



Rapport 2016:24

Avfall Sveriges utvecklingsatsning

ISSN 1103-4092

**Kommunal samverkan inom avfallssektorn.
Erfarenheter och utvecklingstendenser**

FÖRORD

Samverkan blir allt viktigare för att klara kompetensförsörjning och för att stå bättre rustade för att möta ökade krav på avfallshanteringen, såväl legala krav som krav från kunderna.

Samverkan kan ske på många olika sätt, och med olika ambitionsnivå. Fokus i denna rapport är mer formaliserad samverkan, det vill säga genom kommunalförbund, gemensam nämnd och gemensamt bolag.

Målsättningen med projektet är att ge en bild av hur kommuner samverkar inom avfallsområdet idag och vad det finns för trender och drivkrafter för ytterligare samverkan. Det är också intressant att relatera utvecklingen inom avfallsområdet med den generella utvecklingen mot ökad kommunal samverkan.

Den empiriska studien bygger på intervjuer med 14 kommunföreträdare som valts utifrån att de har erfarenheter av kommunal samverkan inom avfallsområdet.

Rapporten har författats av Ola Mattisson, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Projektet har finansierats genom Avfall Sveriges särskilda utvecklingsavgift.

Malmö oktober 2016

Weine Wiqvist
VD Avfall Sverige

SAMMANFATTNING

Avfallssektorn har en lång tradition av inter-kommunal samverkan. I takt med att sektorn ställts inför ökade krav har samarbeten växt i omfattning, utvecklats och breddats.

Kommunal samverkan generellt ökar i form av gemensamma organisationer. Detta sker dels genom att fler organisationer bildas och dels genom att fler kommuner går med i gemensamma organisationer. Motsvarande utveckling gäller också för avfallssektorn där det tillkommit flera gemensamma organisationer och fler kommuner har gått med i samverkan, framför allt i kommunalförbund. Nästan hälften av landets kommuner samverkar i gemensam organisation inom avfallssektorn.

Inom ramen för studien har intervjuer med 14 kommunföreträdare genomförts. Samverkan uppfattas som avgörande för att få till stånd en mer rationell volym och högre effektivitet i utförandet. En annan tydlig drivkraft avser rekrytering och kompetensförsörjning. Legala krav kring miljö, som behandling och återvinning, uppfattas som starkt pådrivande såväl som att kunder och medborgare förväntar sig ständig utveckling av tjänsteinnehåll och servicenivåer.

Sammantaget är intrycken från intervjuerna att samverkan fungerar väl. Värt att notera är emellertid att det aktualiserar en mängd olika praktiska frågor som behöver hanteras för att de inte ska utgöra hinder. Det gäller till exempel att komma tydligt överens om var och hur möten ska hållas, hur information kan spridas samt den gemensamma organisationens koppling till kommunernas övriga verksamheter.

Mycket talar för en ökad samverkan inom avfallsområdet. Avfallsfrågorna blir mer omfattande och mer regionala, dels i produktionsledet i jakten på skalfördelar, dels gentemot kunder och medborgare som fokuserar på verksamhetens innehåll snarare än kommungränsen. Det indikerar på en fortsatt utveckling av samverkan som strategi för att klara uppdraget och utveckla avfallsorganisationer som klarar framtidens krav.

INNEHÅLL

1	Introduktion	1
2	Samverkan ökar i omfattning	3
3	Drivkrafter för fortsatt ökad samverkan	5
4	Fungerar samverkan inom avfallssektorn?	7
5	Styrning av samverkansorganisationer	9
6	Några reflektioner inför framtiden	11
	Intervjuförteckning	12
	Källförteckning	13

1 INTRODUKTION

Den svenska kommunala sektorns indelning och ansvarsområden är något som är föremål för ständig diskussion. Det är emellertid endast i undantagsfall som kommunernas gränser förändrats genom beslut på den statliga nivån. Istället har kommuner och landsting valt att använda samverkan som ett svar på sina utvecklingsbehov. Kommuner har valt att gå samman för att öka effektiviteten och förmågan i de organisationer som svarar för kommunal service. Samverkan har dessutom ökat betydligt under de senaste decennierna när förändringar i lagstiftning öppnat fler möjligheter. Till följd av förändringar i samhället, till exempel befolkningsomflyttningar, är strukturfrågan idag ett hett ämne inom den kommunala sektorn där det pågår ett omfattande utvecklingsarbete. Många kommuner upplever det allt svårare att uthålligt klara sitt uppdrag på egen hand. Idag finns det fler inter-kommunala organisationer än någonsin och tendensen förefaller vara att kommuner fortsätter att söka allt fler samarbeten (SKL, 2015).

Avfallssektorn har lång tradition av inter-kommunal samverkan. I takt med att kommuner behövt investera i kapitaltunga anläggningar har de valt att göra det gemensamt för att klara ekonomin. Successivt har sektorn ställts inför ökade krav vilket gjort att dessa samarbeten växt i omfattning, utvecklats och breddats. Bland annat har kompetens och kompetensförsörjning lyfts fram som ett centralt skäl för ökad samverkan.

Ambitionerna i detta projekt är att ge en samlad bild av hur kommuner idag samverkar inom avfallsområdet samt vad det finns för trender och drivkrafter för ytterligare samverkan. Vidare är det också av intresse att relatera utvecklingen inom avfallsområdet med den generella utvecklingen mot ökad kommunal samverkan.

Studien syftar till att besvara nedanstående frågor:

- 1) Hur omfattade är interkommunal samverkan inom avfallssektorn idag och hur är den organiserad?
- 2) Vad finns det för drivkrafter som pekar mot ytterligare samverkan inom avfallsområdet?
- 3) Hur förhåller sig utvecklingen inom avfallsområdet till den generella kommunala utvecklingen mot ökad samverkan? Finns likheter och skillnader?
- 4) Går det att identifiera tendenser för förändring i synen på samverkan, generellt och inom avfallsområdet?

Den empiriska studien bygger på intervjuer med 14 kommunföreträdare som valts utifrån att de har erfarenheter av inter-kommunal samverkan inom avfallsområdet. Hälften av de intervjuade verkar som ansvariga tjänstemän inom avfallsverksamheten, medan andra hälften utgörs av politiker med ansvar för motsvarande frågor.

Utgångspunkten har varit att intervjua personer med erfarenheter av samverkan från olika sammanhang och förutsättningar. Intervjupersonerna har valts utifrån vilken organisation de representerar då ambitionen är att fånga erfarenheter från organisationer med olika storlek samt olika typer av samverkansformer som till exempel aktiebolag, kommunalförbund och gemensam nämnd.

2 SAMVERKAN ÖKAR I OMFATTNING

Svenska kommuner är involverade i omfattande samverkan som kontinuerligt ökar. I en studie från 2002 konstateras att alla kommuner och landsting medverkade i samverkan i någon form (SKL, 2002). Ytterligare inventeringar visar till exempel att det i Östergötlands län fanns nästan 280 pågående interkommunala samverkansaktiviteter (Håldal m fl 2005) och i Skåne minst 190 stycken (Andersson, 2007). I en uppföljning i Skåne finner Fjertorp & Mattisson (2013) att samverkan i de skånska kommunerna har ökat och att det sker samverkan inom alla kommunernas verksamhetsområden. Varje kommun medverkar i en mängd olika samarbeten både i form av gemensamma organisationer och i form av avtal och informella överenskommelser. Samverkan sker ofta mellan närliggande kommuner och inte sällan handlar det om nätverk där kommuner gör gemensam sak och som till exempel innebär att små kommuner kan dra nytta av kapacitet hos de större.

Den vanligaste formen är ”lös samverkan” i form av avtal, överenskommelser och informella samarbeten. I en studie från 2002 utgjorde dessa cirka 75 procent (SKL, 2002) och senare studier indikerar att även om antalet samverkans exempel ökar så är denna andel ungefär den samma (Håldal m fl 2005, Fjertorp & Mattisson, 2013). Erfarenheterna av lös samverkan är generellt goda (Anell & Mattisson, 2009). Varje organisation kan fortsätta att agera självständigt men välja att samarbeta kring enskilda frågor och projekt. Nackdelen är emellertid att de fördelar som är möjliga att uppnå är begränsade. För att dra nytta av alla förbättringsmöjligheter i samverkan krävs en fastare form av samverkan som rör alla aktiviteter och hela kostnadsmassan. Traditionen av att samverka i lös form lever kvar men de senaste två decennierna har många kommuner initierat processer mot fastare samarbeten.

Den lagstiftning som reglerar samverkan i fastare organisatoriska kommunalrättsliga former har reviderats och utvecklats. Framför allt handlar det om nya regler som 1997 ökade flexibiliteten kring styrning av kommunalförbund och gjorde det möjligt att inrätta gemensamma kommunala nämnder. Att samverka i gemensamma organisationer är emellertid ingen ny företeelse. Så länge kommunerna var förhållandevis små fanns ett stort behov av att skapa inter-kommunala lösningar. År 1942 fanns det till exempel hela 509 kommunalförbund. När kommunerna blev större i samband med kommunreformerna försvann kommunalförbunden successivt och år 1985 fanns endast 19 kommunalförbund kvar (SOU 1996:137). Det finns också en lång tradition av att kommuner skapar gemensamma aktiebolag som får uppdrag att svara för någon försörjning.

Sedan 1980-talet har emellertid användningen av gemensamma nämnder, kommunalförbund och samordningsförbund ökat kraftigt. Det kan tas som indikation på att den enskilde huvudmannen upplever försämrade förutsättningar att ensam lösa sina uppgifter. Fjertorp & Mattisson (2013) identifierar nästan 700 samverkansorganisationer, fördelade mellan aktiebolag, gemensam nämnd och kommunalförbund. Utvecklingen beskrivs i tabell 1 nedan.

Tabell 1 Samverkansorganisationer

	Kommuner som helhet		Avfallssektorn ¹	
	Antal 1997	Antal ² 2013	Antal 2008	Antal 2014
Kommunalförbund	Ca 50	185	7	10
Gemensam nämnd	0	150	3	3
Gemensamt bolag	< 100	357	19	22

Under de senaste två decennierna har det således skapats många nya gemensamma organisationer och kommunerna har valt att använda hela paletten av juridiska former för sin samverkan. Motsvarande utveckling kan noteras inom avfallssektorn där antalet gemensamma organisationer för avfallsfrågor har ökat sedan 2008.

Studeras antalet kommunalförbund specifikt kan noteras att många förbund tillkommit och att kommuner idag är med i fler förbund generellt. I tabell 2 framgår att mediankommunen nu ingår i tre kommunalförbund (mot tidigare två).

Tabell 2 Antal samarbeten kommuner deltar i

Kommuner generellt	Antal 2008	Antal 2014
Antal i kommunalförbund	700	>800
Antal kommunalförbund mediankommunen är medlem i	2	3

Avfallssektorn	Antal 2008	Antal 2014
Kommunalförbund	26	46
Gemensam nämnd	7	7
Gemensamt aktiebolag	90	86
Totalt	123	139

Avseende avfallssektorn visar tabell 2 att fler kommuner sammantaget idag är involverade i samverkan i form av gemensamma organisationer. Framför allt är det formen kommunalförbund som ökat där flera kommuner gått med i sådana. Minskningen inom aktiebolag är en effekt av att ett inter-kommunalt aktiebolag med många ägare ombildats till kommunalförbund. Noterbart är emellertid att antalet aktiebolag trots detta har ökat (från 19 till 22 enligt tabell 1) vilket tyder på att det tillkommit bolag med färre antal ägare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunal samverkan generellt ökar i form av gemensamma organisationer. Detta sker dels genom att fler organisationer bildas och dels genom att fler kommuner går med i gemensamma organisationer. Motsvarande utveckling gäller också för avfallssektorn där det tillkommit flera gemensamma organisationer och fler kommuner har gått med i samverkan, framför allt i kommunalförbund. Nästan hälften av landets kommuner medverkar idag i kommunsamverkan i form av någon gemensam organisation inom avfallssektorn.

¹ Enligt statistik som tillhandahållits av Avfall Sverige.

² Siffrorna är sammanställda i Fjertorp och Mattisson (2013) som hänvisar till olika källor och delvis olika tidpunkter. Årtalet 2013 ska ses som en rimlig uppskattning och inte som en exakt angivelse.

3 DRIVKRAFTER FÖR FORTSATT ÖKAD SAMVERKAN

Tittar man närmare på de generella skälen för kommuner att samverka är det fyra centrala motiv som mer eller mindre lyfts fram i alla sammanhang. Därutöver finns ett antal enskilda skäl till att samverka som återkommer (Anell & Mattisson, 2009; Fjertorp & Mattisson, 2013):

- *Rationalisering och effektivisering.* Det ekonomiska utrymmet är begränsat och då kan samverkan antingen minska de totala kostnaderna eller ge utrymme att erbjuda mer till samma totala kostnad.
- *Rekrytering och kompetensförsörjning.* Mer komplicerade uppgifter åläggs kommunerna och dessa kräver mer komplicerade processer. Svårigheter för enskilda kommuner, mindre såväl som större, gör det svårt att klara uppdraget. Samverkan ger större organisationer som då kan erbjuda intressantare arbetsuppgifter, både som specialist och generalist.
- *Utveckling och förnyelse.* Ökade krav på kommunerna kräver utvecklingsinsatser. En större verksamhetsvolym skapar ökat ekonomiskt utrymme för insatser kring utveckling och förnyelse.
- *Utökning av erbjudandet.* Rationaliseringsvinster har använts för att öka produktionsvolymen eller för att göra kvalitetsförbättringar.
- *Övriga skäl* för samverkan kan vara att främja lokal tillväxt, likartad myndighetsutövning mellan kommuner samt politiska och kulturella syften.

Den generella bilden känns igen i intervjuerna i denna studie avseende avfallsverksamheten. Flera respondenter pekar på att situationen inom avfallsverksamheten utgör ett representativt exempel bland de kommunala verksamheterna. Problematiken är densamma även om det till exempel finns skillnader i förutsättningar mellan skattefinansierade och avgiftsfinansierade verksamheter.

Grundläggande i intervjuerna är synen på omvärlden och att denna förändras. Avfallssektorn är ställd inför ständigt ökade krav, både i form av skärpning av legala krav och vad medborgare och kunder förväntar sig. Att kunna möta dessa krav är krävande och driver på kommuner att göra gemensam sak. För att kunna möta kraven krävs effektivisering (så att pengarna räcker) samt att kommunen utvecklar verksamheten, till exempel skaffar nya resurser och kompetenser (rekryteringar och investeringar). Nedan framgår några citat från intervjuerna:

”En resursfråga. Hur ska en liten kommun klara detta för att det ska fungera på ett bra sätt. Frågorna är så stora att det är svårt att upprätthålla kompetensen. För en större är det bra med mer volym och ett mer regionalt angreppssätt.”

”Verksamheten blir mer komplicerad, och kostar mer pengar, och då blir samverkan ett sätt att få det lite billigare. Vi kommer nog att se ännu mer samverkan givet den utveckling som finns. Inom avfall är det nya och mer krävande miljömål som driver på.”

”Vi har inte de ekonomiska muskler, och inte den kompetens, som krävs för att klara verksamheten och driva den framåt. ... Vi måste samverka för att klara det som krävs. ”

Samverkan uppfattas som avgörande för att få till stånd en mer rationell volym och högre effektivitet i utförandet. I takt med utvecklingen blir det allt mer ohållbart med mindre volymer och organisationer. Kostnadspressen gör då att det blir svårt att klara uppdraget.

En annan tydlig drivkraft avser rekrytering och kompetensförsörjning. Det uppfattas som svårt (ofta snudd på omöjligt) att hitta och rekrytera rätt kompetens i tillräcklig omfattning. Det är svårt, dels för det är ont om personer, dels för att de små organisationerna inte kan konkurrera lönemässigt eller med intressanta uppgifter och karriärmöjligheter. Samtliga intervjuade har pekat på kompetensförsörjningen som ett avgörande problem, och samverkan som en möjlig väg fram att hantera det. Några citat gällande rekrytering och kompetens:

"Vi kan ju inte ha 290 superexperter på avfall i landet. De finns ju inte."

"Vi konkurrerar om kompetensen och med ett större område drar vi till oss personer med kompetens. Nu har vi ett större underlag och kan sprida kostnaderna."

"Svårt att rekrytera rätt kompetens. Rätt utbildning men ingen erfarenhet."

"Svårt att rekrytera. Mycket singelkompetenser. Och då blir det mycket sårbart."

"Bättre rustade att klara detta gemensamt, än i den enskilda kommunen. Det handlar framför allt om specialkompetensen avseende metoder och behandling,"

Ekonomi och kompetensförsörjning är också två faktorer som hänger intimt samman i en verksamhet som blir allt mer kompetensmässigt specialiserad. En större organisation har utrymme att både hålla och utveckla fler specialiserade kompetenser. En annan dimension av kostnaderna avser sårbarhet och driftsäkerhet. Flera intervjuade pekar på att en mindre organisation är sårbar, både i termer av personal och fysiska resurser. Det finns inget utrymme att hålla extra kapacitet och då blir det problem när någon slutar, blir sjuk eller när något går sönder.

"Säkerhet. Ensamma har vi inte råd med en extrabil som reserv."

"Den större organisationen blir också mer stabil och driftsäker."

"Vi hade inte klarat detta på egen hand, att klara alla de olika fraktionerna."

Avslutningsvis pekar också flera intervjupersoner på utrymme att utveckla och förnya verksamheten. Flera pekar på att man i organisationerna kämpar på och gör ett mycket bra jobb inom de ramar som finns idag. Det har funnits en fungerande försörjning även i de små kommunerna. Men den är känslig för störningar, till exempel om någon slutar, och den är svår att utveckla och förändra för att motsvara nya och kommande ambitioner i samhället. Alla resurser är inriktade på att leverera det som krävs för stunden och utrymmet för utvecklingsinsatser är begränsat, både inom avfall och inom andra verksamheter.

"Samverkan är en nödvändighet inom den här sektorn (teknisk försörjning) för att kunna bibehålla och utveckla en kvalitet i de här frågorna."

"Det är omöjligt för de små kommunerna att klara av detta. De klarar aldrig av att fixa det på en strategisk nivå. Det blir bara drift, här och nu."

Sammanfattningsvis kan konstateras att utvecklingen av inter-kommunal samverkan inom avfallsområdet i stora drag sammanfaller med den generella kommunala utvecklingen. Dock uppfattas skärpta krav tydligare som en drivkraft för samverkan. Legala krav kring miljö, som hantering och återvinning, uppfattas som starkt pådrivande såväl som att kunder och medborgare förväntar sig ständig utveckling av tjänsteinnehåll och servicenivåer.

4 FUNGERAR SAMVERKAN INOM AVFALLSSEKTORN?

I tidigare avsnitt framgår att det finns en omfattande samverkan och drivkrafter som pekar vidare i den riktningen. Vad finns det då för erfarenheter av att samverka i gemensamma organisationer i avfallssektorn?

Generellt sett är respondenterna mycket positiva till att verka i ett större sammanhang. Samtliga respondenter har pekat på fördelar kring ekonomi och effektivitet, samt kring personal och kompetensförsörjning.

”Det har varit en framgång för oss att vara med i något sådant här.”

”Den största fördelen i en samverkan är ändå personalen.”

”Sådana här funktioner hade vi inte kunnat ha innan, till exempel information, juridik.”

Samverkan upplevs ha bidragit med en större organisation och därmed också en stabilare ekonomi, mer kompetens och en säkrare leverans.

”Klart vi kan ta tillbaka det i kommunen. Men det skulle bara bli sämre vad jag kan se.”

På olika sätt berörs verksamhetens skala i termer av att kunna ha fler personer/specialiserade kompetenser vilket skapar bättre djup samt gör organisationen mindre sårbar. Det uppfattas också möjliggöra en bättre kapacitet att utveckla servicen till medborgare och kunder, till exempel kundtjänst, information och miljöexpertis. Ökad kapacitet har också visat sig betydelsefull för att driva förändringar och utveckla verksamheten genom till exempel nya insamlingsystem/-rutiner och anläggningar. Flera av de intervjuade nämner också behovet av att agera samlat gentemot andra aktörer och på regional nivå. Avfall berör över gränser, både mellan kommuner och mellan aktörer (till exempel offentligt och privat).

”Kraftsamla kompetens med mera gentemot till exempel bostadsföretagen.”

”Samverkan bidrar till mer systemtänk och utveckling” och ”det skapar regional utveckling.”

Kompetenshöjning och professionalisering gäller inte enbart tjänstemännen utan har också påverkat politiken. Samverkan ger en större volym även för de politiska institutionerna. Därmed bygger politikerna upp en större bas av erfarenheter vilket bygger kompetens. Detta kan vara en fördel generellt, men särskilt inom områden med komplex och dynamisk lagstiftning, som till exempel avfallssektorn.

Samverkan förknippas emellertid inte enbart med fördelar. Framför allt är det tre olika svårigheter som lyfts fram. Den första gäller komplexiteten i att vara flera parter. Rent praktiskt blir informationsgivning och beslutsfattande mer komplicerat då fler parter är inblandade och beroende av varandra. Det leder till den andra svårigheten som handlar om att det tar ”lite längre tid” och blir ”lite krångligare” i verksamheten. Beredning av ärenden kompliceras och det kan ta längre tid att ta beslut. Därmed blir det än viktigare med en genomtänkt process kring information och beslut. En konsekvens av detta leder till en tredje svårighet som består i behov av enhetlighet, såväl i politiska forum (till exempel

procedurer och beslutsordningar,) såväl som i verksamheten (servicenivåer, erbjudanden, avfallsplaner, konstruktion av taxor). Enhetlighet utgör grunden för fördelarna i samverkan (stordriftsfördelar) men kräver samtidigt att alla parter kan enas om det som är gemensamt. Erfarenheterna indikerar att det kan vara svårt att enas om sådana enhetliga beslut som ska avse alla inblandade.

”Nej, jag ser egentligen inga nackdelar. Men det tar lite tid och det kräver att alla politiker förstår att en samverkansnämnd har ett lite annat arbetssätt än en nämnd i en enskild kommun.”

”En lösning för alla. Svårt att göra anpassningar i enskilda kommuner för enskilda behov hos medborgarna. Blir mer stelbent.”

”[Svårigheten är] tiden att komma fram till ett gemensamt beslut.”

Samtliga intervjuade menar dock att det sammantagna intrycket är att erfarenheterna av samverkan är goda och att dessa klart överväger potentiella svårigheter kring olika uppfattningar.

”Jag är nästan förvånad över att det inte blivit mer snack kring taxor och investeringar. Det har liksom fungerat.” *”En ros till förvaltningen för god information.”*

”En större volym är klart mer positivt än eventuella skillnader i styrning från olika kommuner och olika uppfattningar hos ägarna.”

Sammantaget är intrycken från intervjuerna att samverkan fungerar väl. Värt att notera är emellertid att det aktualiserar en mängd olika praktiska frågor som behöver hanteras för att de inte ska utgöra hinder. Det gäller till exempel att komma tydligt överens om var och hur möten, för politiker såväl som tjänstemän, ska hållas och hur information kan spridas. En annan sådan fråga gäller den gemensamma organisationens koppling till kommunernas övriga verksamheter. Genom att samverka om en enskild verksamhet, till exempel avfall, försvåras i viss mån kommunikation ”på tvären” gentemot en enskild kommuns andra verksamheter. Det krävs vaksamhet så att frågor samordnas inom kommunen och inte faller mellan förvaltningar eller enheter. Respondenterna menar dock att fördelarna är tydliga och att eventuella praktiska hinder går att hantera.

5 STYRNING AV SAMVERKANSORGANISATIONER

Ett gemensamt drag i intervjuerna är att styrning av samverkansorganisationer har kommit upp som ett centralt tema. En generellt ökad samverkan och att kommunen ingår i allt fler samverkansorgan skapar en tilltagande komplexitet på kommunens ledningsnivå som får allt svårare att hålla ihop helheten. Ju fler parter som blir inblandade desto mer hänsyn finns att ta och det blir allt mer krävande att samordna olika inter-kommunala samarbeten inom olika områden i samma riktning. Samtidigt upplever företrädare för avfallsverksamheten att de behöver vara tydliga gentemot kommunledningen för att få uppmärksamhet och gehör för avfallsfrågorna. I intervjuerna indikeras att det kräver uppmärksamhet och energi för att skapa en bra helhet inom den enskilda kommunen. Det krävs att olika samverkansinitiativ koordineras med kommunens övriga interna resurser för att skapa en meningsfull helhet. Motsvarande observation görs också i SKL (2015).

Ofta har en samverkan kommit till stånd för att lösa något aktuellt problem vilket har resulterat i unika överenskommelser för den enskilda situationen. Det leder till att en kommun kan ha många unika överenskommelser, var och en om begränsade uppgifter. Varje uppgift som löses på det viset kan förvisso uppvisa positiva effekter i form av lägre eller bibehållen kostnad med bibehållen eller högre kvalitet. Dock vittnar erfarenheterna om merarbete vid varje ny samverkanskonstellation vad gäller planering, samordning och uppföljning. En tilltagande del av verksamheten bedrivs gemensamt med andra parter (delvis olika för olika verksamheter) samtidigt som ledningen för kommunen är ansvarig gentemot medborgarna för tjänsternas innehåll. Erfarenheterna från denna studie är emellertid att man satt avfallsfrågorna främst och valt form och struktur som passar dem. Samtidigt har dock komplexitetsfrågan kring styrningen noterats inför framtiden.

6 NÅGRA REFLEKTIONER INFÖR FRAMTIDEN

De kommunala aktörerna förefaller betrakta samverkan som en verkningsfull strategi och potentialen uppfattas som väsentlig och avgörande. Antalet samverkansorganisationer har ökat kraftigt och det har uppfattats som angeläget att bryta de kommunala gränserna för att skapa fördelar för verksamheter och medborgare. Inom avfallssektorn såväl som andra sektorer kan det dock noteras att det inte primärt handlar om tekniska produktionsförutsättningar för låga produktionskostnader. Den bild som tonar fram handlar om förmågan att vara relevant i det framtida samhället. Att kunna identifiera och utveckla de framtida tjänster som medborgarna kräver anses som en stor utmaning såväl som att kunna bemanna de organisationer vi har för att skapa de system kring avfallshanteringen vi behöver. Samverkan framställs som en nödvändighet – kommunerna klarar inte uppdraget på egen hand utan måste göra gemensam sak. Det krävs större organisationer (än vad de kommunala avfallsorganisationerna generellt utgör i en enskild kommun) för att hålla den kapacitet och den kompetens som krävs för att kunna agera strategiskt.

Vad detta innebär strategiskt är emellertid inte entydigt. Utvecklingen går allt fortare och digitalisering och annan teknik skapar nya förutsättningar och nya beteenden i samhället. En kritisk utmaning för de kommunala avfallsaktörerna är att skapa relevanta tjänster och relevanta system som passar in. Vad detta innebär är fortfarande oklart men de intervjuade förefaller ense om att det kommer att kräva fler kompetenser inom fler områden än vi har idag. För att klara den utmaningen krävs samarbeten generellt. Många av dagens organisationer är inte rustade att klara detta skifte på egen hand och det riskerar att kräva stora ekonomiska satsningar, som det kan vara lämpligt att dela på (för att undvika stora kostnadsökningar).

Allt ovan talar för en ökad samverkan inom avfallsområdet. Avfallsfrågorna blir mer omfattande och mer regionala, dels i produktionsledet i jakten på skalfördelar, dels gentemot kunder och medborgare som fokuserar på verksamhetens innehåll snarare än kommungränsen. Frågan är om en enskild kommun klarar den utvecklingen på egen hand. I intervjuerna talas också om ”nästa steg” och ”att fortsätta på den inslagna vägen”, det vill säga aktörerna inom avfallsområdet ser det som ett lämpligt steg att samverka än mer. Det indikerar på en fortsatt utveckling av samverkan som strategi för att klara uppdraget och utveckla avfallsorganisationer som klarar framtidens krav.

INTERVJUFÖRTECKNING

Intervjuer genomförda under april-maj 2016.

Politiker

Rolf Eriksson, Avfallshantering Östra Skaraborg

Gösta Frost, Nodava (Norra Dalarna Vatten & Avfall)

Birgitta Mörk, SRV återvinning

Agneta Niklasson, Motala-Vadstena vatten- och avfallsnämnd

Åke Nilsson, Östra Smålands Kommunalteknikförbund

Martin Odenö, Avfallshantering Östra Skaraborg

Pelle Strengborn, VafabMiljö

Tjänstemän

Tomas Carlsson, Nodava (Norra Dalarna Vatten & Avfall)

Fredrik Feldt, Motala-Vadstena vatten- och avfallsnämnd

Carina Färm, VafabMiljö

Kajsa Hedberg, SRV återvinning

Kim Olsson, NSR (Nordvästra Skånes Renhållnings AB)

Lars Persson, Avfallshantering Östra Skaraborg

Elin Svensson, Östra Smålands Kommunalteknikförbund

KÄLLFÖRTECKNING

Andersson J (2007) *Kommunal samverkan i Skåne*. Öresundsinstitutet och Kommunförbundet Skåne.

Anell, A. & Mattisson, O. (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Fjertorp, J. & Mattisson, O. (2013) (paper) Interkommunal samverkan. Reflektioner från observationer i Skåne. Ekonomihögskolan Lunds universitet.

Håldal L., M. Kastensson and M. Rosander (2005), *Kommunala samverkansmönster. En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*, Centrum för kommunstrategiska studier, (Linköping).

SOU (1996:137), *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*, Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén (Stockholm).

Sveriges Kommuner och landsting (SKL) (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*, (Stockholm).

RAPPORTER FRÅN AVFALL SVERIGE 2016

2016:01	Trender för avfallsanläggningar med deponi. Statistik 2008-2014
2016:02	Uppföljning av tekniker för ökad växtnäringskoncentration i biogödsel
2016:03	Insamling av matavfall i flerbostadshus. Goda exempel från kommuner och allmännyttiga bostadsföretag
2016:04	Kritisk utvärdering av metoder för faroklassificering av avfalls ekotoxiska egenskaper (HP14)
2016:05	Metodjämförelse av dioxinprovtagning SRM-AMESA
2016:06	Omvärldsbevakning deponering/avfallsanläggningar. Studieresa Tyskland 2014
2016:07	Hållbart kretslopp av små avlopp
2016:08	Handbok för tillämpning av SS-EN 14181, utgåva 2, Kvalitetssäkring av automatiska mätsystem
2016:09	Råd och tips vid utbrott av salmonella på biogasanläggningar - Erfarenheter från en drabbad anläggning
2016:10	Långväga transport av avfallsbränsle. Kunskaper och erfarenheter
2016:11	Luftade dammar. Optimerat utnyttjande av befintliga resurser för lakvattenbehandling vid deponier
2016:12	Tömning av slamavskiljare. Jämförande studie av heltömning, mobil avvattning och deltömning
2016:13	Kapacitetsutredning 2016 – Avfallsförbränning och avfallsmängder till år 2020
2016:14	Luftning av biogödsel för att reducera metanemissionerna
2016:15	Validering av hygieniseringsmetod för torrötning. Förstudie
2016:16	Biogas upgradering – Technical Review
2016:17	Handbok metanmätningar. Revidering 2016
2016:18	Rapportering av data från metanmätningar enligt Egenkontroll metanutsläpp – frivilligt åtagande 2007-2015
2016:19	Avfallsförebyggande arbete i kommunala avfallsplaner
2016:20	Avvattning av slam från små avloppsanläggningar – kvalitet och avsättning
2016:21	WRAP:s arbete med förebyggande av avfall
2016:22	ARCFUME för metallurgisk behandling av flygaska från avfallsförbränning
2016:23	Avfallsimport och materialåtervinning
2016:24	Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser

Avfall Sverige är expertorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i alla landets kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår och att mer återanvänds. Kommunerna och deras bolag är motorn och garanten för denna omställning.



Avfall Sverige Utveckling 2016:20

ISSN 1103-4092

©Avfall Sverige AB

Adress Prostgatan 2, 211 25 Malmö
Telefon 040-35 66 00
Fax 040-35 66 26
E-post info@avfallsverige.se
Hemsida www.avfallsverige.se