

# Kortlægning Organisering af kommunale affalds- indsamlingsordninger

November 2024



# Indhold

## › Sådan er notatet bygget op

<b>Indledning</b> .....	<b>1</b>
<b>Udviklingen i selskabsførelse af affaldsindsamlingsordninger</b> .....	<b>2</b>
<b>Status på organisering af affaldsindsamling</b> .....	<b>5</b>
<b>Status på affaldsindsamlingsordningerne - størrelse</b> .....	<b>7</b>
<b>Metode</b> .....	<b>8</b>
<b>Kontakt</b> .....	<b>10</b>

# Indledning

## › Overblik over en affaldsbranche i forandring

I samarbejde med Steder Skaber Folk og Lars Therkildsen har Nexus Konsulenterne over de seneste to år kortlagt organiseringen af de kommunale affaldsindsamlingsordninger<sup>1</sup>. Baggrunden for dette arbejde er den brede politiske aftale fra august 2022, "Selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser".

Her to år efter den politiske aftale er der stadigvæk ikke fremsat konkret lovgivning. I lovprogrammet for det nye folketingsår 2024-2025 er der heller ikke fremsat noget lovforslag om selskabsgørelse af affaldsområdet<sup>2</sup>.

Den generelle tendens blandt kommunerne synes at være en afventende holdning i forhold til selskabsgørelse af affaldsindsamlingen. Vi forventer ikke væsentlig udvikling på området i den nærmeste fremtid, da det kommende kommunalvalg i 2025 sandsynligvis vil lægge en dæmper på udviklingen. Selskabsgørelse forbliver dog en statslig prioritet, som vi forventer vil blive realiseret gennem lovgivning, idet det er en bred politisk aftale<sup>3</sup>.

Selskabsgørelse har allerede været en fremtrædende tendens for forsyningssektoren, eksempelvis i vandsektoren.

To år efter den politiske aftale fra august 2022 har vi identificeret følgende tendenser:

- 1. Kommunale drøftelser om selskabsgørelse:** Før den politiske aftale var 50 % af de danske kommuner ikke selskabsgjort. Efter aftalen i august 2022 har 96% af de kommuner, der endnu ikke havde selskabsgjort affaldsindsamlingsordningen, drøftet spørgsmålet i enten teknisk udvalg, økonomiudvalg eller kommunalbestyrelse.
- 2. Få gennemfører selskabsgørelsen:** Effektiviteten af selskabsgørelse har været begrænset, idet kun 8 kommuner har realiseret selskabsgørelse af affaldsindsamling. 16 kommuner har truffet en principbeslutning, mens størstedelen af kommunerne er stadig afventende.
- 3. Tværkommunale selskaber som singleforsyning kun med fokus på affald:** Tværkommunale selskaber fungerer oftere som singleforsyning<sup>4</sup> udelukkende med fokus på affald frem for multiforsyninger. Dette ses eksempelvis i Ressourceindsamling A/S, ARC, Nordværk med flere.
- 4. Multiforsyninger inden for kommunegrænsen:** Selskaber inden for kommunegrænsen er oftere multiforsyninger frem for singleforsyningsselskaber. Eksempler på dette er Vesthimmerlands Forsyning, SONFOR, Nyborg Forsyning & Service, med flere.

<sup>1</sup> I denne kortlægning har vi udelukkende fokuseret på affaldsindsamlingsordninger og dermed set bort fra andre områder, såsom organiseringen af genbrugspladser og forbrændingsanlæg, da disse områder indebærer yderligere kompleksitet.

<sup>2</sup> Lovprogram for folketingsåret 2024-2025, <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2024-2025/>

<sup>3</sup> Selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser, 30. august 2022, <https://mim.dk/media/kuxfszfh/aftale-om-selskabsgoerelse.pdf>

<sup>4</sup> Nogle singleforsyningsselskaber har også en bredere del af affaldsværdikæden, idet de både varetager de borgernære affaldsydelser samt f.eks. affaldsforbrænding eller deponi.

# Udviklingen i selskabsgørelse af affaldsindsamlingsordninger

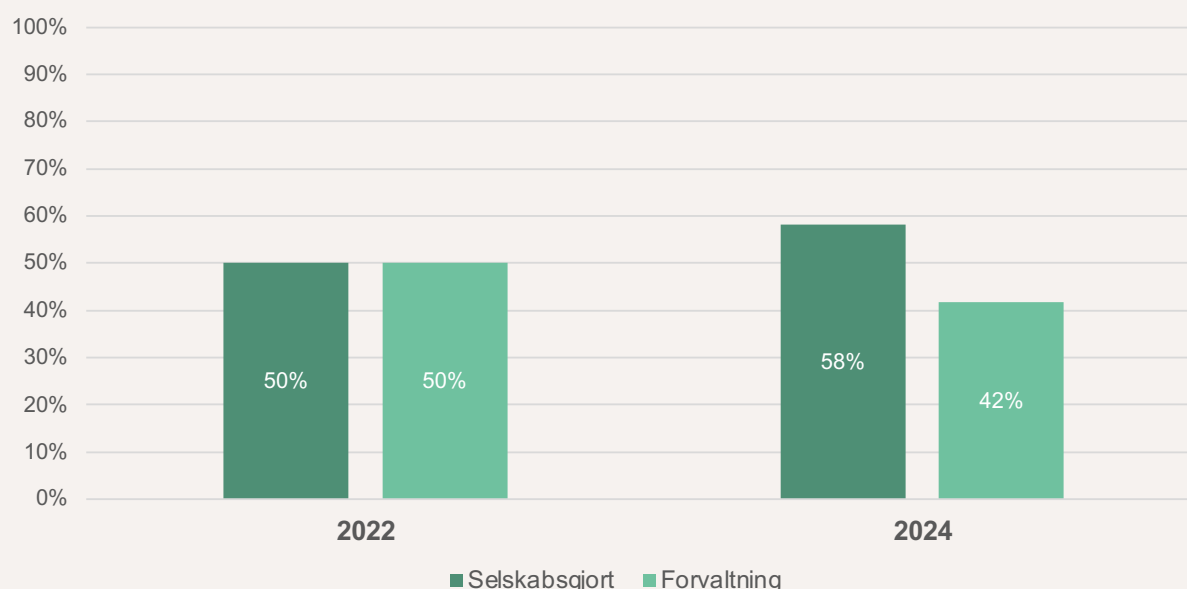
Vi har nu kortlagt udviklingen i selskabsgørelsen af affaldsindsamlingsordninger gennem de seneste to år. Figur 1 illustrerer udviklingen fra tiden før offentliggørelsen af den politiske aftale i august 2022. På det tidspunkt var affaldsindsamlingen selskabsgjort i 50 % af kommunerne (49 kommuner), mens den anden halvdel stadig havde deres affaldsindsamlingen integreret i kommunale forvaltninger (49 kommuner)<sup>5</sup>.

Siden aftalens indgåelse og frem til i dag har vi observeret, at 8 kommuner har realiseret selskabsgørelse af deres affaldsindsamlingsordninger. Eksempelvis har Middelfart Kommune etableret et nyt selskab, Affald & Genbrug, som officielt blev

dannet den 1. september 2024. På nuværende tidspunkt har 42 % af kommunerne (41 kommuner) fortsat affaldsindsamlingen som en del af deres forvaltning og har dermed endnu ikke realiseret selskabsgørelse.

Da den politiske aftale blev præsenteret i august 2022, havde halvdelen af de danske kommuner endnu ikke selskabsgjort deres affaldsindsamling. Denne kortlægning har derfor fokuseret på, hvorvidt disse 49 kommuner efterfølgende har selskabsgjort eller truffet en beslutning om organiseringen af deres affaldsindsamlingsordninger.

**Figur 1. Udvikling af selskabsgørelse over tid, angivet ud af andelen af kommuner.**



**Note:** Tallene er angivet ud af andele af de i alt 98 kommuner. Kommuner, der har selskabsgjort affaldsindsamlingen, er kategoriseret som "Selskabsgjort", mens de kommuner, hvor affaldsindsamlingen er integreret i den kommunale forvaltning, er kategoriseret som "Forvaltning".

<sup>5</sup> I 2022 havde Hjørring og Brønderslev Kommune kun foretaget en delvis selskabsgørelse af affaldsindsamlingen. Af den grund har vi valgt at kategorisere dem som kommuner, der havde affaldsindsamlingen placeret i den kommunale forvaltning i 2022.

I tabel 1 fremgår det, at ud af de 49 kommuner, som ikke havde selskabsgjort området inden august 2022, har 16 % selskabsgjort, mens 33 % har truffet en principbeslutning om at selskabsgøre deres affaldsindsamling. Yderligere 47 % af kommunerne har drøftet selskabsgørelse, men endnu ikke besluttet sig for en konkret organiseringsform. Dette peger på, at størstedelen af de kommuner, som ikke allerede havde selskabsgjort deres affaldsindsamling, har forholdt sig til den politiske aftale.

Vi har ikke observeret en betydelig realisering af selskabsgørelse, blot 8 selskaber er realiseret. Vi ser ligeledes en tendens til, at kommunerne forholder sig afventende, hvilket blandt andet fremgår af drøftelserne i de politiske udvalg omkring i kommunerne.

De 16 kommuner, som har truffet en principbeslutning om selskabsgørelse, står overfor et kommunalvalg i 2025, hvilket kan ændre det politiske landskab. Det bliver derfor interessant at følge udviklingen, da en ny kommunalbestyrelse muligvis kunne vælge enten at tilbagekalde principbeslutningen eller at realisere selskabsgørelsen. Vi forventer ikke, at de 23 kommuner, som stadig befinder sig i en politisk afklaringsfase, vil ændre sig markant, før lovgivningen foreligger.

**Tabel 1: Organisering af kommuner der ikke havde selskabsgjort i 2022**

	Kommuner der ikke havde selskabsgjort i 2022	
	Antal	Andel %
Selskabsgjort i 2024	8	16 %
Principbeslutning i 2024	16	33 %
Under politisk afklaring i 2024	23	47 %
Ingen information i 2024	2	4 %
I alt efterår 2024	<b>49</b>	<b>100 %</b>

**Note:** Tabellen viser, hvordan de 49 kommuner, der ikke var selskabsgjort affaldsindsamlingen i 2022, har organiseret sig i forhold til selskabsgørelse i 2024.

## Status på organisering af affaldsindsamling

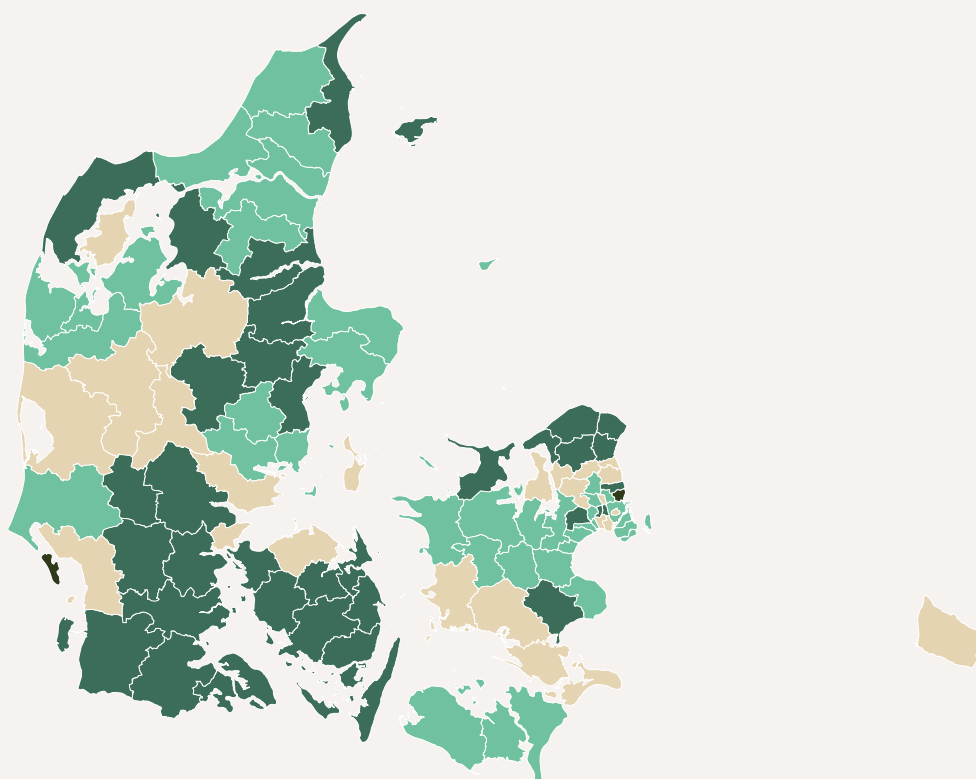
Inden for affaldsindsamlingen viser tabel 2, at 37 kommuner har besluttet at organisere affaldsindsamlingen inden for kommunens egne geografiske grænser, hvilket omfatter 38 % af Danmarks befolkning. Yderligere har 36 kommuner valgt en tværkommunal selskabsstruktur, som dækker 40 % af borgerne. De resterende 23 kommuner er stadig i en politisk afklaringsfase.

Blandt de 23 kommuner, der fortsat er i politisk afklaring, fremgår det af figur 2, at flere midtjyske kommuner stadig er under politisk afklaring, og affaldsindsamlingen håndteres derfor stadig i de kommunale forvaltninger. Fyn og Sydjylland er domineret af selskaber, der opererer inden for enkelte kommuner, mens Sjælland er præget af tværkommunale selskaber.

**Tabel 2. Organisering af affaldsindsamling i 2024**

	Antal kommuner		Antal borgere i kommuner	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Selskab inden for kommunens geografi	37	38 %	2.173.947	38 %
Tværkommunalt selskab	36	37 %	2.376.620	40 %
Under politisk afklaring	23	23 %	1.232.201	21 %
Ingen information	2	2 %	78.290	1 %
I alt	98	100 %	5.961.158	100 %

**Note:** Tabellen viser, hvordan de 98 kommuner har organiseret sig inden for affaldsindsamling, samt antallet af borgere i hver kategori.



- Selskab inden for kommunens geografi
- Tværkommunalt selskab
- Under politisk afklaring
- Ingen info

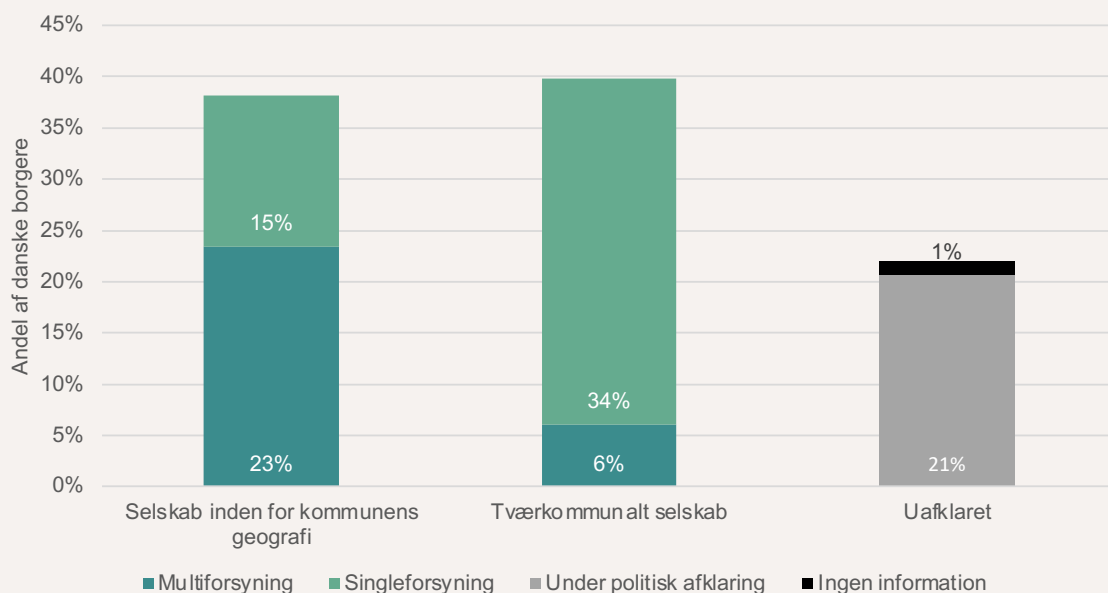
Høje-Taastrup og Rødovre Kommune har besluttet at selskabsgøre affaldsindsamlingen, og disse selskaber skal operere inden for kommunens egne grænser. Rødovre Kommune har dog valgt en anden model end flertallet ved at etablere et singleforsynings-selskab, som har primært fokus på affaldsydelserne<sup>6</sup>.

Nedenstående figur illustrer, at 23 % af danske borgere, der betjenes eller skal betjenes inden for kommunegrænserne, er eller vil blive betjent af multiforsynings-selskaber, mens kun 15 % af borgere bliver eller er betjent af singleforsynings-selskaber. Tendensen er derimod markant anderledes blandt de tværkommunale selskaber. Her er eller bliver 34 % af borgerne betjent eller vil blive

betjent af singleforsynings-selskaber, og kun 6 % af borgerne bliver eller er betjent af multiforsynings-selskaber.

Som det fremgår af figur 3, er eller skal 49 % af de danske borgere betjenes af et singleforsynings-selskab, hvoraf 34 % af borgerne bliver eller skal betjenes af et tværkommunalt selskab. Modsat ser vi at 29 % af danske borgere betjenes eller skal betjenes af et multiforsynings-selskab, hvoraf 23 % af borgerne betjenes eller skal betjenes af et selskab inden for kommunegrænsen. Vi ser derfor en tendens til, at relativt store singleforsynings-selskaber etableres, ofte med henblik på at betjene borgere på tværs af kommunegrænser.

**Figur 3. Organisering af selskaber, angivet ud fra andel af danske borgere i 2024.**



**Note:** Alle etablerede selskaber og principbeslutninger medtaget. En principbeslutning betragtes som en fastlæggelse af den fremtidige fremgangsmåde for organiseringen af affaldsindsamlingen. Ud fra principbeslutninger kan vi konkret fastlægge organiseringen af fremtidige selskaber. Antal danske borgere i 2024, 5.961.158.

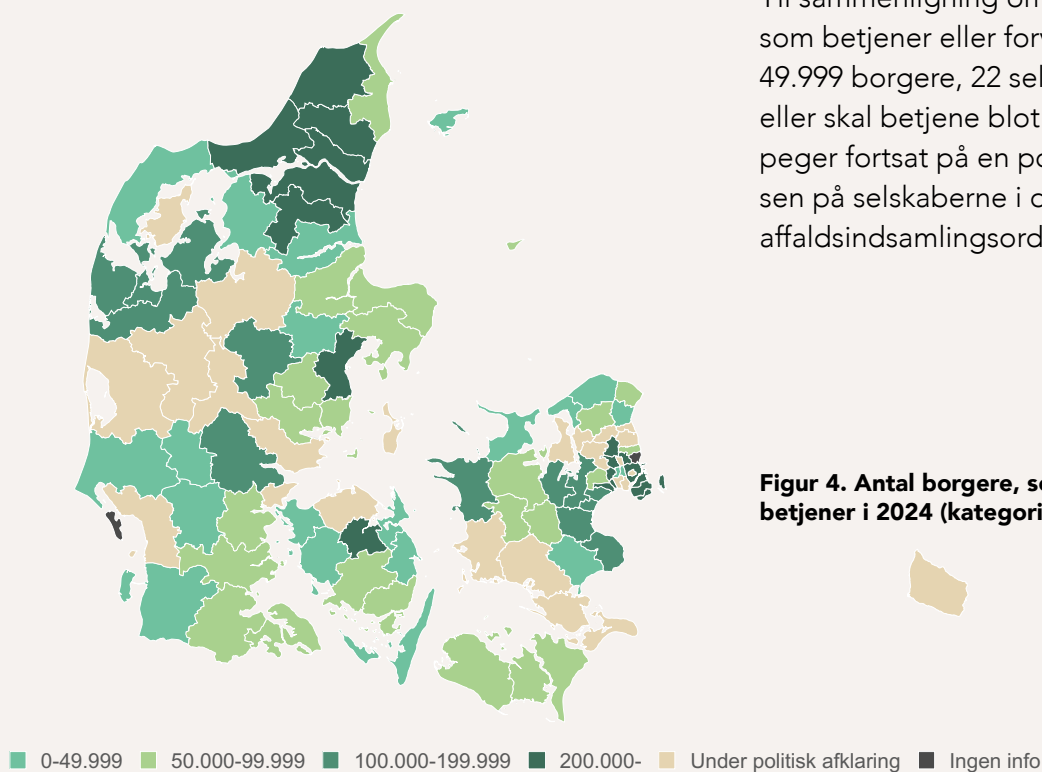
<sup>6</sup> Nogle singleforsynings-selskaber har også en bredere del af affaldsværdikæden, idet de både varetager de borgernære affaldsydelser samt f.eks. affaldsforbrænding eller deponi.

## Status på affaldsindsamlingsordningerne - størrelse

Et andet perspektiv på den fremtidige struktur i affaldssektoren er at se på selskabernes størrelse. Vi har valgt at analysere, hvor mange borgere der bor i de kommuner, som selskaberne dækker, og dermed skabe et billede af, hvor mange borgere der betjenes eller skal betjenes af de selskaber, der står for affaldshåndteringen i kommunerne. Som

udgangspunkt er der endnu ikke truffet beslutning om selskabsgørelse i 25 kommuner.

Blandt de største affaldsselskaber, der betjener eller forventes at betjene over 200.000 borgere, er der seks selskaber, som tilsammen betjener eller skal betjene 32 % af Danmarks befolkning. Til sammenligning omfatter de mindste selskaber, som betjener eller forventes at betjene færre end 49.999 borgere, 22 selskaber, men de betjener eller skal betjene blot 12 % af befolkningen. Dette peger fortsat på en potentiel stor forskel i størrelsen på selskaberne i den kommende struktur for affaldsindsamlingsordningerne.



**Figur 4. Antal borgere, selskaberne betjener i 2024 (kategoriseret).**

**Tabel 3. Antal borgere, selskaberne betjener (kategoriseret)**

	Antal kommuner		Antal borgere i kommuner	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
0-49.999	22	29 %	737.163	12 %
50.000-99.999	18	24 %	1.295.662	22 %
100.00-199.999	5	7 %	697.722	12 %
200.000 -	6	8 %	1.920.020	32 %
Under politisk afklaring	23	30 %	1.232.201	21 %
Ingen information	2	3 %	78.390	1 %
I alt	76	100 %	5.961.158	100 %

**Note:** Der er ikke blevet taget konkret stilling til selskabsgørelse af affaldsindsamling i de kommuner, der er kategoriseret som "under politisk afklaring" og "ingen information". De er dog stadig medtaget i denne tabel, da de fortsat varetager affaldsindsamlingen for deres borgere.



## Metode

### › Sådan har vi opgjort vores data

Nexus Konsulenterne, Steder Skaber Folk og Lars Therkildsen har gennemgået alle kommuner med henblik på at kortlægge den valgte organisering af affaldsindsamlingsordningerne. Fokus har været på affaldsindsamling for at reducere kompleksiteten, og vi har derfor ikke forholdt os til selskabsgørelse af genbrugspladser og forbrændingsanlæg.

I de tilfælde, hvor affaldsindsamlingen allerede var selskabsgjort i 2022, er dette noteret uden yderligere kontrol. Vi er opmærksomme på, at der er en række overvejelser hos selskaber og ejerkommuner, som allerede har selskabsgjort affaldsindsamlingen, men da der fortsat er tale om sonderinger, er disse ikke noteret. For de kommuner, som endnu ikke har selskabsgjort affaldshåndteringen, har vi gennemgået dagsordenerne for de relevante politiske udvalg (typisk Teknik- og Miljøudvalg eller lignende) senest i slutningen af oktober 2024. Hvis der er truffet en principbeslutning om en organiseringsform, har vi kategoriseret det som enten tværkommunalt eller inden for kommunens geografi, afhængigt af hvordan principbeslutningen er beskrevet. Hvis der stadig er flere organisationsmodeller i spil, har vi valgt at kategorisere det som "under politisk afklaring". For kommuner, hvor vi ikke umiddelbart har kunnet finde information i de politiske dagsordener, har vi taget direkte kontakt. For et meget lille antal kommuner har vi ingen informationer.

Vi har også set på, hvordan landskabet så ud før og efter den politiske aftale i august 2022. Her har vi to kategoriseringer: Selskabsgjort eller forvaltning. Selskabsgjort betyder, at kommunen har selskabsgjort hele affaldsindsamlingen i et selskab. Forvaltning betyder, at kommunen har delvist eller helt affaldsindsamlingen i sin egen kommunalforvaltning. Brønderslev og Hjørring Kommune er eksempler på kommuner, der i 2022 havde delvist

selskabsgjort affaldsindsamlingen, men som efter den politiske aftale har overført hele affaldsindsamlingsområdet til Nordværk. I denne kortlægning er de derfor kategoriseret som at have affaldsindsamlingen i forvaltningen før august 2022.

Yderligere har vi kigget nærmere på selskabstyperne. Selskaber er kategoriseret som enten multiforsyningsselskaber eller singleforsyningsselskaber. Multiforsyningsselskaber defineres som selskaber, der håndterer andre forsyningsarter end affald, såsom vand og spildevand. Singleforsyningsselskaber defineres som selskaber, der typisk har primært fokus på affaldsydelserne. Denne kategori inkluderer også selskaber, der har en bredere del af affaldsværdikæden ved både at varetage de borgernære opgaver omkring genbrugspladser og affaldsindsamling, men også eksempelvis affaldsforbrænding og deponi.

Vi er meget bevidste om, at dette er et dynamisk område, og skulle nogen finde, at de er blevet kategoriseret forkert, hører vi meget gerne for dem og retter det naturligvis.

Vi er ligeledes åbne for at dele mere detaljerede opgørelser eller lave yderligere analyser af materialet, hvis det skulle have interesse.

Kategorisering indsamling: Indenfor kommunens geografi, tværkommunale selskaber, Under politisk afklaring, Ingen information.

Denne kortlægning er opdateret i oktober 2024.

Indbyggertal i kommunerne er fra 1. jan 2024 ([noegletal.dk/noegletal/ntStart.html](https://noegletal.dk/noegletal/ntStart.html))

## Kontakt

### › Mød teamet bag kortlægningen



#### **THOMAS LYHNE**

**Stifter og partner i Nexus Konsulenterne, cand. scient.pol**

**Kontakt: tl@nexuskonsulenterne.dk, 22469884**

Thomas har siden 2003 arbejdet med forretnings- og organisationsudvikling, strategi, analyse og implementering både som konsulent og som leder. Thomas har dyb indsigt i governance-problemstillinger og har været projektleder på udviklingen af det første Kodeks for god selskabsledelse for kommunalt ejede forsyningsselskaber og på Kodeks for godt bestyrelsesarbejde for de forbrugerejede vand- og fjernvarmeselskaber. Senest var Thomas procesfacilitator på fusionen mellem AVV og RenoNord. Thomas har tidligere været ansat i Pluss Leadership, Vestas, Epinion og NIRAS Konsulenterne.



#### **LAILA KILDESGAARD**

**Direktør og ejer af Steder skaber folk, cand. scient, MPA**

**Kontakt: stederskaberfolk@stederskaberfolk.dk, 30571430**

Tidligere direktør i KL og kommunaldirektør på Bornholm. Deltagelse i forhandlinger mellem kommunerne og regeringen om udfasning af gas, opsætning af VE, planlov, affaldsforbrænding, emballage, erhvervsfremme og beredskab. Bidrag til Kodeks for god selskabsledelse af kommunalt ejede forsyningsselskaber, uddannelse af bestyrelsesmedlemmer i forsyningsselskaber og anvendelse af ejerstrategier. Erfaring med fusion af forsyningsselskaber som ejerrepræsentant, overtagelse af statens aktier i selskab. Bestyrelsesmedlem i bla. Trefor El-net Øst.



#### **LARS THERKILDSEN**

**Bestyrelsesformand, statsautoriseret revisor**

**Kontakt: lat01@outlook.dk, 40327122**

Lars er tidligere CEO i HOFOR A/S og har arbejdet med topledelse i en række danske forsynings- og infrastrukturvirksomheder. Som formand for interesseorganisationen DANVA deltog Lars i arbejdet med at selskabsgøre vandsektoren. Er i dag medlem af en række bestyrelser i forsyningssektoren, heriblandt KLAR – Frederiksberg – og Aalborg Forsyning A/S.



#### **CAMILLA LINDGAARD TRØJBORG**

**Juniorkonsulent i Nexus Konsulenterne, stud.scient.pol**

**Kontakt: clt@nexuskonsulenterne.dk, 53382910**

Camilla er ansvarlig for dataindsamlingen og bearbejdningen. Camilla er juniorkonsulent/praktikant på en række projekter, primært inden for forsyningssektoren. Ved siden af jobbet er Camilla ved at gennemføre sit sidste semester på kandidaten inden for statskundskab ved Aarhus Universitet.