

Gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer

Birgitte Mogensen m.fl.
PricewaterhouseCoopers

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.

Indhold

FORORD	7
EXECUTIVE SUMMARY	10
1 LÆSEVEJLEDNING	14
2 BAGGRUND	16
2.1 OVERORDNEDE PROBLEMOMRÅDER	16
2.1.1 Krydssubsidiering	16
2.1.2 Differentiering i gebyrer	16
2.1.3 Samlegebyrer	17
2.1.4 Administration og planlægning	17
2.1.5 Lighedsgrundsætningen	18
2.1.6 Genbrugsstationer	18
2.1.7 Sommerhuse	18
2.1.8 "Forureneren betaler"-princippet	18
2.1.9 "Hvile i sig selv"-princippet	18
2.1.10 De fælles kommunale retningslinjer for at føre regnskab og budgettere (B/R-systemet)	19
2.1.11 Hvad regnes med i gebyret?	19
2.1.12 Finansiering via skatteopkrævning eller via gebyrer	19
2.1.13 Hensynet til det kommunale selvstyre	20
2.1.14 Kompetencedeling mellem kommuner og affaldsselskaber	20
2.1.15 Gebyropkrævning og forhold vedrørende betalingsbetingelser	20
3 AFGRÆNSNINGER OG RAMMER FOR PROJEKTET	22
3.1 AFGRÆNSNINGER	22
3.2 RAMMER FOR OPGAVELØSNINGEN	23
3.2.1 Formålsrammer	23
3.2.2 De juridiske rammer	23
3.2.3 Øvrige rammer	24
3.3 KONTROLFORANSTALTNINGER	24
3.4 UDVIKLINGSMULIGHEDER	24
4 METODEGRUNDLAG OG BAGGRUND FOR VALG AF LØSNINGSFORSLAG	26
4.1 INDLEDNING	26
4.2 SWOT-ANALYSEN	26
4.3 PRIMÆRE LØSNINGSFORSLAG	28
4.3.1 ABC- (Activity Based Costing) modellen	29
4.3.2 Serviceområdedeklaration	29
4.3.3 Affaldsårsberetning	29
4.3.4 Vejledninger	30
4.4 UNDERSTØTTENDE LØSNINGSFORSLAG	30
5 PRIMÆRE LØSNINGSFORSLAG	32
5.1 ABC-MODELLEN	32

5.1.1	Generel beskrivelse af den valgte model, herunder fremtidssikring og fleksibilitet	32
5.1.2	Beskrivelse af affaldsværdikæden	34
5.1.3	Beskrivelse af serviceområderne	36
5.1.4	Beskrivelse af valgte fordelingsnøgler	38
5.1.5	Brugervejledning for ABC-modellen	40
5.1.6	Indsamling af data til ABC-modellen	41
5.1.7	Væsentlige forhold i relation til ABC-modellen	42
5.1.8	Implementering og vedligeholdelse	42
5.2	SERVICEOMRÅDEDEKLARATION	44
5.2.1	Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet	44
5.2.2	Beskrivende del	44
5.2.3	Gebyrdelen	45
5.3	AFFALDSÅRSBERETNINGEN	46
5.3.1	Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet	46
5.3.2	Resultatopgørelse	47
5.3.3	Balanceopgørelser	47
5.4	VEJLEDNINGER	47
5.4.1	Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet	47
5.4.2	Beskrivelse af god regnskabspraksis og de grundlæggende regnskabsprincipper	48
5.4.3	Anvendt budgetterings- og regnskabspraksis	48
6	DE UNDERSTØTTENDE LØSNINGSFORSLAG	50
6.1	VEJLEDNING OM DE OVERORDNEDE PRINCIPPER	50
6.2	INPUT TIL LANDSDÆKKENDE VEJLEDENDE KONTOPLAN OG B/R-SYSTEMET	50
6.3	TERMINOLOGI OG DEFINITIONER	53
6.4	MILJØ- OG ARBEJDSMILJØCHECKLISTE	53
6.5	LEDELSESINFORMATIONSSYSTEMER - GENEREL BESKRIVELSE I FORHOLD TIL FORSYNINGSSEKTOREN	54
6.6	ÆNDRET LOVGIVNING, HERUNDER KRAV TIL PRÆCISERING AF LOVGIVNING	54
7	AFVEJNING OG VÆGTNING AF PROBLEMSTILLINGERNE I NOTAT OM GEBYRER PÅ AFFALDSOMRÅDET I SAMMENHÆNG MED DE KONKRETE LØSNINGSFORSLAG	56
7.1	INDLEDNING	56
7.2	LIGHEDSGRUNDSÆTNINGEN	57
7.3	”FORURENEREN BETALER”-PRINCIPPET	58
7.4	”HVILE I SIG SELV”-PRINCIPPET	61
7.5	DET KOMMUNALE SELVSTYRE	64
7.6	B/R-SYSTEMET - DET KOMMUNALE BUDGET- OG REGISTRERINGSSYSTEM	65
7.7	KOMPETENCEFORDELING MELLEM KOMMUNE OG AFFALDSSELSKABER	67
7.8	KRYDSSUBSIDIERING	69
7.9	DIFFERENTIERING I GEBYRER	70
7.10	SAMLEGEGBYRER	71
7.11	ADMINISTRATION OG PLANLÆGNING	71
7.12	SOMMERHUSE	73
7.13	GENBRUGSSTATIONER	74
7.14	FINANSIERING VIA SKATTEOPKRÆVNING ELLER VIA GEBYRER	75

7.15	HVAD REGNES MED I GEBYRER	76
7.16	HVEM OPKRÆVES GEBYRER HOS, OG HVEM PÅHVILER FORPLIGTELSEN?	76
7.17	OPSAMLING	78
8	INSTRUMENTER TIL IMPLEMENTERING AF LØSNINGSFORSLAG	82
8.1	FORDELE OG ULEMPER	82
8.2	GÆLDENDE REGULERING	85
8.2.1	Styrelsesloven	85
8.2.2	B/R-systemet og økonomiforvaltning	87
8.2.3	Affaldsområdet	88
8.3	LØSNINGSFORSLAGENE	89
8.4	PÅPEGNING AF MULIGE, KONKRETE INSTRUMENTER	90
8.4.1	Styrelsesloven	90
8.4.2	B/R-systemet og økonomiforvaltning	90
8.4.3	Affaldsområdet	90
8.4.4	Vejledningsmaterialer	93
8.4.5	Standardbetalingsvedtægt	94
8.5	MEDIER	94
8.6	SAMARBEJDER	95
9	SKØN OVER UDGIFTER	97
	LITTERATURLISTE	101

Bilag A	ABC-modellen
Bilag B	Rammemodel for serviceområdedeklaration
Bilag C	Rammemodel for affaldsårsberetning
Bilag D	Vejledning om god regnskabsskik og de grundlæggende regn- skabsprincipper for opgørelse af affaldsgebyrer
Bilag E	Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste
Bilag F	Ledelsesinformationssystem

Forord

Denne rapport er udarbejdet til Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren. Arbejdsgruppen er nedsat af Miljøministeren i 2002 for at give anbefalinger om den fremtidige tilrettelæggelse af affaldssektoren. Indholdet af rapporten er ikke nødvendigvis udtryk for Arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger, men er alene konsulentens ansvar. Rapporten er finansieret af Rådet for renere produkter.

Et af de første emner, arbejdsgruppen skal arbejde med, er tilvejebringelse af gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer. Da der såvel i konkrete sager som projekter er konstateret manglende gennemsigtighed, har Miljøstyrelsen ved udbudsbekendtgørelse af 10. oktober 2002 udbudt udførelse af tjenesteydelse om **Gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer**.

Miljøstyrelsen har bedt en projektgruppe bestående af PricewaterhouseCoopers i samarbejde med advokatfirmaet Accura og rådgivningsfirmaet Plan og Miljø om udførelse af tjenesteydelsen. Denne skal tage udgangspunkt i Notat om gebyrer på affaldsområdet, udarbejdet af Miljøstyrelsens Husholdningskontor september 2002 og inddeles i to faser.

Fase 1 Udarbejdelse af konkret(e) forslag til at tilvejebringe gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer.

De konkrete forslag skal ud over hensynstagen til de væsentligste problemområder beskrevet i Notat om gebyrer på affaldsområdet også belyse fordele og ulemper af miljømæssig, juridisk og økonomisk karakter.

Fase 2 Operationalisering af forslag fra fase 1 ved påpegning af hvilke konkrete typer af instrumenter, der bedst kan anvendes for gennemførelse af løsning, fx i form af standardvedtægter, vejledning eller lovændringer.

Denne rapport af 30. juni 2003 indeholder projektgruppens forslag til at tilvejebringe gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer, og hvorledes disse forslag kunne operationaliseres.

Projektgruppens medlemmer har omfattet Birgitte Mogensen (projektansvarlig), Per Timmermann, Trine Damgaard, Jens Pultz Pedersen og Rikke Brinch Jørgensen fra PricewaterhouseCoopers, Bjarne Knudsen fra Plan & Miljø og Henrik Groos og Marlene Rasmussen fra Accura Advokataktieselskab. Miljøstyrelsens projektansvarlige har været Katrine Bom, Husholdningsaffaldskontoret. Derudover har Leif Mortensen, Christian Fischer, Charlotte Münter, Marianne Munch Jensen og Thomas Ginnerup-Nielsen deltaget i projektarbejdet.

Projektet er gennemført med bidrag fra arbejdsgruppens ekspertpanel, kommuner og øvrige interessenter i affaldssektoren. Projektgruppen vil gerne takke for bidrag og imødekommenhed fra: Danske Entreprenører, Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, Horsens kommune, Håndværksrådet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns

kommune, Næstved kommune, Reno-Sam, Svendborg kommune og Århus kommune.

Executive summary

Rapporten om **Gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer** indeholder fire løsningsforslag der kan tilvejebringe gennemsigtighed og seks forslag der kan understøtte implementeringen de fire primære forslag. Rapporten påpeger, hvordan de 10 forslag kan operationaliseres, og hvilke instrumenter der vil være egnede.

Rapporten er udarbejdet af projektgruppen PricewaterhouseCoopers i samarbejde med advokatfirmaet Accura og rådgivningsfirmaet Plan og Miljø. Endvidere har kommuner/organisationer bidraget med erfaringer og vurdering af forslag. Projektgruppen takker kommunerne Næstved, Svendborg, Århus, Horsens og København for deres medvirken og bidrag til projektets gennemførelse. Endvidere takkes for medvirken fra Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, Danske Entreprenører, Håndværksrådet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening og Reno-Sam.

Forudsætninger

For at opnå gennemsigtighed skal der anvendes:

- **En systematiseret metode** til at registrere og fordele omkostninger, som gebyret dækker, herunder med anvendelse af ensartet terminologi og definitioner
- **Kommunikation og ensartet formidling** af oplysninger om fastsættelse og opkrævning af gebyrer

Løsningsforslag

1. **ABC som systematiseret metode** til at fastlægge affaldsgebyrer og til at fordele og registrere omkostninger. ABC er en metode, der identificerer resourceforbruget, herunder tidsforbruget for aktiviteter og processer. ABC danner en systematisk ramme og en styret proces for, hvordan aktiviteter og tilhørende omkostninger identificeres. Forslaget omfatter:
 - Forslag til affaldsværdikæde inklusive aktiviteter
 - Systematik for fordelingsnøgler og serviceområdestruktur
 - Vejledning om anvendt budgetterings- og regnskabspraksis
2. **Serviceområdedeklaration** der skal sikre en fremadrettet **kommunikation og formidling** af hvordan affaldsgebyret er beregnet. Det forklares hvilke forudsætninger og fordelingsnøgler der er brugt (Anvendt budgetteringspraksis).
3. **Affaldsårsberetning** der skal sikre en bagudrettet **kommunikation og formidling** af hvordan sidste års affaldsgebyrer svarede til de afholdte omkostninger. Det sker i form af en resultatopgørelse med tilhørende noter om

overskud/underskud pr. serviceområde, saldi på "hvile i sig selv"-kontoen og anvendte fordelingsnøgler. (Anvendt regnskabspraksis).

Forslagene om serviceområdedeklaration og affaldsårsberetning opstiller minimumskrav for hvordan oplysninger standardiseres. Den enkelte kommune kan frit vælge hvordan oplysningerne formidles.

4. **Vejledninger** om ABC-metoden, serviceområdedeklaration og affaldsårsberetning, der sikrer en **ensartet formidling**. Vejledningerne giver kommunens medarbejdere indsigt i god regnskabsskik og hvordan principrammerne for grundlæggende regnskabsprincipper i praksis anvendes.

De understøttende løsningsforslag er supplerende værktøjer. Projektgruppen foreslår, at

- a. der udarbejdes en publikation om de overordnede principper vedrørende lighedsgrundsætningen og "forureneren betaler"-princippet med det formål at skærpe opmærksomheden og øge indsigten i disse principper
- b. der indføres en landsdækkende vejledende kontoplan via ABC-modellen og
- c. der iværksættes ensartet terminologi og definitioner på affaldsgebyrområdet, herunder inddragelse af verserende tiltag for skabelse af et fælles harmoniseret grundlag for forvaltning af det gebyrfinansierede affaldsområde.
- d. der inddrages miljø- og arbejdsmiljøforhold i de primære løsningsforslag
- e. der indføres ledelsesinformationssystemer
- f. lovgivningen ændres og tilpasses

Operationalisering, implementering og instrumenter

Operationaliseringen af løsningsforslagene sker i fire faser:

- **Aktualisering** - sikring af det nødvendige lovgrundlag og politiske opbakning
- **Implementering** - etablering af projektorganisation og viden i den enkelte kommune
- **Idriftsættelse** - herunder pilotprojekter
- **Løbende drift**

Aktualisering

Løsningsforslagene skal anvendes i alle kommuner. De skal have hjemmel i § 48 i miljøbeskyttelsesloven og hænge sammen med det kommunale budget og regnskabssystem. Derfor foreslås det, at § 48 i miljøbeskyttelsesloven ændres, så der bliver hjemmel til at anvende ABC-modellen, serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetninger.

Der er behov for større detaljeringsgrad ved budgettering og regnskabsaflægelse, end hvad der er gældende i det overordnede kommunale budget og regnskabsvæsen. Det foreslås, at Miljøministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet koordinerer arbejdet med henholdsvis affaldsgebyrområdet og udvikling og indkøring af driftsøkonomiske principper, vejledninger mv. i den såkaldte gule mappe.

Implementering

I den enkelte kommune skal der etableres projektorganisation og indføres viden, procedurer mv. i de funktioner, hvor ABC-modellen anvendes, og hvor serviceområdedeklarationerne og affaldsårsberetningerne skal udarbejdes.

Der skal fastlægges konkrete fordelingsnøgler til at allokere omkostningerne. Der er ikke foreslået obligatoriske nøgler, men alene peget på, at det er nødvendigt, at kommunen argumenterer for, hvordan omkostningerne er fordelt.

Hvis aktiviteter er udlagt til eksterne parter, skal kommunen bede om oplysninger til brug for ABC-modellen, serviceområdedeklarationer og affaldsårsberetninger. ABC-modellen er opbygget så fleksibelt, at der ved mangel på kvantitative oplysninger er mulighed for at anvende kvalitative beskrivelser.

Idriftsættelse

Idriftsættelse medfører, at ABC-modellen anvendes, og at der udarbejdes den første serviceområdedeklaration. Projektgruppen forslår, at der igangsættes pilotprojekter i et begrænset antal kommuner, så deres erfaringer kan anvendes af de øvrige kommuner, herunder med opbygning af erfaringsnetværk, superbrugere mv. Disse pilotprojekter kan iværksættes parallelt med aktualiseringsfasen.

Hellerup, den 30. juni 2003

PricewaterhouseCoopers

1 Læsevejledning

Rapporten ”Gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer” omfatter følgende overordnede afsnit:

Baggrundsbeskrivelse: En kort opsummering af opgaveformulering fremgår af forordet. Baggrunden for projektet, opgavens afgrænsninger og rammer fremgår af kapital 2 og 3. Baggrunden for projektet er de problemområder, som er identificeret i Notat om gebyrer på affaldsområdet. Metodeafsnittet, kapitel 4, beskriver de forskellige værktøjer, som er anvendt i forbindelse med vægtning af problemområder og konkretisering af løsningsforslagene.

Primære løsningsforslag: De fire overordnede løsningsforslag, som projektgruppen anbefaler, at kommunerne implementerer for at skabe gennemsigtighed i affaldsgebyrerne, følger af kapitel 5.

De relaterede bilag A, B, C og D omfatter henholdsvis ABC-modellen, rammemodel for serviceområdedeklaration, rammemodel for affaldsårsberetning samt vejledning om god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper for opgørelse af affaldsgebyrer.

I kapitel 5 er endvidere indeholdt definition af serviceområde, behandling af begrebets afgrænsning i forhold til affaldsordninger, præcisering af affaldshåndtering og dens elementer samt identifikation af de forskellige typer af affaldsproducenter.

De understøttende løsningsforslag: I kapitel 6 er beskrevet projektgruppens forslag til understøttende løsningsforslag. Disse løsningsforslag skal ses som understøttende til de fire primære løsningsforslag, men ikke nødvendigvis absolut nødvendige for at sikre større gennemsigtighed i affaldsgebyrerne.

Bilag E og F indeholder forslag til henholdsvis miljø- og arbejdsmiljøcheckliste og ledelsesinformationssystem.

Afvejning og vægtning af problemområder: Kapitel 7 gennemgår problemområderne, som er beskrevet i Notat om gebyrer på affaldsområdet i relation til de primære løsningsforslag og de understøttende løsningsforslag.

Operationalisering: I kapitel 8 følger forslag til konkrete instrumenter for implementering af de løsningsforslag, som projektgruppen peger på som de bedst egnede, samt en opsamlende oversigt over de fordele og ulemper, som løsningsforslagene rummer. I kapitel 9 er opstillet en overordnet procesplan for implementering og i kortfattet form beskrevet de økonomiske omkostninger relateret til løsningsforslagene.

2 Baggrund

2.1 Overordnede problemområder

Notat om gebyrer på affaldsområdet påpeger en række problemområder, der vanskeliggør skabelse af gennemsigthed i affaldsgebyrerne.

I det følgende afsnit skitseres de grundlæggende problemstillinger, som er forelagt projektgruppen inden opstart af projektarbejdet. Problemstillingerne er søgt løst via de udarbejdede forslag til løsninger, som beskrevet i kapitel 5 og 6. Hvorledes disse problemområder er afvejet og vægtet i forhold til de konkrete løsningsforslag er behandlet i kapitel 7.

2.1.1 Krydssubsidiering

Problematikken omhandlende krydssubsidiering vedrører både de private affaldsproducenter - husholdningerne - og erhvervsaffaldsproducenter og opstår i de tilfælde, hvor der sker en sammenblanding af brugergrupper, således at det ikke er muligt at gennemskue hvem, der reelt betaler for hvilke ydelser og hvor meget. Krydssubsidiering er dermed problematisk i forhold til ”forureneren betaler”-princippet, ”hvile i sig selv”-princippet samt lighedsprincippet.

Brugergrupper skal i denne henseende ses som dels private affaldsproducenter/private husholdninger og dels erhvervsaffaldsproducenter. Herunder er opdeling i erhvervsaffaldsproducenter i relation til deres affaldsproduktion i mængder og i typer af betydning samt en opdeling i private affaldsproducenter/de private husholdninger i relation til fuldtids-/ heltidsproducenter og deltidssproducenter - og dermed uens træk på de til rådighed stillede ydelser fra kommunens side.

2.1.2 Differentiering i gebyrer

Differentiering indebærer, at ensartede brugergrupper ikke tillægges samme vilkår for fastlæggelse og opkrævning af gebyrer. Differentiering i gebyrer finder sted, fordi dette kan begrundes med forskellig nytteværdi (faktisk benyttelse) for brugergruppen, såsom affaldets mængde, behandling, afhentningshyppighed, antal personer i husholdningen mv. Der skal være sammenhæng mellem kriterierne for differentiering, benyttelsen og den tilknyttede omkostning for en kommune (omkostningsægthed). Problematikken omkring differentiering vedrører både erhvervsaffaldsproducenter og private affaldsproducenter/private husholdninger.

Med hensyn til erhverv har Miljøstyrelsen bl.a. givet udtryk for, at det er nødvendigt, at der sker en differentiering mellem forskellige erhverv, da de typisk ikke vil tilhøre samme brugergruppe og dermed undgå krydssubsidiering mellem brugere. Det har dog vist sig i praksis, at differentiering imellem erhverv kan være problematisk, idet de kriterier, der bliver differentieret ud fra,

fx etagemeterpris eller antallet af ansatte, ikke nødvendigvis er sigende for virksomhedens affaldsgenerering.

Ét aspekt er endvidere, hvordan man kan differentiere i gebyret for deltids-producenterne sommerhusejere, bl.a. fordi sommerhusejere kan benytte deres beboelse forskudt ud over året, ligesom det også er muligt ved gældende lovgivning at benytte særlige dispensationsregler for dermed at kunne benytte sommerhuset helårligt. En særskilt problemstilling er således hvorvidt og hvor meget, der skal differentieres mellem brugergrupper med helårsbeboelser og brugergrupper med deltidsboliger såsom sommerhuse.

Differentiering skal generelt ske under hensyntagen til ”forureneren betaler”-princippet og ”hvile i sig selv”-princippet samt lighedsgrundsætningen.

2.1.3 Samlegebyrer

Problematikken omkring samlegebyrer, dvs. en administrationsmæssig sammenlægning af affaldsgebyrer for forskellige ordninger, er en problematik, som netop ikke bidrager til en større gennemsigtighed på affaldsgebyrområdet. Ligeledes kan det være overordentligt svært for den enkelte bruger at gennemskue, hvor meget de enkelte ordninger belaster det samlede gebyr. For at skabe gennemsigtighed må det som et minimum fremgå af et samlegebyr hvilken ydelse, der leveres eller stilles til rådighed for den enkelte brugergruppe, der ud fra en gennemsnitsbetragtning må antages at have gavn af ordningen.

Ved anvendelse af samlegebyrer skal der endvidere tages behørigt hensyn til, at der ikke derved sker overtrædelse af vilkår for krydssubsidiering og gebyrdifferentiering.

Undersøgelser peger på, at det i visse tilfælde ved brug af samlegebyrer ikke er muligt at adskille forskellige brugergrupper. Problematikken vedrører således både den private affaldsproducent samt dagrenovation fra erhvervsaffaldsproducenter.

Problematikken findes også i de situationer, hvor brugergruppen sammensættes af heltids- og deltidsbrugere, og disse brugere ikke har samme nytte-/anvendelsesværdi af de til rådighed stillede ordninger under samlegebyret; såsom storskrald og andet.

2.1.4 Administration og planlægning

Problematikken omkring administration og planlægning omhandler de kommunale omkostninger til håndtering af den administrative og den planlægningsmæssige opgave i relation til de kommunale opgaver. Det er givet, at ud fra hensyn til krydssubsidiering kan der ikke undlades en opdeling af disse omkostninger mellem private affaldsproducenter/private husholdninger og erhvervsvirksomheder.

Den egentlige problematik vedrører stillingtagen til, om omkostningerne skal/kan fordeles ud på de respektive ordninger, som en kommune tilbyder, eller om de skal opkræves som en selvstændig ”ydelse”.

Samlegebyrer for erhvervsdelen er ikke muligt. Derfor omfatter problematikken en stillingtagen til og definering af kriterier for, hvorledes administrations- henholdsvis planlægningsomkostningerne fordeles på de respektive brugergrupper, der belaster og skaber omkostningerne.

Med i betragtningerne skal tages de omkostninger, som er relateret til egentlige tilsynsopgaver under iagttagelse af, at afgrænsningen mellem tilsyn og administration ikke er præcist defineret. Med tilsyn menes de faktuelle tilsynsopgaver, som en kommune er pålagt og som der skal opkræves særskilte gebyrer for.

2.1.5 Lighedsgroundsætningen

Problematikken omkring lighedsgroundsætningen vedrører både den private affaldsproducent og erhvervsaffaldsproducenten.

Lighedsgroundsætningen går på, at det er en forvaltningsretlig groundsætning, at sammenlignelige forhold skal behandles lige, hvilket brugen af fx samlegebyrer og krydssubsidiering kan være i modstrid med, da det ikke er muligt at gennemskue, hvad der betales for, og dermed om dette princip bliver overholdt.

2.1.6 Genbrugsstationer

En særlig problematik er der omkring genbrugsstationer, når både den private affaldsproducent samt erhvervsaffaldsproducenten har lige adgang til genbrugsstationerne mod betaling af et enslydende gebyr og derved afstedkommer krydssubsidiering mellem private affaldsproducenter/husholdninger og erhvervsaffaldsproducenter.

2.1.7 Sommerhuse

En ofte tilbagevendende problemstilling er hvorvidt og hvor meget, der skal differentieres mellem helårsbeboelser og sommerhuse.

2.1.8 "Forureneren betaler"-princippet

"Forureneren betaler"-princippet gælder ligeledes både den private affaldsproducent og erhvervsaffaldsproducenten og er væsentligt i forhold til både brugen af samlegebyrer og skattefinansiering.

"Forureneren betaler"-princippet, som bl.a. er fastslået i miljøbeskyttelsesloven og EU-retten, betyder, at den, der forurener - i dette tilfælde genererer affald - selv skal betale omkostninger forbundet med håndtering og bortskaffelse heraf. Der må ved anvendelse af princippet tages hensyn til, at man ikke uforvarende skaber grobund for en lavere miljømæssig effektivitet i affaldshåndteringen i form af ulovlig affaldsbortskaffelse som følge af fx vægtbaserede gebyrer, eller at omkostninger fra behandling væltes over på indsamlingen.

2.1.9 "Hvile i sig selv"-princippet

Det er ikke princippet i sig selv, der giver anledning til problemer, men brugen af samlegebyrer og overførsel af opkrævede gebyrer fra et år til det næste, der

skaber problemer og vedrører både den private affaldsproducent og erhvervsaffaldsproducenten.

Der er bl.a. opstået tvivl om, hvorvidt det er den enkelte affaldsordning, fx dagrenovation, der skal hvile i sig selv, eller om det er hele den samlede kommunale affaldshåndtering, der skal hvile i sig selv. Sammenholdt med de modifikationer, der følger af forbud vedrørende krydssubsidiering mv., er situationen i dag - ifølge Notat om gebyrer på affaldsområdet af 26. september 2002 - den, at det er tilstrækkeligt, at den samlede affaldshåndtering hviler i sig selv. Disse forhold bidrager ikke til at øge gennemsigtigheden, idet ordninger, der omfatter samme brugerkredse, fx private og erhvervsvirksomheder, kan være svære at adskille. På grund af forbuddet mod krydssubsidiering vil en sådan sammenblanding formentlig være ulovlig ifølge ovennævnte notat.

En anden problematik, der vedrører "hvile i sig selv"-princippet, er, i hvilke relationer princippet gælder. Er det alene mellem kommunen, der opkræver gebyret, og den enkelte bruger, eller gælder princippet ligeledes mellem affaldsselskabet og den enkelte bruger. Som udgangspunkt er det en generel opfattelse, at princippet alene gælder mellem kommunen og den enkelte bruger. Dog skal hele affaldshåndteringen hvile i sig selv, hvorfor der ikke kan ske en opsparring i kommunale affaldsselskaber.

2.1.10 De fælles kommunale retningslinjer for at føre regnskab og budgettere (B/R-systemet)

De fælles kommunale retningslinjer for at føre regnskab og budgettere på affaldsområdet er ikke tilstrækkelige som udgangspunkt for en sammenligning af omkostningsniveauet eller for en opdeling af de kommunale omkostninger til håndtering af affald fra erhverv henholdsvis fra private affaldsproducenter/husholdninger.

Endvidere er der ikke i de kommunale retningslinjer taget hensyn til demografiske forhold eller servicemæssige forhold. Derfor opfattes en sammenligning på affaldsområdet som ikke mulig og giver anledning til, at forskelle i kommunale renovationsgebyrer ikke kan forklares.

Ifølge Notat om gebyrer på affaldsområdet bygger det kommunale budget- og regnskabssystem, som ligger til grund for fælles kommunale retningslinjer for regnskab og budgetter, på et kontantprincip og ikke et omkostningsprincip.

2.1.11 Hvad regnes med i gebyret?

I miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, er det defineret hvilke områder, der regnes med i affaldsgebyrer. I praksis er det en problematik, at det ikke er identificeret hvilke aktiviteter og omkostninger, der er indeholdt i denne definition. Dette er op til den enkelte kommune at fastlægge.

2.1.12 Finansiering via skatteopkrævning eller via gebyrer

Problematikken omkring skatteopkrævning kontra gebyrer vedrører den private affaldsproducent. Problematikken indeholder aspekter i forhold til EU's affaldsrammedirektiv og for så vidt angår administrationsomkostninger problemer vedrørende "forureneren betaler"-princippet.

Den overordnede stillingtagen - ifølge Notat om gebyrer på affaldsområdet af 26. september 2002 - anfører, at den konkluderende diskussionen har været, at husholdningsaffald kunne finansieres via skatteopkrævning, mens andre ordninger - og i særdeleshed erhvervsaffald - skal gebyrfinansieres.

Ifølge lov nr. 479 af 7. juni 2001, herunder lovbemærkningerne til L 206 af 28. marts 2001, kan omkostninger til deponering af affald uanset affaldskilde og affaldsproducent ikke skattefinansieres, men kun gebyrfinansieres.

Der er således en problematik, som relaterer sig til behovet for gennemsigthed i de ordninger, der bliver skattefinansieret.

Endvidere rejses der også en problematik i forhold til ”forureneren betaler”-princippet samt vedrørende håndteringen af kommunens eget affald fra kommunale institutioner, rådhuset osv., herunder om disse kan skattefinansieres.

2.1.13 Hensynet til det kommunale selvstyre

Problematikken vedrørende hensynet til det kommunale selvstyre har flere facetter. Det kommunale selvstyre gør det muligt for den enkelte kommune at tilrettelægge affaldshåndtering, som den finder det mest hensigtsmæssigt og effektivt set ud fra en miljømæssig og økonomisk betragtning. Hensynet til det kommunale selvstyre er dog antaget at konflikte med kravet om større gennemsigthed og mulighed for benchmarking kommunerne imellem.

2.1.14 Kompetencedeling mellem kommuner og affaldsselskaber

Problematikken vedrørende kompetencedeling mellem kommuner og affaldsselskaber er af juridisk karakter og omhandler kompetencedelingen mellem kommuner og affaldsfællesskaber bl.a. vedrørende fastsættelse og opkrævning af gebyrer samt udarbejdelse af regulativer mv.

2.1.15 Gebyropkrævning og forhold vedrørende betalingsbetingelser

Problematikken vedrører to forhold, dels hvem der kan opkræves gebyr hos, og dels hvem betalingen påhviler, og skal endvidere ses i relation til ejere af ejendomme, beboere af ejendomme og hvem, der reelt er affaldsproducent. Forholdene relateres til både den private affaldsproducent og erhvervsaffaldsproducenten.

Problematikken opstår i de tilfælde, hvor gebyret opkræves hos andre end den, der her tinglyst adkomst til en ejendom. Fx opkræver flere kommuner affaldsgebyrer hos ejerforeninger som fællesudgift og ikke hos den enkelte ejer. Ligeledes er der problematikker omkring, hvorvidt et renovationsgebyr kan opkræves hos en forpagter, lejer eller lignende.

En anden problematik er miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5, og i hvilken udstrækning denne både hjemler betalingsforpligtelsen og opkrævningsmuligheden. Endvidere er der i denne problematik hensyn til efterlevelse af ”forureneren betaler”-princippet.

3 Afgrænsninger og rammer for projektet

3.1 Afgrænsninger

Med udgangspunkt i de i kapitel 2 skitserede problemområder illustrerer nedenstående figur de overordnede rammer for projektet.



Figur 3.1: Overordnede rammer for udarbejdelse af løsningsforslag

Som det kan ses af figuren, skal løsningsforslagene udarbejdes inden for såvel de overordnede principperne på EU-niveau samt krav fra grundlæggende regnskabspraksis og samtidig imødekomme de identificerede problemområder i relation til gennemsigtighed i affaldsgebyrer. De to øverste niveauer i ovenstående figur udgør således rammerne for projektet, mens det nederste niveau er problemområder, som projektgruppens løsningsforslag skal omfatte.

3.2 Rammer for opgaveløsningen

3.2.1 Formålsrammer

Formålet med projektet er at skabe større gennemsigtighed og dermed gennemsiguelighed i affaldsgebyrerne kommunerne imellem samt sikre, at den enkelte borger eller andre interessenter har mulighed for at få indblik i gebyrgrundlaget og beregning af disse. Med indblik forstås først og fremmest orientering om sammenhæng mellem pris og serviceydelse. Det er derfor vigtigt, at løsningsforslagene er operationelle, og at implementeringsomkostningerne er rimelige sammenlignet med de operationelle og kommunikative fordele.

Fokus for projektet er kommunikation, synlighed og åbenhed om affaldsgebyrernes fastlæggelse og opkrævning. Fokus er ikke liberalisering eller udvikling mod valg af leverandører mv.

Det overordnede formål med projektgruppens løsningsforslag er derfor at skabe gennemsigtighed i affaldsgebyrer opgjort i økonomiske termer.

3.2.2 De juridiske rammer

De juridiske elementer, der påvirker den økonomiske dimension af affaldsgebyrerne, kan grupperes på tre niveauer.

- EU-niveauet, hvorunder danske forhold er underkastet via direktiver mv.
- Dansk statslig regulering
- Kommunale vilkår

På EU-niveau kræver de juridiske elementer, at løsningsforslag tilpasses til at kunne imødegå krav på dette niveau. De eksisterende eller fremtidige barrierer, der forekommer på dansk statsligt niveau, kræver enten tilpasning af løsningsforslagene, eller gør det nødvendigt, at der via reguleringsændringer fra den centrale myndighed eller via lovregulering skabes grundlag for implementering.

Tilsvarende gælder barrierer på kommunalt niveau, som kan løses enten via tilpasning af løsningsforslagene eller via ændrede vilkår eller aftaler kommuner imellem.

Løsningsforslag opbygges således under hensynstagen til alle tre niveauer. Desuden har det været afgørende for projektgruppens arbejder, at de anbefalede løsningsforslag i deres helhed frembringer færrest mulige behov for juridiske ændringer og samtidig eliminerer/minimerer de aktuelle problemområder, der er for gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer i dag.

Herudover er der i opgavebeskrivelsen rejst supplerende juridiske problemområder, som ikke bliver løst via de primære løsningsforslag. I kapitel 7 og 8 i rapporten er disse områder, der vedrører kompetencefordelingen mellem kommuner og affaldsselskaber samt gebyrbetalingsforpligtelsens forhold, beskrevet.

3.2.3 Øvrige rammer

Projektgruppens løsningsforslag bygger på de resultater og erfaringer, som er beskrevet i ”Råd og vink om gebyrfastsættelse på affaldsområdet”, Miljøprojekt nr. 456 (1999) og ”Gennemsigtighed i kommunale renovationsgebyrer”, Miljøprojekt nr. 717 (2002). Endvidere er det taget ad notam, at initiativer på benchmarkingområdet, fx Reno-Sam’s benchmarkingprojekt, er verserende tiltag, som er med til at ensrette anvendte begreber og terminologier på affaldsområdet.

3.3 Kontrolforanstaltninger

Det har ikke været projektets opgave at opstille rammer og vilkår for, hvorledes de opstillede løsningsforslag overholdes henholdsvis kontrolleres via interne kontrolforanstaltninger og/eller via eksterne revisioner. Det må anbefales, at den problematik behandles i forbindelse med implementering og operationalisering af konkrete instrumenter.

3.4 Udviklingsmuligheder

Projektgruppen har ved udvikling af løsningsforslagene implicit vurderet, om disse vil kunne fungere inden for eventuelt ændrede organisatoriske rammer fx i tilfælde af en øget liberalisering af affaldssektoren. Det er projektgruppens vurdering, at de opstillede løsningsforslag vil kunne rummes i en sådan udvikling, idet de bygger på fleksible rammemodeller. Såvel metode til systematiseret dataindsamling samt kommunikations- og formidlingsværktøjerne, som er omfattet af de i denne rapport omhandlede løsningsforslag, vil kunne anvendes af såvel private som offentlige institutioner.

Endvidere er der ved udvikling af kommunikationsværktøjet rammemodell for affaldsårsberetning taget hensyn til opgørelse af mellemværender med affaldsproducenter. Såfremt ”hvile i sig selv”-princippet på et eventuelt fremtidigt tidspunkt måtte blive afviklet, er mellemværender løbende opgjort og udlignet.

Endelig er det projektgruppens vurdering, at løsningsforslagene ligeledes på andre relevante områder er fleksible og fremtidssikrede i forhold til den generelle udvikling inden for affaldssektoren og dermed også, at implementeringen af de løsningsforslag, der her præsenteres, ikke vil virke som en barriere for øvrige tiltag vedrørende den fremtidige organisering af affaldsområdet.

4 Metodegrundlag og baggrund for valg af løsningsforslag

4.1 Indledning

Metodevalg er sket ud fra de overordnede rammer og problemområder for projektet, som er illustreret i figur 3.1 i kapitel 3. Ligeledes har nedenstående krav til løsningsforslag været afgørende for valg af metoder og koncepter.

- **Systematiseret metode** til registrering og fordeling af omkostninger relateret til gebyrfastsættelse
- **Ensartet terminologi og definitioner**, herunder anvendt regnskabspraksis og registrering af grunddata
- **Kommunikation og formidling** af oplysninger og forhold vedrørende gebyrfastsættelse og gebyropkrævning
- **Implementering** af løsningsforslag

Indledningsvis har vi identificeret og struktureret de væsentligste forhold i affaldssektoren ud fra principperne bag SWOT-analysen.

4.2 SWOT-analysen

Baggrunden for udarbejdelse af løsningsforslagene er sket med udgangspunkt i møder med repræsentanter fra arbejdsgruppens ekspertpanel m.fl. og udvalgte kommuner efterfulgt af effektanalyser, fagtekniske vurderinger og årsags-/virkningsanalyser.

SWOT- (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) konceptet er derefter anvendt som systematiseret metode til kortlægning og beskrivelse af den nuværende situation på affaldsgebyrområdet.

En SWOT-analyse evaluerer den situation, en organisation aktuelt agerer i, samt hvordan organisationen er rustet til at klare sig i fremtiden. Kortlægning af styrker og svagheder beskriver således, hvordan organisationen internt er organiseret, hvad angår fx systemer og procedurer, teknologi, produkter og medarbejdere. Trusler og muligheder beskriver eksterne forhold, der påvirker organisationen i dag eller forventes at ville spille en væsentlig rolle i fremtiden.

SWOT-analysen har desuden været udgangspunkt for udarbejdelse af interviewguide for møder med kommunerne m.fl.

Følgende oversigt med tilhørende kommentarer illustrerer og forklarer de væsentligste forhold i affaldssektoren ud fra SWOT-konceptet.

<i>S - Væsentligste styrke for at opnå gennemsnitsgennemsnitlighed skal findes i:</i> Det kommunale budget- og regnskabs-system (B/R-systemet).	<i>W - Væsentligste svagheder for at opnå gennemsnitsgennemsnitlighed opstår, fordi:</i> "Værdikæden" på affaldsgebyrområdet ikke er operationelt defineret. B/R-systemet er uden god regnskabs-praksis og vejledninger på affaldsområdet.
<i>O - Væsentligste mulighed for at opnå gennemsnitsgennemsnitlighed kan findes ved:</i> Anvendelse af den økonomiske ABC-model.	<i>T - Væsentligste trussel for at gennemsnitsgennemsnitlighed forbliver:</i> De udefra kommende forhold, herunder EU-regulerede forhold.

Figur 4.1: Væsentlige parametre for valg af løsningsforslag

Væsentligste styrke

Det kommunale budget- og registreringssystem (B/R-systemet) kan klassificeres som en faktisk styrke, fordi det reviderede B/R-system, ud over at være et udgiftsbaseret system, de seneste år er blevet suppleret med forskellige omkostningselementer for at sikre en bedre omkostningsidentifikation og tydeliggørelse af ressourceforbruget for de enkelte aktiviteter.

Væsentligste mulighed

Affaldssektoren bruger i en vis grad allerede omkostningsmodeller, der kan suppleres med koncept og metode bag omkostningsmodellen ABC (Activity Based Costing). Som supplement til den eksisterende omkostningsfordeling kan der med en ABC-model foretages en mere præcis omkostningsfordeling, og derved kan der skabes grundlag for større gennemsnitsgennemsnitlighed i affaldsgebyrerne. Ligeledes kan modellen fokusere på "hvile i sig selv"-princippet.

Ved at bruge ABC-modellen som fordelingsværktøj kan de i B/R-systemet kalkulerede og afholdte omkostninger efter driftsøkonomiske principper fordeles på de enkelte typer af affaldsproducenter, således at eventuel krydssubsidiering og samlebyrder samt differentiering af gebyrer synliggøres.

Væsentlige svagheder

Det er en svaghed, at affaldsværdikæden - omfattende processer og aktiviteter samt hvem, der er affaldsproducent i indhold og over tid - kun er defineret i overordnede termer, men ikke operationaliseret.

Desuden er det problematisk i relation til dataopsamling og bearbejdning, at B/R-systemet ikke har implementeret god regnskabspraksis eller vejledninger på affaldsområdet, der er egnet som indsichts- og brugervejledninger ved fastsættelse og opkrævning af gebyrer. B/R-systemet har af 4. april 2003 offentliggjort en generel vejledning om omkostningskalkulationer og en tilsvarende vejledning af 20. december 2002 om indregning og måling af aktiver fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Disse er dog ikke tilstrækkelige for at skabe et fremtidigt grundlag for sammenlignelighed mellem affaldsgebyrer kommu-

ner imellem eller gennemsigthed af, hvorledes gebyrer er sammensat i den enkelte kommune.

Væsentligste trussel

Der sker løbende en udvikling i relation til definition af affaldsproducenter, affaldsfraktioner og forureningsmæssige aspekter. Det er derfor væsentligt, at den grundlæggende løsningsmodel er fremadrettet og fleksibel og kan rumme både de nuværende og kommende krav og forandringer. Eksempelvis kan definition af, hvem der er forurenere efter ”forurenere betaler”-princippet, forandres over tid. Vi har i design af løsningsmodellen til affaldsgebyrområdet lagt vægt på, at behov for juridiske ændringer minimeres, samtidig med at de aktuelle problemstillinger for gennemsigthed i affaldsgebyrer belyses.

Baseret på resultatet fra SWOT-analysen mv. omfatter projektgruppens løsningsforslag følgende 11 elementer for de fire typer af overordnede krav:

- 1. *Systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetssomkostninger ved gebyrfastlæggelse, herunder***
 - Affaldsværdikæde
 - Fordelingsmetoder
- 2. *Ensartet terminologi og definitioner, herunder***
 - Vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabspraksis
 - Registrering af grunddata mv.
 - Input til landsdækkende kontoplan
 - Forslag til fælles terminologi for ord og begreber på affaldsområdet
 - Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste
- 3. *Kommunikation og formidling, herunder***
 - Serviceområdedeklaration med gebyroverblik og forudsætninger for fastsættelse af de enkelte gebyrer (anvendt budgetteringspraksis)
 - Affaldsårsberetning inklusive beskrivelse af underliggende regnskabsmetoder for registrering af omkostninger (anvendt regnskabspraksis)
- 4. *Implementering af løsningsforslag***
 - Ændret lovgivning
 - Præcisering af lovgivning

Disse 11 elementer er bearbejdet og konkretiseret i to typer; de primære løsningsforslag og de understøttende løsningsforslag. I efterfølgende afsnit introduceres disse forslag.

4.3 Primære løsningsforslag

De primære løsningsforslag omfatter metode til registrering og fordeling af aktivitetssomkostninger ved gebyrfastlæggelse ud fra ABC-konceptet, herunder indsichtsvejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper samt retningslinjer for brugervejledning til udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis. Ligeledes omfatter de primære løsningsforslag rammemodeller for serviceområdedeklaration og affaldsårsberetning.

Løsningsforslag omhandler således krav til dataregistrering, herunder fordelingsnøgler for kommunerne samt kommunikation og formidling.

Forslagene er generiske, skal anvendes i alle kommuner og kan med tiden tilpasses ændrede krav og behov. Der er således tale om et rammekoncept, som kommunerne kan uddybe, men som stiller minimumskrav til rapporteringernes form og indhold.

4.3.1 ABC- (Activity Based Costing) modellen

Projektgruppen har brugt ABC-konceptet i en ren driftsøkonomisk tankegang som udgangspunkt for model for gennemsigtighed for affaldsgebyrer samt som udgangspunkt for sammenlignelighed i opgørelsesmetoder og kontoplan.

Formålet med anvendelsen deraf er at få konkretiseret og forbedret viden om definition og fordeling af omkostningerne i hele værdikæden relateret til affaldshåndtering. Metoden sikrer, at alle aktiviteter relateret til affaldshåndtering beskrives og indgår i en aktivitetsplan.

ABC er en metode, der identificerer ressourceforbruget, herunder tidsforbruget, relateret til aktiviteter og processer. Filosofien er, at aktiviteter – og ikke afdelinger – forbruger ressourcer og derved skaber omkostningerne. Aktiviteterne bliver brugt til at fremstille produkter og serviceydelser i de forskellige led i en værdikæde. ABC danner således en systematisk ramme og en styret proces for, hvordan identifikation af aktiviteterne og tilhørende omkostninger finder sted.

Ud fra en driftsøkonomisk indgangsvinkel indebærer en fordeling af fællesomkostningerne mellem de forskellige affaldsordninger via forskellige fordelingsnøgler således en objektiv omkostningsfordeling uden hensyntagen til politiske hensigter.

ABC-modellen som konkret løsningsforslag på affaldsgebyrområdet uddybes i afsnit 5.1.

4.3.2 Serviceområdedeklaration

I relation til kommunikation og formidling omfatter løsningsforslagene to elementer; en serviceområdedeklaration og en affaldsårsberetning, der begge udarbejdes af kommunerne. Modellen for serviceområdedeklarationer skal ses som kommunikation af beregningsgrundlaget i ABC-modellen og forklarer således næste års gebyrer, herunder hvordan de er fastlagt, og brug af aktuelle fordelingsnøgler. En serviceområdedeklaration er et fremadrettet kommunikationsværktøj.

4.3.3 Affaldsårsberetning

Affaldsårsberetningen er ligeledes et kommunikationsværktøj. Affaldsårsberetningen beskriver sidste års aktiviteter og forklarer, hvordan indtægter og omkostninger er anvendt. En affaldsårsberetning er et bagudrettet kommunikationsværktøj.

4.3.4 Vejledninger

Vejledning om grundlæggende regnskabsskik og god regnskabspraksis er ligeledes en del af projektgruppens primære løsningsforslag og danner grundlag for registrering og opsamling af data, der indgår i såvel model som i serviceområdedeklarationen og affaldsårsberetningen.

Det er afgørende for gennemsigtighed, at der er sammenhæng i form og indhold mellem de data, der registreres i ABC-modellen og kommunikeres i serviceområdedeklarationens gebyrdel, og som indgår i affaldsårsberetningen. Kun derved kan der skabes informationsmæssig klarhed for borgere og andre interessenter for sammenhæng mellem, hvilke omkostninger gebyrandelene i serviceområdedeklarationen skal dække over og hvilke omkostninger, der faktisk, når året er gået, er afholdt, og som er dækket af de opkrævede gebyrer, samt hvilke forskydninger, der er derimellem til udligning i det kommende regnskabsår.

4.4 Understøttende løsningsforslag

Formålet med de understøttende løsningsforslag er at sikre, at de primære løsningsforslag forvaltes og forstås ensartet i hele værdikæden og kommunerne imellem. Disse løsningsforslag omfatter input til landsdækkende, fælles kontoplan, vejledning om overordnede principper på affaldsområdet, inspirationscheckliste på miljø- og arbejdsmiljøforhold til serviceområdedekclarationer og affaldsårsberetning samt krav og rammer for udvikling af ledelsesinformationssystem.

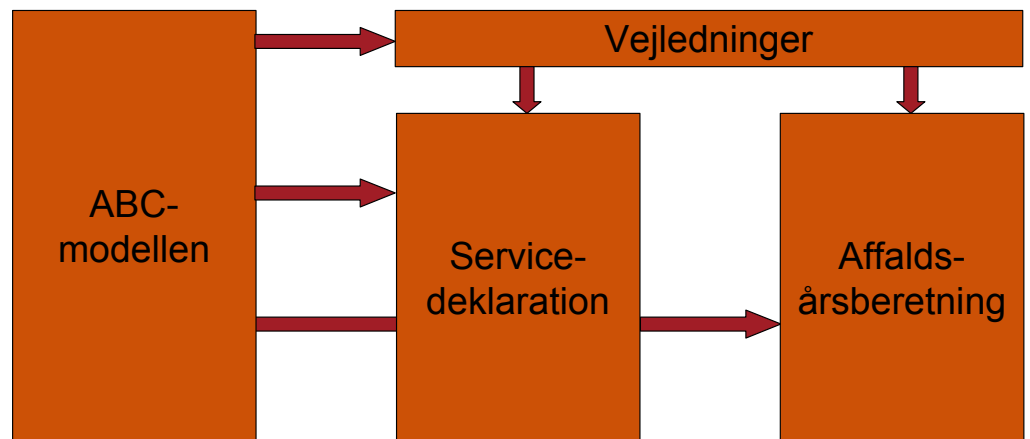
Alle disse tiltag tager udspring i faktuelle ændringer eller tilpasninger til det arbejde, der foregår i kommunerne og affaldsselskaberne i dag.

De understøttende løsningsforslag fremgår som anbefalinger og er ikke konkretiseret i samme omfang som de primære løsningsforslag ved den efterfølgende operationalisering i fase 2 af dette projektarbejde. Fase 2's operationaliseringsafsnit er kapitel 8.

5 Primære løsningsforslag

Som oplyst i afsnit 4 omfatter projektgruppens primære løsningsforslag fire værktøjer, der bør implementeres i den enkelte kommune for derved at sikre større gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer. Værktøjerne skal samlet sikre systematiseret og ensartet registrering af omkostninger og fordeling af disse i hele affaldsværdikæden samt fungere som udgangspunkt for effektiv kommunikation til interessenter fx borgere eller politiske institutioner.

Nedenstående figur viser den overordnede sammenhæng i de fire løsningsforslag.



Figur 5.1: De fire løsningsforslag

5.1 ABC-modellen

Til at skabe det nødvendige fundament for entydig gebyrfastsættelse har projektgruppen som tidligere beskrevet valgt at tage udgangspunkt i ABC-konceptet. ABC-konceptet danner således - ud fra en driftsøkonomisk tankegang - udgangspunkt for:

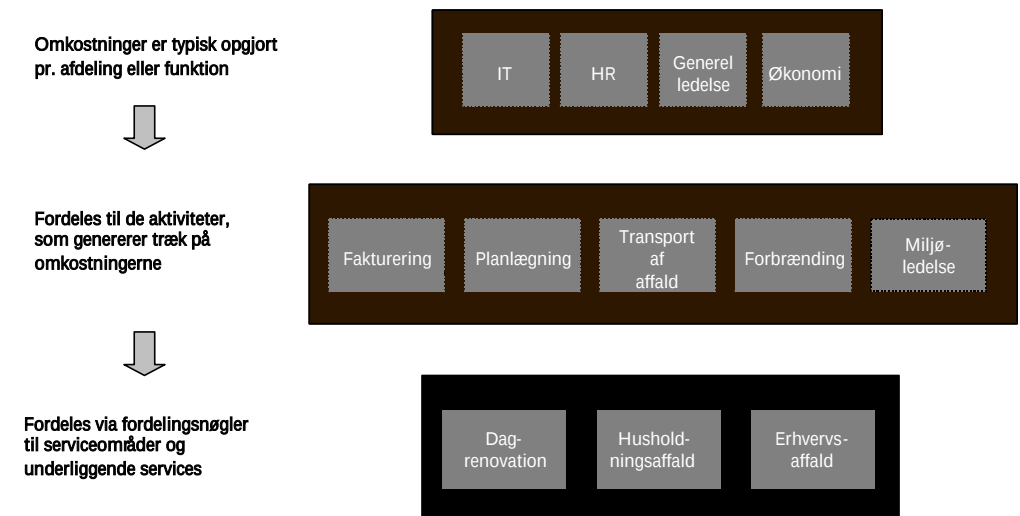
- En generisk model, som alle kommuner skal implementere
- Grundlaget for gennemsigtighed for affaldsgebyrer
- Udgangspunkt for rapportering for kommunerne og sikrer brug af ensartet regnskabs- og opgørelsesprincipper kommunerne imellem
- Grundlag for data og information til serviceområdedeclarationer og årsberetning for affaldsområdet

5.1.1 Generel beskrivelse af den valgte model, herunder fremtidssikring og fleksibilitet

Baggrunden for projektgruppens valg af ABC-konceptet er, at metoden kan synliggøre følgende forhold:

- At affaldsproducenten i forhold til affaldets sammensætning og mængde identificeres
- At affaldets håndtering inklusiv bortskaffelse beskrives konkret
- At omkostningerne ved affaldets håndtering inklusiv bortskaffelse fastlægges
- At fastlæggelsen af omkostningerne relateres til den enkelte affaldsproducent

En ABC-analyse er en fordeling af omkostninger. Først til en række processer og aktiviteter; såsom transport fra affaldsproducent til behandling, og derefter fra aktiviteter til serviceområder via en række fordelingsnøgler.



Figur 5.2: De overordnede faser i en ABC-analyse i relation til affaldsområdet

ABC er metoden, der, som nævnt i afsnit 4.3.1, identificerer det faktiske omkostningstræk, herunder tidsforbruget relateret til aktiviteter og processer. Filosofien er, at aktiviteter - og ikke afdelinger - forbruger ressourcer og derved skaber omkostningerne. Aktiviteterne bliver brugt til at fremstille og generere produkter og serviceydelser i de forskellige led i værdikæden.

Omkostningerne er typisk opgjort pr. afdeling eller pr. funktion såsom IT-afdeling, HR/personaleområdet, funktionen for generel ledelse, økonomifunktionen etc. Med udgangspunkt heri fordeles omkostningerne via fordelingsnøgler for de enkelte afdelinger ud på de aktiviteter, som genererer træk på omkostningerne. Det kan være aktiviteter som fakturering, planlægning, transport, forbrænding, miljøledelse etc. Herefter fordeles aktivitetsomkostningerne via fordelingsnøgler videre ud på serviceområderne. Således får man et relativt præcist billede af, hvad de forskellige serviceområder, fx dagrenovation, husholdningsaffald og erhvervsaffald, koster.

De overordnede fire faser i forbindelse med udarbejdelse af ABC-modellen er følgende:

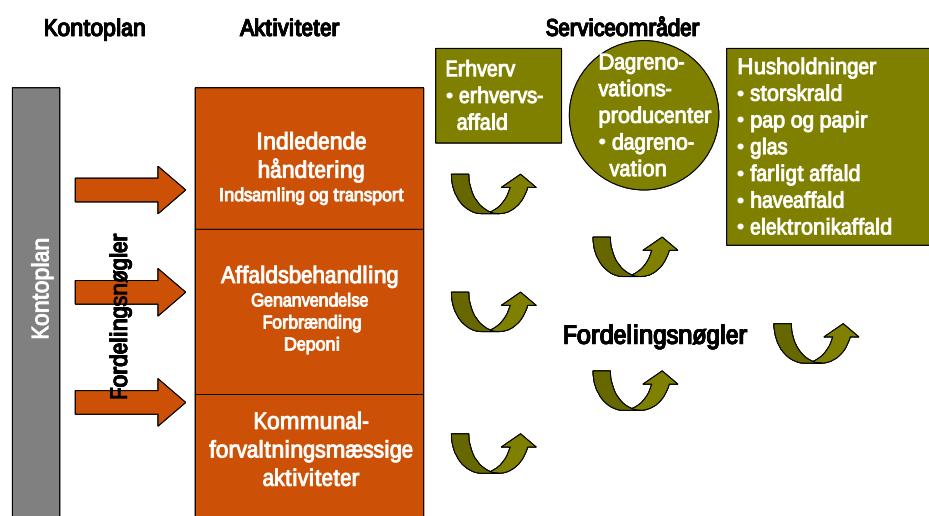
1. **Fastlæggelse af værdikæden. Herunder definition og beskrivelse af aktiviteter, som omkostningerne skal relateres til.** For affaldssektoren er der tale om tre overordnede faser; indsamling og transport, affaldsbehandling og kom-

municipalforvaltningsmæssige aktiviteter, der hver har en række underliggende aktiviteter. Aktiviteterne vil typisk omfatte tre forskellige typer ydelser; kerneydelser, som er de overordnede processer og aktiviteter, støtteydelser fx IT-support er typisk direkte relateret til kerneydelserne og endelig generel ledelse, der ofte skal fordeles til de forskellige serviceområder via særlige fordelingsnøgler.

2. **Beslutning vedrørende antal serviceområder.** Modellen forsøger at reflektere, at det store antal ordninger, som findes i kommunerne i dag, skal være afspejlet enten under serviceområderne eller i form af aktiviteter og fordelingsnøgler. Antallet af serviceområder er defineret ud fra ønske om information fra brugerne af modellen sammenholdt med de ressourcemæssige omkostninger, der er relateret til implementering og idriftsættelse. Hvis to serviceområder trækker ens på aktivitetsomkostningerne, kan disse lægges sammen i et serviceområde.
3. **Identifikation af fordelingsnøgler og fordeling af omkostninger til aktiviteter.** Derefter skal der ske en kobling af omkostningerne i kontoplanen med de identificerede processer og aktiviteter, således at aktivitetsomkostningerne bliver identificeret.
4. **Fordeling af aktivitetsomkostninger til serviceområder.** Når aktivitetsomkostningerne er fundet, skal de fordeles ud på serviceområder via relevante fordelingsnøgler. Disse kan enten være identiske med de fordelingsnøgler, som er anvendt i relation til fordeling af omkostninger fra kontoplanen til aktiviteter eller nogle andre.

5.1.2 Beskrivelse af affaldsværdikæden

Processer og aktiviteter identificeret i værdikæden omfatter alle forhold, som den enkelte kommune kan, men ikke skal inkludere i affaldsgebyret. Detaljeringniveauet og strukturen i værdikæden og serviceområderne forsøger derfor at afspejle den variation, der i dag findes i affaldsordningerne kommunerne imellem.



Figur 5.3: Overordnet værdikæde og serviceområder

Ovenstående figur viser, at modellen arbejder med tre overordnede serviceområder; erhvervsaffald, dagrenovation og husholdningsaffald. Denne tredeling omfatter de tre typer affaldsproducenter:

- Virksomheder, der producerer erhvervsaffald
- Virksomheder og private husholdninger, der producerer dagrenovation
- Private husholdninger, der producerer øvrigt husholdningsaffald ud over dagrenovation

Private husholdninger betegnes også i modellen som private affaldsproducenter.

Vertikalt i affaldsværdikæden arbejdes der med tre overordnede faser.

De tre overordnede faser i værdikæden er:

- Den indledende håndtering
 - Indsamling
 - Transport
- Affaldsbehandling
 - Genanvendelse
 - Forbrænding
 - Deponi
- Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter

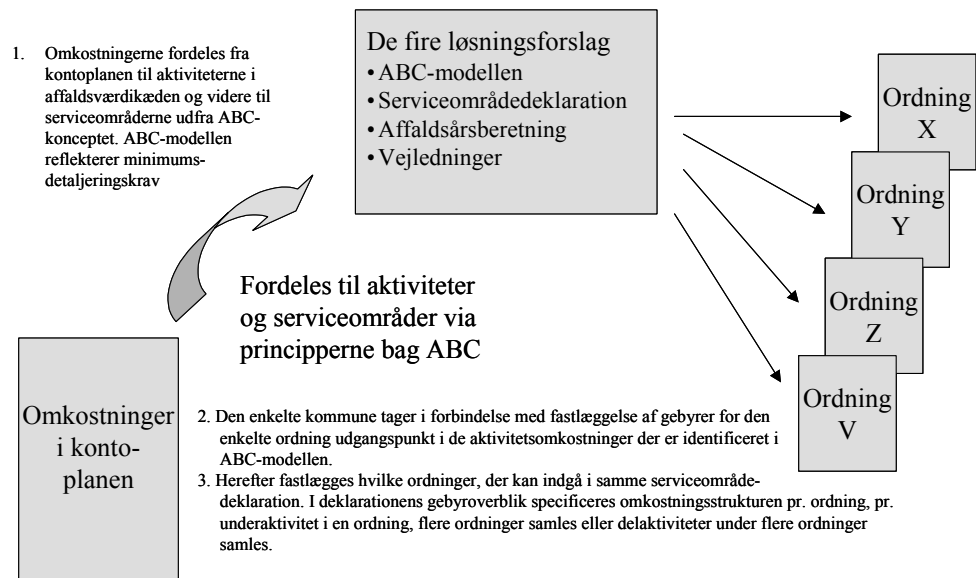
Håndtering som defineret i affaldsbekendtgørelsens § 3 pkt. 8, opdeles således i selve håndteringen vedrørende indsamling og transport og selve behandlingen til nyttiggørelse og bortskaffelse under udtrykket affaldsbehandlingen. Opdelingen sker for at synliggøre værdikædens faser.

Hver fase indeholder en lang række processer og underliggende aktiviteter, der samlet beskriver affaldsflowet fra indsamling til bortskaffelse inklusive de kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter. For hver af de identificerede aktiviteter knytter der sig en række omkostninger i form af fx løn og materialer samt drift og vedligeholdelse. Nedenstående "screen print" viser på Y-aksen, hvordan affaldsværdikæden er struktureret omkring processer og underliggende aktiviteter. X-aksen viser serviceområderne for en given kommune.

1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
2	Gennemsnitlighed i affaldsgebyrer									
3	Del III									
4	Affaldskilder/affaldsproducenter	Erhverv	Dagrenovationsproducenter	Husholdninger						
5	Serviceområder	Erhvervsaffald	Dagrenovation	Storstrødd	Glas	Pap og papir	Færdigt affald	Høveaffald	Elektronikaffald	Øvrige
6	Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter									
7	Andel af generelle omkostninger									
8	Reception									
9	IT-support samt hardware og software, bemandelse og afleveringer									
10	Kataloger									
11	Sekretærer									
12	Økonomiudvalget									
13	Aktiviteter direkte knyttet til affaldsområdet									
14	Mødeaktiviteter									
15	Kommunal planlægning									
16	Kortlægning									
17	Måling									
18	Planlægning									
19	Indformation og rådgivning									
20	Fåbød og forbud efterkommes									
21	Erhvervsordninger									
22	Reviser og rådgivning på udvalgte områder									
23	Analysere omkostninger af muligheder									
24	Planlægning									
25	Forudsætte deltagelse af planlagte investeringer									
26	Træk på renovationsfonden									
27	Indlægger materiale og information fra kommunen									
28	Samlet takst for kommunale aktiviteter									
29	Mens									
30	Forbrændingsstatistik									
31	Standslyst									
32	Samlet gebyr totalt									
33										
34	Fordelingsnøgler									

Figur 5.5: ABC-modellen - Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter

Forholdet mellem projektgruppens fire løsningsforslag og den enkeltes kommunes ordninger kan illustreres med følgende tegning:



Serviceerklæringens formål er at vise hvilke aktiviteter, et gebyr er sammensat af (indledende håndtering, behandling, kommunal forvaltningsmæssige aktiviteter, regulering for tidligere år mv.) set fra en gebyrbetalers side.

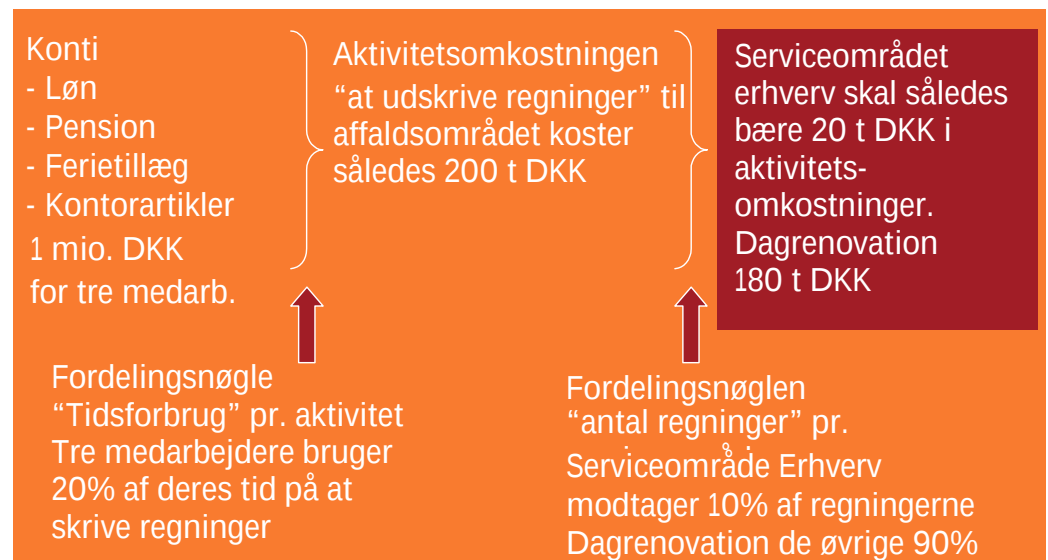
En række husholdningsordninger er obligatoriske og defineret via lovgivningen. Disse ordninger kan ikke typemæssigt sammenlægges i en serviceområdedeclarations gebyroverblik. Denne begrænsning er et valg.

En affaldsordning er ikke defineret via dens omkostningsstruktur, men kan være initieret på et meget variabelt grundlag. Derfor er der så mange ordninger. Der er således ikke definitions-mæssigt sammenfald mellem ordninger og serviceområdedeclarations. Derfor er det krævet, at en serviceområdedeclaration skal oplyse om, hvilke ordninger, der indgår deri. Serviceområdedeclarationen forenkler og skaber gennemsigtighed mellem de forskellige ordningers karakteristika.

Ved vurdering af serviceområder og kontoplan skal der i videst mulig udstrækning tages hensyn til kendte, fremtidige forhold. Et eksempel er de kommende implementeringer af de to nye EU-direktiver om elektrisk og elektronikaffald. Det er således af aktuel betydning ved indretning af kommunernes B/R-system for forvaltning af affaldsgebyrer, at der rummes fleksibilitet i kontoplaner mv. til indføring af dette nye forvaltningselement. Den rummelighed findes i ABC-modellen og i serviceområdestrukturen.

5.1.4 Beskrivelse af valgte fordelingsnøgler

Nedenstående figur er et illustrationseksempel på fordeling af kommunalforvaltningsmæssige omkostninger ud fra principperne bag ABC-modellen:



Figur 5.6: Fordeling af aktivitetsomkostninger ud fra ABC-modellen

I B/R-systemet er der registreret omkostninger for i alt 1 mio. kroner for de tre medarbejdere, der i økonomiafdelingen beskæftiger sig med affaldsgebyroprkrævning.

Omkostningerne er registreret på de ordinære konti for løn, pension mv. Endvidere anvender medarbejderne i denne afdeling kontorartikler, som også har direkte sammenhæng med deres arbejdsindsats. Eksemplet er forenklet. Der vil i praksis være flere typer af omkostninger.

20% af medarbejdernes arbejdstid anvendes på affaldsgebyrområdet. Det vil sige, at aktivitetsomkostningen: Udskrivning af regninger koster i alt 200.000 kroner pr. år. Disse omkostninger skal fordeles på egnede fordelingsnøgler. Nøglen er antal regninger. 10% af regningerne tilgår erhvervsaffald, 90% tilgår private affaldsproducenter og dagrenovation.

Derfor skal 90% af aktivitetsomkostningerne på 200.000 kroner fordeles til serviceområdet dagrenovation, i alt 180.000 kroner, og 20.000 kroner allokeres til serviceområdet erhverv og indgår som en del af gebyr for de virksomheder, der producerer erhvervsaffald.

Figur 5.7: Eksempel forklaring

Nedenstående eksempel fra ABC-modellen viser forslag til fordelingsnøgler vedrørende kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
33									
34	Fordelingsnøgler								
35	Antal ansatte								
36	Antal brugere								
37	Tidsforbrug								
38	Antal m2								
39	Antal regninger								
40	Antal henvendelser								
41									
42									
43									
44									
45									
46									
47									
48									
49									
50									
51									
52									
53									
54									
55									
56									
57									
58									
59									
60									
61									
62									
63									
64									
65									
66									

Figur 5.8: ABC-modellen - Fordelingsnøgler

Netop brugen af flere forskellige og mere præcise fordelingsnøgler skaber grundlag for en bedre omkostningsfordeling. Et serviceområde kan fx være storskrald eller dagrenovation. Ud fra ABC-konceptet struktureres affaldsordninger i homogene grupper efter det omkostningstræk, som deres aktiviteter medfører, og benævnes serviceområder.

5.1.5 Brugervejledning for ABC-modellen

ABC-modellen er udarbejdet i Excel og består af tre overordnede processer:

Del I Indsamling og transport

Del II Behandling omfattende genbrug, forbrænding med energiuudnyttelse og deponi

Del III Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter

Del I og del II omfatter således håndtering af affald, således som dette er defineret i affaldsbekendtgørelsen. I ABC-modellen er håndtering opdelt i de to overordnede processer i et værdikædeaspekt, nemlig indsamlings- og transportaktiviteter og selve behandlingsaktiviteterne.

Hver proces indeholder en række aktiviteter. De identificerede aktiviteter under hver proces er ikke udtømmende, men giver alligevel et billede af aktiviteter, som kan indgå i det samlede affaldsgebyr. Definition på aktiviteterne er beskrevet i en note, som ses i højre hjørne i Excel-modellen, hvor projektgruppen har ment, at det var nødvendigt at konkretisere, hvad den enkelte aktivitet omfattede. Denne note skal ses som retningsgivende.

Noter er ligeledes anvendt i forbindelse med definition af krav til hvilke omkostninger, der er omfattet af den enkelte proces og er retningsvisende for hvilke omkostninger, der skal overføres fra kontoplanen.

The screenshot shows an Excel spreadsheet titled 'Aktivitetsoversigt til ABC-modellen.xls'. The spreadsheet is organized into columns A through J. Column A contains a list of activities, and columns B through J contain cost data. The activities are grouped into three main sections: Del I (Indsamling og transport), Del II (Behandling), and Del III (Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter). The cost data is organized into three main categories: Husholdninger, Serviceområder, and Genanvendelse. The spreadsheet includes various formulas and data points, such as 'Gennemsnitlig affaldsgebyr', 'Affaldshåndtering', 'Genanvendelse', 'Forbrænding med energiuudnyttelse', 'Deponi', 'Sortering og omlevering', 'Perkolationering', 'Ostehåndtering', 'Blødder affald', 'Materiel affald', 'Inert affald', 'Fugtigt affald', and 'Affaldsbeholdning'. The spreadsheet also includes a 'Noter' section on the right side, which provides detailed definitions for the activities and cost categories.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1 Gennemsnitlig affaldsgebyr									
2 Del II									
3 Affaldskilder/affaldsproducenter									
4 Serviceområder									
5 Affaldshåndtering, herunder er affaldsbeholdning									
6 Genanvendelse									
7 Information og rådgivning inden for affaldsområdet									
8 Hensættelser									
9 Affaldsvininger									
10 Forbrænding med energiuudnyttelse									
11 Optisk sorteringsskærm									
12 Mellemklagning									
13 Indrejsning og registrering									
14 Forbeholdning									
15 Selskabsskærm									
16 Omledning									
17 Slagning									
18 Kødet									
19 Beproduktion									
20 Fjernvarmeproduktion									
21 Restprodukter									
22 Skrotet									
23 Information og rådgivning inden for affaldsområdet									
24 Hensættelser									
25 Affaldsvininger									
26 Deponi									
27 Sortering og omlevering									
28 Perkolationering									
29 Ostehåndtering									
30 Blødder affald									
31 Materiel affald									
32 Inert affald									
33 Fugtigt affald									
34 Hensættelser til reetablering og efterbehandling									
35 Affaldsvininger									

Figur 5.9: ABC-modellen - Vejledende omkostningsplan fra kontoplan til aktiviteter

5.1.6 Indsamling af data til ABC-modellen

Projektgruppen forventer, at oplysningerne vil være de samme, uanset om den enkelte kommune selv udfører aktiviteterne eller har valgt at udlicitere enkelte eller alle processer i affaldsværdikæden subsidiært via affaldsselskaber.

Under hver overordnet proces vil der ligge en række forslag til fordelingsnøgler, som kan bruges i forbindelse med fordeling af omkostninger fra kontoplan til aktiviteter samt i forbindelse med den videre fordeling af aktivitetsomkostninger til serviceområder. Det anbefales, at den enkelte kommune ved valg af fordelingsnøgler tager udgangspunkt i denne liste samt vurderer hvilke fordelingsnøgler, der vil være mest retvisende for deres situation.

Fordeling af omkostninger vil aldrig kunne være 100%, og op til ca. 5% af omkostningerne i kontoplanen vil sjældent kunne fordeles ud til aktiviteter og serviceområder ud fra de erfaringer, der er med anvendelsen af ABC-modellen i erhvervslivet.

I forbindelse med den endelige beslutning vedrørende implementering skal den ansvarlige instans beslutte, hvorvidt denne liste skal præciseres yderligere, således at det på forhånd er fastlagt, hvilken fordelingsnøgle den enkelte kommune skal anvende til at fordele omkostninger fra hver enkelt aktivitet.

Del I vil primært være oplysninger, der stammer fra entreprenører eller kommunens egne ansatte i relation til indsamling og transport af affald. Oplysningerne i denne del vil for den enkelte kommune primært være oplysninger i form af afkrydsning - er der stillet krav til entreprenørerne vedrørende brug af "miljødiesel"? På andre områder skal oplysningerne være i tons affald og angives i absolutte værdier, for eksempel i forbindelse med "frekvens".

I del II skal oplysningerne være i kr. pr. tons, og oplysningerne skal kommunerne indsamle hos de forskellige behandlingssteder. Der vil ligeledes være en liste over alternative fordelingsnøgler i denne del af modellen.

I del III, kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter, vil omkostningerne skulle oplyses pr. enhed for hver af de relevante serviceområder, for eksempel skal IT-omkostninger til serviceområdet erhvervsaffald oplyses som omkostninger i kr. pr. antal affaldsproducerende erhvervsvirksomheder i kommunen.

Det er givet, at den enkelte kommune ikke vil have eller kunne fremskaffe alle relevante informationer og data for så vidt angår del I og del II. Derfor er modellen tilrettelagt så fleksibelt, at de oplysninger, der skal indhentes fra eksterne transportører, behandlere mv. fremskaffes i takt med, at der indgås nye kontrakter eller der sker tilpasning af samarbejds-/samhandelsaftaler. Det betyder også, at under de vilkår, hvor oplysninger ikke vil kunne opnås, kan der alene fra kommunens side berettes om samhandelsvilkår og de kvalitative krav, som er indregnet i afleget priser mv. Omvendt kan transportører og behandlere mv. have interesse i at viderebringe kommunens oplysninger, der via ABC-modellen kommer til synlighed for så vidt angår særlige kvalitets-, miljø-, arbejdsmiljø- og effektivitetstiltag.

5.1.7 Væsentlige forhold i relation til ABC-modellen

For transport og behandling af affald er det kun muligt i dag at få oplyst et samlet delgebyr, der ikke er specificeret på enkeltaktiviteter. På sigt kan der måske skabes større gennemsigtighed, hvis informationskrav fra transportører og affaldsselskaber skærpes. Dog skal den enkelte kommune identificere hvilke omkostninger, der indgår i transport og behandlingsdelen i relation til fastlæggelse af gebyrer.

Formålet med anvendelsen er at få konkretiseret og forbedret viden om definition og fordeling af omkostningerne i hele værdikæden relateret til affaldshåndtering. Gennem projektgruppens møder med kommunerne har vi udarbejdet en bruttoliste, der sikrer, at alle aktiviteter relateret til affaldshåndtering beskrives og indgår i aktivitetsplanen. ABC-modellen danner den systematiske ramme og den styrede proces for, hvordan identifikation af aktiviteterne og tilhørende omkostninger ensartet finder sted.

Modellen skal ses som et supplement til det eksisterende regnskabssystem; en form for ledelsesinformation, der ud over at fungere som skabelon for registrering og opgørelse af affaldsgebyrerne også kan danne udgangspunkt for identifikation af effektiviseringspotentialer internt i den enkelte kommune og benchmarking kommunerne imellem.

For en lang række kommuner vil information vedrørende de enkelte aktiviteter allerede være at finde i det eksisterende regnskabssystem, og der vil således blot være tale om en dataoverførsel fra et eksisterende system til modellen. For andre kommuner vil data fra modellen kræve ændringer og tilpasninger i grundregistreringerne, fordi fx detaljeringsgraden ikke eksisterer i dag.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at der udelukkende vil være tale om information i relation til fordeling af omkostninger mellem erhvervsaffald, dagrenovation og husholdningsaffald og tilhørende ordninger, og at gebyrfastsættelse er identisk med omkostningerne for de forskellige delelementer i værdikæden.

5.1.8 Implementering og vedligeholdelse

Modellen er generisk, og minimumskrav til detaljeringskrav fastlægges på forhånd. Desuden opstiller modellen forslag til brug af visse typer fordelingsnøgler for hver overordnet proces og underordnede aktiviteter.

Nedenstående illustration viser, hvordan ABC-modellen standardiserer gebyrfastsættelsen:

Kommune A		Håndtering	Dagrenovation	Storskrald	Pap og papir	
Affaldsgebyr						
Dagrenovation 1.125,00		110 liters papirsæk 52 gange pr. år	X X	X X		
Øvrige private affaldsordninger 700,00			X X	X X		
Fru Jensen pr. år 1.825,00			205	50		
		Behandling				
		Forbrænding Affaldsafgift	325	10		
		Kommunal- forvaltningsmæssige aktiviteter				
		Fællesforvaltning	85 *	10		* Fordelingsnøgle: Medarbejdere i affaldsområde samt % af tid pr. serviceområde ** Fordelingsnøgle: Antal regninger
		Økonomifunktion	55 **	5		
		Information	200	5		
		Moms osv.	255	12		
			595	32		

Figur 5.10: Metode til standardisering af gebyrfastsættelse

De tre overordnede serviceområder undergrupperes. Nogle er obligatoriske ordninger, andre er tillægs-/frivillige ordninger. I illustrationen er serviceområderne oplyst i dagrenovation, storskrald, pap og papir etc.

Under faserne i værdikæden (håndtering, affaldsbehandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter) er der i illustrationen alene eksemplificeret nogle få typer af processer og underliggende aktiviteter, såsom at afhentningsomkostningen af 110 liters papirsæk 52 gange pr. år andrager 205 kroner for dagrenovation og bidrager til fordeling af 50 kroner til storskrald.

Alt i alt kan fru Jensen få den information, at ud af hendes gebyr på 1.825 kroner/år andrager 1.125 kroner dagrenovation, mens 700 kroner andrager øvrige private ordninger. Heraf andrager fru Jensens andel af storskraldsordningen 92 kroner.

De øvrige serviceområder er ikke medtaget i illustrationen.

Figur 5.11: Eksempel forklaring

Arbejdsindsatsen for den enkelte kommune med implementering af ABC-modellen omfatter følgende:

- Sikring af systematiseret registrering af data
- Ensretning af terminologi og definitioner
- Indsamling af data
- Beslutning vedrørende brug af fordelingsnøgler og indsamling af data hertil
- Opdatering af fordelingsnøgler

Det er væsentligt at huske på, at den enkelte kommune ikke nødvendigvis skal tilbyde alle serviceområder, eller at gebyret skal være baseret på alle identificerede aktiviteter, men at detaljeringsniveauet i værdikæden skal sikre, at den

enkelte kommune kan identificere de aktiviteter, som tilsammen udgør gebyret og serviceområdet, som er udbudt i den pågældende kommune.

5.2 Serviceområdedeklaration

Serviceområdedekclarationer er de kommunikationsværktøjer, der underretter om, hvad der skal betales som affaldsgebyrer, hvad gebyret dækker over pr. serviceområde og om øvrige forhold, der er relevante for affaldsproducenter.

5.2.1 Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet

Serviceområdedekclarationer har til formål at skabe gennemsigtighed ved fastlæggelse af affaldsgebyrer og vise hvilke gebyrer, der vil blive opkrævet for det kommende regnskabsår og på hvilket grundlag.

Orientering om, hvorledes affaldsgebyrer er fastlagt, må ske på et grundlag, der er ens for alle kommuner. Sammenligning af brugerinformation sker ved, at der anvendes et fælles rapporteringskoncept om den service, den enkelte kommune har valgt at tilbyde. Arbejdstitlen herpå er serviceområdedeklaration.

Serviceområdedekclarationerne omhandler alle de aktiviteter, som falder inden for affaldsområdet, og som indgår i de gebyrer, som kommunen opkræver som affaldsgebyrer, og i de takster, som erlægges for særskilte affaldsydelser.

Der kan indgå flere affaldsordninger i en serviceområdedeklaration. Forudsætning for at samle flere ordninger under samme områdedeklaration er, at ordningerne har så ensartet en aktivitetsomkostningsstruktur, at samling i et område er forsvarligt efter ABC-modellen.

Serviceområdedekclarationer udarbejdes i forbindelse med kommunens årlige budgetlægning og omhandler en beskrivende del og en gebyrdel.

Der er opstillet en model for en serviceområdedeklaration. Modellen fremgår af bilag B. Modellen er en rammemodel angående det minimumsniveau, hvorom der skal oplyses i gebyrdelen. For så vidt angår den beskrivende del er der dels minimumskrav og dels forslag til inspiration.

5.2.2 Beskrivende del

I **den beskrivende del** informeres der om forhold som

- Mål på affaldsområdet
- Affaldsydelser til private affaldsproducenter/husholdninger opdelt i de enkelte regulerede ydelsestyper (de obligatoriske ordninger/serviceområder) og i de enkelte frivillige serviceydelsestyper, som kommunen har valgt at tilbyde (tilbudsydelser/serviceområder)
- Affaldsydelser til erhvervsvirksomheder ligeledes opdelt i de regulerede og frivillige ydelsestyper
- Samarbejder og udbud
- Særlige indsatsområder på miljø- og/eller arbejdsmiljøområdet

5.2.3 Gebyrdelen

I **gebyrdelen** oplyses de fastlagte affaldsgebyrer i form af de enkelte gebyrdele for det kommende regnskabsår opdelt i enkelte ydelsestyper. Gebyrdelen kan siges at være en standardiseret gebyroversigt.

Endvidere indeholder gebyrdelen en beskrivelse af den anvendte budgetteringspraksis, herunder med særlig fokus på angivelse af fordelingsnøgler.

De i serviceområdedeklarationen oplyste gebyrer er lig de gebyrer, som er fastlagt og vedtaget af kommunalbestyrelsen med hjemmel i § 41a i styrelsesloven.

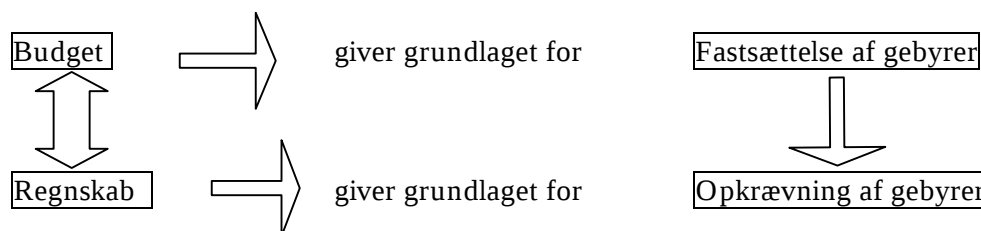
Idet serviceområdedeklarationerne skal tjene til sammenligningsgrundlag mellem kommunerne, er det nødvendigt med et fast konceptniveau (et minimumsniveau). Såfremt en kommune måtte ønske at afgive supplerende information i serviceområdedeklarationen, er der mulighed derfor.

Gennemsigtighed for borgere vedrørende kommunens endelige vedtagne årsbudget sker i henhold til styrelseslovens § 39, hvoraf det fremgår, at dette skal være tilgængeligt for kommunens borgere.

Offentliggørelse af serviceområdedeklaration for det kommende opkrævningsår anbefales at ske samtidig med årsbudgettet subsidiært ved udsendelse af ejendomsskattebilletten.

Fastsættelsen af gebyrer giver grundlag for opkrævningen. Regnskabet giver grundlag for eventuel justering af opkrævet gebyr.

Den samlede sammenhæng mellem fastsættelse af gebyrer og opkrævning af gebyrer kan illustreres således:



Figur 5.12: Sammenhæng mellem fastsættelse af gebyrer og opkrævning af gebyrer

Det er således afgørende, at god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper samt anvendt budgetterings- og regnskabspraksis er enslydende for både budgettering og for registreringer i regnskaber vedrørende realiserede udgifter og indtægter, beregnede registreringer mv.

Løsningsforslaget forsøger at sikre en gennemsigtighed i, hvad de underliggende omkostninger omfatter, samt sikre, at de opkrævede gebyrer svarer til de faktiske omkostninger. Det sker ved, at både serviceområdedeklarationens gebyrdel og affaldsårsberetningens resultatopgørelse skal bygge på de samme regnskabsprincipper og fordelingsmetoder og således være indbyrdes forbundne.

5.3 Affaldsårsberetningen

Affaldsårsberetningen er et kommunikationsværktøj, der dokumenterer, hvad opkrævede affaldsgebyrer er medgået til.

5.3.1 Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet

Affaldsårsberetninger har til formål at skabe gennemsigtighed ved opkrævning af affaldsgebyrer og vise sammenhæng mellem budget og realiserede omkostninger.

Det er i henhold til styrelseslovens § 18, stk. 3 økonomiudvalgets forvaltningsopgave at håndtere kommunens regnskabsvæsen. På samme måde som det er nødvendigt for at opnå mulighed for sammenlignelighed mellem forudsætningerne for fastsættelse af affaldsgebyrer - at der er et fælles standardiseret konceptgrundlag - således er det nødvendigt, at der ved opkrævning af gebyrer ligeledes er et standardiseret koncept, hvorefter der er en struktureret måde at se på, hvad der er betalt for.

I forbindelse med aflæggelse af regnskaber fra kommunerne offentliggøres der i dag i mange kommuner en årsberetning. Det anbefales, at der udarbejdes standardiserede årsberetninger for affaldsområdet. De forudsætninger for fastsættelse af affaldsgebyrer og de beløb, som er fastlagt i serviceområdedeclarationen, følges der op på i en affaldsårsberetning. Det vil sige, at affaldsårsberetningen dokumenterer, hvad gebyrerne er brugt til i det afsluttende regnskabsår.

Endvidere fremgår det af affaldsårsberetningen, hvorledes deklARATIONENS oplysninger af kvalitativ karakter (den beskrivende del) er realiseret i regnskabsåret.

Via affaldsårsberetningen skabes der mulighed for sammenligning kommunerne imellem.

Der er opstillet en model for en affaldsårsberetning. Modellen fremgår af bilag C. Modellen er en rammemodel angående det minimumsniveau, hvorom der skal rapporteres. Modellen sætter ikke barrierer for kommuner, der ønsker at rapportere mere detaljeret eller bredere om affaldsgebyrer. Modellen er således fleksibel. De autoriserede regler i budget- og regnskabssystemet for kommuner giver ikke tilstrækkelige oplysninger til brug for fastlæggelse af konkrete omkostninger for specifikke kommunale ydelser, herunder affaldsgebyrer. I tilknytning til det autoriserede budget- og regnskabssystem er der behov for elementer til brug for omkostningskalkulationen for fastlæggelse af affaldsgebyrer og til brug for registrering af realiserede omkostninger og indtægter med henblik på at følge op på, om de fastlagte og opkrævede affaldsgebyrer er i overensstemmelse med de afholdte og realiserede omkostninger.

Modellen for affaldsårsberetning skaber den fornødne tilstrækkelighed vedrørende gennemsigtighed i, om opkrævede affaldsgebyrer er i overensstemmelse med de afholdte og realiserede omkostninger. I takt med en eventuel videreudvikling af B/R-systemet kan modellen for affaldsårsberetning rummes

grundet dens fleksibilitet som rammemodel og dens indre sammenhæng med B/R-systemets mere overordnede krav til rapportering mv.

5.3.2 Resultatopgørelse

Affaldsårsberetningen indeholder en resultatopgørelse, hvoraf det fremgår hvilke omkostninger, der er realiseret pr. serviceområde. Omkostninger er identisk med aktiviteter i værdikæden. Opdelingen indeholder endvidere gruppering af typer af driftsomkostninger og kapitalomkostninger (afskrivninger og forrentning), anvendte henlæggelser (i en overgangsperiode) og overførsler mellem de enkelte regnskabsår samt en beskrivelse af anvendte opgørelsesprincipper (anvendt regnskabspraksis).

5.3.3 Balanceopgørelser

Affaldsårsberetningen indeholder en balanceopgørelse, hvoraf det fremgår hvilke aktiver og investeringer, der er pr. statusdagen, herunder med angivelser af tilgang, afgang og afskrivninger i årets løb pr. aktivtype på affaldsområdet.

Endvidere indeholder affaldsårsberetningen en balance for mellemregning mellem affaldsproducenterne efter "hvile i sig selv"-princippet, idet det af beretningen fremgår hvilke forskelle, der er mellem de opkrævede affaldsgebyrer og de faktuelle omkostninger.

Balanceopgørelserne fremgår af modellens noter.

5.4 Vejledninger

Vejledninger tjener som hjælpeværktøjer ved udarbejdelse af serviceområde-deklarationer og affaldsårsberetningen. Vejledninger kan være indsigtsgivende og dermed bidrage med viden om efter hvilke principper, der bør handles og ageres. Indsigtsvejledninger som den anbefalede vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper sætter overordnede principper for fastsættelse og opkrævning af affaldsgebyrer.

Vejledninger kan også være brugervejledninger, der direkte oplyser, hvorledes der skal budgetteres, registreres, bogføres mv. En sådan type vejledning er en vejledning om anvendt budgetterings- og regnskabspraksis.

5.4.1 Generel beskrivelse, herunder fremtidssikring og fleksibilitet

De primære vejledninger omfatter en vejledning om god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper samt en vejledning til udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis.

Vejledningen om god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper er den begrebsmæssige forudsætning for skabelse af gennemsigtighed og sammenlignelighed. Derfor indeholder denne rapport i bilag D et konkret forslag til en sådan vejledning. Forslaget bygger på de principper for virksomheder, der er omfattet af årsregnskabsloven og bogføringsvejledningen af 1999 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Forslaget er tilpasset i relation til anvendelse på affaldsgebyrområdet. Endvidere er forslaget sat i relation til B/R-

systemet. Det betyder, at forslaget kan rummes inden for det kommunale B/R-system og ikke er i konflikt dermed. De grundlæggende regnskabsprincipper i forslaget tager således udgangspunkt i, hvad der er autoriseret inden for B/R-systemet med relation til affaldsområdet. God regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper indebærer ensartede rammer for de kommuner mv., der skal fastsætte og opkræve affaldsgebyrer.

Vejledning til udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis er en brugervejledning i, hvorledes de grundlæggende regnskabsprincipper udmøntes i praksis, herunder procedurer og dokumentationskrav til fordelingsmetoder mv.

5.4.2 Beskrivelse af god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper

God regnskabsskik er et adfærdskodeks for dokumentation og håndtering af budgetterings- og regnskabsopgaver. I forslaget, som det fremgår af bilag D, er der opstillet et kodeks på affaldsgebyrområdet.

De grundlæggende regnskabsprincipper er de overordnede rammer, der til enhver tid skal være gældende ved fastlæggelse af affaldsgebyrer via budgettering og ved opkrævning af affaldsgebyrer. De grundlæggende regnskabsprincipper er gældende for både serviceområdedeklarationer og for affaldsårsberetninger.

De grundlæggende regnskabsprincipper omfatter krav til periodisering, kontinuitet, væsentlighed, modregning, klarhed og overskuelighed, relevans, pålidelighed og sammenlignelighed samt sammenhæng.

Herudover indeholder forslaget til denne vejledning en række konkrete beskrivelser af begreberne; regnskabsår, ”hvile i sig selv”-perioden, resultatopgørelsen, årsmkostninger, overførelse af overskud/underskud til næste regnskabsår, noter, anvendt regnskabspraksis, indregning, måling, anlægsaktiver, driftsøkonomiske afskrivninger, afskrivningsmetode, nedskrivninger, overgangsregler, varebeholdninger, forrentning og moms.

5.4.3 Anvendt budgetterings- og regnskabspraksis

Formålet med en anvendt regnskabspraksis er at supplere den givne information om de enkelte datatypers størrelse med oplysninger om på hvilke måder, data er indregnet, hvorledes de er målt og hvilke metoder, der er anvendt ved opgørelse, afskrivning og fordeling af data på serviceområder mv. Oplysninger om anvendt regnskabspraksis skal således sikre, at en regnskabslæser kan se, med hvilken sikkerhed og usikkerhed regnskabsposterne er forbundet samt opnå indsigt i de valgte metoder for måling, hvor der er muligheder for valg mellem flere muligheder. Via den anvendte regnskabspraksis konkretiserer regnskabsaflæggeren i praksis, hvorledes de grundlæggende regnskabsprincipper efterleves. I årsregnskabsloven findes der krav om oplysninger offentliggjort vedrørende de anvendte indregnings- og målemetoder, der er anvendt ved aflæggelse af en virksomheds årsregnskab.

I kommunernes regnskaber findes der ikke regler om anvendt regnskabspraksis. Der er således ikke tilsvarende gennemsigtighed i de kommunale regnskaber i dag.

Ved udvikling af anvendt regnskabspraksis for affaldsgebyrområdet kunne der sikres gennemsigtighed i anvendte måle- og opgørelsesmetoder mv., herunder information til offentligheden om anvendte skøns- og fordelingsmetoder.

Anvendt regnskabspraksis må udarbejdes af den enkelte kommune i forbindelse med aflæggelse af affaldsårsberetninger. Vejledning dertil samt rammekoncept for indhold er at finde i modelregnskabet i bilag D samt i metoden ABC-modellen, som beskrevet i afsnit 5.1.

Anvendt budgetteringspraksis er analog med anvendt regnskabspraksis. De metoder mv., som er valgt i forbindelse med fastlæggelse af gebyrer, skal også anvendes ved registrering og regnskabsaflæggelse efterfølgende og omvendt. Afvigelse herfra skal begrundes og oplyses i affaldsårsberetningen. I modellen for serviceområdedeklaration er oplistet minimumskoncept for anvendt budgetteringspraksis. Informationsomfanget i anvendt budgetteringspraksis er dybere vedrørende fordelingsnøgler, idet de oplyses på delniveau svarende til de ordningstyper, der indgår i et serviceområde. Derimod er informationsomfanget bredere i anvendt regnskabspraksis, fordi der oplyses om flere regnskabsposter. Ved at søge information i både serviceområdedeklarationens anvendte budgetpraksis og i affaldsårsberetningens anvendte regnskabspraksis opnås et samlet helhedsbillede.

6 De understøttende løsningsforslag

Formålet med de understøttende løsningsforslag er at sikre, at de primære løsningsforslag forvaltes og forstås ensartet i hele værdikæden og kommunerne imellem.

De understøttende løsningsforslag fremgår som anbefalinger og er ikke konkretiseret i samme omfang som de primære løsningsforslag.

6.1 Vejledning om de overordnede principper

Vejledning om de overordnede principper på affaldsområdet kunne med fordel udarbejdes med det formål at øge bevidstheden og opmærksomheden på den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og princippet om ”forureneren betaler”. Disse to principper er et afgørende grundlag for forståelse og dermed undgåelse af ubevidste overtrædelser af principperne i forbindelse med fastlæggelse af affaldsgebyrer, med opkrævning af gebyrer og i det registreringsmæssige grundlag for fastsættelse og opkrævning. Vejledningen er i denne henseende nævnt som en mulighed. Alternativet kunne være en orienteringsskrivelse.

6.2 Input til landsdækkende vejledende kontoplan og B/R-systemet

Under Budget- og regnskabsrådets arbejder med det fremtidige B/R-system blev der af rådet i 1999 konkluderet følgende:

”Budget- og registreringsopgaver til håndtering af de brugerfinansierede aktiviteter forudsætter, at der sker en registreringsmæssig opdeling efter byrdefordeling og brugergrupper. Dette falder ikke ind under B/R-systemet. En sådan opdeling tjener ikke et kommunalt styringshensyn og ville medføre en administrativ belastning. Udvalget pegede derfor på muligheden for at indføre vejledende kontoplaner til belysning af sektoropdelinger mv.”

Budget- og regnskabsrådet fastslog således i 1999, at en total opsplitting af udgifter ikke kunne anbefales. Men samtidig lod rådet det være op til den enkelte kommune at vurdere og implementere bestemt registreringsudskillelse på enkelte funktioner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har af 4. april 2003 udsendt en vejledning om omkostningskalkulationer. Denne vejledning bygger på princippet om opgørelse af langsigtede gennemsnitsomkostninger. Denne vejledning kan således ikke direkte anvendes ved fastlæggelse af affaldsgebyrer, der skal hvile på et driftsøkonomisk princip, efter hvilket der skal betales gebyrer efter forbrug/træk på aktiviteter svarende til brugerfinansiering.

Suppleret med de krav til omkostningsfordeling, som ABC-modellen opstiller, sammenholdt med projektgruppens forslag til vejledninger, afsnit 5.4, er der

udarbejdet vedlagte input til en landsdækkende, vejledende kontoplan for affaldssektoren.

Projektgruppen har i input til kontoplan taget udgangspunkt i fire væsentlige interessenter:

- Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget- og regnskabskrav
- Det kommunale årsregnskab
- Det eksterne årsregnskabsvæsen - generelt efter årsregnskabsloven
- Reno-Sam's benchmarkingprojekt

Krav om detaljeringsgrad er størst for de to sidste interessenter, idet Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget- og regnskabskrav (B/R) vil kunne imødekommes ud fra konsolidering af informationer indeholdt i de to øvrige systemkrav, og det kommunale årsregnskab bygger på konteringer foretaget efter B/R-systemets krav.

Vedrørende opbygning af en landsdækkende kontoplan for det kommunale forsyningsområde affald bør følgende forhold indgå i den overordnede struktur.

Arter bør reflektere kravene fra det kommunale årsregnskab og det eksterne årsregnskabsvæsen og være identisk med en klassisk kontoplan og kan grupperes som følgende:

- Indtægter fra salg opgjort pr. aktivitetsområde
- Omkostninger opgjort for personaleomkostninger, eksterne tjenesteydelser, materiale- og ressourceforbrug, andre eksterne poster og finansielle poster

Formål afspejler aktivitetsområderne og bør reflektere rapporteringskrav fra Reno-Sam's benchmarkingprojekt. Formål bør efter ABC-modellen grupperes som følgende:

- Håndtering (den indledende)
- Behandling (den direkte)
- Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter

Steder er geografisk bestemt samt procesrelateret

- Entreprenører
- Genanvendelsesanlæg
- Forbrændingsanlæg
- Deponianlæg

Organisationen reflekterer det eksisterende organisationsdiagram fx

- Kommunalbestyrelsen
- Teknisk Forvaltning
- Affaldshåndtering
- Erhvervsaffald
- Dagrenovation

- Glas
- Storskrald
- Pap og papir
- Farligt affald
- Haveaffald
- Elektronisk affald
- Etc.

Det kommunale budget- og registreringssystem (B/R-systemet) har som tidligere nævnt gennemgået en udvikling fra kun at være et udgiftsbaseret system til også at omfatte forskellige omkostningselementer og derved sikre en bedre omkostningsidentifikation og tydeliggørelse af ressourceforbruget for de enkelte aktiviteter.

På forsyningsområdet er omkostningsregistrering autoriseret, herunder registrering af driftsmæssige afskrivninger, forrentning af indskudskapital mv. Endvidere er der udarbejdet vejledning om omkostningskalkulationer.

Det betyder, at der i B/R-systemet er grundlag for at beregne gebyrer og registrere omkostninger efter driftsøkonomiske principper. Dog giver de autoriserede regler i B/R-systemet ikke i sig selv tilstrækkelige oplysninger til brug for beregning af konkrete gebyrer for specifikke, kommunale ydelser.

I B/R-systemet er der en konteringsmæssig adskillelse mellem det fuldt brugerfinansierede område og det skattefinansierede område.

Under hovedkonto 1 findes der følgende konti til renovation:

- 1.50 Fælles formål
- 1.51 Renovation
- 1.52 Konverteringsanlæg
- 1.53 Lossepladser
- 1.54 Olie- og kemikalieaffald mv.
- 1.55 Genanvendelsesanlæg og frasortering

Der opereres i B/R-systemet med artskonti, som er tværgående i kontoplanen.

Med særlig fokus på forsyningsvirksomhedernes aktiviteter er det autoriseret i B/R-systemet at registrere på et grupperingsniveau, svarende til funktionsspecifikke elementer. Den overordnede grupperingsstruktur under hovedkonto 1 er:

- Indtægter
- Direkte udgifter
- Overførte udgifter (administrationsudgifter, renter mv.)
- Beregnede udgifter (afskrivninger, beregnede udgifter, lagerforskydninger, henlæggelser mv.)
- Modregning af beregnede udgifter

Der kan endvidere registreres på omkostningssted. Dette er frivilligt, men der rummes mulighed derfor på kontonummerets 5. og 6. ciffer. Gebyrberegninger kan således foretages på omkostningssted, på hovedkonti og på artskonti.

B/R-systemet opererer med en hovedkonto for den finansielle status og forskydninger mellem pengestrømskonti og driftsøkonomiske opgørelser.

Administration mv. registreres generelt på hovedkonto 1. Der er dog i B/R-systemet mulighed for at registrere administration mv. under den enkelte institution eller funktion, såfremt udskillelsen sker foranlediget af bestemte administrative funktioner.

Den vejledende, landsdækkende kontoplan på affaldsområdet kunne med fordel være udgangspunkt for en kontoplan på hele forsyningsområdet.

6.3 Terminologi og definitioner

Igennem den praktiske løsning af opgaven samt ved gennemgangen af den eksisterende litteratur på affaldsområdet er det fundet problematisk, at det ofte ikke er muligt at finde en fælles definition på begreber og ord inden for affaldsområdet. Denne manglende entydighed eksisterer ligeledes i forbindelse med affaldsværdikæden, som vi har inddraget ved etablering af gennemsigthed i affaldsgebyrer.

Som en del af projektgruppens løsningsforslag er der derfor med udgangspunkt i affaldsbekendtgørelsen og miljøbeskyttelsesloven samt begreber og aktiviteter anvendt i affaldsværdikæden under ABC-modellen indarbejdet forslag til terminologi af ord og begreber.

For så vidt angår regnskabstekniske termer mv. er der i bilag D (vejledning om god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper for opgørelse af affaldsgebyrer) medtaget relevante regnskabstekniske begrebsrammer.

Ud over bilag D fungerer de forklarende venstresider i modelregnskaberne i bilag B (rammemodel for serviceområdedeklaration) og C (rammemodel for affaldsårsberetning) ligeledes som retningsgivende i forbindelse med ensartet rapportering og opstilling af resultatopgørelse kommunerne imellem.

6.4 Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste

Ved anvendelse af ABC-modellen allokeres alle de aktivitetsomkostninger, som er praktisk muligt at kvantificere. Vedrørende hensyn til miljø- og arbejdsmiljøforhold kan en kvantificering til tider være umulig, meget ressourcekrævende eller være baseret på et meget stort skønselement. Såfremt det er faktisk, at hensyntagen til miljø- og/eller arbejdsmiljøforhold har en ikke uvæsentlig indflydelse på et affaldsgebyrs størrelse, anbefales det at supplere informationen i serviceområdedeklationerne og i affaldsårsberetningen dermed. Til inspiration til de typer af miljø- og arbejdsmiljøforhold, som kunne være relevante, er udarbejdet et bilag E: Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste.

6.5 Ledelsesinformationssystemer - generel beskrivelse i forhold til forsyningssektoren

Mange offentlige og kommunale institutioner oplever i disse år en række fundamentale forandringer i deres forretningsgrundlag. Krav til anderledes budgetopfølgning, levering af nye tjenesteydelser og ændrede kundekrav stiller nye krav til den enkelte institution. Forhold som kompetenceglidning, bæredygtighed samt ændrede amts- og kommunegrænser er ligeledes faktorer, der vil påvirke det fremtidige beslutsningsgrundlag i den enkelte kommune. Rettidig og relevant ledelsesinformation er derfor vigtig i bestræbelserne på at koble kommunernes overordnede mål og strategier med operationelle tiltag i den enkelte institution.

Projektgruppen har derfor som understøttende løsningsforslag peget på fastlæggelse af krav og rammer for udvikling af et ledelsesinformationssystem. Flere og flere kommuner har i en årrække allerede arbejdet systematiseret med ledelsesinformation. Det gælder både i kommunalt regi og for de kommunale institutioner og organisationer, og fokus har både været økonomisk, kvalitetsmæssigt og af miljø- og arbejdsmiljømæssig karakter.

Formålet med etablering af et ledelsesinformationssystem er at sikre, at beslutningstagere har den nødvendige information og datagrundlag til at træffe de rigtige beslutninger på det rigtige tidspunkt. Systemet skal således sikre, at der sker en systematiseret og relevant informationsindsamling samt rapportering og analyse.

Desuden skal etablering af et ledelsesinformationssystem sikre, at de overordnede principper om bl.a. "forureneren betaler" indarbejdes effektivt i aktørernes politik, målsætning og handling samt sikre fokusering på problemerne omkring krydssubsidiering og differentiering i affaldsgebyrerne.

Dette løsningsforslag skal betragtes som en mulighed for en regulering mod skærpet hensyn til fx miljøforhold og/eller en tilskyndelse dertil.

I bilag F er beskrevet, hvorledes et ledelsesinformationssystem implementeres.

6.6 Ændret lovgivning, herunder krav til præcisering af lovgivning

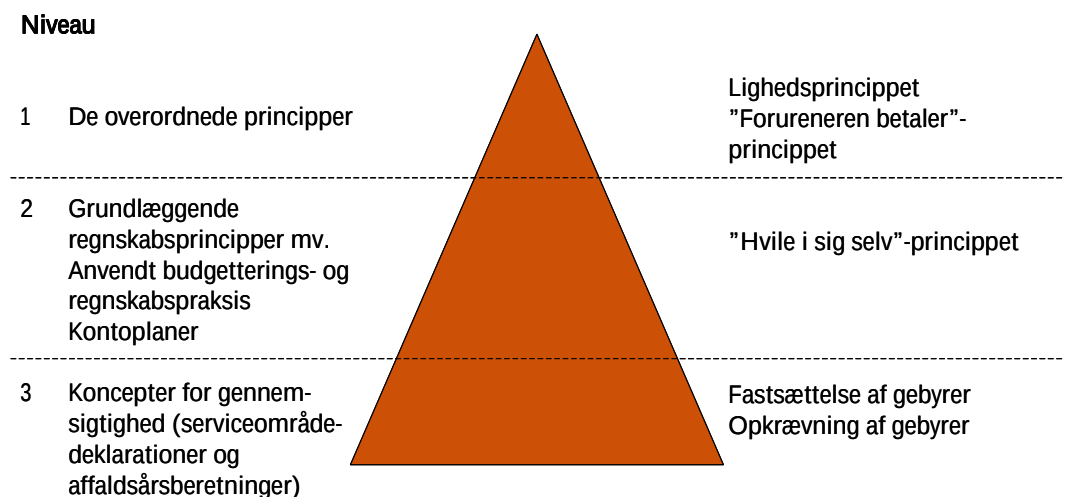
Ændret lovgivning og præcisering af lovgivning er endvidere et understøttende løsningsforslag. Den gældende ordlyd i miljøbeskyttelseslovens § 48 rummer uhensigtsmæssigheder for skabelse af gennemsigtighed dels som følge af dens manglende sammenhæng i ord og indhold med de primære løsningsforslag og dels som følge af, at den bidrager til mulighed for krydssubsidiering ved adgangen til at opkræve affaldsgebyrer til fremtidig nytteværdi. En uddybning heraf fremgår af kapitel 8. Projektgruppen finder en ændring af § 48 væsentlig.

Herudover kan der som understøttende løsningsforslag peges på præcisering af lovgivning for så vidt angår kompetencefordeling mellem kommuner og affaldsselskaber samt uddybning af, hvem der kan opkræves gebyrer hos, og hvorledes hæftelsesreglerne er desangående. Disse ændringer behandles alene i begrænset omfang, idet de ikke er væsentlige for operationalisering af de primære løsningsforslag.

7 Afvejning og vægtning af problemstillingerne i Notat om gebyrer på affaldsområdet i sammenhæng med de konkrete løsningsforslag

7.1 Indledning

Den indre sammenhæng mellem projektgruppens samlede løsningsforslag; såsom ABC-modellen, de overordnede principper, de grundlæggende regnskabsprincipper, anvendt budgetterings- og regnskabspraksis, serviceområde-deklarationer, affaldsårsberetninger etc. kan illustreres som følger:



Figur 7.1: Vægtningspyramiden

Ved anvendelse af denne pyramidestruktur er der taget behørigt hensyn til de typer af karakteristika, som de enkelte problemstillinger i henhold til Notat om gebyrer på affaldsområdet af 26. september 2002 repræsenterer i forbindelse med afhjælpning af disse via de præsenterede løsningsforslag.

På niveau 1 er de typer af identificerede - forlods ved opgavens udbud - problemstillinger, som er karakteriseret ved, at de er givne som EU-principper, og som kommuner, affaldsproducenter og håndteringsfunktioner og virksomheder må forholde sig til.

Under niveau 1 er der to forhold: Lighedsgrundsætningen og "forureneren betaler"-princippet.

På niveau 2 er de typer af forlods identificerede problemstillinger, som kan relateres til, at løsning skal ske i et kommunalt regi. Det vil sige de iboende forhold, der er foranlediget af kommunalt betingede rammer mv.

Det drejer sig således om ”hvile i sig selv”-princippet, det kommunale selvstyre, det kommunale budget- og registreringssystem (B/R-systemet) og kompetencefordelingen mellem kommune og affaldsselskaber.

Det væsentligste i relation til gennemsigtighed i affaldsgebyrer er ”hvile i sig selv”-princippet.

På niveau 3 er de typer af forlods identificerede problemstillinger, som er operationelle, og som er direkte relateret til affaldshåndteringen. Det drejer sig således om krydssubsidiering, differentiering af gebyrer, samlegebyrer, administration og planlægning, sommerhuse, genbrugsstationer, finansiering via skatteopkrævning eller via gebyrer, hvad regnes med i gebyrer, hos hvem opkræves gebyrer, og hvem påhviler forpligtelsen.

De karakteristika, som er i problemstillingerne, vægtes og behandles i forhold til de tre niveauer, og der peges på løsningsforslag for eliminering eller reduktion af problemstillingerne i dette kapitel.

Projektgruppens forslag i kapitel 7, herunder konkrete fordelingsnøgler mv. skal betragtes som oplæg til arbejdsgruppens videre behandling. Projektgruppens arbejder har haft til formål at opstille de faktisk bedste løsningsforslag set i relation til gennemsigtighed og sammenlignelighed af affaldsgebyrer.

7.2 Lighedsgrundsætningen

Lighedsgrundsætningen - som en forvaltningsretlig grundsætning - er et princip, hvorunder gennemsigtigheden skal skabes. Gennemsigtighed i denne relation er både synliggørelse af, at affaldsproducenter for ”lige” ydelser betaler ensartede gebyrer, og at alle har lige muligheder for at skabe sig indsigt i affaldshåndteringen.

Lighedsgrundsætningen har den afgørende vægt, at den implicit skal være implementeret i løsning af forhold på niveau 2 og 3.

Dette forudsætter, at der er en enkel adgang til at skabe sig forståelse for, hvad lighedsgrundsætningen faktisk betyder ved opdeling af affaldsproducenter i ensartede grupper, ved opdeling af affaldsfraktioner, ordninger etc.

Betydningen skal ses i forhold til det overordnede formål med en lighedsgrundsætning i et samfundsmæssigt regi.

Forståelse må først og fremmest være rettet mod de funktioner, der skal håndtere affaldsforhold på niveau 2 og 3. Det vil sige mod kommuner og affaldsselskaberne og deres medarbejdere i operationelle funktioner.

Det er projektgruppens opfattelse, at den største barriere for konsistent hensyntagen til lighedsgrundsætningen er at finde i manglende let tilgængelige indsigtsmaterialer om principperne deri.

En direkte løsningsmulighed er derfor at udarbejde en publikation om lighedsgrundsætningen i form af en vejledning om de overordnede principper.

Vejledningens direkte formål er at understøtte forvaltningsretlig indsigt vedrørende lighed ved udarbejdelse af serviceområdedeclarationer og affaldsårberetninger samt det registreringsmæssige grundlag for disse.

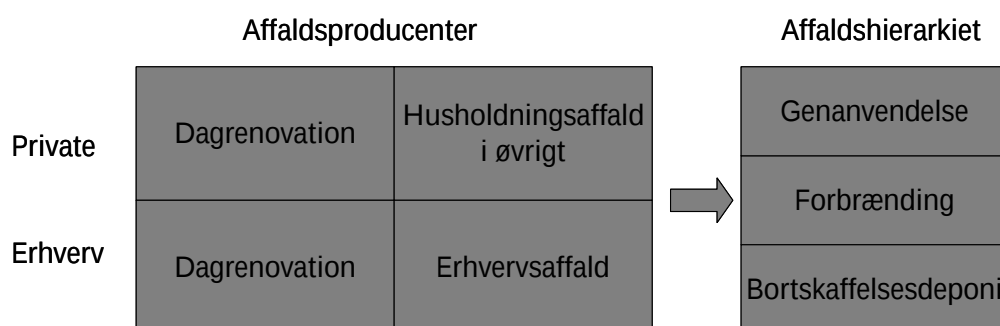
7.3 "Forureneren betaler"-princippet

"Forureneren betaler"-princippet har rod i EU-direktivet 75/442 og er implementeret på affaldsområdet i Danmark via affaldsbekendtgørelsen og miljøbeskyttelseslovens § 48.

Princippet vil som følge af dets natur til stadighed tolkningsmæssigt udvikle sig i takt med den teknologiske og videnskabelige forskning og udvikling af, hvad forurening er.

Aktuelt må affaldsbekendtgørelsens affaldshåndteringshierarki besluttes som værende den faktuelle rammestruktur, som er bedst egnet til at skabe gennemsigthed. Gennemsigtheden skal skabes over for kommunens borgere mv. Det må derfor vægtes som betydningsfuldt, at der er tilgang til information om affaldsgebyrer, der er umiddelbart forståelig for en ikke-affaldsteknisk borger.

Gennemsigthedens vigtigste elementer kan illustreres således:



Figur 7.2: Gennemsigthedens vigtigste elementer

I affaldshierarkiet er den forureningsforebyggende indsats - ikke at producere affald - ikke medtaget. Dette er heller ikke formålet med at skabe gennemsigthed i affaldsgebyrer, men det er et afledet element, at synliggørelse over affaldsproduktion pr. producenttyper implicit kan skabe motivation for reduktion.

Gennemsigthedens sekundære element i relation til "forureneren betaler"-princippet er den forurening, der skabes i processerne fra det producerede affald til den endelige håndtering. Det vil sige indsamling, transport, sortering, mellemlagre (herunder genbrugsstationer) mv.

Gennemsigtighed heri kan skabes dels via orientering om måder og vejledninger for effektive handlinger og dels via information om hvilken del af affaldsgebyret, der medgår til disse processer.

Det må være vægtet som afgørende, at de sekundære elementer, herunder de enkelte regulativer, er forskellige kommuner imellem, og denne svaghed ikke kan ændres på kort sigt. Det er derfor nødvendigt, at gennemsigtighed skabes under en ramme, hvor regulativer ikke er harmoniseret på landsplan. Samtidig er det afgørende, at denne forskellighed ikke hindrer sammenligning kommuner imellem for så vidt angår affaldsgebyrernes fastsættelse og opkrævning.

Gennemsigtighed må derfor skabes under hensyntagen til, hvad der er på et relevant detaljeringsniveau over for den private affaldsproducent. Det vil sige, at opdeling af affaldsgebyrer i delelementer sker i hovedgrupper og med fokus på, hvad det koster at få og have fået behandlet affald opdelt i de tre håndteringsgrupper efter affaldshåndteringshierarkiet. Endvidere må den private affaldsproducent have indsigt i omkostningerne ved at indsamle og sortere samt transportere affald og bortskaffe dette.

Set ud fra "forureneren betaler"-princippet er gennemsigtighed over for den private affaldsproducent et spørgsmål om, at den enkelte affaldsproducent kan se, hvorledes dennes gebyrer er sammensat målt i gennemsnitsomkostninger for affaldsproducenten/husholdninger, der er grupperet i brugergruppe sammen med andre private affaldsproducenter, der producerer tilsvarende typer og mængder af affald og dermed trækker på samme omkostningselementer i værdikæden.

Tilsvarende er gældende for erhvervsvirksomheder, bortset fra at gennemsigtighed for denne brugergruppe bør ske på et mere detaljeret niveau svarende til træk på samme omkostningselementer fra værdikæden til og med affaldsbortskaffelse efter en underopdeling som eksempelvis angivet i affaldsbekendtgørelsens bilag 6a og 6b og opdelt i affaldsfraktioner efter affaldsbekendtgørelsens niveau 2.

I relation til hvem affaldsproducenten er - hvem der skal betale - er det ligeledes af betydning, at der ikke via de foreslåede løsningsforslag skabes begrænsninger for fremtidige ændringer i identifikation af affaldsproducenter. Eksempelvis vil affaldsproducenter af elektronik i løbet af få år overgå fra den private affaldsproducent til den virksomhed, der har produceret produktet.

Rammerne for, hvad forurening omfatter og hvem, der er affaldsproducenter for hvilke typer af affald, herunder sammenhæng mellem affaldsfraktioner og håndtering, må være ensartet landsdækkende.

Dette er også i vidt omfang gældende i dag via affaldsbekendtgørelsen.

Ved vurdering af B/R-systemet i forhold til "forureneren betaler"-princippet skal der endvidere i videst mulig udstrækning tages hensyn til kendte, fremtidige forhold. Et eksempel er de kommende implementeringer af de to nye EU-direktiver om elektrisk og elektronikaffald. Dette affald skal indsamles særskilt med henblik på genbrug og genvinding. Denne indsamlingsordning skal for husstande være sat i værk senest 31. august 2005. Den skal være gratis for de sidste led i kæden; det vil sige for husholdninger eller distributører. Det

betyder, at det er producenter, der skal finansiere denne nye ordning. For affald fra private husstande skal producenterne senest 31. august 2005 finansiere indsamling, behandling, nyttiggørelse og bortskaffelse. Dette gælder for alt affald, der afleveres til afleveringsstederne efter denne dato. Det "gamle" affald finansieres af producenterne i forhold til deres markedsandel. Det er derved af betydning ved indretning af modellen for forvaltning af affaldsgebyrer, at der rummes fleksibilitet i kontoplaner mv. til indføring af dette nye forvaltningselement. Dette hensyn er taget i ABC-modellen.

Et forhold er affaldsproducenternes mulighed for at løfte det ansvar, der er pålagt dem i henhold til miljøbeskyttelsesloven, der i lovens § 43 fastslår, at **"Enhver, der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord"**.

Loven pålægger således affaldsproducenterne - private husholdninger og erhvervsvirksomheder - et såvel arbejdsmiljø- (**uhygiejniske forhold**) som miljømæssigt ansvar. Affaldsproducenterne har - for at kunne løfte dette ansvar - behov for kendskab til håndteringen af det affald, de producerer. Dette reflekteres via informationerne i serviceområdedeclarationer og i affaldsårsberetninger.

"Forureneren betaler"-princippet skal tilsikre, at den aktør, hvis aktiviteter har afstedkommet en given miljøpåvirkning eller forurening, også betaler de relaterede omkostninger - både de direkte driftsrelaterede omkostninger til bortskaffelse og oprydning, men også de indirekte samfundsrelaterede til miljøsikring og genoprettelse.

For at kunne opgøre omkostninger forbundet med en given affaldsbortskaffelse eller eventuelle ekstraordinære omkostninger i forbindelse med en særlig forurenende aktivitet vil det stille krav til opgørelses- og registreringsmetoder og underliggende systemer. Ideelt bør omkostningerne opgøres dels pr. affaldsproducent dels pr. affaldstype. Modellen har forsøgt at tage højde for dette og samtidig forsøgt at sikre, at den administrative arbejdsbyrde er rimelig, ved at affaldsproducenter kan samles i homogene grupper.

I denne forbindelse er det dog væsentligt at beslutte hvilken tidshorisont, der arbejdes med, da såvel økonomiske som samfundsmæssige omkostninger ændres over tid. Når affald i dag deponeres på en beskyttet losseplads, fastlægges gebyrer ud fra de driftsomkostninger, som det pågældende anlæg har i form af maskiner til håndtering, afdækning af affald og forsegling nedadtil til beskyttelse af undergrunden. Der har ikke i gebyrfastsættelsen tidligere været taget stilling til, hvor længe den pågældende mængde affald ville skulle ligge i depot, skønt det synes indlysende, at tidshorisonten har indflydelse på de totale omkostninger. Med bekendtgørelse nr. 650 af 29. juni 2001 om deponeringsanlæg, skal der fastsættes vilkår om sikkerhedsstilling for de samlede udgifter til opfyldelse af depotets godkendelsesbetingelser ved nedlukning og efterbehandling. Det betyder, at der er et grundlag for beregning og hensættelse af fremtidige omkostninger i gebyrfastsættelsen vedrørende depoters nedlukning og efterbehandlingsomkostninger.

Opfattelsen af hvilke affaldsfraktioner, der skal deponeres, vil løbende ændres. Bl.a. vil den teknologiske udvikling spille en afgørende rolle. Affald, der i dag

er deponeret, vil på sigt kunne udtages af depot med henblik på anden anvendelse eller anden type endelig bortskaffelse. ABC-modellen differentierer således mellem omkostninger til håndtering og omkostninger til opbevaring og er desuden så fleksibel, at fremtidige ændringer som følge af ændret teknologi eller ændrede bortskaffelsesmuligheder kan implementeres.

En ensartet forståelse af, hvad princippet ”forureneren betaler”-princippet er, må først og fremmest være rettet mod de funktioner, der skal håndtere affaldsforhold på niveau 2 og 3. Det vil sige mod kommuner og affaldsselskaber og deres medarbejdere i operationelle funktioner.

Den største barriere er manglende vejledninger og retningslinjer i registrering af data på en ensartet måde og udkontering af omkostninger i værdikæden efter fordelingsnøgler, der allokerer omkostninger efter ovennævnte hensyn til ”forureneren betaler”-princippet.

En direkte løsningsmulighed er derfor at udarbejde en vejledning om udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis samt koncept for form og indhold i både en serviceområdedeklaration, hvoraf det fremgår hvilke affaldsgebyrer, der er på affaldsområdet og en affaldsårsberetning, hvor både private affaldsproducenter/husholdninger og erhvervsvirksomheder kan se, hvorledes de opkrævede affaldsgebyrer stemmer med de afholdte omkostninger.

Endvidere kan det analogt med anbefalingen under afsnittet om lighedsgrund-sætningen foreslås, at der udarbejdes en publikation om de overordnede principper vedrørende ”forureneren betaler”-princippet.

Endelig kan der supplerende peges på implementering af **ledelsesinformations-systemer** målrettet affaldsområdet hos aktørerne i værdikæden, herunder kommunen, transportører, affaldsselskaber mv. Med inspiration fra standarder om miljøledelse og kvalitetsstyring ville det være en mulighed at udarbejde standard for ledelsessystem på affaldsområdet til brug af alle aktører i værdikæden. Formålet dermed ville være sekundært i forhold til affaldsgebyrets gennemsigtighed, men kunne understøtte en harmoniseret struktur for arbejder med forbedringer, hvis effekt i videst mulig omfang kom den til gode, som bidrog til skabelse af reduceret forurening.

7.4 ”Hvile i sig selv”-princippet

”Hvile i sig selv”-princippet er et anerkendt princip, men i realiteten er begrebet diffust, fordi der ikke er sat rammer for princippets faktuelle tolkning.

Den væsentligste problematik i relation til skabelse af gennemsigtighed på affaldsgebyrer er, at det ikke er givet, over hvilken periode princippet skal håndteres. En kortere årrække er ikke entydigt identificeret. Hvilken periode, der vælges som fælles regelsæt, er ikke afgørende for gennemsigtigheden, men det er helt afgørende, at der fastsættes landsdækkende, fælles kriterier derfor.

Der kan hverken skabes gennemsigtighed mellem fastsættelse af gebyrer og opkrævning af gebyrer eller sammenlignelighed mellem kommuner, hvis dette kriterium ikke fastlægges.

Den bedste løsning ud fra hensyn til affaldsproducenter er, at perioden er et år; dækkende tidsrummet fra 1. januar til 31. december.

Idet opkrævning sker årligt for private affaldsproducenters/husholdningers gebyrer og for dagrenovation generelt, kan der alene skabes gennemsigtighed, hvis synliggørelse sker i forhold til det affaldsbeløb, som disse brugergrupper er vidende om.

For så vidt angår erhvervsaffald er perioden ikke afgørende på samme måde, fordi der afregnes i henhold til konkret affaldsproduktion. Men her har princippet manglende kriterium en anden indflydelse. Hvis gebyrer mv. for erhvervsaffald ikke fastlægges på grundlag af omkostninger afholdt/realiseret inden for en meget kort periode, medfører det krydssubsidiering. Fastsatte gebyrer, som en affaldsproducent betaler efter, har aftagende sammenhæng til de faktuelle, afholdte omkostninger til affaldshåndtering, jo længere den periode er, som skal "hvile i sig selv".

Det må derfor principielt foreslås, at "hvile i sig selv"-perioden på affaldsgebyrer fastlægges til et år. Det vil svare til kommunens årsbudget, og det vil svare til det regnskabsår, der er gældende for virksomheder, der aflægger regnskaber efter årsregnskabsloven.

Men i praksis kan det foreslås, at perioden for "hvile i sig selv" bliver fire år svarende til den kommunalpolitiske periode, men at gennemsigtigheden er årlig. Det vil sige, at der for hvert år i serviceområdedeklarationen kan ses, hvorvidt der budgetteres og fastlægges gebyrer, der inddrager overført underskud eller overskud fra tidligere år. Endvidere kan der i affaldsårsberetningerne ses hvilke eventuelle beløb, der overføres til næste regnskabsår. Der er således en fire års udligningsperiode, hvis udvikling er gennemsigtig fra det ene år til det næste.

En periode på 3 år har været overvejet som forslag, idet det kommunale budget- og regnskabssystem anvender 3 år som frekvensperiode for budget mv., men fordi affaldsområdet i kommunalt regi opererer med en 4-årig frekvens for affaldsplaner mv. foreslås en 4-års periode.

Efter en fastlæggelse af perioden vil det være muligt at løse de øvrige forhold, der relateres til dette princip og gennemsigtighed i affaldsgebyrer.

Endvidere rummer den foreslåede model en fremtidssikring, idet eventuelle overskud, der ikke er udlignet i forbindelse med eventuel afskaffelse af "hvile i sig selv"-princippet, kunne omklassificeres til egenkapital/indskudskapital og lignende. Derimod ville eventuelle underskud skulle udlignes inden en ændring af denne art.

Med hensyn til miljøeffekt og til sammenhæng mellem fastsættelse og opkrævning af gebyrer er det afgørende, at de omkostninger, der foranlediger aktiviteter for håndtering af affald fra en ensartet brugergruppe, har en direkte forbindelse med, hvad der betales for.

Dette er ikke tilfældet, når der anvendes et pengestrøms-/kontantprincip og ikke et driftsøkonomisk budget- og regnskabsprincip. "Hvile i sig selv"-

princippet er et princip, hvorefter en aktivitet skal hvile i sig selv over for den, der har gavn af aktiviteten.

Muligheden for henlæggelser til fremtidige investeringer udhuler direkte ”hvile i sig selv”-princippet og skaber krydssubsidiering. Ligeledes er tilfældet med udgiftsføring af investeringer i anskaffelsesåret/betalingsåret og ikke over den periode, hvor investeringen skaber brugsværdi.

Løsningen findes, fordi B/R-systemet rummer driftsøkonomiske principper. Men der er overgangsforhold, som skal håndteres via vejledning om anvendt budgetterings- og regnskabspraksis. Disse er især relateret til muligheden for at henlægge til fremtidige investeringer. De ikke anvendte henlæggelser må fremgå af serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetninger, herunder den årlige overførsel heraf til konkrete investeringer. Disse investeringer må da håndteres, således at affaldsproducenterne ikke kommer til at betale for investeringen via afskrivninger og forrentning af investeret kapital. Der skal være klare, ensartede principper herfor på affaldsområdet.

Idet B/R-systemet på forsyningsområdet er overgået til driftsøkonomiske principper, må det anbefales at slette hjemmelen i miljøbeskyttelseslovens § 48 om mulighed for henlæggelser. Denne lov har ikke et formål, når gebyrer opkræves i henhold til driftsøkonomiske principper. Set ud fra et finansieringssynspunkt er henlæggelse til fremtidige investeringer i strid med ”forureneren betaler”-princippet.

Det operationelle løsningsforslag er at finde i B/R-systemets driftsøkonomiske kalkulationer og omkostningsregistreringer og i de underliggende kontoplaner. Der bør dog vedtages et landsdækkende sæt regler via vejledning om udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis og i vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper. Et sæt brugerregler for affaldsgebyrområdet om aktivering og afskrivning af materielle aktiver, behandling af afkast via finansielle investeringer, immaterielle aktiver, straks-afskrivninger, omsætningsaktiver, interne renter, overførsel af overskud/underskud fra et regnskabsår til det næste etc.

Synligheden over for affaldsproducenterne vil være at finde i de anbefalede koncepter for serviceområdedeclaration og affaldsårsberetning. Denne synliggørelse er mellem affaldsproducent og gebyr fastlagt og opkrævet af en kommune.

Vedrørende synliggørelse af ”hvile i sig selv”-princippet for aktiviteter i affaldsselskaber må det anføres, at B/R-systemets nye krav til driftsøkonomisk omkostningsstyring også er gældende for affaldsselskaber.

De anbefalede løsningsforslag med rammemodeller for serviceområdedeclaration og affaldsårsberetning, vejledninger til understøttende budget- og registreringshandling mv. medfører, at der sikres sammenfald mellem den brugergruppe, der modtager en ydelse, og den brugergruppe, der pålægges betaling derfor. Det betyder, at samlegebyrer og differentiering af gebyrer forsvinder som enkeltstående problematiske forhold. Endvidere bliver det implicit via modellen det enkelte serviceområde, der kommer til at hvile i sig selv. ”Hvile i sig selv”-perioden er relateret til forholdet mellem kommunen og den enkelte bruger.

I B/R-systemet modificeres "hvile i sig selv"-princippet for så vidt angår forsyningsvirksomheder til ikke at skulle være en balance mellem indtægter og udgifter for et enkelt regnskabsår. I den kommunale styrelseslov § 55, stk. 2, er det anført, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan fastsætte regler om mellemværende mellem kommuner og kommunale forsyningsvirksomheder. Bevæggrunden derfor er todelt. Der søges hermed en klar adskillelse mellem det brugerfinansierede og det skattefinansierede område. Der er fastsat regler for forrentning af sådanne mellemværender, ligesom der i henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 804 af 12. november 1998 er fastlagt loft over kommunens samlede gæld til forsyningsvirksomheder. Den anden bevæggrund er, at der ønskes en udligning mellem de enkelte år, således at der ikke bliver store udsving i gebyrer på grund af investeringer og større anlægsarbejder. Der er således ikke et krav om, at forsyningsvirksomhedernes indtægter og udgifter skal balancere i det enkelte år. "Hvile i sig selv"-princippet for så vidt angår forsyningsvirksomheder skal alene ske over en årrække. Der foreslås ligeledes en fireårig periode.

Når forsyningsvirksomheder nu er underkastet regnskabsaflæggelse efter driftsøkonomiske principper via B/R-systemet, vil kraftige takstudsving kunne undgås, idet større anlægsarbejder og investeringer aktiveres og afskrives over deres brugstid.

Ydelsesmodtager er affaldsproducenten. Under iagttagelse af forbud mod krydssubsidiering skal der være sammenfald mellem affaldsproducenten og gebyrbetalere. Dette er ikke tilfældet, hvis gebyr håndteres efter et pengestrømsregelsæt, og anskaffelser udgiftsføres i anskaffelsesåret.

Dels vil sammensætningen af affaldsproducenter og dels vil sammensætningen af de affaldstyper, der produceres, variere fra år til år.

Der vil ikke være relation mellem de udbetalinger, som en kommune måtte have til investeringer på anlægsudgifter til den anvendelsesværdi, som affaldsproducenterne modtager fra investeringen. De affaldsproducenter, som er gebyrbetalere i det regnskabsår, hvor investeringen betales, er ikke analoge med de affaldsproducenter, der får gavn af investeringen over den årrække, som investeringen giver udnyttelsesværdi.

Kun hvis investeringens anskaffelsespris fordeles over de regnskabsår, hvor investeringen anvendes som afskrivninger, vil "forureneren betaler"-princippet reelt kunne efterleves.

Det direkte løsningsforslag er således at finde ved at implementere driftsøkonomiske principper efter ABC-modellen, ændre miljøbeskyttelseslovens § 48 og stadfæste en "hvile i sig selv"-periode samt stille krav om offentliggørelse heraf.

7.5 Det kommunale selvstyre

En barriere for skabelse af gennemsigthed i affaldsgebyrer samt sammenligning heraf kommuner imellem er hensyn til det kommunale selvstyre.

Afvejningen må ske mellem afklaring af, hvad der skal være gennemsigtigt, og i hvilken udstrækning selvstyret skal begrænses via central regulering.

Set ud fra de overordnede principper på niveau 1 om lighedsgrundsætningen og ”forureneren betaler”-princippet er det afgørende, at de ensartede brugergrupper har lige vilkår for betaling af lige typer af ydelser, og at det er synligt, hvad der betales for i relation til den forurening, der via affaldsmængden og typen blev skabt.

Hvis det vælges, at dette er det afgørende element ved gennemsigtighed, bliver det ikke en relevant barriere, at kommunerne har selvstyre til at fastlægge regulativer, og at der er mange forskellige ordninger i Danmark. Det er anslået, at der findes 5-6.000 regulativfastsatte ordninger.

Hvis der derimod ønskes en gennemsigtighed på det i dag gældende ordningsniveau - hvad hver ordning koster - er dette muligt, om end det administrativt vil være en ressourcekrævende opgave. Men ønsket om sammenlignelighed kommuner imellem har en overskyggende barriere, idet det ikke er menneskeligt muligt at overskue den population af ordningstyper, som de mange ordninger medfører.

De mange ordninger kan alternativt samles i ensartede typer af ordninger. Denne samling skal ske under iagttagelse af de overordnede principper på niveau 1.

I den samlede løsningsmodel sker der en samling af ordninger efter en systematik, hvor de ordninger, som har samme omkostningsstruktur, kan samles på de brugergrupper, der producerede affaldet, og betegnes serviceområde.

Såfremt en kommune ønsker at skabe yderligere gennemsigtighed i dens ordninger mv., er dette selvfølgelig muligt.

Konceptet for gennemsigtighed i serviceområdedeklaration og affaldsårsberetning er det fælles, standardiserede koncept for obligatorisk information.

7.6 B/R-systemet - det kommunale budget- og registreringssystem

B/R-systemet er under udvikling. Selvom det fortsat er baseret på et udgiftssystem (pengestrømssystem), er det for forsyningsområdet også fra 2002 et omkostningssystem.

Det indebærer, at udgifter i dag også skal registreres som omkostninger både i relation til budgettering og til regnskabsaflæggelsen. Der er pligt til at aktivere og afskrive aktiver efter brugstid, herunder med særregler for aktiver anskaffet før 1999. Der er indført generel regulering af periodiseringer og opstillet generelle regler for omkostningskalkulation, herunder inddragelse af kapitaludgifter, forrentning af indskudskapital, foretagelse af mellemregninger mellem kommunen og ordninger, beregning af omkostninger og/eller overførsler fra hovedart.

Men der er ikke en fælles praksis eller erfaring med, hvad der er god regnskabspraksis eller en harmoniseret opfattelse af, hvad der er grundlæggende

regnskabsprincipper ved budgettering/fastsættelse af affaldsgebyrer og ved registrering af afholdte omkostninger, fordeling af omkostninger, værdiansættelser, dokumentering mv. Det vil sige, at grundlaget for at udarbejde serviceområdedeclarationer med oplysning om gebyrer og aflæggelse af affaldsårsberetning med information om sammenhænge mellem gebyrer og afholdte omkostninger ikke er tilstrækkeligt specifikke.

Derfor foreslås det, at der udarbejdes en vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper på affaldsgebyrområdet. Denne vejledning er en indsigtsvejledning.

Endvidere foreslås der en vejledning om udarbejdelse af anvendt budgetterings- og regnskabspraksis, herunder fordelingsmetoder, beregninger mv. Denne vejledning er en brugervejledning.

Til understøttelse af brugervejledningen foreslås det at udarbejde en landsdækkende, fælles kontoplan på gebyrområdet, som endvidere sikrer, at terminologi er ensartet i B/R-systemet og på affaldsgebyrområdet.

B/R-systemet tager ikke hensyn til forskelligheder kommunerne imellem vedrørende service-/kvalitetsmæssige forskelligheder, hensyn til miljø- og arbejdsmiljøområdet og/eller til demografiske forskelligheder.

Dette hensyn skal således indarbejdes i kontoplanen og anbefalede vejledninger og koncepter for information i form af serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetninger.

Der er to facetter af hensyn. Det ene er at reflektere meromkostninger til service, miljø, arbejdsmiljø og kvalitet i affaldsgebyrerne. Det andet er at informere om hvilke aktiviteter, som sker desangående, og som er indeholdt i affaldsgebyrerne.

Afvejningen mellem de to facetter må ske under hensyntagen til, hvad der er operationelt muligt og kan påregnes at være relevant for de fleste kommuner.

Vedrørende service, herunder servicefrekvens, information til borgerne mv., er det samlede løsningsforslag med anvendelse af ABC som model for de grundlæggende fordelinger af omkostninger taget direkte ind som en facet, hvor meromkostninger afspejles i gebyrerne.

For så vidt angår det eksterne miljø er der tre typer af hensyn, som skal behandles i relation til kvantitativ og kvalitativ indregning i affaldsgebyrer.

Det ene er hensyn til "forureneren betaler", som er medtaget som minimum efter affaldshåndteringshierarkiets rammer.

Det andet er hensyn til effektivitet ved indsamling, transport og håndtering for så vidt angår emissioner til luft. Det foreslås i det samlede løsningsforslag at medtage information om de miljømæssige, væsentligste luftemissioner fra værdikædens indsamling til håndtering i første led. Med første led menes eksempelvis til deponi, men ikke eventuelle luftemissioner eller andre emissioner fra deponi i dets videre eksistens. Denne afgrænsning er et valg. Et operationelt valg om at informere om affaldshåndteringens påvirkning på luftemission.

Formålet er en synliggørelse af en samlet effektivitet, herunder tons CO₂ pr. transporteret tons km affald pr. år som eksempel.

Det tredje hensyn er de øvrige miljøforhold, såsom aktiviteter for forbedring af miljøforhold, herunder miljøarbejder i affaldsselskaberne mv. Disse aktiviteter kan ikke opgøres med kvantitative data, men der kan i serviceområdedeclarationerne oplyses kvalitativt derom. Som fælles grundlag for disse typer af informationer kan det supplerende foreslås at udarbejde en checkliste med inspiration til typer af oplysninger.

Vedrørende arbejdsmiljø er der to typer af hensyn, som skal behandles. Den ene er indtrufne arbejdsulykker, og den anden er aktiviteter og tiltag for sikkerhed og sundhed for de medarbejdere, der arbejder i værdikæden.

Idet arbejdsulykker registreres, er det en anbefaling, at der i affaldsårsberetningen medtages information om antal indtrufne arbejdsulykker relateret til tons affald under "kommunens håndtering" samt eventuelt dermed medført sygefravær.

For så vidt angår aktiviteter med sikkerhed og sundhed foreslås det analogt til tredje facet under det eksterne miljø at medtage informationer derom i serviceområdedeclarationen.

De demografiske forskelligheder kommunerne imellem er relateret til både vægtning mellem private affaldsproducenter/husholdninger og erhvervsvirksomheder, befolkningstæthed, aldersfordeling, boligforskelle, antal helårs- og deltidsboliger samt selvfølgelig befolkningsstørrelser.

Hensyntagen til disse forskelligheder er vægtet som betydningsfuld ved vurdering af hvilke fordelingsnøgler, der i ABC-modellen ville kunne foreslås som egnede, når omkostninger i værdikæden skal allokere. Det betyder, at det er de demografiske forhold, der, hvor det er muligt og relevant, generelt er styrende ved valg af fordelinger i modsætning til fordelingsnøgler efter antal m², grundværdier mv.

Fuldstændig gennemsigtighed er givetvis ikke mulig, og en vis grad af forskellighed vil altid være til stede, men med anvendelse af fordelingsnøgler - og forskellige nøgler for opfyldelse af mest rigtige allokeringer - vil sammenlignelighed kommuner imellem øges i betragteligt omfang.

7.7 Kompetencefordeling mellem kommune og affaldsselskaber

Gennemsigtighed i affaldsgebyrer forudsætter, at der fra affaldsselskaberne tilgår den fornødne information til kommunerne for udarbejdelse af serviceområdedeclaration og affaldsårsberetning.

Dette gør sig gældende ved forlods udarbejdelse af serviceområdedeclarationen, idet de takster, som er opgjort i affaldsselskaberne, skal godkendes af kommunalbestyrelsen som en delmængde af de omkostningsdele, der indgår i affaldsgebyrer.

De informationer, som kommunen har brug for med henblik på serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetninger, må rekvireres efter en skabelon, som den enkelte kommune udarbejder.

Når en kommune har anvendt konceptet for disse rapporteringer, opstillet procedurer for opfyldelse af de overordnede principper, god regnskabspraksis og tilrettelagt sit B/R-system til registrering af budget og realiserede data mv., kan der opstilles kravspecifikationer til de informationer, som affaldsselskaberne skal bibringe med.

Dette gør sig gældende både vedrørende de data, der er nødvendige for at allokere omkostninger i værdikæden, og de øvrige oplysninger om miljø, arbejdsmiljø mv.

Dette samarbejde ville være mest hensigtsmæssigt, såfremt affaldsselskaberne tilsvarende anvendte de foreslåede vejledninger, rapporteringskoncepter mv.

I det opstillede modelregnskab for affaldsselskaber (Årsrapport fra affaldsselskab/Principper for god regnskabsskik på affaldsområdet af Kommunernes Revision dateret 4. februar 2003) er der initieret et værktøj, som kunne indgå som en delmængde af de fremtidige rapporteringer mellem affaldsselskaber og kommuner.

Optimal effektivitet og fleksibilitet i indsatsen for at nå de fastlagte mål på affaldsområdet opnås ved, at beslutninger og handlinger forankres i lokal-samfundet og bygger på nærdemokrati, selvforvaltning og brugerindflydelse. Dette forudsætter endvidere, at lokalområdet opnår tilstrækkelig indsigt i alternative muligheder for og konsekvenser af affaldshåndteringen, såvel miljø- og arbejdsmiljømæssigt som økonomisk, til at kunne indgå i en dialog med beslutningstagerne.

Efter overdragelse af opgaver til et fælles, kommunalt affaldsselskab i henhold til vedtægterne er den enkelte kommunalbestyrelses indflydelse på fastlæggelse af visioner, strategi og mål på det pågældende område relateret til kontrol via den forholdsmæssige repræsentation i affaldsselskabets besluttende forsamling.

Dette betyder bl.a., at kommunalbestyrelsen kan arbejde for realisering af eksempelvis miljø- og arbejdsmiljømæssige mål internt ved opgaver, der løses af egne medarbejdere og eksternt ved kontrakter med fremmede leverandører, men ikke i forbindelse med opgaver, der er omfattet af et fælles, kommunalt affaldsselskabs formålsbestemmelser.

Affaldsselskabet kan ikke forpligtes af den enkelte kommunes målsætninger, men arbejder for realisering af fælleskommunale mål gennem aktiviteter og handlinger, der finansieres af takster, der opkræves af kommunerne og andre modtagere af affaldsselskabets ydelser. Kommunerne skaffer sig efterfølgende dækning for udgifterne til betaling af affaldsselskabets takster ved at indregne disse i de affaldsgebyrer, der opkræves hos affaldsproducenterne.

Vedrørende problematikken om kompetencen mellem kommunerne og affaldsselskaberne må det være således, at affaldsselskaberne opgør takster for levering af aftalte, konkrete ydelser til interessentkommunerne og øvrige sam-

handelspartnere. Takster for ydelser bør derfor tilgodes de samme krav til kostæghed og gennemsigtighed som de kommunale affaldsgebyrer og bygge på ABC-modellen.

Ved fastsættelse af gebyrer indregner kommunerne udgifterne til dækning af affaldsselskabernes takster sammen med øvrige udgifter ved drift af den pågældende affaldsordning. Der er således ikke tale om overdragelse af myndighed til at fastsætte gebyrer, men om at opgøre afregningspris for leverede ydelser. Det er fortsat kommunen, der fastsætter såvel regulativer som gebyrer.

I relation til kompetenceafklaring mellem kommuner og affaldsselskaber er det af betydning, at der fastsættes takster for ydelser, der er omfattet af affaldsselskabets formålsbestemmelse, og at samme principper og krav, som er gældende i forbindelse med fastsættelse af de kommunale affaldsgebyrer, følges.

7.8 Krydssubsidiering

Ved afvejningen af, hvor der er den største risiko for, at krydssubsidiering finder sted, må to forhold trækkes frem som særlig væsentlige:

- Den registreringsmæssige sammenhæng mellem den, der producerer affaldet, og den mængde affald, der faktisk produceres af denne
- Den registrerings- og beregningsmæssige metode, hvorunder det beløb, som en producent afkræves, har direkte sammenhæng med de omkostninger, der afholdes for håndtering af dette affald

Det første forhold vedrørende erhvervsaffald er muligt at løse, såfremt alt affald fra erhvervsaffald registreres i typer og med vægt.

For så vidt angår dagrenovation både fra virksomheder, private husholdninger og deltidshusholdninger, såsom sommerhuse mv., er det vurderet, at det mest egnede kriterium for fordeling af den samlede produktion deraf bør ske efter den afhentede volumen målt som til rådighed værende volumen. Herved tages der hensyn til forskelle i affaldsproduktion fra producenter med forskellige sække- og containerstørrelser. Det skal bemærkes, at der med i fordelingen er medtaget antal afhentninger.

For så vidt angår affaldsproducenter med blandet bolig og erhverv såsom kiosker og lignende med mindre mængder affald, kan det foreslås, at disse behandles fra kommunens side som private affaldsproducenter/husholdninger. Det betyder, at det gebyr, som disse producenter betales, som udgangspunkt er anført som en privatudgift. Såfremt gebyret medtages i producentens virksomhedsregnskab, og der dermed opnås skattefradrag derfor, pålignes producenten en værdi af privat affaldsbortskaffelse efter samme skattemæssige princip, som anvendes ved fri telefon og lignende.

Den omkostningsallokering, der sker på disse typer af affaldsproducenter, foretages som de direkte henførbare omkostninger foranlediget af de aktiviteter, der skabes grundet håndteringen efter ABC-modellen.

Dog kan det alene for erhvervsaffald foreslås at lade transportomkostninger tilfalde producenten direkte. For dagrenovation fordeles denne på den transporterede mængde, men ikke ud fra et tons km princip. Dette ville være mest rimeligt, men registreringsmæssigt for ressourcekrævende.

For øvrige affaldsmængder - der indsamles fra de private husholdninger via genbrugsstationer, flaskebobler mv., hvor producenter selv har transporteret eller ladet transportere affaldet til et indsamlingssted - sker fordelingen af de direkte henførbare omkostninger efter et husstandsprincip, svarende til, at hver bolig vægtes med en enhed. Alternativt kan en kommune vælge at lade antal personer i husstanden indgå i enheden.

For ordninger som storskrald og haveaffald vægtes ligeledes hver bolig med en enhed bortset fra de boliger, som ikke modtager dette tilbud, såsom sommerhusområder, lejligheder mv. Der gives en rådighedsret, der betales for uanset brug deraf. Dette kan der argumenteres for som retfærdigt, idet brugergrupper må betragtes som homogene i relation til den nytteværdi, der kunne bidrages med.

For så vidt angår de typer af omkostninger, som ikke kan henføres til direkte aktiviteter i relation til affaldsgenerering, såsom husstandsinformation, planlægning mv., fordeles omkostningerne efter antal husstande og antal virksomheder.

Med anvendelse af ABC-modellen som fordelingsgrundlag fordeles omkostningerne ikke ud på affaldsproducenterne, men de aktiviteter og ydelser, der trækkes på.

Herigennem fjernes krydssubsidiering. Forudsætningen er, at der også tages hensyn til krydssubsidiering over tid, således som det er behandlet i afsnittet om "forureneren betaler"-princippet.

Den mulige løsning af problemet om krydssubsidiering er at finde via etablering af værktøjerne: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis, vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper samt landsdækkende vejledende kontoplan.

7.9 Differentiering i gebyrer

Differentiering i gebyrer afhjælpes via de løsningsforslag, som er anført under krydssubsidiering.

Via de oplistede typer af fordelingsnøgler relateres gebyrer til affaldsproduktionen efter gennemsnitlige metoder og regelsæt.

Således vil en andel af administrations- og planlægningsomkostninger blive henført til de aktiviteter, som har trukket omkostninger til konkrete håndteringsforhold; eksempelvis vil planlægning af en ordning blive allokeret til ordningen og betalt af de affaldsproducenter, som anvender ordningen.

For så vidt angår særlige ydelser, der tilgår en affaldsproducent som følge af manglende overholdelse af ordning, pålægges omkostningen derved denne

affaldsproducent eller den gruppe af affaldsproducenter, som er samlet som en enhed. Manglende sortering og dermed registreret mertid til indsamling - overtidsbetaling til transportører - vil kunne allokeres til private affaldsproducenter/husholdninger. Administrativ tid anvendt til sortering af affald allokeres til producenter til den respektive ordning eller til selve affaldsproducenten. Niveauet for, hvor detaljeret særlige ekstragebyrer skal være over for de enkelte affaldsproducenter, har en nedre grænse for det administrative ressourceforbrug derfor. Det kan være op til den enkelte kommune at afgøre dette niveau; blot der er orienteret om de anvendte kriterier i serviceområdedeklarationen.

Det skal bemærkes, at særskilte gebyrer, som betales som følge af konkrete regulerede tilsynsmyndighedsopgaver pålagt kommunen, ikke indgår under differentiering af gebyrer. Sådanne gebyrer forvaltes helt adskilt fra den gebyrfinansierede del af affaldsgenerering, efter § 48 i miljøbeskyttelsesloven.

Den mulige løsning af problemet om differentiering er at finde via etablering af værktøjerne: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis, vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper.

7.10 Samlegebyrer

Risikoen for, at samlegebyrer hindrer gennemsigtighed, opstår alene, når der sker samlinger af gebyrer under vilkår, der ikke afspejler en ensartet brugergruppe med ensartet omkostningstræk på omkostninger.

Ved anvendelse af de værktøjer mv., som er anført under krydssubsidiering og differentiering, vil samling af gebyrer kun ske, når ABC-kriterierne derfor er til stede.

Orientering om hvilke typer af ordninger, der er samlet under de enkelte brugergrupper, vil være at finde i serviceområdedeklarationen. Oplysning om hvilken andel af gebyret, der er relateret til de enkelte, afholdte typer af omkostninger, er at finde i affaldsårsberetningen.

Den mulige løsning af problemet om samlegebyrer er at finde via etablering af værktøjerne: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis, vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper.

7.11 Administration og planlægning

Der skal være sammenhæng mellem kriterierne for differentiering, benyttelsen og den tilknyttede omkostning for en kommune (omkostningsægtighed). Differentiering i gebyrer er således forbundet med at identificere eventuelle særlige ydelser, som den enkelte affaldsproducent modtager.

Administration og planlægning har et formål. I ABC-modellen tilgår de aktiviteter, der trækker ressourcer fra administration og planlægning, og de omkostninger, der er forbundet med administration og planlægning. Fordelingen kan ske med udgangspunkt i faktisk træk eller skønnet træk. Men trækket skal

være begrundet ved registreringen. Fordelingsnøglen vil oftest være tidsforbrug.

Fordelingen sker således ud på aktiviteter og dernæst på affaldstyper, ordninger, fraktioner og producent/producentgrupper. Derved allokeres planlægning og administration efter deres formål.

Såfremt en type administration eller planlægning ikke har forbindelse med affaldsgenerering; eksempelvis egentlige kommunale tilsynsopgaver over for virksomheder, falder denne uden for de typer af administration og planlægning, der kan indgå som brugerbetalte affaldsgebyrer.

Afgrænsningen er således omvendt end traditionelt, idet der skal argumenteres for indgåelse af administrations- og planlægningshandling og deres omkostninger til gebyrområdet.

Den mulige løsning af problemet om administration og planlægning er at finde via etablering af værktøjerne: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis og en landsdækkende vejledende kontoplan.

Med henblik på at tilrettelægge en miljømæssig korrekt og hensigtsmæssig affaldshåndtering er kommunerne pålagt en række myndighedsopgaver vedrørende affald. Kommunerne forestår således affaldsplanlægning og fastsættelse af regler til gennemførelse af planlægningen. Kommunerne har desuden ret til - og for visse fraktioner pligt til - at forestå driften af affaldsordninger. ABC-modellen har forsøgt at fordele omkostningerne ved de kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter samlet set og ikke kun i relation til administration og planlægning til de serviceområder, der trækker på aktiviteterne ud fra forskellige fordelingsnøgler.

I første omgang skal udgifterne fordeles mellem private husholdninger og virksomheder. Der kan foretages måling af ressourceforbruget ved tidsregistrering o. lign. Enhver form for tidsregistrering til dette formål vil være forbundet med usikkerhed. Erfaringer viser, at tidsregistrering i denne sammenhæng ikke giver et mere retfærdigt resultat end skøn, der er baseret på indsigt.

Den del af omkostningerne, der påhviler husholdningerne, bør fordeles på boligenheder. Også i tilfælde af at der anvendes vægtbaseret fordeling af behandlingsomkostningerne, bør omkostningerne ved planlægning og administration fordeles efter enheder, idet omkostningerne ikke er mængdeafhængige.

Samlegebyret skal dog inden for rimelige grænser svare til den ydelse, der leveres eller stilles til rådighed for brugeren, og som denne ud fra en gennemsnitsbetragtning antages at have gavn af. Vi har forsøgt at reflektere en detaljeringsgrad i projektgruppens model, der overflødiggør brugen af samlegebyr, fordi information vedrørende omkostninger relateret til den enkelte ordning er til stede.

7.12 Sommerhuse

Sommerhuse og andre deltidsbrugere af deres bolig vil ved projektgruppens løsningsforslag i form af anvendelse af ABC-modellen som grundlag for fordelingsnøgler blive behandlet som heltidsboliger, idet disse også alene vil blive opkrævet affaldsgebyrer efter deres affaldsgenerering og den trækningsværdi, som stilles til rådighed for dem.

Det betyder, at en typisk sommerhusejer vil betale for sin direkte affaldsgenerering af dagrenovation efter antal tømninger og volumenstørrelse på affaldssække. Såfremt der ikke ønskes tømninger, skal sommerhusejeren lade sig afmelde forlods efter en meldingsfrekvens, som kommunen melder ud. En tom sæk, der ikke er afmeldt, koster som en fyldt sæk. Derudover betaler sommerhusejeren for andel af de aktiviteter, som er stillet til rådighed i sommerhusområdet, såsom afhentningsordninger mv. efter en fordelingsnøgle svarende til antal dagrenovationstømninger i forhold til en heltidsbolig - typisk 52 tømninger. Det betyder, at sommerhusejeren også betaler relativ andel af drift af genbrugsstation og flaskebobler mv., da disse er til rådighed for såvel sommerhusejeren som helårsboligen.

På denne måde vil en sommerhusejer, der bebor sit sommerhus hele året, blive opkrævet samme gebyrer, som helårsboligen. Såfremt en kommune finder en anden fordeling mere relevant efter ABC-modellen, kan denne argumentere derfor og anvende en sådan nøgle.

Det forhold, at indsamling i sommerhusområder kan være mindre effektiv på visse tider af året, må ifølge projektgruppens vurdering afvejes og vægtes i forhold til den logistik, der anvendes. Såfremt en kommune vælger at anvende en suppleringsnøgle, der yderligere fordeler indsamlings-, transporttid og driftsomkostninger af vognpark ud fra et dokumenteret princip om meromkostninger i sommerhusområder i forhold til øvrige private husstande, ville dette være muligt. Herved forfines det standardiserede koncept. Men som standard lægges der ikke op til en sådan fordeling.

ABC-modellen foreslår, at fordelingsnøglen, der reflekterer frekvens, vil løse en væsentlig del af problematikken omkring sommerhuse, og at denne fordelingsnøgle eventuelt også bruges i forbindelse med betaling for brug af genbrugsstationer. Brugere af genbrugsstationen, der er tilknyttet dagrenovationsordningen, pålægges således en gebyrandel, der svarer til andelen for fastboende. Øvrige sommerhuse fritages for denne andel.

Synliggørelsen af supplerende fordelingsnøgler vil dog altid være til stede, idet der i konceptet for rapportering vil være pligt til at beskrive de anvendte fordelingsnøgler under et afsnit om anvendt budgetteringspraksis i serviceområdedeklarationen og anvendt regnskabspraksis i affaldsårsberetningen.

Den mulige løsning af problemet om sommerhuse er at finde via etablering af værktøjet: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis.

7.13 Genbrugsstationer

Samtidig med at genbrugsstationer generelt betragtes som et godt element for øget affaldssortering og skærpelse af genbrugs-/genanvendelsestankgangen, er genbrugsstationer samtidig en trussel for håndhævelse af forbud mod krydssubsidiering. Det har medført, at der aktuelt er adskillige måder at forvalte drift af genbrugsstationer på. Men ingen af de kendte måder løser operationelt problemstillingen.

Med udgangspunkt i det overordnede princip om, at forureneren betaler, må det vurderes, at den bedste løsning ville være at konkretisere, hvem der er forurener for så vidt angår alt affald, der genereres i en privat bolig. Såfremt det måtte vedtages, at alt affald fra en privat husstand kommer fra en privat affaldsproducent, uanset at det transporteres af en håndværker, ville dette på en relativ enkel måde medføre, at dette kunne afleveres frit, og omkostningen til drift af genbrugsstation erlægges af private affaldsproducenter/husholdninger efter den metode, der er beskrevet under krydssubsidiering. Med husstanden som affaldsproducent ville det være husstanden, der benytter genbrugsstationen. Problemet kunne indskrænkes til at omhandle dokumentation for, at affaldet stammer fra en husstand, der er omfattet af den renovationsordning, der finansierer genbrugsstationen. Håndværkeren skulle således i forbindelse med afleveringen af affald på genbrugsstationen medbringe dokumentation fra husstanden for, at affaldet stammer derfra. Dette forslag er projektgruppens. Idet anvendelse af genbrugsstationer er et forhold, der indgår i flere verserende og kommende initiativer, skal indeværende afsnit om genbrugsstationer betragtes som et debatindlæg fra projektgruppen.

Vedrørende grænseoverskridende brug af genbrugsstationer kunne det overvejes at anvende fremvisning af magnetkort eller sygesikringsbevis, således at der analogt med biblioteksordninger kunne ske udligning mellem kommuner. Vedrørende anvendelse af genbrugsstationer af håndværkere kunne det overvejes at stille krav om dokumentation med et enkelt blanketsystem, der angiver fuldmagt fra en bestemt husstand til aflevering af affald. Dette system kunne endvidere medføre, at håndværkere med kommuneoverskridende aktiviteter fortsat kunne anvende genbrugsstationer, og at der samtidig skete udligning kommuner imellem.

Ud fra et miljømæssigt synspunkt om mest muligt affald til sortering for genbrug/genanvendelse må det betragtes som forkert at hindre øget adgang til genbrugsstationer.

For så vidt angår erhvervsaffald fra virksomheder undgås krydssubsidiering alt andet lige bedst, hvis dette ikke tilgår de genbrugsstationer, som kan modtage affald fra private husstande. Dette hindrer ikke allokering af bestemte genbrugsstationer målrettet erhvervsaffald. Ved anvendelse af disse stationer skulle virksomheder betale efter et vægtsystem og gebyrer fastsat efter den ABC-metode, som anvendes på alt andet erhvervsaffald, og hvor der er indregnet drift af genbrugsstation.

Genbrugsstationer kunne ifølge projektgruppens opfattelse overvejes alene at være en mulighed for erhvervsvirksomheder. Det må under alle omstændigheder frarådes at gøre anvendelse deraf pligtige for erhvervsvirksomheder. Ud fra et "forureneren betaler"-princip bør der heller ikke opkræves administrati-

onsgebyrer eller andre bidrag fra erhvervsvirksomheder, for at disse stationer er til rådighed. Erhvervsvirksomheders affaldsgenerering er så forskelligartet, at alene afregning efter afleveret mængde og type vil være reel ud fra et krydssubsidieringsaspekt. Disse bør hvile i sig selv; enten som selvstændige genbrugsstationer eller en pulje af genbrugsstationer. Det gebyr, som betales, er afhængig af de omkostninger, som kan allokeres efter ABC-metodens værdikædesystem fra indvejning til håndtering. De omkostninger, som finder sted i kommunalt regi, allokeres også på disse typer af genbrugsstationer, eventuelt med et særligt adgangsgebyr, hvis en genbrugsstation ønskes benyttet.

Vedrørende problematikken med sommerhuse og genbrugsstationer er denne, som omtalt under sommerhuse, løst via de foreslåede fordelingsnøgler for affaldsgebyrer for deltidsboliger. Samlegebyrer bliver således i denne forbindelse løst ved, at deltidsbeboeren alene betaler til genbrugsstationen efter dens faktuelle anvendelse af sin deltidsbolig. En sommerhusejer, der alene anvender sin sommerbolig i fire uger, vil alene bidrage med en 1/12 af et normalbidrag til genbrugsstationen og så fremdeles.

Projektgruppens løsningsmodel indebærer, at genbrugsstationer kan benyttes af erhvervsvirksomheder, såfremt disse har udført arbejde for private husstande, således at retten til at bruge genbrugsstationen følger affaldet og således finansieres af renovationsgebyrer. Der kan eventuelt etableres særlige genbrugsstationer for erhvervsaffald, enten ved kommunal foranstaltning eller i erhvervslivets eget regi. Under alle omstændigheder må der være tale om en frivillig ordning, der hviler i sig selv og uden økonomiske relationer til tvungne affaldsordninger.

Som følge heraf skal erhvervsvirksomheder, der pålignes renovationsgebyr for husholdningslignende affald fritages for den del af gebyret, der dækker omkostningerne til genbrugsstationen.

I løsningsforslaget for genbrugsstationer vægtes således "forureneren betaler"-princippet højt; dernæst undgåelse af krydssubsidiering.

Den mulige løsning af problemet om genbrugsstationer er at finde via fælles, landsdækkende terminologi for, hvem der er affaldsproducent af affald genereret i husstande og etablering af værktøjet: ABC-modellen med tilhørende anvendt budgetterings- og regnskabspraksis.

7.14 Finansiering via skatteopkrævning eller via gebyrer

Af Miljøbeskyttelsesloven fremgår det, at det er op til den enkelte kommunalbestyrelse af afgøre, om affaldshåndteringen skal gebyrfinansieres. Det ligger imidlertid fast, at håndtering af erhvervsaffald ikke kan skattefinansieres, men må gebyrfinansieres. Hvis den skattefinansieredes, ville det nemlig betyde, at kommunen overtog en del af erhvervsvirksomhedernes produktionsomkostninger. EU-regler, lighedsprincippet og "forureneren betaler"-princippet er yderligere forhold, der taler imod at anvende skattefinansiering af erhvervsaffaldsområdet. Derimod antages det almindeligvis på baggrund af en dom, at der efter danske regler er mulighed for at skattefinansiere bortskaffelse af dagrenovation og andet affald fra husholdninger.

Der er imidlertid sat spørgsmålstegn ved holdbarheden af denne antagelse. Det skyldes, at EU's affaldsrammedirektiv, artikel 15 fastslår, at "forureneren betaler"-princippet også gælder ved affaldsbortskaffelse. Derimod er der ikke tvivl om, at udgiften til generel administration, tilsyn og planlægning m.v. kan skattefinansieres.

Den mulige løsning i forhold til ønsket om øget gennemsigtighed og mulighed for sammenligning kommuner imellem vil derfor være at fastslå, at finansiering af affaldshåndtering kun kan ske via brugerbetalte gebyrer.

Dette kunne ske ved en omformulering af Miljøbeskyttelseslovens § 48, så det fremgår, at kommunerne skal gebyrfinansiere affaldshåndteringen.

7.15 Hvad regnes med i gebyrer

Gennemsigtighed, i hvad der regnes med i affaldsgebyrer, har i dag to barrierer.

Den ene problematik vedrører samspillet mellem B/R-systemet, som anvender et driftsøkonomisk princip, der er i tråd med årsregnskabsloven og § 48, muligheden for at henlægge til fremtidige investeringer, hvilket ikke er i tråd med principper i årsregnskabsloven. Der er to løsningsmuligheder; direkte synliggørelse i serviceområdedeclarationer og i affaldsårsberetning om gebyrdele, der ikke måtte være relateret til den aktuelle periode, men vedrøre fremtidige investeringer eller alternativt afskaffelse af denne mulighed for henlæggelse.

Den anden problematik vedrører det forhold, at kommunen selv måtte kunne bestemme, hvad der skal regnes med ind under gebyret. Dette løses ved anvendelse af ABC-metoden, hvor de enkelte dele af gebyret alene kan tilgå en brugerbetaling, såfremt der via fordelingsnøgler kan argumenteres derfor. Den direkte synliggørelse finder endvidere sted ved i rapporteringskoncepterne - som anført i tidligere afsnit - at indføre pligt til at informere om anvendt budgetteringspraksis og anvendt regnskabspraksis og efterleve de grundlæggende regnskabsprincipper.

De tilsynsopgaver, som en kommune har og som der opkræves eller burde opkræves særskilte gebyrer for i henhold til anden regulering kan ikke indgå i affaldsgebyrerne. En eventuel ubevidst indregning vil via ABC-modellen komme til syne, fordi de aktiviteter som skal retfærdiggøre indregning mangler, når ABC-modellen anvendes.

7.16 Hvem opkræves gebyrer hos, og hvem påhviler forpligtelsen?

Ifølge miljøbeskyttelsesloven § 48, stk. 5 påhviler affaldsgebyrer, den der har tinglyst adkomst på ejendommen. Beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som skatter og afgifter og der er udpantningsret i ejendommen for skyldige beløb.

Det er projektgruppens forslag, at miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5 oprettholdes, således at affaldsgebyrer fortsat skal påhvile den til enhver tid værende ejer af en ejendom, idet denne findes nærmest til at bære ansvaret for, hvilke affaldsproducerende aktiviteter, der foregår på ejendommen.

Såfremt ejeren udlejer ejendommen, har ejeren mulighed for, i udformningen af lejekontraktens bestemmelser, dels at sikre sig, at affaldsproduktionen og håndteringen sker på en miljømæssig forsvarlig måde og i overensstemmelse med gældende regler og dels at opnå sikkerhed for lejers betaling af affaldsgebyrer pålignet ejendommen, evt. i form af en bankgaranti eller lignende.

Opretholdelsen af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5 vil således ikke være et brud med forureneren betaler princippet, idet ejeren af ejendommen, såfremt denne udlejer ejendommen, kan overvælte gebyrerne på den affaldsproducerende lejer. Endvidere er § 48, stk. 5 i dens nuværende form ikke til hinder for skabelsen af gennemsigtighed.

Ud fra et administrationsmæssigt synspunkt er bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5 endvidere umiddelbart entydig, idet det til hver en tid er muligt for kommunerne at konstatere, hvem der er tinglyst ejer på en ejendom ved opslag i tingbogen, i modsætning til at skulle fastslå, hvem der er aktuel bruger af en ejendom.

På vandforsyningsområdet er der i dag mulighed for, at kommunen efter særlig aftale med lejer og med accept fra ejendommens ejer kan foretage opkrævning af driftsbidrag direkte hos lejer. Denne ordning kan med fordel overføres til affaldsområdet. Adgangen til at aftale opkrævning direkte hos lejer, bør dog ikke indebære en fravigelse af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5 og ejendommens ejer bør således fortsat hæfte for lejers betaling af affaldsgebyrerne. Begrundelsen herfor, er, at kommunerne, såfremt en individuel aftale med lejer om opkrævning fritager ejeren for hæftelse, mister den sikkerhed, som kommunerne gives for beløbenes betaling i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5, idet sikkerheden i form af udpantningsret i ejendommen ikke kan opretholdes, såfremt affaldsgebyrerne alene påhviler lejer og ikke ejeren af ejendommen.

Anderledes forholder det sig, såfremt aktiviteten ikke er knyttet til en fast adresse, fx offentlige anlægs- og eller nedbrydningsarbejder. Der bør her fastsættes en bestemmelse om, at ordregiver hæfter for betaling af bortskaffelse af affald, såfremt ordremodtager af manglende vilje eller evne ikke opfylder sine forpligtelser.

Løsningen på problematikkerne vedrørende, hvem der kan opkræves gebyr, og hvem betalingsforpligtelsen påhviler, kan ifølge projektgruppen foreslås at være følgende:

1. Betalingsforpligtelsen påhviler grundlæggende den pågældende ejendom
2. Mellem ejer og kommune kan der indgås aftale om, at kommunen foretager opkrævning direkte hos forurener/affaldsproducent, mod at ejeren hæfter for eventuel manglende betaling
3. Såfremt den affaldsproducerende aktivitet ikke er knyttet til en bestemt ejendom/ejer, påhviler betalingsforpligtelsen ordregiver i tilfælde af, at affaldsproducenten ikke betaler

7.17 Opsamling

I dette følgende skema - afvejningsmatrixen - er de i dette kapitel 7 behandlede problematikker opsamlet og sat i relation til de foreslåede primære henholdsvis understøttende løsningsforslag.

	De primære løsningsforslag				De understøttende løsningsforslag						
	Systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetsomkostninger	Serviceområdedeklaration med budget (gebyrdel) og anvendt budgetteringspraksis	Affaldsårstrening med anvendt regnskabspraksis	Vejledning om grundlæggende god regnskabsprincipper. En indsigtstrening	Vejledning om de overordnede principper	Landsdækende, vejledende kontoplan	Fælles landsdækende terminologi på affaldsområdet	Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste	Ledelsesinformationssystem	Ændret lovgivning	Præcisering af lovgivning
Forslag til løsningsmuligheder											
Design for skabelse af:											
Gennemsigtighed ved fastlæggelse af affaldsgebyrer	X	X		X							
Gennemsigtighed af kriterier for fastlæggelse kommuner imellem		X									
Gennemsigtighed ved opkrævning af affaldsgebyrer over, hvad der betales for	X		X	X							
Gennemsigtighed af gebyropkrævning mellem kommuner over, hvad der betales for			X								
Redskab for hensyntagen til specifikke forhold vedrørende:											
Lighedsgrundsætningen	X	X	X		X						
"Forurenere betaler"	X	X	X		X				X		
"Hvile i sig selv"-princippet	X	X	X	X						X	
Det kommunale selvstyre	X	X	X								

	De primære løsningsforslag				De understøttende løsningsforslag						
	Systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetsomkostninger	Serviceområde-deklaration med budget (gebyr-del) og anvendt budgettegningspraksis	Affaldsårsberetning med anvendt regnskabspraksis	Vejledning om grundlæggende god regnskabsprincipper. En indsigtssvejledning	Vejledning om overordnede principper	Landsdækkende, vejledende kontoplan	Fælles landsdækkende terminologi på affaldsområdet	Miljø- og arbejds-miljø-checkliste	Ledelses-informations-system	Ændret lovgivning	Præcisering af lovgivning
Forslag til løsningsmuligheder											
B/R-systemet	X	X	X	X		X	X	X			
Kompetence mellem kommuner og affaldsselskaber										(X)	(X)
Krydssubsidiering	X	X	X	X		X					
Differentiering i gebyrer	X	X	X	X							
Samlegebyrer	X	X	X	X							
Administration og planlægning	X	X	X			X					
Sommerhuse	X	X	X								
Genbrugsstationer	X	X	X								
Finansiering via skatteopkrævning eller via gebyrer							X			X	
Hvad regnes der med i affaldsgebyret?	X	X	X	X						X	
Hvem opkræves gebyret hos?											X
Hvem opbhviler forpligtelsen?											X

Figur 7.3: Afvejningsmatrix

8 Instrumenter til implementering af løsningsforslag

Formålet med dette kapitel 8 er at pege på mulige konkrete instrumenter for implementering af projektgruppens forslag til løsninger i forbindelse med etablering af gennemsigtighed i affaldsgebyrer og dermed også skabe mulighed for sammenligning kommunerne imellem.

8.1 Fordele og ulemper

Som et led i overvejelser om egnede instrumenter har der været inddraget en opsamlende oversigt over de fordele og ulemper, som de foreslåede løsningsforslag medfører. Denne oversigt gengives i nedenstående skema.

	Fordele	Ulemper
Økonomiske forhold	Ens grundlag for argumentation i alle kommuner via ABC-modellen. Via ABC "vendes bevisbyrden", således at gebyrer alene opkræves på grundlag af argumentation for at opkræve en aktivitetssomkostning hos en affaldsproducent eller type af affaldsproducenter. Manglende argumentation og berettigelse af fordelingsnøgle medfører, at gebyr ikke kan allokere til affaldsproducent. Det betyder, at krydssubsidiering synliggøres, samlegebyrer kun sker på relevant grundlag og differentiering ligeledes. Affaldsproducenter, som er deltidsproducenter, tildeles relativt ensartede vilkår som heltidsproducenter som følge af fordelingsnøgler. "Hvile i sig selv" bliver synligt i praksis og ikke alene som et princip.	For nogle kommuner vil det kræve øget tværfagligt samarbejde internt i kommunen. Øget ressourceforbrug for udarbejdelse af serviceområdeklaration og affaldsårsberetning samt budgettering og registrering efter ABC-modellen.

	Fordele	Ulemper
Økonomiske forhold (fortsat)	Beregning og opkrævning af gebyrer sker med udgangspunkt i de driftsøkonomiske budgetter og registreringer, som kommunerne skal foretage efter B/R-systemet. Det er en fordel, at grundlaget ikke skal skabes, men er til stede i kommunernes ordinære registreringssystemer. Inspiration til øget medansvar og tværfagligt samarbejde internt i kommunen kan skabes. ABC-modellen rummer muligheder for synliggørelse af effektiviseringspotentialer. Synliggørelsen via de anbefalede modeller reducerer ressourcer til behandling af forespørgsler vedrørende affaldsgebyrer.	
Miljømæssige forhold	Udvikling i definition mv. af "forureneren betaler"-princippet kan håndteres og rummes i ABC-modellen. Miljø- og arbejdsmiljøforhold kan synliggøres i serviceområdedeklarationer og i affaldsårsberetningen. Forhold, som ikke kan opgøres direkte i beløb, oplyses der om i hele værdikæden efter de enkelte aktørers egen interesse deri. Udviklingen i affaldshierarkiet i volumen kan ses via affaldsårsberetningen pr. kommune. Ændringer i producentansvar kan rummes i modellen, idet det er aktiviteterne, der er kernen ved fordeling af omkostninger. Aktiviteter skabt grundet et særligt producentansvar kan allokeres og fordeles særskilt.	Ingen.

	Fordele	Ulemper
	Adgangen til grænseoverskridende brug af genbrugsstationer mellem kommuner kan medføre mindre transport af affald og deraf mindre miljøpåvirkninger fra transport samt skærpe interessen for brug af disse. Ud fra et miljømæssigt synspunkt må det være en fordel, at borgerne er så aktive som muligt til at sortere og selv bringe affald hen på egnede sorteringssteder som genbrugsstationer.	
Miljømæssige forhold (fortsat)	"Forureneren betaler"-princippet styrkes via anvendelse af fordelingsnøgler, der er i samspil med produktion af affald eller rådigheden for at producere dette.	
Juridiske forhold	Tolkningsmuligheder mindskes via vejledninger, koncepter for serviceområdedeklaration og affaldsårberetning mv. Antal af ordninger kan reduceres i relation til gebyrfastsættelsen og opkrævning. ABC-modellen opløser en del ordninger via fordelingsnøgler, mens andre samles via ens omkostningsstruktur. ABC-strukturen understøtter udviklingen om forenkling af antal af regulativer.	Tilpasning af lovgivning for at skabe samspil med løsningsforslagene må finde sted. Eventuelt nye regler for, hvem der må anvende hvilke genbrugsstationer.

Figur 8.1: Opsamlende oversigt over fordele og ulemper ved implementering af de i denne rapport foreslåede løsninger i relation til henholdsvis økonomiske, miljømæssige og juridiske forhold

Følgende teknikker indgik i projektgruppens overvejelser vedrørende implementering af forslag til løsninger: lovændringer, bekendtgørelser, vejledninger, standardbetalingsvedtægt og B/R-systemets videreudvikling.

En forudsætning for løsningsforslagenes virke er, at disse integreres i den kommunale organisation og i eksisterende rutiner og arbejdsgange. Det er projektgruppens vurdering, at et afgørende succeskriterium er etablering af et tæt samarbejde mellem henholdsvis det økonomiske og det tekniske fagområde i alle kommuner. Forslag til implementering tager udgangspunkt i de regelsæt, der gælder i dag for henholdsvis økonomiforvaltningen og affaldsområdet.

8.2 Gældende regulering

Efterfølgende er i kortfattet form oplistet gældende regler, som kan betragtes som relevant grundlag ved overvejelser om mulige instrumenter, der kunne peges på for indgang til implementering af løsningsforslagene.

8.2.1 Styrelsesloven

De generelle regler for forvaltningen af en kommunes økonomi inden for alle forvaltningsområder, herunder affaldsområdet, findes i ***Bekendtgørelse nr. 629 af 29/06/2001 af lov om kommunernes styrelse (Styrelsesloven), Kapitel V, Kommunens økonomiske forvaltning og kapitel VI, Tilsynsmyndighederne:***

Om budgetredegørelse

§ 39. Det endeligt vedtagne årsbudget og de flerårige budgetoverslag skal være tilgængelige for kommunens beboere.

Stk. 2. En kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene skal inden det kommende regnskabsårs begyndelse udsendes til kommunens beboere eller indrykkes i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens bestemmelse.

Om betaling for ydelser

§ 41 a. Beslutning om fastsættelse af betaling fra borgerne for ydelser fra kommunale forsyningsvirksomheder og for benyttelse af sociale institutioner og ordninger m.v. samt skolefritidsordninger skal træffes af kommunalbestyrelsen.

Om revision

§ 42. Enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Stk. 2. Revisionen skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Stk. 3. Det påhviler revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele de oplysninger, der er fornødne for revisionens virksomhed.

Stk. 5. Revisionen må ikke deltage i eller tage medansvar for beslutninger, hvorved revisionens stilling som uafhængig revision vil kunne bringes i fare.

Om årsregnskab

§ 45. Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsløb.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og - for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget - tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse.

Stk. 3. Det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere.

Om fastsættelse af regler

§ 42 stk. 6. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler for indretning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

§ 46. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.

Om kommunale fællesskaber

§ 60. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Aftaler, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, skal alene godkendes af indenrigsministeren.

8.2.2 B/R-systemet og økonomiforvaltning

De særlige regler for økonomiforvaltningen findes i ***Bekendtgørelse nr. 1037 af 16/12/1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.***

Om budgetperioden

§ 2. Der skal være balance mellem indtægter og udgifter på årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag.

Om revision

§ 4. Kommunalbestyrelsen antager en sagkyndig revision, jf. § 42 i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal give revisionen adgang til at foretage de undersøgelser m.v., denne finder nødvendige, og skal sørge for, at revisionen i øvrigt får de oplysninger og den bistand, som revisionen anser for påkrævet for udførelsen af hvervet.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler om revisionen i et revisionsregulativ.

§ 5. Revisionen afgiver en årsberetning om revisionen af årsregnskabet. Revisionen afgiver endvidere beretning i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt (delberetninger).

Vejledninger mv. i den gule mappe

Vejledning om omkostningskalkulation

Vejledning om indregning og måling af materielle og eventuelle immaterielle aktiver

Orienteringsskrivelse af 14. november 2002 om registrering af aktiver og omkostningsregistrering på forsyningsområdet

8.2.3 Affaldsområdet

Regler vedrørende kommunernes rettigheder og pligter på affaldsområdet er fastsat i **Bekendtgørelse nr. 753 af 25/08/2001 af lov om miljøbeskyttelse, (Miljøbeskyttelsesloven), Kapitel 6, Affald:**

Om fastsættelse af regler

§ 18. I regler fastsat i medfør af § 16 og 17 kan der fastsættes regler om kommunalbestyrelsens adgang til at opkræve gebyrer og til at vedtage forskrifter om de omtalte forhold.

§ 44. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om bortskaffelse af affald, herunder om anmeldelse, sortering, opbevaring, indsamling, transport, behandling og oparbejdning af affald. Reglerne kan endvidere omfatte særlige affaldstyper, affaldsmaterialer og affaldsprodukter.

Stk. 2. I regler udstedt i medfør af stk. 1 kan det bestemmes, at virksomheder, der sorterer, behandler eller oparbejder nærmere bestemte affaldstyper eller affaldsfraktioner, for egen regning skal etablere miljø- eller kvalitetsstyringssystem certificeret af en akkrediteret virksomhed.

Om pligter

§ 45. Kommunalbestyrelsen forestår bortskaffelsen af affald.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren fastsætter regler om kommunale affaldsordninger, herunder om

- 1) kommunalbestyrelsens pligt til at anvise bortskaffelsesmuligheder for affald
- 2) kommunalbestyrelsens pligt til at forestå indsamling og bortskaffelse af affald, herunder til genanvendelse af materialer og produkter
- 3) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at benytte anviste bortskaffelsesmuligheder eller affaldsordninger og
- 4) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at indgive anmeldelse af og afgive oplysninger om affald samt foretage undersøgelser af affald.

Om gebyrer

§ 48. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

- 1) planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, samt til sortering, indsamling af affald m.v. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse, jf. dog § 50 a
- 2) indsamling og registrering af oplysninger, jf. § 47, og

- 3) forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog § 50 a.

Stk. 2. Der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger m.v., som kommunalbestyrelsen har iværksat.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 og 2 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 4. Miljø- og energiministeren kan udarbejde standardbetalingsvedtægter.

Stk. 5. Gebyrer efter stk. 1 og 2 påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, og beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter. For beløbene er der udpantningsret.

Bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven om affald er suppleret af bestemmelser i **Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald (Affaldsbekendtgørelsen)**:

Om regulativer

§ 21. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et eller flere regulativer forskrifter om indsamlingsordningers omfang og tilrettelæggelse samt om anvisning af affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning.

§ 29. I regulativer kan fastsættes forskrifter om gebyrer for affaldshåndtering, jf. § 48 i lov om miljøbeskyttelse.

8.3 Løsningsforslagene

Projektgruppens forslag omfatter fire primære og syv understøttende løsninger for skabelse af gennemsigtighed og sammenlignelighed.

De primære løsningsforslag

1. Systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetsomkostninger (ABC-modellen)
2. Serviceområdedeklarationer
3. Affaldsårsberetning
4. Vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper

De understøttende løsningsforslag

5. Vejledning om de overordnede principper
6. Landsdækkende, vejledende kontoplan
7. Fælles landsdækkende terminologi for affaldshåndtering
8. Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste
9. Ledelsesinformationssystem
10. Ændret lovgivning
11. Præcisering af lovgivning

8.4 Påpegning af mulige, konkrete instrumenter

8.4.1 Styrelsesloven

De generelle bestemmelser i styrelsesloven vurderes at være dækkende for implementering af løsningsforslagene i såvel kommunerne som i de fælleskommunale selskaber, herunder deponerings- og forbrændingsanlæg. Det forudsættes, at fælleskommunale selskaber, der er godkendt i medfør af styrelseslovens § 60, er omfattet af lovens samlede bestemmelser som ”specialkommune”. Begrebet ”specialkommune” forekommer imidlertid ikke i lovgivningen. Det kan derfor overvejes at foretage en præcisering af, at fælleskommunale selskaber i sin helhed er omfattet af styrelsesloven eventuelt ved en tilpasning af § 1 i styrelsesloven om, at denne også omfatter fælleskommunale selskaber.

8.4.2 B/R-systemet og økonomiforvaltning

De autoriserede regler i budget- og regnskabsbekendtgørelsen med tilhørende vejledninger (B/R-systemet), der indgår i den såkaldte gule mappe, er gældende for alle kommuner. De principper og regnskabsmetoder, der findes i den gule mappe, er i samspil med de løsningsforslag, som er foreslået i denne rapport. Men det er ikke præciseret direkte, at den gule mappe skal anvendes på affaldsgebyrområdet. Der er endvidere ikke vejledning at hente via den gule mappe i, hvorledes affaldsgebyrer konkret skal fastsættes eller opkræves.

Det under Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte udvalg - Budget & Regnskabsudvalget - har verserende initiativer om budget og regnskabsaflægelse for kommuner (forår 2003). En mulighed kunne således være at inddrage dette udvalg i forbindelse med implementering af de konkrete værktøjer for så vidt angår de primære løsningsforslag. Der skal i givet fald i den forbindelse medtages overvejelser om, hvorvidt værktøjer for fastlæggelse og opkrævning af affaldsgebyrer er for specifikt et område til inddragelse under den gule mappes regelsæt og vejledninger. Detaljeringsgrad og detaljeringskrav er generelt mindre i B/R-systemet og i den gule mappe, end hvad der vil være behov for i forbindelse med implementering af gennemsigthed efter ABC-modellen.

Fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet udsendes der orienteringsskrivelser. Et samspil mellem instrumenter indført under Miljøministeriet for implementering af de primære løsningsforslag og den gule mappe kunne overvejes via eksempelvis udsendelse af særlige orienteringsskrivelser.

Det er projektgruppens opfattelse, at der er behov for at præcisere, at den gule mappe skal bringes i anvendelse på affaldsgebyrområdet. Denne præcisering kunne ske gennem en ændring af miljøbeskyttelsesloven eller via anvendelse af tiltag fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Subsidiært tiltag fra begge ministerier.

8.4.3 Affaldsområdet

Miljøbeskyttelsesloven

Reguleringen af affaldsområdet ligger i miljøbeskyttelseslovens regi og inden for Miljøministeriets ressortområde. Det er derfor nærliggende, at instrumen-

ter til etablering af gennemsigtighed i affaldsgebyrerne primært findes under anvendelse af ændringer/tilpasninger i dette regi.

Projektgruppens primære løsningsforslag er en videreudvikling af den økonomiske styring af affaldsområdet. Grundlaget herfor findes i styrelseslovens kap. V, Kommunens økonomiske forvaltning. Det kan derfor foreslås overvejet at gennemføre en ændring af miljøbeskyttelsesloven, der eksplicit bringer bestemmelserne i styrelsesloven om budget og regnskab, herunder budgetregørelse (§ 39 og § 41a), revision (§ 42) og årsberetning (§ 45) i anvendelse og i sammenhæng med de efterfølgende påpegede instrumenter.

Konkret på affaldsgebyrområdet må der sikres lovmæssigt grundlag for indførelse af de værktøjer, der sikrer offentlig indsigt i og mulighed for sammenligning af kommunale affaldsgebyrer. Der peges på en ændring af miljøbeskyttelseslovens § 48, der ville kunne danne grundlag for gennemførelse af de nødvendige ændringer af affaldsbekendtgørelsen og udsendelse af vejledninger samt sikre, at fastlæggelse og opkrævning af affaldsgebyrer sker efter ABC-modellens driftsøkonomiske principper.

Forslag til ændring af § 48 anbefales at indeholde en forpligtelse for kommunerne til at gebyrfinansiere alle kommunale aktiviteter på affaldsområdet.

Det skal bemærkes, at ABC-modellen er en omkostningsmodel. En eventuel udvikling, hvor der tillægges avance før fastlæggelse af en pris, ville således fortsat være efter et driftsøkonomisk princip, men uden pligt til at hvile i sig selv. I en eventuel udvikling med liberalisering af dele af værdikæden på affaldsområdet ville disse aktiviteter formodentlig ikke være omfattet af ”hvile i sig selv”-princippet. Derfor er ”hvile i sig selv”-perioden ikke direkte foreslået konkretiseret via § 48.

Miljøbeskyttelsesloven er en rammelov, der i det væsentlige indeholder be- myndigelse til ministeren til at udstede detailregler på området. En eventuel indførelse af detailregulering på affaldsgebyrområdet direkte i loven ville være et brud på traditionen i miljøbeskyttelsesloven.

Der findes i dag i miljøbeskyttelseslovens § 18 en hjemmel for ministeren til at udstede nærmere regler om kommunalbestyrelsens adgang til at opkræve gebyrer. Det er imidlertid tvivlsomt, hvorvidt denne bestemmelse hjemler adgang til at udstede nærmere regler om fastlæggelsen af affaldsgebyrer, uagtet at affald er nævnt i miljøbeskyttelseslovens § 16, til hvilken der henvises i § 18. Derfor må der peges på en ændring af § 48.

Som følge heraf peges der på følgende forhold til ændring/tilpasning af § 48 i miljøbeskyttelsesloven eller i regler udstedt i hjemmel heraf:

- Et krav om, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve gebyrer til dækning af udgifter til
 - Planlægning og administration af affaldshåndtering fra kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter
 - Kommunal affaldshåndtering, som omfatter følgende under kommunal drift; indsamling og transport til affaldsbehandlingssteder og affaldsbehandling, herunder genanvendelse, forbrænding og deponi samt omkostninger til mellemlagre

- En samspilspassus om, at fastsættelse og opkrævning af gebyrer foretages i overensstemmelse med bestemmelserne i styrelseslovens kapitel V, Kommunens økonomiske forvaltning og i overensstemmelse med de generelle budget- og regnskabsbestemmelser i B/R-systemets gule mappe, herunder eventuelt med påpegning af de særlige bestemmelser om driftsøkonomiske principper, aktivering af aktiver mv.
- En præcisering af, at affaldsgebyrer sker efter ”hvile i sig selv”-princippet efter nærmere regler fastsat af ministeren, herunder ”hvile i sig selv”-perioden
- En hjemmel, der bemyndiger ministeren til at udstede regler om kommunalbestyrelsens fastlæggelse, offentliggørelse, opkrævning af samt rapportering vedrørende affaldsgebyrer. De nærmere detailregler vedrørende serviceområdedeclarationer, affaldsårsberetning, anvendelsen af driftsøkonomiske principper efter ABC-metoden mv., udstedt med hjemmel heri, kunne herefter med fordel indarbejdes i affaldsbekendtgørelsen, hvilket synes mest nærliggende, eller i en selvstændig ny bekendtgørelse
- Præcisering af, at § 48 er gældende tillige for affaldsselskaber, energiselskaber mv., der har bindende aftale med en kommune om håndtering og/eller genanvendelse af affald eller om bortskaffelse af affald til forbrænding eller deponi samt mellemlagring
- Præcisering af, at gebyrer påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, hvor affaldet er produceret, og beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter
- Præcisering af, at for affald genereret under anlægs- og/eller nedbrydningsopgaver på offentlige ejendomme og på erhvervsejendomme kan gebyrer overdrages til ordregiver, dog med fortsat tinglyst adkomst på ejendommen

Det skal bemærkes, at de sidste to forslag til præciseringer skal ske under hentyngen til øvrig lovgivning og regulering.

Dog må det bemærkes, at ABC-modellen som metodegrundlag ikke er en faktuel udtømmende metodik, hvorfor der ved argumentation for fordelingsnøgler rummes mulighed for unddragelse eller fejlanvendelse heraf.

De påpegede ændringer/tilpasninger til § 48 bidrager ikke med hjemmel til anvendelse af kontrolforanstaltninger. Dette er ikke omfattet af projektet. Der henvises til afsnittet om projektets afgrænsninger.

Affaldsbekendtgørelsen

Affaldsbekendtgørelsen er ikke som miljøbeskyttelsesloven en rammelov, hvorfor projektgruppens oplæg til ændring af § 48 kan skabe åbning for detailregulering i denne bekendtgørelse for så vidt angår:

- Krav om anvendelse af en af Miljøstyrelsen fastsat ***systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetsomkostninger*** inden for serviceområderne (projektgruppens løsningsforslag 1 om ABC-metoden som illustreret i bilag A)
- Krav om udarbejdelse af ***deklarationer for serviceområder*** (projektgruppens løsningsforslag 2 og konkretiseret i bilag B)

- Krav om udarbejdelse af **affaldsårsberetning for kommunens serviceområder** (projektgruppens løsningsforslag 3 og konkretiseret i bilag C)
- Henstilling om anvendelse af en udarbejdet **landsdækkende kontoplan** (projektgruppens løsningsforslag 6)
- Henstilling om anvendelse af fælles **landsdækkende terminologi** i forbindelse med udarbejdelse af budgetredegørelser, årsberetninger, serviceområdedeclarationer, affaldsårsberetninger mv. (projektgruppens løsningsforslag 7). En ensartet landsdækkende terminologi kunne eventuelt med fordel tage udgangspunkt i affaldsbekendtgørelsens definitioner i § 3, der blev udbygget og præciseret efter anbefalingerne i denne projektrapport. Landsdækkende terminologi bør ske i samspil med den terminologi, som anvendes under B/R-systemet og i den gule mappe

Endvidere kunne det overvejes at indføre serviceområde som begreb i affaldsbekendtgørelsen.

8.4.4 Vejledningsmaterialer

Vejledning om **god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper** er en indsichtsvejledning (projektgruppens løsningsforslag 4 og angivet som forslag i bilag D i en helhed som et konkret oplæg). Under Budget- og regnskabsudvalget forventes der igangsat initiativer, der udspringer fra den såkaldte Jens Peter Christensen betænkning (betænkning afgivet af det af indenrigs- og sundhedsministeren i maj 2003 nedsatte ekspertudvalg under ledelse af dr. Jur. Jens Peter Christensen) om blandt andet indføring af regler for god bogføringsskik. Det må antages, at disse regler ikke specifikt vil omfatte affaldsgebyrområdet. Men det kan tilskyndes, at løsningsforslag 4 sker under iagttagelse af dette tiltag under B/R-systemet, og at forslag 4 vurderes indarbejdet direkte som en del af B/R-systemets gule mappe og dermed får status som de øvrige vejledninger i den gule mappe. Dette forslag skal ses i sammenhæng med oplæg til ændring af § 48 i miljøbeskyttelsesloven i relation til samspil med styrelseslovens regler om økonomisk forvaltning og særligt om B/R-systemets overordnede driftsøkonomiske regelsæt.

Vejledning om de **overordnede principper** (projektgruppens løsningsforslag 5) omfatter ikke specifikt regnskabstekniske forhold, men mere forhold, der er relateret til Miljøministeriets ressortområde. Derfor kan det overvejes at implementere vejledning om de overordnede principper som baggrundsmaterialer i forbindelse med den foreslåede ændring af § 48 i miljøbeskyttelsesloven.

Vedrørende **den landsdækkende kontoplan** (projektgruppens løsningsforslag 6) kunne det overvejes enten at implementere denne som et supplement til den gule mappe under B/R-systemet eller som en detailregulering til den foreslåede ændring af § 48 alternativt via en aftale med KL og øvrige interessenter på affaldsgebyrområdet om implementering af ensartet kontoplan på affaldsgebyrområdet.

Miljø- og arbejdsmiljøchecklisten tjener som inspiration til benyttelsen i forbindelse med information om kommunens indsats på miljø- og arbejdsmiljøområdet (projektgruppens løsningsforslag 8). Forslag 8 vurderes mest hensigts-

mæssigt at implementere via tiltag, som anført under ovennævnte løsningsforslag 6.

Vedrørende **ledelsesinformationssystemer** (projektgruppens løsningsforslag 9) kunne det overvejes at skærpe hensyn til miljøet ved at ændre miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 2, til at udstrække pligten til at indføre miljø- og kvalitetsstyringssystemer til al slags affald og ikke kun nærmere bestemte affaldstyper eller affaldsfraktioner. Det skal imidlertid påpeges, at krav om etablering af miljø- eller kvalitetsstyringssystem fortsat alene bør opretholdes som en mulighed for ministeren og ikke må blive et generelt krav for alle virksomheder, der sorterer, behandler eller oparbejder affald, idet dette vil få u hensigtsmæssige konsekvenser i visse tilfælde, hvor der er tale om meget små virksomheder, for hvem et sådant krav til være uforholdsmæssigt omkostnings- og ressourcekrævende. Med inspiration fra standarder om miljøledelse og arbejdsmiljøledelse samt kvalitetsstyring ville det være en mulighed at udarbejde en særlig standard for ledelsesinformationssystem på affaldsområdet til brug af alle aktører i værdikæden. Formålet dermed ville være sekundært i forhold til affaldsgebyrets gennemsigtighed, men kunne understøtte en harmoniseret struktur for arbejder med forbedringer, hvis effekt i videst mulig omfang kom den til gode, som bidrog til skabelse af reduceret forurening.

Vedrørende **kompetencefordelingen mellem affaldsselskaber og kommuner** kunne der overvejes en ændring af lovgivningen, hvorefter der blev fastlagt rammer for eventuel kompetenceafgivelse fra kommunerne til affaldsselskaber (projektgruppens løsningsforslag 10).

8.4.5 Standardbetalingsvedtægt

Projektgruppens forslag til instrumenter til implementering af løsningsforslagene omfatter ikke udarbejdelse af en standardbetalingsvedtægt, sådan som det kendes fra spildevandsområdet. Efter projektgruppens opfattelse kan standardbetalingsvedtægter eventuelt indgå i et fremtidigt projekt vedrørende forenkling af affaldsregulativer.

8.5 Medier

Der er i projektet ikke taget stilling til hvilke medier, som ville være egnede til anvendelse ved offentliggørelse af serviceområdedeklarationer og affaldsårsberetning. Men som et instrument ud over de traditionelle, trykte rapporteringer og informationer givet på kommunens hjemmesider kan der som et afledt eller supplerende element i skabelse af gennemsigtighed for kommunens borgere og øvrige interessenter peges på digital forvaltning. I udvalgsregi er der verserende arbejder med digital forvaltning af kommunale opgaver. Formålet dermed er at vurdere og fastlægge principper for adgang til offentlige data, herunder de tekniske, organisatoriske og finansielle barrierer for udbredelse af adgang til offentlige grunddata. På affaldsgebyrområdet ville det kunne overvejes, hvorledes grunddata på affaldsområdet kunne sikres øget gennemsigtighed via digital forvaltning i takt med udbredelse af digital forvaltning i Danmark.

8.6 Samarbejder

Kommuner er omfattet af det almindelige legalitetsprincip, hvorefter deres varetagelse af en opgave som udgangspunkt er betinget af, at der er hjemmel i lov hertil, og at den pågældende opgavevaretagelse ikke strider mod lov. En opgave, der er pålagt en kommune ved lov, kan således ikke - uanset kommunes selvstyre - opgives eller ændres af en kommunalbestyrelse. På nogle områder er rammerne for opgavevaretagelse ganske vide, idet lovgivningsmagten ikke har fundet anledning til at begrænse kommunernes frihed til at beslutte, hvorledes de vil udføre opgaven, ud over hvad der følger af almindelige retslige grundsætninger. Ved regeludstedelse på affaldsgebyrområdet har opmærksomheden fra projektgruppens side været rettet mod det forhold, at regler om, hvordan kommunerne skal udføre de opgaver, der skal til for at skabe gennemsigthed, kunne indskrænke kommunernes frihed til at beslutte, hvorledes dette skulle udføres. I de påpegede instrumenter er der som følge heraf lagt vægt på, at regulering fra lovgivningsmagten har fokus på, hvordan kommunerne skal synliggøre affaldsgebyrer via serviceområdedeklarationer og affaldsårsberetninger og berette om anvendte principper for opgørelsesmetoder mv. Disse principper mv. er allerede i deres substans en del af det aftalegrundlag, som er indgået mellem kommunerne og Indenrigs- og sundhedsministeriet via den gule mappe. Den gule mappe har bekendtgørelsesstatus. Den kommunale frihed til at bestemme, hvorledes synlighedsopgaven konkret udføres, har projektgruppen søgt at imødekomme, idet den anbefalede ABC-model er en metodik, der rummer frihed i selve opgaveløsningen og den måde, hvorpå den enkelte kommune vil tilrettelægge affaldsgebyropgaven.

For så vidt angår udarbejdelse af landsdækkende, vejledende kontoplan og eventuelt også fælles landsdækkende terminologi for affaldshåndtering kan der peges på nedsættelse af et samarbejdsforum med deltagelse af både kommuner og øvrige interessenter på affaldsområdet med det kommissorium at udarbejde konkrete kontoplaner.

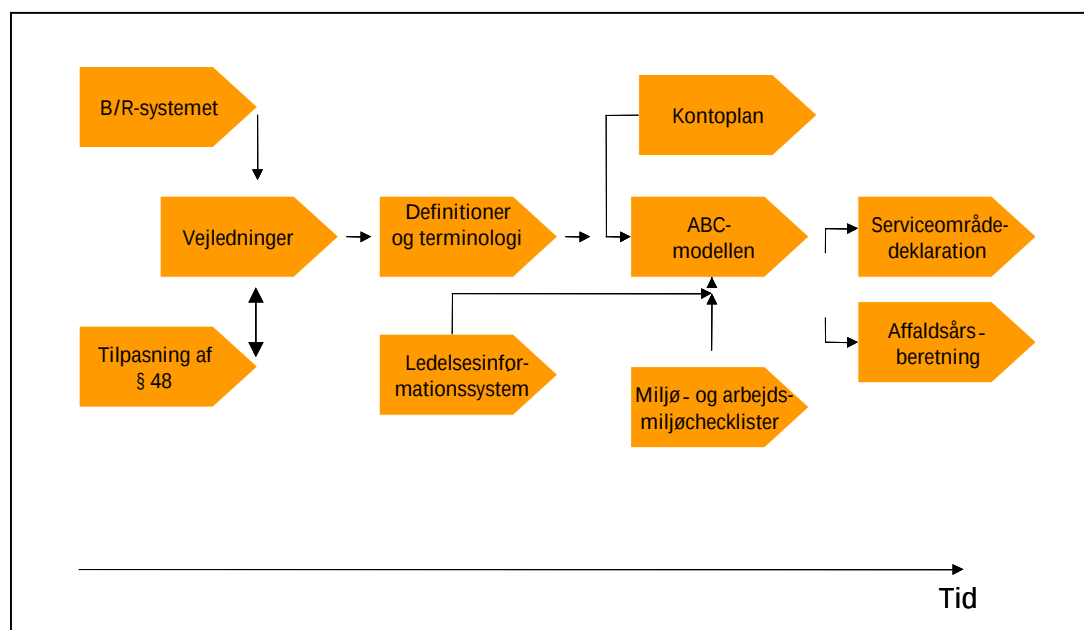
I henhold til styrelseslovens § 42, stk. 6, fastsætter kommunalbestyrelsen de nærmere regler for indretningen af kommunens regnskabsvæsen i regulativer. De forretningsgange, procedurer og registreringer, der må indrettes dels under økonomiudvalget og dels under forsyningsområdet, ville således kunne ske i et regulativ om affaldsområdets regnskabsførelse på gebyrområdet. Dette regulativ må foreslås udarbejdet i iagttagelse af et tværkommunalt koncept for at sikre rammerne for sammenligning kommunerne imellem.

Vedrørende det specifikke forslag om skattemæssig behandling af affald fra affaldsproducenter med blandet bolig og erhverv analogt med fri telefon mv. er instrumentet dertil regulering under skatteministeren.

9 Skøn over udgifter

Vurdering af omkostninger og fordele ved projektgruppens løsningsforslag vil være afhængig af en lang række forhold, herunder det tidsmæssige perspektiv og fordeling af opgaverne mellem stat, kommuner og øvrige interessenter.

Nedenstående figur viser det tidsmæssige afhængighedsforhold mellem de enkelte løsningsforslag.



Figur 9.1: Den tidsmæssige sammenhæng mellem de enkelte løsningsforslag

I forbindelse med vurdering af fordele og ulemper vedrørende implementering af løsningsforslag for at skabe større gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer vil omkostningerne og fordelene således være relateret til fire stadier i forbindelse med operationalisering af løsningsforslagene:

1. Aktualisering af grundlag
2. Implementering af værktøjerne i kommunerne
3. Idriftsættelse i kommunerne
4. Løbende drift

Den første fase vil primært omfatte aktiviteter, der hovedsageligt foregår på statsligt niveau, i samarbejdsudvalg og/eller projektgrupper med deltagelse af forskellige interessegrupper og faglige eksperter. Omkostninger relateret til dette arbejde er ikke omfattet af projektgruppens vurdering, idet dette vil være afhængigt af valgt tidshorisont og intensitet i lovændringer.

Nedenstående skema illustrerer anslået arbejdsbyrde målt i mandeuger for en gennemsnitlig kommune i forbindelse med implementering, idriftsættelse og løbende drift af de fire primære - og de understøttende løsningsforslag. Arbejdsbyrden vil dog variere meget fra kommune til kommune afhængigt af dels den eksisterende viden om og erfaring med omkostningsfordeling og dels hvilken støtte til dataopsamling, der ligger i de eksisterende systemer.

	Aktualisering	Implementering	Idriftsættelse	Løbende drift
B/R-systemet				
ABC-modellen		2-8 uger	2-6 uger	2-4 uger
Serviceområdedeklaration		1-3 uger	2-6 uger	2-4 uger
Affaldsårsberetningen		3-5 uger	2-6 uger	2-4 uger
Vejledninger og grundlæggende regnskabspraksis		6-8 uger		
§ 48 og øvrig tilpasning af affaldsbek.				
Kontoplan				
Øvrig lovgivning				
Ledelsesinformationssystem				
Miljø- og arbejdsmiljøchecklister				
Definitioner og terminologi				

Figur 9.2: Forventet ressourceforbrug

For de primære løsningsforslag forventer projektgruppen, at der ligger en investering på ca. 12 - 24 mandeuger i relation til implementering. Herudover anslås, at idriftsættelse og løbende drift kræver et ressourceforbrug på henholdsvis 6 - 18 uger som investering og 6 - 12 uger pr. år i løbende drift for den samlede indsats fra Teknisk Forvaltning, økonomi/regnskabs- og kommunikations- samt IT-funktionerne i kommunen.

Herudover kommer omkostninger til implementering af ny kontoplan samt definitioner og begreber. Idriftsættelse samt løbende driftsmæssig ajourføring heraf kan indeholdes i det opgjorte tidsforbrug under de primære løsningsforslag. Implementering af kontoplan andrager ca. 2 - 8 uger, såfremt den systemmæssige understøttelse er til stede.

De øvrige understøttende løsningsforslag vedrørende ledelsesinformationssystem og checklister er alene instrumenter, som den enkelte kommune tilskyndes at anvende.

I aktualiseringsfasen vil Miljøstyrelsen i samarbejde med Indenrigs- og Sundhedsministeriet spille den afgørende rolle. Derefter bliver ansvaret overgivet til den enkelte kommune, der skal varetage implementering, idriftsættelse og løbende drift. Direktøren for Teknisk Forvaltning bør være den overordnede ansvarlige for operationalisering af løsningsforslag i den enkelte kommune.

Det foreslås fra projektgruppens side, at der i et begrænset antal kommuner igangsættes pilotprojekter parallelt med aktiviteterne under aktualisering.

Ovenstående skøn over udgifter forudsætter, at følgende forhold er til stede i kommunen:

- tæt tværfagligt samarbejde mellem Teknisk Forvaltning og økonomifunktionen mv.
- velvilje og engagement fra ledelsen
- system til supplerende dataregistrering
- overskud til formidling og kommunikation
- fortrolighed med ABC-modellen er til stede

For så vidt angår fordele, kan disse ikke kvantificeres, men de kvalitative forhold er i sig selv det samlede formål med skabelse af gennemsigtighed. Der henvises til afsnit 8 og opstillingen af fordele og ulemper.

Opsamlende kan det anføres, at der ikke i skønnet over udgifterne er medtaget:

- de effektivitetsgevinster, som potentielt og sædvanligvis, opstår i en organisation når ABC-modellen anvendes og synliggør ressourceforbrug pr. aktivitet mv.
- de kontrolopgaver, som kan blive aktuelle i forbindelse med kvalitetscheck af data
- de adfærdsmæssige barrierer/synergier som kan opstå, når tværfaglige funktioner skal samarbejde internt
- de kursusomkostninger, som kan blive nødvendige for indføring og konkret anvendelse af ABC-modellen som værktøj
- det ressourceforbrug, som skal anvendes til assistance med udvikling af fælles kontoplan og fastlæggelse af definitioner og begreber og gennemførelse af pilotprojekter for udvalgte kommuner
- det ressourceforbrug, der skal anvendes til implementering af ny kontoplan
- den investering eller det ressourceforbrug, der skal til for at rekvirere et system til supplerende dataregistrering. En investering, der kan spænde fra opsætning af flere strukturtyper i den anvendte kontoplan til udarbejdelse af regneark og til konkrete softwarekøb. Ved eventuel gennemførelse af pilotprojekter kan det foreslås, at investering/resourceforbrug på systemsiden konkret inddrages
- de fremtidige ressourcebesparelser ved indførelse af producentansvar og dermed behov for registreringsforandringer, som forenkles, når ABC-modellen anvendes
- værdien af de beslutningsmæssige aspekter når gebyrfastsættelsen kan ske på grundlag rigtige og sammenlignelige forudsætninger

Litteraturliste

Love:

Miljøbeskyttelsesloven af 1991

Bekendtgørelser:

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse / LBK nr. 629 af 29. juni 2001

Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, nr. 753 af 25. august 2001

Bekendtgørelse om affald, nr. 619 af 27. juni 2000

Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., nr. 1037 af 16. december 1999

Bekendtgørelse om servicestrategi og opfølgningsredegørelse, nr. 881 af 24. oktober 2002

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse, nr. 629 af 29. juni 2001

Øvrig litteratur:

Bemærkninger til lovforslag om ændring af § 62 i LBK nr. 629 af 29. juni 2001

Betænkning nr. 1369 om ”Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner”

Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner - Den gule mappe, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Den kommunale interesse, Heide-Jørgensen

Det fremtidige budget og regnskabssystem for kommunerne og amtskommuner af Budget - og regnskabsudvalget; Indenrigs- og Sundhedsministeriet af januar 1999

Det kommunale budget, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2001

Det kommunale regnskab, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2001

Effektivitet og kvalitet i den offentlige affaldsbehandling, Reno-Sam

Fagligt notat om virksomhedens ledelsesregnskab, FSR af september 1998

Forundersøgelse af forudsætninger for konsekvenser af en liberaliseret affalds-
sektor, Miljøprojekt nr. 709, Miljøstyrelsen 2002

Gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer, Miljøprojekt nr. 717, Miljøsty-
relsen 2002

Hvile-i-sig-selv princippet - en miljø- og konkurrenceretlig analyse af affalds-
og elforsyningsområdet, Egelund Olsen

Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale
forhold

Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om regeludstedelse i forhold til
kommuner

Indsigt i den kommunale administration for kommunalbestyrelsen, revisionen,
kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Betænkning nr.
1425, december 2002

Internationale erfaringer med liberalisering af affaldsområdet - **et litteraturstu-
die**, ISWA 2001

Kommunal benchmarking - Erhvervs- og selskabsstyrelsens benchmarking-
undersøgelse af den kommunale administration af erhvervsaffaldsområdet,
September 2001

Lærebog i Miljøret, Revsbech

Metode til gebyrfastsættelse for erhvervslivets benyttelse af genbrugsstationer-
ne, Kavo november 2002

Miljøabonnement Marts 2003 punkt 33: Nye regler for elektronisk affald

Miljøretten bind I, Basse

Miljøretten bind III, Basse

Miljøsk No 31 April 2003 NOAH - Friends of the Earth Denmark

Notat: Aktuelle udfordringer og problemer på affaldsområdet, Miljøstyrelsen
september 2002

Notat om gebyrer på affaldsområdet, Miljøstyrelsen 2002

Notat: Sammenligning af regnskaber efter årsregnskabsloven og kommuner-
nes regnskaber, Kommune og Amts Revision Danmark

Orientering om regler for registrering af aktiver og omkostningsregistrering på
forsyningsområderne, 1. økonomiske kontor 14. november 2002

Orientering om ændringer i Budget- og regnskabssystem for kommuner og
amtskommuner – nyt kapitel 9 om omkostningskalkulationer, Indenrigs- og
Sundhedsministeriet 4. april 2003

Orientering om ændringer i budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, 1. økonomiske kontor 20. december 2002

Orienteringsskrivelse om registrering af fysiske aktiviteter i en kommunal statusopgørelse, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 26. juni 2001

Regulativ for erhvervsaffald i Københavns Kommune

Råd & Vink om gebyrfastsættelse på affaldsområdet, 1999

Tilfredse virksomheder - gode råd og vink til den kommunale håndtering af erhvervsaffald, September 2001

Vejledning fra Miljøstyrelsen om Betalingsregler for spildevand, nr. 12 1998

Vejledning om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald, nr. 60309 af 1. oktober 1994

Årsrapport fra affaldsselskab - Principper for god regnskabsskik på affaldsområdet, Kommunernes Revision februar 2003

Årsrapporten - kommentarer til årsregnskabsloven, bind 1 og 2, Olaf Hasselager m.fl., 2001

ABC-modellen

ABC-modellen er vedlagt i det særskilte regneark betegnet aktivitetsoversigt.

Forklaringstekst

På højresiderne findes den standardiserede model for serviceområdedeclarationer. Modellen er en minimumsrammemodel. Som minimum skal en serviceområdedeclaration indeholde de obligatoriske afsnit og informationer, som angivet i gebyrdelen, og den angivne rækkefølge for afsnit, der fremgår af den tilhørende forklaringstekst på disse venstre sider. Supplerende eller uddybende informationer kan medtages.

En serviceområdedeclaration indeholder følgende afsnit:

1. Serviceområdets navn og formål
2. Mål
 - a. Generelle mål
 - b. Kvalitetsmål
 - c. Miljø- og arbejdsmiljømål
3. Affaldsproducenter
 - a. Serviceområdets affaldsproducenter
 - b. Regler for benyttelse af serviceområdet
 - c. Forventninger til affaldsproducenterne
4. Servicing
5. Orientering
 - a. Samarbejder
 - b. Tømningstider/åbningstider
6. Gebyrdelen
 - a. Gebyroverblik
 - b. Anvendt budgetteringspraksis
7. Yderligere information

Serviceområdedeclarationerne omhandler alle de aktiviteter, som falder inden for det enkelte serviceområde, og som indgår i de gebyrer, som kommunen opkræver som affaldsgebyrer, og i de gebyrdele, som opkræves for særskilte affaldsydelser.

Et serviceområde omfatter en eller flere affaldsordninger for én type affaldsproducent. Serviceområdets navn skal være dækkende og let forståeligt for en ikke-fagkyndig borger inden for affaldsområdet.

De obligatoriske serviceområder er dagrenovation, pap og papir, glas, farligt affald, storskrald, elektronik fra private husstande og erhvervsaffald pr. producenttype.

Herudover omfatter opdelingen de frivillige/tilbudsserviceområder fra kommunen som haveaffald etc.

Serviceområdedeclarationer udarbejdes i forbindelse med kommunens årlige budgetlægning og omhandler en beskrivende del og en gebyrdel.

Rammemodel for serviceområde-deklaration

1. Serviceområdets navn og formål

Serviceområdet [xx] har til formål at orientere borgere, institutioner, virksomheder og andre interesserede om, hvilke ydelser kommunen leverer inden for affaldsordningen(erne) [yy, zz] og om kommunens forventninger til affaldsproducenterne vedrørende disse ordninger.

I serviceområdedeklarationen informeres om mål, indsatser og regler for den (de) affaldsordning(er), der tilsammen udgør dette serviceområde. Endvidere informeres om obligatoriske ydelser, der leveres til alle, der er omfattet af serviceområdet, og om eventuelle frivillige ydelser, den enkelte borger, institution eller virksomhed kan vælge at benytte sig af.

I gebyrdelen oplyses om gebyrerne og om grundlaget for beregning heraf.

Eksempler på generelle mål

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Dagrenovationsordningen er en obligatorisk ordning, der skal sikre, at håndtering, transport og bortskaffelse af husholdningsaffald fra virksomheder og private husstande sker på en miljø- og arbejdsmiljømæssig forsvarlig måde.

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Genbrugsstationen er et tilbud til kommunens borgere om aflevering af alle former for mindre mængder sorteret affald her og nu - dog undtaget dagrenovation.

Nærgenbrugsstationen indgår som en del af [NN] kommunes servicetilbud på renovationsområdet.

2. Mål

a. Generelle mål

Mål for serviceområdet kan beskrives på baggrund af den gældende affaldsplan. Planer for fremtidige udbud kan indgå heri.

Som minimum oplyses om, hvor information om affaldsplanen kan rekvireres.

Eksempler på kvalitetsmål

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Byrådets mål for kvaliteten i dagrenovationsordningen er:

- ✓ At afhentning af dagrenovation sker i overensstemmelse med den afhentningsplan, byrådet har offentliggjort
- ✓ At gener i forbindelse med afhentningen begrænses mest muligt
- ✓ At arbejdsmiljøregler overholdes, og at helbreds- og sundhedsskader undgås

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Byrådets mål for kvaliteten i genbrugsstationen er:

- ✓ At fremme genanvendelsen af affald for forbedring af miljøet samt sikre, at affald, der ikke genanvendes, bortskaffes til forbrænding under optimal ressourceudnyttelse eller til deponi på miljøgodkendte lossepladser
- ✓ At der hele tiden sker en løbende optimering af drifts- og arbejdsmiljømæssige forhold på genbrugsstationen
- ✓ At affaldet sorteres i flere affaldstyper med henblik på optimal genanvendelse
- ✓ At nedsætte andelen af affald, der går til deponi
- ✓ At der ydes/leveres en god service og kvalitet

b. Kvalitetsmål

Mål for kvaliteten i de pågældende affaldsordning(er), som indgår i serviceområdet, kan beskrives, herunder aktiviteter og indsatser fastlagt i forbindelse med budgetlægningen og fastsættelse af gebyrer.

Som minimum oplyses om, hvor information om affaldsplanen og dens kvalitetsmål kan rekvireres.

Eksempler på miljø- og arbejdsmiljømål

Eksempel:

Byrådets mål for miljøindsatsen i alle led er:

- ✓ At miljøregler overholdes
- ✓ At kontrollerbare udslip af forurenende stoffer begrænses mest muligt
- ✓ At konkrete mål for miljøindsatsen, der er fastlagt i forbindelse med årsbudgettet, opfyldes
- ✓ At utilsigtede udslip undgås i muligt omfang
- ✓ At der vedligeholdes en beredskabsplan til effektiv sikring af, at skadevirkninger som følge af utilsigtede udslip begrænses mest muligt

Eksempel:

Byrådets mål for indsatsen på arbejdsmiljøområdet i alle led er:

- ✓ At arbejdsmiljøregler overholdes
- ✓ At der på baggrund af arbejdspladsundersøgelser vedligeholdes en arbejdsmiljøplan til effektiv sikring af, at arbejdsmiljøet fortsat forbedres
- ✓ At arbejdet tilrettelægges og gennemføres under størst mulig hensyntagen til medarbejdernes helbred og sundhed
- ✓ At konkrete mål for arbejdsmiljøindsatsen, der er fastlagt i arbejdsmiljøplanen og i forbindelse med årsbudgettet, opfyldes
- ✓ At ulykker med helbredsmæssige skader undgås

Der henvises som yderligere inspiration til miljø- og arbejdsmiljøchecklisten udgivet af [xxx].

c. Miljø- og arbejdsmiljømål

Kommunens mål for miljø- og arbejdsmiljøindsatsen kan være fastlagt i Kommuneplan, Affaldsplan, Miljøplan, Arbejdsmiljøplan eller andet.

Som minimum omtales den del af miljø- og/eller arbejdsmiljøindsatsen, som er omkostningskrævende for den/de pågældende affaldsordninger i dette serviceområde. Heri er indbefattet særlige miljø- og arbejdsmiljøkrav til transportører og behandlere.

Eksempler på affaldsproducenternes identifikation

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Ordningen skal benyttes af private husstande, institutioner og virksomheder med ansat personale.

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Genbrugsstationen kan benyttes af private husstande.

Virksomheder kan benytte genbrugsstationen, såfremt det sker i forbindelse med udførelse af opgaver for en privat husstand, der er berettiget til at benytte denne. Se nærmere under ”Regler for benyttelse”.

3. Affaldsproducenter

a. Serviceområdets affaldsproducenter

Oplysninger om hvilke producentgrupper, der skal henholdsvis kan benytte affaldsordningerne i serviceområdet, oplyses som pligtig information.

Eksempler på regler for benyttelse af serviceområdet

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Renovationsbeholderen må kun anvendes til følgende affaldstyper:

- ✓ Fedt, kød og pålæg (indpakket)
- ✓ Brødrester
- ✓ Sod og aske (indpakket)
- ✓ Bleer (indpakket)
- ✓ Juice- og mælkekartoner
- ✓ Forurenet papir, pap og plast
- ✓ Flamingo og andet småt brændbart

Skarpe genstande skal indpakkes

Ved placering af affaldsbeholderen skal følgende forhold være opfyldt:

- ✓ Der må ikke være mere end 25 meter fra vejen til renovationsbeholderen
- ✓ Adgangsvejen skal have kørefast underlag
- ✓ Adgangsvejen skal mindst være 0,9 meter bred og have en frihøjde på 2,2 meter
- ✓ Døre og låger skal kunne holdes fast i åben stilling
- ✓ Sne og is skal være ryddet
- ✓ Der skal være sørget for god belysning
- ✓ Der må ikke være trapper og trin. Der kan dog ofte laves ramper som løsning af problemet (kontakt os for at få at vide, hvordan rampen skal laves)

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

- ✓ Genbrugsstationen må kun benyttes af biler med en totalvægt på max. 3.500 kg inkl. trailer
- ✓ Legitimation i form af sygesikringsbevis eller rekvisition fra en privat husstand forevises på anmodning fra genbrugsstationens personale

Virksomheder og institutioner må ikke benytte genbrugsstationen, men henvises til at benytte transportører og behandlingsanlæg, der er omfattet af kommunens anvisningsordninger.

b. Regler for benyttelse af serviceområdet

Reglerne for benyttelse af serviceområdet skal som minimum omfatte bestemmelserne i regulativ for den (de) pågældende affaldsordning(er).

For henteordninger kan reglerne eksempelvis omfatte hvilke affaldstyper, der er omfattet af ordningen, og om placering af beholdere, adgangsveje, belysning mv. Herudover kan suppleres med vejledning og retningslinjer til fremme af forståelse af reglerne.

For bringeordninger kan reglerne omfatte bestemmelser om dokumentation for benyttelsesret og om eventuelle begrænsninger i denne.

Eksempler på forventninger til affaldsproducenterne

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

- ✓ at du opfylder kravene til adgangsvejen til renovationsbeholderen
- ✓ at du overholder bestemmelserne om, hvad du må bruge renovationsbeholderen til
- ✓ at du har forståelse for, at tømning af renovationsbeholderen kan medføre begrænsede gener, herunder i forbindelse med tømningstidspunktet

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

- ✓ at du sorterer affaldet og afleverer det i de respektive containere for den enkelte affaldstype. Sorteringsvejledning fremgår af skiltning på stationen, ved de enkelte containere og af folder for stationen
- ✓ at du retter henvendelse til personalet, hvis du er i tvivl om sorteringen, eller hvilken container du skal aflevere affaldet i
- ✓ at du selv aflæsser affaldet og kommer det i containerne (selvbetjening)
- ✓ at du ved spild i forbindelse med aflæsningen sørger for at feje/samle spildet op
- ✓ at du eventuelt kun frasorterer og tager ting med hjem til eget brug
- ✓ at du ikke fjerner farligt affald, EE-affald m.m. fra genbrugsstationen

c. Forventninger til affaldsproducenterne

Her kan efter kommunens tradition for kommunikation med borgerne redegøres for forventningerne til affaldsproducenterne.

Afsnittet vil bl.a. være en vejledning i god adfærd og hensyntagen til andre interessenter.

Afsnittet er obligatorisk for så vidt angår de forventninger, der stilles fra kommunens side, og som ved undladelse heraf medfører opkrævning af særgebyr hos affaldsproducenterne.

Eksempler på servicering

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

- ✓ at sikre tømning af renovationsbeholderen til forud offentliggjort tid, medmindre særlige forhold hindrer dette, eksempelvis vejrlig, strejker og lockout
- ✓ levering af ekstra sække og/eller ekstra afhentning efter dit behov og mod særskilt betaling
- ✓ at foretage tømning af renovationsbeholderen mod ekstrabetaling, såfremt placeringen af beholderen ikke opfylder reglerne herfor
- ✓ at afklare forholdet hurtigst muligt, såfremt din renovationsbeholder ikke er tømt til fastlagt tid

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

- ✓ at modtage alle former for sorteret affald, bortset fra dagrenovation
- ✓ at afhente hårde hvidevarer fra private husstande gratis, men efter aftale
- ✓ at vejlede dig med sortering af affaldet
- ✓ at anvise i hvilke containere affaldet skal afleveres
- ✓ at udlevere gratis kompost i perioder samt gratis flis

4. Servicering

I dette afsnit redegøres for kvalitets- og serviceniveau i de ydelser, der leveres af kommunen.

Afsnittet skal som minimum beskrive de pligter, kommunen har påtaget sig, og som der betales for via de i gebyrdelen anførte gebyrer. Herudover redegøres for særlige ydelser og tilbud til affaldsproducenterne, som der ligeledes, men særskilt, oplyses priser for under gebyrdelen.

Eksempler på samarbejder

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Kommunen har indgået aftale med [YY Kraftvarme A/S], hvor affaldet forbrændes under produktion af el og varme.

Kraftvarmeværkets takster er indregnet i gebyret for dagrenovation.

Der er indgået kontrakt med [MM Vognmandsforretning A/S] om indsamling og transport af affaldet til kraftvarmeværket.

Kontrakten med transportøren udløber i 2006, hvor opgaven vil blive udbudt i ny licitation.

Eventuelle bemærkninger til indsamling af affald og forslag til ændringer kan indsendes til forvaltningen.

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Kommunen har indgået aftale med [YY Kraftvarme A/S] om modtagelse af forbrændingseget affald, der forbrændes under produktion af el og varme.

Affald til deponi afleveres til [Affaldsselskabet ZZ I/S].

Genbrugelige materialer afhentes i henhold til særlige aftaler af diverse genbrugsvirksomheder.

Liste over indgåede aftaler om bortkørsel af affald til genbrug, forbrænding eller deponi fremgår af opslag på genbrugsstationen. Aftalernes løbetid fremgår af listen.

5. Orientering

a. Samarbejder

Som minimum informeres om aftaler af længere varighed med affaldsselskaber og energiselskaber om behandling af affaldet til genbrug, forbrænding eller deponi.

Der kan suppleres med information om transportører, om løbetiden af de enkelte transportøraftaler og om tidspunktet for eventuelt udbud.

Der kan endvidere meddeles anvisning på, hvorledes affaldsproducenterne kan medvirke til kvalitetssikring af transportørydelse mv.

Eksempler på tømningstider/åbningstider

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Tømning af renovationsbeholderen vil finde sted mellem kl. 06.00 og 14.00 på faste ugedage i henhold til den offentliggjorte tømningsplan.

Tømningsdage i forbindelse med helligdage mv. offentliggøres umiddelbart forud for disse.

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Genbrugsstationens åbningstider er

Mandag :	12:00 - 17:00
Tirsdag :	12:00 - 17:00
Onsdag :	12:00 - 17:00
Torsdag :	12:00 - 17:00
Fredag :	12:00 - 17:00
Lørdag :	09:00 - 18:00
Søndag :	09:00 - 16:00

Der er altid lukket grundlovsdag 5. juni, juleaftensdag og nytårsaftensdag.

b. Tømningstider/åbningstider

Der skal som minimum oplyses om tømningstider henholdsvis åbningstider i normalsituationen og i forbindelse med helligdage og særlige fridage.

Gebyrdelen

Gebyrdelen skal give information til de typer af affaldsproducenter, som skal eller kan anvende de ordninger, der ligger i det pågældende serviceområde. Informationen skal som minimum omfatte de omkostningstyper, der fremgår af gebyroverblikket. I gebyroverblikket opdeles de samlede håndteringsaktiviteter ifølge affaldsbekendtgørelsen i direkte håndtering, (indsamling og transport) og i selve behandlingsaktiviteterne.

Gebyroverblik

Gebyrdelens gebyroverblik kan være mere detaljeret. Idet gebyrerne fastlægges årligt, udstedes gebyrdelen ligeledes årligt. De øvrige dele af serviceområdedeklarationen kan have en flerårig opdateringsfrekvens.

En beskrivelse som i følgende eksempler kan supplere gebyroversigten:

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

Dagrenovationsordningen er brugerbetalt, og betaling for driften indgår som en del af det årligt fastsatte renovationsgebyr, der opkræves via ejendoms-skattebilletten.

Gebyret dækker omkostninger til

- ✓ Håndtering af affaldet, dvs. opbevaringsbeholdere og indsamling
- ✓ Behandling, herunder forbrænding
- ✓ Kommunens forvaltningsmæssige aktiviteter, herunder planlægning og administration

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Genbrugsstationen er brugerbetalt. Der bliver dog ikke opkrævet direkte betaling ved benyttelse af stationen.

Betalingen for driften af stationen indgår som en del af det årligt fastsatte renovationsgebyr, som opkræves hos private husstande via ejendomsskattebilletten.

Gebyret dækker omkostninger til

- ✓ Håndtering af affaldet, dvs. opbevaringsbeholdere og indsamling
- ✓ Behandling, herunder forbrænding og deponi
- ✓ Kommunens forvaltningsmæssige aktiviteter, herunder planlægning og administration

Indtægter ved salg af genbrugelige materialer indgår i gebyrberegningen.

Institutioner og virksomheder må ikke benytte genbrugsstationen og betaler ikke hertil.

6. Gebyrdelen

Afsnittet skal som minimum indeholde informationer, der giver affaldsproducenterne overblik over gebyrets sammensætning for hver af de gebyrtyper, der er omfattet af serviceområdet.

a. Gebyroverblik

Gebyroverblik	Serviceområde xxx					
Ordningstype	Dagrenovation type 1	Dagrenovation type 2				
Kroner						
+ Håndteringsomkostninger + Behandlingsomkostninger + Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter						
= Samlet årsgebyr						
+/- Regulering til tidligere års opkrævning						
= Samlet gebyr						
+ Moms						
= Gebyr inkl. moms						
Takst gældende for perioden 200x						
Regulering gældende for regnskabsåret 200y						

Ordningstyperne defineres i typer efter deres karakteristika såsom dagrenovation type 1: 52 tømninger pr. år af 110 liters sæk etc.

Gebyroverbliksskemaet er obligatorisk. For særligt interesserede, der måtte ønske specifikation af gebyroverblikkets poster, skal der være oplysninger om, hvor disse kan rekvireres.

Anvendt budgetteringspraksis

Indregningsmetoder

De budgetterede omkostninger, som indregnes i hver ordningstype, skal ske ud fra driftsøkonomiske metoder efter ABC-metoden.

Fordelingsmetoder

For hvert led i værdikæden; direkte håndtering, behandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter, oplyses der om hvilke typer af aktiviteter, der er budgetteret med. Uvæsentlige aktiviteter målt i relation til de enkelte dele af gebyret pr. ordningstype kan undlades.

Der oplyses om hvilken fordelingsnøgle, som er anvendt pr. aktivitet pr. ordningstype.

Der kan under anvendt budgetteringspraksis henvises til anvendt regnskabspraksis i kommunens affaldsårsberetning for så vidt angår supplerende information. Dette gælder dog ikke de anvendte fordelingsnøgler, hvis formål i gebyroverblikket er at give et gennemsigtigt billede af fordeling af budgetterede omkostninger mellem affaldsproducenttyperne struktureret efter deres trækning på de pågældende aktiviteter under affaldsområdet.

b. Anvendt budgetteringspraksis

Obligatorisk indeholder dette afsnit følgende bekræftelsesafsnit og informationsafsnit om metoder:

Gebyroverblikket er udarbejdet i overensstemmelse med god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper for fastsættelse af affaldsgebyrer og beregning heraf.

Indregningsmetoder

Indregning af forventede omkostninger til indsamling og transport, behandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter er budgetteret efter driftsøkonomiske principper.

Fordelingsmetoder

Aktivitetstyper	Fordelingsnøgler	Ordningstype

Eksempel på yderligere information

Her kan du læse mere:

Affaldsplan, herunder affaldsstrategi og -politik

Budget og regnskab

Affaldsårsberetning

Her findes kilderne (***rådhus, biblioteker mv.***)

Evt. hjemmeside med relevante direkte adgange

Her finder du os:

Eksempel vedrørende en dagrenovationsordning:

NN Kommune

Teknisk Forvaltning

Centervej 1

9999 Sundkøbing

Tlf. nr.: 12 34 56 78

Fax nr.: 12 34 56 79

E-mailadresse er: abc@nnkommune.dk

Eksempel vedrørende en genbrugsstation:

Genbrugsstationen

Industrivej 12

9999 Sundkøbing

Tlf. nr.: 12 34 56 88

Fax nr.: 12 34 56 89

E-mailadresse er: def@nnkommune.dk

7. Yderligere information

Her finder du os:

Der skal som minimum oplyses om kilderne til yderligere informationer, om hvor man finder disse kilder, og om hvordan man kan komme i kontakt med kommunen.

Forklaringstekst

På højresiderne findes den standardiserede model for affaldsårsberetninger. En affaldsårsberetning redegør for det realiserede grundlag for opkrævning af affaldsgebyrer for ét regnskabsår. Modellen er en minimumsrammemodel. Som minimum skal rækkefølgen for de obligatoriske informationer følges. De obligatoriske minimumsinformationstyper fremgår af modellen og den tilhørende forklaringstekst på disse venstre sider. Supplerende eller uddybende informationer kan medtages.

En affaldsårsberetning indeholder følgende afsnit:

1. Resultatopgørelse
2. Noter
3. Anvendt regnskabspraksis
4. Affaldsgebyrnøgletal
5. Affaldsproducentnøgletal
6. Miljø- og arbejdsmiljøoplysninger
7. Realiserede mål i regnskabsåret mv.
8. Yderligere information

Resultatopgørelse

Resultatopgørelsen viser de omkostninger, der i regnskabsåret er afholdt efter driftsøkonomiske principper opdelt på kommunens serviceområder. Et serviceområde omfatter en eller flere ordninger for én type affaldsproducent.

De bundne serviceområder er erhvervsaffald, dagrenovation og husholdningsaffald. Derudover skal der opdeles i de serviceområder, der har samme omkostningsstruktur, og som udbydes af kommunen.

Det skal oplyses, under hvilke serviceområder de obligatoriske ordninger indgår.

De samlede årsmkostninger omfatter således driftsomkostninger til direkte håndtering (indsamling og transport), til behandling (selv affaldsbehandlingen), til de kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter, årets afskrivninger på de kommunale anlægsaktiver og årets nettokapitalomkostninger.

Efter indtægtsførelse af de opkrævede affaldsgebyrer fremkommer der et over-/underskud, der overføres til det næste regnskabsår inden for "hvile i sig selv"-perioden. Til hver regnskabspost er der knyttet en note.

Rammemodel for affaldsårsberetning

1. Resultatopgørelse for regnskabsåret 20xx

'000 kr.	Note	I alt	Fordelt på serviceområder						
			Dagrenovation						
Årsomkostninger ekskl. moms:									
+ Håndtering	A, D, E								
+ Behandling	B, D, E								
+ Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter	C, D, E								
= Samlede årsomkostninger									
- Affaldsgebyrer opkrævet for året ekskl. moms	F								
= Over-skud/underskud til overførsel til næste år	G								

Noter

Noterne A, B og C indeholder en specifikation af de typer af aktiviteter og processer, som den enkelte kommune kan opdele de samlede årsomkostninger i for henholdsvis direkte håndtering (indsamling og transport), behandling og de kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter. Som minimum skal der ske en opdeling som anført i noterne i modelregnskabet. En yderligere specifikation tilskyndes, herunder også driftsindtægter.

2. Noter ('000 kr.)

Note A - Håndtering

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Håndteringsomkostninger:								
Specifikation								
Driftsomkostninger								
-								
-								
-								
Afskrivninger								
Kapitalomkostninger (netto)								

Note B - Behandling

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Behandlingsomkostninger:								
Specifikation								
Driftsomkostninger								
-								
-								
-								
Afskrivninger								
Kapitalomkostninger (netto)								

Note C - Kommunal forvaltningsmæssige aktiviteter

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Kommunalforvaltningsmæssige aktivitetsomkostninger:								
Specifikation								
Driftsomkostninger								
-								
-								
-								
Afskrivninger								
Kapitalomkostninger (netto)								

Note D omfatter de anlægsaktiver, som er henført til serviceområderne ved begyndelsen af et regnskabsår. Årets tilgang er køb af anlægsaktiver. Årets afgang er salg eller udrangering af aktiver til den bogførte værdi på afgangstidspunktet. Årets afskrivning er de driftsøkonomiske afskrivninger inkl. eventuelle nedskrivninger efter nytteværdiprincippet.

For aktiver anskaffet til en pris på mellem 50-100 tkr. er det op til den enkelte kommune at fastlægge grænsen for aktivering og omkostningsførelse. Derfor oplyses der i affaldsårsberetningen derom. Beløbsgrænserne fremgår af den gule mappe.

Som yderligere information kan der frivilligt oplyses om, hvad årets tilgang omfatter, herunder hvilke typer af investeringer, der er foretaget i regnskabsåret. Typerne bør som minimum omfatte grunde og bygninger, tekniske anlæg, maskiner, større specialudstyr og transportmidler, inventar og IT-udstyr, materielle anlægsaktiver under udførelse, grunde og bygninger bestemt til videresalg og forudbetalinger for materielle anlægsaktiver.

Det skal bemærkes, at det alene er de anlægsaktiver, som er ejet af en kommune med en direkte og bestemmende indflydelse, som optages i balanceopgørelsen, og som indgår i kommunens B/R-system.

Henlæggelser til fremtidige investeringer fragår i takt med deres anvendelse på henlæggelseskontoen og reducerer balanceopgørelsens afskrivningskonto.

Henlæggelser til fremtidige investeringer er afskaffet med virkning for regnskabsåret [NN]. I en overgangsperiode vil henlagte midler således fragå i anskaffelsessummen for de investeringer, som de bliver vedtaget at skulle finansiere. Overgangsperiodens længde vil være individuel afhængig af, hvilke opkrævninger den enkelte kommune har foretaget til henlæggelse til fremtidige investeringer, og som ikke er anvendt ved opstart af det første regnskabsår med anvendelse af driftsøkonomiske principper for fastlæggelse af affaldsgebyrer.

Note D - Afskrivninger - balanceopgørelse og henlæggelseskonto

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Balanceopgørelse								
+ Anlægsaktiver primi regnskabs- året								
+ Tilgang i årets løb								
- Anvendte hen- læggelser								
- Afgang i årets løb								
= Afskrivningskon- toen								
- Årets afskriv- ninger*								
= Saldo ultimo regnskabsåret								

* Aktiver med en anskaffelsessum under x tkr. omkostningsføres i anskaffelsesåret.

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Henlæggelseskonto								
+ Henlæggelser primi regnskabs- året								
- Anvendt henlæg- gelse i året								
= Henlæggelser ultimo regn- skabsåret								

Note E omfatter de kapitalomkostninger, som kommunen har afholdt i regnskabsåret. Kapitalomkostninger omfatter renteudgifter og renteindtægter. Medregnet heri er eventuelle indtægter fra finansielle aktiver, hvorfra der er modtaget andre finansielle indtægter/udgifter i regnskabsåret.

Note F er en opdeling i, hvorledes affaldsgebyrer er opdelt på private affaldsproducenter/husholdninger og på erhvervsvirksomheder.

Note G viser ”hvile i sig selv”-kontoen primo regnskabsåret og ultimo regnskabsåret. Ændringen sker som følge af årets over-/underskud.

Der oplyses om inden for hvilken fremtidig periode, saldoen ultimo regnskabsåret skal udlignes i. Det foreslås at følge samme periodefrekvens for ”hvile i sig selv”-perioden som kommunalbestyrelsens fireårsplan for den kommunale håndtering af affald i henhold til Bekendtgørelsen om affald § 5 (BEK nr. 619 af 27. juni 2000).

Note E - Kapitalomkostninger

		Fordelt på serviceområder						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Kapitalomkostninger:								
Specifikation								
Renteomkostninger								
Renteindtægter								
Andre finansielle indtægter/udgifter mv.								

Note F - Affaldsgebyrer opkrævet i regnskabsåret

		Fordelt på serviceområder						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Affaldsgebyrer opkrævet i regnskabsåret:								
Specifikation								
Private affaldsproducenter								
Erhvervsvirksomheder								

Note G - Overskud/underskud og "hvile i sig selv"-kontoen

		Fordelt på serviceområder						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
"Hvile i sig selv"-konto								
+ Saldo "hvile i sig selv"-kontoen primo regnskabsåret								
+/- Årets overskud/underskud								
= Saldo "hvile i sig selv"-kontoen ultimo regnskabsåret								

Saldo "hvile i sig selv"-kontoen ultimo regnskabsåret skal udlignes i regnskabsperioden fra 200x til 200y.

Anvendt regnskabspraksis

Indregningsmetoder

De omkostninger, som indregnes i affaldsgebyrer pr. serviceområde, sker ud fra driftsøkonomiske metoder efter ABC-modellen.

I den udstrækning, der er indgået aftale om køb af ydelser fra eksterne transportører etc., kan alene de omkostninger opdelt i aktivitetstyper, som kommunen har kendskab til, indgå i resultatopgørelsen. Vedrørende aktiviteter udført af affaldsselskaber, som analogt med kommunen er underkastet "hvile i sig selv"-princippet, må opdeling i aktiviteter og omkostninger ske efter ABC-modellen. Fravigelse deraf grundet manglende data- og registreringsgrundlag skal oplyses under anvendt regnskabspraksis.

Fordelings- og opgørelsesmetoder

For hvert led i værdikæden; direkte håndtering, behandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter, oplyses der om hvilke typer af aktiviteter, som er medtaget i opgørelsen, og med hvilken fordelingsnøgle disse er fordelt på de konkrete serviceområder. Oplysningerne kan gives i tekst eller i skemaform. Fordelingsnøglerne struktureres i grupperne som eksempelvis; frekvens, produceret ton, kapacitet til produktion målt i ton eller volumen, målt tidsforbrug, skønnet tidsforbrug, pr. husstand, pr. virksomhed, pr. km eller tilsvarende egnet og relevant fordelingsnøgle pr. aktivitetsomkostning.

Det oplyses vedrørende kapitalomkostningerne hvilken intern rentefod, der har været anvendt i regnskabsåret for henholdsvis renteindtægter og renteudgifter.

Måling og afskrivninger

Anlægsaktiver omfatter materielle anlægsaktiver såsom bygninger, maskiner, inventar og driftsmateriel, som er anskaffet og anvendes til drift og forvaltning af et eller flere serviceområder, og som forventes anvendt i mere end ét regnskabsår. Alternativt udgiftsføres aktivet i anskaffelsesåret. Fordeling af anskaffelsessummen mellem flere serviceområder sker i henhold til udnyttelse af det enkelte aktiv.

Værdiansættelse måles på anskaffelsestidspunktet andragende anskaffelses- eller kostprisen.

Ifølge den gule mappe sker måling af anlægsaktiver anskaffet før den 1. januar 1999 skønsmæssigt ved at rekonstruere kostprisen ud fra genanskaffelsesprisen for et lignende aktiv og rense denne pris for prisstigninger siden anskaffelsen og summen af afskrivninger for den periode, som aktivet har været i brug. Såfremt denne overgangsregel er relevant, oplyses dette under afsnittet om måling og afskrivninger.

Afskrivningsgrundlaget er den målte værdi reduceret med en forventet scrapværdi. Afskrivning sker systematisk og lineært over aktivets forventede brugstid.

Afskrivningsperioden oplyses under anvendt regnskabspraksis for hver type anlægsaktiv.

3. Anvendt regnskabspraksis

Affaldsårsberetningen er aflagt i overensstemmelse med god regnskabspraksis og de grundlæggende regnskabsprincipper for opgørelse af affaldsgebyrer.

Indregningsmetoder

Indregning af omkostninger til direkte håndtering (indsamling og transport), behandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter er sket efter driftsøkonomiske principper. De indregnede omkostninger er baseret på aktiviteter direkte relateret til de enkelte serviceområder. For så vidt angår aktiviteter erhvervet ved køb fra eksterne samarbejdspartnere er vederlag afholdt af kommunen allokeret til serviceområderne. Alle omkostninger er periodiserede.

Fordelings- og opgørelsesmetoder

Aktivitetstyper	Fordelingsnøgle	Serviceområder

Renteindtægter vedrørende kommunalinterne mellemværender med [NN] er forrentet med [N]% p.a.

Renteudgifter vedrører kommunalinterne mellemværender med [YY] er forrentet med [N]% p.a.

Måling og afskrivninger

Anlægsaktiverne er målt med udgangspunkt i deres anskaffelsespris/kostpris og reduceret med lineære afskrivninger efter den angivne afskrivningsperiode og eventuel forventet scrapværdi pr. aktiv. For aktiver erhvervet før [årstal] med en bogført værdi ultimo regnskabsåret på [] tkr. er den skønnede værdi målt til det beløb, som skal afdrages i kommende år på lån optaget til anskaffelse af disse aktiver. Den årlige afskrivning sættes i disse tilfælde lig årets afdrag.

Anlægsaktiverne tilhørende serviceområde [A] omfatter følgende:

	<u>Afskrivningsperiode</u>
Bygninger	N år
Driftsmateriel	Y år
Inventar	Z år
Etc.	

Aktiver med en anskaffelsessum under Z tkr. udgiftsføres i anskaffelsesåret.

[Oplysningerne gives pr. serviceområde.]

Anvendt regnskabspraksis (fortsat)

For anlægsaktiver, der er anskaffet før fastlæggelse og opkrævning af affaldsgebyrer efter driftsøkonomiske principper og anvendelse af denne affaldsårsberetningsmodel skal det konkret vurderes for hvert aktiv, hvorvidt der er sket opkrævning for anskaffelsesprisen fra affaldsproducenterne. Såfremt dette er tilfældet, er det vigtigt, at opkrævning ikke sker igen via indregning af afskrivninger. For visse aktiver må den skønsmæssige, rekonstruerede kostpris ansættes til lig det beløb, som kommunen skal afdrage på et optaget lån til finansiering af et aktiv erhvervet før skæringsdagen for anvendelse af denne model.

”Hvile i sig selv”-perioden

Der kan overføres overskud eller underskud pr. serviceområde fra et regnskabsår til det næste. Regulering af forskellen sker via takstfastsættelse for de kommende regnskabsår. Det vil sige, at eksempelvis underskud for 2003 opkræves i 2005 via takstregulering. Alternativt kan kommunen vælge at dele opkrævning mellem årene 2005 og 2006, såfremt ”hvile i sig selv”-perioden er fastlagt til fireårsperioden 2003 - 2006 begge inkl. Dog kan der ikke overføres over-/underskud til 2007. Over-/underskud for 2007 skal ske ved efterregulering af beløb opkrævet i 2006.

3. Anvendt regnskabspraksis (fortsat)

”Hvile i sig selv”-perioden

Forskellen mellem opkrævede affaldsgebyrer pr. serviceområde og de i regnskabsåret afholdte, samlede årsmkostninger udgør det overskuds- eller underskudsbeløb, der skal indgå som en reduktion eller en forøgelse af de takster, der vedtages for det kommende regnskabsår 20xx (+ 2 år).

Kommunens ”hvile i sig selv”-periode omfatter (fx) regnskabsårene 20xx (-1 år) til 20xx (+3 år).

Affaldsgebyrnøgletal

Affaldsgebyrnøgletal omfatter de obligatoriske informationer om sammenhæng mellem de samlede årsomkostninger og affaldsgenereringen.

Håndteringsomkostningerne i forhold til antal tons håndteret affald vises pr. serviceområde.

Behandlingsomkostninger pr. ton vises pr. serviceområde både som et samlet nøgletal og opdelt i omkostninger pr. ton til deponi, forbrænding og genanvendelse.

De kommunalforvaltningsmæssige omkostninger, afskrivninger, kapitalomkostninger og de samlede årsomkostninger vises endvidere pr. ton håndteret og behandlet affald.

4. Affaldsgebyrnøgletal

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Håndteringsårsomkostninger pr. ton								
Behandlingsårsomkostninger pr. ton								
De kommunalforvaltningsmæssige omkostninger pr. ton								
De samlede årsomkostninger pr. ton								

		<i>Fordelt på serviceområder</i>						
'000 kr.	I alt	Dagrenovation						
Behandlingsårsomkostninger pr. ton:								
Specifikation								
Deponiomkostninger pr. ton								
Forbrændingsomkostninger pr. ton								
Genanvendelsesomkostninger pr. ton								

Affaldsproducentnøgletal

Informationer om affaldsproducenter har til formål at give læseren af affaldsårsberetningen et indblik i kommunens typer af affaldsproducenter og deres volumen. Folketal, antal private husstande og antal virksomheder opgøres som gennemsnit mellem primo og ultimo regnskabsåret.

Affaldsproducentnøgletal viser de i regnskabsåret opkrævede omkostninger pr. ton fra de forskellige typer af affaldsproducenter og dermed hvilken del af årets overskud/underskud, der tilhører affaldsproducenterne.

5. Affaldsproducentnøgletal

Folketal*	
Antal private husstande*	
Parcelhelårsboliger	
Antal helårslejligheder	
Antal delårsboliger	
Antal virksomheder*	
Produktionsvirksomheder	
Handel	
Kontor og service	

* Gennemsnit af primo og ultimo antal i regnskabsåret

	Samlede årsomkostninger pr. ton		Håndteringsomkostninger pr. ton		Behandlingsomkostninger pr. ton		Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter pr. ton	
	Opkrævet	Overført overskud/underskud	Opkrævet	Overført overskud/underskud	Opkrævet	Overført overskud/underskud	Opkrævet	Overført overskud/underskud
Affaldsproducent								
Dagrenovation private husstande								
Dagrenovation erhvervsvirksomheder								
Øvrigt affald private husstande								
Erhvervsaffald produktionsvirksomheder								
Erhvervsaffald handelsvirksomheder								
Erhvervsaffald kontor og service								

Miljø- og arbejdsmiljøoplysninger

Antal tons CO₂ inkl. øvrige CO₂ ækvivalente emissioner pr. ton km transporteret affald skal vise en væsentlig miljøeffekt af den mængde affald, som er håndteret under kommunens forvaltning.

Tilsvarende kan vises for behandling af affald.

Antal arbejdsulykker skal oplyses som det antal ulykker i værdikædens 3 led, som er sket i regnskabsåret, og som har medført fravær på mere end én dag ud over tilskadekomstdagen. Det tilhørende sygefravær som følge af arbejdsulykker kan vælges oplyst.

Under afsnittet om særlige miljøforhold og særlige arbejdsmiljøforhold kan beskrives miljø- og arbejdsmiljøkrav til transportører og behandlere. Specifikke aktiviteter og/eller hensyntagen til miljø- og arbejdsmiljøforhold kan oplystes, såfremt det vurderes, at disse har haft indflydelse på affaldsgebyrerne.

For de enkelte serviceområder kan yderligere forhold omtales. Der henvises som inspiration til miljø- og arbejdsmiljøchecklisten udgivet af [xxx].

6. Miljø- og arbejdsmiljøoplysninger

Antal tons CO₂ pr. transporteret tons km

Antal arbejdsulykker i regnskabsåret

En arbejdsulykke er en medarbejderhændelse, der har medført et fravær på mere end én dag ud over tilskadekomstdagen.

Særlige miljøforhold:

Særlige arbejdsmiljøforhold:

Realiserede mål i regnskabsåret

Under dette afsnit kan anføres en opfølgning på de mål, som er oplistet i serviceområdedeklarationen. Endvidere kan dette afsnit rumme yderligere information, som kommunen måtte ønske at offentliggøre på affaldsområdet.

Yderligere information

Det anføres til hvem, på hvilket telefonnummer og til hvilken e-mailadresse man kan rette henvendelse til kommunen for rekvirering af yderligere information eller forespørgsler til denne affaldsårsberetning.

7. Realiserede mål i regnskabsåret mv.

8. Yderligere information

Vejledning om god regnskabsskik og de grundlæggende regnskabsprincipper for opgørelse af affaldsgebyrer

Formål

Formålet med en vejledning om god regnskabsskik og grundlæggende regnskabsprincipper er:

- At bidrage til en mere ensartet budgetterings- og regnskabspraksis
- At medvirke til at reducere antallet af valgmuligheder og sigte mod foregede og mere ensartede oplysninger på affaldsgebyrområdet

Formålet med denne vejledning er endvidere at supplere de autoriserede regler i budget- og regnskabssystemet vedrørende affaldsgebyrområdet ved konkretisering af de overordnede principper, hvorefter budgettering og regnskabsaflæggelse skal finde sted.

God regnskabsskik

Ved god regnskabsskik følges denne vejledning, og hvad der fortolkes og fastlægges som værende god skik og brug blandt kyndige og ansvarsbevidste fagfolk inden for affaldsområdet, herunder affaldstekniske fagfolk og økonomitekniske fagfolk.

Det følger af god regnskabsskik, at den underliggende budgettering og registrering samt bogføring tilrettelægges og udføres på en overskuelig måde for at give et klart overblik over kommunens dispositioner og øvrige aktørers dispositioner.

Det følger endvidere af den gode regnskabsskik, at der er etableret og løbende opretholdes et tilfredsstillende, sikkert budgetterings-, registrerings- og bogføringsmiljø. Heri indgår de interne kontroller og procedurer, der er nødvendige for at sikre, at budget- og regnskabsmaterialer er dokumenteret. Endvidere skal sikkerhedsforanstaltninger sikre mod ødelæggelse, forsvinden eller forvanskning af budgetterings- og regnskabsgrundlaget samt mod fejl eller misbrug.

Med god regnskabsskik dokumenteres det samlede budget- og regnskabsmateriale, herunder registreringer, beskrivelser af budgettering, registrering og bogføringen samt fordelingsnøgler og argumentation desangående. Endvidere er beskrivelser af systemer til at opbevare og fremfinde budget- og regnskabsmaterialer til stede til enhver tid. Dokumentation skal medføre, at registreringer kan følges via transaktionssporet, og at gebyrer ifølge service-

områdedeklarationer og ifølge affaldsårsberetningen kan følges ved kontrolsporet tilbage til de enkelte registreringer.

De grundlæggende regnskabsprincipper

De grundlæggende regnskabsprincipper omfatter både principper ved fastlæggelse af affaldsgebyrer via budgettering og ved opkrævning af affaldsgebyrer. De grundlæggende regnskabsprincipper er gældende for både serviceområdedeklarationer og for affaldsårsberetninger.

De grundlæggende regnskabsprincipper omfatter krav til periodisering, kontinuitet, væsentlighed, modregning, klarhed og overskuelighed, relevans, pålidelighed og sammenlignelighed samt sammenhæng.

De grundlæggende regnskabsprincipper identificerer begreberne regnskabsår, ”hvile i sig selv”-perioden, resultatopgørelsen, årsmkostninger, overførelse af overskud/underskud til næste regnskabsår, noter, anvendt regnskabspraksis, indregning, måling, anlægsaktiver, driftsøkonomiske afskrivninger, afskrivningsmetode, nedskrivninger, overgangsregler, varebeholdninger, forrentning og moms.

Periodisering

I henhold til periodiseringsprincippet indregnes transaktioner i budgettet og i regnskabet i det budgetår henholdsvis regnskabsår, hvori de finder sted, uanset tidspunktet for betaling. Indtægterne indregnes, når den indtægtsskabende aktivitet er udført. De tilhørende omkostninger til denne aktivitet periodiseres som omkostninger i takt med, at aktiviteten finder sted. Der anvendes et matchingprincip. Dette princip gælder både ved budgettering af affaldsgebyrer og dermed fastlæggelse af gebyrerne samt ved aflæggelse af affaldsårsberetning.

Kontinuitet

Præsentation og klassifikation af regnskabsposter skal være ens fra et regnskabsår til det næste; ligesom budget- og regnskabsposter skal præsenteres og klassificeres ens, medmindre:

- En ændret præsentation eller klassifikation vil give en mere hensigtsmæssig fremstilling af transaktioner og tilføje en mere korrekt sammenhæng mellem den affaldsproducerende betaler og affaldsproduktionens omkostninger
- Aktiviteterne er væsentlig ændret
- En ændring er påkrævet på baggrund af dansk lovgivning eller tilhørende vejledninger

Brud på kontinuitet må alene finde sted, når ændringen skaber et mere retvisende billede af sammenhæng mellem indtægter og omkostninger.

Brud på kontinuitet skal begrundes og anføres i affaldsårsberetningen og/eller i serviceområdedeklarationerne.

Væsentlighed

Alle væsentlige regnskabsposter skal præsenteres særskilt i affaldsårsberetningen. Beløb vedrørende uvæsentlige poster kan sammendrages med poster af samme art eller funktion.

Regnskabsposter kan sammendrages under samme serviceområde, såfremt aktivitets- og omkostningsstrukturen for de ordninger, der samles i et serviceområde, er ensartet.

Regnskabsposter vedrørende affaldsværdikædens tre led: direkte håndtering (indsamling og transport), behandling og kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter kan ikke sammendrages.

Regnskabsposter inden for de tre led i værdikæden skal specificeres under iagttagelse af, om en information er væsentlig. En information er væsentlig, såfremt udeladelse heraf kan få indflydelse på regnskabsbrugernes økonomiske beslutninger truffet på grundlag af affaldsårsberetningen, eller såfremt udeladelsen medfører misledende information.

Modregning

Indtægter og omkostninger må ikke modregnes, men skal vises særskilt i affaldsårsberetningens resultatopgørelse eller noter, medmindre:

- Det kræves eller tillades i henhold til vejledninger
- Ensartede gevinster/tab og de dermed forbundne omkostninger ikke er væsentlige, herunder særligt kapitalomkostninger
- Indtægter fra salg er uvæsentlige i forhold til de specificerede driftsomkostninger anført under de enkelte serviceområder

Klarhed og overskuelighed

Affaldsårsberetningen i sin helhed, dens informationer og de enkelte regnskabsposter skal fremstå klart og overskueligt for en ekstern regnskabslæser. Tilsvarende er gældende for serviceområdedeklarationerne.

Affaldsårsberetningen skal i nævnte rækkefølge indeholde: Resultatopgørelse, noter, anvendt regnskabspraksis, affaldsgebyrnøgletal, affaldsproducentnøgletal, miljø- og arbejdsmiljøoplysninger samt oplysninger om, hvor yderligere information kan rekvireres.

Affaldsårsberetningen kan indeholde afsnit om realiserede mål i regnskabsåret mv.

Relevans

Affaldsårsberetningens informationer skal være relevante for synliggørelse af sammenhængen mellem affaldsproducenters gebyrer og affaldsproduktionens relaterede omkostninger målt pr. regnskabsår i de tre led i affaldsværdikæden.

Pålidelighed

Affaldsårsberetningens informationer skal være pålidelige, idet de

- Giver et troværdigt udtryk for resultat og forskydninger mellem, hvad der er opkrævet som affaldsgebyrer, og hvad de realiserede omkostninger har andraget pr. regnskabsår og over hver ”hvile i sig selv”-periode
- Afspejler den økonomiske realitet bag transaktioner og begivenheder
- Er neutrale, afspejler behørig omhu og i al væsentlighed er fuldstændige

Sammenlignelighed

Affaldsårsberetningen aflægges med den givne struktur og med et indhold, der giver regnskabslæserne mulighed for at sammenligne udviklingen af beretningens informationer over tid fra det ene regnskabsår til det næste.

Affaldsårsberetningen aflægges endvidere med den givne struktur og med en sådan klarhed og forståelighed, at den kan sammenlignes med tilsvarende affaldsårsberetninger for andre kommuner.

Sammenhæng

Der skal være sammenhæng mellem informationer givet i serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetningen både i formalia ved valg af ordlyd og begreber og i substans vedrørende de enkelte data.

Regnskabsår

Et regnskabsår omfatter en periode fra 1. januar til 31. december. Et budgetår omfatter tilsvarende periode.

”Hvile i sig selv”-perioden

”Hvile i sig selv”-perioden er det tidsrum, inden for hvilket de akkumulerede årsmkostninger skal svare til de samlede opkrævede affaldsgebyrer.

Resultatopgørelsen

Opgørelse af årets resultat, som vist i resultatopgørelsen, omfatter de i regnskabsåret opkrævede affaldsgebyrer og de afholdte samlede årsmkostninger relateret til årets udførte aktiviteter.

Årsmkostninger

Omkostninger budgetteres, registreres og bogføres samt rapporteres i affaldsårsberetninger og offentliggøres i serviceområdedeclarationer efter det aktivitetsbaserede regnskabssystem (ABC-metoden).

Omkostningsregistrering er autoriseret for hele forsyningsområdet med virkning for regnskabsåret 2002. De obligatoriske regler for omkostningsregistrering og de autoriserede arter kan anvendes som grundlag for takstberegninger, herunder vedrørende affaldsgebyrer. Dette grundlag giver mulighed for at opfange omkostningsstørrelser, der skal fordeles efter ABC-metoden til serviceområderne.

Overførelse af overskud/underskud til næste regnskabsår

Forskellen mellem de opkrævede affaldsgebyrer og de afholdte samlede årsmkostninger pr. regnskabsår kan andrage et overskud, som skal tilbageføres til affaldsproducenterne, eller et underskud, som skal opkræves i et senere regnskabsår. Dette forskelsbeløb betegnes overskud/underskud til overførelse til næste regnskabsår.

Noter

Noter er specifikationer. Noter skal præsenteres systematisk og give de yderligere oplysninger, der er nødvendige for at opfylde kravet om, at affaldsårsberetningen skal være klar, overskuelig, indeholde væsentlige informationer og give et relevant og pålideligt billede af affaldsgebyrområdet.

Anvendt regnskabspraksis

En affaldsårsberetning indeholder et afsnit om anvendt regnskabspraksis, herunder delafsnit om indregningsmetoder, måling og afskrivninger samt ”hvile i sig selv”-perioden.

Formålet med anvendt regnskabspraksis er at supplere den givne information om de enkelte datatypers størrelse med oplysninger om på hvilke måder, data er indregnet, hvorledes de er målt og hvilke metoder, der er anvendt ved opgørelse, afskrivning og fordeling af data på serviceområder.

Endvidere har anvendt regnskabspraksis til formål at specificere ”hvile i sig selv”-perioden.

Anvendt budgetteringspraksis skal være analog med anvendt regnskabspraksis.

Indregning

Ved indregning forstås det begreb, at

- indtægter som opkrævede affaldsgebyrer medtages i resultatopgørelsen
- årsomkostninger, herunder driftsomkostninger, afskrivninger og kapitalomkostninger afholdt i regnskabsåret for tilvejebringelse af aktiviteter for håndtering og behandling samt planlægning, informering og administrering af den affaldsproduktion, der opkræves gebyrer for, medtages i resultatopgørelsen
- aktiver, der anskaffes med henblik på nyttiggørelser over flere regnskabsår, optages i anlægskartoteker og medregnes på statusbalancen over de aktiver, som tilhører et serviceområde

Måling

Ved måling forstås det begreb, at et aktiv værdiansættes og vurderes for sin nyttiggørelse i den fremtidige periode, hvor det forventes, at aktivet anvendes og bruges.

Anlægsaktiver

Et anlægsaktiv er et aktiv, der er bestemt til vedvarende brug eller eje, og som er anskaffet til brug for produktion af varer eller tjenesteydelser, udlejning eller administrative formål. Øvrige aktiver betegnes som omsætningsaktiver.

Anlægsaktiver opdeles i materielle, immaterielle og finansielle aktiver.

På forsyningsområdet har registrering af aktiver været pligtig fra og med regnskabsåret 2001.

Registrering af materielle aktiver, herunder anlægsaktiver, med tilhørende afskrivning efter driftsøkonomiske principper tjener til formål blandt andet at

skabe synlig balance mellem et års indtægter og de forbrugte ressourcer. Derfor er de autoriserede regler for oprettelse af anlægskartotek, registrering af de enkelte aktivers anskaffelsessum, måling af aktiver anskaffet før reglernes indførelse, systematisk omkostningsførelse af aktivers anskaffelsessum via afskrivninger mv. egnede som grundlag ved fastsættelse og opgørelse af affaldsgebyrer.

For aktiver, der er anskaffet før den 1. januar 1999, anvendes de overgangsbestemmelser, som er autoriseret i henhold til budget- og regnskabssystemet.

De obligatoriske kategorier på forsyningsområdet renovation med tilhørende undergruppering kan danne udgangspunkt for allokering af aktiver på serviceområderne.

Driftsøkonomiske afskrivninger

Driftsøkonomiske afskrivninger betyder, at et aktiv ikke medtages som omkostning i anskaffelsesåret, men anskaffelsessummen fordeles over den periode, hvor aktivet er i brug og dermed er nyttigt. Såfremt aktivet efter brugsperioden har en scrapværdi, skal denne værdi fragå anskaffelsessummen, inden afskrivningsberegningen påbegyndes. Afskrivninger beregnes således på baggrund af historisk kostpris.

Driftsøkonomiske afskrivninger er autoriseret for aktiver med en anskaffelsessum på over 100 tkr. Anskaffelser på under 50 tkr. er autoriseret til at blive omkostningsført direkte i anskaffelsesåret, idet de falder under en bagatelgrænse for aktivering af aktiver. For aktiver med en anskaffelsespris mellem 50 tkr. - 100 tkr. fastsættes bagatelgrænsen for aktivering af den enkelte kommune. For ældre aktiver anskaffet før 1. januar 1999 anvendes de autoriserede regler for anvendelse af denne bagatelgrænse.

Afskrivningsmetode

Afskrivninger foretages efter en systematisk lineær metode, hvor der afskrives lige meget hvert år.

Nedskrivninger

Nedskrivning skal ske på et aktiv, hvis det konstateres, at den bogførte værdi (anskaffelsessummen reduceret med de akkumulerede afskrivninger) er større end den fremtidige nytte af aktivet, og denne forskel må anses for at blive permanent.

Overgangsregler

En affaldsproducent kan ikke opkræves gebyrer til dækning af anskaffelser af anlægsaktiver mere end en gang.

Investering i anlægsaktiver, der foretages efter ikrafttrædelse af denne vejledning, men som der er opkrævet gebyrer til dækning af i hjemmel af LBK nr. 753 af 25. august 2001 § 48, stk. 1, nr. 3 kan ikke indgå i resultatopgørelsen.

For investeringer, der er anskaffet før ikrafttrædelse af denne vejledning for midler opstået ved låneoptagelse, kan den systematiske afskrivningsmetode erstattes af den aftalte og gældende afdragsperiode for det pågældende lån. Denne metode er en fravigelse af gældende metode for afskrivninger og kan alene gælde for lån optaget før vejledningens ikrafttrædelse.

Varebeholdninger

Der er ikke pligt, men mulighed for at aktivere varebeholdninger ifølge de autoriserede regler. Såfremt beholdninger af forbrugsmateriel er af samme volumen og værdi kontinuerligt, er der ikke behov for aktivering af varebeholdninger. I modsat fald må der foretages opgørelse af beholdninger primo og ultimo regnskabsåret, og forskellen indregnes som omkostning på det pågældende serviceområde.

Forrentning

Mellemregning mellem kommunen og de enkelte ordninger eller ordninger, der er samlet i serviceområder, skal forrentes. Forrentning sker efter samme regelsæt som gældende for forrentning mellem kommunen og forsyningsvirksomhederne med den rentefod, som er svarende til, hvad der kunne opnås ved finansiering via eksterne parter - det vil sige markedsrenten. Der kan skelnes mellem forrentning af korte og lange lån analogt med det eksterne lånemarked.

Forrentning af kapitalapparatet (anlægsaktiver mv.) indregnes i affaldsgebyrer som følge af, at afregning af finansieringsomkostninger finder sted. Kalkulation af renter vedrørende kapitalapparat, som er anskaffet og betalt, kan ikke indgå i affaldsgebyrerne.

Moms

Der tillægges moms på det samlede affaldsgebyr i henhold til gældende ordning for kommunale forsyningsvirksomheder.

Omkostningerne, der indgår i affaldsgebyrerne, opgøres eksklusive moms, og tilsvarende indregnes opkrævede affaldsgebyrer i resultatopgørelsen eksklusive moms. Analogt med et regnskab efter årsregnskabsloven er momstransaktioner ikke indregnet i en resultatopgørelse.

Ikrafttrædelsestidspunkt

Denne vejledning træder i kraft for affaldsårsberetninger, der dækker regnskabsår, som begynder den [XX/XX 20XX] eller senere.

Miljø- og arbejdsmiljøcheckliste

Såfremt fastsættelsen af affaldsgebyrer og dermed opkrævning af gebyrer hos affaldsproducenter er betinget af særlige - og prisforøgende - hensyn til miljø og/eller arbejdsmiljøhensyn, kan dette oplyses i serviceområdedeclarationerne. Endvidere kan oplysningerne medtages i affaldsårsberetningen.

Nedenstående checkliste er alene beregnet som inspiration og kan ikke betragtes som udtømmende:

Håndtering af aktiviteterne under indsamling og transport:

Er der fra kommunens side stillet særlige krav til transportører såsom

- a. Alene miljøvenlig diesel benyttes
- b. Der er påmonterede partikelfiltre på alle biler
- c. Transportørerne er EMAS II certificeret
- d. Transportørerne aflægger frivillige grønne regnskaber
- e. Transportørerne har et miljøledelsessystem certificeret efter ISO 14001
- f. Transportørerne benytter godkendt ergonomisk materiel ved indretning af chaufførplads, anvendelse af løfte/hejsemateriel etc.
- g. Transportørerne har særlige tiltag for håndtering af det psykiske arbejdsmiljø
- h. Transportørerne har indført systematiseret og dokumenteret arbejdsmiljøledelse
- i. Arbejdsmiljøledelse er certificeret efter OHSAS 18001
- j. Transportørerne tager særlige hensyn til støj, der kunne genere affaldsproducenterne
- k. Transportørerne tager særlige hensyn til reduktion af luftemissioner ved logistikplanlægning mv.
- l. Transportørerne har gjort særlige tiltag, som beskytter medarbejderne mod mikroorganismer og andre sundhedsskadelige stoffer i forbindelse med håndtering af affald

Behandling af aktiviteterne i relation til genbrug, deponi og forbrænding:

Er der fra kommunens side stillet særlige krav til behandlerne som

- a. Behandlingsanlæg er EMAS II certificeret
- b. Alle behandlingsanlæg aflægger grønne regnskaber for alle deres aktiviteter
- c. Behandlingsanlæg har et miljøledelsessystem certificeret efter ISO 14001
- d. Behandlingsanlæg har indført systematiseret og dokumenteret arbejdsmiljøledelse
- e. Arbejdsmiljøledelse er certificeret efter OHSAS 18001

- f. Behandlingsanlæg har indført obligatorisk miljøuddannelse af alle medarbejdere
- g. Behandlingsanlæg har anskaffet særlige anlæg, der reducerer miljøpåvirkningerne af driftsaktiviteter såsom energibesparende, emissionsreducerende etc.
- h. Behandlingsanlæg har anskaffet særlige anlæg til fremme af genanvendelse
- i. Behandlingsanlæg har anskaffet særlige anlæg for afhjælpning af miljøpåvirkningerne fra deponianlæg

Kommunale aktiviteter:

Kommunen har gennemført særlige tiltag for egne aktiviteter som

- a. Indført miljøledelse certificeret efter ISO 14001 på egne genbrugsstationer
- b. Har stillet krav til, at miljøledelse er indført efter ISO 14001 for indgåelse af samarbejder med eksterne driftsherrer af genbrugsstationer
- c. Indført arbejdsmiljøledelse certificeret efter OHSAS 18001 på egne genbrugsstationer
- d. Har stillet krav til, at arbejdsmiljøledelse er indført efter OHSAS 18001 for indgåelse af samarbejder med eksterne driftsherrer af genbrugsstationer
- e. Stillet særlige miljøkrav for efterlevelse af en grøn indkøbspolitik i kommunen
- f. Stillet særlige miljø- eller arbejdsmiljøkrav ved anskaffelse af materiel og driftsudstyr
- g. Gennemført særlige informations- og videnovertførselsaktiviteter over for private affaldsproducenter/husholdninger med henblik på konkret skærpet hensyn til miljø- og arbejdsmiljøforhold på affaldsområdet
- h. Gennemført særlige informations- og videnovertførselsaktiviteter over for virksomheder med henblik på konkret skærpet hensyn til miljø- og arbejdsmiljøforhold på affaldsområdet, som falder uden for kommunens opgaver som myndighed

Ledelsesinformationssystem

Et ledelsesinformationssystem er et struktureret og praktisk orienteret værktøj, der kan hjælpe organisationer og virksomheder med at:

- operationalisere politikker, målsætninger og strategi
- sikre, at disse bliver kommunikeret ud og fulgt op på
- sætte processerne i relation til hinanden på en struktureret og meningsfuld måde

Integration af et ledelsesinformationssystem vil sætte kommunen i stand til at arbejde hen imod økonomiske resultater, samtidig med at ledelsen kan overvåge, hvordan det går med at opbygge de evner, kompetencer og andre immaterielle aktiver, der er nødvendige for at sikre den fremtidige vækst. Desuden må systemet sikre, at den enkelte kommune får den nødvendige information fra eksterne parter; fx affaldsselskaber og entreprenører.

Faser ved design af et ledelsesinformationssystem:

Fase 1: Fastlæggelse af målgruppen

Hvem i kommunen skal have information fra ledelsesinformationssystemet, og hvad er deres informations- og styringsbehov.

Fase 2: Fastlæggelse af perspektiver for den enkelte kommune/institution

Fastlæggelse af perspektiver, som repræsenterer væsentlige forretningsmæssige forhold for den enkelte kommune/institution. Perspektiverne fungerer som rammegrundlag for udvikling af kritiske succesfaktorer og nøgletal.

Fase 3: Identificering af kritiske succesfaktorer og nøgletal

Kritiske succesfaktorer identificerer og beskriver de fokusområder, som organisationen skal lykkes med. Typisk vil der være 1 - 4 kritiske succesfaktorer for hvert perspektiv. De kritiske succesfaktorer er koblingen mellem strategien og nøgletallene.

Fase 4: Definition af nøgletal

Fra hver kritisk succesfaktor identificeres en række målbare og operationelle nøgletal, som måler både "hårde" og "bløde" mål. Nøgletallene er værktøjer til måling og overvågning af de kritiske succesfaktorer.

De kritiske succesfaktorer og nøgletal vil for hvert perspektiv have følgende fokus:

- ***Det økonomiske perspektiv*** vil primært fokusere på den forgangne periodes regnskabsmæssige resultater, herunder omkostninger og indtægter relateret til relevante forretningsområder samt hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcer

- **Kundeperspektivet** sætter fokus på relationerne til brugerne/kunderne/borgerne og deres forventninger og oplevelser af de pågældende institutions/statsvirksomheders serviceydelser
- Perspektivet vedrørende **interne forretningsprocesser** inddrager aspekter vedrørende institutionernes/statsvirksomhedernes interne styring, administration, arbejdsgange, procedurer og funktioner
- **Vækst- og læringsperspektivet.** Retter blikket fremad og omhandler opgørelser af, hvordan forskellige typer af langsigtede investeringsprojekter som fx IT-investeringer, politisk besluttede indsatsområder eller andre indsatsområder fuldføres

Fase 5: Operationalisering

Politik, strategi og målsætninger: Kommuner, herunder virksomheder, der er omfattet af krav om etablering af et ledelsesinformationssystem, skal fastlægge politikker, der danner grundlag for kommunens respektive virksomhedens målsætninger.

Ledelsen skal sikre sig, at alle ansatte forstår og efterlever politikkerne. Mellem ledelsen og de ansatte skal der etableres et samarbejde om at nå målsætningerne. Politikkerne skal være baseret på en række krav og forpligtelser, herunder om anvendelse af nødvendige ressourcer og om information af medarbejderne.

Planlægning: Med udgangspunkt i politikkerne og målsætningerne foretages en planlægning af fremtidige aktiviteter. Som minimum herunder fastlægges ressource- og uddannelsesbehov, økonomi, tidsplan, funktions- og kvalitetskrav, krav vedrørende arbejdsmiljø og miljø og krav til organisationen. Planlægningen skal omfatte udarbejdelse af program for, hvorledes det løbende kontrolleres, at økonomiske rammer overholdes, og at krav vedrørende funktion og kvalitet samt miljø og arbejdsmiljø opfyldes. Der skal endvidere i planlægningsfasen fastlægges afrapporteringsform og terminer for afrapporteringen.

Handling: I handlingsfasen leveres aftalte ydelser i overensstemmelse med økonomiske rammer og krav til kvalitet. I overensstemmelse med kontrolplanen foretages løbende indsamling af økonomi-, kvalitets-, miljø- og arbejdsmiljødata samt andre relevante erfaringer.

Kontrol: Indsamlede informationer om driftsresultater, omkostninger, kvalitets-, miljø- og arbejdsmiljødata vurderes løbende i forhold til fastlagte rammer og krav. Hvert år udarbejdes en samlet redegørelse ved sammenfatning af informationer og resultater, der er relevante for vurdering af, om politikker og målsætninger opfyldes. Redegørelsen indarbejdes i en samlet årsberetning for affaldsområdet eller i affaldsårsberetningen.

Gennemgang: Ledelsen foretager med passende mellemrum en gennemgang af årsredegørelserne og andet relevant informationsmateriale til vurdering af, om ledelsesinformationssystemet er effektivt indarbejdet i organisationen. Ved gennemgangen konstateres, om interessenternes forventninger samt krav om løbende forbedringer er opfyldt. Det vurderes, om politikkerne og målsætningerne skal ændres eller justeres, f. eks. som følge af ændrede forudsætninger, herunder løbende forbedringer som et generelt mål. Ledelsen kan eventuelt lade foretage en uvildig gennemgang af rapporten.

Rapportering og rapportdesign: Endelig skal det identificeres, hvilke rapporter de forskellige medarbejdere har brug for, og frekvens for udarbejdelse skal fastlægges.

Gennemsigtighed i affaldsgebyrer

Del I

Affaldskilder/affaldsproducenter
Serviceområder
Håndtering, herunder indsamling og transport
Transportører (kommunale eller eksterne)

Hyppeghed

- 12 gange årligt
- 26 gange årligt
- 52 gange årligt

Serviceelaterede til affaldsstater og containere

- Levering
- Udbringning
- Vedligeholdelse
- Renholdelse
- Hjemtagning

Borgerne investerer selv i containere og affaldsbeholdere

Borgerne investerer selv i kompostbeholder

Sækkelevering

Indsamlingsformer

Antal normal-indsamlinger

Antal special-indsamlinger

Håndtering

AT-anvisning nr. 4.1.0.1

AT-meddelelse nr. 4.0.5.2

Daglig rengøring af indsamlingsmateriel

Kvalitetsstyring

- Implementering af kvalitetsstyringssystem
- Implementering af kommunikationssystem
- Lokal afdeling/kontaktperson med daglig træffetid
- Måling af brugertilfredshed

Miljøstyring

Indsamlingskøretøjerne skal rense mindst 80% af HCL

Indsamlingskøretøjerne skal rense mindst 85% partikler i.h.t. testmetode ECE R49

Transportdiesel eller mindre forurenende drivmiddel

Uddannelse

Medarbejderen med det daglige ansvar skal have gennemgået DTL's kursus for affaldstransportører eller lign.

De anvendte medarbejdere skal alle have relevant uddannelse

Genbrugsstationer
Antal af affaldstyper og fraktioner
Åbningstider
Tilkørselsforhold og andre driftsomkostninger

[illegible]

Udvalgte miljøparametre for transport og behandling

CO2 ækvivalenter pr. tons produceret affald
SO2 ækvivalenter pr. tons produceret affald
NOx pr. tons produceret affald
Arbejdsulykker pr. produceret tons affald under indsamling og transport
Arbejdsulykker pr. produceret tons affald ved behandling

Forslag til fordelingsnøgler

Transportører - frekvens
Sommerhus
Kolonihave
Lejlighed
Hus
Transportører - volumen
Antal personer i husstand

Gennemsigtighed i affaldsgebyrer
Del II

Affaldskilder/affaldsproducenter
Serviceområder
Affaldshåndtering
Genanvendelse

Information og rådgivning inden for affaldsområdet

Hensættelser

Afskrivninger

Forbrænding med energiudnyttelse

Optisk sorteringsanlæg

Mellemlagring

Indvejning og registrering

Forbehandling

Silo & krananlæg

Ovnanlæg

Slagge

Kedel

El-produktion

Fjernvarmeproduktion

Restprodukter

Skorsten

Information og rådgivning inden for affaldsområdet

Hensættelser

Afskrivninger

Deponi

Sortering og omlæsning

Perkolathåndtering

Gashåndtering

Blandet affald

Mineralaffald

Inert affald

Farligt affald

Hensættelser til reetablering og efterbehandling

Afskrivninger

Information og rådgivning inden for affaldsområdet

Samlet takst for behandling

Fordelingsnøgler

Tons affald

Antal vognlæs

Erhverv	Dagrenovations-producenter	Husholdninger						
Erhvervsaffald	Dagrenovation	Storskrald	Glas	Pap og papir	Farligt affald	Haveaffald	Elektronikaffald	Øvrige

Gennemsigtighed i affaldsgebyrer

Del III

Affaldskilder/affaldsproducenter

Serviceområder

Kommunalforvaltningsmæssige aktiviteter

Andel af generelle omkostninger

Reception

IT-support samt hardware og software, herunder licenser og afskrivninger

Kantine

Sekretærer

Økonomiafdelingen

Aktiviteter direkte knyttet til affaldsområdet

Mødeaktiviteter

Kommunal planlægning

Kortlægning

Målsætning

Planlægning

Indformation og rådgivning

Påbud og forbud efterkommes

Erhvervsordningen

Renter og afdrag på anlægsinvesteringer

Anskaffelsesomkostninger af småaktiver

Pålagte ekstragebyrer

Finansiering

Forskudsvis dækning af planlagte investeringer

Træk på renovationsfonden

Indtægter materiale og information fra kommunen

Samlet takst for kommunale aktiviteter

Moms

Forbrændingstakst

Statsafgift

Samlet gebyr totalt

Fordelingsnøgler

Antal ansatte

Antal brugere

Tidsforbrug

Antal m2

Antal regninger

Antal henvendelser

Erhverv	Dagrenovations-producenter	Husholdninger						
Erhvervsaffald	Dagrenovation	Storskrald	Glas	Pap og papir	Farligt affald	Haveaffald	Elektronikaffald	Øvrige