



Rapport U2014:07

ISSN 1103-4092

**Klusterinitiativ. En förstudie om
kommunal avfallsverksamhet
som motor i regional utveckling**

FÖRORD

Avregleringar, införandet av Teckal-kriterier och förändringar i upphandlings- och konkurrenslagstiftning har skapat begränsningar för kommunala avfallsverksamheter. Trots juridiska begränsningar och avregleringar är förväntningarna fortsatt stora på kommunerna. De förväntas vara motor i arbetet mot ett samhälle där det inte finns något avfall. Kommunerna är också garanten för en långsiktigt hållbar avfallshantering för kommuninvånarna och det förväntas att kommunerna ska driva på teknikutveckling och export av svensk miljöteknik.

Kombinationen av förväntningar och begränsningar samtidigt som avfallsmarknaden genomgår stora förändringar, innebär en stor framtidsutmaning för verksamheterna. Många verksamheter har intagit en reaktiv hållning till de förändrade förutsättningarna. Att undersöka och utveckla förutsättningarna för en möjlig roll som klusterledare skulle innebära en mer proaktiv ingång.

Denna studie syftar till att undersöka möjligheten för kommunala avfallsverksamheter att ändra inriktning som går mot att bli motor för innovation och regional tillväxt i form av ett klusterinitiativ. Detta kräver en delvis ny affärsmodell i samspel med andra regionala aktörer. Det ska hjälpa kommuner att nå såväl forskare som innovatörer, samtidigt som de kan vara kvar inom det regelverk och leva upp till de förväntningar som kommunerna och verksamheterna måste ta hänsyn till.

Studien har genomförts av Håkan Rosqvist (Rosqvist Resurs AB), Anna Thomasson (Ekonomihögskolan, Lunds universitet) och Stefan Persson (Rhetikfabriken) och har finansierats av Avfall Sverige och NSR AB.

Malmö februari 2014

Per-Erik Persson
Tf. ordförande Avfall Sveriges
Utvecklingssatsning

Weine Wiqvist
VD Avfall Sverige

Författarna står själva för innehållet i rapporten. Om inget annat anges, representerar åsikter och slutsatser inte nödvändigtvis Avfall Sveriges ståndpunkter.

SAMMANFATTNING

Kommunal avfallsverksamhet står inför stora framtida utmaningar när visionen om att det inte finns något avfall ska förverkligas. Handlingsutrymmet begränsas samtidigt som förväntningarna är stora på verksamheterna. Kan rollen som motor i regional utveckling i form av initiativtagare till kluster vara en väg att möta utmaningarna?

Under 1970- och 1980-talet fick miljömedvetenheten ett uppsving. För många kommunala avfallsverksamheter innebar det en stor förändring. Man kraftsamlade för att lyfta avfallshanteringen från soptipp till olika former av återvinning. Kraftsamlingen innebar för många kommuner interkommunal samverkan. Samverkan var ofta nödvändig för att klara av att finansiera stora investeringar i ny infrastruktur. Kraftsamlingen innebar ofta också en bolagisering av verksamheten. Mycket stora delar av det avfall som uppstår i Sverige återvinns idag.

Nya tider – nya utmaningar

Återvinning är bra, men återanvändning och förebyggande är bättre. Avfall Sveriges antagande av visionen ”Det finns inget avfall” är ett tydligt tecken på det fokusskifte från återvinning till avfallsminimering som har skett de senaste åren.

En milstolpe i EUs färdplan mot ett resurseffektivt Europa 2050 är att allt avfall redan 2020 hanteras som resurser och att avfallsproduktionen per capita sjunker i absoluta tal. Det är en del av EU:s tioåriga tillväxtstrategi. I Sverige är vi redan där. Vi har åtminstone under en kortare period lyckats med konststycket att frikoppla ekonomisk tillväxt från ökning av avfallsvolymer. Förhoppningen är att vi redan är på väg att skapa en ihållande trend av minskade avfallsvolymer.

Parallellt med fokusskiftet har handlingsutrymmet för kommunal avfallsverksamhet begränsats dels genom en stegvis avreglering av marknaden för återvinning och avfallshantering och dels genom skärpningar i konkurrens- och upphandlingslagstiftningen.

De nya tiderna innebär nya utmaningar för de kommunala avfallsverksamheter som har utvecklat expertis och effektiva affärsmodeller inom omhändertagande av det avfall som i framtiden i allt större utsträckning ska förebyggas och minimeras. Utmaningar som kräver andra former av investeringar och nya inriktningar i affärsmodeller.

Regional utveckling som affärsmodell

Denna förstudie syftar till att undersöka möjligheten för kommunala avfallsverksamheter att ändra inriktning och syn på det sätt på vilka de får avkastning på befintliga och framtida miljöinvesteringar, en inriktning som går mot att bli motor för innovation och regional tillväxt i form av ett klusterinitiativ. Förstudien indikerar att det speciellt för verksamhet med egna resurser (i form av exempelvis mark, anläggningar, tillstånd och kompetens), kan vara lämpligt att inrikta sig på att bygga upp kluster. Det finns en efterfrågan såväl nationellt som internationellt och resurserna kan sannolikt utnyttjas på ett mer effektivt sätt om de tillåts utgöra kärnan i en Triple helix-lösning som kan utvecklas till klustersamverkan och stimulera innovation och regional tillväxt.

Genom att bygga upp kluster kan man gräva där man står och utnyttja de resurser man har på ett nytt sätt. NSR som utgör case i förstudien, har inlett den sådana inriktningsförändring. Bolagets nya ägardirektiv har satt fingern på många av de framtida utmaningar som en stor del av det kommunala avfallskollektivet står inför. Bolaget ska fram till 2020 halvera inflödet av avfall och halvera kostnaderna för avfallshanteringen. Genom att öppna upp anläggningen och låta industriparken utgöra navet i ett kluster har NSR tagit steg mot att göra regional utveckling till sin affärsmodell.

Kommunal avfallsverksamhet som motor i regional utveckling

Vad krävs då för att en kommunal avfallsverksamhet ska kunna bli motor i regional utveckling? Det finns goda förutsättningar i form av nämnda resurser och en möjlighet att erbjuda en plattform med uppbyggd kommunal kompetens och fullskaliga så kallade test beds i industriparker. Befintliga resurser lockar också internationella besök som i många fall utgörs av potentiella kunder för klustrets medlemmar. Men det är inte enkelt att skapa kluster av skilda verksamheter med olika syften, mål och kultur. Det är erkänt svårt att få aktörer från privat och offentlig sektor att samverka. Några av de viktigaste lärdomarna från förstudien är:

- Vikten av att i ett tidigt skede skapa en gemensam målbild med nyckelintressenter. Nyckelintressenter i det här fallet är centrala representanter för offentlig sektor, akademi och privat sektor vilka utgör kärnan i Triple helix-samverkan.
- Skapa incitament där alla känner att de kan uppnå fördelar med samarbetet som de inte kan uppnå på andra sätt.
- Identifiera och stötta eldsjäl, det vill säga den person som driver och drar samverkan framåt, även när det går trögt och motgångarna är stora.
- Börja i liten skala och skapa tydlig styrning

Vägen är lång och tidsfaktorn kan ofta vara avgörande. Det kan ta lång tid innan synergieffekterna uppstår och under tiden är det stor risk att intressenter tröttnar och faller bort. Ledarskap och kommunikation är därför viktigt i kombination med uppbyggandet av tillit mellan aktörerna.

Fördjupande studier

Förstudien visar att det finns goda möjligheter för kommunal avfallsverksamhet att ta klusterinitiativ. Uppbyggda resurser, en vana att röra sig i gränslandet mellan politiskt styrd offentlig sektor samhällsnyttan som mål och privat sektor med vinstintresse, tillsammans med en viss vana att samverka med akademien och arbeta med innovation gör att kommunal avfallsverksamhet kan ha inbyggda fördelar som motor i regional utveckling.

Det krävs dock fördjupade studier för att bättre förstå förutsättningarna och utmaningarna, exempelvis omkring det praktiska arbetet med byggandet av en ny affärsmodell i en organisation. Även hur en klusterorganisation kan byggas upp och styras, samt vilken roll en kommunal avfallsverksamhet kan och bör ha i en sådan organisation.

Kommunala avfallsverksamheter har också mycket olika förutsättningar. I förstudien har fokus främst varit på verksamheter som har relativt omfattande egna resurser. Hur kommunala avfallsverksamheter utan egen infrastruktur och med en annan resursbas ska möta framtida utmaningar kräver fördjupade studier.

INNEHÅLL

Inledning	1
Bakgrund	1
Problembeskrivning	2
Förstudiens syfte & mål	2
Metod	3
Litteraturstudie: Kluster, Science Park och dess förutsättningar	5
Innovation	5
Affärsmodell	6
Kluster	7
Science Parks	7
Triple Helix	8
Samverkan organisationer emellan	8
En organisation och dess intressenter	8
Nätverk och gränsöverskridande arbete	9
Public Private Partnerships (PPP) ena delen av Triple Helix	11
Samverkan offentligt-offentligt: Andra delen av Triple Helix	12
Sammanfattning	12
Förutsättningar för kommunal avfallsverksamhet	14
Omvärld - trender, visioner och strategier	14
Branschen	14
Från deponeringsminskning till avfallsminskning - en ny social berättelse	14
Juridiskt ramverk i ständig förändring	16
Från avfall till service och råvara	17
EU-nivå	17
Färdplan för ett resurseffektivt Europa 2050 och ramdirektivet om avfall	18
Innovationsunion	18
Nationell nivå	19
Avfallsutredningen	19
Upphandlingsutredningen	19
Regional nivå	20
Kommunal nivå	20
Konkurrensfrågor på en växande avfallsmarknad	21
Ansvaret för toppen på avfallstrappan	21
Organisations- och samverkansformer	21

Kommunernas olika roller	21
Myndighetsutövare	22
Beställare	22
Utförare	23
Affärsmodeller för kommunal avfallshantering	23
Intäkter	24
Avfallstaxa	24
Behandlingstjänster	25
Insamlingstjänster	25
Försäljning av energi & återvunnet material	25
Kostnader	25
Insamling av hushållsavfall	25
Behandling av hushållsavfall	25
Miljökontroll	26
Infrastrukturinvesteringar	26
Olika modeller för kommunal avfallsverksamhet	26
Affärsmodell 1 - Egen förbränning/energiproduktion i bolagsform	27
Affärsmodell 2 - Viss egen verksamhet i bolagsform	28
Affärsmodell 3 - Minimal egen verksamhet i förvaltningsform	29
Diskussion	29
Exempel på andra kluster	31
Case NSR AB	34
Bakgrund	34
Nuläge	35
Utmaningar	36
Avfalls- och kostnadsminimering,	36
... men fortsatt höga förväntningar	37
Att möta utmaningarna	37
Regional utveckling	38
Utveckling av beställarrollen i regional aktörssamverkan	38
Kluster som affärsmodell?	39
Resurs, erbjudande, behov/marknad	39
Organisation	40
Diskussion	41
Nyckelintressenter	41
Ekonomi och organisation	41
Sammanfattning	44
Diskussion och slutsatser	45
Nya tider – nya utmaningar	45
Syfte och mål	45
Regional utveckling som affärsmodell	46
Triple helix - klustersamverkan för innovation	47
Utvecklingsområden, utmaningar och risker	47
Lämpliga områden för fördjupade studier	49
Referens	50

INLEDNING

Bakgrund

I slutet på sextioalet växte miljömedvetenheten i samhället. Kommunerna fick ett utökat ansvar för att ta hand om avfall samtidigt som kraven på miljövänligt omhändertagande av avfall skärptes. För att klara av nödvändiga investeringar gick många kommuner samman och bildade gemensamma bolag eller kommunalförbund.¹ Den tidiga omställningen och det kommunala ansvarstagandet har bidragit till att Sverige idag är ledande på energi- och biogasutvinning ur avfall.

I och med de förändrade förutsättningarna till följd av regeländringar på nationell och EU nivå, står kommunala avfallsverksamheter idag inför en rad utmaningar. Detta gäller främst de verksamheter som är organiserade i bolagsform, men även för annan kommunal avfallsverksamhet. Ett sätt att möta dessa utmaningar är att utveckla syftet med det kommunala ägandet och själva den affärsmodell på vilken många av de kommunala avfallsverksamheterna vilar. Framtidens kommunala avfallsverksamhet har inte samma syfte och uppdrag som de hade på sjuttio- och åttiotalet, utan anses idag vara en viktig framtida aktör för den regionala tillväxten i samarbete med regional forskning och innovation.

De kommunala verksamheterna har ofta stora resurser i form av mark, anläggningar, tillstånd, kompetens och forsknings- och utvecklingsarbete. Detta är resurser som efterfrågas såväl nationellt som internationellt. Resurserna kan sannolikt utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Resurserna kan vara det som utgör basen för en ny affärsmodell för kommunala avfallsverksamheter, om de förs in och används som kärnan i en Triple helix-lösning.

Triple helix är i sin tur ett steg i riktningen mot att skapa ett regionalt kluster, som i sin tur kan bidra till att främja regional utveckling. Med regional utveckling avser vi i denna förstudie utvecklingen av näringsliv och verksamheter i en region i syfte att öka attraktiviteten och etableringar för att bidra till en positiv tillväxt.

Främjandet av regional utveckling kan ske i samverkan mellan privata, offentliga och forskningsinriktade aktörer, vilket i sin tur är definitionen av Triple helix och basen i ett kluster. Det handlar om att parallellt med sina huvuduppdrag utveckla de kommunala avfallsanläggningarna till innovationsplattformar för nya företag som vill utveckla teknik och tjänster inom området avfall och miljö och göra det i samspel med etablerade företag på området. På det viset kan ny teknik utvecklas och nya idéer få en möjlighet att bli marknadskraftiga, samtidigt som etablerade företag får samarbeta med forskare och innovatörer. En sådan utveckling skulle sannolikt påverka svensk miljöteknikutveckling och export i positiv riktning, samtidigt som det skulle bli en stark motor för regional tillväxt.

Det finns en stark politisk vilja, såväl lokalt som regionalt och nationellt, att utveckla svensk miljöteknik för att därigenom skapa hållbar tillväxt och stimulera exportindustrin. Miljöteknik- och klusterutveckling är exempelvis centrala delar av regeringens innovationsstrategi².

¹ Andréasson (1998) och Naturvårdsverket (2004)

² Den Nationella Innovationsstrategin (N2012:27)

En del kommuner och kommunala bolag har redan tagit steg i denna riktning. Men för att utvecklingen ska ske inom lagens och det kommunala uppdragets ramar, samtidigt som det ska vara långsiktigt hållbart utifrån såväl ett miljömässigt som ekonomiskt perspektiv krävs det att man utvecklar grunderna för en möjlig hållbar affärsmodell som motsvarar den förändrade rollen. I denna förstudie diskuteras förutsättningar för en sådan utveckling

Problembeskrivning

Avregleringar, införandet av Teckal-kriterier och förändringar i upphandlings- och konkurrenslagstiftning har skapat begränsningar för kommunala avfallsverksamheter. Trots juridiska begränsningar och avregleringar är förväntningarna fortsatt stora på kommunerna. De förväntas vara motor i arbetet mot ett samhälle där det inte finns något avfall. Kommunerna är också garanten för en långsiktigt hållbar avfallshantering för kommuninvånarna och det förväntas att kommunerna ska driva på teknikutveckling och stimulera export av svensk miljöteknik.

Kombinationen av förväntningar och begränsningar samtidigt som avfallsmarknaden genomgår stora förändringar, innebär en framtidsutmaning för verksamheterna. Att undersöka och utveckla förutsättningarna för att ta initiativ för uppbyggande av olika former av kluster med inriktning på regional utveckling skulle innebära en proaktiv ingång till framtidsutmaningen.

Förstudiens syfte & mål

Förstudien syftar till att undersöka möjligheten för kommunala avfallsverksamheter att ändra inriktning och syn på det sätt på vilka de får avkastning på befintliga och framtida miljöinvesteringar, en inriktning som går mot att bli motor för innovation och regional tillväxt i form av ett klusterinitiativ. En ändrad inriktning kräver en delvis ny affärsmodell i samspel med andra regionala aktörer. Det ska hjälpa kommuner att nå såväl forskare som innovatörer, samtidigt som de kan vara kvar inom det regelverk och leva upp till de förväntningar som kommunerna och verksamheterna måste ta hänsyn till.

För att förstå förutsättningarna för hur ett sådant klusterinitiativ ska komma till stånd och i vilken mån det kan vara lämpligt för kommunal avfallsverksamhet att inrikta sig på, krävs det att en kartläggning görs av olika aktörer som kan vara aktuella att ingå i klustret samt deras incitament för samverkan.

Ett första steg blir att få en fördjupad kunskap om struktur och incitament för Triple helix-lösningar, eftersom sådana lösningar utgör kärnan i kluster. Såväl den teoretiska som den praktiska kunskapen behöver stärkas. I ett klusterinitiativ måste man också ta hänsyn till det centrala uppdrag att omhänderta avfall som kommunal avfallsverksamhet har, samt de ramar som omger uppdraget.

För att fördjupa kunskapen har en litteraturstudie, intervjuer och en fallstudie gjorts. Fallstudien har gjorts av det kommunala avfallsbolaget NSR AB som ägs av sex kommuner i nordvästra Skåne. Vad som har studerats är hur bolaget förändrar sin affärsmodell för att utveckla ett regionalt klusterinitiativ inom området avfall och miljö.

Målsättningen i förstudien har varit att:

- kartlägga befintlig kunskap, såväl teoretisk som praktisk, avseende utvecklingen av en ny affärsmodell
- identifiera utvecklingsområden, utmaningar och risker för att utveckla ett kluster mellan offentliga och privata aktörer och applicera dem på avfallsbranschen:
 - Viktiga framgångsfaktorer för samverkan?
 - Hur skapas incitament för aktörer inom branschen att samverka?
- identifiera nyckelintressenter och offentliga stödstrukturer
- ta fram underlag och finansieringsplan för en fördjupad studie där det teoretiska och praktiska kunskapsunderlaget för kommunala avfallsverksamheter som motor för innovation och regional tillväxt, utvecklas och skalas upp 1:1.

Metod

Det finns mycket forskning omkring kluster. Fokus har främst varit på nationell och regional nivå, där klusters framväxt och funktion har studerats. Många kommunala avfallsverksamheter har också utvecklade samarbeten med såväl forskningsvärlden som det privata näringslivet. Men det finns få, om ens några, studier som kopplar ihop kommunala avfallsverksamheters potential som motor för innovation och regional tillväxt genom klusterinitiativ och forskning inom klusterteorier. Detta eftersom det är nytt att se kommunal avfallsverksamhet som motor i uppbyggandet av kluster.

Eftersom det är ett relativt nytt och samtidigt mycket brett område, har vi i denna inledande förstudie valt att ta ett brett grepp. Förstudien ska därför ses som en första kartläggning. Fördelen med ett sådant brett grepp är att det har varit möjligt att ge en övergripande bild som ökar förståelsen för hela området och förbindelsen mellan övergripande begrepp som regional utveckling och konkreta initiativ hos enskilda offentliga aktörer. Nackdelen med ett sådant brett angreppssätt är att det inte har varit möjligt att gå i djupet med något enskilt område. Däremot har det varit möjligt att identifiera en mängd områden som kan vara intressanta för fortsatta, fördjupade studier.

Förstudien inleds med en litteraturstudie av forskning inom relevanta områden såsom innovation, affärsmodell och kluster. Detta för att få en bild av det vetenskapliga kunskapsläget.

Litteraturstudien följs av en övergripande studie av förutsättningarna för kommunal avfallsverksamhet där bland annat det kommunala uppdraget, visioner inom branschen och juridiskt ramverk belyses.

De mer övergripande studierna följs av ett konkret case i form av det kommunala avfallsbolaget NSR:s arbete med att skapa kluster.

Dokumentstudier har varit den dominerande metoden. Det har omfattat allt från forskningslitteratur till styrelseprotokoll, ägardirektiv och hemsidor.

För att komplettera dokumentstudierna har en mängd semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner genomförts. Dessa personer har representerat det studerade caset, branschorganisationerna Avfall Sverige, Återvinningsindustrierna och Svenskt Näringsliv, privata och kommunala företag, akademien och klusterinitiativ. Några av de intervjuade personerna ingår även i referensgruppen som har bestått av personer med spetskompetens inom olika områden som har varit högst relevanta för förstudien.

Intervjuade personer (utöver de som ingår i referensgruppen):

- Magnus Lagnevik, professor vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet samt processledare och ekonomiansvarig för klusterinitiativet Livsmedelsakademin
- Brigitta Laurent, konkurrens- och upphandlingsexpert, Svenskt Näringsliv
- Britt Sahleström, VD, Återvinningsindustrierna
- Per-Anders Hjort, Koncernchef DSVM Group
- Håkan Rylander, VD, Sysav
- Birger Hörström, ägare, WTM AB

Referensgrupp:

- Håkan Knutsson - VD på Sustainable Business Hub
- Fredrik Rakar - Dr.rer.pol. Projektledare på RegLab
- Hervé Corvellec - Professor, Service management, Campus Helsingborg, Lunds Universitet
- Kim Olsson, VD NSR AB
- Per Nilzén, Avfall Sverige

Projektgruppen har utöver författarna bestått av Björn Jacobsson, affärsutvecklare på NSR och Mårten Rignell, affärsstöd i utveckling av NSR:s inkubatorverksamhet.

LITTERATURSTUDIE: KLUSTER, SCIENCE PARK OCH DESS FÖRUTSÄTTNINGAR

Innovation och regional utveckling är ingen ny företeelse och strävan efter att skapa såväl innovation som regional utveckling är välkända politiska mål. Ett sätt att åstadkomma regional utveckling är genom bildandet av kluster inom en bransch och/eller genom att etablera Science Parks i anslutning till universitet eller på områden som övergetts av annan typ av verksamhet, t.ex. försvaret eller ett större företag. Framförallt strävan mot att skapa kluster som center för regional och ekonomisk utveckling är något som varit i fokus för debatt bland såväl politiker som forskare.³

Med regional utveckling avses i den här förstudien en utveckling av näringsliv och industri och därmed även arbetstillfällen i en region. Utveckling av industri och näringsliv kan ske genom innovation i en bransch som ger upphov till nya produkter/tjänster och ger möjlighet för nya företag att etablera sig eller befintliga att bli mer konkurrenskraftiga. Detta skapar i sin tur såväl fler arbetstillfällen som möjlighet för andra företag och kringliggande branscher att växa. Starten för en sådan regional utveckling kan vara att genom samverkan aktörer emellan från olika sektorer skapa Triple helix-lösningar som i sin tur utgör grunden för klusterbildande. Det finns således en mycket tydlig koppling mellan regional utveckling, kluster och Triple helix.

I detta avsnitt kommer vi gå mer på djupet och redogöra för den kunskap som redan finns inom detta område. Vad är egentligen innovation och vad menas med kluster och Science Parks? Hur arbetar man egentligen aktivt med att skapa regional utveckling genom bildandet av kluster? Vilka är erfarenheterna och vad är det för faktorer som bör vara uppfyllda? Nedan kommer dessa frågeställningar att diskuteras närmre.

Innan en sådan diskussion tar vid kommer en genomgång av begreppen innovation, kluster, Triple Helix och Science Park att göras. Detta dels då dessa begrepp tenderar att flyta in i varandra och användas överlappande, dels då de är centrala för den här förstudien.

Innovation

Om vi börjar med att diskutera begreppet innovation så handlar innovation om att skapa något nytt alternativt förbättra en befintlig lösning.⁴ Innovation behöver emellertid inte handla om att ta fram en ny teknik eller en helt ny produkt, utan innovation kan även handla om att ändra arbetssätt, det vill säga innovation i processer eller att ta fram en ny affärsmodell för en bransch.⁵

Utöver själva framtagandet av en ny idé är det centralt för innovation att de idéer som tas fram, sprids och anammas av olika aktörer i samhället. Innovation handlar således även om att få omgivningen att anamma de nya idéer som tas fram och skapas.⁶ Det är först när en innovation sprids, som den går från att vara en idé till något som förbättrar en produkt eller tjänst eller löser ett problem på ett nytt sätt. Det är även först när en innovation sprids som den blir ekonomiskt hållbar och innovatören får avkastning på den tid och de pengar som denne investerat i att ta fram innovationen.

³ Nilsson (2008)

⁴ Drucker (1985)

⁵ Aschhoff & Sofka (2009), Uyerra & Flanagan (2010), Walker et al. (2011)

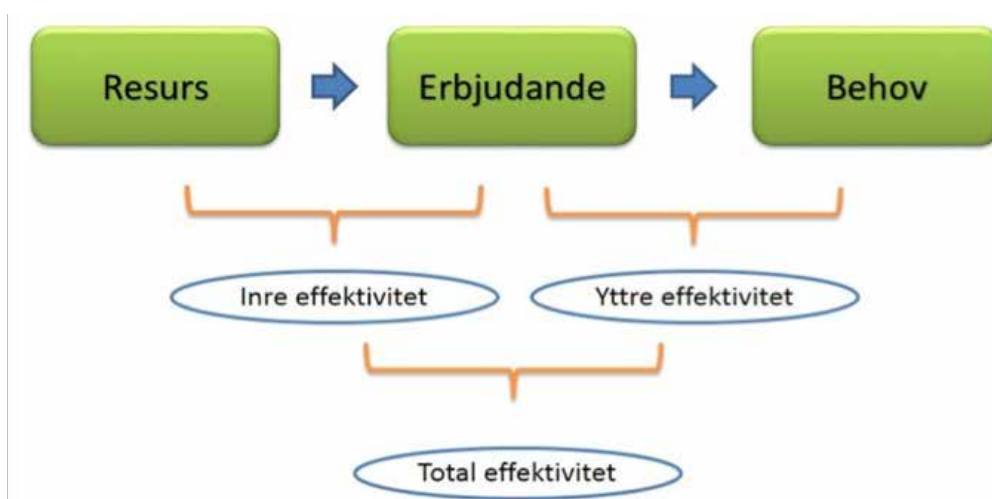
⁶ Johnson (2010)

Innovation handlar således såväl om forskning och utveckling, som kommersialisering av nya produkter/tjänster/processer/affärsmodeller. Kedjan från innovation till kommersialisering av en innovation och hur den kan stimuleras är en central del i syftet med kluster och Triple helix-samverkan.

Affärsmodell

Som nämndes ovan kan innovationer även ske i affärsmodellen. Med affärsmodell avses den strategi en organisation valt för att bedriva affärer och skapa vinster. Ytterst handlar det om att matcha en organisations resurser gentemot marknadens behov på ett bättre sätt än vad konkurrenterna gör. Affärsmodellen handlar således om hur en organisation använder sina resurser för att lösa ett av marknaden upplevt problem eller behov och hur väl man gör detta i förhållande till andra organisationer. Detta innebär att hur en vara eller tjänst produceras eller distribueras också kan ha stor betydelse.

En affärsmodell kan sägas utgöra två av varandra beroende delar. Å ena sidan har vi organisationens resurser i förhållande till den produkt/tjänst som organisationen producerar. Centralt här är att optimera resursanvändningen på ett sådant sätt att kostnaderna för produktionen hålls nere utan att kvaliteten på produkten/tjänsten blir lidande. Detta arbete brukar benämnas för inre effektivitet. När det gäller inre effektivitet är det något som kan förbättras om innovationer sker i produktionsprocessen eller inom en organisations logistik.



Figur 1: Grundstruktur för affärsmodell

Den andra delen av affärsmodellen utgörs av relationen mellan en organisation och marknaden. I den här relationen är det centrala att på bästa möjliga sätt med befintliga resurser matcha marknadens behov och efterfrågan. Centralt är att skapa ett värde för kunderna som överstiger kostnaderna för produktionen för att organisationen (i de fall den är vinstdrivande) ska kunna ta ut ett överskott. Hur väl en organisation lyckas åstadkomma värde för kunderna givet resurstillgångarna och kostnaderna för produktionen brukar benämnas för yttre effektivitet. Vilket värde kunderna upplever påverkas även av den service de upplever i kontakten med en organisation. Hur en vara eller tjänst levereras kan således påverka det upplevda värdet. Innovationer i distribution kan således bidra till att öka den yttre effektiviteten.

Ytterst handlar det därför om att arbeta med att minska kostnaderna samtidigt som arbete görs som syftar till att öka kundnyttan. Genom detta arbete skapas utrymme för att öka vinstmarginalen. Den sammanlagda bilden av hur en organisation arbetar med de båda delarna av affärsmodellen brukar benämnas för total effektivitet. Denna påverkas som nämnts ovan av såväl innovationer i produktionsprocesser som i leveranssystem och andra innovationer i affärsmodellen.

Kluster

En central forskare inom klusterteori är Michael Porter. Enligt Porter⁷ kan ett kluster definieras som: en geografisk koncentration av företag inom samma bransch eller verksamhetsområde som har kopplingar till varandra. Utöver det ingår det i definitionen av ett kluster enligt Porter⁸ att även leverantörer och producenter av tjänster som hör till branschen/verksamhetsområdet samt relaterade institutioner (universitet, branschorganisationer etc.) är lokaliserade inom samma geografiska områden samt att dessa aktörer konkurrerar såväl som samarbetar med varandra.

Definitionen av ett kluster omfattar således såväl företag som andra institutioner i samhället och vad som poängteras är betydelsen av att dessa samverkar med varandra. Vi kommer att återkomma till detta i diskussionen om Science Parks och Triple Helix.

I fokus för Porter och andra forskare inom kluster-teori har antingen den nationella eller den regionala nivån varit, det vill säga klustrets roll för ett land eller en region samt hur klustret påverkas av omgivande faktorer som politik och ekonomisk utveckling.⁹ I fokus för den här förstudien är emellertid etableringen av kluster och hur enskilda aktörer inom en bransch kan bidra till utvecklingen av ett kluster inom en region genom att själv vara initiativtagare och motor.

Science Parks

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet Science Park eller företagspark som det heter på svenska.¹⁰ Däremot finns det en del kriterier som tycks återkomma i de flesta definitioner och dessa är:¹¹ tydlig koppling mellan universitet eller forskningscentra och företag, organiserade aktiviteter för hur innovationer och teknologisk kunskap ska överföras från forskning till företag och kommersialiseras samt ett samarbete mellan universitet, offentlig sektor och privat sektor. Den grundläggande idén bakom bildandet av företagsparker är att när aktörer från de tre områdena forskning, offentlig sektor och privat sektor samverkar så främjar det förutsättningarna för innovation och teknologisk utveckling i en region.¹² Detta eftersom att kostnaderna för att dessa ska hitta varandra och börja samverka minskas då kontaktytor skapas på ett formellt och organiserat sätt.¹³

Utöver det tycks det i litteraturen vara i stort sett allmänt vedertaget att etableringen av Science Parks stimulerar till nationell och regional utveckling samt forskning och utveckling.¹⁴ Den främsta fördelen med företagsparker är att de skapar de strukturella förutsättningar för kontakt företag emellan och därmed stimulerar till utveckling av nya företag samt till innovationer.¹⁵ Vidare är det den här typen av samarbeten som sedan på sikt kan ge upphov till att kluster skapas.

7 Porter (2000 p. 15)

8 Porter (2000)

9 Nilsson (2008)

10 Link & Scott (2003), Hommen et al, (2006)

11 Link & Scott (2003), Westhead & Batstone (1998), Hommen et al, (2006)

12 Ibid.

13 Ibid.

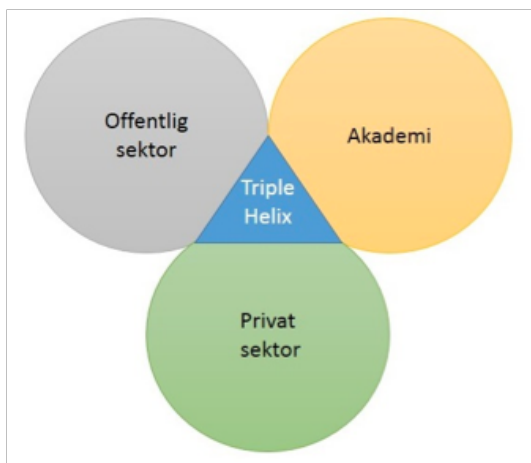
14 Westhead & Batstone (1998), Hommen et al. (2006)

15 Ibid

I Storbritannien har forskare kunnat identifiera tre olika strategier för bildandet av Science Parks.¹⁶ Den första strategin är att ett universitet tar initiativet till bildandet och även finansierar etableringen av företagsparken.¹⁷ Den andra strategin består av att ett joint venture formas av intresserade aktörer. Det innebär att en egen juridiska person ansvarar för utvecklingen av företagsparken.¹⁸ Den tredje strategin slutligen, består i att intresserade aktörer arbetar tillsammans i ett icke formaliserat nätverk och därmed uppstår en mer flexibel organisation än vad ett joint venture är.¹⁹ Den sista strategin är den vanligaste.²⁰ Hur samarbete sker aktörer emellan i nätverk samt förutsättningarna för detta kommer att diskuteras närmre under nästa rubrik.

Triple Helix

Triple Helix är beteckningen på samverkan i någon form mellan universitet (alternativt forskningsinstitut), offentlig sektor och privat sektor.²¹ Den här typen av samarbete utgör, som framställningen ovan visar på, ofta grunden för bildandet av företagsparker och kluster. Triple Helix kan således utgöra grunden i regional utveckling.²² Den här typen av samarbete anses också utgöra en viktig förutsättning för att de innovationer som forskning leder fram till ska kunna kommersialiseras.²³ Detta då forskare antingen inte är intresserade av eller kunniga i hur innovationer omvandlas till kommersialiserbara produkter och/ eller tjänster.



Figur 2 Triple Helix

För att ett Triple Helix ska bildas krävs det att kontakt etableras mellan aktörer inom de tre sektorerna samt att detta samarbete formaliseras på något sätt, till exempel genom att skapa en gemensam överbyggnad.²⁴ En sådan gemensam överbyggnad kan till exempel bestå i att en specifik organisation skapas i syfte att styra samarbetet mellan de tre delarna i helixen, en så kallad hybrid organisation.²⁵ Till en början är det vanligt att samarbetet partnerna emellan sker inom ramen för deras traditionella roller. Efterhand som samarbetet

utvecklas är emellertid tanken att rollerna ska suddas ut och de mer och mer ska flyta samman och ta över varandras roller.²⁶ Det är det senare som antas stimulera innovation.

Samverkan organisationer emellan

En organisation och dess intressenter

En organisation är en del av ett större nätverk och beroende av andra aktörer som ingår i samma nätverk. Beroendet består av tillgången till resurser av olika slag. Det handlar om allt från råvaror och produktion till kompetens och stödtjänster. På samma sätt som en organisation är beroende av andra aktörer är olika aktörer beroende av organisationen i fråga.²⁷ Relationen är således ofta ömsesidig.

16 Westhead & Batstone (1998).

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Etzkowitz & Klofsten (2005)

22 Ibid.

23 Etzkowitz (2003)

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Post et al. (2002)

Detta innebär att en organisation har relationer till en rad andra organisationer och aktörer i sin omgivning. Organisationer och aktörer som en organisation har utbyte med eller på något sätt är beroende av brukar benämnas för intressenter. Intressenter är till exempel en organisations kunder, dess leverantörer, anställda, ägare, bransch- och intresseorganisationer, banker, kommuner och myndigheter.²⁸

Relationer till intressenter är av stor betydelse för en organisation då dessa avgör vilka resurser en organisation får tillgång till samt hur en organisation uppfattas av sin omvärld.²⁹ En organisation som har en god relation till sina intressenter åtnjuter hög legitimitet. Att ha legitimitet är av stor betydelse då det underlättar relationer till omvärlden.

Legitimiteten bidrar till att ge en organisation ett gott rykte. Detta är inte minst centralt för offentligt styrda organisationer. Offentliga organisationer har också ofta höga krav på sig när det gäller att leva upp till de olika förväntningar som en omgivning har avseende etiskt och moraliskt beteende.

På senare år har det blivit allt mer viktigt för såväl privata företag som offentliga organisationer att säkerställa att de lever upp till de sociala och miljömässiga krav som samhället ställer på dem. I takt med att detta krav har ökat har också allt fler organisationer inlett arbete med så kallat Corporate Social Responsibility (CSR) strategier i syfte att bättra på sin legitimitet.

Varför är då legitimitet så viktigt? Jo, som konstaterades ovan är det grunden för att en organisation ska få tillgång till för organisationen nödvändiga resurser. Om en organisation tappar legitimitet och börjar ifrågasättas av sina intressenter tappar de även ofta resurser. Det kan vara i form av kunder, ägartillskott eller anställda som inte vill arbeta för en organisation med dåligt rykte. Likaså kan det omvända, det vill säga hög legitimitet, bidra till att öka en organisations tillgång till resurser. Ytterst handlar därför relationerna till intressenterna om att säkerställa en organisations överlevnad och potentiella framgång.³⁰

Det går inte alltid att göra alla intressenter nöjda, dels för att intressenter har olika intressen och att dessa intressen ibland kolliderar, dels för att en organisation har begränsad tillgång till resurser. En organisation måste därför prioritera mellan olika intressenter och avgöra vems behov som främst behöver tillgodoses och när. Eftersom inte alla intressenter kan få sina intressen tillgodosedda på det sätt de förväntar sig blir det även viktigt att ha en bra dialog och förklara varför.³¹

Nätverk och gränsöverskridande arbete

Att arbeta gränsöverskridande, det vill säga i nätverk eller i mer eller mindre permanenta organisatoriska lösningar med andra organisationer, för att lösa gemensamma problem eller bättre tillgodose kunders eller invånares behov är något som har blivit allt vanligare inom såväl offentlig som privat sektor.³² Inte minst har relationerna mellan sektorerna ökat och vi har under de senaste decennierna kunnat se en ökning av olika typer av samarbeten mellan organisationer i privat och offentlig sektor.³³

²⁸ Freeman (1984)

²⁹ Phillips et al, (2003)

³⁰ Ibid.

³¹ Freeman et al. (2004), Donaldson & Preston (1995)

³² Marchington et al. (2010), Vangen & Huxham(2003), Marchington & Vincent (2004), Grimshaw et al. (2002)

³³ Marchington et al. (2010), Grimshaw et al. (2002)

Samröre mellan olika organisationer och samarbete i nätverk har således ökat. Däremot är det långt ifrån alla samverkansförsök som lyckas. Hur arbete ska bedrivas i nätverk är långt ifrån självklart. Det är en rad frågor som parterna som samverkar behöver finna gemensamma lösningar på. Det handlar bland annat om fördelning av risk, fördelning av kostnader och ansvar samt i vilken form samarbetet ska ske. Utöver det handlar det om att ha förtroende för varandra och att skapa en god dialog samt en ömsesidig förståelse för varandras behov och att skapa en gemensam målbild. Detta är långt ifrån enkelt och tenderar att kompliceras ytterligare när parterna kommer från olika sektorer.

I detta avsnitt kommer en redogörelse att göras av vad forskning på området har lyft fram som kritiska aspekter samt viktiga faktorer för att få till stånd ett bra samarbete.

En viktig faktor för att samverka mellan olika organisationer ska ge parterna några fördelar är att samarbete leder till något som respektive part inte hade kunnat åstadkomma på egen hand.³⁴ Även om samarbete på sikt kan ge upphov till fördelar finns det en risk för att det tar tid innan dessa fördelar uppstår eller blir tydliga för de involverade organisationerna.³⁵ Detta kan ge upphov till frustration och att parterna lämnar samarbetet för tidigt alternativt att det rinner ut i sanden. Att tidigt utarbeta gemensamma mål och skapa en tydlig målbild för de involverade parterna är därför en viktig del i att åstadkomma ett lyckat samarbete över organisationsgränser.³⁶ Detta är något som erfarenhet från samverkansförsök visat sig att ibland ha varit lättare sagt än gjort.³⁷

Varje part som deltar har sin egen agenda som gör att det kan vara svårt att enas om en gemensam målbild. Här är förtroende och maktrelationen mellan de parter som samverkar faktorer som bör beaktas³⁸ då de påverkar hur väl man kan komma överens om gemensamma mål och hur villig man är att kompromissa. Det kan därför finnas en anledning att inleda samarbete i mindre skala och sedan fördjupa och utöka detta efterhand som parterna får förtroende för varandra³⁹. Även om man hittar gemensamma intressen och mål kan det vara svårt att artikulera dem på ett sätt som gör att de parter som deltar faktiskt har samma bild avseende vart samarbetet ska leda.

Inte sällan kan skillnaden mellan ett lyckat och misslyckat samarbete avgöras över hur väl för samarbetet centrala personer kommer överens, det vill säga relationer mellan enskilda individer kan ha en avgörande betydelse.⁴⁰

Utöver att målen måste tydliggöras bör även formerna för samverkan och själva konstellationen, det vill säga hur samverkan ska organiseras och styras, tydliggöras. Samverkan över organisationsgränser mellan olika intressenter med olika bakgrund, mål och syfte tenderar att bli komplex och mångtydig.⁴¹ Därför krävs det att det är tydligt definierat vem som ingår i samarbetet, syftet med samarbetet och hur styrning och ansvarsfördelning ser ut.⁴² Det kan t.ex. vara så att olika faser av samverkan kräver olika styr- och organisationsformer⁴³. Det kan t.ex. vara på det viset att den organisation- och styrform som krävs i den inledande fasen av samarbetet inte är tillräcklig när samarbetet fördjupas parterna emellan och går in i en mer mogen fas.⁴⁴ Med andra ord det kan finnas anledning att över tid se över och ändra organisationsstrukturen och styrformerna.

34 Huxham (2010)

35 Ibid.

36 Huxham (2010), Ruuska & Teigland (2009)

37 Se t.ex. Anell & Mattisson (2009) och Huxham (2010).

38 Huxham (2010), Vangen & Huxham (2003)

39 Vangen & Huxham (2010)

40 Thomasson (2013)

41 Huxham (2010), Thomasson (2009), Vangen & Huxham (2003)

42 Huxham (2010), Thomasson (2009)

43 Lowndes och Skelcher (1998)

44 Ibid.

I relation till styrningen är det även viktigt att fundera över hur ledarskapet för organisationen ska se ut⁴⁵ samt vara medveten om att komplexiteten och mångtydigheten i samverkanslösningar ställer stora krav på ledarskapet.⁴⁶ Ledarskapsfunktionen är även central då det är ledningen som ansvarar för intressentrelationerna och att relationen till de samverkande parterna fungerar. I detta ingår att skapa förtroende och legitimitet för den gemensamma organisationen och uppdraget hos såväl parterna⁴⁷ som övriga intressenter.⁴⁸

I litteraturen kring nätverk talas det ofta om agenter som agerar gränsöverskridande, så kallade "boundary spanning agents".⁴⁹ Detta är personer på olika nivåer i de samverkande organisationerna som genom sina arbetsuppgifter eller genom intresse säkerställer att kommunikationen med de övriga organisationerna i nätverket eller samverkan upprätthålls och att förtroende byggs. De fyller även en viktig funktion när det gäller att lösa problem som uppkommer i det dagliga arbetet.⁵⁰

En nyckelperson i detta sammanhang är Vd eller motsvarande. Vd och ledning är även den person som lyfts fram som central för att skapa förtroende parterna emellan⁵¹. Vd lyfts även fram som en nyckelperson inom intressentperspektivet för att skapa legitimitet gentemot intressenter.⁵² Hur ledningsfunktionen ska se ut i den gemensamma funktionen är således av betydelse av flera anledningar.

Public Private Partnerships (PPP) ena delen av Triple Helix

Samverkan kan ske och sker regelbundet mellan aktörer i offentlig och privat sektor. Ofta handlar det om enskilda tillfällen och utbyten av varor och tjänster. Ibland handlar det emellertid om att med gemensamma resurser lösa ett problem eller tillfredsställa ett behov. I sådana fall är det lämpligt att de aktörer som ska samverka bildar en gemensam organisation. När en sådan gemensam organisation bildas av en privat och en offentlig aktör brukar de benämnas för Public Private Partnerships (PPP) på engelska eller Offentliga privata samverkanslösningar (OPS) om det svenska begreppet används. Även Offentlig-privat partnerskap (OPP) används som begrepp. I det följande använder vi den vedertagna engelska förkortningen.

Vad som har diskuterats i flera studier är vilken nytta PPP egentligen har och vilka vinster de ger.⁵³ Framförallt har kritik riktats mot PPP lösningar avseende den minskade transparens som privat utförande av offentliga tjänster ger samt att fokus tenderar att bli på finansiella mått och mål snarare än offentliga värden då dessa är i fokus för den privata aktören och dessutom är lättare att mäta och följa upp.⁵⁴ Det finns en risk för att det uppstår en konflikt mellan privata och offentliga mål (det vill säga vinstintresse och samhällsnytta) i PPP och att en så kallade "mission drift", d.v.s. en förskjutning av fokus från samhällsnytta till vinstintresse uppstår.⁵⁵ En sådan konflikt kan leda till att samarbetet misslyckas.⁵⁶

45 Huxham (2010), Ruuska & Teigland (2009), Vangen & Huxham (2003)

46 Thomasson (2009)

47 Vangen & Huxham (2003)

48 Thomasson (2009)

49 Marchington & Vincent (2004)

50 Ibid.

51 Vangen och Huxham (2010)

52 Freeman (1984)

53 Marchington (2010)

54 Marchington et al. (2010), Grimshaw et al. (2002)

55 Sands (2006), Shaoul et al. (2012)

56 Marchington et al. (2010)

Vilket resultat en samverkan mellan offentliga och privata organisationer faktiskt ger, torde emellertid vara beroende av syftet med samverkan och hur denna organiseras. Det finns därför anledning att titta på tidigare studier för att lära sig mer. Det bör tas med i beaktande att majoriteten av studierna avseende PPP har fokuserat på infrastrukturlösningar och på mer generella och övergripande syften för samverkan som t.ex. regional utveckling och tillväxt.⁵⁷

En viktig erfarenhet som tidigare studier visar är att det inte bara är målet och syftet med samverkan som tenderar att skifta mellan offentliga och privata aktörer, utan även sättet man arbetar på och kommunicerar med varandra på.⁵⁸ Hur parterna kommunicerar med varandra kan således vara avgörande för förståelsen för varandras syften och behov samt för att skapa det förtroende som enligt bland andra Huxham⁵⁹ anses krävas för ett lyckat samarbete. Det krävs också, vilket även påpekats av bland andra Huxham⁶⁰ när det gäller samarbete mer generellt, att formerna för samarbetet och styrningen av den gemensamma organisationen är tydlig och utarbetad av parterna.⁶¹

Samverkan offentligt-offentligt: Andra delen av Triple Helix

Om vi slutligen tittar på samverkan mellan två eller flera offentliga organisationer återkommer en hel del av det vi tidigare sett i nätverksslitteraturen och litteraturen kring PPP. Precis som i PPP lösningar kräver samverkan mellan offentliga organisationer att det finns en gemensam målbild och en strategi som parterna delar.⁶² Alla parter måste känna att de vinner något på samverkan. Däremot finns inte problematiken kring så kallad ”mission drift” på samma sätt som i PPP-lösningar.

För samverkan offentliga aktörer emellan krävs det också att det finns en gemensam struktur och att man kommer överens om styrmodell för samverkan. Likaså finns det studier som pekar på att det kan vara bra att börja samverka i liten skala för att sedan när förtroende är etablerat skala upp samverkan till att omfatta fler verksamheter eller större del av en verksamhet.⁶³ Likaså är ledarskapet och den formella såväl som den informella kontakten (dvs. relationen mellan enskilda individer) mellan centrala aktörer i de samverkande organisationerna av betydelse för hur väl samverkan faller ut och om den överhuvudtaget kommer till stånd.⁶⁴

Sammanfattning

Att aktivt arbeta med att bygga upp en Triple Helix-lösning som ett nav i ett kluster och därmed skapa förutsättningar för regional utveckling, kräver kunskap om samverkan mellan offentliga aktörer och mellan offentliga och privata aktörer. Som redovisningen ovan av resultat från tidigare studier visar, är det en rad faktorer som bör tas i beaktande inför och under ett sådant arbete. Det handlar om allt från rena organisations- och styrfrågor till hur externa och interna intressenter och relationen till dem ska hanteras.

57 Ruuska & Teigland (2009)

58 Ibid.

59 Huxham (2010)

60 Ibid.

61 Ruuska & Teigland (2009)

62 Anell & Mattisson (2009), Thomasson (2013)

63 Thomasson (2013)

64 Ibid.

Först och främst krävs det att organisationen i fråga har de resurser som krävs för att kunna fungera som ett nav i ett klusterinitiativ. Det kan handla om infrastruktur, anläggningar, know-how eller någon annan för branschen central resurs. Utöver det är kulturen i organisationen av betydelse, hur van är personalen vid samarbeten och hur intresserad är man av att driva projekt och utveckla organisationen. Ytterligare faktorer som är av betydelse är erfarenheterna och kunskapen inom organisationen avseende politiskt styrda organisationer och samarbete mellan privat och offentliga aktörer. Likaså torde det vara viktigt att det inom organisationen finns erfarenheter av akademien och hur det fungerar att samarbeta med forskningsstyrda verksamheter.

Vad som nämns i stycket ovan är förutsättningarna för att inleda arbetet, för att arbetet ska bli framgångsrikt krävs det ytterligare några faktorer. Litteraturen visar på betydelsen av en eldsjäl som driver projektet. Vad som också visat sig vara av stor betydelse för om ett initiativ till samverkan ska lyckas är att hitta en gemensam vision och skapa win-win situationer för de organisationer som deltar. Ingen får känna sig som förlorare om samverkan ska lyckas. Det krävs även en hållbar organisatorisk lösning som är begriplig och som alla de inblandade aktörerna kan rymmas inom och som har en tydlig styrning.

Baserat på tidigare studier är det således möjligt att identifiera ett antal faktorer som ökar möjligheterna till att lyckas med ett klusterinitiativ och det är dessa faktorer som sammanfattas ovan. Inför arbetet med ett klusterinitiativ är de ovan nämnda faktorerna samt tidigare erfarenheter värdefulla att ta del då man därigenom kan undvika många fallgropar.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KOMMUNAL AVFALLSVERKSAMHET

Förutsättningarna för kommunal avfallsverksamhet har på flera områden förändrats på kort tid. Förändringarna innebär nya krav och förväntningar på verksamheterna. I många fall innebär förändringarna att verksamhetsinriktningen behöver justeras.

I följande avsnitt belyser vi förändringarna genom en omvärldsanalys där fokus ligger på trender, visioner och strategier på olika nivåer i samhället som påverkar kommunala aktörer inom avfallsområdet. Vi ser dels på branschnivå och dels på de olika politiska nivåerna; EU, nationellt, regionalt och kommunalt.

Vilka visioner arbetar man utifrån? Vilka trender kan man utläsa av förändringar i det juridiska ramverket? Vilka förväntningar kan man ha på förändringar i avfallsvolymer? Detta är några av de frågor avsnittet kretsar omkring, som har avgörande inflytande på kommunala aktörer inom avfallsområdet. Vi ser även på vilka trender man kan se inom organisations- och samverkansformer inom branschen.

Syftet är att identifiera några av de utvecklingsområden, utmaningar och risker som kommunala avfallsverksamheter står inför. Förutsättningar som är nödvändiga att ha som bakgrundsförståelse i överväganden om en ny inriktning och syn på de sätt på vilka man kan få avkastning på befintliga och framtida miljöinvesteringar genom inriktning mot regional utveckling.

Omvärld - trender, visioner och strategier

Omvärlden förändras snabbt och det finns en mängd olika rörelser inom branschen, politiken och samhället i stort som bör beaktas för att förstå drivkrafter samt identifiera framgångsfaktorerna bakom innovation, kluster och regional utveckling.

För en kommunal aktör inom avfallsområdet som vill förändra inriktningen mot regional utveckling, blir utmaningen mångfacetterad. Det gäller att tolka och förstå branschens aktörer och trender, samtidigt som man ska finna en hållbar affärsmodell.

Branschen

Från deponeringsminskning till avfallsminskning - en ny social berättelse

Under en längre period har avfallsvolymer ökat i Sverige. Merparten av de nuvarande kommunala avfallsverksamheterna har skapats i denna period. Inriktning och affärsmodeller har därför anpassats till de ökade volymer. Ökad och mer effektiv återvinning har stått i centrum för miljöarbetet för att begränsa den negativa miljöpåverkan som ökade avfallsmängder innebär. Målet har varit att på ett ekonomiskt hållbart sätt ta klivet från deponi till energi- och materialåtervinning på den så kallade avfallstrappan eller avfallshierarkin i det europeiska avfallsdirektivet (2008/98/EG), som anger prioriteringsordning för avfallshanteringen. Arbetet har ur flera perspektiv varit framgångsrikt och mycket stora delar av det avfall som uppstår, återvinns idag samtidigt som många avfallsverksamheter har en stabil ekonomi.



Figur 3: Avfallstrappan (Källa: Avfall Sverige)

I och med ökade miljökrav och det framgångsrika arbetet med att gå från deponering till återvinning, har fokus allt mer riktats mot de övre stegen på avfallstrappan som innebär att man ska undvika att avfall uppstår, genom ökad återanvändning och genom produkt- och beteendeförändring. Det innebär också nya krav och förväntningar på branschen i stort och kommunal avfallsverksamhet i synnerhet. Behandlingsmetoder som är ekonomiskt rationella i en tid då avfallsvolymer ökar och man ska gå från deponering till återvinning fungerar inte lika bra när fokus ligger på återanvändning och avfallsminimering.⁶⁵ Nya ekonomiskt hållbara metoder måste utvecklas för de sista stegen på trappan.

Många verksamheter upplever ökade krav från ägarna att de ska arbeta än mer aktivt med avfallsminimering. Avfall Sveriges vision "Det finns inget avfall" är ett tydligt tecken på fokusskiftet till de översta stegen på avfallstrappan som har skett de senaste åren. Fokusskiftet innebär att synen på avfall och på vad miljövänlig hantering är, förändras i samhället. I den nya sociala berättelsen definieras inte längre framgång framför allt utifrån de två översta stegen på avfallstrappan. Förebyggande av avfall är framför allt en fråga om konsumtion och beteendemönster, och inte en fråga om avfallshantering.⁶⁶

Mycket talar för att arbetet med att minska avfallens uppkomst redan har börjat bära frukt. Mängden insamlat hushållsavfall har inte ökat sedan 2007, med undantag för mycket marginell ökning mellan 2010 och 2012. Även med den marginella ökningen de senaste två åren, ligger avfallsvolymer från hushållen under 2006 års nivå. Ser man på avfallsproduktion per person blir utvecklingen än mer tydlig. Hushållsavfall har under samma period minskat från omkring 500 kg per person och år till 460 kg per person och år.⁶⁷

Såväl BNP som hushållens disponibla inkomster har under samma period ökat⁶⁸, vilket tyder på att det starka sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökad avfallsproduktion är på god väg att brytas. Under perioden 2000 till 2005 har man i OECD-länderna kunnat identifiera en relativ frikoppling, dvs. att avfallsmängden ökar långsammare än BNP.⁶⁹ En total frikoppling, en så kallad decoupling mellan ekonomisk tillväxt och avfallsproduktion har inte inträffat tidigare. Det är en för kort tidsperiod för att kunna säkerställa att det är tal om ett faktiskt trendbrott, men med de senaste årens utveckling har Sverige åtminstone tillfälligt lyckats med att frikoppla ekonomisk tillväxt från ökad avfallsproduktion.

Med tanke på att det har skett en tydlig fokusförflyttning upp i avfallshierarkin mot återanvändning och avfallsminimering, finns det anledning att förvänta en fortsatt stabilisering och på sikt även en fortsatt minskning av mängden producerat avfall, vilket även påverkar många kommunala avfallsverksamheters affärsmodell och verksamhetsinriktning. Både hur befintliga anläggningarna och kompetenser ska utnyttjas framöver och hur framtida miljöinvesteringar ska finansieras blir centrala frågor att finna svar på när en ny social berättelse tar över.

65 Corvellec & Hultman (2012)

66 Avfall Sverige (2013)

67 Avfallsstatistik hämtad från Avfall Sveriges årligen utkommande publikation "Svensk avfallshantering"

68 Källa: SCB samt Ekonomifakta

69 Östblom, G., Ljunggren Söderman, M. & Sjöström, M. (2010)

Juridiskt ramverk i ständig förändring

De juridiska förutsättningarna för kommunala avfallsverksamheter har i flera omgångar förändrats. Några av de största förändringarna de senaste åren är att kommunerna inte längre har ett lagstadgat ansvar för verksamhetsavfall och farligt avfall. Inget tyder på att förändringstakten kommer att bromsas upp i framtiden. Förändringarna innebär en utmaning som kräver en lyhördhet och flexibilitet som inte är enkel att hantera när miljöinvesteringar ofta är mycket långsiktiga och beroende av stabila rammar.

Avfallshanteringen styrs till stor del av EUs ramlagstiftning, nationell miljölagstiftning och nationella miljömål. Grundläggande för avfallshanteringen är att största möjliga miljö- och samhällsnytta ska eftersträvas i alla steg. Avfallstrappan ska vara vägledande.

Utökad deponiförbud och införandet och avskaffandet av skatt på förbränning är exempelvis några av de många juridiska förändringar på miljöområdet som har gjorts de senaste åren som har påverkat förutsättningarna för kommunal avfallshandling.

Utöver miljölagstiftningen är även kommunallagen central. Lagen sätter ramen för den kommunala kompetensen, enkelt uttryckt vad kommuner har befogenhet att göra. Lagen ger exempelvis kommuner rätt att ta ut avgift för avfallshandling. Avgiften ska tas ut enligt självkostnadsprincipen, dvs. att man inte får ta ut en större avgift än vad ansvarsuppfyllandet kräver. Kommunallagen begränsar också kommunens möjlighet att vara verksam utanför kommunen. Det finns undantag, men principiellt får kommuner inte vara verksamma utanför kommungränsen. Regeln benämns ofta som lokaliseringsprincipen.

Kommunallagen ger även kommuner stor frihet att organisera verksamheten som man vill. Kommuner kan fritt välja om avfallshandling ska skötas i egen förvaltnings, kommunalförbund eller genom inköp från egna eller andra bolag. Friheten har inneburit att det kan variera mycket mellan hur olika kommuner har valt att organisera avfallsverksamheten.

Vid köp från andra juridiska enheter, styrs kommunerna av Lagen om offentlig upphandling (LOU)⁷⁰ som infördes i svensk lagstiftning 1994. Sedan dess har lagen förändrats och kompletterats ett antal gånger och fler förändringar är på väg.

Störst påverkan på avfallsbranschen har förmodligen införandet av det så kallade Teckal-undantaget i LOU haft. För att undantaget ska gälla ska de två så kallade Teckal-kriterierna, kontroll- och verksamhetskriteriet vara uppfyllda. Kontrollkriteriet anger i korthet att upphandlande myndighet ska ha samma kontroll över verksamheten som om den var i förvaltningsform. Verksamhetskriteriet anger att försäljning till annan än ägaren endast får vara marginell. Är dessa kriterier uppfyllda anses köpet vara så kallat in house och kommuner får köpa tjänster från de bolag de äger, utan att behöva upphandla tjänsterna i konkurrens. Är kriterierna inte uppfyllda gäller LOU.

Införandet av upphandlingsskadeavgift i upphandlingslagstiftningen 2010, har vidare inneburit att man nu kan bli bötfälld vid brott mot upphandlingslagstiftningen. Tidigare fanns det mycket begränsade sanktionsmöjligheter vid brott mot LOU.

⁷⁰ Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)

Under 2010 infördes även regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i Konkurrenslagen (2008:579). Skärpningen omkring offentlig säljverksamhet innebär i korthet att kommuner kan förbjudas att sälja varor eller tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Den som bryter mot förbudet kan bli tvungen att betala vite.⁷¹

Ansvarsområdet och handlingsutrymmet för kommunal avfallsverksamhet har genom förändringar i det juridiska ramverket krympt, framför allt genom konkurrensutsättning av verksamhetsavfall och farligt avfall, samtidigt som upphandlingslagstiftning och konkurrenslag har skärpts.

Från avfall till service och råvara

Privatägda avfallsverksamheter påverkas också av den förändrade sociala berättelsen och fokusskiftet till återanvändning och avfallsminimering. Delar av avfallsmarknaden, dvs. marknaden för verksamhetsavfall och de delar av hushållsavfallet som kommuner har valt att konkurrensutsätta, är på väg mot att bli mer av en servicebransch gentemot hushåll och verksamheter, där kunden ställer krav på enkla och flexibla lösningar som uppfyller högt ställda miljökrav. Gentemot energibolag och tillverkningsindustri som ofta är slutmottagare av återvunnet avfall går många privata företag inom branschen mot att bli mer av bränsle- och råvaruleverantör.

Inom branschen som helhet talar man allt mindre om avfall och kvittblivning och allt mer om miljö, återvinning, resurseffektivitet och råvaror. Branschorganisationen Återvinningsindustrierna som primärt representerar privatägda återvinningsverksamheter, beskriver exempelvis sina medlemsföretag som ”framtidens ledande råvaruleverantörer”⁷². Avfallsminimering för dem blir framför allt en fråga om att bli ännu bättre på återvinning som är ”navet i ett resurseffektivt samhälle”⁷³ där jungfruliga råvaror i ökande grad ersätts av återvunna råvaror.

Den förändring av synen på avfall som nuskas, kommer fortsatt att påverka inte bara branschens utveckling, men även sammansättning. De senaste åren har allt mer fokus riktats mot återanvändningsbranschen. En bransch som alltid har funnits, men som sällan har betraktats som en egen bransch. Denna bransch omfattar aktörer som Röda Korset, Stadsmissionen och andra ideella aktörer som skänker bort och säljer vidare insamlade kläder och prylar. Den omfattar även kommersiella aktörer som Blocket, auktionshus och andra aktörer som arbetar med second hand/begagnat.

I och med avfallsbranschens förflyttning, närmar den sig återanvändningsbranschen. Samtidigt är det fullt relevant att fråga sig vad en avfallsbransch är och hur många av trappstegen på avfallstrappan den egentligen omfattar. Gränsdragningsproblematiken och begreppsförvirringen är i sig tecken på att det pågår ett paradigmskifte inom området.

EU-nivå

På EU-nivå sker det flera rörelser som både påverkar kommunala avfallsverksamheters traditionella inriktning och möjligheten att bli motor i kluster. Nedan nämns kort några av de områden som tydligast påverkar de kommunala verksamheterna.

⁷¹ Konkurrensverket (2010)

⁷² Informationsbroschyr om Återvinningsindustrierna - (<http://www.recycling.se/BinaryLoader.axd?OwnerID=38331744-5166-4339-b5ac-a55f20552a15&OwnerType=0&PropertyName=Files&FileName=Broschyr+%c3%85L.pdf&Attachment=True>) 20130912

⁷³ ibid.

Färdplan för ett resurseffektivt Europa 2050 och ramdirektivet om avfall

Precis som inom branschen på nationell nivå, sker det på EU-nivå en gradvis fokusförflyttning upp i avfallshierarkin. Återvinningsmålen i EUs ramdirektiv för avfall håller på att revideras och fokus på zero waste blir tydligare. Tolkningen av zero waste kan dock variera kraftigt. I Sverige är vi i framkant och tolkar det som att det i framtiden inte ska genereras avfall. I många andra länder tolkas det som att allt avfall ska återvinnas eller deponeras, dvs. omhändertas. Ett mål som i princip redan är uppnått i Sverige.

Trenden är dock tydlig att kraven på medlemsländerna att prioritera insatser högre upp i avfallshierarkin ökar. Man kan förvänta att olika former av styrmedel succesivt kommer att införas och skärpas. Genom de successiva skärpningarna tvingas medlemsländerna att lyfta sig högre upp i avfallshierarkin.

Svenska avfallsverksamheter som redan ligger i framkant, kan därför förvänta att efterfrågan på kunskap och tekniska lösningar kommer att vara stor inom EU och att tillväxtpotentialen i branschen är stor, även om ökningen av avfallsvolymer bromsas upp. Men efterfrågan och marknad kommer till viss del att se annorlunda ut. En del av utvecklingen kan redan ses genom att svenska avfallsförbränningsanläggningar i ökande grad säljer behandlingstjänster på en europeisk marknad, samtidigt som hemmamarknaden blir allt mer pressad.

En milstolpe i EUs färdplan mot ett resurseffektivt Europa 2050 är att allt avfall redan 2020 hanteras som resurser och att avfallsproduktionen per capita sjunker i absoluta tal. Det är en del av EU:s tioåriga tillväxtstrategi Europe 2020⁷⁴. Återvinning och återanvändning ska samtidigt vara ekonomiskt lönsamma alternativ genom att det finns funktionella marknader för sekundära varor.⁷⁵ Genom ökad återvinning ska EU också bli mer självförsörjande på råvaror.

Det finns dock motstridiga tendenser i synen på en europeisk avfallsmarknad. Å ena sidan ska avfall först och främst hanteras i det land det uppstår, å andra sidan kan exempelvis andra länders utnyttjande av svensk förbränningskapacitet påskynda måluppfyllnaden. Det är svårt att sja om hur en gemensam europeisk avfallsmarknad kommer att utvecklas i framtiden, då marknaden är i ett ungt utvecklingsstadium.

Det pågår också en levande diskussion, såväl nationellt som på EU-nivå, omkring när något är avfall och när det upphör med att vara avfall. Det är en naturlig följd av att man kliver upp i avfallshierarkin från deponering och återvinning, till återanvändning och minimering, att det uppstår en viss begreppsförvirring omkring vad avfall egentligen är och när det är avfall.

Innovationsunion

Som en del i EU:s tillväxtstrategi EU 2020 identifierar EU innovation som ett nyckelområde för utvecklingen inom medlemsstaterna. För den offentliga sektorn innebär det både att man ska arbeta med att skapa en mer innovationsvänlig organisation och att man ska stimulera innovation inom andra sektorer.

Utveckling av kluster är en viktig del i strategin. Fokus på miljöteknik- och avfallskluster har trots många andra satsningar inom miljöteknikområdet, än så länge varit ganska blygsam. Man kan förvänta att det fram till 2020 kommer initiativ som ytterligare ska styrka miljöteknikkuster och skapa öppna, transnationella arenor för utveckling och innovation.

⁷⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/index_sv.htm

⁷⁵ Europeiska Kommissionen (2011)

Med satsningarna följer också EU-finansiering som kanaliseras till regionala och kommunala aktörer. Inom forskning och innovation kommer exempelvis 70 miljarder euro att satsas från 2014 och 2020 i ramprogrammet Horizon 2020. Flera av prioriteringsområdena har direkt koppling till miljöteknik, resurseffektivitet och återvunna råvaror. Det finns en potential för svenska avfallsverksamheter att vara betydligt mer aktiva med ansökan om EU-medel för utveckling av såväl innovation som kluster och andra former av utvecklingsprojekt.

Nationell nivå

På nationell nivå har det gjorts flera större utredningar de senaste åren som direkt påverkar kommunala avfallsverksamheter. Nedan berörs några av de som har tydligast påverkan på verksamheternas förutsättningar och möjligheter i framtiden.

Avfallsutredningen

Avfallsutredningen som avslutades under 2012 ska ligga till grund för en ny avfallsproposition.⁷⁶ Utredningen omfattar utformningen och ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens avfall och ansvaret för verksamheters avfall, särskilt avseende verksamheters hushållsavfall, förpackningar och returpapper.⁷⁷

Två viktiga frågor som kommer att ha stor påverkan på såväl offentliga som privata aktörer, är om kommunerna ska ta över ansvaret för hushållsnära insamling av förpackningar och tidningar, samt i vilken mån kommunerna ska behålla ansvaret för insamling av det så kallade jämförliga avfallet, verksamhetsavfall som är jämförligt med hushållsavfall och som kommunerna idag har ansvar för.

Det är två områden som länge har skapat oenighet mellan många privata och offentliga aktörer och som har inneburit att utvecklingen i många fall har bromsats upp. Förhoppningen är att en kommande avfallsproposition ska skapa tydligare ramar och tydligare ansvarsfördelning, vilket är av stor vikt om den svenska avfallsmarknaden ska kunna utvecklas och nå full utvecklingspotential, och därigenom också påverka svensk miljöteknikexport i positiv riktning. Tydliga ramar och en välfungerande hemmamarknad är av avgörande betydelse för exportutvecklingen.⁷⁸

Upphandlingsutredningen

I den upphandlingsutredning som överlämnades till regeringen under 2013,⁷⁹ betonas vikten av att upphandlingar och därigenom offentliga inköp bör få ett tydligare fokus på den goda affären. Det innebär bland annat förslag på en höjning av direktupphandlingsgränsen, fler möjligheter till dialog mellan inköpare och leverantör och ett fokus på innovationsupphandlingar, dvs. innovationsvänliga upphandlingar och upphandlingar av innovation.

Genomgående för utredningen är att den efterfrågar ett fokusskifte för offentliga inköp där inköparen tillåts arbeta mer med regional utveckling och näringslivsutveckling genom att söka den goda affären. Samma tendens kan man även se på EU-nivå. De kommande upphandlingsdirektiven har fokus på utveckling av den inre marknaden och en förenkling för att stärka konkurrenskraften och näringslivsutvecklingen.

⁷⁶ Propositionen beräknades komma under hösten 2013, men har i skrivande stund inte kommit.

⁷⁷ Ekecrantz (2012) - Avfallsutredningen

⁷⁸ Persson (2009)

⁷⁹ Wijkman (2013)

Samtidigt finns det i såväl den svenska utredningen som i EU-direktiven en stark betoning på hållbarhetsperspektiv och miljökrav i upphandling. Man kan förvänta att förändringarna kommer att innebära en tydligare fokus på offentlig sektors inköp av miljöteknik och stimulans av sådana inköp.

Regional nivå

Traditionellt har länen, som är statens förlängda arm, haft ansvaret för regionala utvecklingsfrågor. Detta omfattar bland annat att ta fram en strategi för utvecklingen i länet, att samordna insatser, fördela medel för regionalt tillväxtarbete och utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram. I utvecklingsansvaret ingår också att utarbeta kompetensplattformar.⁸⁰

Den senaste tiden har det skett en gradvis ansvarsförflyttning från stat till regioner och landsting. Försöksverksamheterna i Region Skåne och Västra Götalands län har blivit permanenta verksamheter och en lång rad andra regionala sammanslutningar är på väg att ta över ansvaret för regional utveckling.

Ansvarsförflyttningen har inneburit ett ökat fokus på regionala utvecklingsfrågor. Ett utslag av det är bland annat att Region Skåne har antagit en internationell innovationsstrategi, vilket kan låta motstridigt i förhållande till det regionala uppdraget. Men det handlar om att positionera sig som region i en internationell kontext och stärka den regionala konkurrenskraften.

Även om det regionala ansvaret för avfall och miljöteknik är begränsat, finns det en naturlig och växande koppling mellan avfallshantering och regionala frågor. Dels eftersom avfallshantering är en grundläggande infrastrukturfråga och dels eftersom det bedöms finnas en stor utvecklingspotential inom miljöteknikområdet som kan bidra positivt till regional utveckling. Det gäller exempelvis biogasområdet där flera regioner med ansvar för kollektivtrafiken i samarbete med kommunala aktörer och marknaden, satsar på utveckling. Det gäller även olika former av klustersatsningar i form av nätverk och uppbyggande av innovationsplattformar och innovationsarenor.⁸¹

Många kommuner har redan en utvecklad interkommunal samverkan, genom gemensamt ägda bolag eller genom andra samverkansformer. Samverkan med regionala aktörer är dock mer begränsad. Om kommunal avfallsverksamhet ska bli mer av regional utvecklare behöver den typen av samverkan utvecklas ytterligare. Kommunala avfallsverksamheter måste bli en naturlig del av den regionala innovationsagendan.

Kommunal nivå

Från att ha haft ett tydligt ansvar för att bortskaffa hushållsavfallet, vilket oftast skedde genom dumpning på okontrollerade soptippar, har det kommunala ansvaret det senaste halvsekle förändrats. Från 1960-talet fram till slutet på 1980-talet växte ansvaret till att omfatta nästan all avfallshantering. Sedan har ansvaret gradvist blivit mindre omfattande, men samtidigt mer komplext. Miljökraven har succesivt ökat och kostnaderna för behandling och hantering har i många fall också ökat på grund av nya skatter och avgifter, och en efterfrågan på nya tjänster.

⁸⁰ http://www.sk.se/vi_arbetar_med/demokrati/regionfragan/fragor-och-svar-om-regionfragan (2013-10-07)

⁸¹ Internationell innovationsstrategi, Region Skåne

Konkurrensfrågor på en växande avfallsmarknad

Samtidigt med ökade miljö- och servicekrav, har kommunerna de senaste två decennierna upplevt en ökad konkurrenssituation på avfallsmarknaden, en marknad som få aktörer tidigare uppfattade som en faktisk marknad. Ökat värde i återvunnet material tillsammans med en rad avregleringar av monopol, har medfört nya situationer där kommunal avfallsverksamhet finner sig i ett konkurrensförhållande med privat verksamhet.

I förbindelse med införandet av Teckal-undantaget granskades verksamhetsinriktningen hos tio kommunala bolag. Granskningen visade att i genomsnitt 65 procent av verksamheten i bolagen var riktad mot det som nu är en konkurrensutsatt marknad.⁸² Teckal-kriterierna tvingar nu många kommunala avfallsverksamheter och dess ägare att ändra delar av verksamhetsinriktningen om verksamhetskriteriet i Teckal-undantaget ska vara uppfyllt och affärer mellan bolag och ägare ska anses vara in house och därmed inte omfattas av LOU. Samtidigt begränsas möjligheten att bedriva kommersiell verksamhet även av tilläggen i konkurrenslagen omkring offentlig försäljning.

Ansvar för toppen på avfallstrappan

En frågeställning som får allt större vikt är vilket ansvar och vilken roll kommuner har, när vi rör oss upp på de två översta stegen i avfallshierarkin; återanvändning och att förhindra att avfall uppstår. Det kan anses givet att kommuner och kommunal avfallsverksamhet har ett allmänt samhällsansvar för dessa frågor och kommunal avfallsverksamhet kan också vara en naturlig aktör i och med uppbyggd know how och användbara nätverk. Det bör dock påpekas att arbete med förebyggande av avfall är beroende av aktörer från helt andra samhällssektorer som inkluderar produktion och konsumtion av varor. Det är inte heller givet hur det juridiska ansvaret ser ut, eftersom det här inte är tal om avfall, utan om arbete med att undvika att olika typer av varor och produkter blir avfall. Det är heller inte givet i vilken omfattning och hur kommuner och kommunala avfallsverksamheter ska ta ansvar för och arbeta med frågorna. En fråga är det exempelvis i vilken mån det är möjligt och rimligt att taxefinansiera den typen av arbete inom nuvarande system.

Organisations- och samverkansformer

I och med kommunalt självstyre och olika lokala behov, har kommunal avfallsverksamhet utvecklats olika. Såväl storlek som organisation varierar mycket. Det finns ett antal kommunförbund. Men annars är det vanligast att man har avfallsverksamhet i egen kommunal förvaltning eller i bolag. Cirka hälften av landets kommuner har valt en lösning där kommunägda bolag tar ansvar för hantering av hushållsavfallet. Ca 100 av dessa kommuner är delägare i interkommunalt ägda bolag, medan övriga har helägda bolag. Verksamheten hos dessa bolag varierar beroende på vilket uppdrag de har. Många kommuner har både avfallsverksamhet i förvaltning och i bolag, där uppdragen kan se väldigt olika ut.

Merparten av bolagen bildades på 1970-talet eller i början av 1980-talet. De senaste åren har bolagiseringen av avfallsverksamhet återigen ökat, framför allt genom sammanslagningar av kommunala verksamheter. Ett typiskt exempel på detta är Vimmerby Energi och Miljö AB där energibolaget 2010 övertog den avfallsverksamhet som tidigare bedrevs i förvaltningsform.

Kommunernas olika roller

Utöver organisationsform kan kommunal avfallsverksamhet även delas upp i tre olika roller; myndighetsutövare, beställare och utförare. De tre rollerna lämnar relativt stort utrymme för att forma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och önskemål, vilket innebär att organiseringen kan se väldigt olika ut, trots att det grundläggande uppdraget är det samma.

82 Återvinningsindustrierna (2009)

Myndighetsutövare

Kommunerna har ett övergripande ansvar för samhällsplaneringen. Inom avfallsområdet innebär det bland annat att varje kommun ska ta fram en renhållningsordning. Denna ska bestå av en avfallsplan som bland annat ska beskriva kommunens åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet. Planen ska fungera som instrument för att förbättra avfallshantering och ska vara en grund för redovisning av utvecklingen kring avfallshantering nationellt och till EU. Renhållningsordningen ska också omfatta en renhållningsföreskrift. Denna ska utifrån gällande lagstiftning beskriva hur avfall inom kommunen ska omhändertas.

När kommunen tar fram renhållningsordning ska hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Utöver renhållningsordningen har kommuner ansvar för en rad områden som berör avfallsområdet, varav det mest omfattande är den övergripande stadsplaneringen där kommunerna ska ta hänsyn till avfallsinsamling, återvinning och förebyggande av avfall vid planering av nya områden och omvandling av äldre områden.

Kommunerna har även ett visst tillsynsansvar för att säkerställa att avfall hamnar rätt och omhändertas på rätt sätt. Det är i huvudsak tillståndsärenden för mindre anläggningar som ingår i kommunernas myndighetsutövande.

Kommunerna har också det övergripande ansvaret att informera hushåll, fastighetsägare och verksamheter om avfallshanteringen. När det gäller taxor, villkor, ÅVC mm för hushållsavfall har kommuner ett ansvar att informera om detta på sin hemsida och i annan kommunikation till invånarna. Rent myndighetsutövande kan inte överföras på andra. Men det rena myndighetsutövandet är begränsat. Det omfattar exempelvis antagandet av renhållningsordningen som kommunfullmäktige enligt Miljöbalken är skyldig att anta. Förarbete och beslutsunderlag kan dock överföras på andra.

Beställare

För att uppfylla det kommunala ansvaret för hushållsavfall köper kommuner in tjänster. Omkring tre fjärdedelar av insamlingen av hushållsavfall upphandlas nationellt. Den sista fjärdedelen utförs av kommunerna själva i egen regi. Det är också mycket vanligt att kommuner upphandlar olika former av behandling. Det förekommer då också att man köper tjänster från kommunala bolag, både bolag som man har ägarandelar i och bolag som man inte äger. Det är exempelvis vanligt förekommande när det gäller inköp av förbränningskapacitet. Tekniska Verken i Linköping som ägs av Linköpings kommun säljer exempelvis förbränningskapacitet till omkring 25 andra kommuner. Det förekommer också att drift av anläggningar upphandlas. Det kan exempelvis gälla drift av återvinningscentraler.

När kommuner beställer avfallstjänster gäller LOU som bygger på de EU-rättsliga principerna om transparens, likabehandling, proportionalitet, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande. Om köpet sker mellan kommunen och ett hel- eller delägt bolag är det inget kontraktsförhållande i EU-rättslig mening om Teckal-kriterierna är uppfyllda. Då anses det vara en intern affär inom den kommunala verksamheten.

Många kommuner har valt en lösning där de lämnar över stora delar av beställaransvaret på hel- eller delägda kommunala bolag, så att det är bolagen som upphandlar tjänster. Bolagen utgör upphandlande enheter och är bundna av LOU på samma sätt som ägarkommunerna när de upphandlar. NSR AB i Nordvästra Skåne har en sådan lösning med sina ägarkommuner, där bolaget står för större delen av de inköp som görs inom avfallsområdet.

Utförare

Kommunerna har enligt Miljöbalken ett ansvar för att insamling och behandling av hushållens avfall genomförs på ett sådant sätt att service och kvalitet till kommuninvånarna är god, samt att myndighetsansvaret uppfylls och lagar följs. De flesta av landets kommuner har valt att bedriva hela eller delar av hanteringen av hushållsavfall i egen regi, antingen i förvaltningsform, i kommunalförbund eller i bolagsform. Kommunsamverkan genom gemensamt bolag, kommunalförbund eller genom mer löst nätverkssamarbete är vanligt förekommande.

Ju mer egen infrastruktur kommunerna har byggt upp i form av olika typer av hanterings- och behandlingsanläggningar, desto vanligare är det också att verksamheten läggs i bolagsform. En bolagisering kan motiveras med att det underlättar samägd verksamhet, samtidigt som risken anses begränsas till insatt kapital om det rör sig om större miljöinvesteringar.

Det är vanligt att kommuner lämnar över ansvaret för framtagandet av förslag till renhållningsordning, samt beslutsunderlag och förslag till taxa, på det kommunala bolaget. Bolaget fungerar också ofta som remissinstans när renhållningsordningen ska antas i kommunfullmäktige. Utöver det varierar de kommunala avfallsbolagens verksamhet kraftigt både i inriktning och i omfattning.

Det finns ett antal kommunala avfallsverksamheter som primärt är energibolag. De har egen energiproduktion med avfallsförbränningsanläggningar som kärnverksamhet och ser avfall primärt som bränsle för fjärrvärmeproduktion. Två bolag, Sysav och Renova, har egna avfallsförbränningsanläggningar utan att ha energi som kärnverksamhet. De säljer inte fjärrvärme eller el till slutkund och är därmed inte några typiska energibolag. Tjänster rörande avfallshantering är tvärtom kärnverksamhet i dessa bolag. De senaste tio åren har det varit en trend att slå samman energibolag med renhållnings- och VA-verksamhet i kommunala koncerner. Halmstads Energi och Miljö AB som bildades 2006 är typiska exempel på sådana kommunala koncerner. Typiska verksamhetsområden i dessa bolag är fjärrvärme, elnät, elproduktion, VA och renhållning. Energi är kärnverksamhet, dvs. den dominerande intäktskällan, i merparten av bolagen. Ett 20-tal av bolagen har egna avfallsförbränningsanläggningar.

Det finns även många kommunala avfallsverksamheter som har begränsad egen verksamhet och framför allt fungerar som samordnare och inköpare. Vanligen är dessa organiserade i förvaltningsform, men det finns även exempel på kommunalförbund och bolag. Österlens Kommunala Renhållnings AB (ÖKRAB) är ett exempel på sådan verksamhet som är organiserad i bolag.

Affärsmodeller för kommunal avfallshantering

De kommunala avfallsverksamheternas affärsmodeller ser olika ut beroende på hur kommunerna har valt att organisera sina verksamheter. Det kan variera stort beroende på en lång rad faktorer såsom hur omfattande infrastruktur man äger och hur aktiv man är på avfallsmarknaden. Det spelar också stor roll vad det är för typ av kommun, om det exempelvis är en storstadskommun, en glesbygdskommun, en liten kommun eller en stor kommun.

Kommunens och verksamhetens kultur har också en stor inverkan. Kulturen består i det här sammanhanget främst av underliggande normer och värderingar. Den kan röra allt från ledarskapet till vilken samtalston man har i fikarummet. Normerna och värderingarna är ofta outtalade och föränderliga, vilket gör det svårt att infånga och beskriva dem. Men de färgar verksamheten och gör att man odlar olika traditioner i olika verksamheter. Vissa kommuner har exempelvis en tradition att bilda bolag, medan andra föredrar andra verksamhetsformer. En del kommuner och verksamheter är mer förändringsbenägna och öppna för att pröva nya tankar, än andra. Skillnaden i kultur bidrar till att skapa en stor mångfald av kommunala avfallsverksamheter och de affärsmodeller de utgår ifrån.

För att få en övergripande bild av kommunala avfallsverksamheters affärsmodeller har vi inledningsvis försökt identifiera vilka de dominerande intäkterna och kostnaderna och de vanligaste affärsmodellerna. Dessa är inte på något vis heltäckande, men ska kunna fungera som typmodeller för vidare diskussion. Typmodellerna bygger på studier av en rad kommunala avfallsverksamheters årsredovisningar samt diskussioner med personer med branschkunskap och bygger således på verkliga förhållanden om än i mycket generaliserad och förenklad form.

Vår förhoppning är att typmodellerna ska kunna ge en ökad förståelse för kommunal avfallsverksamhet ser ut idag utifrån ett affärsmodellsperspektiv och därigenom ha en tydligare utgångspunkt för hur en affärsmodell skulle kunna se ut för en verksamhet som ändrar inriktning och går mot att bli motor för innovation och regional tillväxt, eventuellt i form av klusterinitiativ. Vi kommer därför i följande avsnitt gå igenom affärsmodellens olika delar (intäkt, kostnad etc) utifrån hur det ser ut i avfallsbranschen.

Intäkter

Avfallstaxa

Möjligheten att anslagsfinansiera avfallshanteringen finns. Det vill säga att kostnaderna för avfallshanteringen kan täckas via skatten. Samtliga kommuner i Sverige väljer dock att ta ut en avgift för att täcka kostnader. Det är denna avgift som normalt kallas avfallstaxa. Det finns några grundläggande krav som ska uppfyllas vid utformning av avfallstaxan⁸³:

- Miljöbalkens 27 kap. 4-6 §§ ska tillämpas. Det innebär bland annat att avfallstaxan ska antas av kommunfullmäktige och att det ska finnas bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften ska betalas. Avgiften ska vara årlig om den inte avser hantering vid enstaka tillfällen.
- Miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska beaktas, något som i korthet innebär att det inte får uppstå olägenheter för människors hälsa och/eller miljö.
- Likställighetsprincipen ska tillämpas, vilket innebär att invånarna ska vara likställda i fråga om sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen (kommunallagen 2 kap. 2 §). Samma avgift ska tas ut för samma prestation/tjänst.
- Enligt självkostnadsprincipen får inte kommunerna ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för avfallshanteringen (kommunallagen 8 kap. 3c §). Kommunen får inte göra någon vinst. Självkostnaden avser inte kostnaden för den enskilda prestationen utan de samlade kostnaderna för hela avfallsverksamheten.

Taxan kan användas som styrmedel för att styra avfallshanteringen enligt EU:s avfallshierarki. Vanligen är taxan uppbyggd så att den utgörs av en grundavgift, en rörlig avgift (hämtnings- och behandlingsavgift) samt separata avgifter.

⁸³ Avfall Sverige: <http://www.avfallsverige.se/avfallshantering/ekonomi-och-styrmedel/taxor-och-avgifter/> (20130801)

Behandlingstjänster

Kommunägda behandlingsanläggningar har i princip alltid en kapacitet som överstiger den som behövs för att ta hand om det hushållsavfall kommunerna har ansvar för. En del av anläggningarna byggdes när kommunerna hade ett mer omfattande ansvar och därför också hade behov av större kapacitet. Stordriftsfördelar och möjligheten att få in intäkter som kan täcka investeringskostnaderna gör också att det ofta är nödvändigt med en viss överkapacitet för att få infrastruktursatsningar i egna anläggningar ekonomiskt hållbara. En del kapacitet har också beräknats utifrån att avfallsmängderna ska fortsätta med att öka i samma takt som de gjorde i slutet på förra seklet och under de inledande åren på 2000-talet. Entypisk behandlingstjänst är förbränning av avfall där avfallsverksamheter med förbränningsanläggningar normalt tar betalt per ton avfall för att ta emot och bränna avfall. Konkurrensen på den här marknaden har de senaste åren hårdnat, vilket har inneburit att priserna för tjänsten snabbt har sjunkit. Många kommunala bolag som säljer den här typen av tjänster har därför sökt nya marknader och exporterar nu behandlingstjänster. Det görs genom att svenska anläggningar idag tar betalt för att ta emot importerat avfall där energin återvinns genom förbränning.

Insamlingstjänster

Kommunala avfallsverksamheter som har insamling av hushållsavfall i egen regi, har en uppbyggd infrastruktur av exempelvis fordon, verkstad och transportplaneringssystem. Ofta utnyttjas infrastrukturen genom att verksamheterna även säljer insamlingstjänster för annat avfall om det finns en efterfrågan.

För vissa behandlingstjänster som exempelvis farligt avfall innebär ofta insamlingsledet en viktig del i arbetet med kvalitetssäkring och förbehandling. De verksamheter som har den typen av behandlingstjänster inkluderar därför ofta insamlingstjänster i erbjudandet.

Försäljning av energi & återvunnet material

Avfall har ofta den unika egenskapen att behandlingsanläggningarna får betalt för att ta emot råvaran och sedan även kan ta betalt för den förädlade slutprodukten.⁸⁴ Slutprodukter i det här fallet är bland annat fjärrvärme, biogas, metall och papper. Marknaderna för de olika slutprodukterna ser väldigt olika ut. Metall säljs exempelvis på den globala råvarumarknaden, medan fjärrvärme normalt är knutet till det lokala fjärrvärmenätet.

Kostnader

Insamling av hushållsavfall

Oberoende av hur verksamheten är organiserad, så är kostnaden för insamling av hushållsavfall ofta en dominerande kostnad för kommunal avfallsverksamhet. Kostnaden omfattar såväl de bilar som samlar in avfall från hushåll och verksamheter, återvinningscentraler och andra former av insamling såsom exempelvis sopsug och containerhämtning.

Behandling av hushållsavfall

Cirka hälften av hushållsavfallet behandlas i förbränningsanläggningar, där energin återvinns. Merparten av det övriga avfallet behandlas biologisk eller materialåtervinns. Kostnaden för behandling omfattar ofta även mellanlagring, förbehandling och transporter mellan olika behandlingsled.

84 Corvellec et.al. (2011)

Miljökontroll

Avfallsanläggningar har stor potential för allvarlig miljöpåverkan och det finns därför krav på omfattande kontroll och tillsyn. Till grund för verksamheten ligger ett miljötillstånd. Typiska delar av verksamheten som kräver tillstånd är hantering av olika avfallsfraktioner inklusive behandling av organiskt avfall, hantering och behandling av förorenade massor, deponering och i vissa fall avfallsförbränning inklusive hantering av askor (flyg- och bottenaska). Exempel på löpande arbete för att uppfylla miljötillståndet innehåller kontroll av vatten (yt- och grundvatten), hantering av farligt avfall, gasläckage från deponier och biogasproduktion, samt sluttäckning av nedlagda deponier.

Det sistnämnda, sluttäckning av deponier, har under de senaste tio åren diskuterats flitigt och det har konstaterats att den sammanlagda kostnaden för sluträkning av landets deponier är cirka 6 miljarder kronor. Det är en omfattande kostnad som man inte kan förvänta få någon direkt ekonomisk avkastning på. Många kommuner har dock satt av pengar för att finansiera sluttäckningen. Hanteringen av sluttäckningskostnaderna var också en bidragande anledning till att många kommuner bildade avfallsbolag under 1970- och 1980-talet.

Infrastrukturinvesteringar

Många kommunala avfallsverksamheter äger själv stora delar av avfallsinfrastrukturen. Kostnaderna för att investera i sådan infrastruktur är ofta stora. Allra störst är investeringarna i förbränningsanläggningar. Den nya förbränningsanläggningen i Helsingborg som ägs av kommunen genom helägda Öresundskraft kostade exempelvis 1,85 miljarder kronor att bygga.⁸⁵ Det bör dock betonas att investeringar i förbränningsanläggningar framför allt är investeringar i energiproduktion.

Mer renodlad avfallsinfrastruktur såsom återvinningscentraler eller nya deponier kostar typiskt mindre än 50 miljoner kronor. En medelstor biogasanläggning som kan uppgradera till fordonsgas kostar typiskt mindre än 100 miljoner kronor. Kostnaderna kan dock variera stort beroende på teknikval, nyetablering etc.

Investeringar i nya behandlingstekniker får ofta statligt stöd. Stödet täcker typiskt 20 till 40 procent av investeringen. Det har exempelvis varit vanligt för investeringar i förbränningsanläggningar biogasanläggningar.⁸⁶

Olika modeller för kommunal avfallsverksamhet

Oberoende av hur en kommun väljer att organisera avfallsverksamheten ska den inte bara uppfylla höga miljökrav och ge medborgarna god service. Verksamheten måste också vara ekonomiskt hållbar.

I många fall har kommuner valt att bygga upp avfallsverksamheten utifrån en affärsidé. En affärsidé består helt grundläggande av tre delar. Ett identifierat behov, en resurs och ett erbjudande som tillfredsställer behovet med hjälp av resursen. Ett sätt att enkelt beskriva affärsidén är att beskriva dessa tre delar, relationen mellan dem och hur mervärde skapas för verksamheten och för kunden i en affärsmodell. Skapandet av mervärde beskrivs ofta i termer av inre effektivitet, dvs. att verksamheten är effektiv i arbetet med att förvandla resurs till erbjudande och yttre effektivitet, dvs. hur effektivt man kan matcha ett upplevt behov på marknaden. Avgörande är att kunden värderar erbjudandet högre än vad det har kostat att producera, så att verksamheten är ekonomiskt lönsam och ger avkastning. För en närmare beskrivning av modellen se avsnitt Affärsmodell och figur 1 ovan.

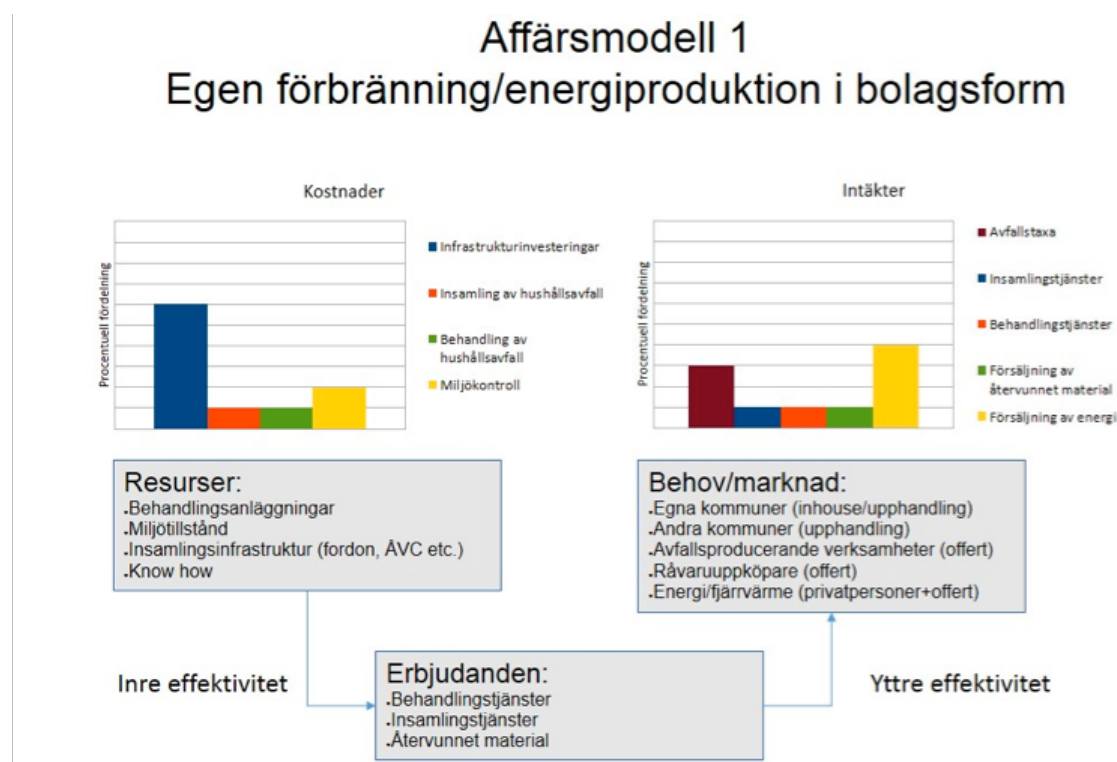
⁸⁵ <http://www.oresundskraft.se/om-oresundskraft/produktion-och-distribution/produktionsanlaeggningar/helsingborg/filbornaverket/om-anlaeggningen/> (20131105)

⁸⁶ Naturvårdsverket (2004) samt Naturvårdsverket (2011)

Nedan följer tre typmodeller för hur en affärsmodell för kommunal avfallsverksamheten kan se ut beroende på hur kommunen har valt att organisera verksamheten. Modellerna är precis som intäkterna och kostnaderna, utvecklade utifrån verkliga affärsmodeller, men är kraftigt förenklade för att kunna infånga den stora mångfald av affärsmodeller som kommunala avfallsverksamheter har utvecklat. Typmodellerna ska framförallt ses som enkelt diskussionsunderlag som kan främja förståelse och utveckling.

De två första typmodellerna baseras på kommunal verksamhet som har egen infrastruktur, i det ena fallet egen förbränningskapacitet och i det andra fallet mindre investeringskrävande infrastruktur i form av viss egen insamling och medelstor biogasanläggning. Dessa kontrasteras med hur affärsmodellen ser ut om kommunen inte har egen avfallsverksamhet, utan låter andra aktörer vara utförare. Vi har valt att kalla även denna modell för en affärsmodell för enkelhetens skull, även om det kan ifrågasättas om det är riktigt att tala om affärsmodell när det inte förekommer egen försäljning.

Affärsmodell 1 - Egen förbränning/energiproduktion i bolagsform



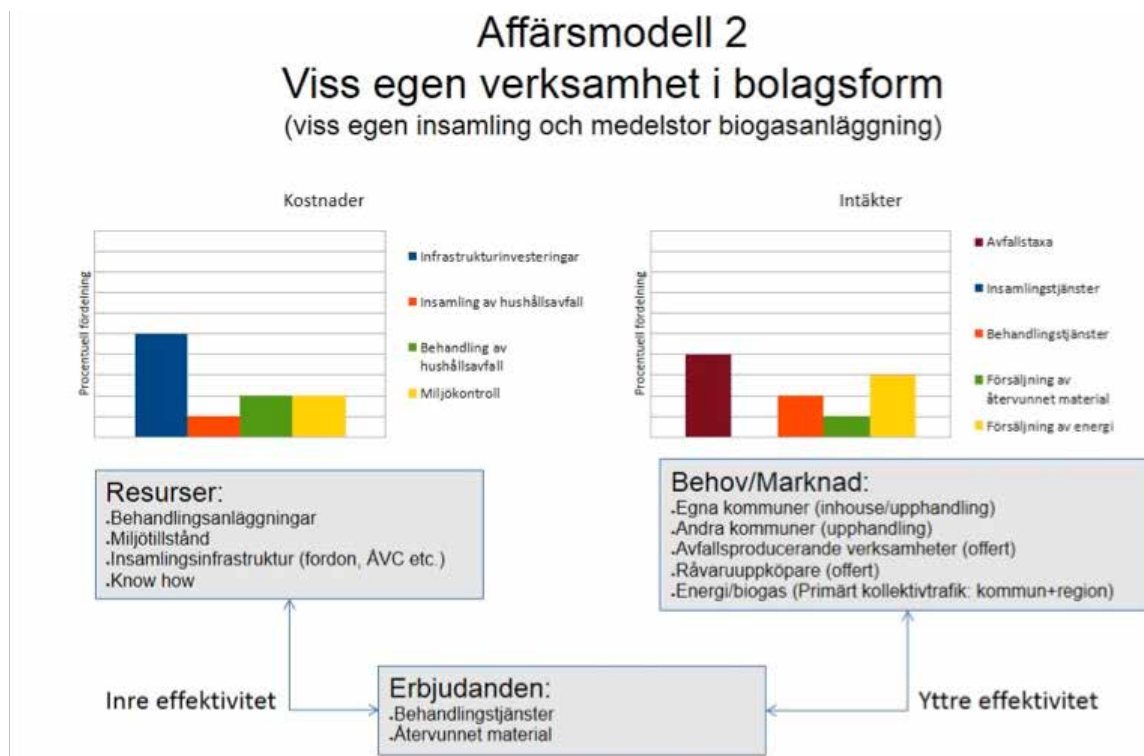
De kommuner som har valt en affärsmodell där de har byggt upp en omfattande egen infrastruktur, har gjort det i bolagsform, ofta i samarbete med andra geografiskt närliggande kommuner.

Det som framför allt kännetecknar en affärsmodell där man har bolagiserat och investerat i egen förbränningsanläggning, är de mycket höga investeringskostnaderna för att bygga upp resurssidan. För att investeringarna ska vara möjliga att motivera måste det finnas en långsiktighet och stor avkastningspotentialen i form av försäljning av energi. Pris på förbränningstjänster och pris på energi blir avgörande för att kunna räkna hem investeringarna.

Låne- och räntekostnader tillsammans med höga kostnader för drift och underhåll och miljötillsyn innebär relativt höga fasta kostnader, medan de rörliga kostnaderna endast marginellt påverkas av att verksamheten utförs av den egna organisationen.⁸⁷

De rörliga intäkterna i form av bland annat energiförsäljning och försäljning av behandlingskapacitet är relativt sett betydligt större än de fasta intäkterna i form av avfallstaxan. Vid ökade avfallsvolymer ökar normalt intäkterna snabbare än kostnaderna. Ökade avfallsvolymer skapar därmed, allt annat lika, ökad lönsamhet. Minskande volymer innebär å andra sidan minskad lönsamhet i och med att de fasta kostnaderna är höga.

Affärsmodell 2 - Viss egen verksamhet i bolagsform



Många kommuner har valt att bolagisera avfallsverksamheten, men investera mindre i egen infrastruktur än de som har byggt egna förbränningsanläggningar. Annan egen verksamhet innebär betydligt lägre investeringskostnader och därmed en mindre riskexponering.

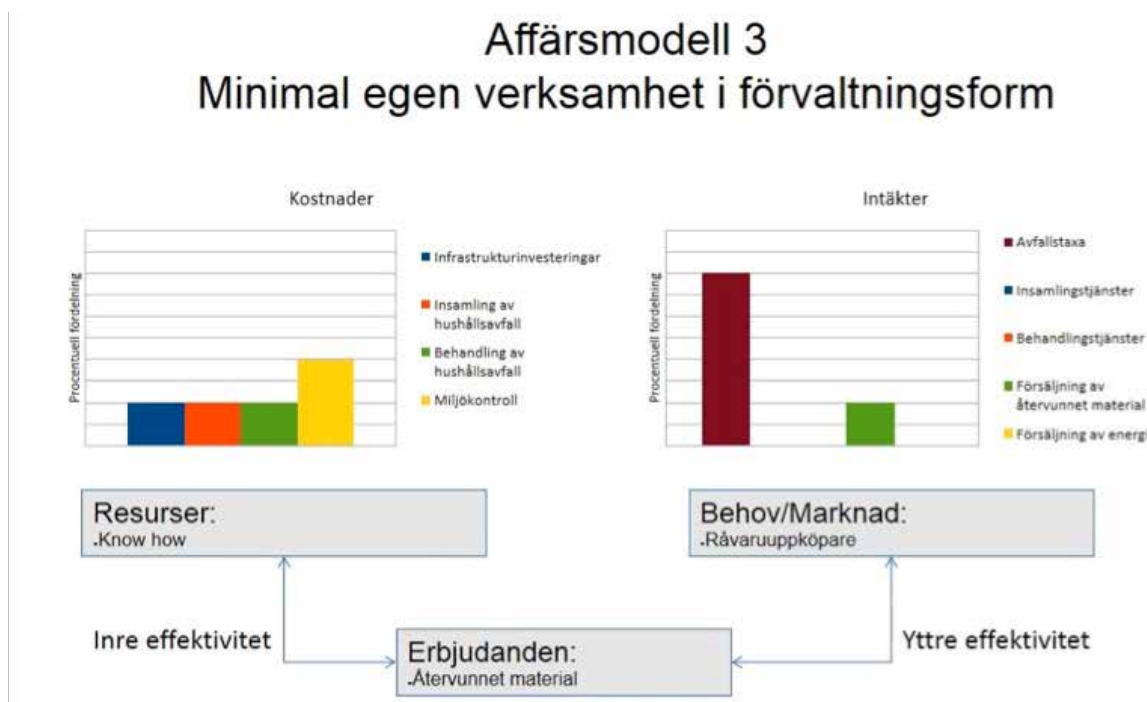
Möjligheten att öka intäkter är också mer begränsad. Intäktssidan domineras därför av intäkter som härstammar från avfallstaxan. Men det finns också en rad andra intäktskällor varav försäljning av biogas kan vara en.

Marknaden för biogas är dock fortfarande i sin linda. Även om det ofta finns en efterfrågan och miljövinster är stora, kan det vara svårt att uppnå ekonomisk lönsamhet i sådana anläggningar.⁸⁸ Stora volymer biologiskt avfall och försäljning av behandlingstjänster till marknaden är ofta en förutsättning för att en investering i en biogasanläggning ska vara ekonomiskt lönsam.

⁸⁷ Det bristfälliga evidensunderlag som finns tillgängligt inom avfallsområdet tyder på att det på en aggregerad nivå inte finns några stora skillnader i kostnad för insamling och behandling beroende på om den genomförs i egen regi eller upphandlas i konkurrens, även om det i enskilda fall kan finnas stora skillnader. Det saknas också underlag för att säga något om hur kvaliteten påverkas av konkurrensutsättning.

⁸⁸ Biogasnätet är inte lika utbyggt som fjärrvärmenätet, vilket bidrar till en lägre total effektivitet i affärsmodellen.

Affärsmodell 3 - Minimal egen verksamhet i förvaltningsform



Den tredje affärsmodellen är strikt sett ingen affärsmodell, eftersom den inte är inriktad på någon form av försäljning. Men eftersom det är så många kommuner har valt att organisera sin avfallsverksamhet, har vi även tagit med denna modell som en affärsmodell. Även om den kommunala avfallsverksamheten inte är organiserad som en affärsverksamhet, kan organisationen ändå infångas i den grundläggande affärsmodellstrukturen. Modellen ser dock annorlunda ut, eftersom erbjudande och behov/marknad är mycket begränsade.

En avfallsverksamhet som har minimal egen verksamhet i förvaltningsform kännetecknas av relativt låga kostnader. Inköp av insamling och behandling från externa utförare, infrastrukturinvesteringar och miljökontroll finansieras nästan helt av avfallstaxan.

Ökade avfallsvolymer innebär ökade kostnader för insamling och behandling. Intäkterna ökar inte i samma takt, vilket innebär att minskade avfallsvolymer i den här affärsmodellen är gynnsamma för ekonomin.

Diskussion

Många kommuner har någon form av uppdelad verksamhet, så att de mycket väl kan ha ett ben i varje modell, exempelvis genom ett mindre delägarskap i ett interkommunalt avfallsbolag med förbränningsanläggning, ett eget biogasbolag och en begränsad verksamhet i förvaltningsform. Den stora variationen i hur kommuner valt att organisera avfallsverksamheten gör det svårt att säga något allmänt. Men grovt uppskattat är kommunal avfallsverksamhet ganska jämnt fördelad mellan de olika modellerna idag.

De två första modellerna som uppskattningsvis mer än två tredjedelar av de kommunala avfallsverksamheterna har någon variant av, har gemensamma drag som innebär ökade utmaningar i framtiden. Dragen är knutna till det faktum att det är inbyggt i affärsmodellen att ökade avfallsvolymer, allt annat lika, innebär ökad lönsamhet. Det innebär att det uppstår en intern intressekonflikt i verksamheten när man ska lyfta avfallshanteringen högre upp i avfallshierarkin till återanvändning och framför allt av-

fallsminimering. Ekologiskt och socialt är det enkelt att motivera aktiva insatser för avfallsminimering. Men när verksamhetens ekonomiska hållbarhet bygger på ett konstant, eller i vissa fall ökat avfallsinflöde, vilket inte är ovanligt vid nyinvesteringar i infrastruktur, uppstår en intern målkonflikt mellan samhällsnytta och vinst. I det här fallet ska samhällsnyttan förstås som hög uppsatta miljömål. Målkonflikten är en konflikt man annars känner igen från PPP-samarbeten, där offentliga och privata aktörer ska arbeta tillsammans.

En del kommunala avfallsverksamheter känner redan av det faktum att ökningen av den samlade avfallsvolymen har bromsats upp. Än så länge märks det tydligast inom förbränningsområdet, där behandlingskapaciteten samtidigt har ökat. Såväl den yttre som den inre effektiviteten har minskat på grund av förändringar i tillgång och efterfrågan på brännbart avfall och förbränningstjänster.

Om man utgår från det trendbrott i avfallsproduktion som verkar ha inträffat i Sverige med decoupling och man antar att trendbrottet förstärks av ett framgångsrikt arbete med avfallsminimering, kommer volymerna att minska de kommande decennierna. Det kommer att utsätta avfallsverksamheter som har ökad avfallsmängd inbyggd som ett kriterium för lönsamhet för stora ekonomiska påfrestningar.

Kopplingen mellan avfallsvolym och ekonomisk lönsamhet skapar också incitament för kommunal avfallsverksamhet att söka nya kundsegment utanför kommunalfären för att säkra och öka inflödet av avfall. Detta tillsammans med att det har uppstått ett ökat värde och en växande marknad för flera delar i avfallsledet och för flera avfallslag, har inneburit kommunal avfallsverksamhet allt oftare befinner sig i en konkurrenssituation, oftast med privata företag, men även med andra kommunala avfallsverksamheter.

Kommunallagen och tillägg i konkurrenslagen som begränsar offentliga aktörers möjlighet att sälja varor och tjänster på marknaden, har begränsat kommunala avfallsverksamheters handlingsutrymme. De verksamheter som har organiserat sig enligt de två första modellerna och bolagiserat verksamheten, begränsas ytterligare av upphandlingslagstiftningen och Teckal-kriterier.

Samtidigt har de båda första affärsmodellerna med egen infrastruktur varit effektiva i att generera intäkter som har gjort det möjligt att göra omfattande miljöinvesteringar för framtiden. I detta har det inte uppstått en målkonflikt mellan miljömål och vinstkrav, utan man har kunnat använda vinst för att uppnå miljömålen.

Utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv har modellerna den fördelen att de har omfattande resurser som kan användas för att stimulera utvecklingen. Genom att sköta hanteringen i egen regi försäkras man sig också att verksamheten stannar i regionen, vilket det inte finns någon garanti för om man istället köper tjänster från externa leverantörer. Modellerna har också bidragit till regional utveckling, inte bara genom resurseffektiv avfallshantering, men även genom att stimulera samverkan och innovation.⁸⁹ Men trots stor internationell uppmärksamhet, bidrar modellerna i sin nuvarande form idag inte till att utnyttja den fulla potentialen av resursanvändandet.⁹⁰ Ett tecken på detta är att den svenska avfallsexporten bedöms ha betydligt större potential än de nivåer som än så länge har uppnåtts.

89 Avfall Sverige (2011)
90 Avfall Sverige (2012)

I den tredje modellen där kommunen inte har någon egen avfallsverksamhet finns det en direkt koppling mellan minskade avfallsvolymer och minskad kostnad. Det gäller framför allt kostnaderna för behandling, där relationen volym/kostnad är mycket direkt. Men även övriga kostnader kan förväntas minska vid minskade avfallsvolymer. Aktivt arbete med avfallsminimering innebär därför ingen intern målkonflikt.

Eftersom kommunen har en begränsad egen avfallsverksamhet och affärsmodellen inte baseras på att man säljer varor och tjänster, finns det inga ekonomiska incitament för kommunen att söka kunder utanför kommunsfären. Därför påverkas verksamheten inte heller av skärpningar i upphandlingslagstiftning och konkurrenslagstiftning. Det finns också endast en juridisk person i form av kommunens egen förvaltning, vilket innebär att införandet av Teckal-undantaget inte påverkar verksamheten.

I gengäld ges ingen direkt avkastning från verksamheten som kan användas till miljöinvesteringar. Avfallstaxan ger en stabilitet och långsiktighet på intäktsidan. Men intäkter enbart från taxan försvårar stora infrastrukturinvesteringar. Kommunen är beroende av andra för att uppfylla sitt lagstadgade ansvar och man är beroende av en väl fungerande marknad med bra utbud av insamlings- och behandlingstjänster. När det gäller större miljöinvesteringar är det inte givet att marknaden kan erbjuda sådana tjänster till ett rimligt pris, om inte andra kommunala verksamheter med andra affärsmodeller kan erbjuda de tjänsterna i framtiden.

Ekvationen minskade avfallsvolymer och behov av framtida miljöinvesteringar har ingen uppenbar riskfri lösning i de belysta modellerna. Framtidens miljöinvesteringar kommer sannolikt att se annorlunda ut än dagens. De två översta stegen i avfallshierarkin, återanvändning och förebyggande av uppkomst, kommer att kräva nytänk både i förhållande till metoder och finansiering. Samtidigt måste man räkna med att nuvarande metoder för återvinning kommer att bestå och fortsätta kräva investeringar, precis som deponier fortsatt kräver investeringar i form av miljökontroll och sluttäckning.

En inriktning mot att bli motor för innovation och regional utveckling i form av klusterinitiativ kan vara ett sätt att hantera den mångfacetterade utmaningen. Innovationsklimatet behöver stimuleras för att utveckla morgondagens tekniker och metoder. Genom utveckling av Triple helix-samarbete och kluster, blir regionen mer attraktiv att etablera sig i och marknadsutvecklingen stimuleras. Indirekt ges ökade intäkter genom att den regionala arbetsmarknaden och därmed skatteintäkterna växer. Men det finns inga uppenbara svar på hur man ska få en mer direkt avkastning på befintliga och framtida miljöinvesteringar om inte affärsmodellerna samtidigt utvecklas och anpassas till en ny situation.

Exempel på andra kluster

Kluster är inget nytt fenomen. Likartade och framför allt kompletterande verksamheter har alltid dragits till varandra. Kvarnar och mejerier har exempelvis typiskt placerats nära omfattande lantbruk. Silicon Valley är sannolikt världens mest kända kluster där it- och elektronikverksamheter samlas i ett relativt avgränsat geografiskt område. Kluster bedöms ofta ha en mycket central roll i förhållande till innovation och tillväxt.

Det som är relativt nytt, är att offentliga aktörer, på ett väldigt direkt och målmedvetet sätt, arbetar med att stimulera klusteruppbyggande. Region Skånes nämnda innovationsstrategi är ett exempel på hur regionala aktörer arbetar för att stimulera utvecklingen av kluster. I Danmark har man även nyligen antagit en nationell klusterstrategi⁹¹ för att stimulera utvecklingen.

91 <http://us6.campaign-archive1.com/?u=235717b93518a473fb7c8dofa&id=129d85e66b&e=edc371becd>

Livsmedelsakademien är ett klusterinitiativ inom livsmedelsområdet. Erfarenheter gjorda från Livsmedelsakademien stämmer väl överens med det teoretiska underlag som presenterats i litteraturstudien och kan därför fungera som ett konkretiserande exempel.

Utveckling i Livsmedelsakademien visar bland annat på vikten av långsiktig finansiering. De första sju åren kämpade man med finansieringen och utvecklingen gick långsamt fram tills dess att man 2001 fick pengar från VINNOVA i Vinnväxt-satsning som innebär en basfinansiering i tio år. Detta möjliggjorde en långsiktig strategi och sedan dess har man drivit ett medvetet klusterarbete.

Styrelsen för Livsmedelsakademien speglar idén om Triple Helix. Ordförande är landshövdingen, vilket är en medveten strategi då det har upplevts som viktigt att ha en tydlig frontfigur. Man har också lagt stor vikt vid att styrelsen ska vara en aktiv och deltagande styrelse.

En central princip i Livsmedelsakademien är att arbeta i nätverk och att arbeta via andra nätverk. Organisationen har i princip bara en VD anställd. Övriga medarbetare anlitas som konsulter. För att skapa flexibilitet och möjlighet till snabba omställningar tecknas avtal normalt på högst sex månader. I linje med strategin har de valt kontorslokaler med kort uppsägningstid. Anledningen till behovet av hög flexibilitet är att problem såväl som finansiering varierar över tid och de måste snabbt kunna anpassa såväl organisationen som den kompetens de knyter till sig till aktuella behov. Det är avgörande för ett nätverk av det här slaget att vara flexibel i såväl organisation som i inriktning.

Hjärtat i klustret är VD-nätverket. Det ger centrala företag en möjlighet att vara med och påverka inriktningen på akademins arbete. Nätverket består idag av ca 25-30 Vd:ar. Att Livsmedelsakademien ska vara förankrad i näringslivet är en av grundpelarna för organisationen.

Det kommersiella drivet och intresset är A och O för att ett kluster ska bli livskraftigt. Det finns många exempel där man misslyckats just för att det kommersiella drivet och lönsamheten inte har skapats. Medlemmarna måste känna att det är lönsamt att vara med och att de får ut något av klustret som hade varit svårt att uppnå annars. Det är viktigt att notera att detta inte bara gäller vinstdrivande privata företag. Även aktörer från de andra delarna av Triple helix-samarbetet måste uppleva att det är lönsamt att vara med, att det smakar mer än vad det kostar.

En viktig uppgift är också att fånga upp entreprenörssjälarna. De som har förmåga att förvandla forskningsresultat och idéer till hållbara affärsidéer. De är mycket viktiga för klustret och punktmarkeras. Det är ofta dessa individer som fungerar som boundary spanning agents, dvs. individer som rör sig över traditionella gränser (exempelvis mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor) och knyter ihop nätverk.

Forskare inom klusterteori har primärt haft fokus på den nationella och den regionala nivån när de har studerat klusters utveckling och roll. Hur enskilda kommunala aktörer inom en specifik bransch kan bidra till utvecklingen av ett kluster inom en region har inte studerats, eftersom liknande satsningar är ovanliga. Därför saknas kunskap på området. En del erfarenheter från andra områden bör dock vara överförbara till kommunala avfallsverksamheters möjligheter och utmaningar som klusteraktör

Det finns också en mängd initiativ där kommunal avfallsverksamhet ingår som en mer kompletterande del i klusterbyggandet. Nätverksklustret Sustainable Business Hub som är störst i Sverige inom miljöteknik är ett exempel på ett regionalt kluster där kommunala avfallsverksamheter ingår tillsammans med ett stort antal organisationer från olika delar inom miljöområdet. Andra exempel är Stockholm Cleantech och Business Region Göteborg som är en mer övergripande satsning som omfattar annan affärsverksamhet som ligger utanför miljöteknikområdet. Dessa och liknande initiativ fokuserar framför allt på nätverk, kompetens- och affärsutveckling inom nätverket.

Sustainable Business Hub arbetar på att få en liknande långsiktig finansiering som Livsmedelsakademin, genom att söka Vinnväxt-stöd för uppbyggandet av "Framtidens Urbana Försörjningssystem" där avfall ingår som ett av flera områden där det ska skapas så kallade Centers of Excellence, kunskapscenter med spetskompetens, som tillsammans ska utgöra ett skånkt kluster för framtidens urbana försörjningssystem.

CASE NSR AB

En mängd kommunala aktörer inom avfallsområdet har tagit steg mot att bli mer av regionala utvecklare. Kommunförbundet Gästrikre Återvinning har exempelvis under 2012 medverkat i ett samverkansprojekt för ökad miljöteknikexport tillsammans med bland andra Green Business Region Dalarna – Gävleborg och Högskolan i Gävle. Borås Energi och Miljö och Borlänge Energi ingår i liknande samverkansprojekt och Tekniska Verken i Linköping är medstiftare och medfinansierar ett forskningscenter inom biogas vid Linköpings universitet.

För att få en fördjupad förståelse för hur kommunala aktörer inom avfallsområdet kan arbeta med att bli motor för innovation och regional tillväxt, har vi valt att studera den resa NSR AB har påbörjat. NSR:s bakgrund liknar många andra kommunala avfallsverksamheter. Det som sannolikt skiljer NSR från andra initiativ är att man i nya ägardirektiv har fått en tydligt ny inriktning med omfattande krav på avfalls- och kostnadsminimering. I och med de nya ägardirektiven har bolaget tagit steg mot att förändra sin verksamhet i grunden och låta avfallsminimering och regional utveckling ersätta traditionellt omhändertagande av avfall som kärnverksamhet.

Framtidens utmaningar är likartade för många av landets kommunala avfallsaktörer. Genom att studera den resa NSR har påbörjat, är det vår förhoppning av det ska vara möjligt att identifiera avgörande erfarenheter av mer allmän karaktär som kan bidra till att kommunal avfallsverksamhet möter framtidens utmaningar proaktivt.

Bakgrund

Under 1970- och 1980-talet ökade miljömedvetenheten och miljölagstiftningen skärptes samtidigt som kommunerna gavs ett allt större ansvar för avfallshanteringen. För att möta de ökade kraven och det utökade ansvaret valde de sex nordvästskånska kommunerna Helsingborg, Ängelholm, Bjuv, Höganäs, Båstad och Åstorp att 1982 gå samman och bilda Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR).

NSR har under de 30 år bolaget har existerat haft ändamålet att ta emot och behandla avfallet från de anslutna kommunerna, samtidigt som bolaget också har tagit över ansvar för deponier i kommunerna. Bolaget anser sig idag vara ett av de ledande företagen inom återvinning och biogasproduktion i landet. Under perioden då kommunerna även hade lagstadgat ansvar för farligt avfall och verksamhetsavfall utvecklades en mängd tjänster åt andra är ägarkommunerna, tjänster som har vidareutvecklats en bit in på 2000-talet.

Efter hand som det kommunala ansvaret har minskat och avfallsmarknaden har utvecklats, har konflikter med privata aktörer blivit vanliga. Det har inkommit en rad anmälningar till bland annat EU-kommissionen och Konkurrensverket som rör NSRs agerande i förhållande till konkurrens och upphandlingslagstiftningen. De juridiska processerna har avlöst varandra.

Den egna verksamheten domineras av insamling och behandling av hushållsavfall och biologiskt avfall, samt därtill hörande miljökontroll. NSR var tidiga med att satsa på biologisk behandling genom en anläggning för produktion av biogas. Mellan 1999 och 2008 ökade omsättningen med nästan 200 procent.⁹² Efter en nedgång 2009 har bolaget fortsatt med att öka omsättningen och omsatte 434 miljoner kronor år 2012.

Nuläge

NSR har idag en mångfacetterad verksamhet där man agerar både som myndighet, inköpare och utförare. Sedan januari 2012 ansvarar NSR för ägarkommunerna Båstad, Bjuv, Helsingborg och Åstorpsskyldigheter inom det kommunala renhållningsuppdraget. Bolaget ansvarar för framtagande av beslutsunderlag för avfallsplan, renhållningsordning och taxa för renhållning till respektive kommunfullmäktige. Samtidigt fungerar bolaget som gemensam inköpsorganisation åt ägarkommunerna inom avfalls- och miljöområdet.

Dotterbolaget NSR Produktion AB har som ändamål att driva och underhålla moderbolagets infrastruktur av behandlingsanläggningar. Stora delar av driften är konkurrensutsatt och drivs på entreprenad. Drift av biogasanläggning och delar av hanteringen av farligt avfall sker dock fortfarande i egen regi.

Infrastrukturen på NSR:s huvudanläggning som finns på Filborna-området i Helsingborg består av en rad traditionella anläggningar för hantering och behandling av olika typer av avfall. På området finns två anläggningar för produktion av energi ur avfall, en nybyggd avfallsförbränningsanläggning och en anläggning för produktion av biogas och biogödsel. Vidare så finns det en yta för maskinell sortering av avfall, ytor för behandling av förorenad jord och kompostering av park- och trädgårdsavfall, och en anläggning för behandling av farligt avfall. På området finns två nedlagda och en aktiv deponi samt anläggningar för förbehandling av förorenat vatten från deponierna och från annan verksamhet.

Dotterbolaget NSR Återvinning AB:s verksamhet är att planera och samla in avfall och återvinningsmaterial från näringslivet och andra verksamheter. Som ett led i omstrukturering och en nödvändig anpassning till införda Teckal-kriterier och skärpning i konkurrenslagstiftningen, såldes majoriteten av bolaget under 2013.

Enligt årsredovisningen är 93 procent av moderbolagets omsättning i nuläget ägarrelaterat.⁹³ För fem år sedan var mer än hälften av verksamheten inriktad på annat än ägarkommunernas renhållningsuppdrag.⁹⁴

Under början på 2000-talet planerades en investering i en förbränningsanläggning genom ett samriskbolag tillsammans med Öresundskraft som är ett energibolag, helägt av Helsingborgs stad. Anläggningen skulle byggas på NSR:s anläggning och NSR skulle leverera avfall till samriskbolaget. Mycket på grund av skärp upphandlingslagstiftning, var det inte möjligt för NSR att leverera avfall till bolaget utan föregående upphandling. Parterna blev därför tvungna att tänka om. Resultatet blev att Öresundskraft själv investerade i anläggningen. Anläggningen är idag en viktig del i avfallsinfrastrukturen på NSR:s anläggning. Men NSR har inget ägarintresse i bolaget och det finns inga inbyggda leveransförpliktelser av avfall. NSR:s roll är att hyra ut mark, vara behjälplig med miljötillstånd och att agera inköpare genom att upphandla förbränningskapacitet enligt upphandlingslagstiftningen. I stället för att ägas av NSR, har förbränningsanläggningen nu blivit en viktig del i den öppna marknadsplats NSR håller på att bygga upp på området.

⁹² NSR:s årsredovisningar 2000 och 2009

⁹³ NSR:s årsredovisning 2013

⁹⁴ Persson (2010)

Utmaningar

NSRs affärsmodell liknar Affärsmodell 2 som har belysts ovan, med en bolagiserad verksamhet som har viss egen verksamhet både på insamlings- och på behandlingssidan. Inbyggt i affärsmodellen är att ökat inflöde av avfall, allt annat lika, innebär högre lönsamhet. Detta gäller exempelvis för biogasanläggningen. För brännbart avfall innebär istället ökade avfallsmängder, ökade kostnader i och med att den behandlingstjänsten upphandlas och priset baseras på volym.

Bolagets nya ägardirektiv har satt fingern på många av de framtida utmaningar som en stor del av det kommunala avfallskollektivet står inför. Bolaget ska fram till 2020 halvera inflödet av avfall och halvera kostnaderna för avfallshanteringen. Bolagets VD belyser effekten av det nya ägardirektivet i årsredovisningen för 2012:

”Marknaden för återvinning och avfallshantering har stegvis avreglerats under det senaste decenniet. NSR har hävdats bra i konkurrensen genom en effektiv behandlingsverksamhet, där bolaget numera får marknadsmässigt betalt för det återvunna materialet, ett starkt dotterbolag i form av NSR Återvinning AB och framsynta investeringar i bland annat biogas.

Under 2012 beslutade sig NSR:s ägarkommuner för att börja driva en proaktiv avfallspolitik i stället för en reaktiv avfallsadministration. Detta tydliggjordes i NSR:s nya ägardirektiv, som beslutats i såväl alla kommunfullmäktige som på NSR:s bolagsstämma. Genom att gemensamt använda NSR som nav för de kommunala avfallsfrågorna skapas möjlighet att nå de utmanande långsiktiga målen som antagits för hela regionen Skåne Nordväst. NSR ska fram till 2020 verka för att den totala avfallsmängden halveras jämfört med 2010, samtidigt som återvinningen ska förbättras, kostnaderna halveras, arbetsskadorna minskas och kundnöjdheten ökas.

Tydliga mål som utmanar organisationen att ta nästa kliv på avfallstrappan – att jobba med förebyggande av avfall och återanvändning.

De nya ägardirektiven medför att NSR:s affärsmodell måste revideras från grunden. Den nya inriktningen innebär att syftet med bolagets verksamhet nu är att minska mängden avfall. Tidigare finansierades verksamheten genom intäkterna för behandling av avfall och försäljning av återvunnet material. Då gynnades bolaget av ökande avfallsmängder. I framtiden kommer intäkterna i huvudsak att komma via renhållningsavgifterna som beslutas i ägarkommunernas kommunfullmäktige. Eftersom den billigaste sopan för abonnenten är den som aldrig uppstår kommer den nya affärsmodellen generera vinst när avfallsmängderna minskar.”

Avfalls- och kostnadsminimering,

I förbindelse med framtagandet av de nya ägardirektiven beslutade NSR, tillsammans med avfallsbolagen NÅRAB (Norra Åsbo Renhållnings AB) och LSR AB (Landskrona Svalöv Renhållnings AB) att lyfta upp utmaningen att minska avfallet i regionen. Under 2012 antog man sex konkreta mål som ska uppnås till år 2020:⁹⁵

- Förebyggande av avfall - avfallsmängden ska minska från 500 till 300 kg per person och år
- Materialåtervinning - mängden felsorterat avfall ska minska från 200 till 100 kg per person och år
- Avgifta kretsloppen - mängden farligt avfall inklusive el- och elektroniskt avfall ska halveras
- God arbetsmiljö och hygien - antalet arbetsskador ska halveras
- God service - antalet kundklagomål ska halveras
- Kostnadseffektivisering - nettokostnaden ska halveras

Uttryckt i absoluta tal för NSR ska nettokostnaden enligt ägardirektiven minska från 2010 års nivå på 203 miljoner kronor till 102 miljoner kronor 2020. I nettokostnaden ingår kostnader för insamling, transport, återvinning och behandling samt övriga kostnader kopplade till bolagets hantering av hushållsavfall.

... men fortsatt höga förväntningar

Likt många andra kommunala avfallsverksamheter ställs NSR inför dubbla utmaningar när man förväntas arbeta aktivt med miljömål som kan vara svåra att kombinera. Tillsammans med målet att minska avfall och kostnader, finns det också högt ställda återvinningsmål.

Samtidigt som kostnaderna ska halveras och avfallet minimeras, investerar NSR därför i en fördubbling av behandlingskapaciteten för organiskt avfall genom att bygga ut kapaciteten för produktion av biogas och biogödsel. Bakgrunden till satsningen är att såväl ägare som region förväntar att den kommunala avfallsverksamheten bidrar till att nå de mål de har satt upp. Region Skåne har satt upp målet om en biogasproduktion på 3 TWh år 2020 i Skåne och både Region Skåne och Helsingborg har satt upp som miljömål att vara helt fossilfria år 2020. För att nå målen måste biogaskapaciteten i regionen byggas ut.⁹⁶

I förhållande till renhållningsuppdraget finns det å andra sidan inget behov att bygga ut kapaciteten som idag ligger på drygt 80 000 ton rötsubstrat. Matavfall från hushållen och så kallat jämförligt avfall från verksamheter som är det NSR:s ägare har ett direkt ansvar för, uppgår till omkring 15 000 ton per år.

Att möta utmaningarna

De omfattande avfalls- och kostnadsminimeringsmålen tillsammans med fortsatta förväntningar på att NSR bidrar aktivt till att uppnå högt uppsatta miljömål, beskriver den utmaning många kommunala avfallsverksamheter står inför idag.

Frågan i vilken mån man ska göra framtida investeringar i avfallsinfrastruktur och hur dessa investeringar i så fall ska finansieras saknar uppenbara svar. Steget upp till de två översta trappstegen på avfallstrappan, återanvändning och avfallsminimering, innebär också en helt annan typ av miljöinvesteringar än de olika formerna av återvinning.

”NSR:s utveckling kommer att präglas av att finna nya vägar att påverka uppkomsten av avfall. Kunskap om beteende och kommunikation kommer att vara nyckelfaktorer för att nå de ambitiösa målen om halvering av mängden avfall.

För att nå målen är det viktigt att få igenom en beteendeförändring hos regionens 330 000 invånare kring avfallsfrågan i allmänhet och hushållens avfallshantering i synnerhet. Projektets första etapp syftar därför till att förstå bakomliggande sociala och psykologiska faktorer för beteenden när det gäller minimering och avfallsförebyggande.”⁹⁷

Samtidigt som framtidens miljöinvesteringar för avfallsminimering kommer att handla mer om beteende och kommunikation, kommer det i lång tid framöver att behövas investeringar i såväl deponier och i återvinningsanläggningar. Det är också sannolikt att det behövs stora investeringar i ny infrastruktur för att arbeta med avfallsminimering. Förändringar i infrastruktur och utveckling av ny teknik påverkar ofta människors beteenden mer än kommunikationsinsatser.

⁹⁶ Skånes färdplan för Biogas - En kraftsamling för biogasen i Skåne, Region Skåne m.fl.
⁹⁷ NSR:s årsredovisning 2012

Regional utveckling

NSR har redan innan antagandet av nya ägardirektiv, tagit steg mot att bli mer av motor i regional utveckling inom sitt verksamhetsområde. Med de nya ägardirektiven är inriktningen förtydligad. Det övergripande kommunala ändamålet för bolaget är att ”genom samverkan med aktörer på marknaden och ägarkommunerna utveckla en avfallshantering som syftar till att värna miljön, det regionala näringslivet och den lokala servicen genom att vara enkel, flexibel och miljöanpassad.”⁹⁸

Förändringen av verksamhetsinriktningen är ett vägval för att möta de nya utmaningarna som den kommunala avfallsverksamheten ställs inför med bland annat skärpta konkurrens- och upphandlingsregler, mål för avfalls- och kostnadsminimering och högt ställda förväntningar på att verksamheten ska bidra till att uppnå andra miljömål.

Det finns dock ingen färdig lösning för hur verksamheten ska se ut. Ägardirektiven är allmänt hållna. Anläggningen ska exempelvis utvecklas till en industripark med behandlingslinjer där man ”ska värna utveckling av effektiv teknik, resurshushållning ur ett samhällsperspektiv och att en sund konkurrens upprätthålls.”⁹⁹ Man ska arbeta med forskning och utveckling så att det ”i samarbete med högskola och regionalt näringsliv skapas förutsättningar för utveckling av nya metoder kring avfallshantering och återvinning i syfte att stärka den regionala tillväxten och utvecklingen samt skapa miljömässiga förbättringar.”¹⁰⁰

I industriparken arbetar idag ca 130 anställda fördelat på sex företag, enligt NSRs årsredovisning. Under 2012 tecknades även en avsiktsförklaring med börsnoterat företag, som planerar att starta upp försöksverksamhet inom oljeutvinning ur avfall i industriparken. Vidare har NSR startat upp vad man har kallat en företagsinkubator som en del av NSR:s uppdrag i att främja den regionala utvecklingen. Inkubatorn riktar sig till utvecklingsföretag som har passerat early start up-fasen, men som fortfarande inte helt har tagit steget in i kommersialiseringsfasen. Inkubatorn ses som en del i NSR:s affärsutvecklande arbete. I nuläget inkluderar inkubatorn ett mindre antal företag.

Utveckling av beställarrollen i regional aktörssamverkan

Som ett led i att utveckla rollen som motor i regional utveckling har NSR tagit initiativ till att utveckla beställarrollen. Detta har gjorts i samverkan med övriga kommunala avfallsverksamheter i Skåne och delar av Blekingen i nätverket SAMSA¹⁰¹.

Ett första initiativ i SAMSA har varit att starta ett branschråd för bättre upphandling av avfallsinsamling där både nuvarande och potentiella leverantörer regelbundet bjuds in för att föra en dialog omkring hur man tillsammans ska kunna utveckla avfallsinsamlingen, så att teknikutvecklingen går snabbare och effektiviteten för såväl leverantör som inköpare ökar och på sikt innebär en bättre affär för alla avtalsparter.

Ett parallellt initiativ har varit att inleda en innovationsupphandling av system för återanvändning som kan komplettera eller ersätta dagens återvinningscentraler. Innovationsupphandlingen är ett sätt att utveckla den egna beställarkompetensen, ett sätt att stimulera marknaden genom att gå in i gemensamma utvecklingsprojekt och ett sätt att arbeta med systemutveckling för att nå målen med avfalls- och kostnadsminimering.¹⁰² Forskningsmyndigheten VINNOVA är medfinansier.

98 NSRs ägardirektiv

99 Ibid.

100 Ibid.

101 SAMSA är en regional samverkansorganisation för sydsvenska kommunala avfallsverksamheter. SAMSA arbetar med kunskaps- och tekniköverföring inom insamling och behandling av hushållsavfall. Medlemmarna ansvarar för insamlingen av ca 14 procent av det svenska hushållsavfallet.

102 www.samsa-innovation.se

Kluster som affärsmodell?

I NSR:s ägardirektiv kan man läsa att genom att ”proaktivt arbeta för ett kretsloppskluster kan avfall bli insatsvara i regionen i form av råmaterial, energi, konstruktionsmaterial eller näringsämne. Med detta höjs resurseffektiviteten i regionen och medför minskat behov att bryta jungfrulig råvara.”¹⁰³

Samtidigt ska verksamheten ”bedrivas utifrån affärsmässiga och långsiktigt ekonomiskt hållbara principer. Bolaget måste skapa de ekonomiska utrymmen som behövs för att kunna fullfölja ägarkommunernas intentioner avseende det kommunala ändamålet.”¹⁰⁴

En central fråga att belysa blir därför i vilken mån NSR kan arbeta proaktivt med utveckling av kretsloppskluster för att uppnå ekologisk hållbarhet och samtidigt bedriva verksamheten utifrån ekonomiskt hållbara principer och fullfölja det kommunala renhållningsansvaret. I vilken mån kan kluster vara en hållbar affärsmodell för kommunal avfallsverksamhet?

NSR:s utveckling av affärsmodell och organisation för att driva på och utveckla kluster har än så länge haft karaktären av trial and error. Det gäller exempelvis inkubatorn som i dagsläget närmast är ett mellanting mellan kontorshotell, inkubator och löst nätverk utan tydlig målbild och strategi för utveckling. Ett mer strukturerat arbete har inletts med att tydliggöra vision, mål och strategi för klusterstrukturen.¹⁰⁵

Resurs, erbjudande, behov/marknad

NSR har en mängd resurser som kan ligga till grund för en framgångsrik affärsmodell för kluster. Några av de mest uppenbara är marktillgång, befintlig industripark och miljötillstånd. NSR får också en stor mängd internationella besökare varje år som intresserar sig för svenska miljötekniklösningar. Många av besökarna representerar en potentiell stor exportmarknad.

En del av resurserna används redan i klusterliknande relationer genom att NSR exempelvis hyr ut mark till Öresundskrafts förbränningsanläggning och andra aktiva verksamheter i industriparken. Andra resurser är svårare att förvandla till produkter eller tjänster. Det gäller exempelvis de många besöken som idag sällan genererar ett mervärde för NSR eller företagen i industriparken. Hur besöken ska kunna utnyttjas bättre och hur verksamheten med att ta emot besök ska finansieras på sikt är en av de många frågor som behöver besvaras. På sikt är besöksfunktionen sannolikt en central del i klusterbyggandet, en del som kan ge ett mervärde för alla medlemmar i klustret när de ingår i ett större sammanhang.

NSRs nya besökscenter har anpassats för att kunna utgöra en viktig beståndsdel i klusterbyggandet, där besökare kan tas emot och presenteras för klustrets medlemmar. Det är också en investering för att möta utmaningen med avfallsminimering genom förebyggande insatser. Genom ombyggnaden har besökscentret förvandlats från föreläsningssal för skolklasser till ett tilltalande upplevelsescenter med interaktiva inslag som engagerar skolklasser och skapar intresse hos fler intressenter.

En viktig del i NSR:s resurser där det finns en stor efterfrågan är de olika produktionsleden. Många utvecklingsföretag med stor tillväxtpotential har svårt att ta steget att utföra fullskaletest. En industripark som öppnar sig och erbjuder testmöjligheter i live case är bokstavigt talat guld värd för många företag. En fullskalig test bed med utvecklad koppling till forskningsinstitutioner och ett modernt besökscenter med internationella besökare, kan vara en avgörande faktor för att locka till sig nyetableringar till regionen.

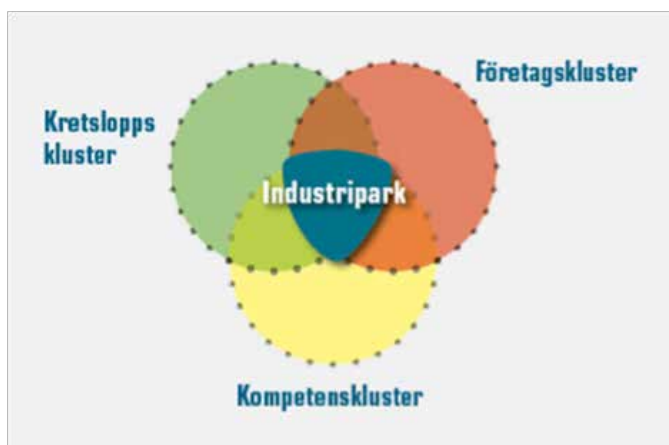
¹⁰³ NSR:s ägardirektiv

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ NSR, Industripark och hållbara kluster på Filborna. NSR/JES AB 2012

Organisation

I arbetet med att bygga upp kluster har NSR inlett med att identifiera tre typer av kluster kopplade till industriparken som ska utvecklas: kretslopps-, företags- och kompetenskluster.



Figur 4: NSR:s tre kluster kopplade till industriparken

Kretsloppsklustret ska knyta ihop försörjningssystemen. En central tanke med kretsloppsklustret är den enes restprodukt ska vara den andres resurs, där man bygger upp ett ömsesidigt beroende och en situation där alla vinner på att samverka. Företagsklustret är tänkt att vara nära kopplat till kretsloppsklustret och primärt bestå av företag som levererar till industriparken och

de företag som ingår i parken. I samband med uppbyggandet av de två klustren ska industriparken skapa ett starkt varumärke. Parallellt byggs ett kompetenskluster upp som kan bestå av utbildningar, examensarbeten, praktikplatser och forskningsmöjligheter för klustermedlemmarna. (Se figur 6 nedan).

Tillsammans med NSR:s kommunala uppdrag finns hörnstenarna för Triple helix samverkan, som oftast utgör fundamentet i ett framgångsrikt kluster. Samverkan med akademien har traditionellt framför allt rört miljö- och teknikfrågor. Men sedan några år tillbaka finns det också ett samarbete med en institution med samhällsvetenskaplig och tvärvetenskaplig inriktning på Lunds Universitet, Campus Helsingborg (Institutionen för Service Management och Tjänstvetenskap).



Figur 5: NSR:s kretsloppskluster

Diskussion

Att ändra affärsmodell och samtidigt upprätthålla service, uppfylla det kommunala ansvaret och hålla sig inom de ekonomiska ramarna kommer sannolikt att vara en stor utmaning. Samtidigt är NSR:s halveringsmål ett sätt att ta tjuren vid hornen och konkretisera den utmaning som stora delar av det kommunala avfallskollektivet står inför.

Nyckelintressenter

För att lyckas med att bli en motor i regional utveckling krävs det att NSR tydligt positionera sig på en regional och nationell spelplan, som man tidigare inte har varit direkt aktiv på.

Ett exempel på viktiga samverkansaktörer på den spelplanen är andra klusteraktörer såsom Sustainable Business Hub som är ett omfattande nätverk av miljöteknikföretag. NSR är redan medlem i nätverket, men som motor i regional utveckling kommer man att behöva finna en ny, mer aktiv samarbetsform. Packbridge är en annan intressant aktör. Packbridge är ett kluster för förpackningsindustrin som har en avgörande roll i arbetet med avfallsminimering, eftersom de representerar en del av källan till avfallsuppkomst. En annan nyckelintressent som man redan har utvecklat samarbetet med är SAMSA.

Eftersom det regionala utvecklingsansvaret primärt ligger på en regional nivå med Region Skåne som huvudman, är det viktigt att NSR också tänker regionalt om man ska lyckas positionera sig som en motor i den regionala utvecklingen. Industriparken måste bli en naturlig del i det regionala innovationssystemet. Här kommer också VINNOVA, Tillväxtverket och andra offentliga finansiärer att spela en allt större roll.

I uppstartsfasen blir det sannolikt avgörande att ett minde antal intressenter som utgör kärnan i klusterbygget identifieras och att dessa övertygas om att det finns en gemensam vinst i klusterbygget som de inte kan uppnå på egen hand. Som ägare av anläggningen för avfallsförbränning är Öresundskraft en första viktig bricka i det arbetet. Men det kommer att krävas fler tunga aktörer som samverkar och som representerar ett tydligt Triple helix-perspektiv. NSR är initiativtagare och motor, men det måste ses som ett samverkansprojekt där alla medlemmar delar mål och vision och är delaktiga i utvecklingen om klusterbyggandet ska bli framgångsrikt. Det finns heller ingen anledning att begränsa sig till avfallsanläggningen på Filborna. I direkt närhet till anläggningen finns en mängd verksamheter, varav en del agerar inom närliggande branscher. Dessa kan mycket väl vara intresserade av att vara delaktiga i uppbyggandet av kluster.

Ekonomi och organisation

Om NSR:s engagemang och utveckling som motor i regional utveckling ska lyckas, är det nödvändigt att man finner en affärsmodell som skapar långsiktig ekonomisk hållbarhet. I NSR:s inledande strukturarbete har man börjat utveckla en modell för hur själva affären i de olika klustren kan se ut. Exempel på ”olika eller kombinationer av affärsmodeller”¹⁰⁶ som nämns i utvecklingsarbetet är:

- NSR får alltid ersättning via sin mark och avgifter för ”tjänsteunderhållet” via klusteravgifter.
- Kommunernas vinster är miljöförbättring, nyetableringar och aktiviteter inom området.
- Företagen betalar avgift till klusterdriften i förhållande till sin omsättning.
- Samma grundkostnader gäller för alla men specifika affärer gör att NSR erhåller kommission.
- NSR lever på sina specifika delar i produkten, säljer know-how, utredningar och lösningar.

106 Ibid.

Delar av intäktssidan är redan etablerade, om än inte i full skala. Ersättning för mark och avgifter för tjänsteunderhåll är dessutom relativt oproblematiske intäkter utifrån ett juridiskt perspektiv. Då uthyrning och därtill hörande tjänster inte ses som offentlig försäljning enligt konkurrenslagens tillägg om inte uthyrningen kan anses konkurrera med annan uthyrningsverksamhet, vilket oftast inte är fallet då miljön på avfallsanläggningen är unik i det geografiska området. Intäkterna är fasta och långsiktiga, vilket skapar en bas för utveckling.

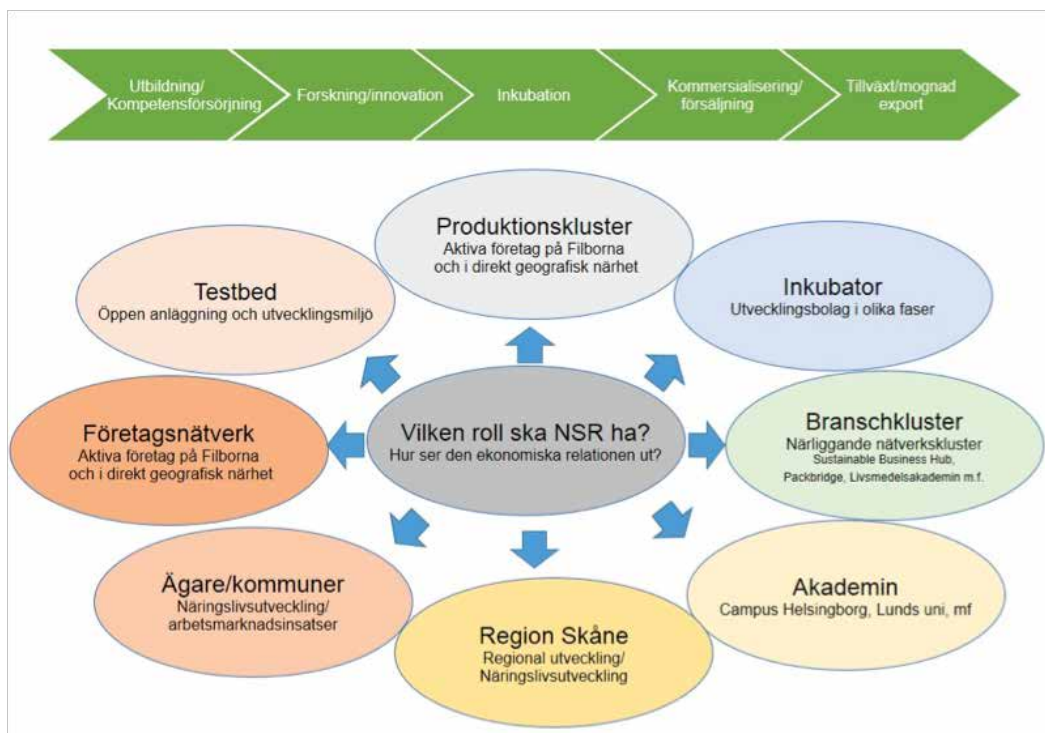
Omfattningen av klusteravgifter står i direkt relation till hur framgångsrik man är att skapa ett mervärde för medlemmarna. Avgift och organisation kan och bör sannolikt se olika ut beroende på vilken typ av kluster det rör sig om. Det är inte givet att NSR ska vara huvudman. Tvärtom visar erfarenheten att det kan vara bättre att bygga upp en mindre, flexibel paraplyorganisation för medlemmarna som alla är delaktiga i. Då kan det mycket väl vara så att NSR själv måste bidra med basfinansiering och/eller vanlig medlemsavgift. Klusteravgiften blir då en kostnad istället för en intäkt.

Olika former av kommission är ett mycket utforskat område för kommunala verksamheter. Inom universitet och högskola finns det relativt tydliga riktlinjer för hur FoU-arbete i samverkan med näringslivet kan och bör se ut. I de få innovationsupphandlingar som har genomförts i Europa är det vanligt att köparen som har varit med och utvecklat produkten eller tjänsten får fri nyttjanderätt, men att leverantören erhåller patent. Omfattar kommissionen endast att NSR bistår i en konkret affär, är det sannolikt att kommissionen begränsas till ett konsultarvode alternativt att det måste förhandlas fram avtal för varje specifik affär. Det är då viktigt att det finns tydliga riktlinjer för hur en sådan affär får genomföras.

Möjligheten att sälja know-how, utredningar och lösningar är förmodligen relativt god utifrån ett efterfråganperspektiv. Men även detta kräver tydliga riktlinjer. Det finns en risk att verksamheten utvecklas till ren kommersiell konsultverksamhet, vilket hotar att konkurrera med teknikkonsultmarknaden. En sådan verksamhet kan vara problematisk i och med tilläggen i konkurrenslagstiftningen som förbjuder offentlig försäljning som hotar konkurrensen.

Det återstår ett stort arbete och många utmaningar för att klargöra NSR:s roll och hur de ekonomiska relationerna ska se ut. Som motor i regional utveckling rör man sig i en komplex värld där NSR:s roll är långt ifrån givna. Utifrån den gröna pilen nedan (figur 7), bör man fråga sig vilken roll man ska ha i de olika delarna av utvecklingen av konkurrenskraftiga företag i regionen.

Sannolikt är det inte en affärsmodell som måste utvecklas, utan flera olika som ska komplettera varandra. Nedan identifieras bara några av alla de områden man måste förhålla sig till och identifiera sin roll i. I varje blå pil döljs en mängd frågor. I relationen med produktionsklustret måste man exempelvis fråga sig i vilken mån man ska vara beställare, i vilken mån man ska vara utförare, vilka delar av området som kan anses ligga inom det kommunala uppdraget, i vilken mån det är rimligt att använda avfallstaxan för att finansiera verksamheten, etc.



Figur 6: NSR:s roll i regional utveckling

Varumärket kommer på sikt att vara en stor tillgång i många av relationerna. Här göms också en mängd frågor som behöver besvaras. Vem ska vara ansiktet utåt i de olika relationerna? Vilken roll ska NSR som varumärke ha? Vilken roll ska anläggningen Filborna ha? Ska man utveckla ett nytt varumärke tillsammans med klustermedlemmarna som kan fungera som paraply?

Det blir också en svår balans att finna rätt i samarbetet med privata aktörer, akademi och andra offentliga aktörer. Som litteraturstudien visar är det en stor utmaning som många faller på. Det handlar bland annat om fördelning av risk, fördelning av kostnader och ansvar samt i vilken form samarbetet ska ske. Utöver det handlar det om att bygga tillit mellan samverkansparterna och ömsesidig förståelse för varandras behov och att skapa en gemensam målbild.

Tiden är också som en faktor som har identifierats som avgörande. Det tar tid innan synergieffekter i ett kluster uppstår eller blir tydliga för de involverade organisationerna, vilket kan ge upphov till att parter lämnar samarbetet och ger det en bild av att inte fungera, vilket även försvårar att få med sig nya aktörer. Att tidigt utarbeta en sammanhållande vision och gemensamma mål är därför av stor vikt.

Sammanfattning

Med det nya ägardirektivet och de initiativ till att bli motor för regional utveckling som har gjorts, har NSR redan inlett en förvandling från traditionell kommunal avfallsverksamhet till att möta många av avfallsbranschens stora framtidsfrågor mer proaktivt.

Utvecklingen har än så länge haft karaktären av trial and error. Men då det till stor del är obruten mark för kommunal avfallsverksamhet, kan man inte förvänta annat. Ledningens filosofi i förvandlingen har varit att hellre prova sig fram än att inte göra något

Nu finns det ett embryo till en motor i regional utveckling. Framförallt industriparken har börjat ta form. Detta är också den viktigaste resursen, vilket gör det naturligt att utveckla därifrån. Test- och utvecklingsmöjligheter i fullskalig industrimiljö är ett nyckelerbjudande för att locka till sig nya företag. En utmaning blir till exempel att bevara och utveckla ett öppet klimat när flera konkurrerande företag är intresserade av att etablera sig på anläggningen. Det kräver att man redan från början har en tydlig filosofi som de nya företagen delar.

När embryot nu är på plats är det avgörande för den fortsatta utvecklingen att visionen implementeras i konkreta mål och strategier. Det är viktigt att dessa utvecklas i en bred dialog såväl internt i den egna organisationen som externt till nyckelintressenter. Det kommer att förutsätta ett tydligt ledarskap och en lyhördhet. Det är sannolikt dags att överge trial and error fasen och fortsätta utvecklingsarbetet med en tydlig strategi och struktur.

Som kommunalt bolag med lång erfarenhet av att stå med ett ben i en offentlig sektor driven av samhällsnytta och en kommersiell sektor driven av vinstnytta. Bolaget och andra liknande kommunala bolag har uppbyggt lång erfarenhet av att balansera mellan ibland motstridiga samhälls-, miljö- och vinstmål. Erfarenheten kan bidra till att NSR har vissa fördelar som initiativtagare och motor i klusteruppbyggnad, där många viljor och intressen ska förenas och dra åt samma håll. Men det kräver också att det skapas ett tillitsförhållande mellan parterna, vilket underlättas av NSR:s roll.

DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Nya tider – nya utmaningar

Under 1970- och 1980-talet fick miljömedvetenheten ett uppsving och för många kommunala avfallsverksamheter innebar det en stor förändring. Det innebar bland annat att man kraftsamlade för att lyfta avfallshanteringen från soptipp till olika former av återvinning. Kraftsamlingen innebar för många kommuner interkommunal samverkan och stora investeringar i ny infrastruktur.

Nu står branschen återigen inför nya utmaningar. En kombination av ett större fokus på avfallstrappan som resulterar i ökad återvinning och en striktare lagstiftning har resulterat i att det idag deponeras väldigt lite avfall. Sverige har haft en hög ambition och blivit ett av de ledande länderna när det gäller återvinning. Sverige tar också krafttag när det gäller de två översta stegen på avfallstrappan, att öka återanvändningen och att minimera uppkomsten av avfall.

Många avfallsverksamheters affärsmodell är uppbyggda omkring effektivt omhändertagande av avfall. Inte avfallsminimering. Detta talar för att en ny affärsmodell behövs där en bättre matchning mellan befintliga resurser och behov utarbetas. Vad denna studie visar är att tanken på regional utveckling och klusterbyggande kan vara en möjlig framtida väg för de kommunala avfallsverksamheterna att gå i sitt utvecklingsarbete.

Detta kanske låter som en stor förändring för branschen och det är det också, men man ska komma ihåg att det inte är första gången branschen står inför en sådan förändring. Stora förändringar skedde, som nämndes ovan under 70-talet när generellt ökade miljökrav infördes och samhället på allvar tog steget från soptipp till återvinning. Även på 90/00 talet genomgick branschen stora förändringar då till exempel kraven på miljösäker deponering skärptes ytterligare som ett led i anpassningen till kraven inom EU. De ökade kraven från 70-talet och framåt innebar att många kommuner inte längre själva hade resurserna som krävdes för att möta de nya utmaningarna. Samverkan kommuner emellan inleddes då i syfte att aktörerna med gemensamma resurser skulle stå bättre rustade att leva upp till de ökade kraven. Idén att samverka för att uppnå bättre effektivitet är således inte ny för branschen och inte heller är förändringen av affärsmodell det. Denna studie visar att, för att uppnå visionen om att det inte ska finnas något avfall, måste avfallsverksamheter finna nya hållbara affärsmodeller och samverka mer med andra aktörer.

Syfte och mål

Syftet med förstudien har varit att undersöka möjligheten för kommunala avfallsverksamheter att ändra inriktning och syn på det sätt på vilka de får avkastning på befintliga och framtida miljöinvesteringar, en inriktning som går mot att bli motor för innovation och regional tillväxt i form av ett klusterinitiativ.

Mer specifikt har förstudiens mål varit att:

- kartlägga befintlig kunskap, såväl teoretisk som praktisk, avseende utvecklingen av en ny affärsmodell
- identifiera utvecklingsområden, utmaningar och risker för att utveckla ett kluster mellan offentliga och privata aktörer och applicera dem på avfallsbranschen, samt svara på frågor som rör:
 - Viktiga framgångsfaktorer för samverkan?
 - Hur skapas incitament för aktörer inom branschen att samverka?
- identifiera nyckelintressenter och offentliga stödstrukturer

Eftersom det är ett relativt nytt och samtidigt mycket brett område, har vi i denna inledande förstudie valt att ta ett brett grepp. Förstudien ska därför ses som en första kartläggning. Fördelen med ett sådant brett grepp är att det har varit möjligt att ge en övergripande bild av ett mycket komplext område. Nackdelen är att det inte har varit möjligt att gå på djupet med någon enskild punkt.

I detta avslutande kapitel kommer resultaten av förstudien att diskuteras utifrån den ovan nämnda målen. Detta kommer att ske, inte mål för mål, utan i form av en mer övergripande diskussion.

Regional utveckling som affärsmodell

Förstudie tar sin utgångspunkt i ett nationellt perspektiv med ambitionen att resultatet skall gälla för olika typer av kommunal verksamhet inom avfallssektorn. För att konkretisera och exemplifiera tankar och modeller har NSR AB valts som ett case. NSR har under de senaste åren arbetet aktivt med frågor som rör bolagets roll i en regional utveckling. Med regional utveckling avses, som tidigare nämnts, utvecklingen av näringsliv och verksamheter i en region i syfte att öka attraktiviteten och etableringar för att bidra till en positiv tillväxt. Bolagets nya ägardirektiv har satt fingern på många av de framtida utmaningar som en stor del av det kommunala avfallskollektivet står inför. Bolaget ska fram till 2020 halvera inflödet av avfall och halvera kostnaderna för avfallshanteringen.

Resultatet av förstudien indikerar att samarbeten i kluster eller andra former av samverkanslösningar kan ge upphov till synergieffekter som gynnar alla inblandade parter och skapar, inte bara ett mer effektivt resursutnyttjande, utan även att tillgången på resurser för de enskilda aktörerna ökar. Det senare är en konsekvens av att parterna samarbetar och därmed såväl delar befintliga resurser som gemensamt bekostar anskaffandet av nya.

Klusterbyggande utgör i sin tur en bra utgångspunkt för att skapa förutsättningar för vad vi i den här studien avser när vi talar om regional tillväxt. Vad tidigare erfarenheter och studier också visar på är att samarbete på regional nivå även kan leda till en utveckling av befintliga verksamheter i form av framtagandet av ny teknik, ökat fokus på forskning och utveckling samt utveckling av arbetsprocesser och förändring av beteende, vilket är extra viktigt i ett paradigmskifte likt det som pågår inom avfallsområdet, där de översta stegen på avfallstrappan återanvändning och förebyggande står i fokus utifrån ett samhällsperspektiv.

Kommunal avfallsverksamhet som vill utvecklas mot att bli motor för regional utveckling står inför en komplex och mångfacetterad omvärld. Sannolikt är det inte en affärsmodell som måste utvecklas, utan flera olika som ska komplettera varandra beroende på vilken typ av kluster man ingår i och vilken roll man antar i dessa.

Triple helix - klustersamverkan för innovation

Triple Helix, innebär samverkan mellan akademien, offentlig sektor och privat sektor. Syftet är att uppnå gemensamma mål och skapa utveckling inom en bransch och ta till vara innovationer.

Den här typen av samarbete utgör ofta grunden för bildandet av företagsparker och kluster. Triple Helix utgör således ett exempel på hur regional utveckling kan ske genom samverkan mellan olika aktörer. Det är också den typen av lösning som studerats närmare i denna förstudie. Erfarenheten från studien visar på att när samverkan fungerar, kan synergieffekter nås som gynnar såväl de enskilda aktörerna som branschen i helhet.

Många kommunala avfallsverksamheter rör sig redan i gränslandet mellan offentlig sektor och privat sektor genom att de är politiskt styrda offentliga verksamheter som agerar på en marknad som inköpare och ibland som utförare. De har också en mängd olika former av samarbeten med akademien. Dessa erfarenheter från de tre delarna av Triple Helix utgör en bra utgångspunkt för uppbyggande av kluster.

Utvecklingsområden, utmaningar och risker

Vad krävs då för att samverkan som grund för klusterbilande ska komma till stånd hos en kommunal avfallsaktör, vilka incitament krävs och vilka strukturer behövs?

När det gäller frågan om vad som krävs för att få till stånd samverkan över organisationsgränser, oavsett om det handlar om organisationer inom samma sektor eller inom olika sektorer, råder det en stor samstämmighet mellan den teoretiska och den praktiska kunskapen som redovisats i den här förstudien. Erfarenheten talar för att utarbetandet av en affärsmodell med fokus på regional utveckling kan vara en möjlig väg att gå för kommunala avfallsverksamheter att möta framtida utmaningar.

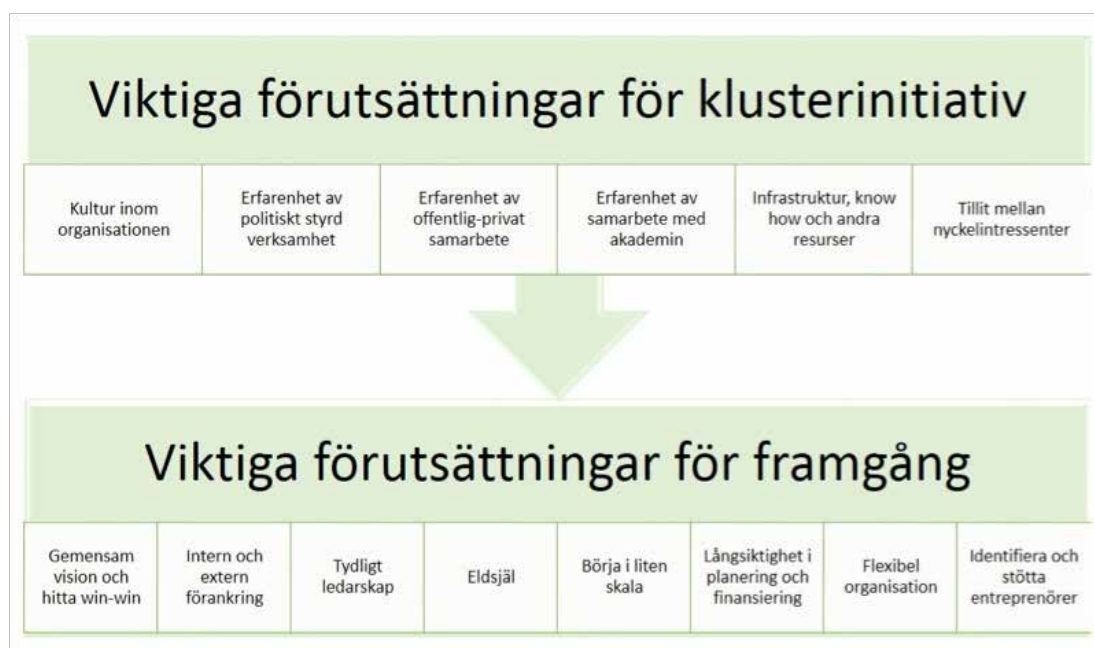
Vad som bör tas i beaktande är emellertid de fallgropar som tidigare studier pekar på. Som nämndes ovan är synergieffekter i form av effektivare resursutnyttjande och verksamhetsutveckling resultatet av samarbeten som varit lyckade. Det finns även en rad exempel där försök till samverkan på regional nivå varit mindre lyckade. I dessa fall har misslyckandet främst visat sig bero på svårigheterna för de olika intressenterna att hitta en gemensam målbild och vinster för de enskilda aktörerna. Därmed har de incitament som krävs för att samverkan ska komma till stånd saknats. Speciellt svårt verkar detta vara när aktörer från privat och offentlig sektor ska mötas och samverka under en gemensam målbild. Det är därför av största vikt att i ett tidigt skede utveckla en gemensam vision och en tydlig målbild.

Det är inte bara målet och syftet med samverkan som tenderar att skifta mellan offentliga och privata aktörer, utan även sättet man arbetar på. Kultur, beslutsgångar och kommunikation är alla faktorer som kan vara avgörande för förståelsen för varandra och uppbyggande av tillit mellan parterna.

Förstudien visar också på vikten av en eldsjäl, det vill säga en person som driver och drar samverkansprojektet framåt, även när det går trögt och motgångarna är stora. En eldsjäl kan vara det som krävs för att engagera övriga aktörer och övertyga dem om vad de har att vinna på samarbetet. Behovet av en eldsjäl är emellertid något som kan vara svårt att tillgodose om inte en sådan redan finns från början hos någon av de centrala aktörerna. En entusiastisk eldsjäl kan också utgöra en risk för ett samverkansinitiativ om den interna eller externa förankringen eller kommunikationen är svag.

Vidare pekar erfarenheten på att viktiga stödfunktioner är ägarna och en överbyggande organisation som håller samman de aktörer som ingår i klustret/nätverket. När det gäller organisation och ägande är det viktigt att det finns en gemensam bild aktörerna emellan hur samverkan ska styras och organiseras och att detta även är tydligt för de verksamheter som ska uppfylla målen med samverkan. Oftast är det enklast att samla ett fåtal nyckelintressenter och börja bygga organisationen i liten skala.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att klustersamverkan kräver att en hel del faktorer faller på plats (målbild, gemensam organisation och styrning mm.) för att en samverkan ska bli lyckad och generera de synergieffekter som förväntas och som krävs för att verksamheterna ska kunna möta framtida utmaningar. Det ska emellertid poängteras att en sådan lösning kanske inte är den rätta för alla. Om vi återigen återgår till affärsmodellstanken så bygger den på en matchning av resurser och behov. Det är emellertid inte alla kommunala avfallsverksamheter som har den typen av resurser. Till exempel kommuner som ensam bedrivit hela verksamheten på entreprenad eller i förvaltningsform utan samverkan med andra har ett helt annat utgångsläge. För dessa kanske andra lösningar är bättre.



Figur 7: Diskussionsunderlag inför klusterinitiativ

Figur 7 ovan är varken uttömmande eller exkluderande. Den är inget facit. Men den kan förhoppningsvis fungera som en första utgångspunkt för diskussion inom verksamheten om man tänker i termer av klusterinitiativ. Boxarna måste utredas utifrån varje verksamhets unika förutsättningar och regionala förutsättningar.

Lämpliga områden för fördjupade studier

Utöver tidigare nämnda mål med förstudien, har det funnits ett uttalat mål att ta fram underlag och finansieringsplan för en fördjupad studie där det teoretiska och praktiska kunskapsunderlaget för kommunala avfallsverksamheter som motor för innovation och regional tillväxt, utvecklas och skalas upp 1:1. Under arbetets gång har det blivit tydligt att det sannolikt är mer lämpligt att begränsa området för en fördjupad studie, eftersom det annars blir allt för omfattande.

Förstudie ger en del svar avseende lämpligheten i en affärsmodell baserat på kluster och regional samverkan för att möta framtida utmaningar samt hur en sådan affärsmodell kan skapas. Men i och med att det är en bred förstudie har det inte varit möjligt att gå på djupet med någon enskild fråga, vilket gör att det fortfarande återstår en mängd frågor som kräver ytterligare studier. Dessa listas nedan:

Frågor kring klusterbyggande med kommunala avfallsverksamhet och verksamhetens infrastruktur som motor som kräver vidare studier är:

- Hur sker det praktiska arbetet med byggandet av en ny affärsmodell i en organisation?
- Hur bygger de parter som vill samverka i kluster en gemensam organisation och hur styrs en sådan organisation?
- Hur kan ledarna av ett klusterinitiativ arbeta med att skapa gemensamma målbilder för de samverkande aktörerna?

Frågor avseende kommunala avfallsverksamheter som har begränsade egna resurser och deras möjlighet till utveckling är följande:

- Hur ska kommunala avfallsverksamheter med en annan resursbas än den som NSR har, möta framtida utmaningar? Hur tänker dessa aktörer kring framtiden? Kan de ingå i en regional samverkan?
- Studie av närliggande branscher. Till exempel inom va-sektorn har samverkan kommuner emellan i syfte att skapa mer uthålliga organisationer pågått i några år och fortsätter att öka i omfattning. Studier från denna sektor visar på att den här typen av regional samverkan kommuner emellan gör att enskilda aktörer är bättre rustade att möta framtida utmaningar (Thomasson, 2013).

Frågor kring finansiering är också av intresse att studera vidare. En sådan är:

- Hur ska finansieringen av utvecklingen och implementeringen av en ny affärsmodell se ut? Vilka stödstrukturer finns i utvecklingsfasen?

Med start i år och fram till 2020 kanaliseras EU exempelvis 70 miljarder euro till regionala och kommunala aktörer inom ramprogrammet Horizon 2020 och det finns en mängd satsningar inom exempelvis VINNOVA, Tillväxtverket och SKL som kan behöva kartläggas närmare.

REFERENS

1. Anell, A. & Mattisson, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting: En kunskapsöversikt*, Lund: Studentlitteratur.
2. Andréasson, U. (1998) *Renhållning på liv och död*, Populär Historia 3/98
3. Aschhoff, B. and Sofka, W. (2009) *Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations?* Research Policy, 38 pp 1235–1247.
4. Avfall Sverige (2011) *Innovationer och nya företag, resultat av kommunernas ansvar för avfall (U2011:24)*, Avfall Sverige, 2011
5. Avfall Sverige (2012) *Internationellt intresse för svenska avfallslösningar (U2012:04)*, Avfall Sverige, 2012
6. Avfall Sverige (2013) *Consultation on the Review of the European Waste Management Targets*, Avfall Sverige, 2013
7. Corvellec, H., Bramryd, T., Hultman, J. (2011) *The Business Model of Swedish Municipal Waste Management Companies, Working Paper No 4*, Research in Service Studies, Institutet för Service Management, Lunds Universitet 2011
8. Corvellec, H. & Hultman, J. (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
9. Donaldson, T. & Preston, L.E. 1995. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*. The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 1, pp. 65-91.
10. Drucker, P. F. (1985) *Discipline of Innovation*. Harvard Business Review, May/June pp 67–72.
11. Ekecrantz, L. (2012) *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*, Betänkande av avfallsutredningen, SOU 2012:56
12. Etzkowitz, H. (2003). *Innovation in innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Social Science Information, Vol. 42, pp. 293-337.
13. Etzkowitz, H. och Klofsten, M. (2005). *The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development*, R&D Management, Vol. 35, No. 3, pp. 243-255.
14. Europeiska Kommissionen (2011) *Färdplan för ett resurseffektivt Europa*, KOM(2011), Bryssel den 20.9.2011
15. Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, London: Pitman.
16. Grimshaw, D., Vincent, S. & Willmott, H. (2002). *Going Privately: Partnership and outsourcing in UK Public Services*, Public Administration, Vol. 80, No. 3, pp. 475-502.
17. Hommen, L, Doloreux, D. and Larsson, E. (2006). *Emergence and Growth of Mjärdevi Science Park in Linköping*, Sweden, European Planning Studies, Vol. 14, No. 10, pp. 1331-1361.
18. Huxham, C. (2010). *Theorizing collaboration in practice*, Public Management Review, Vol. 5, No. 3, pp. 401-423.
19. Konkurrensverket (2010). *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – så fungerar reglerna i konkurrenslagen*, Konkurrensverket 2010
20. Link, A., N. och Scott, J., T. (2003). *U.S. Science Parks: the diffusion of an innovation and its effects on the academic missions of universities*, International Journal of Industrial Organizations, Vol. 21, pp. 1323-1356.
21. Lowndes, V & Skelcher, C. (1998). *The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance*, Public Administration, Vol. 76, pp. 313-333.

22. Marchington, N., Cooke, F., L. & Hebson, G. (2003). *Performing for the 'customer': Managing Housing Benefit Operations across Organisational Boundaries*, Local Government Studies, Vol. 29, No. 1, pp. 51-74.
23. Marchington, M. & Vincent, S. (2004). *Analysing the Influence of Institutional Organizational and Interpersonal Forces in Shaping Inter-Organizational Relations*, Journal of Management Studies, Vol. 41, No. 6, pp. 1029-1056.
24. Naturvårdsverket (2004). *Marknaden för avfallshantering*, Rapport 5408, Naturvårdsverket
25. Naturvårdsverket (2011). *Biogasproduktion för miljö och ekonomi - Resultat och erfarenheter av biogasåtgärderna inom Klimatinvesteringsprogrammen (Klimp)*, Naturvårdsverket, 2011
26. Nilsson, M. (2008). *A Tale of Two Clusters: Sharing Resources to compete*, Lund: Lund Business Press.
27. Persson, S. (2009). *Miljöteknik på export – om marknaden, kommunalt agerande och ett blomstrande näringslivsklimat*, Svenskt Näringsliv 2009
28. Persson, S (2010) *Återvinn avfallsmarknaden*, Svenskt Näringsliv 2010
29. Phillips, R., Freeman, R. E. & Wicks, A. C. (2003). *What Stakeholder Theory is Not*, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 13, No. 4, pp. 479-502.
30. Porter, M. E. (2000). *Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*. *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, No. 1, pp. 15-35.
31. Reeman, R. E., Wicks, A. C. & Parmar, B. (2004). *Stakeholder Theory and 'The Corporate Objective Revisited'*, *Organization Science*, Vol. 15, No. 3, pp. 364-369.
32. Post, J. E., Preston, L.E. & Sachs, S. (2002). *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford, CA: Stanford University Press.
33. Ruuska, I. & Teigland, R. (2009). *Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public-private partnerships – A case study of Bygga Villa, a Swedish triple helix e-government initiative*, *International Journal of Project Management*, Vol. 27, pp. 323-334.
34. Sands V. (2006) *The right to know and obligation to provide: public-private partnerships, public knowledge, public accountability, public disenfranchisement and prison cases*. *UNSW Law Journal* 29:3, pp 334-41.
35. Shaoul, J., Stafford, A. and Stapelton, P. (2012) *Accountability and corporate governance of public private partnerships*, *Critical Perspectives on Accounting*, 23 pp213-229.
36. Thomasson, A. (2009). *Navigating in the landscape of ambiguity: A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations*, Lund: Lund Business Press.
37. Thomasson, A. (2013). *Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
38. Uyerra, E. and Flanagan, K. (2010) *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*. *European Planning Studies*, 18:2 pp 123-143.
39. Vangen, S. & Huxham, C. (2003). *Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration*, *Journal of Applied Behavioural Science*, Vol 39, No. 5, pp. 5-31.
40. Walker, M. Avellaneda, C. N. and Berry, F. S. (2011) *Exploring the Diffusion of Innovation among High and Low Innovative Localities: A test of the Berry and Berry model*. *Public Management Review*, 13:1, pp 95-125.
41. Westhead, P. & Batstone, S. (1998). *Independent Technology-based Firms: The Perceived Benefits of a Science Park Location*, *Urban Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 2197-2219.
42. Återvinningsindustrierna (2009) *Avfallsbolagens affärsverksamhet – Verksamhetskriteriet i ljuset av kommunägda avfallsbolag*, Stefan Persson, Bilaga, Remissvar över Departementspromemorian Upphandling från statliga och kommunala bolag (Ds 2009:36), Återvinningsindustrierna 2009
43. Östblom, G., Ljunggren Söderman, M. & Sjöström, M. (2010) *Analysing future solid waste generation - Soft linking a model of waste management with a CGE-model for Sweden*, National Institute of Economic Research (NIER) Working Paper no. 118, May 2010

RAPPORTER FRÅN AVFALL SVERIGE 2014

AVFALL SVERIGES UTVECKLINGSSATSNING

- U2014:01 Avfallsindikatorer. Vägledning för hur man kan mäta och följa utvecklingen mot en resurseffektiv avfallshantering
- U2014:02 Styrmedel för biogasproduktion
- U2014:03 Mikroplaster i biogasprocessen - Förstudie
- U2014:04 Korrektionsfaktorer vid plockanalyser för utsorterat brännbart avfall
- U2014:05 Miljöstyrande taxa? En vägledning till viktbaserad avfallstaxa inför beslut, vid införande och drift
- U2014:06 Kunskapssammanställning – beständigheten hos geosynteter i deponikonstruktioner
- U2014:07 Klusterinitiativ. En förstudie om kommunal avfallsverksamhet som motor i regional utveckling

AVFALL SVERIGES UTVECKLINGSSATSNING, BIOLOGISK BEHANDLING

AVFALL SVERIGES UTVECKLINGSSATSNING, DEPONERING

- D2014:01 Sammanställning av erfarenheter från sluttäckningsprojekt
- D2014:02 Förstudie – Deponiers bidrag till växthusgasutsläpp i ett nationellt perspektiv och potentiella skyddsåtgärder

AVFALL SVERIGES UTVECKLINGSSATSNING, ENERGIÅTERVINNING

- E2014:01 Bränslekvälitet. Sammansättning och egenskaper för avfallsbränsle till energiåtervinning
- E2014:02 Kritiska metaller i svenska avfallsaskor

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



Avfall Sverige Utveckling U2014:07

ISSN 1103-4092

©Avfall Sverige AB

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