

Beslutningsprocessen på centralt niveau

Korporative træk

Et af de helt iøjnefaldende træk ved dansk affaldspolitik er den høje grad af autonomi, som den indrømmer kommunerne. Det er en politik, som ingen anfægter, men som tværtimod har bred tilslutning hos såvel regeringen som partierne i Folketinget.

Det er samtidig karakteristisk, at der ikke er nogen af partierne, som stiller spørgsmålstegn ved hverken reguleringen af affaldssektoren eller dens organisatoriske opbygning. Under den forespørgselsdebat, som i foråret 1998 ledsagede miljø- og energiministerens storstilede nationale affaldsplan, Affald 21, var partierne enige i målsætningerne og i det store og hele også om strategi og midler i affaldspolitikken. I det omfang reguleringen og den institutionelle indretning af sektoren blev inddraget i debatten, understregede man på én og samme tid garantien for "at fastholde kommunerne som ansvarlig myndighed" og en opfordring til dem om "i højere grad at udlicitere driftsopgaverne til eksterne leverandører for at sikre markedsmæssigt lige vilkår mellem offentlige og private virksomheder på affaldsområdet." I debatten, der endte med en næsten enstemmig vedtagelse af en dagsorden, som kvitterede for miljø- og energiministerens redegørelse, blev den særlige selskabsstruktur trukket ind i debatten fra flere sider, men ingen af ordførerne syntes at se problemer i den.

Debatten er af flere grunde interessant. For det første viser den, hvordan man politisk arbejder inden for miljøreguleringens område, hvor grundlaget for regeringens politik er en bred ramme- og bemyndigelseslovgivning, der stiller ministeren meget frit. Denne frihed har han traditionelt i vidt omfang delegeret videre til sine styrelser, i dette tilfælde Miljøstyrelsen. De formulerer politikken på området i form af administrative regler (bekendtgørelser og cirkulærer) samt i form af planer og vejledninger. Det betyder, som forespørgselsdebatten viser, ikke nødvendigvis, at Folketinget bliver holdt udenfor. For ministeren kan sikre sig politisk opbakning og legitimering ved gennem en redegørelse at orientere Folketingets partier om sin politik, dens grundlag og intentioner. Den forhandling, som følger en ministerreddegørelse, er imidlertid af en anden art end den langvarige og potentielt grundige procedure, som går forud for vedtagelsen af et lovforslag. En procedure som den, der blev benyttet i forbindelse med lanceringen af Affald 21, er derfor mest velegnet som led i en politisk clearing, der kan fortælle i hvilket omfang der er parlamentarisk dækning for de brede linjer i hans politik. Ministerens procedure kan yderligere legitimere hans politik i forhold til andre myndigheder og i forhold til de regulerede borgere og virksomheder.

Reguleringsformen på miljøområdet har for det andet som konsekvens, at den politiske proces flyttes fra en parlamentarisk til en korporativ arena. Derigennem kan de organiserede interesser sikre sig, at de bliver hørt ved udfyldningen af rammelovgivningens vidtgående bemyndigelser, mens minister og centraladministration kan sikre sig mod såvel tekniske som politiske overraskelser, har den egentlige politikudformning finder sted.

Når politikformulering og politiske forhandlinger flytter ind på en korporativ arena, er der for det tredje store muligheder for at tilgodese nogle interesser på bekostning af andre interesser. Det er, kan man sige, til dels det, det handler om. Nogle organiserede interesser får et politisk privilegium, som andre ikke har, og selv om der er grænser, får en minister eller en styrelse mulighed for at blande kortene på en måde, som udvider eller beskytter deres politiske spillerum (Nørgaard, 1997, 38-42); Christensen, 2001a).

Interessevaretagelsen i affaldssektoren

De tre træk svarer i høj grad til observationerne på affaldsområdet. Inden for sektoren er flere interesseorganisationer aktive. Danske Entreprenører, Miljøsektionen, samt Genvindingsindustrien, Dansk Transport og Logistik og Dansk Industri repræsenterer branchens private virksomheder, mens den kommunale affaldssektor bliver repræsenteret af dels Kommunernes Landsforening, dels Renosam. Den sidste organisation er en sammenslutning af mange, men ikke alle de kommunale affaldsselskaber. De to organisationer har et tæt samspil med de centrale miljømyndigheder, og der er efter alt at dømme en ganske tæt samordning af deres synspunkter og strategier. Den politiske strategi for de to kommunale organisationer er entydig. Den går ud på at sikre en så høj grad af autonomi for kommunerne som affaldsmyndigheder og for de fælleskommunale selskaber i dobbeltrollen som entreprenører og teknisk administrative rådgivere for kommunerne. Samtidig stiller de to organisationer en lang række krav; som vanskeliggør sammenligninger mellem kommunerne indbyrdes og ligeledes mellem de fælleskommunale selskaber. Det er sammenligninger, som kunne bidrage til større gennemsikuelighed i sektoren. Miljøstyrelsen har således etableret affaldsstatistiksystemet ISAG, som giver adgang til en række værdifulde statistiske oplysninger om affaldsmængder og affaldshåndtering. Systemet er imidlertid behæftet med en del begrænsninger, der vanskeliggør sammenligninger på kommuneniveau. En anden værdifuld kilde til data og informationer om affaldssektoren er den database, som Videncenter for Affald har oprettet og driver (www.affaldsinfo.dk). Den er etableret med statslig støtte fra Miljøstyrelsen (Rådet for Genanvendelse), og den bliver drevet med udgangspunkt i et samarbejde mellem sektorens myndigheder og virksomheder. De oplysninger om kommunernes gebyrer og gebyrpolitik, som i starten var tilgængelige i databasen, er imidlertid fjernet. Det er angiveligt sket efter krav fra Kommunernes Landsforening med den begrundelse, at gebyrerne ikke er sammenlignelige.

Kommunernes stærke stilling på affaldsområdet kommer også frem på anden måde. Kommunernes Landsforening er tæt inddraget i et samarbejde med Miljøstyrelsen, hvor man undersøger mulighederne for at forbedre gennemsikueligheden inden for affaldssektoren samt for i forlængelse heraf eventuelt at gennemføre en mere eller mindre vidtgående liberalisering (Miljøstyrelsen, 2001). Arbejdet er foranlediget af Finansministeriets foreløbige analyser af sektorens omkostningsforhold (Finansministeriet, 1997 og 2000). Det er overladt til et privat konsulentfirma. Det bliver imidlertid fulgt af en gruppe, hvori Kommu-

nernes Landsforening, Københavns Kommune, Reno-Sam og Affaldsteknisk Samarbejde (en samarbejdsorganisation for I/S Amagerforbrændingen og I/S Vestforbrænding og de kommuner, der deltager i disse fællesskaber). Derudover deltager Finansministeriet sammen med Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen. Denne korporative forhandlingsmodel er gennemgående. En gennemgang af de rapporter, som Miljøstyrelsen har udarbejdet på affaldsområdet, viser, at de som altovervejende hovedregel er blevet til i et samarbejde med Kommunernes Landsforening og andre myndigheder, organisationer og virksomheder med tilknytning til den kommunale affaldssektor.

Svag konkurrence

Den kommunale affaldssektor har flere gange været genstand for kritisk opmærksomhed på grund af sektorens manglende gennemsikrelighed og den svage konkurrence inden for sektoren. Således rejste Konkurrencerådet og KonkurrenceSekretariatet i 1993 spørgsmålet om, hvorvidt EU's tjenesteydelsesdirektiv forpligtede kommunerne til at ændre det faste samarbejde med de fælleskommunale affaldsselskaber og i stedet udbyde opgaverne i licitation. Efter en henvendelse fra Kommunernes Landsforening til statsministeren, anmodede han i et brev af 21.02.1994 justitsministeren om at nedsætte et tværministerielt udvalg vedrørende kommunernes løsning af forskellige samfundsopgaver. Resultatet blev en arbejdsgruppe under ledelse af Justitsministeriet, men hvori også Erhvervsministeriet, Indenrigsministeriet, Miljøministeriet og Udenrigsministeriet deltog. I en del af arbejdet deltog endvidere Kommunernes Landsforening samt de tidligere nævnte kommuner og organisationer fra affaldssektoren. Endelig deltog Dansk Industri i nogle af gruppens møder.

Arbejdsgruppen afgav efter knap fire års arbejde sin delrapport (Justitsministeriet, 1997). Rapporten tager dels udgangspunkt i de spørgsmål, som myndighederne i 1993 havde rejst over for Miljøstyrelsen og RenoSam dels i de juridiske vurderinger, som bl.a. professor Peter Pagh har givet udtryk for. Et andet udgangspunkt var et notat udarbejdet af Advokatfirmaet Jonas Bruun for Kommunernes Landsforening (ss. 24-28). Efter en gennemgang af den generelle retlige regulering af samarbejdet mellem kommunerne gennemgår rapporten kommunernes organisering af affaldssektoren i Danmark og i en række EU lande, som derpå vurderes i et EU-retligt perspektiv (kap. 5). Arbejdsgruppens hovedkonklusion var, at kommuner, der deltager i et fælleskommunalt affaldsselskab, ikke er forpligtet af reglerne i tjenesteydelsesdirektivet. Begrundelsen er, at

"de kommunale affaldsselskaber, som er godkendt efter kommunestyrelseslovens § 60, har karakter af en specialkommune inden for det område, hvor de deltagende kommuner har overladt beføjelser til fællesskabet.

På denne baggrund kan der fremføres tungtvejende argumenter for, at forholdet slet ikke er om-

fattet af anvendelsesområdet for direktivet om udbud af tjenesteydelser" (ss. 195-196).

Konklusionens juridiske holdbarhed er blevet stærkt anfægtet (Olsen, 1999, 12-16). Politisk er den ikke desto mindre stærkt bakket op af Kommunernes Landsforening og de andre aktører i den kommunale affaldssektor (Reno-Sam, 2000). Det understreger endnu engang den høje prioritet, som kommunerne giver deres nuværende autonomi på området, men også den vægt de lægger på bevarelsen af den nuværende struktur, selv om den indebærer, at opgavens løsning for det første er løsrevet fra de kommunale demokratiske institutioner, for det andet at affaldspolitikken gennemskuelighed lider skade. Dertil kommer, for det tredje at man ikke systematisk tester omkostningseffektiviteten inden for de kommunale ordninger.

Det er nødvendigt at holde denne konklusion sammen med analysen af affaldsreguleringen i afsnit 2 ovenfor. Det blev der vist, at kommunerne i betydeligt omfang har en særstilling i forhold til den lovgivning, der regulerer konkurrenceforhold i erhvervslivet eller de selskabsretlige forhold for virksomheder og fonde. Da den kommunalretlige regulering af deres økonomiske forhold samtidig sætter vide rammer for deres virksomhed, indebærer det, at kommunerne har sikret sig et meget stort spillerum på affaldsområdet, et spillerum, som de med deres politiske strategi har været i stand til at forsvare med stor effektivitet. Man kan på det grundlag med stor sikkerhed konkludere, hvor stor en vægt, kommunerne tillægger deres selvstyre. En principiel begrundelse herfor kunne være, at man herigennem henlægger væsentlige politiske prioriteringer til kommunalbestyrelser, der er repræsentative for borgerne i større eller mindre lokalområder. Men netop affaldssektorens organisation skaber tvivl om, hvor tungt dette demokratiske hensyn vejer, idet opgaverne i stort omfang er delegeret til selskaber, som ikke er underkastet direkte politisk ledelse og kontrol, og som er meget lidt gennemsigtige. Det gælder, hvad enten udgangspunktet er en stærk satsning på miljøpolitiske mål på omkostningseffektivitet eller på en bevidst afbalancering af de to hensyn over for hinanden. Derfor er det heller ikke muligt at sige noget præcist om, hvordan kommunerne vægter hensynet til omkostningseffektiviteten i deres affaldsordninger. Det kan alene konstateres, at hverken de tilskyndelser til effektivisering, som en politisk-demokratisk styring giver, eller de tilskyndelser til effektivisering, som en markeds og udbudstestning giver, er stærke i affaldssektoren.

Kommunal dominans

Kommunerne, de kommunale affaldsselskaber og deres respektive organisationer kan ikke selv formulere sektorens politik. Deres politiske styrke beror helt og holdent på deres samspil og samarbejde med centraladministrationens ministerier og styrelser. Samarbejdet er her særlig tæt med dels Indenrigsministeriet med ansvar for den kommunalretlige regulering, dels Miljøministeriet og dets styrelser. Mens der er en lang tradition for samarbejde mellem de kommunale organisationer og Indenrigsministeriet, er deres tætte relationer med Miljøministeriet og dets styrelser skabt i takt med opbygningen af en national miljøforvaltning i 1970'erne og 1980'erne. I opbygningsfasen blev der lagt stor vægt på at befæste ministeriets selv-

stændige eksistens gennem et tæt samarbejde med de berørte interesseorganisationer (Christensen, 1980, 327-349). I de år, hvor miljølovgivningen gradvis blev formet, gennemførte man samtidig kommunalreformen. Kommunerne og de kommunale organisationer stod derfor usædvanlig stærkt politisk, og der var ud fra en strategisk vurdering ikke mange andre udveje for ledelsen i det nye miljøministerium og dets styrelser end at basere miljøreguleringen på en opgavefordeling, som overlod store dele af gennemførelsen til kommuner og amtskommuner, og som inddrog de kommunale organisationer i forberedelsen af ministeriets lovgivning og i udfyldningen af dens som regel vide rammer. Det er den samme praksis, som man i dag kan iagttage på affaldsområdet, hvor Miljøstyrelsens nærmeste samarbejdspartnere netop er Kommunernes Landsforening og den kommunale del af affaldsbranchen.

Der er andre "spillere" på den politiske arena, hvor reguleringen af affaldssektoren bliver til. Konkurrencemyndighederne (Konkurrencerådet, KonkurrenceSekretariatet og Konkurrencestyrelsen) har således vist en del interesse for området. Men deres platform er af to grunde svag. For det første er deres kompetence, således som den er reguleret i den gældende konkurrencelov, vag og upræcis; dermed er deres grundlag for reguleringsmæssig indgriben meget spinkelt. For det andet deltager Konkurrencestyrelsen nok i en del af de udvalg, arbejdsgrupper og forhandlinger, som finder sted i centraladministrativt regi, men det er karakteristisk, at styrelsen ikke kan mønstre den samme politiske opbakning fra berørte interesser inden for sektoren, som først og fremmest Miljøstyrelsen og Indenrigsministeriet. Finansministeriet har på tilsvarende måde vist en stigende interesse for affaldssektorens forhold og specielt for den mangel på gennemskuelse, som præger den. Det er efterhånden også lykkedes for ministeriet at sætte sektorens forhold på en centraladministrativ dagsorden. Det er imidlertid temmelig iøjnefaldende, at Finansministeriet ikke har nogen særlig stor gennemslagskraft i forhold til hverken politikerne i regeringen og Folketinget eller i forhold til de interesser, der sammen med bl.a. Finansministeriet deltager i Miljøstyrelsens udredningssamarbejde.

Der er, som det er fremgået, tale om et juridisk komplekst område, hvor mange former for regulering spiller sammen, og hvor reguleringen finder sted i mange regler. Det har også bragt såvel Justitsministeriet som Udenrigsministeriet på banen. De to ministeriers rolle er ikke aldeles klar, men hændelsesforløbet omkring tilblivelsen og den efterfølgende debat om Justitsministeriets delrapport om de EU-retlige problemer i den danske affaldssektor kan give et indtryk af, at de to ministerier givet det politiske pres for en fortsat fastholdelse af de hidtidige reguleringsmæssige rammer for affaldssektoren, har udfyldt rollen som en form for "advokater" for de etablerede interesser inden for sektoren.

Konklusion og forslag

Ved en sammenligning med andre dele af den offentlige sektor har affaldssektoren en usædvanlig kom-

pleks indretning. Forklaringen ligger i høj grad i reguleringen af sektoren, som finder sted på flere niveauer og i flere regler. Som følge heraf har kommunerne en endog meget stor autonomi på området. Samtidig har kommunerne i meget betydeligt omfang valgt at lade opgaven løse inden for rammerne af selskaber og selskabslignende konstruktioner, som har status som kommunale fællesskaber. Det har to konsekvenser. Den ene er, at sektoren bliver meget lidt gennemskuelig, hvad der til dels følger af, at der er meget få bindende regler for, hvordan man skal indrette organisationer og virksomheder med fællesskabsstatus. Den anden er, at sektoren kun meget indirekte er underlagt demokratisk styring. Det er så meget mere iøjnefaldende, som kommunerne har delegeret vidtgående kompetence til selskaberne og deres ledelse. Da selskaberne samtidig kun i begrænset omfang er udsat for konkurrence, betyder det, at affaldssektoren er ganske lukket over for omverdenen. Det gælder retligt, økonomisk og politisk.

Der er meget stor økonomisk forskel på kommunernes løsning af opgaverne inden for affaldsområdet. En nærliggende forklaring kunne være forskelle med hensyn til serviceniveau og kvalitet ud fra en miljømæssig målestok. En række analyser har imidlertid vist, at det er svært udelukkende at forklare forskellene herved. Det er også resultatet af denne analyse, hvorfor konklusionen er, at der er betydelige forskelle i omkostningseffektivitet mellem danske kommuner. Det skulle muliggøre en effektivisering og en hjemtagning af en effektivitetsgevinst, som kunne komme husholdningerne og erhvervslivet til gode. Der er imidlertid, sådan som sektoren er indrettet, kun få og svage politiske og økonomiske tilskyndelser hertil.

Det særlige ved sektorens indretning er i den sammenhæng, at en svag politisk styring og en svag politisk tilskyndelse til prioritering trækker i samme retning som de økonomiske incitamenter, der indbygget i hvile-i-sig-selv-princippet.

Sektorens store autonomi viser sig også på en anden måde. Med den vidtgående delegation af kompetence til selskaberne og deres ledelse og den svage politiske styring af dem, fremstår affaldsselskaberne som teknikerdrevne virksomheder. Den status bliver understøttet af beslutningssystemet på nationalt niveau, hvor Miljø- og Energiministeriet og især Miljøstyrelsen er den centrale instans. I modsætning til de andre ministerier og styrelser, som har opgaver i relation til affaldssektorens regulering, har de centrale miljømyndigheder opbygget et tæt korporativt samarbejde med sektorens organisationer. Det er et samarbejde, som i særlig grad privilegerer kommunerne og Kommunernes Landsforening samt affaldsselskabernes organisation Reno-Sam. En konsekvens er, at andre centraladministrative enheder som Finansministeriet og konkurrencemyndighederne, der til dels har givet udtryk for kritiske synspunkter på sektorens organisation og funktion, har svært ved at matche, hvad der fremstår som et politisk-økonomisk affaldskartel. En anden konsekvens er, at beslutningsstrukturen på nationalt niveau både matcher og understøtter kommunernes autonomi på området og de eksisterende strukturer i den kommunale affaldssektor.

Man kunne med forholdsvis få enkle midler ændre reguleringen af affaldssektoren med det sigte på en og

samme tid at sikre både det miljømæssige hensyn til en effektiv affaldshåndtering og det økonomiske hensyn til, at ingen kommer til at betale unødvendigt meget for affaldshåndteringen. En sådan reguleringsreform indebærer på ingen måde kommunernes fratagelse af ansvaret for opgaven, men derimod nok en højere grad af åbenhed om deres forvaltnings- og driftsmæssige dispositioner. Samtidig forudsætter den, at den kommunale affaldssektor bliver reguleret på en måde, der som minimum giver de samme økonomiske tilskyndelser, som ligger i et normalt politisk styret hierarki.

De reformer af affaldssektorens regulering, som det er nærliggende at overveje, svarer i det store og hele til de reformer af de offentlige forsyningsområde i de seneste år er gennemført i EU-regi og i andre dele af den vestlige verden. Det er således naturligt at skele til el-reformen, som for det første har afskaffet hvile-i-sig-selv-princippet for en meget stor del af sektorens virksomheder. For det andet har reformen adskilt ansvaret for regulering og drift; det kunne for affaldssektoren indebære, at man bevarede kommunerne som ansvarlig miljømyndighed, men overdrog den økonomiske regulering til en instans med en uafhængig status svarende til f.eks. Energitilsynets. Samtidig ville det ved en sådan reform, hvor hvile-i-sig-selv-princippet bliver afskaffet, være naturligt at overveje indførelsen af en økonomisk styring ved hjælp af indtægtsrammer, som det nu er indført i den kollektive varmesektor. For det tredje er der en begrænset konkurrence inden for sektoren. Et andet økonomisk reguleringssystem ville i sig selv give en tilskyndelse til at overveje sektorens indretning og omkostningseffektiviteten for dens virksomheder. Men samtidig betyder de nuværende restriktioner med hensyn til valget af anlæg for affaldshåndtering, at der ikke er mulighed for en markeds testning af affaldssektorens selskaber og virksomheder. Det er her væsentligt at være opmærksom på, at den kommunale anvisningsret for håndteringen af affaldet ikke udelukker, eller om man vil beskytter mod, en transport af affaldet over endog lange afstande.

En del af problemerne på affaldsområdet kan føres tilbage til, at både konkurrencemyndighederne og de kommunale tilsynsmyndigheder løser deres opgaver i relation til den kommunale sektor på et svagt regelgrundlag. Det stiller dem svagt i forhold til f.eks. miljømyndighederne, som yderligere har nogle politiske aktiver, som de nævnte reguleringsmyndigheder og Finansministeriet ikke er i besiddelse af. Det er surt at rette op på disse skævheder uden en ændring af lovgivningen. En løsning er ikke desto mindre en stramning af konkurrencelovens regler, således at konkurrencemyndighederne får en klarere og stærkere kompetence i relation til i hvert fald de kommunale forsyningsvirksomheder. En anden løsning, som fortjener overvejelse, er en stramning af de kommunalretlige og selskabsretlige regler, som giver de kommunale forsyningsvirksomheder og kommunernes fællesvirksomheder fordele, som andre virksomheder i selskabsform ikke har. En sådan opstramning og præcisering af f.eks. kravene til deres regnskaber ville bidrage til en forbedring af gennemsigtigheden i sektoren, som under den nuværende regulering er meget lav.