

Insamling av förpackningsavfall i flerfamiljshus

Utredning av olika utförandeformer för insamling
av förpackningar i Alingsås kommun

Alingsås kommun

2024-10-25

Miljö- och avfallsbyrån i Mälardalen AB

Kopparbergsvägen 8 • 722 13 Västerås

Telefon: 076-767 16 04 • E-post: info@milav.se

Innehåll

1	BAKGRUND	3
2	NULÄGE.....	3
3	GENERELL JÄMFÖRELSE AV TRE UTFÖRANDEFORMER.....	4
3.1	Kontroll, flexibilitet, kommunikation.....	4
3.2	Kvalitet och service.....	5
3.3	Kostnadskontroll och ekonomi	6
4	EKONOMISK JÄMFÖRELSE I FALLET ALINGSÅS.....	6
4.1	Tillkommande kostnader vid insamling av FNI i egen regi	7
4.1.1	Antal hämtningar och inköp av kärl.....	7
4.1.2	Fordon.....	7
4.1.3	Personal.....	8
4.1.4	Summering av tillkommande kostnader vid insamling i egen regi.....	8
4.2	Insamling via entreprenad.....	9
4.3	Fortsatt insamling i nuvarande auktorisationssystem	10
4.4	Sammanfattning av den ekonomiska jämförelsen	10
5	REKOMMENDATION	11

Bilagor

Bilaga 1 *Beräkningsförutsättningar, tillkommande kostnader vid FNI i egen regi*

1 Bakgrund

Från och med 2024 överfördes utföraransvaret för insamlingen av förpackningsavfall till kommunerna från producenterna. Producenterna har fortsättningsvis det finansiella ansvaret och finansierar insamlingen genom en ersättning till kommunerna som betalas ut via Naturvårdsverket. Från och med januari 2027 ska all insamling av förpackningar ske fastighetsnära.

Inför utbyggnaden av insamling av förpackningsavfall i flerfamiljshus har Alingsås kommun bett Miljö & Avfallsbyrån om hjälp att jämföra utförandeformer och beräkna framtida kostnader.

2 Nuläge

I Alingsås kommun hämtar kommunen mat- och restavfall i flerfamiljshus och verksamheter. Hämtning av förpackningar i fastighetsnära insamling (FNI) är utbyggd till ca 50%. Insamlingen sker, sedan överförandet av insamlingsansvaret till kommun, praktiskt genom ett så kallat auktorisationssystem.

Auktorisationssystemet innebär att förpackningsavfallet hämtas av entreprenörer som alla har erhållit en auktorisation från kommunen för utförandet.

Entreprenörerna har accepterat kommunens villkor och sköter insamlingen utifrån gällande avtal. Fastighetsägarna kan välja utförare bland de auktoriserade företagen. Kommunen ersätter entreprenörerna med 85 kronor per tömning enligt 2024 auktorisationsavtal.

Hämtningen sker i princip uteslutande från separata kärl. Vid några få hämtställen används underjordsbehållare.

Alingsås kommun har tre möjliga utförandeformer för insamling av förpackningar från flerfamiljshus:

- Insamlingen i kommunal regi
- Insamling med traditionell upphandling av insamlingsentreprenör
- Fortsätta med insamling via auktorisationssystemet

I detta PM görs en jämförelse mellan de tre utförandeformerna, både gällande för- och nackdelar i generella termer och utifrån beräknade framtida kostnader för Alingsås kommun. I slutet ges konsulternas rekommendation utifrån de förhållanden som råder i kommunen.

3 Generell jämförelse av tre utförandeformer

De tre utförandeformerna har olika för- och nackdelar. I det följande jämförs de tre utförandeformerna utifrån kriterierna:

- Kontroll, flexibilitet, kommunikation
- Kvalitet och service
- Kostnadskontroll och ekonomi

3.1 Kontroll, flexibilitet, kommunikation

I de tre utförandeformerna skiljer sig huvudmannens möjligheter till kontroll över hur tjänsterna utförs och möjligheter till löpande förändringar i utförandet samt även förutsättningarna att nå önskad effekt av genomförda kommunikationsinsatser.

Egen regi: Kommunen har full kontroll över insamlingsprocessen, vilket ger möjlighet att anpassa verksamheten efter till exempel förändrade förutsättningar vid hämtställen eller i den dagliga driften, förändringar i lagstiftning eller i invånarnas förväntningar. Genom att kommunen själv både ansvarar för kommunikationen och för utförandet byggs en närhet som ger goda förutsättningar för kontinuerlig utveckling av utförande och kvalitet.

Entreprenör: När kommunen anlitar en entreprenör för insamlingen styrs utförandet främst av avtalet mellan parterna. Det kan vara svårt att göra justeringar under avtalsperioden vilket minskar flexibiliteten jämfört med insamling i egen regi och ställer höga krav på utformningen av upphandlingen. Kommunen har mindre insyn i hur tjänsterna utförs och är utan möjlighet till direkt påverkan. Eftersom tjänsten utförs av en annan part än kommunen skapas ett led mellan kommunen och avfallslämnarna.

Auktorisationssystem: I ett auktorisationssystem ansvarar flera aktörer för insamlingen enligt villkor som kommunen har satt upp. Detta ger kommunen möjlighet att ställa vissa krav men den direkta kontrollen över utförandet är mycket begränsad.

Systemet ger flexibilitet på det viset att det rent principiellt finns fler parallellt verkande aktörer att välja mellan för avfallslämnaren. Dock kan utförandet variera mellan aktörerna och kommunen har begränsad möjlighet att påverka. Förändringar och anpassningar i utförandet blir svårare att åstadkomma även jämfört med utförande med en upphandlad entreprenör.

Eftersom tjänsten utförs av en annan part än kommunen skapas ett led mellan kommunen och invånarna.

3.2 Kvalitet och service

Valet av utförandeform kan också ha inverkan på kvaliteten på de tjänster som utförs och på kvaliteten/renheten på de fraktioner som samlas in.

Egen regi: När kommunen utför insamlingen själv har den på alla sätt ansvar för kvaliteten på de utförda tjänsterna och kan kontinuerligt övervaka och förbättra arbetet. Detta möjliggör snabb respons vid kvalitetsproblem i både utförande och i fraktionernas renhet.

Kommunen behöver dock ha tillräckliga resurser och expertis för att utföra tjänsterna till önskad kvalitet. Att sköta hela avfallshanteringen är både administrativt och operativt krävande och förutsätter kunskaper inom avfallshandling, logistik och arbetsmiljö.

Entreprenör: Kvaliteten på utförda tjänster styrs genom avtalet med entreprenören. Om avtalet är välformulerat kan kommunen säkerställa en hög kvalitet på servicen men om avtalet eller uppföljningen är otillräcklig finns risk att entreprenören prioriterar sin egen kostnadseffektivitet framför service och kvalitet. Problem som uppstår under avtalsperioden kan vara svåra att åtgärda snabbt.

Entreprenörer är specialiserade med stor erfarenhet och tillgång till de personella och fysiska resurser som insamlingen kräver och kommunen behöver inte göra egna investeringar. Men för att insamlingen ska fungera bra med entreprenör krävs att kommunen är en väldigt aktiv beställare vilket i sin tur kräver kompetens och resurser inom kommunen.

Auktorisationssystem: I ett auktorisationssystem varierar sannolikt kvaliteten på utförda tjänster mellan olika aktörer beroende på varierande resurser och kompetens. Kommunen kan ställa krav men det är mycket svårt att säkerställa en enhetlig standard.

I ett auktorisationssystem blir förbättringsarbete med fraktionernas kvalitet i stort sett omöjlig då krav på en avfallslämnare från en enskild entreprenör genom till exempel fakturerad felsorteringsavgift, lätt kan leda till att fastighetsägaren enkelt byter entreprenör till någon som inte är lika nogräknad.

Genom auktorisation skapas konkurrens mellan aktörerna, vilket i och för sig i princip kan leda till förbättrad service och fastighetsägarna får, i de flesta fall, möjlighet att välja mellan olika aktörer.

3.3 Kostnadskontroll och ekonomi

Egen regi: Att driva insamlingen i egen regi kan på lite längre sikt vara kostnadseffektivt. Att införa insamling i egen regi efter att till exempel en entreprenör varit verksam kräver dock initiala investeringar i utrustning, fordon och utbildning. Kommunen bär hela risken för kostnadsökningar och driftsproblem.

Entreprenör: Att anlita en entreprenör medför lägre initiala kostnader, eftersom entreprenören står för utrustning och personal. Men entreprenören måste inte bara täcka sina egna kostnader utan också generera vinst, vilket kan leda till att insamlingen blir dyrare på lite längre sikt. Konkurrensutsättning kan tvinga entreprenörerna att pressa kostnaderna, men det förutsätter att det finns flera konkurrerande entreprenörer. Ett entreprenörsavtal ger förutsägbarhet i budgeteringen

Auktorisationssystem: Kommunerna har vid övertagandet av ansvaret för FNI 2024 varit beroende av att de aktörer som redan var aktiva på marknaden, som avtalats av hyresvärdar och bostadsrättsföreningar, fortsätter utföra insamlingen i en övergångsperiod. Auktorisationssystem har skapats för att upprätthålla insamlingen i en snabb förändring och samtidigt ge kommunerna kunskap om vilka hämtställen som finns och vilka som behöver byggas ut. Vanligen har ersättningen i auktorisationssystemen satts högt för att säkerställa att entreprenörerna fortsätter sin verksamhet fram till kommunen har beslutat utförandeform för FNI i flerfamiljshus.

Precis som då en upphandlad entreprenör utför insamlingen är behovet av initiala investeringar från kommunens sida, lägre än vid utförandet i egen regi.

Konkurrens mellan aktörer kan driva innovation och effektivitet. Dock kan auktorisationen medföra komplexa avtalsförhållanden och öka risken för rättsliga tvister om kriterier och tjänsteleveranser. Den konkurrens som kan finnas mellan aktörerna leder inte till lägre kostnad för kommunen i och med utformningen av systemet. Men kostnaden är förutsägbar.

4 Ekonomisk jämförelse i fallet Alingsås

För att kunna jämföra de ekonomiska förutsättningarna för de olika utförandeformerna i Alingsås kommun, har en beräkning av kostnaderna för FNI av förpackningar i egen regi gjorts. Beräkningen avser kostnader (exklusive moms) utöver de insamlingskostnader som organisationen redan har för annan insamling. Det innebär att inga kostnader för till

exempel administration och information eller overhead har tagits med. De framräknade kostnaderna jämförs med ett scenario där FNI sker med upphandlad entreprenör och med ett scenario där auktorisationssystemet fortsätter.

4.1 Tillkommande kostnader vid insamling av FNI i egen regi

4.1.1 Antal hämtningar och inköp av kärl

I nuläget hämtar kommunen mat- och restavfall i flerfamiljshus och verksamheter. Hämtningen omfattar ca 155 000 tömningar per år. Denna insamling sker med två baklastande tvåfackade bilar, bemannade med två personer vardera.

Vid ett övertagande av FNI av förpackningar och returpapper i egen regi tillkommer ca 50 000 tömningar per år vid övertagandetillfället. FNI är utbyggt i hälften av flerfamiljshusen vilket innebär att ytterligare ca 50 000 tömningar tillkommer när FNI är fullt utbyggd.

De kärl som redan står är utställda, där entreprenörerna idag samlar förpackningsavfall, antas övertas av kommunen till ett reducerat pris. I beräkningen har antagits 30% av nypris. Investeringen i de redan utställda kärlen blir då drygt 800 000 kr, vilket med en avskrivningstid på 5 år innebär det en kapitalkostnad på 175 000 kr per år. Vid fullt utbyggt system behöver kärlparken kompletteras med nya kärl. Investeringen för de nya kärlen beräknas enligt den prislista som Alingsås kommun har idag bli 2,8 miljoner kronor, inklusive montering och utställning.

Kapitalkostnaden för dessa tillkommande kärl blir då 320 000 kr/år vid en avskrivningstid på 10 år. Vid fullt utbyggt system tillkommer alltså en kostnad på 500 000 kr/år för kärl.

4.1.2 Fordon

Vid övertagandet behövs 0,6 ytterligare baklastande tvåfackad bil. I dagsläget finns inte tillräcklig kapacitet för detta i befintlig fordonsflotta så en bil behöver köpas in. Bilens hela kapitalkostnaden måste bäras vid övertagandet men bara 0,6 av driftkostnaderna. Vid övertagandet ger kapitalkostnad och driftkostnad för bilen kostnader på omkring 970 000 kr/år.

Vid fullt utbyggd FNI beräknas 1,2 bilar behövas för insamlingen. Idag finns en liten överkapacitet i de två baklastare som samlar mat- och restavfall som kan nyttjas. Ingen reservbilskapacitet har lagts till. I hela fordonsflottan med fyrfacksbilar och tvåfacksbilar som används för insamling i småhus och mat- och restavfall i flerbostadshus och

verksamheter, kommer ytterligare reservfordon köpas in för att klara ökad insamling. Denna reservbilskapacitet kan användas även för FNI i flerfamiljshus i egen regi. Vid fullt utbyggd insamling tillkommer kostnaden 1 400 000 kr/år för bil.

Ingen extra investering för garageplats ingår i beräkningen då garageplats redan bedöms finnas tillgänglig.

4.1.3 Personal

För insamlingen krävs mer personal, personal som inte finns att tillgå i den egna organisationen i nuläget utan som behöver anställas. Vid tiden för övertagandet beräknas 1,2 ytterligare årsarbeten (två personer i 0,6 bil) behövas. Vid fullt utbyggd FNI behövs 2,4 personer. Kostnaden för dessa beräknas uppgå till ca 750 000 kr/år vid övertagandet och ca 1 500 000 kr/år vid fullt utbyggt system.

Bedömningen har gjorts att det inte behövs ytterligare arbetsledning för dessa personer, eftersom det finns arbetsledande kapacitet i organisationen.

Inga ytterligare personalutrymmen behöver byggas då tillräckliga utrymmen redan finns.

4.1.4 Summering av tillkommande kostnader vid insamling i egen regi

Ovan beskrivna beräknade tillkommande kostnader vid utförandeformen egen regi redovisas i Tabell 1.

Beräkningen innefattar kostnader för kärl, bilar och personal för insamling men innefattar inte information och kommunikationsinsatser och inte heller administration och ledning. Dessa poster bedöms inte påverkas av vilken utförandeform som väljs.

Tabell 1

Beräknade tillkommande kostnader vid utförandeformen egen regi.

Tillkommande	Vid övertagandet	Vid fullt utbyggt FNI
tömningar	50 000 st	100 000 st
kostnad kärl	175 000 kr/år ¹	500 000 kr/år ²
kostnad bil	970 000 kr/år ³	1 400 000 kr/år
kostnad personal	750 000 kr/år	1 500 000 kr/år
SUMMA	1,9 miljoner kr/år	3,4 miljoner kr/år

¹ Avskrivningstid 5 år² Kapitalkostnad för tillkommande nya och gamla kärl vid fullt utbyggt system³ Kapitalkostnad för 1 bil samt skatt och försäkring för helåret med däck, bränsle och verkstad bara för 0,6 beläggning

4.2 Insamling via entreprenad

Det är vanskligt att bedöma kostnaden för en entreprenad eftersom kostnaden delvis avgörs av den marknadssituation som råder på platsen vid upphandlingstillfället.

För att bedöma kostnaden för FNI med upphandlad entreprenör har priser från en aktuell upphandling i en storstadsregion med tillgängliga entreprenörer använts.

Tömningspriser samt antal tömningar av respektive kärlstorlek redovisas i Tabell 3.

Tabell 2

Entreprenörpriser samt antalet tömningar.

Typ av kärl	190 liter	370 liter	660 liter
Pris per tömning	30 kr	36 kr	54 kr
Tömningar vid övertagande	7 200 st	8 900 st	33 900 st
Tömningar vid fullt utbyggt	14 400 st	17 800 st	67 700 st

Kostnaden för FNI i en upphandlad entreprenad kan alltså antas bli kring 2,4 miljoner vid övertagandet och 4,7 miljoner vid fullt utbyggt system. Kostnaden för kärl tillkommer även vid utförande med entreprenör. I Tabell 2 anges bedömda kostnader vid entreprenad.

Tabell 3
Bedömd kostnad för FNI med entreprenör

Tillkommande	Vid övertagandet	Vid fullt utbyggt FNI
kostnad entreprenad	2,4 miljoner kr/år	4,7 miljoner kr/år
kostnad kärl	175 000 kr/år ¹	500 000 kr/år ²
SUMMA	2,6 miljoner kr/år	5,2 miljoner kr/år

¹ Avskrivningstid 5 år

² Kapitalkostnad för tillkommande nya och gamla kärl vid fullt utbyggt system

4.3 Fortsatt insamling i nuvarande auktorisationssystem

I de avtal som finns för auktorisation ersätter kommunen de auktoriserade aktörerna med 85 kr per tömning. I nuläget sker knappt 50 000 tömningar per år och i det fullt utbyggda omkring läget 100 000 tömningar. Kostnaden enligt avtal uppgår således till 4,25 miljoner respektive 8,5 miljoner vid fullt utbyggt system.

4.4 Sammanfattning av den ekonomiska jämförelsen

Sammanfattningsvis är auktorisationssystemet en dyr lösning. Lösningen är ändå motiverad i nuläget då det finns ett beroende av att entreprenörerna i en övergångsfas fortsätter samla in förpackningsavfall som innan ansvaret övertogs av kommunerna.

Kostnaden för en upphandlad entreprenör kan variera mycket beroende på marknadssituationen vid upphandlingstillfället och är därför vanskelig att uppskatta. Det är rimligt att kostnaden, så som beräkningarna visar, är högre för en entreprenad än för insamling i egen regi. Att skillnaden i kostnad mellan egen regi och entreprenad blir så pass stor i fallet Alingsås, beror dels på att insamlingen i egen regi blir en liten tillkommande del i en redan stor insamlingsverksamhet, insamlingen ryms till del i den befintliga kostymen av personella och fysiska resurser. Den stora skillnaden beror också på att entreprenadpriserna för FNI av förpackningar verkar vara något uppskrivade i jämförelse med priser för den mer etablerade insamlingen av mat- och restavfall. Det återstår att se om denna något högre prisnivå på insamling av förpackningar kommer att bestå då dessa tjänster också blir etablerade.

Kostnaderna för de olika utförandeformerna redovisas i Tabell 4.

Tabell 4

Beräknade tillkommande kostnader vid övertagande av FNI i egen regi jämfört med kostnaden för samma insamling utförd av en upphandlad entreprenad och kostnaderna vid en fortsättning av nuvarande auktorisationssystem (två värdesiffror).

	Vid övertagande, tkr	Fullt utbyggt, tkr
Egen regi	1 900	3 400
Entreprenad	2 600	5 200
Auktorisation	4 200	8 500

5 Rekommendation

Valet mellan egen regi, entreprenör och auktorisation beror på kommunens specifika förutsättningar. Egen regi ger mest kontroll men kräver investeringar och kompetens. Användning av entreprenörer kan erbjuda specialiserad expertis och kostnadseffektivitet men innebär mindre kontroll och kräver att kommunen är en kompetent och aktiv beställare. Auktorisation fungerar som övergångslösning eller i aktiviteter som utgör en liten del av verksamheten men kräver effektiv övervakning, kan leda till varierande tjänstekvalitet och är ofta dyr.

I Alingsås finns en gedigen erfarenhet från insamlingsverksamhet, både vad gäller utförande och planering och ledning. Alingsås har goda förutsättningar att utnyttja de fördelar som egenregiverksamhet innebär när det gäller flexibilitet och kontroll utan att riskera att sakna kompetens. Alingsås har också, i och med de personella och materiella resurser organisationen redan besitter, förutsättning att få full nytta av de möjligheter till kostnadseffektivitet som egen regi ger.

Utifrån vår erfarenhet av FNI är vår rekommendation att insamlingen tas över i egen regi.

Vid tangenterna

Eva Frid Myrin

Miljö & Avfallsbyrån

Kopparbergsvägen 8

722 13 Västerås

tel.: 070 760 45 56
eva.myrin@milav.se

Bilaga 1

Beräkningsförutsättningar, tillkommande kostnader vid FNI i egen regi

Beräkningen utgår från att det finns 9274 lägenheter.

Antalet av respektive kärl som hämtas är beräknad utifrån volymbehov från Avfall Sverige.

Prestationstal beräknas utifrån nuvarande prestation vid hämtning av mat- och restavfall.

Returpapper, pappers- och plastförpackningar hämtas varannan vecka.

Glas- och metallförpackningar hämtas en gång i månaden.

Nuvarande utbyggnad av FNI är 50%.

Ränta 2,5%

Dubbelbemannad tvåfacksbil

Det blir 0,1 reservbil, det behövs troligen fler.