

SELSKABSGØRELSE AF DE KOMMUNALE AFFALDSOPGAVER

1. BAGGRUND OG FORMÅL

En række politiske aftaler, som er ved at blive gennemført i lovgivningen, indebærer, at opgaverne med indsamling, sortering og forbrænding af affald skal selskabsgøres.¹ Opgaverne varetages i dag typisk af § 60-fællesskaber eller af kommunerne selv, eventuelt med inddragelse af private aktører. Der vil fremover være krav om, at opgaverne udføres i regi af aktie- eller anpartsselskaber.

Ovenstående medfører omfattende og grundlæggende ændringer i affaldsværdikæden og i kommunernes styring med og indflydelse på håndteringen af affaldet.

Dette notat omhandler to modeller for den fremtidige organisering af Ringkøbing-Skjern Kommunes affaldsopgaver (indsamling, genbrugspladser, udbud). Parallelt hermed har vi udarbejdet et notat om en proces for fastlæggelse af den fremtidige organisering af forbrændingsopgaven, der i dag varetages af Energnist I/S.

Notatets afsnit 3 indeholder et kort overblik over den forventede kommende lovgivning for "øvrige" affaldsydelser (fx indsamlings-, behandlings- og udbudsaktiviteter). I afsnit 4 beskrives den nuværende organisering af affaldsområdet i Ringkøbing-Skjern Kommune, og i afsnit 5 skitseres to mulige modeller for selskabsgørelse og konsekvenserne af hver model, sammenholdt med de målsætninger, som blev drøftet på Teknik- og Miljøudvalgets og Økonomiudvalgets temamøde 7. februar 2023. Konsekvenserne af de to modeller er sammenfattet i vedlagte overblik.

Afsnit 2 nedenfor indeholder vores sammenfatning.

¹ For så vidt angår indsamling forventes udkast til lovforslag sendt i høring ultimo 2023. I forhold til sorteringsopgaverne følger kravet om selskabsgørelse og privatisering af lov nr. 898 af 21. juni 2022, og endelig er der for så vidt angår forbrænding vedtaget lov nr. 745 af 13. juni 2023, der indebærer krav om selskabsgørelse.

2. SAMMENFATNING

Status på lovgivningen

Der forventes i starten af 2024 vedtaget lovgivning, der gennemfører en politisk aftale fra august 2022 om, at kommunernes opgaver med indsamling og udbud samt formentlig også drift af genbrugspladserne skal selskabsgøres. Det forventes, at selskabsgørelsen skal være gennemført i løbet af 2025.

"Selskabsgørelse"

"Selskabsgørelse" er et krav om, at opgaverne placeres i et aktie- eller anpartsselskab (A/S eller ApS). Det er således ikke tilstrækkeligt, at opgaverne er kompetenceoverdraget til et § 60-fællesskab, fx AFLD I/S eller Energnist I/S.

Uanset placeringen af det kommende indsamlingsselskab vil selskabsgørelsen indebære, at kommunens mulighed for styring og drift af de kommunale opgaver med indsamling og udbud af affald ændres og mindskes sammenlignet med den nuværende styring.

Modeller for organisering

I notatet beskrives en model, hvor indsamlingsselskabet placeres i kommunens forsyningskoncern (Model 2), og en model med et "rent" affaldsselskab, der ejes af flere kommuner i fællesskab (Model 3). Den Model 1, som tidligere er drøftet på temamøde, indgår ikke i dette notat.

Model 2: Multiforsyning

Indsamlingsselskabet placeres i kommunens eksisterende forsyningskoncern som et datterselskab under Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S, dvs. på linje med bl.a. vand-, spildevands- og renselanlægsselskaberne. Kommunen bliver således indirekte ene-ejer af selskabet.

Model 2 kan gennemføres ensidigt af Ringkøbing-Skjern Kommune som ene-ejer af forsyningssselskabet, hvilket medfører en række fordele relateret til enestyring og nærhed, fx i relation til valg af bestyrelsesmedlemmer og fastlæggelse af ejerstrategien for selskabet. I tillæg hertil vil indsamlingsselskabet i Model 2 være forankret i kommunen, hvilket giver stort lokalkendskab og mulighed for, at arbejdspladser bevares i kommunen. En ulempe ved Model 2 er imidlertid, at indsamlingsselskabet kun varetager affaldsopgaven for én kommune, hvilket giver en relativt smal base for effektivisering og innovation.

Model 3: Fælles kommunalt selskab

I denne model etablerer kommunen indsamlingsselskabet sammen med en eller flere andre kommuner. Alle kommunerne indskyder deres opgaver og medarbejdere i det nye selskab, og ejerskabet fordeles efter værdien af det indskudte. I ejeraftalen mellem kommunerne reguleres fx sammensætningen af bestyrelsen og andre forhold om ejernes samarbejde om selskabet.

En fordel ved Model 3 er, at selskabet får en større volumen til at foretage effektivisering og innovation, der kan understøtte en grøn profil og kobling til DK 2020. Dertil kommer, at selskabet alene vil have fokus på affaldsopgaverne og ikke andre forsyningsopgaver.

Den større volumen af affaldsopgaverne, sammenholdt med Model 2, vil også give grundlag for en dybere faglighed, større robusthed i forhold til fagspecialer og fastholdelse af medarbejdere.

Et værdiskabende tværkommunalt samarbejde forudsætter høj grad af enighed om vilkårene for samarbejdet, og er ejerkredsens ønsker meget forskelligartede, vil det gøre det vanskeligt at opnå fordelene ved Model 3. Graden af enighed mellem ejerkommunerne – og antallet heraf - vil derfor være afgørende for værdien af Model 3, ligesom graden af lokalkendskab mv. vil afhænge af størrelsen på selskabet og organiseringen af driften.

Valg af model

Valg af model beror på en politisk vurdering af, hvilke momenter og karakteristika der vægtes højest i forhold til den fremtidige organisering:

- Hvis styring som enejer og lokal forankring vægtes højest, er Model 2 at foretrække.
- Hvis det vægtes højt at opnå en stor volumen, der giver grundlag for effektivitet og innovation, er Model 3 at foretrække. Dette gælder særligt, hvis der er udsigt til at finde fx 2-4 medejerkommuner, der ønsker at indgå i et tværkommunalt selskab, og som har nogenlunde ensartede ønsker for principperne for det fremtidige serviceniveau mv.

Begge modeller rummer mulighed for at indgå løbende samarbejder – fx om udbud eller projekter – med andre selskaber, så der (indirekte) kan arbejdes sammen med kommuner, der ikke er medejere af samme indsamlingsselskab som Ringkøbing-Skjern Kommune.

Forskellen på takster og synergier i de to modeller kan eventuelt afdækkes med inddragelse af revisor.

3. LOVGIVNINGEN

3.1 De politiske aftaler

Der er indgået politiske aftaler fra juni 2020, hhv. august 2022, der indebærer, at der vil komme en grundlæggende ny retlig regulering af hele "affaldets vej": Indsamling/genbrugspladser, sortering/materialenyttiggørelse og forbrænding.

Den del af lovkomplekset, der vedrører "de kommunale affaldsopgaver", udestår. Det indebærer, at der er nogen uvished om de endelige retlige rammer, særligt for så vidt angår rækkevidde af kravet om selskabsgørelse af kommunernes indsamlingsopgaver mv. og fristen for selskabsgørelsen af disse opgaver.

Der ligger – forud for den praktiske gennemførelse af selskabsgørelsen – en række strategiske overvejelser om den fremtidige organisering. Særligt hvis en kommune ønsker at arbejde sammen med andre, kræver denne beslutningsproces tid. Uagtet at de endelige lovgivningsmæssige rammer ikke kendes endnu, er der derfor god grund til at påbegynde

de overordnede overvejelser om den fremtidige organisering af området, så forberedelsen af den praktiske gennemførelse kan påbegyndes, så snart rammerne er vedtaget i Folketinget.

3.2 Forventninger til den kommende lovgivning om kommunernes affaldsopgaver

Den politiske aftale fra august 2022 indebærer, at kommunernes driftsopgaver på affaldsområdet skal selskabsgøres. Formålet med aftalen er at sikre, at ydelserne bliver momspligtige, så der er lige konkurrence mellem offentlig og privat.

Kravet om selskabsgørelse omfatter i henhold til den politiske aftale *indsamlingsopgaven*² og – hvis opgaven ikke udføres af selskabet, men af en privat operatør – *udbud* af indsamlingsopgaven. Det forventes, at også driften af *genbrugsstationer* skal selskabsgøres, men at deponi derimod ikke skal, dog undersøges det fra statens side, om driften af deponier kan omfattes.

Særligt i forhold til *udbud* omfatter dette som anført ovenfor indsamlingsopgaven, hvis selskabet ikke selv foretager indsamlingen. Vi vurderer derudover, at aftalen også indebærer, at det fremover bliver indsamlingsselskaberne – og altså ikke kommunerne – der skal stå for udbud af behandling af det indsamlede genanvendelige og forbrændingsegnede affald. Det bliver i så fald indsamlingsselskabet, der skal fastsætte vægtningen mellem pris og miljøkrav samt selve evalueringssmodellen ved udbud af affald til forbrænding. Kravet om selskabsgørelse af de kommunale affaldsopgaver har på denne måde en kobling til den nyligt vedtagne lovgivning om forbrændingsanlæg, der ophæver kommunernes anvisningsret af affaldet. Se vores parallelle notat herom.

Ydelserne vil fortsat skulle takstfinansieres og være omfattet af det såkaldte hvile-i-sig-selv-princip, formentlig kombineret med en prisregulering.

Der er ikke udmeldt en præcis tidsplan for udmøntningen, men det har hidtil været forventningen, at lovforslaget sendes i høring ultimo 2023, fremsættes i starten af 2024 og vedtages inden sommeren 2024. I så fald kan det forventes, at selskabsgørelsen skal være gennemført i løbet af 2025.

4. RINGKØBING-SKJERN KOMMUNES ORGANISERING AF AFFALDSOPGAVERNE

4.1 Den nuværende organisering

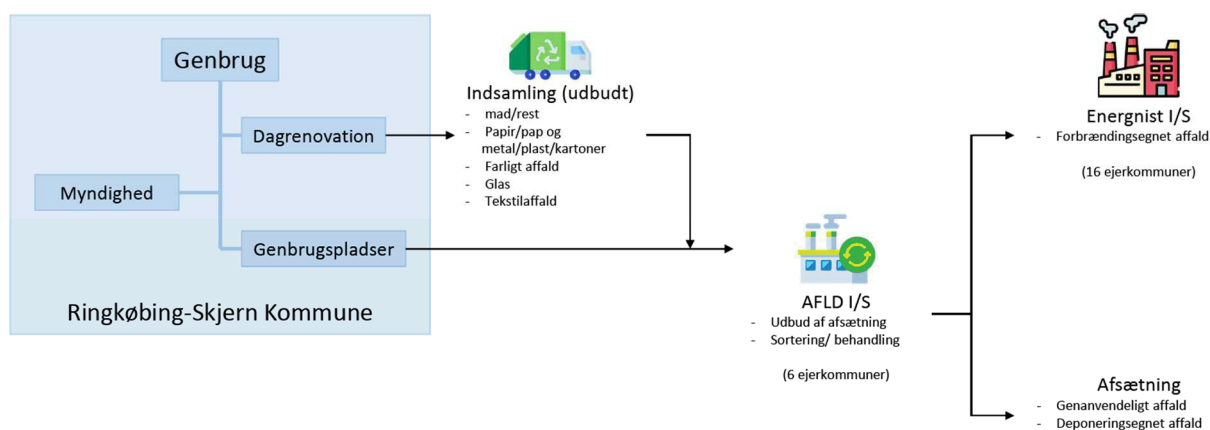
Den nuværende organisering af affaldsområdet i kommunen er, at

- *Indsamling* af dagrenovation er udbudt og varetages af en privat operatør
- Kommunen ejer og står for driften af kommunens *genbrugspladser*

² Ved indsamlingsaktiviteter forstås henteordninger, hvor affaldet afhentes fra husholdninger, og bringeordninger, hvor borgerne skal aflevere affaldet til genbrugspladsen. Også frivillige ordninger for virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdning, vil være omfattet.

- Affaldet herefter transporteres til AFLD I/S, som Ringkøbing-Skjern Kommune ejer sammen med fem andre kommuner, og som står for *sortering* og behandling af affaldet samt udbud af genbrugseget, genanvendeligt eller deponeringseget affald
- *Forbrænding* af det forbrændingsegnete affald varetages af Energnist I/S, der er et forbrændingsanlæg, der ejes af Ringkøbing-Skjern Kommune sammen med 15 andre kommuner.

Kommunens illustration af den nuværende organisering:



4.2 Konsekvenser for organiseringen af Ringkøbing-Skjern Kommunes affaldsopgaver – "selskabsgørelse"

Den kommende lovgivning, der kommer til at implementere den politiske aftale fra august 2022, vil betyde, at kommunens opgaver med indsamling og udbud samt formentlig også drift af genbrugspladserne skal selskabsgøres.

"Selskabsgørelse" er et krav om, at opgaverne placeres i et aktie- eller anpartsselskab (A/S eller ApS). Det er således *ikke* tilstrækkeligt, at opgaverne er kompetenceoverdraget til et § 60-fællesskab, fx AFLD I/S eller Energnist I/S.

Ved en selskabsgørelse placeres de relevante aktiver (fx indsamlingsbiler (hvis disse ejes af kommunen på udskillestidspunktet) og andet materiel) i selskabet. Det samme gælder de passiver (fx lån), der knytter sig til affaldsopgaverne, og også de kontrakter, der er indgået (fx med en privat operatør), indskydes i selskabet. De medarbejdere, der arbejder med de opgaver, der selskabsgøres, bliver virksomhedsoverdraget til selskabet. Det betyder, at de beholder deres individuelle ansættelsesvilkår, men får ny arbejdsgiver i form af selskabet i stedet for kommunen. Medarbejderne har ret og pligt til at "følge med opgaven".

Myndighedsopgaverne – fx affaldsplanlægning, påbud mv. – forbliver i kommunerne, og hverken kan eller skal selskabsgøres.

Hvis én kommune laver sit eget selskab, får kommunen 100 % af aktierne/anparterne i selskabet som modydelse for de aktiver mv., der er indskudt i selskabet. Hvis der er flere ejerkommuner, fastsættes en ejerfordelingsnøgle ud fra værdien af de indskudte aktiver og passiver.

Selskabet ledes i det daglige af en direktør, der ansættes af bestyrelsen. Bestyrelsen har den overordnede og strategiske ledelse af selskabet. Bestyrelsen skal varetage selskabets interesse – denne interesse vil som altovervejende udgangspunkt være sammenfaldende med ejerens/ejernes interesse, men er der ikke sammenfald, skal bestyrelsen varetage selskabets interesse. Det betyder, at ejerkommunen/kommunerne – modsat hvad der gælder i et § 60-fællesskab som fx Energnist I/S – ikke har mulighed for med retligt bindende virkning at pålægge et bestyrelsesmedlem at stemme på en given måde i bestyrelsen.

Kommunen ejer selskabet og gør som ejer sin indflydelse gældende på generalforsamlingen, men ikke i det daglige, jf. ovenfor. På generalforsamlingen træffer kommunen beslutning om fx vedtægtsændringer, og den vælger bestyrelsen.

Hvis flere kommuner ejer selskabet sammen, deles indflydelsen tilsvarende – og det er i så fald helt nødvendigt at indgå en ejeraftale mellem ejerne om, hvordan ejerskabet forvaltes.

5. MODELLER FOR SELSKABSGØRELSE

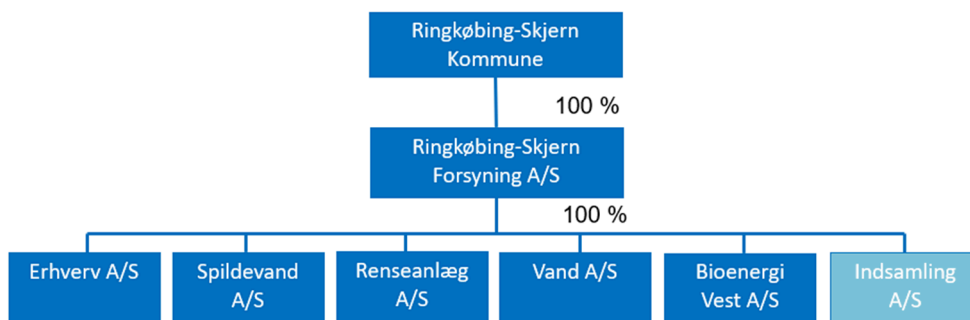
5.1 Modellerne

På temamøde af 7. februar 2023 mellem Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget blev det tilkendegivet, at kommunen ønsker at arbejde med en model, hvor indsamlingsselskabet enten placeres i kommunens forsyningsselskab (Model 2 nedenfor), eller at der etableres et "rent" affaldsselskab, der ejes af flere kommuner i fællesskab (Model 3).

Model 2

I Model 2 placeres indsamlingsselskabet i kommunens eksisterende forsyningskoncern Ringkøbing-Skjern Forsyning. Selskabet (lyseblåt nedenfor) vil placeres som et datterselskab under holdingselskabet Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S, dvs. på linje med bl.a. vand-, spildevands- og renseanlægsselskaberne.

Illustration af Model 2 (følgende side):

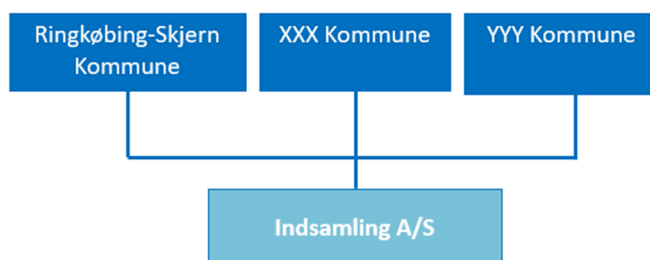


Modellen er således karakteriseret ved, at kommunen er indirekte ene-ejer, og at affaldsopgaven fremover løses i samme koncern som forsyningsopgaverne.

Model 3

I Model 3 etablerer Ringkøbing-Skjern Kommune et indsamlingselskab sammen med en eller flere andre kommuner. Alle kommunerne indskyder deres aktiver, passiver, kontrakter og medarbejdere i det nye selskab, og ejerskabet fordeles efter værdien af det indskudte. I ejerftalen mellem kommunerne reguleres styringen af selskabet, herunder fx udpegning af bestyrelsesmedlemmer – dette kan "afkobles" fra den procentvise fordeling af ejerskabet.

Illustration af Model 3:



Modellen er således karakteriseret ved, at kommunen ejer indsamlingselskabet sammen med en eller flere andre kommuner, og ved at affaldsopgaven er den eneste opgave i selskabet, der således ikke indgår i en større koncern.

5.2 Elementer i analysen af modellerne

Nedenstående beskrivelse af modellerne er foretaget blandt andet ud fra den prioritering af målsætninger, som blev tilkendegivet på temamødet 7. februar 2023. Her blev målsætningerne prioriteret som følger:

1. Mulighed for selv at definere serviceniveau for genbrugspladser, tømningssfrekvens, haveaffald mm.
2. Takster og effektivitet
3. Grøn profil og kobling til DK 2020 profil

Erhvervsfremme og lokale arbejdspladser, hhv. kundetilfredshed og borgerdialog, var på en fælles 4. plads, og støttet beskæftigelse og social profil var på 5. pladsen.

5.3 Model 2: Multiforsyning

Karakteristika: Model 2 er først og fremmest karakteriseret ved, at kommunen er *eneejer*, hvilket giver kommunen betydelig indflydelse, men også at affaldsopgaven placeres sammen med en række andre opgaver, der har en anden karakter. Det indebærer, at ledelsen skal have fokus på *mange forskelligartede opgaver* – dette er velkendt fra multiforsyninger, men en forskel ift. Model 3 nedenfor.

Etablering: Model 2 kan gennemføres ensidigt af Ringkøbing-Skjern Kommune, der således ikke er afhængig af at finde andre kommuner, der ønsker at arbejde sammen, og opnå enighed om vilkårene for samarbejdet. Transaktionsomkostningen til at etablere Model 2 vil være relativt lav og styrbar, da kommunen kan fastlægge indholdet af vedtægter mv. alene.

Styring: Kommunen udpeger bestyrelsen i holdingselskabet, der vælger bestyrelsen i indsamlingsselskabet (typisk udpeges disse medlemmer reelt også af ejerkommunen). Kommunen kan herudover – fx i vedtægterne – binde sig selv til, hvordan bestyrelsen skal sammensættes, fx at der i indsamlingsselskabet skal være visse nærmere definerede kompetencer til stede i bestyrelsen. Kommunen kan ikke med retligt bindende virkning instruere bestyrelsesmedlemmerne (hverken i holdingselskabet eller indsamlingsselskabet) om, hvordan de skal stemme i en given sag, men kommunen kan vedtage en ejerstrategi, hvori den fx angiver sine ejerønsker til støttet beskæftigelse/social profil, hhv. grøn profil og kobling til DK 2020 mv.

Drift: Kommunen kan fastsætte sit eget serviceniveau gennem affaldsplanen og affaldsregulativer. Selskabet vil (alene) skulle navigere efter dette ene serviceniveau. Derudover kan kommunen i en ejerstrategi tilkendegive ønsker til driften.

Selskabet er forankret i kommunen og vil derfor have et lokalkendskab og være velkendt for borgerne i kommunen. Arbejdspladser vil blive bevaret i kommunen.

Takster og effektivisering: Selskabet vil alene skulle udføre affaldsopgaver for én kommune, og det giver en relativt smal base at foretage effektivisering og innovation på. Det vil også kunne gøre det vanskeligt at etablere og opretholde et tilstrækkeligt fagligt miljø. Placeringen i forsyningskoncernen må antages at kunne give andre fordele, fx gennem fælles administration (løn, HR, it, opkrævning etc.). Forskellen på takster og synergier i de to modeller kan eventuelt afdækkes nærmere, herunder med inddragelse af revisor.

Modregning: Det må formentlig forventes, at der ved ændringer af organiseringen vil skulle tages højde for 60/40-reglerne om modregning i kommunens bloktilskud. Ved omorganisering kan dette typisk håndteres uden modregning, men ved salg af selskabet – hvis dette måtte blive relevant – må der forventes at komme modregning i bloktilskuddet (40 % af provenuet modregnes i bloktilskuddet, hvis beløbet deponeres og frigives over 10 år, og ellers modregnes 60 %), formentlig også selvom indtægten ved et salg forbliver i forsyningskoncernen.

5.4 Model 3: Fælles kommunalt selskab

Karakteristika: Model 3 er først og fremmest karakteriseret ved, at *kommunen ejer selskabet sammen med andre*, hvilket betyder, at kommunen skal dele sin indflydelse med andre. Til gengæld er affaldsopgaven den eneste opgave, hvilket giver mulighed for *fuldt ledelses- og driftsmæssigt fokus* på denne opgave.

Etablering: Model 3 kræver, at Ringkøbing-Skjern Kommune finder andre kommuner, der ønsker at arbejde sammen, og at der kan opnås enighed om vilkårene for samarbejdet. Transaktionsomkostningen ved etableringen vil afhænge meget af antallet af og graden af enighed mellem ejerkommunerne, men omkostningerne vil samtidig fordeles mellem flere.

Styring: Ejerkommunerne vælger på generalforsamlingen bestyrelsen i indsamlingsselskabet. Det kan i vedtægterne (og også i ejeraftalen) fastsættes, hvordan bestyrelsen skal sammensættes, herunder hvor mange bestyrelsesmedlemmer hver kommune vælger, og også om der skal være eksterne kompetencer til stede i bestyrelsen. Kommunerne kan ikke med retligt bindende virkning instruere bestyrelsesmedlemmerne, men de kan – hver især eller fælles (hvis der kan opnås enighed om det) – vedtage en ejerstrategi, hvori de angiver ønsker til bestyrelsens styring af selskabet, fx i forhold til støttet beskæftigelse, grøn profil mv. Hvis ejerne ikke kan blive enige herom – og evt. ovenikøbet vedtager hver sin ejerstrategi, der peger i forskellige retninger – vil dette være en væsentlig ulempe ved Model 3. Dette kan søges forebygget ved, at det allerede i ejeraftalen, der forhandles sammen med forberedelsen af selskabsgørelsen, indarbejdes, hvilke "fyrtårne" selskabet skal styre efter. Der er væsentlig forskel på indflydelse og "styrbarhed" afhængigt af antallet af ejere – i et selskab med fx 4-5 ejerkommuner er der således et væsentligt mere overskueligt interessentbillede end i et selskab med fx over 10 ejerkommuner.

Drift: Det må vurderes, om ejerkommunerne ønsker at have hvert sit eget serviceniveau, eller om dette ønskes ensartet (evt. med mulighed for fravigelser inden for nærmere fastsatte rammer). Hvis hver kommune har eget serviceniveau, egne ordninger etc., vil selskabet skulle navigere efter mange forskellige modeller og agendaer, og dette vil påvirke effektivitet og takster, jf. nedenfor. Graden af lokalkendskab vil afhænge af, hvor stort selskabet bliver, og hvordan det organiseres i driften. Sidstnævnte gælder også i forhold til bevaring af arbejdspladser i kommunen. Selskabet vil være nyt og ukendt for borgerne i kommunen, og der vil skulle være særligt fokus på borgerdialog og kommunikation, særligt i opstartsfasen.

Takster og effektivisering: Selskabet vil skulle udføre affaldsopgaver for flere kommuner end blot Ringkøbing-Skjern Kommune, og det giver en større volumen til at foretage effektivisering og innovation. Den større volumen af affaldsopgaver, sammenholdt med Model 2, vil kræve flere medarbejdere dedikeret til affaldsopgaverne, hvilket kan give grundlag for en dybere faglighed, større robusthed i forhold til fagspecialer og for at fastholde specialiserede medarbejdere, der ønsker faglig udvikling. Selskabet vil skulle have egen administration (løn, HR, it, opkrævning etc.), medmindre den kommende lovgivning giver ejerkommunerne hjemmel til at bistå med denne type opgaver. Forskellen på takster og synergier i de to modeller kan eventuelt afdækkes med inddragelse af revisor.

Modregning: Med de nuværende udmeldinger må det forventes, at der kan ske omorganisering (optagelse af nye medejere, fusion med andre indsamlingsselskaber, indskud i en fælles forsyningskoncern) og også salg af indsamlingsselskabet, uden at reglerne om modregning i kommunernes bloktilskud kommer i spil.

-0-

Hellerup, den 8. august 2023

Horten



Rikke Søgaard Berth