



Bilag 1

14-50-2013

Affaldsområdets udvikling

Sagsnr.
2013-0151364

Nærværende notat indeholder en kort redegørelse for de betydeligste faktorer vedr. det oparbejdede underskud i Affaldsområdet.

Dokumentnr.
2013-0151364-1

Indledningsvis gives en kort beskrivelse af begivenheder og forhold ved Kommunens overtagelse af driften af affaldshåndteringen fra R98 – herunder konsekvenserne for kommunens udgifter og budgetlægning på området.

Sagsbehandler
Ilonka Domela

Herefter findes en kort redegørelse for den nye lovgivning, som har haft afgørende betydning for gebyropkrævningen i kommunen.

De praktiske problemer ved opkrævningen af gebyrer fra erhverv samt brug af kommunens systemer hertil er beskrevet i et efterfølgende afsnit. Afslutningsvis er betydningen af omlægninger i betalingen til Amager Ressourcecenter for drift af genbrugsstationer skitseret.

Lukningen af R98

Renholdningsselskabet af 1898 (R98) stod frem mod 2011 for indsamling af husholdningsaffald og tilsvarende affald fra erhverv i København og Frederiksberg kommuner. Med udsigt til et krav om konkurrenceudsættelse, traf Københavns og Frederiksberg kommuner og R98 beslutning om at afvikle koncessionsaftalen.

Borgerrepræsentationen godkendte den 14. juni 2006 at forkorte R98s koncession fra 2020 til 2011 – i den såkaldte Ophørsaftale. Aftalen indebar, at administrationen af affaldsindsamlingen skulle overføres fra R98 til Kommunen, mens selve indsamlingen skulle udbydes i konkurrence.

Siden 2006 har Teknik- og Miljøforvaltningen arbejdet på at afvikle R98s aktiviteter. Fra og med 2012 er R98 endeligt afviklet. Hjemtagelsen af administrationen af affaldsindsamling har givet Teknik- og Miljøforvaltningen mere viden om og indsigt i affaldshåndteringen i Københavns Kommune.

Afviklingen af R98 har indtil 2011 været udgiftsbærende, men fra og med 2012 er udgifterne til R98 ophørt.

Affaldsindsamling efter R98

R98 blev afviklet fra 2009 til 2011. Som fastsat i Ophørsaftalen blev affaldsindsamlingen og behandlingen af flere affaldsfraktioner udbudt til eksterne leverandører.

Affaldsområdet / Drift & Udbud

Njalsgade 13
Postboks 449
1502 København V

Telefon
3366 5897

E-mail
ilonka@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009595959

Få Nem affaldsservice
på www.kk.dk/affald

Udbud af affaldsindsamlingen

Kommunens overordnede udbudsstrategi var at gennemføre første generation af udbud i tre runder fordelt over tre år. I løbet af de seneste år er der blevet udbudt i alt ca. 25 kontrakter. Fra 2014 starter en ny runde af kontrakter, hvorfor udbudsstrategien for anden generation af udbud i foråret 2013 bliver behandlet i Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen. Anden generation af udbud forventes ligeledes at forløbe over tre runder, og de første nye kontrakter har planmæssig start i 2014.

Strategien for første generations udbud foreskrev ”affaldsindsamling som vanligt”, og strategien indeholdt ingen mål om besparelser på området.

Målsætninger om genanvendelse og brugertilfredshed

Kommunen har en målsætning og ambition om at øge graden af genanvendelse af affald, som det er vedtaget af Borgerrepræsentationen ved godkendelse af kommunens Ressource- og Affaldsplan 2018 (BR, 13/12-12). Det er ligeledes målsætningen, at brugernes tilfredshed med kommunens indsamlingsordninger skal være høj. I første generations udbud er der derfor stillet høje servicemål til de private renovatører, og kommunens egen administration har ligeledes efterlevet krav om hurtig og effektiv kundebetjening.

Der er generelt stor tilfredshed med affaldsindsamlingen i Kommunen, og antallet af henvendelser og klager er faldet markant - også siden 2010.

	2005	2006	2010	2011	2012
Antal henvendelser	80.300	109.700	58.200	51.000	44.600
Antal klager	27.300	44.600	11.700	7.000	3.800

Opbygning af en bestillerorganisation

Sideløbende med afviklingen af R98 og udbuddene af affaldsindsamlingen opbyggede Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Miljø en bestillerorganisation på affaldsområdet. I forvaltningen fandtes området Affald, Myndighed, men nu kom området Affald, Drift og Udbud til. Affald, Drift og Udbud har i dag 30 medarbejdere, og udgør med søsterafdelingen Affald, Myndighed det samlede Affaldsområde.

I Affald, Myndighed varetages myndighedsbehandling vedrørende affald, udvikling af nye ordninger, genbrugsstationer, kommunens affaldsplaner som Ressource og Affaldsplan 2018 og deltagelse i diverse arbejdsgrupper og bestyrelser, lovkommenterende arbejde mv.

Affald, Drift og Udbud varetager kontraktstyring af de ca. 25 kontrakter, der vedrører indsamling, behandling, salg af genanvendeligt affald, beholderservice, beholderindkøb mv. Kontrakternes størrelse varierer fra ca. 10 mio. kr. om året op til ca. 100 mio. kr. om året. Samlet er der tale om kontrakter med en udbudt total beløbsstørrelse på mere end 1,5 mia. kr.

Under afviklingen af R98 blev firmaets telefoniske kundebetjening også overført til kommunen. Funktionen ”Affaldsservice” er nu placeret som et callcenter i KBS.

I forbindelse med overtagelsen af opgaverne fra R98 har der været transaktionsomkostninger ved at opbygge den nye afdeling, og det har været nødvendigt at udvikle et IT-system (ASK) for at håndtere opgaven med data til kontrakt- og økonomistyring.

År 2012 var det første år, hvor R98 var helt afviklet og hvor alle opgaver var udbudt og blev kontraktstyret. 2013 betragtes af Center for Miljø som et konsolideringsår, hvor fokus i højere grad kan rettes indad og organiseringen af opgaverne kan vurderes og evt. ændres.

Opgaver i den nye organisation

Ud over de løbende udbud af indsamling og behandling, styrer Affald, Drift og Udbud alle kontrakter. Kontraktstyring omfatter driftsmøder, opfølgning, controlling af udførte ydelse og faktureringen, problemløsninger etc. Aktiviteter som forudsætter løbende kontakter med entreprenørerne.

Området behandler årligt hen ved 3.000 henvendelser fra kunder (vedr. indretning af standpladser, nybyggeri, omlægninger, registreringer, ændringer af kundeforhold mv.) og ca. 5000 indmeldinger fra renovatørerne (driftsforhold, problemer med afgangsvveje, låsesystemer, belysning mv.), samt løbende controlling.

Området forestår opkrævning af affaldsgebyrer – både for private kunder og for erhverv. I dag bruges hovedparten af tiden til at administrere reglerne for opkrævning af gebyrer fra erhverv.

Affaldsservice er blevet reduceret i forbindelse med den elektroniske selvbetjeningsløsning Nem Affaldsservice. Det er målet at 80 % af alle henvendelse i fremtiden skal løses elektronisk.

I 2013 har Center for Miljø igangsat et arbejde med at analysere den interne organisering, økonomistyring og arbejdsgange i det samlede affaldsområde med henblik på at optimere organisationen (se bilag 6).

R98 som en økonomisk 'sort boks'

Ved nedlæggelsen af R98 overtog Affaldsområdet budgetlægningen. Tidligere var det R98, som udformede forslag til takstregulativer ud fra selskabets driftsbudgetter osv. Opgaven for Affaldsområdet blev at tilrettelægge budgetter med en skønnet omkostningsfordelinger mellem de enkelte affaldsordninger for et helt nyt område, hvor affaldsområdet ikke havde egne erfaringstal. Omkostningsfordelingen blev derfor baseret på R98s tidligere fordeling, men Affaldsområdet har siden erfaret, at R98s fordeling ikke afspejlede de reelle omkostningsforhold.

I nedenstående oversigt ses forskellene for de fire primære indsamlingsordninger. De fire ordninger har samlede omkostninger i størrelsesordenen knap 300 mio. kr./år. Omkostningsfordeling i 2009 (efter R98s fordelingsnøgle) og i 2013, hvor Affaldsområdet har justeret fordelingsnøglen, efterhånden som de reelle omkostningsforhold er blevet indarbejdet i budgetteringen.

	Procentandel indsamling budget 2009	Procentandel indsamling budget 2013	Forskel
Dagrenovation	68 %	58 %	- 10 %
Storskrald/have	16 %	25 %	9 %
Genbrugsordninger	11 %	13 %	2 %
Farligt affald	5 %	4 %	- 1 %
Sum	100 %	100 %	-

Budgetteringen danner grundlag for gebyropkrævningen, og en skæv fordelingsnøgle betyder under- eller overbudgettering på de enkelte ordninger. Således betyder det for lave skøn over udgifterne til storskrald/haveaffald i 2009, at storskrald og haveaffald har været underbudgetteret med ca. 30 mio. kr. alene i 2009 (svarende til 9 % af 300 mio. kr.). Til gengæld er der blevet opkrævet for høje gebyrer for dagrenovation, hvor budgetandelen var skønnet for højt. At der de sidste år er oparbejdet et underskud for dagrenovation skyldes, at der ikke er opkrævet tilstrækkeligt i gebyr hos erhverv.

Transaktionsomkostninger ved afvikling af R98

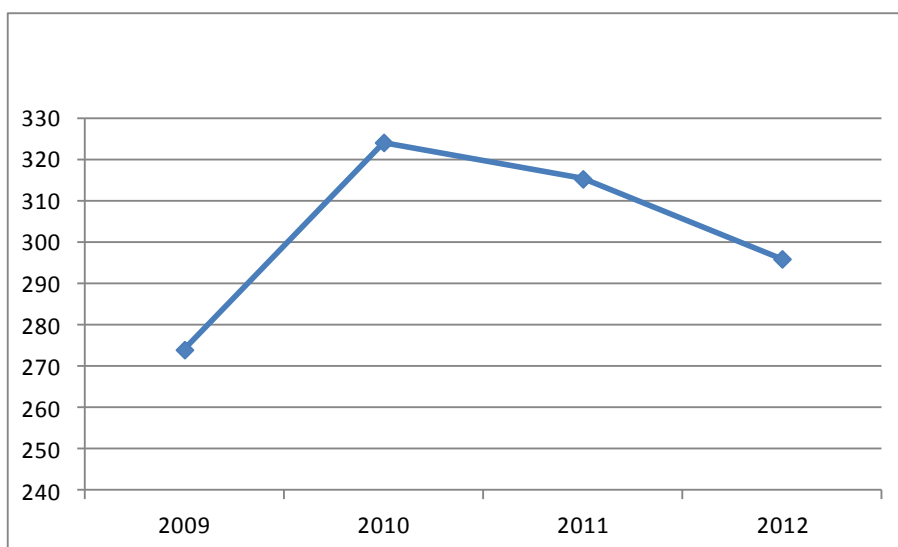
I forbindelse med lukningen af R98 har kommunen afholdt ekstraudgifter, da R98 ikke kunne nedskære selskabets faste omkostninger i samme takt, som man afgav opgaverne til de private renovatører. Som det fremgår af nedenstående figur, har omkostninger nogle år ligget betydeligt højere. De ekstra omkostninger er delvis blevet dækket af tilbagebetalinger fra R98 i henholdsvis 2008 (20 mio. kr.) og 2011 (20 mio. kr.).

2012 var det første år, hvor R98 var helt ude, og dermed det første år hvor kommunen har fået et fuldstændigt overblik over omkostningerne ved indsamlingen. Som det fremgår af figuren, lå

indsamlingsomkostningerne i 2012 på ca. 295 mio. kr. mod 275 mio. kr. i 2009 (det sidste år hvor R98 forestod hele indsamlingen).

De øgede omkostninger i 2012 er inkl. pris og lønstigninger, som for perioden udgør 15 – 20 mio. kr. Hertil er indregnet ca. 5-7 mio. kr. i omkostninger til de nye ordninger for plast, metal og småt elektronikaffald.

Desuden er indbyggertallet vokset i perioden med op mod 50.000 og antallet af husstande med ca. 10.000 i perioden.



Omkostninger til affaldsindsamlingen 2009-2012 (regnskabstal), mio. kr. pr. år.

Ny lovgivning – herunder ændrede gebyrregler

Fra 2010 er lovgivningen ændret med hensyn til opkrævning af affaldsgebyrer fra erhverv. Som følge heraf er kommunens gebyrsystem på affaldsområdet er lagt om to gange siden 2009. Både lovændringerne og omlægningerne har betydet et ekstra ressourcetræk fra det samlede Affaldsområde, og stor usikkerhed blandt virksomheder om gebyrernes størrelse og mulighederne for evt. at blive fritaget for gebyrer.

Før 2010 blev alle affaldsgebyrer i Københavns Kommune opkrævet via ejendomsskatten. Virksomheder, som boede i lejede lokaler og brugte de kommunale ordninger, betalte udgifter til affaldshåndtering via deres husleje. Affaldsgebyret for erhverv blev beregnet efter hvor mange erhvervskvadratmeter, der var i den enkelte ejendom. Dermed betalte store virksomheder mere i gebyr end små virksomheder.

Stort antal henvendelser og ansøgninger

De flere gange ændrede gebyrregler har medført en massiv reaktion fra erhvervsvirksomhederne. Mange forstod ikke hvorfor de havde

modtaget en faktura, eftersom de allerede betalte for affaldshåndteringen via deres husleje – meget få virksomheder har fået nedsættelse i huslejen som følge af de nye regler. Andre virksomheder fandt genbrugsstationsgebyret urimeligt, da de ikke brugte genbrugsstationerne, og atter andre virksomheder mente ikke, at de producerede (produktions-) affald. Alt i alt har ændringerne medført et enormt pres på de kommunale administrationer i hele landet.

For at kunne håndtere det store antal ansøgninger om fritagelse for gebyr, har Kommunen investeret i et IT system, hvor den individuelle sagsbehandling kan foregå. IT systemerne – både til ansøgning og beregning af gebyrsatser – er ligeledes blevet ændret, når lovgivningen er blevet ændret. Desuden har kommunen haft ansat ekstra personale til at besvare telefoner og behandle ansøgninger om fritagelse. En fritagelse er en myndighedsafgørelse, og forvaltningen skal derfor tage stilling til de konkrete forhold i den enkelte sag.

I 2010 fik Affaldsområdet mere end 13.000 henvendelser vedrørende gebyrerne og ca. 7.500 ansøgninger om fritagelse, hvoraf ca. 5.000 virksomheder fik fritagelse.

I 2011 steg antallet af ansøgninger til 11.200, hvoraf lidt over 7.000 virksomheder har fået hel eller delvis fritagelse for gebyrerne. I 2012 er der kommet 5.200 ansøgninger om fritagelse. Der er kun behandlet forholdsvis få ansøgninger for 2012. Det skønnes, at der vil blive givet omkring 3.000 fritagelser for 2012.

Der kan være flere grunde til det faldende antal ansøgninger om fritagelse. Fra 2012 er den omsætningsgrænse, hvorefter virksomheder fritages, hævet fra 50.000 kr. til 300.000 kr. Fra 2012 betaler en virksomhed også kun for genbrugsstationerne, hvis de faktisk benytter dem. Derfor, er det samlede erhvervsaffaldsgebyr bortfaldet eller reduceret for et betydeligt antal virksomheder.

	2010	2011	2012
Ansøgninger	Ca. 7.500	11.200	5.200
Fritaget	Ca. 5.000	7.100	Skøn: 3.000

Praktiske problemer ved opkrævningen

CVR er ikke egnet til gebyropkrævning

Allerede i forbindelse med det forberedende arbejde til ændringerne i Affaldsbekendtgørelsen i 2009, udtrykte Københavns Kommune og KL bekymring med hensyn til at opkræve gebyrer på fakturaer på baggrund af det Centrale Virksomheds Register (CVR). Registret er generelt ikke tilstrækkeligt opdateret og fremgangsmåden ville derfor

betyde, at fakturaer ville blive sendt til forkerte adresser og lukkede/flyttede virksomheder, ligesom fakturaer ville blive udskrevet til virksomheder med gamle branchekoder, forkert antal ansatte m.v. Endvidere ville registret være meget svært at anvende ved opkrævning af gebyrer fra erhverv i ejendomme med både boliger og erhverv.

Bekymringerne har vist sig at holde stik. Hvert år har Affaldsområdet administrativt fritaget et betydeligt antal virksomheder for gebyrer, fordi fakturaerne kommer retur med posten (virksomheden findes ikke på en lokalisbar adresse), de er under konkurs, er flyttet m.m.

I registret er endvidere ca. 14.000 virksomheder i kommunen registreret som anpartsselskaber med 0 ansatte. Disse virksomheder er jf. Affaldsbekendtgørelsen som udgangspunkt fritaget for gebyr. Det har imidlertid vist sig, at en del af disse virksomheder har en reel affaldsproduktion, hvorfor de bør opkræves gebyr.

Endelig har fejl i kommunikationen mellem kommunens IT-system og CVR betydet, at et antal gebyrpligtige virksomheder ikke er blevet opkrævet korrekt.

Økonomistyringen i Københavns Kommune

Københavns Økonomi og Regnskabssystem, KØR, anvendes af Affaldsområdet til opkrævning af gebyrer – herunder gebyrer faktureret direkte til virksomhederne. Systemet er designet til det skattefinansierede område og dermed til at følge op på udgifter, ikke på indtægter. Det er f.eks. ikke muligt at få et øjebliksbillede over indbetalingsstatus for en fakturaserie, som erhvervsaffaldsgebyrerne for et givet år er. Opfølgningen på indtægter i KØR kræver meget manuelt arbejde og er meget tidskrævende.

I KØR bogføres gebyrerne som en indtægt, når fakturaerne udsendes til virksomhederne. Sagsgangen ved opkrævning af gebyrerne fra virksomheder indebærer, at der sendes fakturaer ud til virksomhederne, hvorefter de evt. søger om fritagelse, og siden evt. opnår fritagelse. Sagsgangen betyder således, at der i KØR bogføres en indtægt, som reelt ikke tilgår Kommunen, hvis virksomhederne opnår fritagelse. Da sagsbehandlingstiden for en del sagers vedkommende har strakt sig over lang tid, er underskuddet reelt først konstateret et til to år senere, når alle ansøgningerne er behandlet.

Det er således en mangel i KØR-systemet, at forvaltningen ikke løbende kan følge indtægterne fra erhvervsaffaldsgebyrerne.

I regnskabet i KØR fokuseres der på det årlige resultat, frem for det langsigtede resultat. Kommunens regnskab stilles op på en måde, der viser indtægter (de forventede) og udgifter for det pågældende år, men resultatet fra de enkelte år overføres ikke til næste års regnskab men til en statuskonto.

Med hvile-i-sig-selv princippet på affaldsområdet er det et krav, at der er balance for de enkelte ordninger over en årrække. Når over-/underskud for de enkelte ordninger overføres samlet til en statuskonto, forsvinder dette overblik.

Ændret betaling for genbrugsstationer

Før 2010 blev omkostningerne til Amagerforbrændings (nu Amager Ressource Center) drift af genbrugsstationerne i kommunen betalt dels via Amagerforbrændings indtægter på affaldsforbrænding dels via medlemstaksten (som følger indbyggertallet i kommunerne). Som en del af den nye lovgivning skulle genbrugspladsernes økonomi udskilles fra Amagerforbrændings øvrige aktiviteter, og betalingen via indtægter fra forbrændingen derfor ophøre. Der opstod således et "hul" på 35 mio. kr. på driften af genbrugsstationerne, penge som Kommunen derfor skulle betale direkte for driften af genbrugsstationerne.

2011 var det sidste år hvor alle virksomhederne blev opkrævet betaling for at have adgang til genbrugsstationerne. Kommunen besluttede derfor at forsøge at indhente en del af det underskud, der var opstået i 2010, ved at hæve både administrations- og genbrugsstationsgebyrerne. Indtægten var derfor betydeligt højere i 2011 end i 2010, og de højere gebyrsatser har medvirket til at reducere underskuddet.

Siden indførelsen af klippekortsystemet for virksomhedernes brug af genbrugsstationerne (2012) er der sket et kraftigt fald i virksomhedernes brug af stationerne, svarende til et indtægtstab på 35 mio. kr. Fra 2010 til 2012 er affaldsmængderne faldet med 12 %, og udgifterne til behandling er faldet tilsvarende. Imidlertid er faldet i behandlingsudgifterne næppe tilstrækkeligt til, at udgifterne til den samlede drift af genbrugsstationerne falder væsentligt, eftersom en stor del af udgifterne er faste omkostninger. Udgifterne må derfor fremover forventes at blive pålagt husholdningerne. Amager Ressource Center, der driver genbrugsstationerne, foretager løbende tilpasninger af situationen.

I 2012 havde 815 virksomheder tilmeldt sig til at bruge genbrugsstationerne, og de betalte for 11.550 besøg til en værdi af ca. 2 mio. kr.