

Hard facts. Clear stories

Copenhagen
Economics

CE

Samarbejdsgevinster i drikkevandssektoren

Danske Vandværker
12. august 2016

Forord

Denne rapport er udarbejdet af Copenhagen Economics på vegne af Danske Vandværker.

Danske Vandværker repræsenterer landets vandværker. Danske Vandværker er den eneste brancheforening, der alene koncentrerer sig om forsyning af drikkevand.

Danske Vandværker har bedt Copenhagen Economics om at vurdere fordele og ulemper ved øget samarbejde og/eller egentlige sammenlægninger af drikkevandsselskaberne i Danmark. Analysen afgrænses til de drikkevandsselskaber, der er omfattet af effektiviseringskrav i vandsektorloven, hvilket vil sige selskaber med mere end 200.000 m³ debiteret vand.

Rapporten er udarbejdet i juli og august 2016 på baggrund af offentligt tilgængelige analyser og rapporter om emnet.

Martin H. Thelle
Partner
København den 12. august 2016

Forfattere:
Johanne Jørgensen
Martin H. Thelle

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	4
1 Gevinster inden for selskaber ved samarbejde og ved sammenlægning	5
1.1 Eksisterende analyser af drikkevandssektoren	5
1.2 Hovedparten af gevinsterne kan opnås inden for selskaberne uden samarbejde eller sammenlægninger	7
1.3 En mindre del af gevinsterne kan opnås ved samarbejde	9
1.4 En meget lille del af gevinsterne kræver egentlige sammenlægninger	10
1.5 Konklusion om samarbejdsgevinster	11
2 Fordele ved samarbejde	12
2.1 Forskellige former for samarbejder	13
2.2 Økonomiske stordriftsfordele og synergier	13
2.3 Bedre rekrutteringsmuligheder	13
2.4 Professionel serviceorganisation og bedre udviklingsevne	13
2.5 Bedre efterlevelse af planer og krav	14
2.6 Konklusion om fordelene ved samarbejde	14
3 Ulemper ved samarbejde	15
3.1 Mister nærheden til brugerne	15
3.2 Serviceforringelser	16
3.3 Reduktion af medarbejdere og årsværk	16
3.4 Store initiale omkostninger bliver ofte undervurderet	16
3.5 Vanskeligheder ved at høste alle fordele i praksis	16
3.6 Konklusion om ulemper ved samarbejde	18
Litteraturliste	19

Sammenfatning

Der er stort fokus på at sikre effektivitet i drikkevandssektoren – både politisk og i det daglige arbejde ude på landets vandværker. En effektiv drikkevandssektor opnås både ved, at de enkelte selskaber er fuldt effektive samt, at selve sektoren har det ”rigtige” antal selskaber, der udnytter stordriftsfordele bedst muligt.

Udover at høste effektiviseringsgevinster ude i de enkelte selskaber kan drikkevandsselskaberne således potentielt realisere yderligere effektiviseringsgevinster ved at indgå i samarbejder og/eller direkte sammenlægninger.

Eksisterende analyser og konkrete erfaringer peger på, at individuel effektivisering i de enkelte selskaber fortsat er den vigtigste kilde til at realisere gevinster i drikkevandssektoren. Drikkevandsselskaberne kan i gennemsnit høste effektiviseringsgevinster på ca. 3-8 % ved at indgå i samarbejde med et andet vandværk og kun ca. 1 % yderligere via egentlige sammenlægninger.

Der er dog en række risici forbundet ved samarbejder og særligt sammenlægninger, som skal overvejes forud herfor. Det er ofte ledelsesmæssigt en svær proces at implementere strukturændringerne succesfuldt og dermed høste de på forhånd identificerede potentielle gevinster i praksis. De reelle omkostninger ved at gennemføre disse strukturændringer bliver derfor ofte undervurderet forud for implementeringen. Dette ses både i drikkevandssektoren og ude i det private erhvervsliv.

En anden risiko særligt ved sammenlægninger er, at de nye enheder bliver så store og centraliserede, at den nærhed, der er til forbrugerne og lokalområdet, forsvinder. Det kan i sidste ende føre til serviceforringelser. Endvidere gælder der særligt for de forbrugerejede selskaber, at den høje grad af nærhed til forbrugerne i form af forbrugervalgte bestyrelser sikrer et naturligt effektiviseringspres. Man kan risikere, at det pres reduceres eller forsvinder, hvis administrationen flyttes for langt væk fra forbrugerne.

En stor del af rationale for samarbejder eller sammenlægninger drejer sig om synergier og opnåelse af økonomiske stordriftsfordele. Konkrete erfaringer blandt vandværkerne viser i midlertidig, at resultatet af sammenlægninger snarere er et kvalitets- og serviceløft til gavn for forbrugerne og kun i ringe grad fører til lavere omkostninger og dermed til lavere priser til gavn for forbrugerne.

Kapitel 1

1 Gevinster inden for selskaber ved samarbejde og ved sammenlægning

Vandsektoren i Danmark er en gennemreguleret sektor, hvor formålet med reguleringen blandt andet er at sikre effektive selskaber og dermed lavere priser for forbrugerne.

En effektiv sektor opnås som et resultat af individuelt effektive selskaber samt, at sektoren har det "rigtige"¹ antal selskaber, som udnytter eventuelle stordriftsfordele mest muligt. Generelt kan man derfor opnå effektiviseringsgevinster på tre måder:

- 1) Effektivisering inden for de enkelte selskaber
- 2) Via etablering af samarbejder mellem selskaber
- 3) Sammenlægning af selskaber

Muligheden for effektivisering inden for de enkelte vandværker er allerede grundigt belyst. En stor del af potentialet er indhentet i praksis, idet drikkevandsselskaberne har vist sig i stand til at effektivisere for mere end de årlige krav fra Forsyningssekretariatet. Partierne bag vandsektorforliget har besluttet, at der skal effektiviseres for minimum 400 mio. kroner inden udgangen af 2020².

Det er imidlertid mere sparsomt med analyser, der ser på de eventuelle effektiviseringsgevinster via samarbejde og/eller sammenlægninger af vandværker efter Vandsektorlovens ikrafttrædelse i 2010. I skrivende stund er der primært tre analyser, som beskæftiger sig med dette: Peter Bogetoft (2012) "Strukturanalyse af den danske vandsektor", Deloitte (2013) "Evaluering af Vandsektorloven" og PwC (2014) "Vurdering af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger".

1.1 Eksisterende analyser af drikkevandssektoren

De tre analyser Peter Bogetoft (2012), Deloitte (2013) og PwC (2014) har hvert deres fokus samt vidt forskellige analytiske tilgange. Peter Bogetoft (2012) og Deloitte (2013) analyserer hele drikke og spildevandssektoren, dog som hver sin sektor, mens PwC konkret analyserer tolv sjællandske multiforsyninger, der har vand og/eller spildevand samt mindst en anden forsyningsart (affald, fjernvarme eller el).

Den hidtil mest velfundrede analyse af emnet er "Strukturanalyse af den Danske Vandsektor" udarbejdet af Peter Bogetoft i 2012³. Analysen tager udgangspunkt i, at der er visse fysiske begrænsninger for produktionen og distributionen af vand. Man kan ikke

1 Det rigtige antal selskaber handler om strukturtilpasninger. En sektor kan i princippet godt have fuldt effektive selskaber, men ikke være en effektiv sektor samlet set. Det er fx tilfældet, hvis selskaberne ikke har den rigtige størrelse – de er enten for store eller for små.

2 Jf. Vandsektorforliget af 29. april 2015

3 Dette skyldes, at analysen er foretaget på et teoretisk set meget velfunderet grundlag ved at bruge en DEA-benchmarkingmodel, der tillader samarbejde mellem selskaber.

blot flytte produktionen og distributionen derhen, hvor det måtte synes billigst. Produktionen af vand i et givent område afhænger blandt andet af, hvor meget grundvand, der er til stede, samt hvor dyb en boring, der ville skulle etableres for at pumpe det op. Derfor kan man ikke nødvendigvis fx fordoble produktionen i et område, da det afhænger af boringernes dimensionering. Distributionen af vand kræver, at der er et ledningsnet fra vandværket og ud til de enkelte forbrugere. Det er forbundet med store anlægsomkostninger at anlægge et nyt ledningsnet. Disse omkostninger vil ofte overstige den besparelse, der eventuelt ville være ved, at forbrugerne blev forsynet fra et vandværk, som kunne producere vandet billigere. Stordriftsfordelene består derfor primært i, at driftspersonalet i nogle tilfælde godt ville kunne varetage driften af flere forskellige vandværker på en gang forudsat, at de ligger inden for en rimelig afstand.

Peter Bogetoft har derfor i sin analyse valgt kun at se på gevinsterne ved samarbejde mellem vandværker, der ligger maksimalt 50 km fra hinanden. Denne afstand er valgt ud fra en betragtning om, at fx en driftsansvarlig godt ville kunne nå at køre ud til flere vandværker, som ligger under 50 km fra hinanden. Det er således kun personalet, der skal være fleksibelt i forhold til geografi for, at et samarbejde mellem vandværker kan etableres.

Deloitte har i forbindelse med evalueringen af Vandsektorloven udregnet et estimat for, hvor meget der hypotetisk set ville kunne spares, hvis antallet af drikkevandsselskaber reduceres fra 212 selskaber til kun halvdelen eller en fjerdedel, dvs. hhv. 106 eller 53 selskaber. Analysens forudsætning er, at der er tale om faldende enhedsomkostninger (kr./debetaret m³ vand) som funktion af størrelse for de kommunale vandværker. Analysens simple spørgsmål er: "Hvis den gennemsnitlige debiterede vandmængde per selskab steg fra 2,6 mio. m³ til hhv. 5,2 eller 10,4 mio. m³, hvor meget kan der samlet set spares i drikkevandssektoren, hvis disse selskaber har enhedsomkostninger svarende til deres størrelse"? Dvs. den sammenhæng mellem enhedsomkostninger og størrelse, som Deloitte har fundet for de kommunale vandværker.

Deloitte's relativt grove regnestykke antyder, at en hypotetisk og meget voldsom konsolidering kunne medføre et potentiale på 70-500 mio. kroner svarende til 4-26 % af den samlede omkostningsbase for de kommunale drikkevandsselskaber. Deloitte finder ingen størrelseseffekter blandt de forbrugerejede drikkevandsselskaber.⁴ Alligevel ekstrapoleres effekten fra den grove beregning blandt de kommunale selskaber til også at være dækkende for de forbrugerejede selskaber over 200.000 m³ debiteret vandmængde⁵.

Deloitte's analyse forholder sig desuden ikke til, hvordan denne omfattende sammenlægning af vandværker rent fysisk skulle være mulig og, hvad omkostningerne ville være, ej

⁴ Deloitte skriver: "Der er væsentlige udsving i enhedsomkostningerne for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber blandt forsyninger af nogenlunde samme størrelse, hvorfor det inden for denne gruppe af vandselskaber ikke er muligt at identificere en klar sammenhæng mellem forsyningernes størrelse og enhedsomkostninger", hvilket fremgår af fodnote 31 på side 117 i rapporten.

⁵ Når effekten ekstrapoleres til også at gælde de forbrugerejede findes et potentiale på 100-700 mio. kroner (svarende til 4-29 % af de samlede omkostninger), som det fremgår af rapporten side 121.

heller om de faldende enhedsomkostninger kunne være udtryk for by/land forskelle snarere end størrelse⁶. Derfor vurderer vi, at det samlet set er vanskeligt at basere en potentiel vurdering for sammenlægningsgevinster i drikkevandssektoren på Deloitte's undersøgelse.

Hverken Peter Bogetofts eller Deloitte's analyse forholder sig til ejerskab – hvis et kommunalt og forbrugerejet vil udnytte et samarbejds-/sammenlægningspotentiale kræver det så, at det forbrugerejede selskab bliver kommunalt eller omvendt? Og hvad ville der i så fald ske med det effektiviseringspres, som ligger i selve det at være forbrugerejet?

PwC's analyse ser derimod kun på sammenlægninger af kommunale forsyninger, idet analysen omfatter 12 multiforsyninger på Sjælland, hvor hver forsyning har vand og/ eller spildevand samt mindst en anden forsyningsart, fjernvarme, el eller affald.

PwC analyserer effektiviseringsgevinsterne ved en ny organisering af opgaverne mellem de 12 forsyninger i form af fire forskellige organisationsformer, hvoraf de to indebærer et samarbejde mellem forsyningerne og de to andre egentlige sammenlægninger. PwC's tilgang er en revisionsmæssig gennemgang af regnskaberne for de 12 forsyninger og dernæst en vurdering af, hvad der kan spares på drift, administration samt anlægsinvesteringer igennem fælles indkøb, administration og standardisering af IT mv. Analysen forudsætter, at medarbejderne kan flyttes til nye lokationer fx ved oprettelsen af et nyt domicil men, at de enkelte produktionssteder bibeholdes.

1.2 Hovedparten af gevinsterne kan opnås inden for selskaberne uden samarbejde eller sammenlægninger

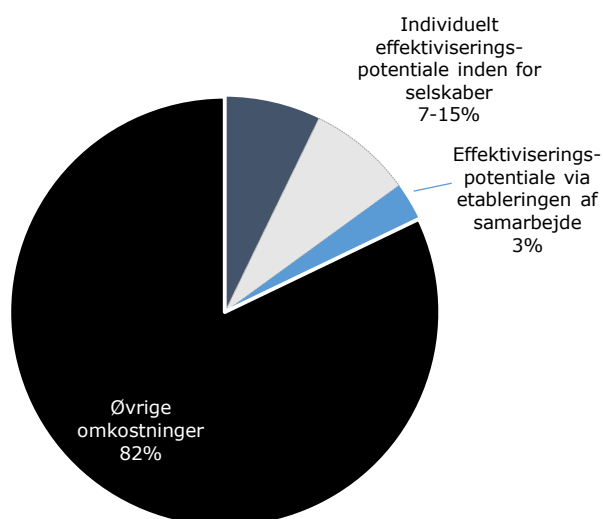
For drikkevandsselskaberne tyder Peter Bogetofts analyse på, at effektivisering inden for de enkelte selskaber rummer et større potentiale, end der kan opnås via samarbejder eller sammenlægninger alene.

Dette bygger på at⁷:

- Vandværkerne i gennemsnit kan spare 7-15 % af de samlede omkostninger via effektivisering inden for de enkelte selskaber
- At der er et yderligere besparelspotentiale på 3 % i gennemsnit ved at indgå i samarbejde med andre vandværker, jf. Figur 1

⁶ Deloitte's analyse peger desuden på et stort potentiale i spildevandssektoren på 600-2.900 mio. kroner (svarende til 8-37 % af de samlede omkostninger), som ikke behandles nærmere i denne rapport.

⁷ Peter Bogetoft (2012), "Strukturanalyse af den danske vandsektor". Analysen bygger kun på driftsomkostningerne, idet der ikke forelå standardiserede kapitalomkostninger for drikkevandsselskaberne på tidspunktet for analysens udarbejdelse. Analysens resultater er derfor korrigeret i forhold til, at driftsomkostningerne udgjorde 55 % af drikkevandsselskabernes samlede omkostninger i 2012, jf. Deloitte (2013) side 37. Hvis analysen blev opdateret på et nyere datasæt kan det ikke udelukkes, at resultaterne ville være anderledes.

Figur 1 Individuelle effektiviseringsgevinster versus samarbejde

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Peter Bogetoft (2012), "Strukturanalyse af vandsektoren i Danmark".

Det direkte effektiviseringspotentiale blandt drikkevandsselskaberne forventes at ligge på mellem 7-15 % af de samlede omkostninger. Peter Bogetoft estimerede det direkte effektiviseringspotentiale for drikkevandsselskaberne til i gennemsnit at være 15 % af de faktiske driftsomkostninger i 2012. Driftsomkostningerne udgør cirka halvdelen af de totale omkostninger, og det direkte effektiviseringspotentiale vurderes derfor til at udgøre omkring 7 % af de totale omkostninger. Dette er under forudsætning af, at der ikke er et yderligere effektiviseringspotentiale at hente på anlægsinvesteringerne, hvilket er en konservativ antagelse⁸. Det direkte effektiviseringspotentiale er blevet estimeret til 14-15 % af de totale omkostninger for drikkevandsselskaberne i forbindelse med udviklingen af en TOTEX-benchmarkingmodel for vandsektoren⁹. Det vurderes på den baggrund, at det direkte effektiviseringspotentiale for drikkevandsselskaberne ligger på 7-15 % af de totale omkostninger.

I kroner og ører svarer det til, at drikkevandsselskaberne kan spare 175-365 mio. kr. i individuelle effektiviseringsgevinster og yderligere 70 mio. kr. via etableringen af samarbejder med andre vandværker baseret på de samlede omkostninger for drikkevandsselskaberne på 2,4 mia. kroner¹⁰. Det er således mere end 2/3 dele af de samlede effektiviseringsgevinster blandt vandværkerne, der kan opnås inden for selskaberne selv ved at lære af bedste praksis i branchen.

⁸ Når man betragter potentialet på lang sigt, ikke på den korte bane.

⁹ Jf. Copenhagen Economics (2015), "TOTEX-benchmarkingmodeller for vandsektoren".

¹⁰ Jf. Deloitte (2013) side 121.

1.3 En mindre del af gevinsterne kan opnås ved samarbejde

Hvis alle vandværker i Danmark var ligeså effektive som de mest effektive, ville der kun være en lille yderligere gevinst at hente ved et samarbejde på i gennemsnit 3 %¹¹. Dette er under forudsætning af, at samarbejdet etableres mellem to vandværker, der ligger inden for en radius på 50 km. Samarbejdseffekten skyldes, at to selskaber i fælleskab har mulighed for en mere effektiv opgaveløsning¹². Det kan dog ikke udelukkes, at samarbejdseffekten ville være større, hvis samarbejde mellem tre eller flere vandværker inddrages, og afstanden øges ud over de 50 km.

Analytisk er det vanskeligt at skelne mellem, hvilke af de eventuelt fundne effektiviseringsgevinster, der kan realiseres inden for de enkelte selskaber og, hvilke der reelt kræver samarbejde og/eller sammenlægning. Det skyldes, at selskaber, som indgår i et samarbejde eller sammenlægges, ofte ikke er fuldt effektive forud for en sammenlægning og det samlede potentiale, som man finder, kan derfor ikke udelukkende tilskrives selve sammenlægningen.

Peter Bogetofts analyse af drikkevandsselskaberne er hidtil den eneste, som er i stand til at skelne mellem disse effekter¹³. Dette skyldes, at analysen er foretaget på et teoretisk set meget velfunderet grundlag ved at bruge en DEA-benchmarkingmodel, der tillader samarbejde mellem selskaber.

At der er et yderligere potentiale at hente ved at indgå i et samarbejde med andre forsyninger bekræftes ligeledes af PwC analysen. Analysen finder, at de tolv forsyninger kan spare op til 8 % af deres samlede årlige omkostninger, hvis de indgår i et samarbejde i form af etableringen af et fælles service-selskab. PwC analysen tager udgangspunkt i, hvad de samlede omkostninger ville være i den nye samarbejdsstruktur og forholder sig således ikke til, om nogle af disse omkostninger også kunne reduceres inden for den nuværende selskabsstruktur. Analysen forholder sig dermed ikke til, hvorvidt forsyningerne er fuldt effektive forud for samarbejdet. Derfor kan de 8 % omkostningsbesparelse ud af de samlede omkostninger, som følge af samarbejde, muligvis ikke fuldt ud tilskrives effekten af samarbejde alene. Dog kan det i praksis vise sig, at en del af det direkte effektiviseringspotentiale i realiteten først kan gennemføres ved at indgå i et samarbejde, som en del af en større ændringsproces. Det skyldes, at et samarbejde kan være en løftestang til hurtigere videns overførsel.

Endvidere forventes et nyligt konkret etableret samarbejde mellem forsyningselskaberne i Esbjerg og Varde Kommune i form af etableringen af et fælles serviceselskab¹⁴ DIN Forsyning¹⁵ at kunne lede til besparelser på ca. 17,1 mio. kroner årligt. Dette svarer til besparelser på 2,3 % af de samlede omkostninger og fordeler sig med 9,4 mio. kroner fra direkte omkostninger og 7,7 mio. kroner fra lønninger (16 årsværk). Den fulde effekt af

11 Jf. Bogetoft (2012), "Strukturanalyse af den danske vandsektor".

12 Jf. Bogetoft (2012), "Strukturanalyse af den danske vandsektor".

13 "Strukturanalyse af den danske vandsektor".

14 Der er således opretholdt en selvstændig ledelse i Esbjerg og Varde forsyning, men alle øvrige medarbejdere er overgået til serviceselskabet der varetager alle drifts-, administrations- og anlægsopgaver.

15 DIN Forsyning blev stiftet i 2015. Jf. PwC (2014), "Vurdering af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger".

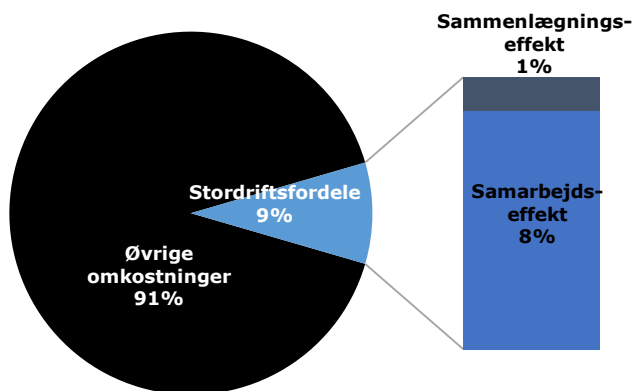
effektiviseringen forventes indfriet efter fem år. Der forventes således begrænsede økonomiske effekter af samarbejdet, hvoraf en del af de 2,3 % reduktion potentielt kunne være opnået inden for selskaberne.

1.4 En meget lille del af gevinsterne kræver egentlige sammenlægninger

Konkret analyse af stordriftsfordelene, ved at flere forsyninger går sammen, tyder på, at der er en meget lille yderligere effektiviseringsgevinst omkring ca. 1 % af de samlede omkostninger ved at vælge en sammenlægning (fusion) af forsyninger set i forhold til etableringen af et samarbejde¹⁶.

PwC's analyse viser, at de 12 sjællandske multiforsyninger maksimalt kan spare 9 % af deres årlige omkostninger, hvis de sammenlægges fuldt ud og bliver til et enkelt selskab. PwC undersøger imidlertid også, hvor meget af denne gevinst, der kan opnås, hvis selskaber indgår et samarbejde i form af et Fælles Serviceselskab, der står for alle driftsanlægs- og administrationsopgaver, mens hvert forsyningsselskab forsat har en selvstændig ledelse. Undersøgelsen viser, at her kan hele 8 % af det samlede besparelsespotentiale på de 9 % høstes, jf. Figur 2.

Figur 2 Sammenlægningsgevinst versus samarbejdsgevinst



Kilde: Copenhagen Economics baseret på PwC (2014), "Vurdering af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger".

Det er dog ikke sikkert, at størrelsen af effekterne er helt de samme, hvis man sammenlægger rene drikkevandsselskaber og ikke multiforsyninger. Analysen melder ikke noget om, hvorvidt besparelsesprocenterne er de samme på tværs af forsyningsarter. Det ville kræve konkrete analyser at undersøge dette nærmere.

¹⁶ Jf. PwC (2014), "Vurdering af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger".

Boks 1 Konkrete erfaringer med sammenlægninger

Interview med fire vandværker (Sindal, Give, Skals og Gilleje) peger overordnet på:

- De økonomiske fordele ved sammenlægningerne har været begrænset
- De største gevinster høstes i form af kvalitets- og serviceløft.

Disse fire vandselskaber har overtaget et eller flere private vandværker, som primært var drevet af en frivillig bestyrelse og leverede under de 200.000 m³ vand om året.

Sammenlægningerne medførte ikke de store strukturelle ændringer (der var ikke administrationsbygninger, som kunne nedlægges, selve vandværket og borerne opretholdes, etc.). Derfor er de omkostninger som bortfaldt af begrænset størrelse.

Fælles for de interviewede vandværker er, at de tydeligt gav udtryk for, at de har højere kvalitetsstandarder end de nedlagte selskaber. Dette skyldes både, at de foretager hyppigere kvalitetskontrol samt, at de nok har mere ekspertise og professionelt fokus.

Serviceniveauet øges for forbrugerne, da de efter sammenlægningen kan ringe til en medarbejder på vandværket alle hverdage inden for normal kontortid. Endvidere har nogle forbrugere også oplevet serviceløft i form af en stabilisering af vandtrykket (tidligere kunne nogle forbrugere ikke tage bad samtidig med, at landmanden fx rengjorde sin stald).

Kilde: Copenhagen Economics baseret på interviews med Gilleje, Give, Sindal og Skals Vandværk

1.5 Konklusion om samarbejdsgevinster

Samlet set tyder de eksisterende analyser på, at der er et yderligere effektiviseringspotentiale på ca. 3-8 % af drikkevandsselskabernes samlede omkostninger ved at indgå i samarbejde med andre vandværker. I kroner og ører svarer dette til mellem 73-194 mio. kroner baseret på de samlede omkostninger for drikkevandsselskaberne på 2,4 mia. kroner¹⁷.

De 3-8 % er et gennemsnitstal. Derfor vil det potentiale, der er ved at indgå i et samarbejde variere fra vandværk til vandværk. De enkelte vandværker ville derfor skulle udarbejde konkrete analyser for at undersøge, om der er grundlag for en mere effektiv opgaveløsning ved at indgå i et samarbejde.

Endvidere viser PwC's analyser samt konkrete erfaringer, at der er et meget begrænset yderligere potentiale på ca. 1 % at hente ved egentlige sammenlægninger fremfor samarbejde.

17 Jf. Deloitte (2013) side 121.

Kapitel 2

2 Fordele ved samarbejde

Når forsyningsselskaber, herunder drikkevandsselskaber, overvejer forskellige former for samarbejde eller decideret sammenlægning (fusion) med andre selskaber, så er det naturligvis fordi, selskaberne og/eller deres ejere ser en række mulige fordele ved at operere i selskaber af en større skala.

Vi har gennemgået nogle af de få gennemførte samarbejder og sammenlægninger blandt danske forsyningsselskaber for at afdække, hvilke fordele de fremhæver. Vi har også gennemgået nogle af de potentielle samarbejder og sammenlægninger, der har været under overvejelse for at afdække forventninger til fordele ved samarbejde og/eller sammenlægninger¹⁸. Formålet med gennemgangen er at identificere, hvilke fordele aktørerne ser – ikke at evaluere disse fordele¹⁹.

En stor del af rationalet for samarbejder eller sammenlægninger drejer sig om synergier og opnåelse af økonomiske stordriftsfordele (som beskrevet og kvantificeret i foregående afsnit). Men selv om der er stort fokus på at opnå højere økonomisk effektivitet, så handler fordelene nok så meget om at gøre det bedre, som at gøre det billigere.

Vi har identificeret følgende hovedkategorier af fordele, som de gennemførte, igangværende eller potentielle samarbejder/sammenlægninger søger at opnå. De nævnes i uprioriteret rækkefølge og uddybes i det følgende.

Tilstræbte/ønskede fordele:

• Synergi og økonomiske stordriftsfordele

Ønske om højere økonomisk effektivitet, evt. nedsættelse af takster og mere bredt at kunne understøtte erhvervsudviklingen lokalt

• Bedre rekrutteringsmuligheder

Ønske om at kunne opbygge et højt fagligt niveau og skabe en professionel arbejdsplads

• Professionel serviceorganisation og bedre udviklingsevne

Ønske om at opbygge en mere professionel serviceorganisation og skabe mulighed for at udvikle selskabet yderligere – eksempelvis i forhold til at anvende ny teknologi.

• Bedre efterlevelse af sektorplaner og kontrol ift. miljø og klima

Ønske om øget kapacitet mht. miljø og forsyningssikkerhed.

¹⁸ Vores gennemgang omfatter HOFOR, Biofos (3 spildvandsselskaber i hovedstaden), DIN Forsyning (multiforsyningsselskab i Esbjerg/Varde), 12 sjællandske forsyninger (multiforsyningssamarbejde), Bornholm (multiforsyningssamarbejde) og dækker således bredt uden, at der er tale om en 'totaltælling'.

¹⁹ Det har ikke været vores opgave at foretage en egentlig evaluering af disse samarbejder eller sammenlægninger. I mange tilfælde er det fortsat for tidligt at foretage en egentlig evaluering af virkningerne af sammenlægninger, eftersom de fleste sammenlægninger er gennemført for ganske nyligt.

2.1 Forskellige former for samarbejder

Der er mange forskellige former for samarbejde mellem forsyningsselskaberne. Mulighederne spænder fra at lave aftaler mellem uafhængige selskaber til en fuld fusion, hvor taksterne i de forskellige selskaber på sigt bliver ens. Der kan etableres samarbejde på mange områder som fx videndeling, indkøb, administrative opgaver og serviceopgaver.

2.2 Økonomiske stordriftsfordele og synergier

Formaliseret samarbejde eller sammenlægning mellem forsyningsselskaber vil med den rette implementering kunne realisere en række stordriftsfordele og synergigevinster. Disse stordriftsfordele kan blandt andet forventes på følgende områder:

- Standardisering af itsystemer og teknik (pumper, styring og overvågning)
- Fælles indkøb, lager og logistik (både driftsbesparelser og bedre priser pga. forhandlingsstyrke)
- Fælles domicil og administration
- Fælles materieludnyttelse
- Centralisering af funktioner, hvorved dobbeltfunktioner kan nedlægges (fx kundeservice, bogføring, løn, HR, vagt, tilsyn, service og reparation, planlægning og projektstyring)

PwC's analyser viser en nogenlunde ligelig fordeling af det samlede besparelspotentiale mellem drift, administration og anlægsudgifter. Eksempelvis er det vurderet, at det administrative område kan nedskæres 22 % - 40 % af stillingerne i de eksisterende selskaber, hvis der etableres et fælles holding-selskab²⁰.

2.3 Bedre rekrutteringsmuligheder

Flere forsyningsselskaber udtrykker en forhåbning om, at samarbejde eller sammenlægning med andre forsyningsvirksomheder kan føre til en stærkere faglighed og større robusthed i opgaveløsningen. Formodningen er, at større enheder kan tiltrække og fastholde de nødvendige specialkompetencer, og at man har lettere ved at udnytte synergierne i faglige fællesskaber. Således vejer ønsket om at kunne opbygge et højere fagligt miljø og at kunne skabe en endnu mere professionel arbejdsplads tungt i de samlede overvejelser. Det fremgår ikke af de eksisterende analyser, om de bedre rekrutteringsmuligheder også vil fordyre lønomkostningen per medarbejder. Det må forventes, at dygtigere medarbejdere også koster mere, men det fremgår ikke, om disse omkostninger er inddraget i vurderingerne.

2.4 Professionel serviceorganisation og bedre udviklingsevne

I tråd med ønsket om bedre rekrutteringsmuligheder så udtrykker flere forsyningsselskaber ønske om at kunne opbygge en mere professionel serviceorganisation og skabe bedre mulighed for udvikling af selskabet – eksempelvis i forhold til at anvende ny teknologi. Der udtrykkes også et ønske om at kunne fungere som regionalt center for erhvervslivet inden for klima og miljø.

²⁰ Se PwC (2014) hvor sammenlægninger mellem tolv forsyningsvirksomheder på Sjælland er analyseret.

I en foranalyse af samarbejder mellem forsyningselskaberne på Bornholm blev der blandt de positive effekter fremhævet et ønske om en samlet beslutningskompetence på forsyningsområdet i forventning om, at det ville styrke den overordnede målsætning på energi- og klimaområdet på øen. Besparelser og synergier forventes efter år to at udgøre 10-11 mio. kroner årligt, som blandt andet skal anvendes til at skabe yderligere vækst og udvikling inden for Bright Green Island området (dvs. visionen om et 100 % kulstofneutral øsamfund baseret på vedvarende energi)²¹. Det vil sige, at en del af det økonomiske potentiale forventes at blive "geninvesteret" i selskabet i form af højere miljøstandarder.

Der er allerede eksempler på vandselskaber, der indgår udviklingssamarbejder med private virksomheder. Dette er blandt andet tilfældet i "3Vand" samarbejdet mellem HOFOR, Aarhus Vand og Vandcenter Syd. Her indgår tre uafhængige vandselskaber i forskellige udviklingssamarbejder, jf. boks 2.

Boks 2 Udviklingssamarbejdet "3Vand" mellem tre uafhængige selskaber

I "3Vand" samarbejdet arbejder de tre forsyningselskaber HOFOR, Aarhus Vand og Vandcenter Syd sammen med virksomheder og forskningsinstitutioner om udvikling af løsninger til den danske vandsektor. Projektet har til formål at optimere driften i vandforsyningselskaber for at sikre effektiv drift, reduktion af energiforbruget og reduceret miljømæssigt aftryk. En hovedmålsætning i samarbejdet med forskningsinstitutionerne og virksomhederne er at bane vejen for øget dansk eksport af både vandteknologiske produkter og vidensservice.

Kilde: Axcelfuture (2015).

2.5 Bedre efterlevelse af planer og krav

Som en kombination af bedre rekrutteringsmuligheder og en bedre udviklingsevne, så fremhæver flere forsyningselskaber at samarbejder og sammenlægninger kan gøre selskaberne bedre i stand til at efterleve sektorplaner og krav i forhold til eksempelvis miljø, klima eller forsyningsikkerhed.

2.6 Konklusion om fordelene ved samarbejde

Der kan identificeres en række fordele ved samarbejde eller sammenlægninger i forsyningssektoren, herunder i drikkevandssektoren. En stor del af disse fordele kan imidlertid høstes igennem samarbejde uden, at det kræver sammenlægning af selskaberne. Der er endvidere en række fordele ved samarbejde, som ikke handler om lavere omkostninger. Tværtimod fremhæves mange fordele, som kan tænkes at øge omkostninger til eksempelvis bedre kvalificerede medarbejdere eller nye miljø- eller klimamålsætninger.

²¹ Se dokumentet "Scenarieafdækning Forsyningsvirksomheder Bornholm", 28. maj 2015.

Kapitel 3

3 Ulemper ved samarbejde

Selvom der er mange fordele ved øget samarbejde mellem eksempelvis drikkevandselskaberne, så er der også væsentlige ulemper, som skal holdes for øje. Vores gennemgang af eksisterende samarbejder og samarbejder under overvejelse peger på følgende primære bekymringer og ulemper ved øget samarbejde.

Bekymringer/frygtede ulemper

- Mindre lokal forankring og mindre nærhed til brugerne
- Serviceforringelser
- Reduktion af medarbejdere og årsværk
- Store initial investeringer
- Vanskeligheder ved at realisere potentialer i praksis

Disse ulemper uddybes kort i det følgende.

3.1 Mister nærheden til brugerne

En væsentlig bekymring i forhold til deciderede sammenlægninger af drikkevandselskaber er, at man frygter at miste nærheden til brugerne. I en stor drikkevandsforsyning, hvor alt personale er samlet ét centralt sted, vil det være vanskeligt at bevare den lokale forankring og vanskeligt at bevare den høje grad af lokalkendskab, som findes i drikkevandsforsyningerne i dag.

Den lokale forankring og nærheden til brugerne er et vigtigt karakteristika for en drikkevandsforsyning. Lokalkendskabet er værdifuldt i sig selv, eftersom kendskab til anlæg og rørledninger er vigtig i forbindelse med vedligeholdelse og udbedring af pludselige lækager. Her vil et stort selskab risikere at miste kendskabet til de lokale forhold, og værdifuld lokalviden vil gå tabt og ville skulle erstattes af dyre systemer og øget bureaukrati.

Desuden er nærheden til brugerne et vigtigt element for de forbrugerejede selskaber, hvor netop det lokale pres/opmærksomhed på de valgte repræsentanter i drikkevandselskabet er et vigtigt element i de sunde forbrugerpres, der holder forsyningerne til ilden og sikrer en høj effektivitet. Mister man nærheden til brugerne, og bliver den lokale drikkevandsforsyning forvaltet af et stort selskab langt væk, vil dette sunde pres reduceres eller helt forsvinde.

Derfor er mistet nærhed til brugerne en væsentlig ulempe ved deciderede sammenlægninger. I samarbejdsmodeller, hvor nærheden til brugerne bevares, vil denne ulempe være betydelig mindre.

3.2 Serviceforringelser

Som konsekvens af ovenstående kan sammenlægninger også føre til serviceforringelser for brugerne. I et mindre drikkevandsselskab tæt på brugerne vil de pågældende servicemedarbejdere have bedre lokalkendskab og dermed bedre kunne yde en god og direkte service. Selvom der også er elementer, der kan trække i den modsatte retning, så trækker tabet af lokal nærhed i retning af serviceforringelser, og denne ulempe bør også indgå i en samlet vurdering af fordele og ulemper ved eventuelle sammenlægninger af drikkevandsselskaber.

3.3 Reduktion af medarbejdere og årsværk

En del det materiale, vi har gennemgået, fremhæves reduktion af medarbejdere og årsværk som en væsentlig ulempe, også selvom reduktionen hovedsagligt forventes at ske ved naturlig afgang. Selvom det naturligvis er en fordel, hvis den samme mængde vand – i samme kvalitet – kan fremskaffes ved brug af færre omkostninger (herunder medarbejdere), så kan det være en ulempe for de lokale samfund, at beskæftigelsen flyttes til større byer.

3.4 Store initiale omkostninger bliver ofte undervurderet

En væsentlig ulempe, som får en vis opmærksomhed, er de store investeringer i forbindelse med sammenlægninger (f.eks. fremhæves udgifter til nyt logo, tøj, biler, evt. nyt domicil mv.). Derudover er det bekosteligt at skulle flytte medarbejdere og rekruttere nye medarbejdere, hvis eksisterende ansatte ikke ønsker at flytte med. Desuden kræver en sammenlægning af to selskaber mange interne ledelsesressourcer, som således enten går fra andre ting eller betyder, at der må ansættes flere medarbejdere i en periode.

Eksempelvis beskriver selskabet Biofos cirka et år efter fusionen, at de stadig er "meget, meget langt fra at være i mål", og at selskabet er "langt fra i stabil drift" og endeligt, at "integrationen særligt på processer og procedurer udestår".²² Der synes at være enighed om, at besparelser først kommer på længere sigt – efter ca. to år – og er behæftet med megen usikkerhed.

3.5 Vanskeligheder ved at høste alle fordele i praksis

Hvad der kan se lovende ud i potentialeberegningerne fungerer ikke nødvendigvis helt så enkelt, når en fusion eller en sammenlægning skal føres ud i livet. I foranalyser ledes der ofte efter synergier og besparelspotentialer inden for drift, administration og anlæg, men erfaringer fra private virksomheder viser, at det kan være vanskeligt at høste alle de forventede fordele ved en fusion i praksis.

Eksempelvis viser en undersøgelse af 700 virksomhedshandler foretaget af KPMG, at kun 17 procent af handlerne har tilføjet værdi til det nye selskab. 30 procent gjorde ingen forskel, mens 53 procent havde direkte faldende værditilvækst.²³ Det betyder, at selvom at

²² Se oplæg v. adm. direktør John Buur Christiansen, BIOFOS om erfaringer efter fusionen på

[http://www.danva.dk/Arrangementer/Afholdte arrangementer/Temadag-28-04-2015-Konsolidering.aspx](http://www.danva.dk/Arrangementer/Afholdte%20arrangementer/Temadag-28-04-2015-Konsolidering.aspx)

²³ Se <http://www.mannaz.com/da/artikler/naar-virksomhedens-nye-aegteskab-knirker/>

beregningerne viser visse besparelser, så er det ikke sikkert at disse kan realiseres i praksis. Det kan skyldes mange forskellige forhold og mest af alt, at det i praksis er vanskeligt at lede virksomheder og selskaber gennem en sådan proces. Det gælder i private erhvervsvirksomheder, jf. boks 3, men det må forventes også at gælde i såvel forbrugerejede som i kommunale drikkevandsforsyninger.

Boks 3 De 10 største risici ved sammenlægning af virksomheder

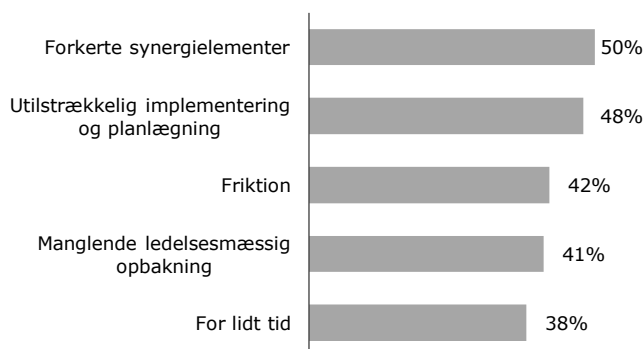
1. Manglende evne til at fastholde økonomiske resultater under integrationen
2. Tab af organisationsproduktivitet
3. Uforenelige virksomhedskulturer
4. Tab af nøglemedarbejdere og kompetencer
5. Sammenstød i ledelsesstil
6. Manglende evne til at lede og implementere forandringer
7. Langsom beslutningsproces
8. Forkerte personer i nøglestillinger
9. Utilstrækkelig kommunikation
10. Manglende evne til at sætte strategisk retning og indføre ny organisationsstruktur

Note: Listen er udfærdiget med udgangspunkt i private erhvervsvirksomheder, men tilsvarende udfordringer anses at være tilstede i forsyningssektoren i Danmark.

Kilde: Udarbejdet pba. Jefferey A. Schmidt, ed. (2002), "Making Mergers Work – The Strategic Importance of People".

Ifølge en undersøgelse fra PwC opnår 80 % af fusionerne ikke de planlagte synergier. Det skyldes ifølge undersøgelsen blandt andet, at der er fokus på de forkerte synergier, og at der er utilstrækkelig implementering og planlægning af sammenlægningerne. Desuden opleves der en vis modstand ("friktion") mod sammenlægningerne, og der kan være betydelige udfordringer med den ledelsesmæssige opbakning, jf. Figur 3.

Figur 3 De vigtigste årsager til, at ca. 80 % af fusioner ikke når de planlagte synergier



Kilde: PwC (2013), "Making sure a good deal delivers" samt PwC (2014), "M&A integration survey".

Det er således utroligt krævende at lykkes med en sammenlægning af forsyningsselskaber. Det viser erfaringerne fra Din Forsyning A/S (sammenlægningen af forsyningerne i Esbjerg-Varde), hvor direktør Jesper Frost Rasmussen, blandt andet skriver: "En fusion af en sådan art og størrelse er ikke noget, man "bare lige gør" – der bruges mange ressourcer både i det direkte arbejde, men også i snakken på gangene, frustrationer og bekymringer og produktionsnedgang". Desuden nævnes der "udfordringer omkring stiftelsestidspunkter, specielt når selskaberne kommer fra to forskellige overenskomster (bindinger, frasigelse, vilkår og tilpasningsforhandlinger)" samt, at det er "vanskeligt at arbejde med to regelsæt i en periode – gælder både overenskomster, vedtægter, intern overvågning mv.". Sidst, men ikke mindst viser dette eksempel fra en større sammenlægning af danske forsyningsselskaber – selv i to nabokommuner, at "kulturer kan være meget forskellige. Og meget ser man først sent".²⁴

3.6 Konklusion om ulemper ved samarbejde

Vores gennemgang af sammenlægninger på forsyningsområdet og for drikkevandsselskaber peger på en række ulemper, som også skal tages med i betragtning. Vi finder, at mindre nærhed til brugerne kan medføre både øgede omkostninger og medføre serviceforringelser for brugerne på grund af mistet nærhed til brugerne. Vi kan også konstatere, at en del lokale beslutningstagere er bekymrede for den reduktion af medarbejdere og årsværk, som uvilkårligt vil følge med, når de økonomiske potentialer skal høstes.

Samtidig peger vi også på en række forhold, som gør, at omkostningerne ved sammenlægninger kan være undervurderet på grund af store initialinvesteringer. Samtidig peger vi også på, at de gevinster, som i forvejen er relativt små, kan være vanskelige at realisere i praksis.

Når det gælder drikkevandsselskaberne, er det tvivlsomt, om gevinsterne står mål med disse ulemper, og det bør undersøges nærmere i forbindelse med konkrete beslutninger om eventuelle sammenlægninger af drikkevandsselskaberne i Danmark.

²⁴ Se oplægget af direktør Jesper Frost Rasmussen, "Igangsætning og gennemførelse af fusionsprocessen", DANVA temadag 29. april 2015.

Litteraturliste

Axcelfuture (2015) "Forsyningssektorens erhvervspotentiale"

Copenhagen Economics (2016) "TOTEX-benchmarkingmodeller for vandsektoren"

Deloitte (2013) "Evaluering af Vandsektorloven"

Jefferey A. Schmidt, ed. (2002), "Making Mergers Work – The Strategic Importance of People".

Peter Bogetoft (2012) "Strukturanalyse af den danske vandsektor"

PwC (2013), "Making sure a good deal delivers"

PwC (2014a) "Vurdering af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger"

PwC (2014b), "M&A integration survey".

