

# UDKAST

## Udskillelse af affald

Vurdering af potentielle modeller for udskillelse af affaldsaktiviteterne i Vejle Kommune

14. december 2022



1. Indledning
2. Udfordringer
3. Mulige organiseringer
4. Erfaringsbaserede rationaler og synergier
5. Oplæg til proces / kommissorium

Vejle Spildevand har anmodet Deloitte om at komme med input og overvejelser omkring de muligheder og udfordringer, de seneste politiske aftaler på affaldsområdet fører med sig. Her tænkes særligt på den kommende selskabsgørelse af affaldsaktiviteter samt ændrede regler om organisering af affaldssektoren.

Generelt står forsyningssektoren over for store forandringer de kommende år med den grønne omstilling. Affaldssektoren er den sektor, som strukturelt står over for de største ændringer. Regulering og rammebetingelser er dog også under forandring for de øvrige forsyningsarter med eksempelvis arbejdet med klimatilpasningsprojekter og rent drikkevand i vandsektoren, udfasning af naturgas som særligt påvirker fjernvarmen, og en accelereret elektrificering som påvirker elsektoren.

De seneste politiske aftaler danner grundlag for at overveje, om man som kommune og kommunalt forsyningselskab er forberedt bedst muligt til at navigere i den nye fremtid. Vandsektoren er særligt påvirket af de mange nye opgaver, da de er underlagt et stadigt stigende pres for at effektivisere og optimere - samtidig med at indtægtsrammerne ikke altid følger med til at dække de nye omkostninger.

Der er endnu ikke vedtaget lovgivning, som skal implementere alle de seneste politiske aftaler. Lovgivning om at kommuner ikke længere må deltage i behandlingen af genanvendelige affald er vedtaget. Der er efter vores vurdering i øvrigt så store ændringer på vej, at der er behov for allerede nu at igangsætte drøftelser om, hvordan man vil gribe de kommende ændringer an. Her tænker vi særligt på kravet om, at alle affaldsaktiviteter skal udøves i selskabsform, mod i dag, hvor aktiviteterne kan være omfattet af den kommunale forvaltning jf. den politiske aftale om *Selskabsgørelse af kommunernes levering af Affaldsydelser*.

Derfor er det relevant at overveje, om de strukturelle ændringer i affaldssektoren, hvor affaldsaktiviteterne fremadrettet skal udøves i selskabsform, skal indgå som en del af overvejelserne om, hvordan man også i fremtiden sikrer den billigste, stabile og lokalt forankrede forsyning.

Det er det, vi håber at nærværende kan igangsætte en konstruktiv dialog omkring.

God læselyst!

Med venlig hilsen

Per Schøtt, partner

Bjarke Elling, senior manager

## 2. Udfordringer

UDKAST

Når den politiske aftale om selskabsudskillelse af kommunale affaldsaktiviteter udmøntes i lovgivning vil den medføre, at alle driftsopgaver i forbindelse med borgere og selskabers affald skal udskilles af den kommunale forvaltning. Af driftsopgaver kan i det væsentligste nævnes opgaver med indsamling, afregning af affaldsgebyrer, drift af genbrugspladser, afholdelse af udbud og kontakt med borgerne. Det er altså alle de borgernære ydelser, som fremover skal varetages af en anden end kommunen.

Fremover må kommunen alene varetage myndighedsopgaver med kontrol og tilsyn. Den kommende selskabsgørelse skal blandt andet sikre, at aktiviteterne bliver momspligtige, således at den opståede konkurrenceforvridning efter Landsskatterettens afgørelse imødegås. Derfor er vi ikke i tvivl om, at aftalen ender med at blive implementeret.

Vi har i det følgende identificeret en række af de væsentligste udfordringer, kommunen vil skulle forholde sig til. Her har vi særligt lagt væk på de kommende regler om udskillelse af affaldsaktiviteter, men indledningsvist dog beskrevet de nuværende udfordringer i vandsektoren.. Der er tale om forhold, som kan påvirke de enkelte kommuner og forsyninger forskelligt. Derfor er det ikke givet, at alle udfordringer på nuværende tidspunkt er aktuelle for jer. Omvendt siger vores erfaring os, at de selskaber og kommuner, der lægger de nødvendige kræfter i at forberede sig på den kommende regulering, og tager rettidigt hånd om ændrede rammebetingelser, også kommer langt bedre ud end dem, som venter. Hos andre forsyningsarter oplever vi, at selskaberne løbende mødes af strammere frister og myndigheder med ufleksible regelfortolkninger, hvilket kan begrænse mulighederne på sigt.

### *Ændrede rammevilkår for vandsektoren*

Vandsektoren blev i 2010 underlagt økonomisk regulering. Denne regulering er løbende tilpasset, og ligger i dag et vist økonomisk pres på vandselskaberne. Der er ligger lovforslag om ny økonomisk regulering, der fortsat vil sætte økonomiske begrænsninger i, hvad der kan opkræves hos kunderne. Sektoren er i gang med væsentlige effektiviseringer, men med stigende investeringer i klimatilpasningsprojekter, separatkloakering, håndtering af miljøfremmede stoffer i vand og spildevand, øgede krav til rensning og begrænsning af overløb, og stigende krav til ressourcegenanvendelse, sættes sektorens økonomi under pres. Det vil også komme til at påvirke Vejle Spildevand.

Mulighederne for at realisere effektiviseringer i den nuværende organisering i selskabet er ikke nødvendigvis udtømte, men der opleves ikke megen rum. Derfor ses det som en oplagt mulighed for at realisere synergier, såfremt ressourcer og kompetencer kan deles – fx med de i dag kommunale affaldsaktiviteter. Derved vil der være flere til at dække de faste omkostninger, investeringer i IT, og skabe mere robusthed i organisationen fremadrettet.

## 2. Udfordringer

### Særligt opmærksomhedspunkt

#### *Det tidsmæssige element*

Det bør være en væsentlig overvejelse, hvornår en proces om den fremtidige organisering igangsættes og forventes afsluttet. Det er blandt andet vores erfaring, at medarbejdere bliver usikre, når der igangsættes drøftelser om ændringer af 'normalen'. Det forventer vi også kan være en udfordring i dette tilfælde, uanset at ændringer kommer eksternt fra.

Det kan være med til at skabe ro, hvis man som organisation tidligt kan melde ud, hvordan de kommende ændringer kommer til at påvirke de medarbejdere, som i dag primært beskæftiger sig med affaldsområdet.

I forhold til den politiske proces, hvor kommunen som ejere skal vurdere, hvordan affaldsområdet fremover skal organiseres, bør der arbejdes på at sikre det største mulighedsrum. Hvis man tidligt igangsætter dialoger og overvejelser, vil man have mulighed for at afsøge flere muligheder. Hvis ikke der sættes i gang, vil man risikere at mulige samarbejdspartnere har truffet andre beslutninger.

## 2. Udfordringer, fortsat

### *Det strategiske element*

På et mere strategisk niveau er der også relevante overvejelser, man som kommune allerede nu kan tage hul på. Her er en af de væsentligste, om man har særlige præferencer for en overordnet fremtidig struktur.

- Ønsker man en tilgang, hvor der bygges oven på en eksisterende virksomhed, der i denne sammenhæng kunne være den kommunalt ejede forsyningsvirksomhed Vejle Spildevand?
- Eller ønsker man en tilgang, hvor aktiviteterne i stedet puljes med tilsvarende aktiviteter fra andre kommuner i et regionalt samarbejde?

Der kan være fordele og ulemper ved begge dele. Her kan man som kommune fx overveje rationalerne bag etableringen af den nuværende struktur for øvrige forsyningsaktiviteter. Har man organiseret dem inden for kommunen eller sammen med andre, og hvorfor?

Det er nærliggende at tænke, at rationalet bag den strategiske beslutning i at etablere Vejle Spildevand som 100 %-ejet af Vejle Kommune også vil være gældende for kommunens affaldsaktiviteter. Med det som udgangspunkt bør det overvejes, hvilke mulige positive effekter der er ved at sammenlægge de selskabsgjorte forsyningsarter. Vandsektoren presses i disse år økonomisk af indtægtsrammereguleringen, og der forventes fortsatte effektiviseringskrav. Der er grænser for, hvad man kan gøre, når man står alene. Her kan muligheden for at høste fælles synergier med affaldsaktiviteterne være en væsentlig parameter for en strategisk beslutning. Det kan være med til at sikre den fortsatte lokale beslutningskraft og styrke til, at forsyningen fortsat kan være med til at drive den grønne agenda og investere i grønne løsninger og klimatilpasningstiltag.

Det er klart, at når man er enejer af det selskab, der fremover skal udøve affaldsaktiviteterne, giver det nogle stærkere styringsmuligheder. Disse vil være påvirkede i et tværkommunalt samarbejde. Flere analyser, bl.a. en fra Deloitte, viser, at der er meget stor forskel på, hvordan affaldsordningerne håndteres på tværs af kommunerne. Serviceniveau, tømningsfrekvens, og afstand til genbrugspladser er parametre, som muligvis kunne påvirkes, hvis der skal ensrettes efter en sammenlægning.

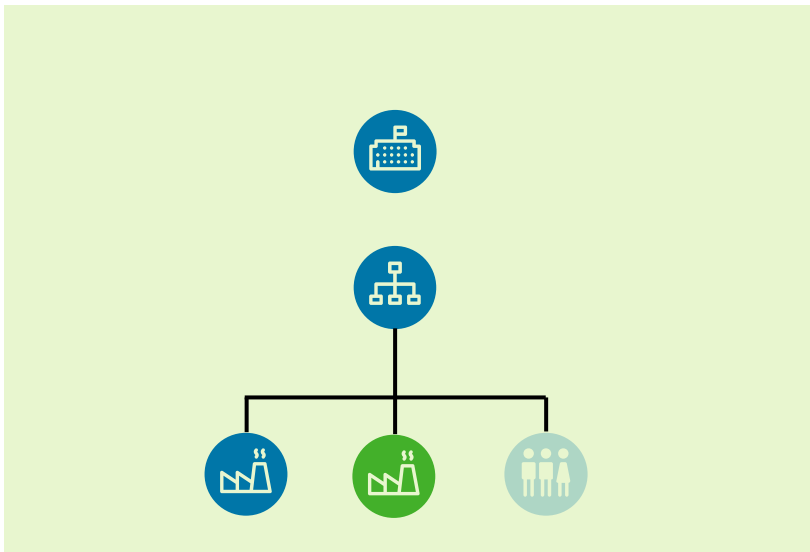
I det efterfølgende har vi illustreret et udsnit af mulige modeller, som kan overvejes i forbindelse med en udskillelse af kommunens affaldsaktiviteter. Vi fremhæver, at der er tale om eksempler, der kan tjene som grundlag for videre drøftelser, og at der kan findes varianter af de forskellige modeller, som efter en konkret vurdering bedre opfylder specifikke ønsker og behov.

Det er hensigten, at dette oplæg kan facilitere og danne udgangspunkt for de indledende overvejelser. Der ligger ikke et større analysearbejde bag, og derfor skal modelopbygning og de efterfølgende synergipotentialer læses med det forbehold, at det vil kræve en konkret vurdering og dialog, før der kan konkluderes på effekterne af de enkelte modeller.

### 3. Mulige organiseringer

UDKAST

#### Model 1 – Fælles forsyning (Holding-struktur med søsterselskaber)



Særlige fordele:

- ✓ "Plug and play"-løsning, idet den overordnede organisation allerede er på plads
- ✓ Vejle Kommune bevarer fuld kontrol over selskabet, herunder bestyrelsessammensætning, serviceniveau og kvalitet
- ✓ Opgaver og aktiver tilføres en velfungerende organisation, der er velkendt med den økonomiske regulering som forventes indført
- ✓ Stor fleksibilitet i tilpasning af løsninger gennem direkte indflydelse
- ✓ Medarbejdere vil komme ind i en velfungerende organisation, hvor det fortsat er borgerne i kommunen, der er i centrum
- ✓ Fortsat let for borgere at identificere, hvem som er ansvarlige – og at det er lokalt forankret (en branding-værdi)

Når Vejle Kommune skal udskille sine affaldsaktiviteter, kunne en oplagt mulighed være at indskyde aktiviteterne i Vejle Spildevand. I det kommunalt ejede forsyningselskab findes allerede en organisation, som kan håndtere mange af de processer, som kommunen ikke længere må varetage, herunder eksempelvis afregning af affaldsgebyrer. Selskabet har gennem sin drift og sit ejerskab allerede et tæt samarbejde med kommunen. Samtidig vil det for den myndighedsopgave, der udføres på både vand- og affaldsområdet, være en styrke, at begge parter kender hinanden og har et tæt, løbende samarbejde.

En forsyning med flere aktiviteter organiseres typisk med et serviceselskab, som varetager driftsopgaver. Drift af affaldsopgaver vil også kunne løses herfra. Dermed kan man udnytte væsentlige synergier – særligt på de administrative opgaver. Der findes dog forskellige måder at strukturere aktiviteterne på.

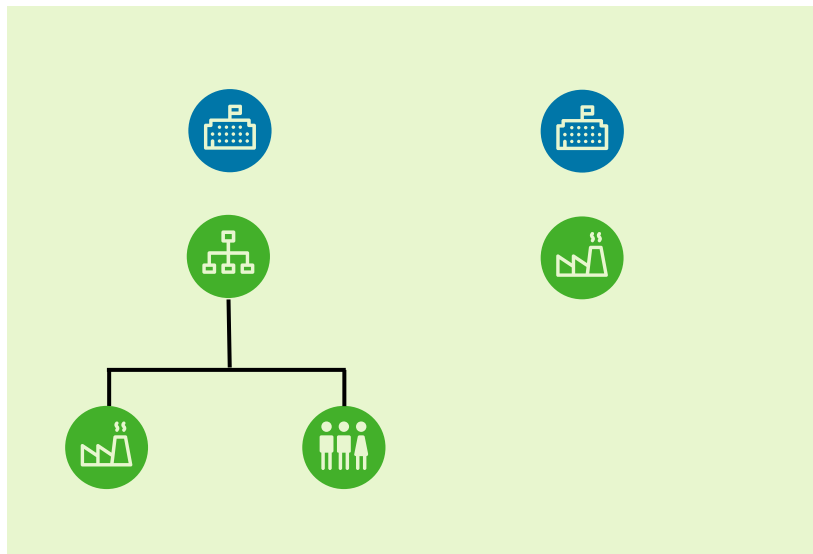
Der vil være et væsentligt behov for nye ressourcer som følge af de tilførte opgaver. Vi ser det som helt naturligt, at disse tilføres gennem en ansættelse af det personale, som har varetaget opgaver i kommunen. Det kan være såvel administrativt som drift af fx genbrugspladser samt indsamling af affald. Dermed sikres også en fastholdelse af kompetencer inden for området.

Med den øgede kontrol med den økonomiske regulering og en mulig stramning på sigt jf. den politiske aftale, ser vi det også som en styrke, at Vejle Spildevand allerede i dag har en stor erfaring med myndighedsdialog i forbindelse med det økonomiske tilsyn på vandområdet.

### 3. Mulige organiseringer

UDKAST

#### Model 2 – Affald Genbrug i ny koncern eller nyt selskab



##### Særlige fordele:

- ✓ Vejle Kommune bevarer fuld kontrol med serviceniveau og kvalitet
- ✓ Ledelse og bestyrelse kan sammensættes uafhængigt af andre aktiviteter og samarbejder
- ✓ Stor fleksibilitet i tilpasning af løsninger gennem direkte indflydelse
- ✓ Medarbejderne vil kunne fortsætte i et setup som det, de kender
- ✓ En koncern-struktur har fordelen frem for et enkeltstående selskab, at denne organisation giver størst mulig frihed inden for selskabets rammer
- ✓ Et enkelt selskab har den fordel, at organisationen bliver mere administrativt simpel, og fx eliminerer behovet for styring af aftaler imellem datterselskaber.

##### Særlige ulemper

- ✓ En ulempe ved disse modeller er, at de ikke giver mulighed for at realisere de synergier der eksisterer, hvis ressourcer og kompetencer kan deles sammenlignet med Vejle Spildevand.

Da indsamling og håndtering af affald hos alle kommunens borgere er en omfattende aktivitet i sig selv, kan det være nærliggende at overveje en etablering af et 'Vejle Affald Genbrug'-selskab, herunder om det skal etableres som koncern (Holding-modellen) eller som et enkelt selskab ejet af kommunen. Modellen kan struktureres på flere måder, men med ensartede styringsforhold og omkostninger. En koncernmodel på samme vis som mange øvrige forsyningsselskaber typisk etableres i dag giver noget fleksibilitet, men også kompleksitet hvis der alene er få aktiviteter. Påtænkes aktiviteter (fx indsamling og genbrugspladser) etableret i hver sit selskab for at sikre et skarp opdeling af økonomien, vil en koncern-model være mer oplagt. Hvis alle aktiviteter er i et selskab, er det mere oplagt med en løsning som det fx er kendt fra Vejle Spildevand, hvor aktiviteterne blot ligger i et selskab under kommunen.

Det kan ses som en fordel, at økonomi og drift af affaldsordningen holdes helt adskilt fra øvrige forsyningsaktiviteter, herunder fx økonomisk og ressourcemæssigt (medarbejdere kan ikke rykkes til andre aktiviteter).

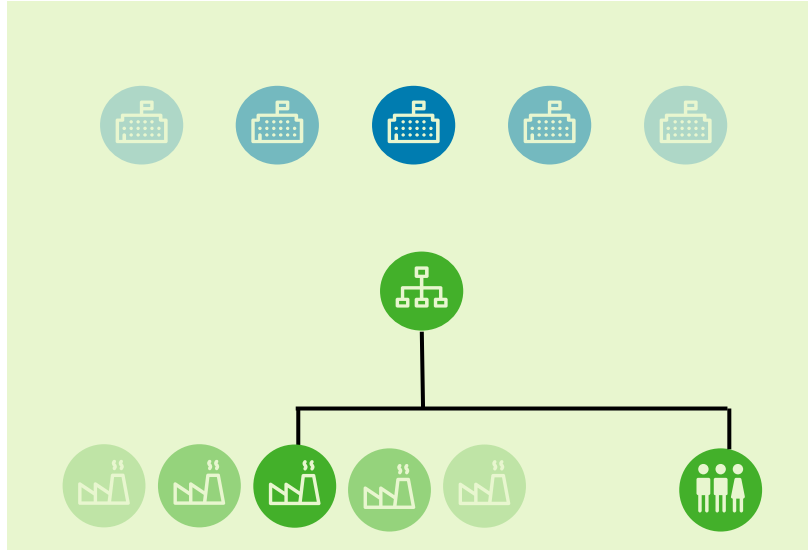
Afhængigt af størrelsen på den organisation, der etableres, kan der potentielt være risici ved, at organisationen bliver for lille til effektivt at varetage opgaverne. Modellen vil også være en dyrere model, da der ikke kan realiseres væsentlige synergier i forhold til den eksisterende organisering.

Modellen fastholder fuld kontrol over serviceniveau og kvalitet, som det også er tilfældet ved placering som en del af Vejle Spildevand.



### 3. Mulige organiseringer

#### Model 3 - Affaldsfællesskab



##### Særlige fordele:

- ✓ Mulighed for at realisere væsentlige synergier ved samling af mange ens aktiviteter
- ✓ Mulighed for en større organisation med stor fremtidig fleksibilitet
- ✓ Mulighed for forskellige niveauer af lokal selvbestemmelse – afhængigt af endelig selskabskonstruktion
- ✓ Medarbejderne vil skulle finde sig til rette i en ny dagligdag, men får en større organisation med flere "fagligt ligesindede" og mulighed for udvikling

##### Særlige ulemper

- ✓ Som ejerkommune vil man opleve mindre direkte kontrol over de daglige beslutninger

Alle affaldsaktiviteter – bortset fra kontrolopgaverne – skal selskabsføres. Andre kommuner får også behov for at selskabsføre deres affaldsaktiviteter. Der vil være ensartede problemstillinger omkring organisering og etablering af den fremtidige drift.

Det kan derfor være en overvejelse, om der er særlige fordele ved i samarbejde med andre kommuner i geografisk nærhed at etablere en ny affaldskoncern med ejerskabet delt mellem flere kommuner. I denne model vil man etablere en holding-struktur og etablere et eller flere driftsselskaber, som fx er fokuseret omkring aktiviteter eller geografi. Jo større samling, desto større synergier vil det være muligt at realisere.

En ulempe ved denne model kan være, at der ved engagementet i et fællesskab vil være flere hensyn at tage højde for. Herunder fx en vis ensretning af serviceniveau og takster. Som ejerkommune vil man opleve mindre direkte kontrol over de daglige beslutninger, mens indflydelsen i de større strategiske beslutninger vil afhænge af, hvordan modellen præcist sættes op.

Som i tilfældet ved modellen 'Nyt Selskab' vil der muligvis skulle oprettes en helt ny organisation. Vi er opmærksomme på, at der i dag findes forskellige fælleskommunale I/S'er. Selvom disse også skal selskabsføres, er her organisationer, som muligvis kunne være relevante at tænke ind i en proces.

## 4. Erfaringsbaserede rationaler og synergier

UDKAST

I nedenstående tabel har vi søgt at skabe overblik over, hvordan de forskellige modeller giver mulighed for synergier. Synergier opstår, når opgaver i en fusioneret organisation kan løses billigere eller mere effektivt, end hvis organisationerne var hver for sig. Vi har taget udgangspunkt i en forsimplet tilgang, hvor de kommunale affaldsaktiviteter ligger som en samlet enhed i kommunen. Reelt kan medarbejderne være ansat forskellige steder i kommunen.

Det fremhæves, at der er tale om Deloittes erfaringsbaserede synergier. Vi har ikke drøftet disse med relevante personer i forsyningen og kommunen. Vi anbefaler, at der foretages en konkret vurdering af synergierne, hvor alle relevante parter inddrages.

Område	Synergier Procent af omkostninger	Kvantificerbare synergier Vi har med udgangspunkt i modellen "Udvidelse af forsyningen" beskrevet mulighederne for at realisere synergier på de forskellige områder.	Evne til at realisere de erfaringsbaserede synergier		
			Model 1 - Fælles forsyning	Model 2 - Nyt selskab	Model 3 - Affaldsfællesskab
Administration (ekskl. løn)	30-50	Det eksisterende administrations-setup vurderes i et vist omfang at kunne varetage opgaverne for de nye affaldsaktiviteter (løn, bogholderi og regnskab).	Høj	Ingen (muligvis negativ)	Mellem (afhænger af antal)
Personale	10-20	Personaleomkostninger er både vedr. drift og administration. Synergien er vurderet med udgangspunkt i, at der kan opnås en bedre udnyttelse af ressourcerne.	Mellem	Lav	Mellem
Drift (ekskl. løn)	5-15	Driftsomkostninger indeholder blandt andet omkostninger til brændstof, energi, drift og vedligehold af bygninger og arealer, miljøforpligtelser og analyser, transportomkostninger m.v. Her er det vores vurdering, at der kan være nogle synergier, ved fx at samle faciliteter, og i et begrænset omfang ved indkøb.	Mellem	Lav	Mellem
IT	10-50	Forsyningerne varetager i dag en række af de samme funktioner som afregning af kunder, projektstyring, og driftsplanlægning. Der er vores umiddelbare vurdering, at en del af disse systemer med mindre tilpasninger også vil kunne anvendes af affaldsområdet. Da aktiviteterne dog er anderledes, er der en usikkerhed forbundet hermed.	Høj	Ingen	Mellem
Investeringer	0-5	Investeringer vedrører alle typer anlægsaktiver. Erfaringsmæssigt er der ingen eller begrænsede muligheder for at realisere synergier på dette område.	Mellem	Ingen	Mellem
<b>Ikke kvantificerbare synergier (ikke en udtømmende liste)</b>					
Mulighed for udvikling og specialisering af medarbejdere (i en del af en større organisation)					
Sikre bredere forankring af kompetencer og øget fleksibilitet samt reducere følsomhed ved medarbejderafgang.					
Tiltrække og fastholde medarbejdere og kompetencer					
Vagtordning samles med andre, således at der er kollegaer, som kan dække hinanden					



Mulighed for større synergier



Risiko for lavere synergier

Ingen synergier



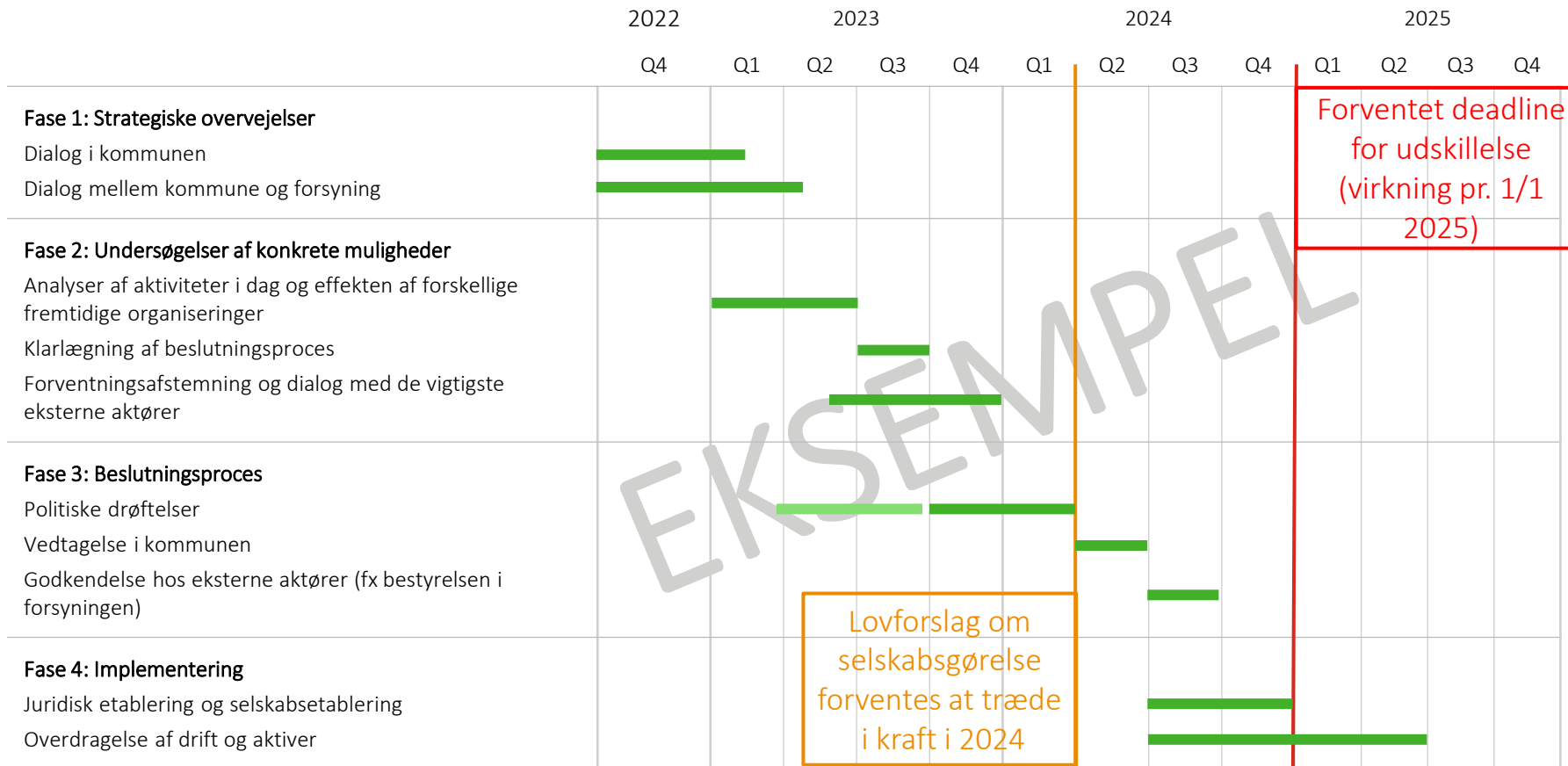
Store synergier

## 5. Oplæg til proces

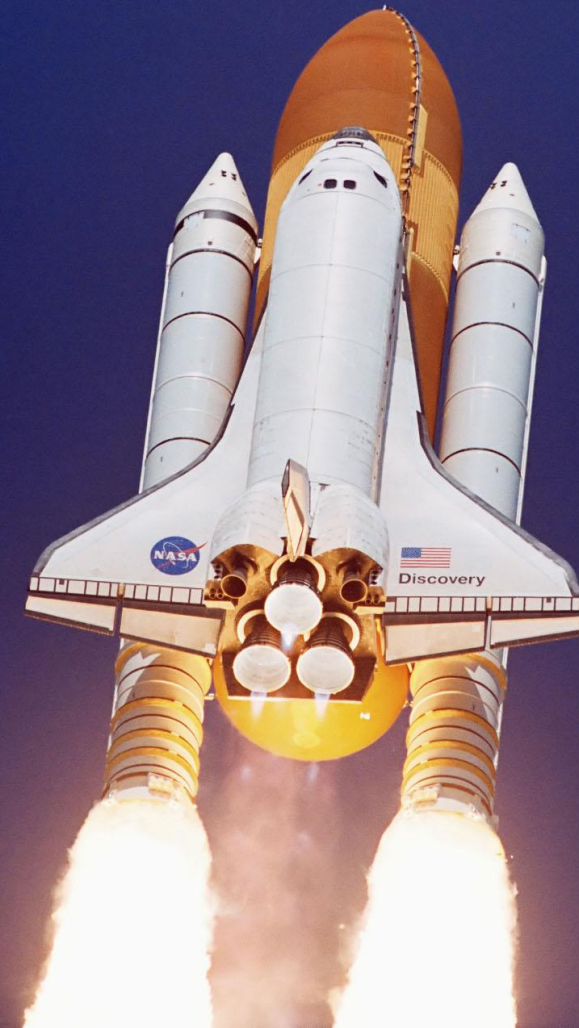
Som nævnt indledningsvist er hele det juridiske grundlag ikke på plads omkring udskillelsen. Derfor er det også for tidligt allerede nu at træffe en beslutning om, hvilken løsning der foretrækkes.

En udskillelse er omvendt ikke en øvelse, der bare gennemføres. Dels fordi medarbejderne vil vide, at der kommer til at ske noget, men ikke hvad. Det kan på sigt frem mod deadline skabe usikkerhed og potentielt et kompetencetab. **Dels vil en afventende tilgang reducere handlemulighederne for kommunen, hvis nogle muligheder lukker sig. Derfor er det vores klare anbefaling, at der allerede nu igangsættes en dialog omkring fremtiden.**

Dette skal også ses i lyset af, at forsyningssektoren ændres hastigt i disse år, og at rammevilkårene for eksempelvis vandsektoren også er under forandring.



UDKAST



Deloitte er en førende global leverandør af revision og erklæringsopgaver, konsulentytelser, finansiel rådgivning, risikostyring, skatterådgivning og dertil knyttede ydelser. Vores netværk af medlemsfirmaer og tilknyttede virksomheder findes i over 150 lande og territorier (samlet betegnet "Deloitte-organisationen") og servicerer fire ud af fem virksomheder fra listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®. Læs mere på [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com) om, hvordan Deloittes omkring 345.000 medarbejdere gør en forskel.

Deloitte er en betegnelse for et eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limiteds ("DTTL") medlemsfirmaer, dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder (der samlet betegnes "Deloitte-organisationen"). DTTL (der også omtales som "Deloitte Global") og alle dets medlemsfirmaer og tilknyttede virksomheder udgør selvstændige og uafhængige juridiske enheder, som ikke kan forpligte hinanden over for tredjemand. DTTL og de enkelte DTTL-medlemsfirmaer og tilknyttede virksomheder er kun ansvarlige for egne handlinger og/eller udeladelser. DTTL leverer ikke ydelser til kunder. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for nærmere oplysninger.