

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT13]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Karin Rhodin

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Stig Montin

# **Samverkan och avfallsminimering**

## Innehåll

1. Inledning.....	3
1.1 Samverkan.....	3
1.2 Avfallsminimering .....	4
1.3 En förklaring till förändringen .....	5
1.4 Syfte .....	6
1.5 Frågeställningar.....	7
1.6 Disposition .....	7
2. Samverkan .....	8
2.1 Om samverkan.....	8
2.2 Orsaker och argument .....	10
2.3 Hur organisationer kan samverka.....	13
2.4 Varför samverka? .....	15
2.5 En analysmodell .....	17
3. Metod Forskningsdesign .....	18
4. Samverkan kring avfallsminimering .....	20
4.1 Utvecklingen av avfallshanteringen .....	20
4.2 De senaste årens händelser .....	22
4.3 Ansvarsfördelningen för avfallet i Sverige .....	26
4.4 Fördjupad förståelse för avfallshanteringen .....	29
4.5 Samverkan och avfallsminimering i kommunerna.....	33
5. Analys.....	42
6. Slutsatser .....	46
7. Referenser.....	48

## 1. Inledning

Samverkan presenteras ofta som en lösning på många olika samhällsproblem, det beskrivs som en universallösning för alla olika problem och har även benämnts som välfärdsstatens nya arbetsform. Den här uppsatsen studerar ett initiativ till samverkan, nätverksgruppen A2020 som jobbar samverkande kring avfallshantering och specifikt i uppsatsen studeras avfallsminimering. Avfallsminimering är ett fenomen som nyligen har börjat framträda i kommunerna som ingår i A2020. En förändring måste ske och hur hanteras detta? Jo genom att samverka. Men vad vet vi om samverkan? Kan det lösa även detta problem? Eller är det något som man bara säger att man gör för att det "låter bra"? Det är kring dessa och liknande frågor uppsatsen handlar om.

### 1.1 Samverkan

En av lösningarna för att påbörja omställningen från hantering till minimering i kommunerna är samverkan över kommungränserna, men även samverkan med ideella organisationer och företag/näringsliv. Men vad är egentligen samverkan och hur används det? Samverkan över organisationsgränser beskrivs som en universallösning för många olika samhällsproblem, både för stora frågor som miljöproblem och små frågor som inte kan lösas på egen hand. Kajsa Lindberg menar att organisationers verksamheter har blivit mycket mer renodlade idag och ansvarsområdet har krympt till specifika områden, detta gör att det krävs samverkan mellan organisationer för de ska klara av sina åtaganden gentemot medborgarna. Vissa myndigheter är ålagda att samverka, som exempelvis polis och tull (Lindberg 2009:6).

Samverkan är en lösning på många olika problem, även för den här uppsatsens problemområde, avfallsminimering. Kan samverkan tillämpas på alla samhällsproblem även om det är helt olika problem och dessutom har organisationer olika organiseringsprinciper, regelverk och kunskaps- och förklaringsmodeller, kan verkligen en metod fungera för alla? Eller är olikheterna något som försvårar samverkan? Vad vet vi om effekterna av olika samverkansprojekt? Blev de så framgångsrika som det förespråkades? Vilka var problemen? Hur etableras samverkan, kan det vara så att det är svårt att införa projekten i den ordinarie verksamheten? Och hur definieras samverkan? Det är svårt att hitta en definition av vad samverkan innebär (Lindberg 2009:12)

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) förespråkar samverkan för att kommunerna ska hitta lösningar och utvecklas. Samverkan är en central del i uppsatsen och därför är det viktigt att förklara vad samverkan är och hur forskningen definierar samverkan. Samverkan är

väsentligt för hur kommunerna ska jobba med avfallsfrågor och det är viktigt att i uppsatsen undersöka hur kommunerna samverkar, med vem de samverkar, varför de samverkar och vad det har för betydelse för kommunen.

## **1.2 Avfallsminimering**

Det har skett flera förändringar i avfallshanteringen i Sverige under senare tid, en av de större förändringarna har varit förbudet mot att deponera brännbart avfall. Det infördes 2001 och förbudet mot att deponera organiskt avfall infördes 2005. Denna omställning bidrog till en ökning av förbränning av avfall med energiutvinning, samtidigt har det skett en ökning av återvinning med uppdelning i olika material. Den senaste förändringen handlar om att själva grunden för avfallshantering har vänts upp och ner. Istället för att endast hantera det avfall som uppstår i slutet av produkternas livscykel ska nu avfallet förebyggas. Detta innebär omställningar både för människan och samhället, men framförallt innebär det en stor omställning för kommunerna eftersom det inte längre är en fråga om att enbart hantera det avfall som uppstår, utan nu handlar det om att förhindra uppkomsten av avfall.

Corvellec och Hultman (2012:298f) talar om förändring i termer av hur en bild eller berättelse om en företeelse i samhället förmedlas. Berättelserna kan handla om karaktär, historia eller framtid för samhällsfenomenet. I denna uppsats handlar berättelsen om avfallshantering, den samhällseliga berättelsen om avfallshantering har länge kännetecknats av att minska den mängd avfall som deponeras. På senare år har en ny berättelse om avfallshantering framträtt, den om att minimera uppkomsten av avfall. Det innebär att se längre än till att avfall är något vi bara gör oss av med, det handlar om att från början inte använda de resurser som krävs för att producera varan, eller genom att ändra vår syn på vad avfall är och utnyttja resurserna i avfallet samt ändra materialflödet i samhället. Det rör sig om en omställning av samhället, om hur vi hanterar resurser, hur vi producerar och konsumerar och att avfallets farliga innehåll måste minska.

### **Varför ska man ändra avfallshanteringen?**

Vårt sätt att producera och konsumera skapar problem för miljön. Avfallsmängderna ökar och detta påverkar miljön på ett negativt sätt. 2010 genererade hushållen i Sverige 3,7 miljoner ton icke-farligt avfall samt 0,4 miljoner ton farligt avfall vilket är ungefär 429 kg per person och år<sup>1</sup>. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har målet att "hushållsavfallsmängden per person som uppstår i regionen ska år 2020 vara lägre än 2008". Avfallsmängderna måste

---

<sup>1</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfallsmangder/>

minska, detta för att avfall kopplas till den användning av naturresurser som tas i anspråk vid produktionen av nya varor, som också är nära sammanlänkat till konsumtion.

### **1.3 En förklaring till förändringen**

En förklaring till den senaste tidens förändring är att EU har drivit på frågan och tagit fram ett direktiv "Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphörandet av vissa direktiv". I detta direktiv framgår det att medlemsländerna ska utgå från den avfallshierarki, även kallad avfallstrappa, som EU har tagit fram. Länderna ska i första hand prioritera att förebygga avfall, därefter förbereda för återanvändning, sedan materialåtervinning, därefter kommer annan typ av återvinning som till exempel energiutvinning och som sista åtgärd med lägst prioritet kommer deponering. Detta för att främja det alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Enligt direktivet ska medlemsländerna utarbeta en avfallsplan och ett program för förebyggande av avfall.

Naturvårdsverket har utfört arbetet med att ta fram den nationella avfallsplanen och det förebyggande programmet som EU fastställt att alla medlemsländer ska göra. Den nationella avfallsplanen var klar i maj 2012 och i slutet av 2013 ska programmet för förebyggande av avfall presenteras. Reglerna i EU-direktivet infördes i den svenska lagstiftningen 2011 genom ändringar i kapitel 15 i miljöbalken samt en ny avfallsförordning (2011:927).

Det är många olika nivåer i samhället som ska arbeta för att förebygga och minimera avfall: EU, regering och riksdag, naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner. Ansvar för frågan har nu hamnat hos kommunerna som, historiskt sett, länge har haft ansvaret för avfallshanteringen. Det som är föremål för undersökning i denna uppsats är hur kommunerna bemöter denna förändring. Kommunerna har under lång tid byggt upp ett system med rutiner för insamling och hantering av avfall. Samtidigt har det skett en utveckling av företag och bolag som är specialiserade på området, detta gör att kommunerna till viss del är bundna till en sorts hantering. Nu står de inför en stor förändring och det krävs ny kunskap för att hantera detta område. Det är en fråga som inte längre bara berör den enskilda kommunen utan flera kommuner samtidigt, de behöver kunskap om hur man samverkar, vilka sätt som är framgångsrika för att minimera avfall, det krävs kunskap om vilka styrmedel de kan använda. Vilka är de nya kraven som ställs? Vilka kompetenser behövs nu som inte behövdes tidigare?

Krav på att minimera avfall innebär krav på kommunen som inte tidigare har ställts, de ska nu utöver att ta hand om avfallet se till att det minskar. Vad kan kommunerna göra och vilka möjligheter har de? Hur kan en kommun genomföra en sådan förändring, när man har gjort på

att annat sätt så länge, det är svårt att förändra ett system som är så etablerat som avfallshantering.

### **Ytterligare en svårighet**

Det finns krav på att avfallsmängderna och att farligheten i avfallet minskar, att befolkningen återvinner mer. Det krävs en kompetens om hur en kommun kan göra, vilka styrmedel som kan användas, vilka metoder som är bäst, kunskap om avfallets mängd och vad det innehåller, hur man på bästa sätt får människor att återanvända produkter. Den svåraste delen, enligt mig, är hur kommunen ska kunna påverka produktionen, hur minskar producenterna mängden och farligheten i produkterna? Hur påverkar kommunen befolkningen så att de konsumerar mindre och istället återanvänder produkter? Det är fastslaget i avfallsplanen att vi måste minska avfallsmängderna. Hur ska det gå till?

### **Om avfallsplanen A2020**

I Göteborgsregionen har tretton kommuner gått samman och utarbetat en gemensam avfallsplan, benämnd A 2020. Dessa kommuner ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), GR har den samordnande rollen för kommunerna. I en av punkterna i A2020 framgår det att avfallets mängd ska minska och kopplingen mellan högkonjunktur och ökande mängd avfall ska brytas samt att man ska minska avfallets farlighet. Göteborgsregionens kommunalförbund har tillsammans med kommunerna utvecklat ett tjänstemannanätverk för tjänstmän inom avfalls- och kretsloppskontoren som träffas några gånger om året, detta är början på en samverkan mellan kommunerna och en del i denna uppsats handlar om att undersöka och beskriva den samverkan.

### **Tidigare forskning**

Samverkan kommer att presenteras utifrån existerande litteratur inom området. Litteraturen och tidigare samhällsvetenskaplig forskning om avfallshantering är inte särskilt omfattande men på Lunds Universitet finns en forskargrupp som driver ett forskningsprojekt: organisering av kritiska infrastrukturtjänster. Härifrån kommer en mängd olika publikationer som delvis berör denna uppsats. Utöver detta finns det mycket forskning kring de tekniska delarna av avfallshantering.

### **1.4 Syfte**

Syftet med uppsatsen är att undersöka och beskriva hur och varför kommunerna samverkar kring avfallsminimering. En översikt av avfallsområdet kommer att presenteras samt utredas utifrån teorier om samverkan. Syfte är att kartlägga hur kommunerna i Göteborgsregionen

samverkar, för att de ska kunna få en uppfattning om hur det ser ut i dagsläget och hur de kan arbeta vidare med frågan. Empiriskt utförs intervjuer med politiker och tjänstemän i sex kommuner i Göteborgsregionen.

## 1.5 Frågeställningar

Det finns en övertygelse om att *samverkan* är den metod som ska användas för att genomföra förändringen som sker inom avfallsområdet, att gå från avfallshantering till avfallsminimering i kommunerna. Uppsatsen ska besvara frågan:

- Hur samverkar kommunerna idag? Hur fungerar det?
- Varför samverkar de? Vilka fördelar och nackdelar finns det med samverkan? Är det kommunernas ansvar?
- Samverkan kan ha ett symboliskt värde som ger organisationen legitimitet, är det något som förekommer bland kommunerna?

Jag vill i denna uppsats belysa ett område som är under stor förändring och i nästa kapitel kommer jag att beskriva samverkan som utmynnar i en modell.

## 1.6 Disposition

### Inledning

- Presentation av uppsatsens problemområde, samverkan och förändringen från avfallshantering till minimering. Syfte och frågeställningar.

### Samverkan

- Samverkan, vad är det? Varför används samverkan? Hur definieras samverkan? Vilka orsaker och argument finns till samverkan?
- Förstå samverkan utifrån ett symboliskt värde, legitimitet
- analysmodell

### Metod

- Vilka data behövs för att besvara frågeställningarna? Vilken metod används för att samla in empirin? Vilka övervägningar har gjorts?

### Samverkan kring avfallsminimering

- Från avfallshantering till avfallsminimering, EU, Sverige/naturvårdsverket, kommunerna, vad har hänt under de senaste åren? Varför har det skett en förändring?
- Hur kommunerna samverkar presenteras utifrån intervjuerna.

## **Analys**

- Materialet analyseras utefter modellen.

## **Slutsatser**

- Vad är svaret på frågan? vad betyder detta svar?

## **2. Samverkan**

För att besvara frågorna om samverkan i uppsatsen måste vi ha kunskap om vad samverkan är. Vad vet vi om samverkan? Genom att ta reda på vad andra forskare har sagt om samverkan kan vi få en ungefärlig bild av vad vi kan förvänta oss att hitta bland kommunerna. Detta kan ge svar på hur kommunerna teoretiskt sett kan samverka, varför de väljer det och vad det är. Detta kan hjälpa till att förklara vad vi senare ser ute i verkligheten, det som samlas in under empiriinsamlingen. I slutet av detta kapitel presenteras en analysmodell.

### **2.1 Om samverkan**

Samverkan har utvecklats till ett organisationsverktyg, ”välfärdsstatens nya arbetsform”. Samverkan är en trend och har blivit allt vanligare för att lösa samhällsproblem. En snabb sökning på "samverkan" på dn.se ger över 1000 resultat och dessa rör bland annat vården och socialstyrelsen: bröstcancersjukvård och forskning måste samverka för att ge den bästa vården, det handlar också om patientbemötande inom vården där lösningen är att socialstyrelsen och diskrimineringsombudsmannen måste samverka för att förbättra bemötandet (dn.se 15.42 den 16 feb). Detta är bara två exempel men det visar att samverkan används som en lösning på många olika problem.

Samverkan är ett begrepp som har börjat användas i allt högre grad inom både offentliga och privata organisationer. En förklaring till detta är att organisationerna genom samverkan kan genomföra projekt som de inte skulle ha lyckats med på egen hand. En annan orsaksförklaring är att uppgifterna de utför har blivit så komplexa att dagens organisationer inte kan utföra dem på egen hand. De måste samverka för att ha möjlighet att möta de problem som finns och nå de krav på mål som ställs på dem. Några fördelar med samverkan är att organisationerna kan



ta del av information och resurser som de inte har själva, de kan bli finansiellt starkare, kunskapen ökar och teknologin kan hanteras på ett bättre sätt. (Lindberg 2009:29). Ytterligare en anledning till att det har blivit mer samverkan är den ökande decentraliseringen med tydligare gränsdragningar och ekonomisk medvetenhet. Även *new public management* kan vara en bidragande orsak.

Danermark och Kullberg (1999) beskriver utvecklingen av samverkan. De menar att det är samhället som har förändrats: ”i takt med att detaljreglering och centralisering byts mot reglering genom ramlagstiftning samt en åtföljande påtaglig decentralisering av såväl beslutsbefogenheter som verksamhet uppstår en variationsrikedom i verksamhetsformer som är ny” (Danermark & Kullberg 1999:7). En annan skillnad är innehållet i verksamheterna, välfärdsstaternas huvudaktörer avgränsar sin verksamhet allt mer och det blir en renodling av verksamheten. Till exempel nämner de att hälso- och sjukvårdens uppgifter har förts över på andra aktörer. Kommunerna får allt fler uppgifter att hantera och det blir en diversifiering av kommunens uppgifter. Detta blir för välfärdsstaten en ny typ av beroendeförhållande mellan de olika aktörerna. För att över huvud taget klara verksamheten **måste** de olika aktörerna samverka. De hävdar att ”samverkansformen inte längre är ett alternativ i syfte att förbättra effektiviteten i verksamheten utan en förutsättning för att aktörerna överhuvudtaget skall kunna utföra sina åtaganden” (Danermark & Kullberg 1999:9f). Lindberg är inne på samma förklaring, hon menar att samverkan och gränsöverskridande aktiviteter har blivit viktigare i och med den samhällsutveckling mot mer avgränsade organisationer som skett under de senaste decennierna. De organisationer som har växt fram under 1900-talet har formats och utvecklats till enskilda organisationer med ansvar för specifika områden. Som en följd av det ökande ansvaret krävs granskning, parallellt med organisationernas framväxt har granskningen av dessa expanderat. Många stora problem i dagens samhälle som till exempel fattigdom och miljöfrågor, faller inte inom ramen för en enda organisations gränser utan kräver insatser från många olika organisationer och länder (Lindberg 2009:6). Hållbar utveckling inom miljöområdet är ett internationellt prioriterat område och behovet av att samverka för att minska den globala uppvärmningen är av största vikt, och då kan samverkan mellan det privata och offentliga vara en del av lösningen (Ibid:7).

Lindberg diskuterar utifrån andra forskares syn på samverkan att de har en positiv syn på samverkan och de resultat som samverkan ska leda till, bland annat tar hon upp Sullivan och Skelcher som menar att allas intressen måste vägas in då man tar fram en ny policy. Samverkan är numer ett vanligt sätt för att ta fram en ny policy (Lindberg 2009:17f)

Definitionen av ordet samverkan är snarlik samarbete och samordning,

En forskare (Westrin 1986) som Lindberg delvis utgår ifrån menar att interaktionen kan delas upp i fyra olika kategorier beroende på hur samverkan byggs upp. De är:

- Konsultation, en yrkesgrupp från en organisation, tex läkare, gör tillfälliga insatser inom en annan organisation, tex socialtjänsten.
- Koordination eller samordning, olika myndigheters insatser adderas till varandra för att uppnå bästa resultat.
- Kollaboration eller samverkan, myndigheters samverkan sker i vissa former och kring specifika frågor, som är klart avgränsningsbara.
- Integration eller sammansmältning, två eller flera verksamheter slås samman och alla eller de flesta uppgifter blir gemensamma. (Lindberg 2009:18f)

Westrin menar att de relativt dåliga resultat han har hittat i sina studier kan förklaras av vagt formulerade målsättningar, syftena med projekten har varit så vaga att det har varit svårt att bryta ned till sådana konkreta mål som är nödvändiga i den praktiska verksamheten. En annan förklaring kan vara de ”kollisioner mellan olika kunskapsmönster, olika människouppfattningar, olika professionella mål och maktstrukturer” som kan uppträda i samverkan/samarbetet. De olika myndigheternas ekonomiska intressen kan komma i konflikt (Lindberg 2009:59).

## **2.2 Orsaker och argument**

I presentationen av varför organisationer samverkar utgår Lindberg från att det är en organisation som gör medvetna val och att de har en top down struktur på organisationen. Orsaker till att organisationer samverkar enligt Lindberg:

Nödvändighet, organisationen måste på grund av påtryckningar från myndigheter samarbeta med andra, det kan vara åtgärdsprogram och liknande, Lindberg nämner till exempel ett projekt om politisk och finansiell samordning mellan socialförsäkringen, hälso- och sjukvård och socialtjänsten. Socialstyrelsens nationella föreskrifter om att hälso- och sjukvårdens personal måste samverka är ett annat exempel på nödvändig samverkan.

Asymmetri, mer eller mindre påtvingad samverkan, till exempel om en organisation utövar påtryckningar eller kontroll över en annan organisation och drar nytta av den, de har ingen möjlighet att neka till samarbetet. Den ena organisationen kan vara en central myndighet eller

organisation och den andra en liten och maktbalansen mellan dem är skev. Den ena organisationen drar nytta av att den andra organisationen får ”göra jobbet” eller åker snålskjuts som Lindberg skriver.

Ömsesidighet är en av de vanligaste orsakerna till samverkan, olika organisationer kan uppnå något de inte kan göra på egen hand.

Effektivitet är en annan orsak till samverkan, att till exempel gå ihop och jobba gemensamt kan bidra till stordriftsfördelar, främst är det företag som ser denna fördel men även den offentliga sektorn har inslag av strävan efter effektivitet, särskilt inom hälso- och sjukvård skriver Lindberg.

Stabilitet, att minska riskerna för svängningar, minska osäkerheten, att tex samarbeta med organisationer från olika samhällssektorer kan ge en större säkerhet. En stor gemensam aktör kan göra sig hörd, den kan påverka sin omgivning och få genomslag för sina idéer.

Legitimitet beskrivs också som en orsak till samverkan, legitimitet skapas när en organisation samverkar med andra, organisationen får "legitimitet och identitet i förhållande till andra organisationer och aktörer i dess omgivning" (Lindberg 2009:37). Detta är en viktig del för organisationer då de döms utifrån vilka de samarbetar med och vilka de förknippas med, de kan ingå i samarbeten för att förbättra sitt rykte och sin prestige.

Lindberg utgår härifrån att organisationer agerar utefter en rationell förklaringsmodell där organisationerna har analyserat de fördelar och nackdelar som finns med samverkan, men hon menar att det inte alltid är så, när organisationer ska lösa problem använder de flera argument för att samverka som kan vara gångbara i olika sammanhang.

Argumenten är inte alltid uppbyggda utefter en logisk modell med orsak och verkan. Det kan istället vara förväntningar på hur organisationer ska agera för att vara "moderna framgångsrika och goda". Lindberg fastställer tre argument för samverkan.

### **Ideologiska och moraliska argument**

Samverkan mellan organisationer sker ofta för att möta ett problem i samhället, för att lösa problemet argumenterar man för samverkan av moraliska och ideologiska skäl. Den offentliga sektorn har ett ansvar för medborgarna, ansvaret delas mellan staten, län, och kommunerna. Det finns många problem som är för svåra för att lösa på egen hand, det krävs en samverkan med andra organisationer. Lindberg nämner att organisationer måste samverka för att

medborgare inte ska hamna mellan stolarna, till exempel vid rehabilitering, samverkan kan alltså ske utifrån en rättssäkerhetsaspekt. Lindberg skriver om andra argument för samverkan kopplad till moraliska ställningstaganden som till exempel yttrar sig i det som beskrivs som gemensamt och socialt ansvarstagande. Samverkan kan då vara ett sätt att hantera frågor kring miljö, fattigdom och hälsa, det vill säga frågor som en organisation eller stat är för liten för att lösa på egen hand eller där ingen enskild organisation kan hållas ansvarig (Lindberg 2009:39f).

### **Ekonomiska argument**

Naturligtvis kommer detta argument upp när man talar om argument för att samverka, detta är kanske den mest drivande faktorn för näringslivet, men även inom den offentliga sektorn talar man också om ekonomiska fördelar med samverkan. Den offentliga sektorn har som argument att om man samverkar bidrar det till att det blir en mer effektiv resursanvändning. Vidare menar Lindberg att kvaliteten i verksamheten ökar och att samhällets totala kostnader minskar, hon skriver också att det är svårt att kvantitativt mäta samverkan, men att det ändå anses vara samhällsekonomiskt försvarbart och fördelaktigt att samverka, kostnader kan öka, speciellt i början av samarbeten, med t.ex. administrativa utgifter. Samverkan kan leda till att organisationer kan ta del av resurser som man annars inte hade möjlighet att använda eller möjlighet att utveckla själv. Organisationerna måste ha tillgång till resurser av olika slag för att överleva, det kan vara ekonomiska resurser eller resurser som utrustning och kompetent personal. Genom att samverka kan man få tag i de delar som organisationen själv inte har. Organisationerna delar också riskerna när de samverkar med andra, man sprider så att säga riskerna och kan hantera osäkra situationer på ett bättre sätt. De skapar alltså stabilitet inom sitt område och kan hantera finanskriser och lågkonjunkturer (Lindberg 2009:41f).

### **Kunskapsmässiga argument**

Kunskap är ett annat argument som lyfts fram vid samverkan. Det är främst i kunskapsintensiva branscher, där utvecklingen går snabbt och innovationer är viktiga för organisationen, som det finns behov av att få tillgång till andras kunskap eller utveckla kunskapen tillsammans. Det finns ett behov av att utbyta erfarenheter, att träffa människor som arbetar med samma eller liknande uppgifter. När de träffas kan nya idéer utvecklas och de kan komma på nya lösningar på problem som de annars inte hade tänkt på. Lärande och kunskapsöverföring, organisationer samverkar för att öka kunskapen inom ett område. Lindberg menar att inom den offentliga sektorn är argument för att samverka att medarbetarna har blivit så specialiserade på sina områden att de blir beroende av att samarbeta med andra

för att lösa komplexa problem, man "möts och delar med sig av sina kunskaper, lär av varandra och vidgar sin kompetens" (Lindberg 2009:43f).

Dessa tre argument är inte fristående enskilda argument utan de hänger samman och kan kombineras. Den offentliga sektorn kombinerar ofta ekonomiska argumentet med ideologiska för att möta samhällsproblem, det gör att samverkansargumentet är svårt att ta ställning mot.

### **Faktorer som hämmar samverkan**

Det är inte alltid lätt att samverka och intressekonflikter kan uppstå. Här är några exempel på hämmande faktorer: att man har olika syften med att samverka, det finns skillnader i deltagarnas uppdrag och arbetsuppgifter, deltagarna bär med sig etablerade föreställningar och antaganden in i samverkanssituationen, det finns olika organisatoriska kulturer, det man vill uppnå med samverkan är orimligt i förhållande till verksamhetens förutsättningar, avsaknad av förtroende mellan deltagarna. Deltagarna vet kanske inte vad de kan och får göra och forskare har beskrivit svårigheter med att föra över kunskapen på den ordinarie verksamheten. Det finns också ekonomiska faktorer för att samverka som att organisationerna vill skjuta över kostnaderna på någon annan (Lindberg 2009:59ff).

### **2.3 Hur organisationer kan samverka**

Samverkan har blivit en vanlig aktivitet för organisationer men som Lindberg skriver finns det inte så ofta några färdiga mallar för hur organisationerna ska samverka. Men det finns samverkan och här nedan ska de vanligaste sätten att samverka på beskrivas.

Samverkan kan vara både formell och informell. När samverkan är formell finns det ofta en organisation med en verksamhetsplan och budget. När organisationer intar den här formellt strukturerade samverkan ger de en signal till omgivningen att de "tar itu med" de krav som omgivningen ställer på dem och de anses ha god anpassningsförmåga och detta ses som att de är framgångsrika och legitima men enligt Lindberg behöver det inte betyda att de når goda resultat bara för att de är formella. Informell samverkan kan vara aktuellt när organisationer träffas och samverkar för att de har arbetsuppgifter som de inte kan utföra själva och som är kopplade till verksamheten. Informell samverkan kan utvecklas till formell om samverkan leder till ett bra resultat, det kan till och med bildas nya organisationer ur samverkan (Lindberg 2009:53).

Lindberg försätter att beskriva samverkan och att deltagarna som går in i ett samverkansprojekt kan ha olika syn på vad samverkan kommer att leda till. Deltagarna kan ha

en positiv uppfattning om resultatet av samverkan och att det kommer att få positiva effekter för alla deltagare. Men deltagarna kan också se det som något de måste göra för att få tillgång till något de inte har själva och då är det egennytta som styr samverkan och det kanske inte ses som något positivt att samverka.

För en lyckad samverkan kan några organisatoriska förutsättningar behöva klargöras, hur samverkan ska organiseras, vem som har huvudansvaret, vem som fattar beslut och var besluten fattas, den ekonomiska situationen måste vara tydlig och vem som är ansvarig för kostnaderna. För offentliga organisationer måste den politiska styrningen vara klarlagd för alla involverade.

### **Olika former för samverkan**

Här nedan presenteras tre olika former för samverkan, det är nätverk, partnerskap och projekt.

#### **Nätverk**

Nätverk kan beskrivas som att olika enheter kopplas till varandra genom relationer och noder. Men här talar vi om när människor med liknande intressen möts och utbyter erfarenheter och information. Kännetecknande för nätverk är enligt Lindberg att de "fokuserar på vem som deltar i nätverket och i vilket syfte snarare än på uppgiften och interaktionen (Lindberg 2009:65). Nätverk kan ses som en ny organisationsform i samhället som inte kan beskrivas enligt traditionella organiseringsprinciper. Nätverk består av ömsesidigt beroende organisationer. Vilka aktiviteter som utförs, de resurser som finns och vilka aktörer som deltar har betydelse. I samverkan mellan organisationer är det olikheterna hos dem som deltar som lyfts fram och man kan med hjälp av olikheterna åstadkomma något man inte kan på egen hand.

#### **Partnerskap**

Partnerskap initieras vanligtvis för att utveckla och införa nya policies, standarder och regler. I partnerskap utformas strukturer och rutiner för arbetet och fördelningen av resurser och ansvar mellan organisationerna är viktig. Lindberg exemplifierar med byggbranschen där partnerskap blir alltmer vanligt. Offentlig-privat samverkan är ett annat exempel, detta brukar vara långsiktiga åtaganden som upphandlas där en privat verksamhet utför och tillhandahåller en offentlig tjänst till exempel infrastruktur eller vård. Därav är det viktigt med öppenhet och förtroende i partnerskapet. Sen förekommer det partnerskap som består av andra relationer mellan det privata och offentliga som inte är styrda av upphandling, som till exempel stora

samhällsproblem som miljöförstöring. Partnerskap kan också vara ett sätt att undvika lagstiftning exempelvis mellan läkemedelsindustriföreningen och Sveriges Kommuner och Landsting (Lindberg 2009:68)

### **Projekt**

Samverkan lyfts ur den ordinarie verksamheten och drivs i projekt när den är för svår att lösa och inte hör hemma i den vanliga verksamheten. Enligt Lindberg används det ofta i kunskapsintensiva branscher som telekom, bioteknik och konsultverksamhet men även i offentliga organisationer är projekt numera standard. Projekt kan användas för att pröva nya arbetssätt och hantera uppdrag som inte faller inom ramen för organisationen. Det kan också användas för att lösa vagt formulerade problem där lösningarna ännu inte blivit institutionaliserade. Kommunikation blir väldigt viktigt i projekten då deltagarna inte har en gemensam föreställning om vad som ska uppnås och deras erfarenhetsbas ser olika ut.

### **Vilka problem kan uppstå?**

Det krävs nya sätt att planera och leda verksamheten när organisationer samverkar, de vet kanske inte riktigt vilka problem som kan komma att uppstå. Samverkan sker ofta i projektform och Danermark och Kullberg menar att det inte alltid blir lyckade resultat av dessa projekt, även om utgångspunkten och tanken var att lösa ett problem. De anser att organisationerna måste vara medvetna om att samverkan också kan generera problem, som de inte var beredda på.

### **2.4 Varför samverka?**

Vi har nu gått igenom de orsaker och argument som vanligtvis används för att motivera samverkan samt de former som för det mesta används vid samverkan. Men det finns några aspekter som jag inte har diskuterat ännu och det handlar om att samverkan är ett organiseringsmode, samverkan har ett symboliskt värde för organisationen.

Samverkan har blivit allt populärare att använda som lösning på olika samhällsproblem, det har således blivit ett mode inom organisering. Det finns ett utbud av modeller för samverkan, både från konsulter och organisationer och detta är en effekt av att samverkan sägs lösa i stort sätt alla samhällsproblem. Därför blir det svårt att invända mot argumenten för samverkan.

En annan orsak till att samverka är att omvärlden ställer krav på att organisationer ska samverka för att uppnå vissa krav, organisationerna måste därför leva upp till dessa förväntningar, detta ger samverkan ett symboliskt värde. Genom att visa att de samverkar med

andra anses organisationerna moderna vilket ger dem legitimitet och trovärdighet (Lindberg 2009:30). Det symboliska värdet möjliggör för organisationen att visa för omvärlden att de tar sitt ansvar för ett visst problem, men det är inte säkert att samverkan leder till ett bra resultat.

Isomorfism och isopraxism är två aspekter av organisering som Erlingsdottír och Lindberg tar upp i en artikel. Isomorfism handlar om när verksamheter blir mer lika och homogena. En organisation vill närma sig andra organisationer och "härmar" deras handlingar. Erlingsdottír och Lindberg menar att de nya idéerna oftast omvandlas till ritualer som inte leder till nya handlingar i organisationen. Däremot menar de att isopraxism syftar till att de nya idéerna som används i organisationen omsätts till nya handlingar och agerande. (Erlingsdottír & Lindberg 2005:2) I denna artikel studerar de tre olika idéer som har förts över till sjukvården. En gemensam faktor var att beslutet att införa de nya idéerna togs av en extern beslutsfattare och inte av dem som sedan skulle arbeta med frågan. Det var ofta idéer tagna från den privata sektorn eftersom de ansågs som goda exempel på organisering och effektivitet (Erlingsdottír & Lindberg 2005:3f). Även Brunsson diskuterar beslutsprocessen, någon tar beslut och andra utför. Stor organisation skapar hierarki, många beslut tas därför utanför organisationen (Brunsson 1982:30) och det förväntas att besluten som överordnade tar implementeras och efterföljs i organisationen utan att anpassa till lokala olikheter. Det jag vill förtydliga här och som är viktigt för denna uppsats är att organisationer kan gå samman och samverka, men de är fortfarande stabila enheter med tydliga gränser genom att de har olika ägare, finansieras på olika sätt och har olika mål. De som samverkar kan ha olika erfarenhet och kunskap. Detta förutsätter att samverkan sker i en stabil omgivning. Ett annat synsätt är att se organisationer som ständigt föränderliga och framväxande och att omvärlden inte betraktas som något som bara sker utanför organisationen, utan organisationen är del av omgivningen och är en del i den förändring som pågår därmed är även den samverkan som pågår mellan organisationer föränderlig.

En annan aspekt är att om man kopplar isär formell struktur och arbetsaktiviteter kan man på ett effektivt sätt hantera motsägelser. Vid en särkoppling kan organisationen både ha en formell struktur samtidigt som det vardagliga arbetet kan variera, de kan då hantera motstridiga mål utan att förändra något. Lindberg framhåller ändå de lösa kopplingarna och oberoendet, en viss stabilitet krävs för att organisationerna ska kunna få en gemensam förståelse men att behålla de lösa kopplingarna gör att deltagarna i samverkan kan behålla sin särprägel. Lindberg menar att deltagarnas specialkompetenser kan behållas och kombineras, istället för att de bli för likriktade och generella (Lindberg 2009:80f).



Det tas också för givet att det ska finnas en tät koppling mellan de organisationer som är beroende av varandra, det är ett rationellt perspektiv på hur organisationer arbetar och ett exempel på det är beslutsfattande. Irrationalitet är en grundläggande funktion för organisationsbeteenden, Brunsson påpekar att den normativa och rationella metoden som länge har förespråkats av många inte fungerar utan menar att en irrationell beslutsprocess underlättar för agerandet och skapar en god miljö för motivation och engagemang (Brunsson 1982:29). Beslutsprocess och ideologi, det som kommer härifrån är en tanke om att ju större förväntningar och åtagande det finns inför ett beslut desto mer makt får agerandet, beslutsfattaren har tagit ett beslut, beslutsfattaren har agerat, tagit ansvar och får saker gjorda (Brunsson 1982:32).

Det finns alltid ett objekt som deltagarna samverkar kring. Lindberg beskriver det som att samverkan riktar sig mot något som man också organiserar aktiviteter kring, "Det innebär att samverkan inte bedrivs utifrån givna förutsättningar och klara och tydliga gränser..." (Lindberg 2009:94). Objektet kan bidra till att skapa en gemensam mening mellan olika lokala kontexter.

## **2.5 En analysmodell**

Så här långt i uppsatsen kan det konstateras att samverkan är något som sker när människor möts och gör något tillsammans, oftast på grund av ett problem som de inte kan lösa på egen hand. Denna uppsats undersöker hur och varför kommunerna samverkar, därför ställer jag här upp en sammanfattande modell utifrån den kunskap jag har samlat in hittills om samverkan:

- Former för samverkan: samverkan kan ske i nätverk, projekt och partnerskap, de kan vara mer eller mindre planerade de kan också vara mer eller mindre formella.
- Orsaker som vanligtvis beskrivs vid samverkan: nödvändighet, asymmetri ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet. Argument för samverkan: ideologiska och moraliska, ekonomiska och kunskapsmässiga.
- Samverkan kan ha ett symboliskt värde för organisationerna som deltar, det ger dem legitimitet och de kan bevisa för omvärlden att de agerar i en viss fråga. Ett beslut om att organisationer ska samverka kan komma från externa beslutsfattare som inte kommer att utföra samverkan.

Denna modell använder jag för att formulera frågor till datainsamlingen och analys.

### **3. Metod Forskningsdesign**

Här nedan presenteras och diskuteras studiens metod och utförande. Syftet med uppsatsen är att undersöka och beskriva den förändring som har skett hos kommunerna.

#### **Tillvägagångssätt**

Här nedan beskriver jag tillvägagångssätt och de val jag har gjort för att besvara uppsatsfrågorna. Jag ska så utförligt som möjligt beskriva mina val och vilka resonemang jag har fört under arbetets gång.

#### **Val av studieområde**

Denna studie handlar om ett samhällsfenomen som vi är väl bekanta med, avfallshantering, men som nu på senare år har förändrats och står inför ytterligare förändringar som inte är lätta att genomföra, minimera avfallet. Detta ska ske genom samverkan mellan kommuner och mitt uppdrag är att beskriva denna samverkan, varför de ska samverka och hur de samverkar. För att besvara mina frågor och uppfylla syftet.

Detta är en kvalitativ studie med syftet att studera samverkan mellan kommuner kring ett specifikt fall av förändring i den kommunala avfallshanteringen. Ambitionen är att bidra till att öka förståelsen för samverkan och hur kommuner samverkar kring avfallsförebyggande åtgärder. Den kvalitativa metodens fördelar är att den kan gå på djupet i studien av ett fenomen, den kan hitta förklaringar som annars skulle fallit bort i mängden i en enkätstudie. Med denna metod kan jag urskilja detaljer i undersökningen som kan bidra till en ökad förståelse för fenomenet avfallsminimering och samverkan.

Eftersom förebyggande av avfall är ett nytt kunskapsområde för samhällsvetenskapliga studier blir/blev det en allmän genomgång om vad som skett på området. Jag har gått igenom händelseförloppet som ledde fram till den situation vi är i nu, vilket är precis i början av en förändring. Avfallsfrågor har under en längre tid varit ett tekniskt område med studier som handlat om förbränningstekniker och energiutvinning. Detta tekniska ämne ska jag nu försöka sätta in i ett samhällvetenskapligt perspektiv som det finns relativt lite forskning kring. Samverkan har däremot funnits länge inom organisationsforskningen och kan användas på ett annat sätt, med teorier och modeller för att förklara hur organisationer samverkar, vilka faktorer som är framgångsrika och vilka som är hämmande för samverkan.

Det som ska studeras är samverkan, om det finns någon samverkan, om hur kommunerna samverkar, varför de ska samverka, vem ska de samverka med? Detta är alltså en fallstudie av

samverkan. Studien är också delvis explorativ då den undersöker ett nytt ansvarsområde för kommunerna: avfallsminimering.

### **Kommuner**

För att genomföra studien har jag från början varit klar med att studien kommer att ske inom Göteborgsregionens kommunalförbund eftersom det var därifrån det kom en förfrågan om att utreda samverkan mellan kommunerna. Utöver detta så har Göteborgsregionens kommunalförbund sedan 2008 en gemensam avfallsplan för medlemskommunerna, detta gör att det inledningsvis har pågått ett gemensamt arbete om avfallsfrågor, vilket gör att de har viss erfarenhet av det arbetet och kunskap om vad det innebär att samverka. Detta urval har skett naturligt, genom att skicka en förfrågan till nätverket för avfallsfrågor A2020 har sex kommuner valts ut för att studera och samla in empiri. Det är: Göteborgs Stad, Härryda kommun, Kungälv kommun, Kungälv kommun, Mölndals Stad och Öckerö kommun. Urvalet blir då sex av tretton kommuner från Göteborgsregionens kommunalförbund, vilket ger en bred bild av vad som pågår inom regionen.

### **Tjänstemän**

För att besvara frågorna om hur kommunerna samverkar och få en bild av avfallsområdet har tjänstemännen som ingår i nätverket A2020 varit lämpliga att intervjua, dessa tjänstemän är en blandning av renhållningschef, kretsloppschef, tjänstemän, miljöstrateg och ingenjör. De har jobbat olika länge med avfallsfrågor, några har lång erfarenhet andra har precis börjat. Det kanske kan ses som en brist att några har liten erfarenhet från arbetet inom kommunen men vägs upp av den faktorn att de har nya infallsvinklar och kan se på frågan på ett annat sätt. Dessa tjänstemän har en central position "centralt placerade källor" (Esaiasson et al. 2007:291) och sitter på kunskap och erfarenhet som jag vill ta del av men även undersöka hur de ser på den nya förändringen. Jag fick kontakt med tjänstemännen via nätverket A2020 på Göteborgsregionens kommunalförbund, med hjälp av deras samordnare. Efter några intervjuer insåg jag att det behövdes ytterligare material för att ge en bredare bild av utvecklingen i kommunerna, det material som jag var intresserad av är politikernas syn på frågan, jag har därför frågat tjänstemännen vilka politiker i deras kommun som kan delta i studien. Dock var det inte många som på rak arm kunde peka ut en politiker som jag kunde intervjua, dels för att de hade varit där så kort tid och inte etablerat någon kontakt med politikerna. Så jag inledde med att kontakta kommunalråd i kommunerna, några kunde själva besvara mina frågor, andra hänvisade mig till politiker i olika nämnder som tekniska nämnder eller kretsloppsnämnden.

## **Intervjuer**

För att kunna besvara uppsatsens frågeställning har jag valt att genomföra intervjuer med tjänstemännen och politikerna, för att detta ger en djup förståelse för hur kommunerna samverkar, om de samverkar och vad de ger för argument för samverkan.

Intervjuerna har genomförts på tjänstemännens arbetsplatser, de spelades in med inspelningsprogram och fördes över till datorn där jag har lyssnat och transkriberat dessa. Intervjuerna med politikerna har skett via telefon utom en som gjordes på plats på dennes kontor. Intervjuerna varade mellan 20 och 90 minuter.

## **Etik**

Jag har informerat respondenterna om uppsatsens innehåll och vilka som kommer att ta del av den. Jag har även frågat de intervjuade om de önskar vara anonyma, ingen har krävt att vara anonym, jag har valt att inte skriva ut namnen i redovisningen av materialet, då jag anser att det inte varit viktigt att presentera vem som säger vad utan fokuset riktas på vad som faktiskt sägs i kommunerna. I empirimaterialet presenteras således de intervjuade med titel "Tjänsteman Öckerö", "Politiker Göteborg", osv.

## **4. Samverkan kring avfallsminimering**

I detta kapitel presenteras först en genomgång av avfallshanteringen, att den har genomgått stora förändringar under dom senaste decennierna som har lett fram den förändring som vi ser idag och undersöker i uppsatsen, avfallsminimering. Avfallsminimeringsproblematiken ska lösas genom samverkan, och i detta kapitelns andra del redovisas de svar som kommunerna har angett som orsaker och argument till att de ska samverka. Det ger oss ett första svar på vad som pågår inom och mellan kommunerna.

### **4.1 Utvecklingen av avfallshanteringen**

Vi har gått från att ta hand om det avfall som uppstår till att vi nu ska minska avfallet, vad var det som hände? Vilka var de bidragande orsakerna till att detta hände? Vilka är de största förändringarna? Vilka regler och krav behöver vi ta hänsyn till nu som man inte behövde då?

Östman (2008) skriver om avfallshanteringens historia, i och med att koleran spred sig i Sverige ökade sophanteringen eftersom man kopplade samman spridningen med hushållens avfall och latrin. 1868 förbjöds svenskarna att slänga soporna på gatan. I början av 1900-talet

började kommunerna ansvara för sophantering, det som kunde användas som gödningsmedel eller ges till grisar sorterades ut, den lilla mängd glas och metall som fanns såldes till skrothandlare. I takt med att Sverige industrialiserades ökade mängden avfall, det som bidrog till detta var den hastiga ökningen av nya bostäder, och ett nytt konsumtionsmönster med nya material som plast och ökad användning av metall. 1920 skapades det första insamlingssystemet av hushållsavfall i Stockholm, detta spreds ut i landet och speciella fordon för insamling utvecklades (Östman 2008:10).

På 60- och 70-talet ökade mängden avfall, då plasten fick genomslag som material och mängder av plastprodukter producerades, ”köp, slit och släng” var uppfunnet, tanken var att det skulle leda till ekonomisk tillväxt. Miljonprogrammet ledde till en ökad mängd bygg- och rivningsavfall, avfallet lades på deponi eller brändes. 1969 kom miljöskyddslagen som innebar skärpta krav och en reducering av antalet deponier och kommuner började samarbeta i till exempel bolag och kommunalförbund (Östman 2008:11).

Oljekrisen på 70-talet bidrog till en ökning av förbränningsanläggningar samt att man i större grad började utvinna energi till fjärrvärme som kunde förse bostäder med värme och energi. 1972 fick kommunerna genom den kommunala renhållningslagen (1970:892) ensamrätt till hushållsavfallet och fastighetsägarna måste använda det tillhandhållna systemet. Detta var inget nytt för kommunerna eftersom de tidigare haft lokala hälsovårdsstadgar. I en proposition från 1975 nämns förebyggande av avfall och resurshushållning, men största fokuset låg på att bli kvitt avfallet. 1979 infördes renhållningslagen, detta innebar föreskrifter om avfallshantering för kommunerna, bland annat insamling, transport och förvaring samt att kommunerna kunde ta ut en avgift för den renhållning som kommunerna var skyldiga att utföra. Infrastruktur kring avfallshantering utvecklades och det var kommunerna som var drivande i denna uppbyggnad, ett sextiototal kommuner utökade även sitt ansvar till andra avfallssorter än hushållsavfall, andra kommuner riktade in sig på återvinning, det fanns således ingen konkurrens inom denna sektor (Ibid:11).

Under 80-talet fick kommunerna även ansvar för det farliga avfallet. Det system som utvecklades under 70-talet förfinades under 80-talet, och tillsammans med återvinningsbranschen och producenterna utvecklades returpapper och glasinsamling, en mer ordnad insamling av hushållens farliga avfall och miljöfarliga batterier (Östman 2008:11).

Under 90-talet infördes krav på att kommunerna var skulle ha både en renhållningsordning och en avfallsplan. Renhållningsordningen innehöll de föreskrifter som kommunen skulle förhålla sig till, avfallsplanen var en redovisning av vilka avfallsströmmar som uppstod i kommunen, vilket innebar att kommunen kunde ställa krav på att de som bedriver yrkesmässig verksamhet där avfall uppkommer, måste redovisa hur de ska hantera avfallet. Avfallsplanen skulle också innehålla uppgifter om hur kommunen planerade att minska avfallet och dess farlighet (Östman 2008:11).

Renova har sedan 70-talet varit Göteborgsregionens gemensamma avfallsbolag, 11 av 13 kommuner i regionen är delägare.

#### **4.2 De senaste årens händelser**

2005 blev Sveriges avfallsplan antagen.

2008 antogs direktivet om avfall och upphörandet av andra direktiv.

2010 blev de regionala avfallsplanen för Göteborgsregionen klar.

2012 fick Sverige sin ny avfallsplan samt en SOU/avfallsutredning lades fram.

2013 nationellt program för förebyggande av avfall ska vara klart.

2005 införde Sverige en avfallsplan, denna avfallsplan bygger till stor del på de nationella miljö kvalitetsmålen. Ett av de prioriterade målen var att ”flytta fokus till att minska avfallets farlighet och mängd” och även om det i denna avfallsplan lades stor vikt vid att det är andelen farligheten som ska minska så nämns nu reduceringen av avfall som en viktig del i avfallshanteringen. I avfallsplanen förtydligas att det bara går att begränsa avfallet till viss del i hanteringsledet och att det i första hand måste ske en förändring i produktions- och kemikaliarbetet. Åtgärder som då ansågs vara viktiga var ett större genomslag för miljöbalkens hänsynsregler om kraven på kunskap och resurstänkande för att öka resurseffektiviteten vid tillverkning och användning av varor. Kemikalier som inte kan hanteras på ett säkert sätt måste fasas ut och väljas bort enligt miljö kvalitetsmålet giftfri miljö och miljöbalken. Även styrmedel som miljöanpassad upphandling, miljöledningssystem och miljömärkning nämns som åtgärder som kan vidtas för att minska resursanvändningen och minska användningen av kemikalier (Strategi för hållbar avfallshantering, Naturvårdsverket 2005).

2006 infördes en skatt på den fossila delen av det avfall som förbränns för att minska koldioxidutsläppen och öka återvinningen av plast. Skatten gäller bara hushållsavfall.

2008 antogs direktivet om avfall och medlemsländerna blir därmed ålagda att utforma avfallsplaner. Direktivet kräver också att medlemsländerna ska utforma program för att förebygga avfall. Direktivet är en sammanslagning av tre tidigare direktiv om avfall. Direktivet har haft stor inverkan på den svenska lagstiftningen i och med en ny avfallsförordning och ändringar i miljöbalken. De förändringar som skiljer det nya direktivet från det äldre är nya definitioner för avfall samt vissa undantag som inte gjorts tidigare. Även kriterier för när avfall upphör att vara avfall har tagits fram. Framförallt finns **avfallshierarkin** med i direktivet som framhåller att medlemsländerna ska prioritera avfallsförebyggande åtgärder.

Här är några punkter från direktivet som tar upp avfallsminimering:

- Avfallspolitikens mål bör vara att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljö vid generering och hantering av avfall. Och att minska resursanvändningen.
- Rådet bekräftar 1997 att förebyggande av avfall bör ges högsta prioritet i avfallshanteringen. Och att återanvändning och materialåtervinning bör ges företräde framför energiåtervinning av avfall när och i mån de utgör de bästa ekologiska alternativen.
- Införa ett tillvägagångssätt som tar hänsyn till produkters och materials hela livscykel och inte bara till avfallsfasen, dessutom koncentrera insatserna på att minska miljöpåverkan vid generering och hantering av avfall så att avfallens ekonomiska värde ökas.
- Viktigt med nätverk för dem som samlar in avfallet och de som hanterar.
- Bryta samband mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med generering av avfall.
- Mål om att förebygga avfall och bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan bör fastställas. Komma närmare ett europeiskt återvinningssamhälle med hög nivå av resurseffektivitet. Använd ekonomiska styrmedel, det har betydelse för att målen för förebyggande och hantering av ska

uppnås. Användning på en lämplig nivå. (Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/98/EG)

Med direktivet om avfall har EU ändrat förutsättningarna för medlemsstaternas avfallshantering (Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/98/EG). Det är nu lag att följa den nya prioriteringen i avfallstrappan. Prioriteringen ser ut såhär:

- a) förebyggande
- b) förberedelse för återanvändning
- c) materialåtervinning
- d) annan återvinning, t.ex. energiåtervinning
- e) bortskaffande.



Figur 1. <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>

2010 fastställdes den regionala avfallsplanen A2020 för Göteborgsregionen, med mål och åtgärder som kommunerna ska genomföra (A2020 Avfallsplan för Göteborgsregionen).

2012 presenterades den nya svenska avfallsplanen "Från avfallshantering till resurshushållning". Syftet med planen är att styra avfallsplaneringen mot mer resurseffektivitet. Den utgår, som den föregående planen, från de svenska miljömålen. Det nya i denna plan är att den också utgår från EU:s avfallshierarki. De beskriver det också som att Sverige har bytt ett system baserat på deponering mot ett system baserat på



materialåtervinning och förbränning med energiutvinning. Avfallsplanen innehåller prioriterade områden: avfall i bygg- och anläggningssektorn, hushållens avfall, resurshushållning i livsmedelskedjan, avfallsbehandling och illegal export av avfall till andra länder (Från avfallshantering till resurshushållning, Naturvårdsverket 2012)

I avfallsplanen trycker Naturvårdsverket på att kommuner och länsstyrelser vid tillståndsprovning och tillsyn ska använda miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kapitlet 5§) som innebär att verksamheter skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja återanvändning och återvinning, de menar att provningsmyndigheten ska ställa krav vid tillståndsprovningen på åtgärder för att minska mängden avfall som bildas och att det ska innehålla mindre mängder farliga ämnen. Kommuner och länsstyrelser kan också ställa krav på att verksamhetsutövare ska skaffa sig kunskap om hur man minskar avfallet och dess farlighet. Avfallsplanen tar också upp de åtgärder som direktivet om avfall framhåller, främjande av forskning och utveckling om renare produkter och teknik som gynnar hushållning av resurser. Främjande av ekodesign. Ekonomiska styrmedel, så som incitament för miljöanpassade inköp eller införande av avgifter för vissa artiklar eller förpackningar som konsumenten annars skulle erhålla gratis. Främjande av återanvändning och/eller reparation av vissa uttjänta produkter eller komponenter till dessa.

Det finns förslag i avfallsplanen att man måste tillverka bättre och resurssnåla produkter, att det finns stor potential att tillverka produkter som håller bättre, som man kan reparera, här föreslår de styrmedel som längre garantitider och reparerbarhet, ekonomiska styrmedel skulle kunna vara att minska kostnaderna för reparationer. Ett annat förslag är att utnyttja det material som redan finns i samhället men som inte används längre, så kallad *urban mining*.

I avfallsplanen framgår det också att det är viktigt med arbetet för att öka materialåtervinningen och att det återvunna materialet håller god kvalitet så det kan användas istället för nya råvaror. De påpekar samtidigt att det kan vara motiverat att plocka bort farliga material från återvinningskretsloppet för att minska farligheten, och istället förbränna eller deponera avfallet. De menar att det är viktigt hur man utformar styrmedel för återvinning så det inte leder till minskade krav på materialets kvalitet och att man använder farliga eller förorenade material. Förbränningsanläggningarnas överkapacitet får inte hämma materialåtervinningen och för detta område krävs styrmedel. De anser även att styrmedel för förbränningsanläggningar bör samordnas med ekonomiska styrmedel inom energipolitiken.

"SOU 2012:56 Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering" är en utredning med syfte att göra en allmän översyn av avfallsområdet. Utredaren ska göra en översyn av utformningen och ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens avfall men även ansvaret för verksamheters avfall. Avfallshanteringen ska ske på ett miljömässigt och resurseffektivt sätt. Huvudförslaget innebär att ansvaret för insamlingen av förpacknings- och tidningsavfall övergår från producenten till kommunerna och att producentansvaret avvecklas. SOU:n ger en bild av att det har varit svårt för kommunerna och producenterna att komma överens om ett gemensamt tillvägagångssätt, det har inte varit möjligt då de båda parterna inte har kunnat samarbeta mot nya mål. Utredningen är nu på remiss och vad resultat blir är ännu inte fastställt av miljödepartementet (SOU 2012:56).

### **4.3 Ansvarsfördelningen för avfallet i Sverige**

Naturvårdsverket arbetar nationellt med avfallsfrågan, de ska arbeta pådrivande och samlande i miljöarbetet. Som det nämns ovan har de tagit fram en ny avfallsplan 2012 som ska gälla fram till 2017. Naturvårdsverket ska även ta fram ett avfallsförebyggande program som ska vara klart i slutet av 2013. De två planerna har kopplingar till EU och direktivet om avfall. Naturvårdsverket har en viktig roll för att sätta fokus på avfallsfrågan i Sverige, för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen samt de mål som EU har satt upp för medlemsstaterna.

Kommunerna ansvarar för insamling, hantering och behandling av hushållsavfall men inte det avfall som omfattas av producentansvar. Kommunen har också ansvar för insamling av småbatterier. De finansierar hanteringen med avgifter från fastighetsägarna.

Producenten har producentansvar för förpackningar, bilar, däck, returpapper, elektriska och elektroniska produkter, det finns frivilligt ansvar för kontorspapper, byggavfall och lantbruksplast. Den som tillverkar eller importerar en produkt ska se till att avfallet samlas in och behandlas.

Alla som ger upphov till avfall är skyldiga att se till att det hanteras enligt gällande regler, både privatpersoner och verksamhetsutövare. Avfallsinnehavaren bestämmer behandlingen av avfallet, men detta gäller inte för hushållsavfallet och producentansvaret.

Länsstyrelsen ger tillstånd till de flesta verksamheterna, de större verksamheterna ansvarar miljödomstolen för. Länsstyrelsen har tillsyn över större verksamheter. Länsstyrelsen vägleder kommuner i tillsynsfrågor, ger dispens för deponering av organiska avfall, bevakar

kapaciteten för behandling av avfall, sammanställer kommunala avfallsplaner, regional miljömålsuppföljning ([www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)).

### **Samverkan och avfallsminimering i Göteborg och Västra Götaland**

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har tillsammans med tolv medlemskommuner slutit avtal att samarbeta kring avfallsområdet. En regional avfallsplan finns från 2010 och ligger till grund för vilken inriktning som samarbetet ska ha (A2020 Avfallsplan för Göteborgsregionen).

#### **Kommunerna**

De skriver i avfallsplanen A2020 att:

*”Möjligheten att påverka producenter att minimera mängden förpackningsmaterial är inte en uppgift för kommunerna i första hand, men man kan påverka via kampanjer eller riktad information främst till den lokala handeln”* A2020 Avfallsplan för Göteborgsregionen, 2010:12)

Hur ska kommunerna förhindra uppkomsten av nya produkter? Det avfall som uppstår när en produkt inte längre är brukbar är Göteborgsregionen väldigt bra på att ta hand om, genom till exempel förbränning och återvinning. Den här delen av avfallshanteringen är inget problem, problemet uppstår när de ska minimera uppkomsten av avfall, en del i den lösningen kan vara att få företagen att producera mindre, och utveckla bättre förpackningar. Hur de ska få företag att minska produktionen? Här handlar det om att, för kommunen, gå in i tillverkningsprocessen innan en produkt producerats och hindra att den tillverkas eller att minska mängden material eller dess farlighet.

#### **Vad kan man göra?**

Det främsta man kan göra är att inte producera några varor alls. Många produkter belastar miljön flera gånger under livslängden, speciellt under tillverkningen. Brytning av ändliga ämnen och mineraler, kemikalieutsläpp, vattenslukande jordbruk och spridning av kemikalier är några exempel som tas upp som konsekvenser av produktionen vi har idag i Avfall Sverige, IVL och naturvårdsverkets rapport. ”Med ändrade konsumtionsvanor kan vi minska både mängden avfall och flödet av farliga ämnen i avfallet. Bara genom att minska mängden hushållsavfall med fem procent skulle utsläppen av växthusgaser gå ned med motsvarande 300 000 ton koldioxid per år (Olofsson m.fl. 2004). Det är jämförbart med utsläppen från energianvändningen i en medelstor svensk stad.”

## **Några exempel:**

Återanvändning, genom att återanvända produkter förlängs produktens livslängd och minskar behovet av nya produkter, det vi inte behöver eller vill ha kan köpas till en billig peng av någon annan. Att se värdet i det som någon annan ser som skräp.

I Sundbyberg kan man lämna sina grovsopor, farligt avfall och elskrot till ReTuren, en lastbil som åker till vissa bestämda platser enligt ett schema. Efter åker Myrornas bil som tar emot det som kan återanvändas.

Lånegarderoben i Stockholm, här kan man låna kläder, för 400 kr blir man medlem i sex månader och kan man låna upp till tre plagg i tre veckor. Syftet är att minska konsumtionen samtidigt som man förnya sin garderob. I Umeå finns klädbiblioteket som fungerar ungefär på samma sätt, medlemskapet kostar 50 kr, man får låna upp till 5 plagg i två veckor.

I London finns leksaksbibliotek, det har funnits sedan 1969, och tanken är att det är bättre om man lånar leksaker än köper sådan som barnen fort växer ifrån.

Minska matavfallet, Eurest lyckades minska matsvinnet med 25% per portion. Skolor som deltagit i minska matsvinnet minskade med 10%, även i en tävling där skolor deltagit för att minska svinnet, minskade det med 11%. Resurskocken i Malmö, Ica Malmborgs Tuna, tillagar luncher av den mat som sorteras ut för att den har för kort datum eller har vissa defekter. De har minskat matsvinnet med 80%.

Pappersavfallet, tex uppmanas Chalmers studenter att bara ta en pappershandduk, i Danmark har livsmedelskedjan REMA minskat pappersanvändningen med 60 % genom att man måste knappa in sin kod innan man kan skriva ut något.

Reklam ja tack, i Norge har man vänt på systemet för reklam, att klistra fast dekal med reklam nej tack känner vi igen, men här har man vänt på det, de som vill ha reklam sätter ut en dekal med Reklam Ja tack. Gladsaxe kommun i Danmark har minskat sin pappersanvändning genom att gå över till elektroniska system för utskick av fakturor och lönespecifikationer.

Väga och mäta hur mycket avfall man gör av med och mäta hur skillnaden blir från period till period, att det syns på fakturan, är ett sätt att uppmärksamma avfallet. I Gävle körde alla avfallsbilar ut i en kortege för att visa upp hur mycket avfall som invånarna gör av med på en dag. Viktbaserad avfallstaxa är också ett sätt att förändra. (Rapport U2011:05)

#### 4.4 Fördjupad förståelse för avfallshanteringen

Hantering av avfall i Sverige beskrivs ovan, men det är inte så enkelt som den texten framställer situationen. Verkligheten är mer komplicerad och flera faktorer påverkar avfallshanteringen i svenska kommuner. Forskningsprojektet ”organisering av kritiska infrastrukturtjänster” vid Lunds universitet har publicerat flera artiklar som beskriver hur avfall hanteras i Sverige och lyfter fram olika faktorer som påverkar systemen. För att förstå hur avfallshanteringen i kommunerna påverkar den hållbara utvecklingen är det viktigt att förstå hur affärsmodellen fungerar för svenska kommunalägda avfallsbolag.

Corvellec, Bramryd och Hultman beskriver de mekanismer som påverkar avfallshanteringen i kommuner idag. Allt fler avfallsslag har avreglerats och finns nu på en konkurrensutsatt marknad, det industriella avfallet avreglerades 2000 och det farliga avfallet 2007, men detta gäller inte de produkter som regleras av producentansvaret, så som tidningar, förpackningar, bilar, däck och elektroniska produkter. Kommunerna har ansvaret för hushållsavfall och därmed liknande avfall, många kommuner äger själva eller tillsammans med andra kommuner ett kommunalt avfallsbolag eller upphandlar liknande tjänster från dessa avfallsbolag.

Avfallsbolagen är reglerade av den svenska miljölagstiftningen, till exempel krävs tillstånd för hur mycket avfall som kan hanteras på en anläggning, hur mycket avfall som får förbrännas eller hur mycket som kan läggas på deponi. Miljölagstiftningen innebär inte bara reglerande åtgärder utan det ger avfallsbolagen en bekräftelse på att de bedriver en verksamhet som bidrar till hållbarhet och att de har kompetens inom miljöfrågor. Det ger dessa bolag konkurrensfördelar gentemot andra bolag, eftersom de får ansvaret att utföra vissa uppgifter som de andra inte har möjlighet att utföra, som att driva förbränningsanläggningar. De har även ett monopol på det hushållsavfall som finns inom kommunernas gränser, men annat avfall, från industrier och företag konkurrerar de om (Corvellec, Bramryd, Hultman 2012:512ff).

Kommunägda avfallsbolag kontrolleras även av de politiker som sitter i bolagets styrelse. Detta kan innebära förändringar för bolaget om den politiska makten skiftar i kommunen och därmed i styrelsen, nya direktiv och ifrågasättande av företaget kan få stora konsekvenser. Det faktum att kommunen både är ägare och kund till avfallsbolaget påverkar företagets agerande. Avfallsbolagen är också reglerade av den kommunala prissättningen och de får inte ta ut högre avgifter än de kostnader som uppstår för de tjänster de utför. Forskarna pekar på tre aktiviteter för kommunägda avfallsbolag: offentligt verksamhet, hantering, och marknadsföring (Corvellec, Bramryd, Hultman 2012:512ff). I ytterligare en artikel lyfter de

fram de olika marknader som de kommunala avfallsbolagen agerar inom. Här identifierar de fyra olika men närstående marknader: en politisk marknad som avgör deras legitimitet, en marknad som avgör tillgången till avfall, en teknisk marknad där de avgör vilken teknik de ska använda för att hantera avfallet samt en kommersiell marknad där de marknadsför företaget (Corvellec och Bramryd 2012:1724ff).

### **Organisationsförändring och narratives**

Förändringen av synen på avfall handlar också om organisering och organisationsförändring. Corvellec och Hultman (2012) använder begreppet ”societal narratives”, detta begrepp handlar om berättelser på en nivå mellan det lokala och globala, berättelserna ger en bild av ett samhällsfenomen eller ett tillstånd i samhället. De berättelser som uppstår kan handla om karaktär, historia eller en föreställd framtid för fenomenet/samhället. De samhälleliga berättelserna reflekterar det samhället som de uppstår i. Hur dagens samhälle förhåller sig till avfall är ett exempel på en samhällelig berättelse och artikeln beskriver hur förändringar i berättelsen påverkar bolag inom avfallsbranschen. De menar att en ny berättelse håller på att ta form, den om att minimera uppkomsten av avfall (Corvellec och Hultman 2012:297ff)

Bakgrunden till ”berättelsen” om att minska deponeringen började efter andra världskriget då avfallsvolymer ökade kraftigt. En ökande användning av nya material som plast samt en ökning av pappersanvändning och andra engångsartiklar bidrog till växande deponimängder. I slutet av 60-talet uppstod frågan om vilken påverkan denna stora mängd av deponerat avfall egentligen hade, för miljön, hälsan, socialt och estetiskt. Beslutsfattare började tvivla på om deponering verkligen var den bästa metoden för att hantera den långsiktiga ökningen av avfall. I början av 70-talet blev deponeringen ett problem för miljön och en politisk fråga, bättre avfallshantering var lösningen och innebar att samhället skulle minska mängden som lades på deponi. Mindre deponering började spridas som en ”samhällelig berättelse” inom den svenska avfallshanteringen. Ett omfattande och framgångsrikt program för förbränning och återvinning påbörjades för att minska mängden som lades på deponi. (Avfall Sverige meddelade att Sverige återvinner 97 % av hushållens avfall (Avfall Sverige 2010) men man ska ta i beaktande att de ser förbränning som en återvinningsmetod). Nu har förutsättningarna förändrats, nu är det "wasting less" att förebygga avfall som definierar den svenska avfallshanteringen och är den nya ”berättelsen”. Fokuset skiftar från att man förbränner avfall till att undvika att skapa avfall. Samhället måste minska den mängd som produceras. ”Wasting less” berättelsen är det nya sättet att se på avfall och detta får konsekvenser för

avfallsbolagen som måste ändra sin verksamhet. Nya sociala krav, nya restriktioner, nya sätt att hantera avfallet på bidrar till att organisationerna måste ändra sig (Corvellec och Hultman 2012:299).

Sedan 1972 har kommunerna varit ansvariga för insamlingen och transporten av hushållsavfall, samt behandlingen av hushållsavfall sedan 1979. De flesta kommuner har förlitat sig på förbränning som sin huvudsakliga hanteringsmetod. Förbränning är en kontroversiell men effektiv metod att minska avfallet som deponeras.

Förbränningsanläggningar har i Sverige utvecklats tillsammans med fjärrvärmetekniken, då man har utvunnit energi från avfallet, för hushåll, kontor och industrier. Idag går ungefär hälften av den totala mängden hushållsavfall till förbränning med energiutvinning (Avfall Sverige 2010). 1994 infördes producentansvaret som innebär att den som producerar en produkt eller importerar en produkt också är ansvarig för att produkten samlar in och hanteras. Detta gäller förpackningar, bilar, tidningar, däck och elektroniska produkter. Under 2000 infördes en skatt på avfall som deponeras, EU:s direktiv om deponering införlivades i svensk lagstiftning 2001, 2002 förbjöds brännbart avfall från att deponeras och 2005 förbjöds organiskt avfall att deponeras. Sedan 1994 har antalet aktiva deponier minskat från 300 till 80, idag går inte mer än 2 % av hushållsavfallet till deponi (Corvellec och Hultman 2012:300).

### **EU förvirrar**

Ytterligare en faktor som påverkar minimeringen av avfall är EU:s avfallshierarki som både förespråkar hållbarhet och ekonomisk tillväxt, utan att se några motsättningar mellan dem. EU: avfallspolitik tar för givet en koppling mellan ekonomi och miljö/hållbarhet. De har skapat ett system som förespråkar både minimering av avfall och värdet av avfall. Detta kan verka förvirrande att man ser ett värde i avfall samtidigt som man vill förebygga det (Hultman och Corvellec 2012:2413).

### **Locked-in**

I Göteborg har det länge funnits en tradition av att förbränna det avfall som uppstår och utvinna energi. Det har framställts som ett miljövänligt och effektivt sätt att bli av med avfallet men Corvellec, Zapata Campos och Zapata (2013:32) menar att förbränningen hindrar utvecklingen av nya alternativa infrastrukturlösningar. Det blir en inlåsning (locked-in), av avfallshanteringen, alltså endast ett sätt att hantera avfallet på, detta stänger ute andra mer

miljövänliga metoder som skulle kunna bidra till att utveckla Göteborg till en mer hållbar stad. Förbränning med energiutvinning är det näst sista steget i EU:s avfallstrappa.

Ännu en gång: Avfallshanteringen i Sverige är uppdelat, producenter har ansvar för att samla in och ta hand om vissa avfallsslag som förpackningar, skrotbilar, elektroniska produkter och batterier. Kommunerna har ansvar för att samla in och ta hand om hushållsavfall. Hanteringen och insamlingen av farligt avfall och industriavfall sker på den privata marknaden. Ett vanligt tillvägagångssätt för att hantera ansvaret för hushållsavfallet är för kommunerna genom offentlig upphandling eller så äger de avfallsbolag själva eller tillsammans med andra kommuner. Tre av fyra kommuner anlitar privata företag för att samla in avfallet, resterande kommuner samlar in avfallet själva. Hushållsavfallet hanteras oftast av kommunägda bolag. Kommunägda avfallsbolag har monopol på avfallet inom kommunernas gränser och de kan konkurrera om annat avfall, de kan även importera avfall. De har ett betydande ansvar för avfallshanteringen samt en betydande ställning på avfallsmarknaden, men de ifrågasätts nu av EU-domstolen och kommissionen för att ha för hög omsättning. Under 2010 producerades 463 kg hushållsavfall per person i Sverige. Förbränning är den vanligaste metoden 49%, följt av materialåtervinning 36%, och biologisk behandling 14%, endast 1% deponeras (Ibid:34).

Anledningen till att en så stor andel avfall går till förbränning beror på att kommunerna länge har haft ansvaret för avfall och samtidigt utvecklat fjärrvärme samt att dessa två system har utvecklats parallellt. De har framförallt utvecklats efter andra världskriget och efter oljekriserna 1973 och 1978. Genom att ansluta fjärrvärme till avfallsförbränningen kan man i högre grad utvinna energi ur avfallet till skillnad från om man endast utvinner elektricitet. Fjärrvärme är den vanligaste energikällan till uppvärmning och varmvatten för bostäder och lokaler i Sverige. Göteborg är en av de städer i Sverige där avfallsförbränningen är sammankopplad med fjärrvärme. I Göteborg har Renova AB ansvaret för hanteringen av hushållsavfall, Renova ägs gemensamt av 11 kommuner i Göteborgsregionen. Verksamheten består av insamling av avfall, förbränning med energiutvinning, hantering av farligt avfall, sortering, marksanering, deponering och omlastningsplatser för transporter av avfall. Förbränning med energiutvinning är den främsta metoden för avfallshantering i Göteborg, detta sker i Sävenäs förbränningsanläggning som ägs av Renova. Anläggningen har funnits i mer än 40 år och hanterar 550000 ton avfall varje år. 220927 MWh elektricitet och 1440620 MWh fjärrvärme producerades 2010. Det motsvarar den årliga energianvändningen för 110000 lägenheter, eller ca 5% av elektriciteten som används i Göteborg och ca 30% av



behovet av fjärrvärme i Göteborg, Sävenäs spelar en viktig roll för att förse Göteborg med energi. Sävenäs är nära sammankopplat med Göteborg Energi som försörjer Göteborg med fjärrvärme, de har ett fjärrvärmenät på 1000 km i Göteborg. De förser mer än 90 % av flerbostadshusen och ca 9000 enfamiljshus i Göteborg. 86 % av bränslet i fjärrvärmen består av spillvärme (Ibid:35).

Sävenäs är en viktig del för Göteborgs minskade utsläpp av växthusgaser, då det minskar användningen av andra energikällor som olja eller naturgas. Sävenäs har också en viktig roll för minskningen av det avfall som deponeras. Sävenäs har utsetts till ett av de bästa exemplen i världen för hur man gör om avfall till energi för elektricitet och fjärrvärme av Cities for Climate Change of the Clinton Foundation (Ibid:35).

#### **4.5 Samverkan och avfallsminimering i kommunerna**

Här nedan kommer en beskrivande redogörelse för det material jag har samlat in.

##### **Hur samverkar kommunerna?**

På den första frågan om hur kommunerna samverkar kommer ett ganska enhetligt svar från kommunernas tjänstemän:

*"Avfallsminimering kan jag inte säga att vi samarbetar kring, eftersom det inte är ett tänk som genomsyrar allt vi gör. Det som genomsyrar verksamheten är att vi ska ta hand om avfallet. Vi ska få sopbilarna att köra till rätt ställen, ja det är Renovas jobb, men det är vi som har beställt det.." (Tjänsteman Härryda)*

*"Ja, vi arbetar inte över huvudtaget med avfallsminimering idag." (Tjänsteman Kungsbacka)*

Kommunerna arbetar med det traditionella arbetet inom avfallshantering som hämtning och omhändertagande av avfall, för de med entreprenad (som exemplet här ovan) utför de beställningar av transporter. Flera kommuner fortsätter i samma spår, dessutom finns det en osäkerhet kring frågan:

*"Kring förebyggande.. nej, jag tror inte det finns.." (Tjänsteman Göteborg)*

*"...inte vad jag känner till" (Tjänsteman Mölndal)*

*"Det som står i den regionala avfallsplanen det gäller, men vi har inte utarbetat någon exakt strategi att för att arbeta med frågan." (Tjänsteman Mölndal)*

Det framgår tydligt att kommunerna inte har någon samverkar kring avfallsminimering i dagsläget, varken i den egna kommunen eller tillsammans med någon annan kommun, men det finns planer på att arbeta med minimering:

*"...vi har lite tankar och visioner om hur vi skulle kunna starta upp någon form av arbete kring det. Och där har vi fått i uppdrag från vår nämnd, att testa lite grann på en av våra återvinningscentraler, att ha personer som kommer från arbetsmarknadspolitiska program, att stå där ute och försöka få besökare att ändå välja att lägga i containrarna för återanvändning" (Tjänsteman Kungsbacka)*

*"... just när det kommer till den här dialogen att få folk att köpa mindre så är den näst intill obefintlig. Jag kan inte komma på att vi har något speciellt aktivt, inte i vår kommunikation heller att det skulle stå "försök minska din konsumtion". Det vi fokuserar på är de här två stegen, hur vi hjälper dem att återvinna. Vi pratar även i termer av kretsloppspark i Mölndal." (Tjänsteman Mölndal)*

Det finns planer på att börja arbeta med kretsloppsparkar som liknar den i Göteborg men detta arbete syftar till att öka återvinningen och att ta tillvara de produkter som kan användas igen och detta är förvisso åtgärder som bidrar till att förebygga avfall men som tjänstemannen i Mölndal påpekar så finns det inget arbete där man går in och kommunicerar med invånarna att konsumera mindre eller att försöka påverka företag att producera smartare, de frågor som berör avfallshierarkins högsta prioritering, förebyggande av avfall, är tydligen mycket komplicerade att arbeta med. Kring dessa frågor finns det en osäkerhet om hur man ska arbeta och om man faktiskt får och ska arbeta med det:

*"Men sen att påverka folks konsumtionsvanor, det är en annan svår fråga, vad har vi för möjligheter att gå in och göra det och ska vi göra det?" (Tjänsteman Göteborg)*

*"...det är mina högst personliga åsikter, vi har ett problem med konsumtionen som har kommit efter världskrigen och hela vår ekonomi är uppbyggd på tillväxt. Genom avfallshierarkin har man sagt att man ska jobba med att komma så högt upp som möjligt i trappan, men det finns ett moment 22 här uppe i minimering av avfall... det är den stora problematiken, man vill inte gå in och verka för insatser som minskar tillväxten. Sen behöver det kanske inte vara så, vi kan shoppa smartare också, men vad är smart shopping*

*egentligen? Det är ett väldigt svårt problem, det mycket lättare börja jobba med deponi än att ta tag i det här problemet. Vissa kommuner har börjat jobba med kretsloppsparkar, second hand... hade vi haft tre ben hade man varit på väg med det tredje benet mot återanvändning"* (Tjänsteman Mölndal)

*"... att vi nu ska börja med avfallsminimering, det blir en helt annan roll. Vi ska ut med information och vi ska ändra beteenden och de är väldigt stor skillnad från att bara säga " du har lite sopor, dom kommer jag och hämtar"* (Tjänsteman Härryda)

*"Att hushållen plötsligt ska lyda råd och bli inspirerade av vad kommunen säger, kanske fungerar i andra kommunala sammanhang, men med just avfallshantering tror jag att det är lite oväntat."* (Tjänsteman Härryda)

Det finns en viss osäkerhet hos tjänstemännen på området, om de är betrodda med frågan och hur de ska jobba med frågan, får kommunen gå in och påverka konsumtionen eller ska kommunen verkan på andra sätt? Detta är frågor som återkommer under intervjuerna och det är detta som är så känsligt med avfallsfrågan, ska kommunen gå in och påverka ett område som det är osäkert om de har mandat för.

Flera av de intervjuade tjänstemännen nämner Göteborgsregionens arbete med avfallsfrågor och det nätverk av tjänstemännen ingår i, A2020. Det poängteras att det är där drivkraften finns och det är där arbetet kommer att ske och det är där kommunerna tillsammans planerar för att jobba med avfallsminimering. Det är inom nätverket samverkan faktiskt sker:

*"...nu sen två - tre år ett fördjupat samarbete i hela GR-regionen kring det här med avfallshanteringen, varje kommun måste få göra som de själva vill, men via Jacobs försorg, som du nämnde innan så har vi ett jättestort nätverk och vi delar också på den regionala avfallsplanen som är framtagen"* (Tjänsteman Kungälv)

*"samarbete just när det gäller avfallsminimeringen, det är A2020 och där är frågan stark, den är en otroligt viktig fråga för oss."* (Tjänsteman Kungälv)

*"...alla kommuner inom Göteborgsregionens kommunalförbund samarbetar med de här frågorna"* (Tjänsteman Kungälv)

*"Det finns ingen aktiv samverkan mellan kommunerna idag kring just det här ämnet, det är klar att det pågår diskussioner i A2020-grupperna "ja, men det här är någonting vi borde göra", men om ska man svara rent konkret så är det inget aktivt som vi driver idag. Det är*

*när man har pågående projekt eller att man har återkommande events kring ett tema eller så, dit har vi inte kommit. Men jag sitter med i en grupp, i A2020 där vi har lite olika subgrupper som jobbar med olika frågor, och jag är med i informations-, beteende-, påverkansgruppen och där sitter vi och försöker lyfta de områdena som vi faktisk ska samverka kring. Jag tror att det här med avfallsminimering kommer att vara ett sånt område som vi kommer att samverka kring." (Tjänsteman Kungsbacka)*

*"..så har vi detta med A2020 och det tycker jag är väldigt bra, vi har olika arbetsgrupper där, jag sitter med upphandlingar och kravspecifikationer. Sen finns det några grupper som arbetar med avfallsutredningen och så finns det matavfallsgrupper som jobbar med dom frågorna" (Tjänsteman Öckerö)*

*" Ja, jag tänker mest på A 2020, när det kommer till samverkan och det är arbetsgrupper, gemensamt material, skapa gemensamma åsikter, gemensam värdegrund, men att alla strävar åt samma håll för de övergripande frågorna, och att vi sitter på gemensam kunskap. Dom träffarna har en funktion att man kollar av läget med varandra, vad händer just nu, man får chans att snacka ihop sig... vi får träffa varandra och känna att vi har lite gemensamma problem och möjligheter, det är jätteviktigt" (Tjänsteman Härryda)*

*" vi har identifierat sådant som vi kan göra tillsammans och bland annat att avfallsminimering och återanvändning är ett sånt område där vi förmodligen skulle kunna jobba tillsammans, bl.a. annat kring forskningsinsatser...." (Tjänsteman Göteborg)*

Detta ger en något tvetydig bild av hur man uppfattar arbetet inom A2020 gruppen, å ena sida att det pågår ett arbete om avfallsminimering, å andra sidan att det inte är ett aktivt arbete, det är precis i startfasen.

Så en viss sammanfattning kan göras i detta läge, kommunerna vill arbeta med avfallsminimering, kommunerna vill samverka, det pågår ett arbete, men kanske inte så aktivt som vissa av tjänstemännen hade önskat.

Följaktligen kommer frågan varför, varför vill kommunerna samverka. Det kommunerna kommer fram till presenteras här under och det har snarlika argument som vi finner i Lindbergs indelning i argument och orsaker, kunskap, ekonomi, effektivitet och ömsesidighet:

*"det känns dumt att uppfinna hjulet själv, det här är en stor nationell fråga. Det finns ingen anledning att någon kommun sticker ut eller avviker utan att det viktiga för oss är att fler*

*arbetar med frågan. Det är inte många av oss kommuner som har en ekonomi som tillåter att vi kan bygga upp en jätteorganisation på renhållningssidan, vi är två, det är i stort sätt bara dom som driver renhållningen i egen regi som har bra med personal och jag kan inte vare sig kunskapsmässigt eller tidsmässigt hinna med att hantera alla de här frågorna. Dessutom är vi duktiga på olika saker och det gör att tillsammans blir vi starka. Det finns också en annan variabel som jag tycker är viktig att koppla till detta, det är att folk ska känna igen sig i de system som vi väljer och jag kan tycka att ju mer lika vi blir, ju lättare blir det också att förstå att det här är en stor fråga, kan vi exempelvis gå ut med gemensam information om avfallsminimering... det är mycket bättre att gå mot en samordning och en större organisation än att hålla saker för sig själv. Jag ser inga förluster i det utan snarare att alla blir väldigt starka tillsammans." (Tjänsteman Kungälv)*

Ovanstående citat illustrerar tydligt varför de ska samverka, och som många av de intervjuade tjänstemännen återkommer till, kunskapsutbyte, att ta vara på allas kunskaper och använda sig av det i det gemensamma arbetet. Det handlar om ekonomi, att de små kommunerna och de kommuner som har lag ut verksamheten på entreprenad inte klarar av att ta tag i dessa frågor på egen hand, därför krävs det att man samverkar för att lösa problemen, dessutom är det även tidskrävande frågor och det är inte alltid kommunerna har den tiden till sitt förfogande. Utöver dessa argument för samverkan är det många kommuner som återkommer till att det är viktigt att alla invånare i regionen får samma budskap, att kommunerna i regionen står enade i denna fråga gör att den får mer styrka och tyngd i sitt budskap. Tjänsteman i Kungsbacka fortsätter i samma tankar:

*"... jag ser mängder med fördelar i samverka generellt ...om man inte samverkar kring den här typen av frågor, så tar det inte lång tid förrän invånarna i kommunerna får reda på att: " ja men i Göteborg får man göra si och i Kungsbacka måste man göra såhär". För att frågan ska få tyngd, och det tror jag gäller alla frågor som handlar om förändring, när man vill förändra ett beteende, det måste pratas om det nationellt, det måste göras regionalt i samverkan, "det här gör vi tillsammans" "det är viktigt för regionen att vi lyckas med det här", vi kommer inte komma någonvart om vi inte samverkar." (Tjänsteman Kungsbacka)*

Här uttrycks också en stark vilja att alla ska nås av samma budskap, att regionen står samlad, men även att det finns ett nationellt arbete som når alla, detta krävs för att lyckas med en sådan stor förändring. Tjänstemannen i Göteborg är också inne på samma tankar om att sprida ett tydligt budskap till hela regionen:

*"Ett argument är att man får tydligare information, att det blir ett budskap"* (Tjänsteman Göteborg)

Den intervjuade fortsätter att förklara varför kommunerna ska samverka och fortsätter med argumenten ekonomi, effektivitet och kunskapsutbyte, så som de andra kommunerna ovan:

*"... sen är det en kostnadseffektivitetsfråga, det har vi mål om i avfallsplanen, avfallshanteringen i regionen ska utföras med hög kvalitet i förhållande till kostnad. Och det handlar om erfarenhetsutbyte, att vi inte ska uppfinna hjulet på nytt... Göteborg har gjort mycket, vi har mycket erfarenhet som vi delar med oss av..."* (Tjänsteman Göteborg)

Något som framgår under intervjuerna är att Göteborg ligger i framkant, det har en stor organisation som arbetar med avfallsfrågor och det har gjort att de har många kunskaper som de mindre kommunerna inte haft möjlighet att utveckla på grund av att de varit för få som jobbat med frågorna. En detalj som Göteborg nämner är att det som är så bra med att jobba inom den offentliga verksamheten är att de kan dela med sig av sina erfarenheter utan att behöva tänka på konkurrens, Öckerö kommun är en kommun som har möjlighet att ta del av den stora kommunens kunskap (och även de andra såklart):

*"...ja, jag tror på det, för när man träffas får man idéer av varandra... stöttar och hjälper varandra det är oerhört viktigt, det regionala samarbetet. Här hos oss i Öckerö, som är så små, är vi jättetacksamma att det finns större kommuner med resurser som kan hjälpa till, detta att vi gör det utan att man ska ha pengar av varandra, man gör det för att stötta och för den goda sakens skull, det tror jag är väldigt bra".* (Tjänsteman Öckerö)

Tjänstemannen i Härryda kommun har också argumentet om att ge ett tydligt budskap till hela regionen och förklarar att om kommunerna inte går åt samma håll kommer invånarna ifrågasätta varför, även Härryda påpekar att den ekonomiska delen av omställningen är svår att klara av på egen hand, de behöver samverkan för att komma igång:

*"... Det rör sig om ett paradigmskifte. Vi måste veta vad vi vill göra, annars kan alla kommuner sticka iväg åt varit håll. Plus att det stjäl mycket mer resurser att göra allting själv, men jag tror att vi måste hjälpas åt i omställningen, för att det ska bli rätt och få något gjort över huvud taget, annars kommer man att tappa viktiga delar"* (Tjänsteman Härryda)

Tjänstemannen i Mölndal sammanfattar kort de viktigaste argumenten:

*"de två viktigaste är ekonomi och eventuellt kunskap, ekonomi är nog framförallt varför man samverkar"* (Tjänsteman Mölndal)

Men ger också en längre förklaring (resonemang) som återkopplar till Lindbergs argument om ömsesidighet som finns när man samverkar mellan organisationer

*"...samverkan det är a och o för att kunna lyckas... det skulle jag säga rent generellt. Att försöka hitta samarbete där två aktörer som vill nå samma mål, det är mycket lättare att jobba två, det gäller att hitta framgångsrika samarbeten. Kommunen kan säkert skapa en bra bas att stå på. Men sen krävs det aktivt att företagen inser att de inte kan hålla på med lösningar som inte är hållbara, att de tar sitt ansvar."* (Tjänsteman Mölndal)

Vad är det som är svårt, som sätter käppar i hjulen för utvecklingen?

*"...det är ganska nytt, och jag tror inte att avfallsplanen riktigt har satt sig i organisationen, den är beslutad, men arbetet är inte tydlig."* (Tjänsteman Hälaryda)

*"...men samtidigt så tror jag att det handlar mycket om ekonomi, vad kostar det att införa detta? Då tycker de kanske, när det gäller avfall, är det en kommunal kärnverksamhet? Vissa verksamheter kan läggas ut på entreprenad, det är kanske viktigare att satsa på dom gamla eller på skolan"* (Tjänsteman Öckerö)

Dessa resonemang avser två viktiga fenomen som leder till ytterligare frågor, det första citatet syftar på att det är en ny avfallsplan, kan man begära att kommunerna ska ha kommit igång med frågan, och innehåller den egentligen några konkreta förslag om hur kommunerna ska göra? Det andra citatet syftar på frågan om det här hör till kommunernas ansvar, är det kommunal kärnverksamhet som Öckerö frågar sig. Många har lagt ut arbete på entreprenad, andra har egen regi, vilka områden prioriterar kommunen? Detta leder oss in på frågan vem som ska hantera frågan, vem äger frågan?

*"...inte hela ansvaret, men jag tycker att en kommun är en stark påverkansfaktor och vi har också det kommunala renhållningsansvaret och det ligger i vårt intresse att försöka minimera avfallet så mycket som möjligt och att det avfall som uppstår hanteras på ett vettigt sätt. Vi har stat och kommun också som vi gärna ser hjälper till..."* (Tjänsteman Kungälv)

*"Det är en komplex fråga, vem som ska äga ärendet. Ska man lägga det på individen, då måste individen få styrmedel för sitt agerande"* (Tjänsteman Mölndal)

*"..vi pratar kanske lagar och regler och normer, det måste komma uppifrån, nästan så att stat och andra säger här är spelreglerna..." (Tjänsteman Mölndal)*

*"Hur ska kommunen organisera sig? Det är starkt kopplat till avfallsutredningen där det tydligt framgår att det är kommunen som har den rollen... hur ska det finansieras? Jag menar att det är en rätt stor apparat att dra igång. Nu ska vi börja jobba med minimering av konsumtion, det är vår tids svåraste problem och det ska kommunen lösa? (Tjänsteman Mölndal)*

*"Nu kan jag bara säga vad jag tycker personligen, eller hur min ståndpunkt i detta är, och det är att om man ska utreda ansvarsfrågan allt för länge så kommer ingen att göra någonting, utan jag tycker att alla behöver göra någonting med detta. EU, politikerna, regeringen, alla behöver agera. Där kan vi som kommuner också välja att agera och det måste vi göra känner jag, det är jätteviktigt. Det är viktigt att agera tillsammans med kommunens miljösamordnare för att diskutera konsumtionsmönster och hållbarhet och så vidare, att vi gör det till ett ganska komplext projekt. För det handlar inte bara om vad vi kan göra, vi tar hand om problemet i en del av kedjan." (Tjänsteman Kungsbacka)*

Jo, det är kommunen som ska jobba med frågan, men inte bara kommunen, att påverka folket är en svår bit och där vill man gärna se ett nationellt ansvarstagande, även EU får ha en drivande position. Nu återstår att redogöra för vilken samverkan kommunerna själva lyfter fram, bland annat finns det ett gemensamt inpasseringssystem vid återvinningscentralerna:

*"... att invånare från andra kommuner har möjlighet att åka till kretsloppsparken till exempel, det är ett samarbete som syftar till bland annat avfallsförebyggande, det handlar om bättre tillgänglighet." (Tjänsteman Göteborg)*

*"... så den lilla insatsen vi egentligen gör, det är dels att vi har en kommunekolog i kommunen som arbetar på med informationsbrev och annat, allt som har med miljö att göra inklusive avfallsminimering och sen har vi tre samarbetspartners på återvinningscentralerna på Munkgårde som jobbar med återbruk" (Tjänsteman Kungälv)*

*"Ja, Härryda, Lerum och Partille har historiskt samarbete, när det kommer till avfallshantering det syns främst att vi gör våra stora upphandlingar tillsammans, vilket ger oss lite mer att säga till om"*



Det finns lite samverkan, som gemensamt inpasseringssystem, återbruk på återvinningscentralerna tillsammans med ideella organisationer, och att man samordnar vissa upphandlingar. Detta är exempel där kommunerna samverkar med andra aktörer, både kommuner och organisationer. Sedan ska det även klargöras att inom kommunerna och då speciellt Göteborgs stad, pågår många olika projekt för att minimera avfall och uppmärksamma avfallsfrågan. Dock pågår inte många externa samverkansprojekt. Härryda och Kungsbacka har också containrar för återanvändning.

Kommunerna ger många exempel på vad man kan göra, det finns ett stort engagemang och många idéer om vad man vill göra. Men med andra kommuner, företag, ideella organisationer?

*"Vi ser ganska tydligt vissa saker som vi kan göra, som till exempel att jobba med återanvändning på olika sätt, att vi ser till att det finns möjlighet att samla in kläder och brukbara föremål samt byggmaterial på återvinningscentralerna. Vi kan även ha samverkan med ideella organisationer."* (Tjänsteman Göteborg)

### **Intervjuerna med politiker i de olika kommunerna**

I Härryda nämner politikern införandet av matavfallsinsamling som en av åtgärderna de har gjort för att minimera avfallet, jag frågar också om det är renhållningsavdelningen i kommunen som ska arbeta med denna fråga eller om det är någon annan som ska arbeta med det så är svaret att:

*"...alla måste arbeta med den här frågan."* (Politiker Härryda)

Dessutom påpekas att det måste vara lätt för invånarna att återvinna:

*"det ska vara lätt att göra rätt".* (Politiker Härryda)

I Göteborg påpekar politikern att de håller på att minska det brännbara avfallet, men att det är viktigt att hålla isär vad vi menar med avfall och när det kommer till konsumtion blir avfallsminimering ett svårt problem och påpekar att både reklam och mode skapar svårigheter och att det är ett gigantiskt samhällsproblem:

*"Och den frågan känner jag att vi inte riktigt rör på här i kommunen, det är en fråga om att sätta skatter och det ligger utanför våra ramar, utanför den kommunala kompetensen. Att se till att det brännbara avfallet minskar är något vi jobbar med."* (Politiker Göteborgs Stad)

Om vad de gör för att minska avfallet nämner han att de håller på att införa viktbaserad taxa för avfall, det kommer att vara infört i hela staden under 2013, effekterna från detta har varit en minskning på 15-20 % av det avfall som går till förbränning. En annan åtgärd som politikerna har gett förslag om är att det ska finnas ett rivningsplan i plan- och bygglagen, för att få bygglov bör det finnas ett krav på att det ska finnas en nedmonteringsplan också, för att inte gå miste om viktigt material. När det kommer till argument för samverkan nämns både att Göteborg har mer resurser och att de har varit till stor hjälp under arbete med den regionala avfallsplanen A2020:

*"eftersom Göteborg är en storstad så har vi väldigt olika ekonomiska resurser och olika kompetensförmåga och så vidare. Det här är lite grann för kranskommunerna, de får draghjälp, jag tror det var ganska tacksamt i det perspektivet, de ville göra det här fast det blev jobbigt och dyrare."* (Politiker Göteborg)

I intervjun nämns även produktionsproblematiken, att det är svårt att styra beteenden:

*" Vi kan inte styra och vi får inte styra det... som jag berättade att det finns ett viss kompetensområde, men med det menar jag inte att vi inte kan frågorna utan jag menar snarare att vi inte har ansvar för dem. Att styra näringslivet att stå och säga till Arla att "använd inte dom förpackningarna" vi äger inte den fråga, vi får inte gå in och pilla i det, där är vi helt handfallna, då är det staten om någon, kanske EU som måste jobba med detta."* (Politiker Göteborg)

Även om det känns som ett ganska magert resultat från mina intervjuer med politiker så är det ändå ett resultat, det finns ett intresse för frågan, men det har skjutits över på tjänstemännen.

## **5. Analys**

Nu måste bilden förtydligas av vad som pågår i och mellan kommunerna. Jag måste analysera för att senare dra slutsatser om vad jag har kommit fram till.

Analysen sker utifrån Lindbergs kategorier för att få en förståelse för den samverkan som pågår och kunna kategorisera svaren. För att presenterar materialet måste jag dela in materialet i olika delar utifrån analysmodellen:

- Former för samverkan: samverkan kan ske i nätverk, projekt och partnerskap, de kan vara mer eller mindre planerade de kan också vara mer eller mindre formella.

- Orsaker som vanligtvis beskrivs vid samverkan: nödvändighet, asymmetri ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet. Argument för samverkan: ideologiska och moraliska, ekonomiska och kunskapsmässiga.
- Samverkan kan ha ett symboliskt värde för organisationerna som deltar, det ger dem legitimitet och de kan bevisa för omvärlden att de agerar i en viss fråga. Ett beslut om att organisationer ska samverka kan komma från externa beslutsfattare som inte kommer att utföra samverkan.

Hur samverkar kommunerna?

Det som framgår av intervjuerna med tjänstemännen är att det inte existerar någon samverkan mellan kommunerna vad gäller förebyggande av avfall. Det är ingen som beskriver något pågående projekt mellan kommunerna eller att det finns någon uppstart av projekt tillsammans med en annan kommun.

**Däremot** finns nätverket A2020 där de intervjuade tjänstemännen ingår och där finns det olika grupper som arbetat med olika frågor som handlar om avfallshantering, bland annat kommunikation och statistik. Det är en början på en process som delvis handlar om förebyggande men även inkluderar andra mål som de strävar efter, till exempel arbetsmiljö. Och som beskrivet ovan i intervjumaterialet finns det ett utbrett intresse för frågan, alla är intresserade och tycker att det är en viktig fråga, men frågan kvarstår, hur ska de arbeta med detta?

När det handlar om projekt inom kommunerna ser det annorlunda ut och skiljer sig mellan kommunerna; framförallt i Göteborgs stad pågår många projekt. Göteborg är en storstadskommun och de har en större personalstyrka, vilket innebär att de är fler som kan jobba med projekt som pågår utöver den ordinarie verksamheten. Det är ofta projekt riktade mot att öka återvinningen och återanvändningen som i längden leder till att förebygga avfall, som kretsloppsparken Alelyckan och livsstilsprojektet "Leva livet" där familjer lyckats minska sitt restavfall med 40%. Andra kommuner har containrar på sina återvinningscentraler där invånarna har möjlighet att lämna sådant som kan återanvändas, då är det frivilligorganisationer som kommunerna samverkar med. Det är flera av kommunerna som talat om att starta egna kretsloppsparkar som liknar den i Göteborg. Det framgår från intervjuerna att konsumtion och produktion en väldigt komplex fråga och många av

tjänstemännen är osäkra på om man ska arbeta med den fråga, vilka möjligheter har kommunen att gå in och påverka företagen. Det finns en motsättning mellan att minska konsumtionen och det ekonomiska systemet/tillväxten.

Partnerskap då? Kan inte kommunerna ingå partnerskap med företagen som tjänstemännen i Mölndal syftar på, att i alla fall sätta sig ner och diskutera frågan, eller som Kungälv säger föra en dialog med dem och uppmärksamma dem att tänka till vid produktion, det finns företag som återanvänder, varför inte lyfta fram några bra exempel och utgå från dem, till en början? Men jag hittar inte några konkreta exempel på partnerskap med företag.

Orsaker till samverkan

Nödvändighet, att de måste samverka för att det finns en påtryckning från högre instanser. Egentligen så finns det ett tryck från EU på den svenska staten att agera inom avfallsområdet och försöka förflytta avfallshanteringen från de lägre stegen som deponering och förbränning upp till återanvändning och förebyggande. Detta har Naturvårdsverket arbetat med och tagit fram den avfallsplan som var ålagd medlemsländerna att ta fram och det förebyggande programmet ska snart vara klart. Det är ingen av de intervjuade som nämner något samarbete med Naturvårdsverket eller att det skulle komma några krav från dem, inte mer än att kommunerna följer den avfallsplan de har tagit fram och de rekommendationer som finns. Det är en nödvändig fråga, kanske behövs det mer påtryckningar från staten? Internationellt?

Asymmetri, med asymmetri menar Lindberg en skevhet mellan organisationerna som samverkar, att den ena åker snålskjuts på den andras verksamhet. Det är ingen av de intervjuade som nämner detta fenomen rakt ut, men det framgår mellan raderna att Göteborg är den stora kommunen som har nått långt i sitt arbete med avfall och för dem kan det kanske innebära en större belastning än för de mindre kommunerna. Det är viktigt för Göteborg att alla deltar och det är viktigt för de mindre kommunerna att de får ta del av de framgångsfaktorer som finns, asymmetrin där emellan måste uppmärksammas så båda parter kan få ut det bästa av samverkan.

Ömsesidighet är den orsak som alla kommuner återkommer till under intervjuerna, detta är inte något vi klarar av på egen hand "Det är lika bra att vi samverkar från början, det är dumt att uppfinna hjulet på nytt" kan man sammanfatta kommentarerna med. Eftersom alla de intervjuade tjänstemännen tycker att det är en viktig fråga men alla inte har tid och kompetens att arbeta med den, ser de samverkan som en självklar lösning.

Stabilitet, det är många som nämner fördelen med att alla får samma information inom regionen att de står samlade kring frågan och att den då får större betydelse, alltså större legitimitet hos befolkningen, att regionen visar att det är en viktig fråga. De menar att om de inte samverkar kommer invånarna att ifrågasätta varför kommunerna gör på olika sätt.

Legitimitet, att alla nås av samma information leder också till att skapa legitimitet för frågan, att uppmärksamma den och visa att det är..

#### Argument för samverkan

Ideologiska och moraliska argument, detta är en viktig fråga, det är viktigt att vi uppmärksammar våra invånare om vilka resurser som går åt under produktion, de måste kunna göra ett val, (är inte det att lägga över ansvaret på folket?) finns det ett moraliskt och ideologiskt argument för att samverka kring avfallsminimering? För miljöns skull! För hälsan, men det är ju själva bortförseeln av avfall från människorna. Men hur kan vi då tänka?

Ekonomiska argument, detta är ett argument som är viktigt för kommunerna, många av kommunerna klarar inte av att på egen hand hantera frågan om minimering. De har helt enkelt inte resurser eller tid, många är i behov av andra kommuners kunskap och erfarenhet. Effektivitet hör också hit, då kommunerna mer effektivt kan arbeta med frågan tillsammans. Som tjänstemannen på Öckerö beskriver det så prioriterar kanske inte kommunerna denna fråga högst av alla, och vad kostar det, måste de inte prioritera andra verksamheter först, så att det finns möjlighet att arbeta tillsammans med andra är viktigt ur effektivitetssynpunkt.

Kunskapsmässiga argument, några kommuner har inte möjligheten att arbeta med frågan på egen hand, och en stor del av denna fråga måste lösas med mer kunskap. Tjänstemannen i Göteborg nämner gemensamma forskningsprojekt som ett område där kommunerna skulle kunna samverka (och där håller jag med) För att det finns så mycket kunskap som behövs i den här frågan, det är egentligen inte en fråga utan här samlas en mängd frågeställningar under ett paraply, konsumtion, produktion, beteendevetenskap, hur reagerar invånarna på styrmedel, vilka metoder fungerar?

Från Lindberg använder jag orsaker till samverkan och argument till samverkan för att svara på frågan varför kommunerna väljer att samverka.

De två första orsakerna till samverkan, nödvändighet och asymmetri ser jag som att organisationen inte själv har valt att samverka och att de sker på ett kanske ibland påtvingat

eller ofrivilligt sätt som Lindberg beskriver (2009:35) till skillnad mot orsaken ömsesidighet där organisationerna har gemensamma intressen och mål och kan "uppnå något som de inte kan på egen hand" även effektivitet, stabilitet och legitimitet anser jag höra till den samverkan som innebär att de själva har valt att delta och att de får ut något positivt av det. Jag vill inte säga att det alltid är på detta sätt men det är ett sätt att dela upp orsakerna på, till samverkan på och att det kan skifta i hur frivillig samverkan är och att den till viss grad kan vara påtvingad.

Den sista punkten om legitimitet och symbolvärdet för samverkan är det ingen av tjänstemännen som ger uttryck för under intervjuerna. Denna avsaknad av indikation på legitimitetsskapande är ett tecken på att de jag har intervjuat verkligen ser samverkan som positivt och något som kommer att leda till en förbättring. För dem innebär inte samverkan att det är något de måste göra för att bevisa för omvärlden att de är legitima, eller att det stärker deras rykte.

## **6. Slutsatser**

Vad betyder detta då? Vad får det för konsekvenser? Vilken ny kunskap måste de plocka fram?

- Hur samverkar kommunerna idag? Hur fungerar det?
- Varför samverkar de? Vilka fördelar och nackdelar finns det med samverkan? Är det kommunernas ansvar?
- Samverkan kan ha ett symboliskt värde som ger organisationen legitimitet, är det något som förekommer bland kommunerna?

Utifrån de intervjuer jag har haft kan jag se en bild av det nuvarande läget. Frågan som ställdes var, hur samverkar kommunerna idag? Svaret är tvetydigt, de samverkar i form av nätverksgruppen A2020 men de samverkar inte specifikt kring avfallsminimering. Det finns samverkan inom kommunerna och tillsammans med frivilligorganisationer men inte mellan kommunerna. Det betyder att det finns en möjlighet att utöka samverkan, kanske behöver de förändra organiseringen av samverkan och se över sina mål. De har möjlighet att förändra och det är då viktigt att se vilka möjligheter de faktiskt har, men inte bortse från hämmande faktorer och begränsningar som finns.

Varför samverkar de? Vilka fördelar och nackdelar finns det med samverkan? Många av kommunerna tycker att samarbetet med GR och med varandra är en viktig del i arbetet och det ger ett mervärde att ha dessa träffar, det är något de skulle kunna utveckla. Men det måste vara så att alla kommuner kan få ut något av samarbetet, att det inte bara blir de stora kommunerna som får dra det tyngsta lasset.

Är det kommunernas ansvar? Ja, det är kommunernas ansvar, men det är en så svår fråga att det måste vara fler som arbetar med den. Produktion och konsumtion är två delar som behöver lyftas upp till en högre nivå. Kommunerna klara inte av att arbeta med de frågorna på egen hand, där krävs ett gemensamt ställningstagande.

Det symboliska värdet i att samverka är det ingen av kommunerna som lyfter fram. Varför har jag inte sett denna aspekt i min undersökning? Därför att det är en så svår fråga för kommunerna att de inte har möjlighet att se samverkan som en legitimitetsskapande process utan de vill verkligen samverka för att lösa problemen kring avfallsminimering. De söker inte efter ett godkännande från omgivningen, de söker efter en lösning på ett problem. Däremot kanske jag skulle ha hittat indikatorer på det symboliska värdet om jag hade intervjuat fler politiker och beslutsfattare, eller personer i en annan position på en högre nivå.

En annan förklaring är att de är i början av en förändring, det finns en vilja att förändra, att det är ett viktigt område, men det kan vara svårt att agera om man inte känner att det är en fråga som man ska arbeta med, från politiskt håll. Vilka fler är svårigheterna? Det kan vara svårt för en liten kommun att ta tag i frågan, om man har lite resurser att sätta av till detta område kan det vara svårt att göra något, det kan vara nog så svårt att hålla igång avfallshanteringen som den är, att behöva använda tiden till detta kanske inte kan prioriteras.

Fortsatt forskning

Detta är verkligen en stor och bred fråga med många inbyggda delfrågor. Avfallsminimering är ett område som behöver studeras mer, vilka styrmedel är lämpliga att använda, hur implementeras dessa i den kommunala verksamheten. Hur agerar avfallsbolagen på en omställning? Samverkan behöver också studeras mer ingående, vilka effekter har samverkan?

## 7. Referenser

Avfall Sverige (2010), Swedish Waste Management 2010, Avfall Sverige, Malmö

Brunsson, Nils (1982) *The Irrationality Of Action And Action Of Rationality: Decisions, Ideologies And Organizational Actions* Journal Of Management Studies 19.1: 29-44.

Corvellec Hervé, Torleif Bramryd (2012). *The multiple market-exposure of waste management companies: A case study of two Swedish municipally owned companies*. Waste Management, 32(9): 1722-1729

Corvellec Hervé, Bramryd Torleif och Hultman Johan (2012) *The business model of solid waste management in Sweden – A case study of two municipally-owned companies*. Waste Management & Research, 30(5), 512-518.

Corvellec Hervé, Johan Hultman, (2012), "*From "less landfilling" to "wasting less": Societal narratives, socio-materiality, and organizations"*", Journal of Organizational Change Management, Vol. 25 Iss: 2 pp. 297 - 314

Corvellec, H.; Zapata Campos, M. J. ; Zapata, P. (2013) *Infrastructures, lock-in, and sustainable urban development e the case of waste incineration in the Göteborg Metropolitan Area*, Journal of Cleaner Production, vol 50: 32–39

Danermark, Berth & Kullberg, Christian (1999). *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur



Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Gudbjörg Erlingsdottir, Kajsa Lindberg (2005). *Isomorphism, isopraxism and isonymism. Complementary or Competing Processes?* Lund Institute of Economic, Research Working Paper Series 1–22.

Göteborgsregionens kommunalförbund 2010, A2020 Avfallsplan för Göteborgsregionen

Hultman Johan, Corvellec Hervé, 2012, "*The European Waste Hierarchy: from the sociomateriality of waste to a politics of consumption*" *Environment and Planning A* 44(10) 2413 – 2427

Lindberg, Kajsa (2009). *Samverkan*. 1. uppl. Malmö: Liber

Naturvårdsverket, Strategi för hållbar avfallshantering, Sveriges avfallsplan. ISBN 91-620-1248-7

Naturvårdsverket, Från avfallshanteringen till resurshushållningen, Sveriges avfallsplan 2012–2017. ISBN 978-91-620-6502-7

Olofsson M, Ekvall T, Sundberg J. (2004) *Impacts of Swedish waste prevention and the scrap market equilibrium on greenhouse gas emissions*. I olofsson M. (2004) *Improving model-*

*based systems analysis of waste management*, doktorsavhandling, Institutionen för Energiteknik, Chalmers tekniska högskola, Göteborg

SOU 2012:56 *Mot det hållbara samhället - resurseffektiv avfallshantering*, Statens Offentliga Utredningar, Miljödepartementet

Östman, Monica (2008). *Ageing landfills: development and processes*. Diss. (sammanfattning) Uppsala : Sveriges lantbruksuniversitet, 2008 Tillgänglig på Internet: <http://epsilon.slu.se/200879.pdf>

## **Rapporter**

Naturvårdsverket, rapport, *Marknaden för avfallshantering 2004*.

*RAPPORT U2011:05 Goda exempel på förebyggande av avfall för kommuner, Idébok för en mer hållbar produktion och konsumtion* Maria Lunggren Söderman, IVL, Naturvårdsverket och Avfall Sverige