhovedet at kunne løse tilsynsopgaven og dermed skal håndteres i andet regi.

Formålet med afsnittet er således at beskrive, hvilke ressourcer affaldstilsynsmodellen vil kræve, og sammenhængen mellem antallet af kontroller og dimensioneringen af tilsynet. Ressource-skønnene er generelle, og det er som udgangspunkt ikke vurderet, hvor stor en ressource-besparelse, der vil være ved at placere opgaverne henholdsvis centralt og decentralt. Det er antagelsen, at behovet vil kunne dækkes inden for de beskrevne spænd, uanset opga-veplacering.

Der er indhentet erfaringer fra andre udvalgte myndigheder, der foretager risikobaseret tilsyn eller tilsyn, der i omfang eller indhold kan sammenlignes med affaldstilsynet. Dette gøres for at afdække, hvordan der kan sikres en balanceret dimensionering af den fremtidige ressourceindsats. Ligeledes er der gennemført interviews med repræsentanter for kommuner, der har erfaring med at gennemføre affaldstilsyn, om deres tidsforbrug forbundet hermed. De indsamlede erfaringer skal dog alene betragtes som en form for krydstjek og dermed et forsøg på validering af ressourcebehovet.

#### **4.8.1 Den hidtidige ressourceallokering**

I reviewet af det nuværende affaldstilsyn blev det fremhævet, at ressourcerne til at gennemføre affaldstilsynet indgik som en del af en samlet ressourceallokering til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen. Tilsynsopgaven blev dog ikke præcist ressourcesat i sig selv. Ved overdragelsen af opgaven til kommunerne, er der således forudsat et vist ressourceforbrug, der kan sikre et passende tilsyn med erhvervsaffaldet. Overordnet set er det samtidig vurderet, at kommunerne i dag ressourcemæssigt prioriterer tilsynet med erhvervsaffald så lavt, at det er vanskeligt at leve op til tilsynsforpligtelsen.

#### **4.8.2 Fundamentet for den fremtidige ressourceallokering**

Alt andet lige vil det øgede fokus på affaldstilsynet blive oplevet, som om der etableres en væsentligt forøget forventning til ressourceforbruget hos tilsynet. Ressourceforventningen og dermed behovet vil dog opleves meget forskelligt i forskellige dele af tilsynet, idet eksempelvis nogle kommuner – i en lokal organisering – vil opleve det som en ekstraopgave, der skal udføres oveni de nuværende. Omvendt vil andre opleve, at opgaven målrettes, så ressourcerne anvendes mere effektivt og styret. Miljøstyrelsen vil alt andet lige opleve et behov for en øget ressourceindsats eller som minimum et ændret opgaveindhold, idet der vil være aktiviteter, som afføder behov for en øget vejledningsindsats, opfølgning og it-understøttelse.

Ligeledes vil mål og strategi for kontrolindsatsen og dermed ambitionsniveauet få betydning for den samlede ressourceallokering, idet vægtningen mellem hensynet til miljøpåvirkningen (via risikomodellen) og hensynet til konkurrencen (via stikprøver) vil kunne ændres, afhængigt af hvad der er strategisk fokus på i den respektive kontrolperiode. Ressourcemodellen skal derfor kunne tage hensyn til, at der kan skaleres op eller ned mellem de enkelte perioder.

#### **4.8.3 Sikring af kvalitet og kompetencer**

Selvom ressourcemodellen skal kunne skaleres op eller ned, bør der i tilsynet være en nedre ressourcemæssig grænse for, hvornår opgaven kan udføres med den nødvendige kvalitet. Det vil eksempelvis være nødvendigt at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til at fastholde og udbygge kompetencerne i takt med nye lovgivningskrav og fx nye genanvendelsesmuligheder. Det vurderes, at der som minimum skal være 0,5-1 årsværk til stede til den fysiske kontrol pr. kommune, hvis kontrollen skal ligge lokalt hos kommunerne for at fastholde et kompetencemæssigt grundniveau, der sikrer, at tilsynsopgaven kan varetages tilstrækkeligt. Dette forudsætter desuden, at kontrolindsatsen understøttes fra en central myndighed, jf. de tidligere afsnit om roller og ansvar i affaldstilsynsmodellen.

#### **4.8.4 Andre tilsyns ressourcer**

Som inspiration til normeringen af affaldstilsynet er der indsamlet oplysninger fra andre typer af tilsyn, som foretager risikobaserede tilsyn, samt tilsyn, som i omfang eller indhold kan sammenlignes med affaldstilsynet. Det kan dermed give indikationer af, hvilket ressourceniveau der kan ligge til grund for tilsynet. Det skal dog bemærkes, at de alene skal betragtes som indikatorer, idet tilsynsopgaven og organiseringen kan være meget forskellig fra affaldstilsynet. Ligeledes vil der være forskel på fordelingen mellem tilsyn, der primært er af administrativ karakter, og de, der omfatter fysiske tilsyn.

TABEL 15. Ressourcer og tilsyn hos andre tilsynsorganer

Tilsynsorgan	Ca. antal kontrolbesøg pr. år	Tidsforbrug pr. tilsyn	Bemærkninger
<b>Fødevarestyrelsens fødevarekontrol (smileyordning)</b>	50.000	Ca. 5,1 timer	Af Fødevarestyrelsens årsrapport 2015 fremgår det, at 50.267 virksomheder er blevet kontrolleret. Tilsynet omfatter fødevarer på restauranter, spisesteder og engrosfødevarevirksomheder. Tidsforbruget dækker forberedelse, transport, kontrol og opfølgning.
<b>Fødevarestyrelsens foderkontrol</b>	800	Ca. 2 timer	Omfatter tilsyn med hygiejne i og omkring dyrefoder, stalde samt håndtering af vegetabiliske fødevarer. Tidsforbruget dækker kun tid brugt på stedet. Kilde: Fødevarestyrelsen
<b>Fødevarestyrelsens salmonellakontrol</b>	650	Ca. 0,5 timer	Omfatter en simpel udtagning af prøver for salmonella efter nærmere fastlagt skema. Tidsforbruget dækker kun tid brugt på stedet. Kilde: Fødevarestyrelsen
<b>Landbrugs- og Fiskeristyrelsens audit af kvalitetsstyring hos landbrug</b>	70	Ca. 2 timer	Omfatter audit af registrering til foder. Tidsforbruget på ca. 2 timer omfatter 15 minutters forberedelse, og landbruger skal blot finde sin mappe med diverse papirer frem. Kilde: Fødevarestyrelsen
<b>Arbejdstilsynet</b>	61.000	3-10 timer	Af årsrapport 2015 fremgår det, at der er gennemført 61.100 risikobaserede tilsyn. Et tilsyn tager normalt ca. 3 timer for små selskaber og op til 10 timer for store selskaber, inklusive forberedelse, transport og opfølgning, jf. interview med Arbejdstilsynet.
<b>Kommunernes miljøtilsyn</b>	30.000	?	Af indberetningen om kommunernes miljøtilsyns- og godkendelsesindberetning for 2015 fremgår det, at der var 97.585 virksomheder ved kalenderårets udløb. Heraf har 30.243 modtaget et fysisk tilsyn, og 9.576 har modtaget et basistilsyn. Det har ikke været muligt at finde antal årsværk til løsning af tilsynsopgaven. Hvis der tages udgangspunkt i den sidste opgørelse af årsværk anvendt til tilsyn (2009-tallet) på 416 årsværk, vil det svare til, at hver medarbejder udfører 96 fysiske tilsyn pr. år.

Som det fremgår af tabellen ovenfor, kan tidsforbruget for det enkelte tilsyn variere meget, ligesom der også er betydelig forskel på antallet af kontroller pr. tilsyn.

Affaldstilsynets fysiske kontrol af affaldshåndtering er forholdsvis simpel og hurtig at gennemføre. Det vil derfor være nærliggende at sammenligne den fysiske kontrol med Fødevarestyrelsens fødevarekontrol og foderkontrol. Fødevarekontrollen og foderkontrollen kan dog anses for at være lidt mere kompleks, da der her også skal foretages specifikke målinger af fødevareremperaturer samt kontrol med fødevarer/håndtering, egenkontrol og rengøring.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsens audit af kvalitetsstyring hos landbrug kan anses for at være mere simpel end affaldstilsynets kontrol, da diverse papirer blot skal tjekkes.

Salmonellakontrollen kan ligeledes anses for at være mere sammenlignelig med affaldstilsynets kontrol. Der udtages prøver efter et fastlagt skema, og der er ingen dokumentationskrav. Tilsynet på stedet kan derfor klares på ca. 0,5 timer.

#### **4.8.5 Estimeret tidsforbrug til affaldstilsynet hos udvalgte kommuner**

Som inspiration til at vurdere tidsforbruget har vi også talt med repræsentanter fra udvalgte kommuner om det tidsforbrug, der er forbundet med det nuværende affaldstilsyn. Disse kommuner er udvalgt, fordi de har prioriteret affaldstilsynsopgaven og dermed har erfaringer med denne. De udvalgte kommuner er Albertslund, Frederikshavn, Esbjerg og Roskilde.

Vi har spurgt til kommunernes tidsforbrug i forhold til et fysisk tilsyn, omfattende forberedelse til tilsynet, transport, selve tilsynet og opfølgning på tilsynet.

Kommunerne fremhæver, at der kan være udsving, alt afhængig af virksomhedstypen og hvor godt der er styr på affaldshåndteringen. Ligeledes kan der være forskelle i tidsforbruget til transport, og hvis virksomheden har meget farligt affald kan tilsynet tage længere tid.

Når der foretages en samlet vurdering af de adspurgte kommuners tidsforbrug, ligger tidsforbruget på ca. 2,5-3,5 timer pr. fysisk kontrol i det nuværende affaldstilsyn.

Kommunerne bemærker, at de forsøger at kombinere affaldstilsynene med andre tilsyn i området, så flere affaldsproducenter tilses på samme dag, samt at de – hvis der fx er tale om en kapitel 5-virksomhed – udnytter synergimuligheden ved at foretage både affalds- og miljøtilsyn under samme besøg. Dette gøres for at forstyrre affaldsproducenten mindst muligt, idet kontakten således sker ad én omgang.

#### **4.8.6 Tilsynsaktiviteternes fremtidige ressourcer**

På baggrund af input fra øvrige tilsyn, de udvalgte kommuners tidsforbrug samt vores vurdering af tidsforbruget vedrørende processerne i det kommende affaldstilsyn gives en række forslag til behovet for ressourcer i forhold til de enkelte procestrin. I takt med at tilsynet styrkes og erfaringer opsamles, vil det være nødvendigt at genbesøge ressourcebehovet for de enkelte aktivitetsområder. Ligeledes kan særlige fokusområder og årlige tilsynstemaer medføre en ændring i ressourcebehovet.

##### **4.8.6.1 Faste opgaver i tilsynet**

Nogle opgaver vil skulle betragtes som faste opgaver, der skal løses hvert år, og ressourceallokering til disse opgaver kan betragtes som faste omkostninger. De vil således være uafhængige af, hvad der aktuelt er det overordnede strategiske ambitionsniveau, og de varierer dermed ikke med antallet af skrivebords- eller fysiske kontroller.

En af disse opgaver er udvælgelse på baggrund af risikomodel, hvor der allerede er fastlagte principper for scoringen. Selve scoringen kan naturligvis ændres, i takt med at erfaringer indsamles, og nye behov for fokusområder opstår, men modellen for scoringen forudsættes at ligge ret fast. Ligeledes vil den stikprøvebaserede udvælgelse også være en fast opgave. Også her kan der over tid være forskel på, hvilke parametre der ligger til grund for stikprøveudvælgelsen, og udvælgelsen vil fortsat ske tilfældigt. For at opnå stordriftsfordele bør denne udvælgelse ske i forbindelse med scoringsopgaven – også for at sikre ensartede statistiske principper for udvælgelsen.

Det samlede ressourcebehov skal analyseres nærmere og tilpasses i takt med erfaringsindsamlingen. Vores skøn er dog, at denne opgave ved en central placering i fx Miljøstyrelsen vil kunne løses af 2-3 årsværk i alt. Dette niveau vurderes også at være passende, når der sammenlignes med ressourceallokeringen og erfaringerne fra andre typer af tilsyn, hvor opgaven alene er af overordnet og centraladministrativ karakter.

Der kan i processen med at styrke tilsynet – og således også i opbygningen af forbedringerne i Affaldsdatasystemet – være behov for ekstraordinært at afsætte ressourcer, fx til udvikling af rapporter, metoder for validering af data og oplæring af brugere. Ligeledes vil opgaven med at udvikle den præcise affaldstilsynsmodel medføre et behov for ekstra ressourcer. Ressourcerne hertil vil bero på en konkret vurdering i forhold til ambitionsniveauet.

#### 4.8.6.2 Variable opgaver i tilsynet

De øvrige tilsynsaktiviteter vil alle kunne variere, afhængigt af strategi og ambitioner. Disse bør med jævne mellemrum vurderes, så der over en periode opleves balance mellem ambitionsniveau og den konkrete tilsynsindsats. Dog vil der være et minimumsniveau, som skal opfyldes for at sikre, at tilsynet kan udføres tilstrækkeligt kompetent og effektivt.

Den temabaserede tilsynsopgave vil kunne variere fra år til år. Der kan være behov for at sætte særligt fokus på nogle behov, muligheder og problemstillinger i relation til tilsynet, som kan betyde, at der skrues op eller ned for disse tilsyn, og tilsynstemaer kan eventuelt kombineres med særlige kampagner rettet mod udvalgte brancher eller affaldstyper. I processen frem mod fastsættelse af tilsynstemaet indgår en opsamling af erfaringer fra sidste års tilsyn samt eventuelle identificerede behov for styrket fokus, herunder nye genanvendelsesmuligheder. Et centralt, nationalt fastsat årligt tilsynstema vil sikre en koordineret indsats og vil kunne gennemføres for lavere omkostninger, end hvis den enkelte kommune selv udvælger et årligt tema eller uafhængigt heraf gennemfører lokale kampagner. Det anslås, at ressourcebehovet bør ligge i størrelsesordenen 0,5-1 årsværk, idet der vil være en nedre grænse for, hvad der som minimum bør afsættes for at kunne foretage en tilstrækkelig evaluering og erfaringsopsamling. Omvendt vil der også være en øvre grænse for omfanget af kommunikation om det kommende års tilsynstema.

Den erfaringsbaserede kontrolopgave, der omfatter kontroller som opfølgning på fx klager eller henvendelser, forventes at ville indgå enten i den centrale udvælgelse eller som en parameter, når der planlægges skrivebords- eller fysiske tilsyn. Heri kan ligeledes indgå kampagner og lignende, der er rettet mod specifikke brancher og affaldstyper. Opgaven består i hovedtræk i at sikre en opsamling af de affaldsproducenter, der enten er rettet henvendelse om, har en verserende tilsyns- eller miljøsag, og/eller fx forekommer undren over, hvorfor de ikke er udtaget i enten risikomodellen eller stikprøveudvælgelsen. Ressourcebehovet vurderes at være forholdsvis begrænset, idet det først og fremmest handler om at afklare, hvorvidt affaldsproducenten skal have et fysisk tilsyn – hvilket typisk vil være udfaldet, hvis der er modtaget klager – eller om et skrivebordstilsyn vil være tilstrækkeligt. Derfor ressourceestimeres denne opgave ikke selvstændigt, men regnes med under estimeringen af skrivebordskontrollerne og den fysiske kontrol.

Skrivebordskontrollerne kan placeres både centralt og decentralt. Afhængig af placeringen af opgaven vil tilsynsopgavens omfang være forskelligt. En central placering vil sikre en ensartet kontrolproces og vil give mulighed for at opbygge kompetencer, der kan se på tværs af brancher og kommuner. Ved at samle disse kompetencer ét sted, kan der derfor opnås ressourcemæssige synergier, som gør det muligt hurtigere og enklere at danne sig et overblik over, hvilke affaldsproducenter der kan nøjes med et skrivebordstilsyn. Det indledende skrivebordstilsyn kan fx ske ved, at affaldsproducenterne rangordnes ifølge ét af tre kriterier:

- Virksomheden skal have tilsyn, fx fordi der mangler oplysninger
- Virksomheden skal vurderes nærmere, fx fordi der er mængder eller oplysninger, som virker afvigende i forhold til sammenlignelige affaldsproducenter
- Virksomheden skal ikke have fysisk tilsyn. Yderligere kontrol er ikke nødvendigt, idet affaldsmængderne svarer overens med, hvad der er forventeligt for denne type affaldsproducent, og der er ikke modtaget henvendelser eller andre registreringer om miljøforhold hos affaldsproducenten.

Hvis skrivebordskontrollen kan udføres i form af den beskrevne rangordning og gerne via et automatiseret udtræk, anslås det, at det gennemsnitlige tidsforbrug pr. affaldsproducent vil være i størrelsesordenen ca. 20 min., hvis affaldsdata er i orden, og ca. 40 min., hvis affaldsdata ser ud til at indeholde fejloplysninger og dermed skal kontrolleres yderligere.

Affaldsproducenter, der skal vurderes nærmere eller som skal have et fysisk tilsyn, vil kræve en nærmere gennemgang, og der kan være behov for at konsultere sagshistorik for den pågældende affaldsproducent, herunder fx eventuelle tilsynsrapporter fra miljøtilsyn efter kapitel 5. Ligeledes vil et fysisk tilsyn kræve en vis forberedelse, idet affaldsproducenten skal varsles inden kontrolbesøget. Yderligere vil der i tilsynet indgå en kontrol af alle aspekter af affaldshåndteringen, lige fra sortering til opbevaring og risiko for omgivende miljø. Det vurderes, at det samlede tidsforbrug vil udgøre i gennemsnit 2,5-3,5 timer pr. affaldsproducent, inklusive opfølgning på konstaterede afvigelser.

**TABEL 16.** Skønnede ressourcebehov for tilsynsopgaverne i fremtiden

Tilsynsaktivitet	Ressourcebehov	Forudsætninger
<b>Risikomodel</b>	2-3 årsværk	Det er forudsat, at risikomodelen udvikles og drives centralt for at sikre ensartethed i scoringsmetode på tværs af kommunerne.
<b>Stikprøveudvælgelse</b>		Der vil derudover være behov for midlertidige ressourcer til udvikling af en egentlig scorings- og stikprøvemodel samt til forbedring af Affaldsdatasystemet, fx i forhold til rapporter.
<b>Årlige tilsynstemaer</b>	0,25-0,75 årsværk	Evalueringen og erfaringsopsamlingen fra sidste års tilsyn anvendes til at identificere det kommende års tilsynstema. Heri indgår også forberedelse og kommunikation om årets tilsynstema.  Ressourcer til at gennemføre specifikke lokale kampagner indgår ikke i oversigten.
<b>Erfaringsbaseret kontrol</b>	-	Indgår i ressourceallokeringen i skrivebordskontrol eller fysisk kontrol.
<b>Skrivebordskontrol</b>	20-40 minutter pr. kontrol	Skønnet er ca. 20 min., hvis affaldsdata er i orden, og ca. 40 min., hvis affaldsdata ser ud til at indeholde fejloplysninger.
<b>Fysisk kontrol</b>	2,5-3,5 timer pr. kontrol	Indeholder skøn vedrørende forberedelse til tilsynet, transport, selve tilsynet og opfølgning på tilsynet.
<b>Evaluering og erfaringsopsamling</b>	-	Indgår i ressourceallokeringen til årlige tilsynstemaer.

#### 4.8.6.3 Ressourceallokering holdt op imod ønsket måltal

Med et estimat over tidsforbrug pr. skrivebordskontrol og pr. fysisk kontrol kan ressourceforbruget fastsættes i forhold til det ønskede antal kontroller. Dette antal skrivebordskontroller og fysiske kontroller bør fastsættes nærmere i forhold til de ønskede mål for tilsynet, herunder hensynet til genanvendelse, lovmedholdelighed og miljøbeskyttelse.

I nedenstående tabel er der givet estimater over det samlede ressourceforbrug forbundet med skrivebordskontrollerne og de fysiske kontroller i forhold til udvalgte mål for antallet af kontroller. I tabellen er kombinationen af skrivebordskontroller og fysiske kontroller fastsat således, at der gennemføres en fysisk kontrol, for hver gang der gennemføres fem skrivebordskontroller.

Denne kombination kan varieres i forhold til de præcise ønsker til forholdet mellem skrivebords- og fysiske kontroller. Endelig er det forudsat, at en skrivebordskontrol tager 30 minutter og en fysisk kontrol 3 timer, ligesom det er forudsat, at årsværksnormen for en kontrolmedarbejder kan fastsættes til 1.200 timer.

**TABEL 17.** Ressourceallokering til forskellige måltal for skrivebords- og fysiske kontroller i det samlede affaldstilsyn

Antal valgte kontroller		Estimeret tidsforbrug i årsværk		
Skrivebordskontroller	Fysiske kontroller	Skrivebordskontroller	Fysiske kontroller	I alt
32.500	6.500	14	16	30
40.000	8.000	17	20	37
45.000	9.000	19	22,5	41,5
52.500	10.500	22	26	48
57.500	11.500	24	29	53
65.000	13.000	27	33	60

Forudsætninger: Årsværksnorm for en kontrolmedarbejder = 1.200 timer.

Tidsforbrug pr. skrivebordskontrol = 30 minutter.

Tidsforbrug pr. fysisk kontrol = 3 timer.

#### 4.9 System og dataunderstøttelse

Et vigtigt element i den fremtidige model for affaldstilsynet er system- og dataunderstøttelsen. Her vil Affaldsdatasystemet have en vigtig rolle, da Affaldsdatasystemet giver mulighed for at understøtte kontrolindsatsen. Affaldstilsynet kan således i forbindelse med udvælgelse og gennemførelse af kontroller bruge det digitale affaldsdatasystem til at understøtte affaldstilsynets effektivitet.

Affaldsdatasystemet benyttes allerede i dag i vidt omfang til at finde oplysninger om virksomhedernes affaldshåndtering. Vi foreslår dog, at muligheden for rapportudtræk i Affaldsdatasystemet udvides til brug for affaldstilsynets kontroller. Rapportudtræk med relevant data i forhold til affaldstilsynets kontroller kan bidrage til at løfte kvaliteten af kontroller og de affaldsdata, der tages udgangspunkt i hos affaldstilsynet.

I alt skal der fra Affaldsdatasystemet kunne dannes yderligere to årlige rapportudtræk specifikt rettet til affaldstilsynets brug. De to årlige rapporter skal være:

1. **En affaldsproducentliste** – indeholdende udtræk af affaldsproducenters score fra risikomodellen, affaldsmængde, affaldstype og udvælgelsesmetode
2. **En kontrolliste** – indeholdende udtræk af instruktioner om standard-affaldsmængder og -typer for de affaldsproducenter, der er blevet udvalgt til skrivebordskontrol.

Ved at udvide Affaldsdatasystemet med muligheden for udtræk af de to ovenstående rapporter, kan Affaldsdatasystemet benyttes til at foretage skrivebordskontroller. Affaldsproducentlisten giver den enkelte tilsynsgennemfører overblik over de virksomheder, der er udtaget til skrivebordskontrol. Efterfølgende giver kontrollisten den enkelte tilsynsgennemfører overblik over, hvorvidt den udtagne virksomheds affaldsdata er på niveau med øvrige virksomheder affaldsdata i forhold til samme branche og samme størrelse.



Det kan på sigt overvejes, om skrivebordskontrollerne skal foregå helt automatisk i systemet, baseret på kontrollisten. Dog vil det formentlig stadig være hensigtsmæssigt, at de to rapporter produceres af hensyn til den enkelte tilsynsgennemførers mulighed for at foretage eventuelle yderligere kontroller af affaldsproducenterne i kommunen.

Ovenstående medfører, at Affaldsdatasystemet skal udvides til at kunne håndtere risikomodel- len, stikprøveudvælgelsen og instruktioner om standard-affaldsmængder og -typer for forskel- lige brancher og virksomhedsstørrelser.

Det første rapportudtræk, som er første halvdel af skrivebordskontrolleren, kan se ud som i tabellen nedenfor.

**TABEL 18.** Eksempel på affaldsproducentlisten

Virksom- hedsnavn og oplys- ninger	Branche	Størrelse	Mængde, affalds- type 1	Mængde, affalds- type 2	...	Mængde, affaldstype n	Udvælgelses- metode	Score fra scorings- model
Her fremgår affaldsprodu- centens navn, p- nummer, cvr- nummer og adresse.	Her fremgår affaldsprodu- centens branche samt det branche- specifikke effektmål.	Her fremgår affaldsprodu- centens stør- relse i form af antal ansatte og omsætning.	Her fremgår det i kg, hvor meget affald producenten har af affaldstype 1 samt katego- risering i interval.		... illustrerer, at af- faldstyper kan opdeles i mere eller mindre detaljerede grupper. Der findes 20 over- ordnede EAK-koder og over 800 detaljere- de EAK-koder.		Her fremgår det, at affaldsproducenten er udvalgt til skrive- bordskontrol gen- nem enten risiko- model, stikprøve, tematiseret kontrol eller klage.	Her fremgår affaldsprodu- centens score fra risikomodel- len.
yy	D	Ansatte 2-5 Omsætning: yyy kr.	X kg. Lidt	Y kg. Middel	...	Z kg. Stor	Risikomodel	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
ww	E	Ansatte 10- 20 Omsæt- ning: www kr.	Z kg. Stor	X kg. Lidt	...	Z kg. Stor	Risikomodel	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
qq	C	Ansatte: 20- 40 Omsætning: qqq kr.	Z kg. Stor	Z kg. Stor	...	Y kg. Middel	Risikomodel	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
xx	A	Ansatte 0-2 Omsætning: xxx kr.	X kg. Lidt	X kg. Lidt	...	X kg. Lidt	Stikprøve	Middel
...	...	...	...	...	...	...	...	...
zz	B	Ansatte 5-10 Omsætning: zzz kr.	X kg. Lidt	X kg. Lidt	...	Y kg. Middel	Stikprøve	Lav
...	...	...	...	...	...	...	...	...

Rapportudtrækket viser virksomhedsoplysninger, hvilken branche de tilhører, affaldsmængder fordelt på affaldstyper, hvordan virksomheden er udvalgt til skrivebordskontrol samt scoren fra risikomodel- len.

For eksempel er virksomhed yy placeret i branche D. Virksomheden har en lille mængde af affaldstype 1, en middel mængde af affaldstype 2 og en stor mængde af affaldstype n. Virk- somheden er blevet udvalgt til kontrol gennem risikomodel- len, hvor der er beregnet en høj score. Det vil sige, at kontrol af virksomhed yy vurderes til at have stort potentiale for at frem-

me genanvendelsen og nyttiggørelsen af affaldet. De øvrige virksomheder er udvalgt til skrivebordskontrol gennem enten risikomodelen, fordi de har et højt genanvendelsespotentiale, eller gennem stikprøver for at sikre lovmedholdelighed.

Virksomhederne skal derfor først kontrolleres gennem en skrivebordskontrol, hvor det vurderes, om affaldsmængderne er realistiske og troværdige i forhold til instruktionerne i Affaldsdatabasystemet om standard-affaldsmængder og -typer. Herefter skal det vurderes, om et fysisk kontrolbesøg er nødvendigt.

Det andet rapportudtræk kan se ud som i tabellen nedenfor.

**TABEL 19.** Eksempel på kontrolliste

Virksomhedsnavn og oplysninger	Branche	Størrelse	Afvigelse fra kontrolinterval for type 1	Afvigelse fra kontrolinterval for type 2	...	Afvigelse fra kontrolinterval for type n	Udtagelse til fysisk kontrol	Score fra scoringsmodel
Her fremgår affaldsproducentens navn, p-nummer, cvr-nummer og adresse.	Her fremgår affaldsproducentens branche samt det branchespecifikke effekt mål.	Her fremgår affaldsproducentens størrelse i form af antal ansatte og omsætning.	Her fremgår det, om affaldsmængden af type 1 ligger inden for det angivne kontrolinterval.	Her fremgår det, om affaldsmængden af type 2 ligger inden for det angivne kontrolinterval.	...	...	Her fremgår det, om affaldsproducenten udtages til fysisk kontrol, eller om data er OK.	Her fremgår affaldsproducentens score fra risikomodelen.
ww	e	Ansatte 10-20 Omsætning: ww kr.	OK	OK	...	OK	OK	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
qq	c	Ansatte 20-40 Omsætning: qq kr.	Afvigelse	OK	...	OK	Fysisk kontrol	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
yy	d	Ansatte 2-5 Omsætning: vv kr.	Afvigelse	OK	...	OK	Fysisk kontrol	Høj
...	...	...	...	...	...	...	...	...
xx	a	Ansatte 0-2 Omsætning: xx kr.	OK	Afvigelse	...	OK	Fysisk kontrol	Middel
...	...	...	...	...	...	...	...	...
zz	b	Ansatte 5-10 Omsætning: zz kr.	OK	Afvigelse	...	OK	Fysisk kontrol	Lav
...	...	...	...	...	...	...	...	...

For hver affaldsproducent udtaget til skrivebordskontrol skal det vurderes, om deres affaldsmængder og -typer er i overensstemmelse med instruktionerne om standard-affaldsmængder og -typer.

For virksomhed yy er der for affaldstype 1 en afvigelse i forhold til instruktionen om standard-affaldsmængder og -typer for virksomheder i samme branche og af samme størrelse. Derfor udtages virksomhed yy til fysisk kontrol, da der er uoverensstemmelse mellem deres data i Affaldsdatasystemet og de forventede affaldsmængder.

Virksomhed ww, som ellers har en høj score i risikomodellen, får ikke et fysisk kontrolbesøg, da deres data i Affaldsdatasystemet er realistiske og troværdige i forhold til instruktionerne. Et fysisk kontrolbesøg hos virksomhed ww vurderes derfor ikke at kunne fremme genanvendelsen af affald.

#### **4.9.1.1 Udvikling af kontrolintervaller vedrørende standard-affaldsmængder og -typer**

For at sikre effektive og ensartede skrivebordskontroller af høj kvalitet er det nødvendigt først at udvikle kontrolintervallerne vedrørende standard-affaldsmængder og -typer, fordelt på brancher og størrelse. Disse kontrolintervaller er helt afgørende for kvaliteten af skrivebordskontrollerne, da deres udformning vil være retningsgivende for, hvilke virksomheder der skal udtages til fysisk kontrol.

Til udvikling af kontrolintervallerne skal alle affaldsproducenter i Affaldsdatasystemet inddeles i en række grupper efter branche. Inden for hver branche skal affaldsproducenterne yderligere inddeles i en række intervaller efter størrelse. Det kan variere fra branche til branche, hvor store intervallerne skal være. Affaldsdatasystemet identificerer affaldsproducenterne ved deres p-nummer og cvr-nummer.

Derudover skal der angives et interval for standard-affaldsmængder og -typer i forhold til den størrelsesgruppe, som affaldsproducenterne er placeret i. Intervallerne må angives i så tilpas store spænd, at der er plads til afvigelser inden for en statistisk sandsynlighed. Når intervallet for acceptable afvigelser er fastsat for alle størrelsesgrupper, kan en simpel sammenligning foretages for at afgøre, om affaldsproducentens affaldsmængder ligger inden for intervallet for standard-affaldsmængder og -typer.

Der ligger en selvstændig implementeringsopgave i udviklingen af kontrolintervaller vedrørende standard-affaldsmængder og -typer.

#### **4.9.1.2 Udvikling af automatisk skrivebordskontrol**

Det er muligt, at udvikle en fuldautomatisk generering af skrivebordskontrollen i Affaldsdatasystemet – og dermed lave en liste direkte over virksomheder, der skal udtages til fysisk kontrol. Dette kan ske med udgangspunkt i kontrollisten, jf. ovenfor.

Når instruktionerne om standard-affaldsmængder og -typer er udviklet, kan de ligge som et filter bag Affaldsdatasystemet. Dermed vil systemet kunne identificere afvigelser i affaldsmængderne. Automatisk skrivebordskontrol vil dog kræve data af høj kvalitet. I dag konstateres der fejl, hvor mængder er angivet i kilo i stedet for tons, eller hvor affaldet er blevet registreret på en forkert EAK-kode. Et eksempel på registrering på forkerte koder kan være affald som opløsningsmidler og opløsningsmiddelblandinger, som der findes mange versioner af, og som også findes i mange forskellige industrier og brancher. Hvis indberetteren ikke kender den præcise affaldstype og affaldsproducentens branche, kan det nemt medføre fejlindberetninger.

Det skal dog bemærkes, at medarbejdere i affaldstilsynet med lokalkendskab til virksomhederne vil kunne identificere, hvorvidt affaldsmængden er fejlregistreret på en forkert kode, eller at en "forkert" registrering fx skyldes en faktor-tusind fejl. Medarbejderne kan i det tilfælde omregistrere affaldet på de korrekte koder, og et fysisk kontrolbesøg kan dermed undgås. En automatisk skrivebordskontrol vil ikke være i stand til at foretage sådan en kvalitetssikring af data. Der vil affaldsproducenten automatisk blive udtaget til fysisk kontrol, selvom det i princippet ikke vil være nødvendigt.

Vi foreslår derfor, at automatisk skrivebordskontrol eventuelt indføres gradvist, hvor systemet i de første år kører manuelt. I løbet af de år kan det vurderes, om en automatisk skrivebordskontrol kan fungere.

#### **4.9.1.3 Indfasning af system til udvælgelse af kontroller**

I indkøringsfasen af skrivebordskontrollen må det forventes, at mange affaldsproducenter bliver udtaget til kontrol. For det første er det svært at fastsætte standard-affaldsmængder og -typer korrekt i første forsøg. Nogle affaldsproducenter vil derfor blive udvalgt til fysisk kontrol, fordi udvælgelseskriterierne er fastsat forkert. For det andet er affaldsdata for nogle affaldsproducenter ikke valide i Affaldsdatasystemet. Det vil medføre, at de bliver udvalgt til fysisk kontrol på grund af lav datakvalitet.

Hvis der foretages en automatisk skrivebordskontrol i Affaldsdatasystemet vil det derfor sandsynligvis betyde, at antallet af affaldsproducenter, som udvælges til fysisk kontrol, bliver meget højt i begyndelsen. Der vil derfor være behov for en prioritering af, hvilke affaldsproducenter der skal have et fysisk kontrolbesøg af affaldstilsynet.

Før et fysisk kontrolbesøg foretages, bør listen med affaldsproducenter udtaget til fysisk kontrol derfor prioriteres, da affaldstilsynet sandsynligvis ikke vil have ressourcer til hverken at foretage fysiske kontroller hos alle de udtagne affaldsproducenter eller at kvalitetssikre affaldsdata for alle affaldsproducenter, der er udtaget via den automatiske skrivebordskontrol.

Vi foreslår følgende kriterier.

- i. Affaldsproducenter, der er udtaget gennem den automatiske skrivebordskontrol, opdeles efter score i risikomodellen
- ii. Affaldsproducenternes affaldsdata kvalitetssikres manuelt – affaldsproducenternes data kvalitetssikres i rækkefølge efter højeste score.

En automatisk skrivebordskontrol kan være usikker og mangelfuld til at begynde med. Det kan derfor være en god løsning at implementere en automatisk udvælgelse trinvist. Hvis affaldstilsynet først opbygger erfaringer med risikomodellen, instruktionerne og skrivebordskontrollerne, kan udviklingen af en automatiseret skrivebordskontrol foregå med mindre usikkerhed og større indsigt i systemets faldgruber.

#### **4.9.1.4 Løbende udvikling og fintuning af systemet til udvælgelse af kontroller**

Inden systemets udvælgelse af kontroller foreligger skal der først ske en rapportudvikling og en fastsættelse af kontrolintervaller. Det vil være en selvstændig udviklingsopgave at udvikle både rapporter og kontrolintervaller. Samtidig er det næppe tilfældet, at et sådant system er fejlfrit fra første dag, hvorfor det vil være nødvendigt at teste rapporterne. Derudover vil det være nødvendigt løbende at udvikle og fintune rapporterne og kontrolintervallerne bag systemet ud fra de erfaringer, som løbende bliver opsamlet. Dermed kan rapporterne løbende forbedres i forhold til formålet om at fremme genanvendelsen og lovmedholdeligheden.

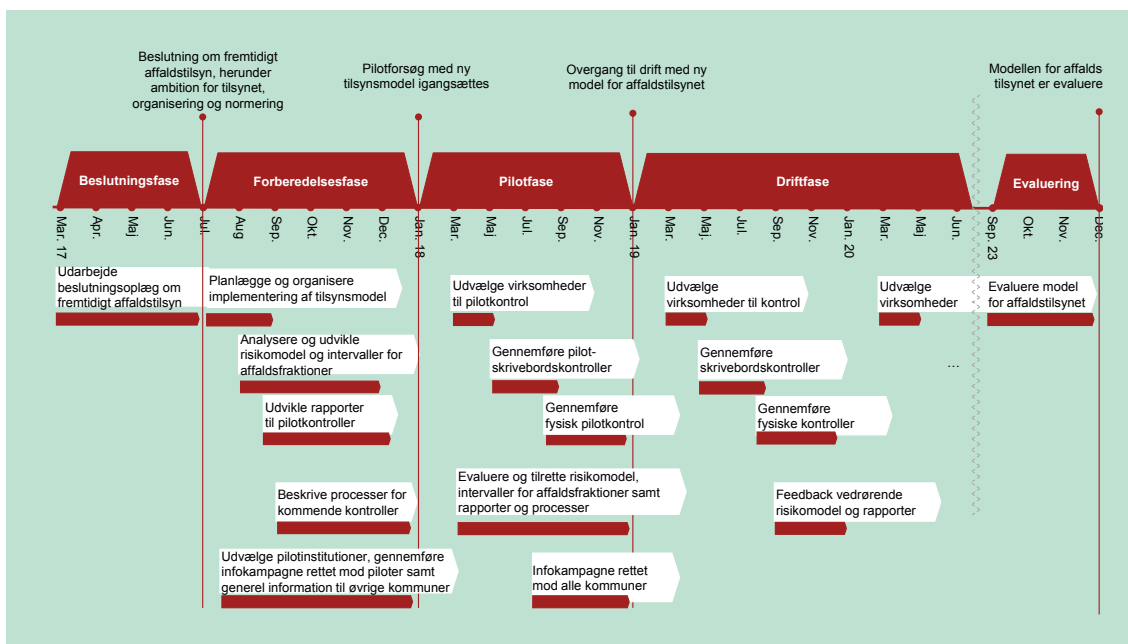
Udvælgelsen af kontroller gennem Affaldsdatasystemet bliver en bærende del af affaldstilsynets virksomhed. I modsætning til i dag vil tilsynsgennemfører derfor blive tvunget til at benytte

Affaldsdatasystemet. Hvis nærværende forslag om muligheder for forbedring af Affaldsdatasystemet bliver taget i brug, vil det medføre, at Affaldsdatasystemet i fremtiden vil blive benyttet i langt højere grad end i dag, og at der over en periode opbygges mere valide data med en generelt højere kvalitet. Affaldsproducenter, indsamlingsvirksomheder og modtageranlæg vil blive bekendt med, at deres indberetninger til Affaldsdatasystemet benyttes til at foretage kontrol af dem selv. Deres incitament til korrekt indberetning af affaldsdata vil derfor styrkes, i lyset af at jo flere fejlindberetninger de selv laver, desto mere fokus vil affaldstilsynet have på netop disse fejlindberetninger. Dermed kan der skabes en positiv spiral i forhold til at forbedre data i Affaldsdatasystemet.

# 5. Perspektivering og implementering

Et velfungerende fremtidigt affaldstilsyn afhænger af en hensigtsmæssig implementering. Vi har derfor i indeværende afsnit forsøgt at give et forslag til en samlet implementeringsplan. Der er række faktorer, som kan påvirke implementeringsplanen, og forslaget er derfor alene opstillet for at anskueliggøre en mulig tidshorizont for implementering af en ny affaldstilsynsmodel for affaldstilsynet. Forslaget til implementeringsplan er forholdsvis ambitiøst og bør være projektor organiseret, da implementeringsprojektet ikke kan gennemføres parallelt med daglig opgavevaretagelse. Da der er tale om et implementeringsprojekt, må forventes, at der vil skulle afsættes ressourcer til at gennemføre projektet. Ressourceforbrug forbundet hermed bør estimeres nærmere.

En model, hvor kontrollen bevares i kommunerne, er den version, hvor implementeringen vil kræve mest koordinering og formentlig tage længst tid. Derfor er forslaget til implementeringsplan udarbejdet med udgangspunkt i en affaldstilsynsmodel, hvor kontrolindsatsen ligger i kommunalt regi.



**FIGUR 12.** Forslag til en overordnet implementeringsplan, hvor kontrolindsatsen ligger i kommunalt regi

## 5.1 Beslutningsfase – beslutning om fremtidigt affaldstilsyn

Den første fase, som vi har skitseret, er selve beslutningsfasen. Her skal der træffes en beslutning om, præcis hvordan det fremtidige affaldstilsyn skal udformes. De vigtigste beslutningspunkter er her vedrørende ambitionen for samt normeringen og organiseringen af tilsynet.

Ambitionen for tilsynet og normeringen af dette hænger sammen. Der skal således træffes beslutninger om niveauet af kontroller og de ressourcer, der ønskes allokeret til det givne niveau af kontroller. Derudover skal der tages beslutning om organiseringen af tilsynet – særligt i forhold til om selve kontrolindsatsen skal varetages af en central organisation eller lokalt i kommunerne.

Længden af beslutningsfasen kan ikke estimeres præcist og vil afhænge af en række forhold, der er uden for projektets kontrol. Den følgende del af implementeringsplanen er dog bygget op omkring, at der træffes en beslutning om det fremtidige affaldstilsyn senest 1. juli 2017.

## **5.2 Forberedelsesfase – forberedelse af pilotforsøg**

Den næste fase er forberedelsesfasen. Målet med forberedelsesfasen er at forberede gennemførelsen af et pilotforsøg, hvor en række udvalgte kommuner overgår til den nye model for affaldstilsynet.

Den første hovedaktivitet i forberedelsesfasen er at planlægge og organisere implementeringen af affaldstilsynsmodellen. Her bør der nedsættes en projektorganisation, der kan løfte denne opgave. Der ligger en del centrale opgaver i implementeringsfasen, hvorfor implementeringen kræver en noget større central ressourceindsats, end der er nødvendig efter en overgang til drift med den nye affaldstilsynsmodel.

Blandt de hovedaktiviteter, som skal gennemføres fra centralt hold i forberedelsesfasen, er gennemførelsen af en nærmere analyse og udvikling af den udvælgelses- og risikomodel, der skal ligge til grund for affaldstilsynet. Ligeledes skal der ske en analyse og udvikling af de intervaller for de givne affaldsfraktioner, der skal danne grundlag for en række af kontrollerne i affaldstilsynet. Samtidig skal der også udvikles de udtræksrapporter fra Affaldsdatasystemet, som skal benyttes til de specifikke kontroller. Endelig skal der ske en procesbeskrivelse, hvor de præcise kontroller i affaldstilsynsmodellen dokumenteres.

I forberedelsesfasen skal der også ske en udvælgelse af de pilotinstitutioner, som skal deltage i pilotforsøget. Et passende antal kommuner kunne være 3-5, udvalgt efter størrelse og geografi. Der bør være en særlig kommunikationsindsats rettet mod disse kommuner, men der bør også være en særskilt kommunikationsindsats rettet mod landets øvrige kommuner i forhold til at holde dem underrettet om status på implementeringen.

Forberedelsesfasen afsluttes med udgangen af 2017.

## **5.3 Pilotfase – gennemførelse af pilotforsøg**

Den næste fase er pilotfasen. Her gennemføres et forsøg med selve affaldstilsynsmodellen. Det vil sige, at der i pilotfasen sker en udvælgelse af virksomheder samt en gennemførelse af de beskrevne skrivebordskontroller og af de fysiske kontroller.

Formålet med pilotfasen er at samle erfaringer om affaldstilsynsmodellen samt at få tilrettet udvælgelses- og risikomodelen samt rapporter til brug for kontroller og processer mv. inden den fulde overgang for landets øvrige kommuner. Dermed kan den samlede model efterprøves i praksis, inden alle landet kommuner overgår til affaldstilsynsmodellen.

I pilotfasen gennemføres også en informationskampagne, der er rettet mod landets øvrige kommuner. Formålet med kampagnen er at give de øvrige kommuner yderligere information om affaldstilsynsmodellen samt forberede dem på at overgå til drift med den nye model.

Pilotfasen gennemføres i løbet af 2018.

## **5.4 Driftsfase – overgang til drift med den nye model for affaldstilsynet**

Fra 2019 foreslås det, at alle landets kommuner overgår til drift med den nye model for affaldstilsynet.

I driftsfasen sker der nu en udvælgelse af virksomheder til kontrol i samtlige af landets kommuner. Herefter foretages de egentlige kontroller i form af skrivebordskontroller og fysiske kontroller.

Et vigtigt element i driftsfasen er den løbende feedback vedrørende udvælgelses- og risikomodellens samt værktøjerne i form af de rapporter, der stilles til rådighed for tilsynet. Dermed sker en løbende fintuning af modellen, således at den konstant optimeres i forhold til målene og strategien for affaldstilsynet.

## **5.5 Evalueringsfase – evaluering af den samlede model**

I september 2023 vil kommunerne have mere end fire års erfaring med den nye model for affaldstilsynet. Derfor foreslås det, at der på dette tidspunkt udarbejdes en samlet evaluering af modellen for affaldstilsynet med henblik på en vurdering af behovet for eventuelle grundlæggende tilretninger af modellen. Evalueringen skal omfatte samtlige dele af affaldstilsynsmodellen. Den videre udformning af affaldstilsynsmodellen for affaldstilsynet vil afhænge af denne evaluering.



# Bilag 1. Tilgang og metode

## *Bilag 1: Tilgang og metode*

Dette afsnit indeholder en kort beskrivelse af tilgang og metode til brug for udarbejdelsen af analysen af affaldstilsynet.

Analysen bygger videre på evalueringen af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren, der blev gennemført i 2016. Til brug for analysen af affaldstilsynet er der anvendt en generel model for tilsyn, der er udviklet med inspiration og erfaringer fra eksisterende tilsyn. Analysemodellen anvendes dels i reviewet af det eksisterende affaldstilsyn, dels i designet af et styrket og mere effektivt affaldstilsyn.

Der er til brug for analysen gennemført en række semi-strukturerede interviews med relevante interessenter, herunder myndigheder og interesseorganisationer. Undervejs i analyseprocessen blev der afholdt en workshop med repræsentanter fra myndigheder og interesseorganisationer. Workshoppen havde til formål at facilitere en drøftelse af et fremtidigt målbillede for affaldstilsynet. Workshoppen skulle desuden afdække, hvorvidt modellen favnede de relevante områder, og identificere særlige fokusområder i det videre analyseforløb.

Til inspiration for affaldstilsynsmodellen er andre tilsynsmyndigheder ligeledes blevet interviewet vedrørende deres erfaringer med kontrol og gennemførelse af tilsyn. Herudover er der modtaget en række supplerende dokumenter og information fra Miljøstyrelsen om bl.a. Affaldsdatasystemet, og der har løbende været dialog med projektets styregruppe.

Nedenfor er en oversigt over, hvem vi har interviewet, og et eksempel på en spørgeguide.

**Tabel 21: Oversigt over interviewede organisationer og myndigheder**

<b>Virksomhed/Institution</b>	<b>Klassificering</b>
<b>Miljøstyrelsen</b>	Myndighed
<b>Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen</b>	Myndighed
<b>Arbejdstilsynet</b>	Anden tilsynsmyndighed
<b>Fødevarestyrelsen</b>	Anden tilsynsmyndighed
<b>Dansk Affalds- og Ressourceindustri</b>	Interesseorganisation
<b>Dansk Affaldsforening</b>	Interesseorganisation
<b>Dansk Byggeri</b>	Interesseorganisation
<b>Dansk Erhverv</b>	Interesseorganisation
<b>Dansk Industri</b>	Interesseorganisation
<b>Genindvindingsindustrien</b>	Interesseorganisation
<b>Kommunernes Landsforening</b>	Interesseorganisation
<b>Frederikshavn Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Københavns Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Sønderborg Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Frederiksberg Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Roskilde Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Albertslund Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Aalborg Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald

<b>Esbjerg Kommune</b>	Tilsynsmyndighed vedrørende affald
<b>Dansk Transport og Logistik</b>	Erhvervs- og arbejdsgiverforening
<b>COOP</b>	Affaldsproducent, der har aktiviteter i hele landet

**Tabel 22: Eksempel på interviewguide**

<b>Indledning – overordnet mål og strategi</b>	
Hvad er det overordnede formål med tilsynet på affaldsområdet?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad skal tilsynet forhindre?</li> <li>• Hvad skal tilsynet forebygge?</li> </ul>	
Hvilke forventninger har I om minimumsmodel og ambitionsniveau for et affaldstilsyn?	
<b>Tilsynsindhold</b>	
Hvilke udfordringer har I identificeret ved det nuværende tilsyn?	
Hvad ville et risikobaseret tilsyn kunne indeholde?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fx hvorledes vil virksomhederne kunne inddeles?</li> <li>• Hvad ville skulle kendetegne en virksomhed, der skulle inddeles i mange eller få tilsyn?</li> </ul>	
<b>Organisering</b>	
Hvilke fordele og ulemper er der ved den eksisterende organisering af affaldstilsynet?	
Vil tilsynet kunne ligge andre steder end i kommunerne?	
<b>Roller og ansvar</b>	
Hvordan sikres et uvildigt tilsyn?	
<b>Ressourcer og kompetencer</b>	
Hvilke administrative byrder og ressourcer anvender virksomhederne på affaldstilsynet?	
Hvilke dokumentationskompetencer skal virksomhederne besidde?	
<b>Incitamenter og sanktioner</b>	
Hvilke incitamenter er der i det nuværende tilsyn for at sikre overholdelse?	
Hvilke incitamenter eller sanktioner kunne forventes at være nyttige for at sikre overholdelse af tilsynet?	
<b>Processer</b>	
Hvilke processer omfatter affaldstilsynet?	
Hvilke processer sikrer et effektivt affaldstilsyn?	
<b>System- og datamateriale</b>	
Hvilke fordele er der ved Affaldsdatasystemet?	
Hvilke udfordringer/fejlkilder er der ved Affaldsdatasystemet?	
Er der et alternativ til det nuværende system?	
<b>Øvrige</b>	

Er der andre forhold, som du mener er relevante at bemærke i forhold til det videre projektarbejde?	
---	--

## ***Bilag 2: Baggrundsnotat vedrørende økonomisk tilsyn og krydssubsidiering i affaldssektoren***

*Notatet er udarbejdet af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.*

Affald kan opdeles i hhv. genanvendeligt affald, forbrændingseget affald samt affald til deponi<sup>14</sup>. Ydermere kan der sondres mellem husholdningsaffald og erhvervsaffald. Efter gældende økonomiske regulering er det alene det genanvendelige erhvervsaffald, der er konkurrenceudsat (med visse undtagelser). Affald er ikke et naturligt monopol, men er i dag underlagt et regulatorisk monopol, da kommunerne har anvisningsret på en meget stor andel af den samlede affaldsmængde.

### **Økonomisk regulering af monoporsektorer**

De dele af affaldssektoren, der i dag er omfattet af det kommunale monopol, er underlagt hvile-i-sig-selv regulering. Hvile-i-sig-selv princippet medfører, at kommunerne kun må opkræve de nødvendige omkostninger til produktionen hos forbrugerne. Der må således ikke optjenes og udbetales et overskud. Hvile-i-sig-selv reguleringen giver ikke den nødvendige tilskyndelse til at effektivisere; dels indebærer reguleringen, at omkostninger kan overvælttes på forbrugerne, dels kan selskaberne ikke optjene et overskud og har derfor ikke incitament til at effektivisere ud over omkostningsrammen.

Der er derfor behov for et effektivt og transparent økonomisk tilsyn.

### **Risiko for krydssubsidiering i dag**

Den eksisterende monopolstruktur betyder, at der i dag er en iboende risiko for krydssubsidiering fra ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter til konkurrenceudsatte aktiviteter. Kommuner der agerer på både monopolmarkeder og konkurrenceudsatte markeder har mulighed for at anvende midler fra monopolsektorerne til at sænke taksterne i de konkurrenceudsatte sektorer. Det forhindrer fri markedsadgang og effektiv konkurrence. Krydssubsidieringen kan konkret forekomme på følgende områder, idet kommunerne fortsat spiller en rolle ift. det konkurrenceudsatte genanvendelige erhvervsaffald:

#### **1. Genbrugspladser**

Kommunerne må som udgangspunkt ikke indsamle genanvendeligt erhvervsaffald. Kommunerne er dog i dag forpligtede til at tilbyde virksomheder adgang til mindst én genbrugsplads. Virksomheder, der benytter genbrugspladserne, skal være tilmeldte, og de skal betale et gebyr herfor. Omkostningerne til virksomhedsordningerne skal være kostægte, hvilket stiller krav til kommunerne om at kontrollere de virksomheder, der benytter genbrugspladserne. Erhvervsadgang til genbrugspladserne indebærer en risiko for krydssubsidiering, idet det kan være svært for kommunerne at opkræve gebyrer, der reelt afspejler kostægte omkostninger. Desuden er det vanskeligt at sikre, at det alene er tilmeldte virksomheder, der benytter sig af genbrugspladserne. Dermed kan husholdningerne indirekte ende med at betale en del af omkostningerne for virksomhederne.

#### **2. Blandet bolig/erhverv**

<sup>14</sup> Deponi beskrives ikke nærmere i nærværende notat.

Det er i dag muligt for kommunerne at tilbyde indsamling af tørt genanvendeligt affald fra blandede bolig- og erhvervsjendomme, hvis de har en afhentningsordning for husholdningerne. Denne mulighed medfører, at der i dag er en risiko for, at mindre virksomheder i blandet bolig/erhverv benytter den kommunale indsamlingsordning for husholdningsaffald uden at betale til den. Dermed er det muligt, at husstandene i nogle tilfælde (kryds)subsidiere de mindre virksomheders affaldsordninger.

### 3. Kommunale behandlingsanlæg

Kommunerne må efter gældende regler fortsætte med en godkendt behandlingskapacitet fra før konkurrenceudsættelsen i 2009 til behandling af kildesorteret erhvervsaffald til materialenyttiggørelse<sup>15</sup>, såfremt Energistyrelsen har truffet afgørelse herom. Der er derfor også her en potentiel risiko for krydssubsidiering fra de kommunale behandlingsanlægs generelle aktiviteter til behandlingen af det kildesorterede erhvervsaffald til materialenyttiggørelse.

### 4. Affaldsforbrændingsanlæg

Endeligt kan det nævnes, at der i dag er en risiko for, at kommuner med affaldsforbrændingsanlæg tager én pris for forbrænding af det affald, som de selv har anvisningsret til, og en billigere pris for affald, som kommuner uden affaldsforbrændingsanlæg udbyder. Denne problematik er pt. genstand for en verserende sag ved det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen<sup>16</sup>.

## **Boks 20: Regeringens udspil på affaldsområdet i medfør af forsyningsstrategien**

### **Effektivt økonomisk tilsyn på affaldsområdet**

Princip 1 i regeringens forsyningsstrategi er, at ikke-naturlige monopolsektoer, såsom affaldssektoren, konkurrenceudsættes så vidt muligt. For affaldssektoren betyder princip 1 konkret, at regeringen foreslår:

- a. At konkurrenceudsætte affaldsforbrænding
- b. At konkurrenceudsætte den del af det genanvendelige affald, der ikke allerede er konkurrenceudsat

*Kilde: Forsyning for fremtiden, 2016*

En konkurrenceudsættelse forventes at løse betydelige dele af de beskrevne udfordringer under pkt. 1-4 i ovenstående, jf. boks 1. Affaldssektoren vil således efter en konkurrenceudsættelse kunne underlægges de almindeligt gældende konkurrence-regler. Indsamlingen af husholdningsaffald vil dog de facto fortsat være et kommunalt monopol, selvom behandlingen sendes i udbud. Man vil derfor kunne overveje behovet, i medfør af forsyningsstrategiens princip 2, for en incitamentsbaseret økonomisk regulering af indsamlingsleddet. Der vil fortsat være kommunal adgang til indsamling og håndtering af alt erhvervsaffald fra blandet bolig/erhverv på ikke-brofaste øer. Der vil også fortsat være adgang til kommunal indsamling af affald fra mindre virksomheder drevet fra privat bolig.

Givet den eksisterende økonomiske regulering af affaldssektoren er der behov for et mere effektivt økonomisk tilsyn med henblik på at sikre, at der ikke foregår krydssubsidiering, og at der alene opkræves de nødvendige omkostninger i overensstemmelse med hvile-i-sig-selv princippet. Et effektivt økonomisk tilsyn med affaldssektoren kræver, at en række forudsætninger er opfyldt, herunder i særlig grad:

<sup>15</sup> Kildesorteret erhvervsaffald til materialenyttiggørelse er affald, som kan forberedes til genbrug, genanvendelse eller anvendes til anden endelige materialenyttiggørelse eller forbehandling med henblik på en af de nævnte behandlingsformer.

<sup>16</sup> Det kommunale tilsyn blev flyttet fra Statsforvaltningen pr. 1. april 2017.

- a. At tilsynet har adgang til sammenlignelige data på tværs af kommuner og selskaber.
- b. At tilsynet opbygger specialiserede kompetencer.

•

Disse forudsætninger er ikke opfyldt i tilstrækkelig grad i dag.

#### *Adgang til sammenlignelige data på tværs af kommuner og selskaber i dag*

Der er i dag i miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 givet adgang til, at energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regnskabskrav til affaldsforbrændings- og deponeringsanlæg. Adgangen til at fastsætte nærmere regler om regnskaber, som har til formål at sikre økonomisk gennemsigtighed og sammenlignelighed i anlæggenes økonomi, er dog ikke udnyttet pt. I henhold til affaldsbekendtgørelsens kapitel 15, er der desuden i dag fastsat regler om benchmarking af affaldsforbrændings- og deponeringsanlæg, som Energistyrelsen forestår i dag, i samarbejde med branchen. Der er dog ikke tale om et reelt tilsyn, idet Energistyrelsen ikke træffer nogen afgørelser, der føres tilsyn med.

Et effektivt økonomisk tilsyn med affaldssektoren forudsætter, at allerede eksisterende adgange til sammenlignelige data styrkes, samt at adgangen udbredes til øvrige dele af sektoren.

#### *Specialiserede tilsynskompetencer*

Det eksisterende økonomiske tilsyn er i dag ikke tilstrækkeligt specialiseret. Det fremgår således af rapporten 'Evaluering af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren'<sup>17</sup>, at kommunerne i dag anvender få ressourcer på affaldstilsyn i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 6, hvor den gældende økonomiske regulering af affaldssektoren bl.a. er beskrevet.

I dag kan det kommunale tilsyn under Ankestyrelsen føre tilsyn med, om kommunerne lever op til regler for kommuner, herunder også med kommunernes fastsættelse af gebyrer i overensstemmelse med reguleringen (hvile-i-sig-selv- og forurenerebetaler-princippet). I praksis er dette tilsyn formentlig begrænset. Dermed fører kommunerne således i betydelig udstrækning tilsyn med sig selv<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Rapporten findes på Energistyrelsens hjemmeside.

<sup>18</sup> Dog fører Energistyrelsen i dag tilsyn med de kommunale behandlingsanlæg, der er godkendt til fortsat at kunne behandle kildesorteret erhvervsaffald til materialenyttiggørelse, herunder hvorvidt disse overholder de angivne regnskabskrav i affaldsbekendtgørelsens kapitel 14.

## Analyse af affaldstilsynet

Forsyningsstrategien blev lanceret af Energi-, forsynings- og klimaministern i september 2016. I regi af regeringens Forsyningsstrategi har MST fået lavet en analyse af affaldstilsynet. I Deloitte's rapport for Energistyrelsen om evaluering af de politiske aftaler om organisering af affaldssektoren, februar 2016, fremgår det, at der anvendes få ressourcer på affaldstilsyn i kommunerne. Analysen om affaldstilsynet skal identificere mulige løsningsforslag for et styrket og mere effektivt affaldstilsyn. I analysens design af tilsyn identificeres fem roller. Disse er defineret som regeludsteder, tilsynsfacilitator, it-ansvarlig, tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører. I analysen påpeges det, at rollerne som regeludsteder, tilsynsfacilitator og it-ansvarlig bør organiseres centralt. Det præciseres ikke, hvor den centrale placering er rent organisatorisk. Rollerne som tilsynsudvælger og tilsynsgennemfører kan både placeres centralt, lokalt eller som en kombination. Der er derfor tre mulige design af affaldstilsynet i analysen.



Miljøstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø

[www.mst.dk](http://www.mst.dk)