

PM

UPPDRAG Ale Kommun SWOT	UPPDRAGSLEDARE Emma Hamilton	DATUM 2017-07-03
UPPDRAGSNUMMER 1340162000	DELTAGARE FRÅN SWECO PÅ WORKSHOP Emma Hamilton, Amanda Carlberg, Jonas Selander Lyckborg	

Driftform av avfallsinsamling i Ale kommun

En utredning skall göras för att belysa vilken driftform av hämtning av hushållsavfall som är bäst lämpad för Ale kommun. Driftformerna som skall belysas är, egen regi, direkttilldelning, entreprenad.

Utredningen skall ge svar på frågor som:

- kompetens,
- kvalitet,
- genomförandetid,
- omhändertagande av materialet,
- ekonomi,
- robusthet.

Metod och förutsättningar

Sweco har fått i uppdrag att genom en SWOT¹-analys som beskriver de 3 olika alternativens styrkor svagheter, möjligheter och hot utifrån ovanstående kriterier.

Analysen genomfördes med en workshop där tre avfallskonsulter från Sweco deltog. De ovanstående kriterierna diskuterades och värderades utifrån inläsning, intervjuer och samlad kompetens inom Sweco.

Inför workshopen har inläsning skett av beslutsunderlag från Göteborg kommuns beslut att direkttilldela insamling av avfall i två stadsdelar till Renova. Inläsning har även skett av material från Växjö kommuns uppföljning av driftbyte mellan egen regi och upphandlad entreprenad 2011, där även kompletterande frågor har ställts till Per Gunnarsson på Växjö kommun.

Då Stenungssund beslutade att direkttilldela insamlingen av avfall till Renova har även Camilla Svensson på enheten för avfall i Stenungssunds kommun intervjuats. Enheten för avfall i Stenungssunds kommun är delad med Tjörns kommun på tjänstemannanivå, därmed var det

¹ En SWOT-analys är ett sätt att utvärdera styrkor, svagheter, möjligheter och hot. (SWOT är en förkortning av engelskans Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

Sweco Skånegatan 3 Box 5397 SE-402 28 Göteborg, Sverige Telefon +46 (0)31 62 75 00 Fax www.sweco.se	Sweco Environment AB Org.nr 556346-0327 Styrelsens säte: Stockholm	Emma Hamilton Telefon direkt +46 (0)3 163 28 93 Mobil +46 (0)725 02 12 31 emma.hamilton@sweco.se	1 (10) Ale Samhällsbyggnadsnämndens beslut den 170928 § 108 Betygar: <i>Karin Lyckborg</i> I tjänsten
---	--	---	---

även intressant att jämföra varför Tjörns kommun valt att inte direkttilldela insamlingen av avfall, utan har valt att handla upp på entreprenad.

Carina Åberg på Ale kommun intervjuades på startmöte innan workshopen och har bidragit till grunden till hur verksamheten fungerar idag i egen regi. Utöver detta har Pierre Bolvede, avdelningschef på avfall och återvinning i Mölndals kommun har intervjuats kort för att bidra till ytterligare en opartisk bild av egen regi.

På startmötet framkom förutsättningar som har varit viktiga i arbetet med SWOT-analysen. Under analysen förutsatts att kundtjänsten fortsätter i egen regi samt att fordon för insamling av restavfall, matavfall hos villor, samt FNI-material i 2-fackskärl redan är beställda.

Ale kommuns befintliga insamlingspersonal och renhållningsorganisation, har intervjuats för att ge deras bild av befintlig insamlingsregi.

Resultat

Egen Regi

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitetskänsla hos medarbetare vilket skapar engagemang och delaktighet - Flexibilitet i disponering av intern personal - Nära kommunikationskanaler till annan angränsande verksamhet inom kommunen (exempel trafik, gata & park, VA m.m.) - Snabbare kommunikationsmöjligheter mellan chaufförer och ledning -, erfarenhetsåterkoppling - Kompetensen ligger internt hos kommunen. Möjlighet att hjälpas åt då varje individ har bred kompetens och spetskompetens - Lättare/snabbare att kompetensutveckla chaufförer - Kontinuerlig förbättring "steg för steg", mindre förbättringsåtgärder möjligt att göra snabbt 	<ul style="list-style-type: none"> - Liten organisation - Omvärldsbevakning blir svårare - Större efterfrågan på extern spetskompetens - Individberoende

<ul style="list-style-type: none"> - Direkt återkoppling på uppföljning av ex bränsleåtgång m.m. - Troligen snabbaste genomförandetid för nytt insamlingsystem - Flexibilitet gällande FNI- materialet beroende på insamlings, flexibilitet att teckna avtal beroende på marknadsläge - Förutsägbar och transparent ekonomi och intern kompetens om renhållningens faktiska kostnader - Flexibelt att göra förändringar i förhållande i förhållande till omvärlden. (exempelvis kommunalt insamlingsansvar, politisk vilja) – då fraktionsindelning av FNI-materialet och val av avfallsfraktioner att samla in blir mer flexibelt - Har arbetsmiljöansvar och därmed större rådighet att agera i problem med hämtställen - Trygg anställningsform för chaufförer 	
<p>Möjligheter</p>	<p>Hot</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Direkttilldelning av FNI-material till Renova kan fortfarande ske 	<ul style="list-style-type: none"> - Det kan bli en övertalighet av personal och fordon, vilket drabbar verksamheten ekonomiskt

Upphandlad entreprenad

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> - Erfarenhet från andra entreprenader inom bolaget - Kommunen har ej arbetsmiljöansvar - Förenklad tillgång till spetskompetens (såsom säkerhetsrådgivare) - Definierar verksamheten och mål då det krävs att vara tydlig i förfrågningsunderlag för att få rätt tjänst - Marknadsmässiga priser då det utsätts för konkurrens - Entreprenören har möjlighet att omfördela resurser i form av fordon, erfarenhet och personal - Stordriftsfördelar - Högt incitament till effektivisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet till entreprenören i första hand- svagare lojalitetsband till kommunen - Saknas lokalkännedom hos personal (i uppstart, tar ca 2 mån inkörningstid) - Längre kommunikationsvägar mellan drift och kommunens ledning - Ej rådighet över personalen- kan i avtalet kravstyra, men svårt till direkt kontroll över personalens kompetens och service. Det är också svårare till direkt kompetensutveckling av chaufförer - Kräver att kvalitet definieras noga och i förväg, låst till avtalet och svårare till kvalitetsförbättringar under avtalstiden som riskerar att bli omotiverat kostsamma - Generellt svårt att utveckla verksamheten utöver det som står i avtalet utan att det kräver omförhandling - Kräver en mycket noggrann beskrivning av verksamheten och uppdraget för att få en bra ekonomi - Svårt förhållningssätt gällande arbetsmiljö då entreprenören har ansvaret och kommunen kan hamna "mitten mellan" - Troligen längst genomförandetid av nytt insamlingssystem- ny entreprenad som sammanfallet med nytt insamlingssystem brukar ge problem – i sådant fall bör entreprenören få några månaders

	<p>inkörningsperiod innan nytt insamlingssystem införs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kräver arbete gällande framtagning av förfrågningsunderlag och genomförande av upphandling
Möjligheter	Hot
<ul style="list-style-type: none"> - kompetens som kan leda till idéer och utveckling från andra delar av landet - samordna behandling/avsättning av materialet och avfall ingå i samma uppdraget- och således "slipper" man handla upp/hantera detta separat - Direkttilldelning av FNI-material till Renova kan fortfarande ske - Ale ligger inom en storstadsregion vilket bör innebära god konkurrens 	<ul style="list-style-type: none"> - Tillförlitlighet i utrustning (ex. gränssnitt i IT system), kan vara en kostnadsdrivande faktor om krav ställs på att entreprenören ska ha samma system som beställaren - Eventuell förlust gällande fordonsflotta - A-prislistan och slutsumman på anbudet speglar inte verkligheten

Direkttilldelning till Renova

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> - Erfarenhet från andra entreprenader som Renova utfört - Kommunen har ej arbetsmiljöansvar - Förenklad tillgång till spetskompetens (såsom säkerhetsrådgivare) - Definierar verksamheten och mål då det krävs att vara tydlig i förfrågningsunderlag för att få rätt tjänst - Renova har möjlighet att omfördela resurser i form av fordon, erfarenhet och personal - Stordriftsfördelar 	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet till Renova i första hand- svagare lojalitetsband till kommunen - Saknas lokalkännedom hos personal (i uppstart, tar ca 2 mån inkörningstid) - Direkta incitament till effektivisering försvinner - Kräver arbete gällande frekvent avtalsrevidering (troligen årlig) och framtagning av avtalsunderlag - Kräver en mycket noggrann beskrivning av verksamheten, uppdraget och kvaliteten på tjänsten (dock mer flexibel än upphandlad entreprenad om avtalet följs upp årligen) - Troligen dyrare än upphandlad entreprenad - Längre genomförandetid än i egen regi- ny entreprenad som sammanfallet med nytt insamlingsystem brukar ge problem – i sådant fall bör entreprenören få några månaders inkörningsperiod innan nytt insamlingsystem införs - Ej rådighet över personalen- kan i avtalet kravstyra, men svårt till direkt kontroll över personalens kompetens och service. Det är också svårare till direkt kompetensutveckling av chaufförer
Möjligheter	Hot
<ul style="list-style-type: none"> - Tillgång till Forskning och Utveckling som Renova bedriver inom insamling 	<ul style="list-style-type: none"> - Eventuell förlust gällande fordonsflotta

6 (10)

PM
2017-07-03

- IT-system kan matchas genom dialog (då det endast är 1 aktör är detta enklare än i jämförelse med entreprenad)
- Direkttilldelning av FNI-material till Renova

Intervju med Ale kommuns insamlingspersonal

Den 13 juni 2017 genomfördes en öppen diskussion och intervju med de 11 anställda som idag är chaufförer och samlar in avfallet i Ale kommun. Nedan sammanfattas de synpunkter som kom fram.

Personalen trivs mycket bra med nuvarande driftsform och framhåller att styrkorna är den goda delaktigheten, engagemang och att de upplever att det finns möjlighet att påverka och förbättra insamlingen av avfall. Detta beror främst på korta kommunikationsvägar mellan drift och ledning, utveckling och kompetens, såsom avfallstrappan, diskuteras under exempelvis arbetsplatsträffar (APT).

Trots att organisationen är förhållandevis liten upplever gruppen att verksamheten är robust. Då personalen hjälps åt är det många som kan flera rutter, vilket innebär att personalen kan täcka upp för varandra vid sjukdom, semester eller dylikt. Det är troligen svårare att hitta sommarjobbspersonal än i en entreprenad, men då man idag har en blandning av rutter med ensamkörning och dubbelkörningar löses detta genom att vara en flexibel arbetsgrupp.

Det finns en viss oro hos personalen att byta insamlingsregion till upphandlad entreprenad eller att direkttilldela insamlingen till Renova då man är orolig över att arbetsmiljön blir sämre. Inom arbetsgruppen finns det personer som tidigare har arbetat inom entreprenad och menar att det är större fokus på ekonomin än personalens arbetsmiljö. Personerna i fråga upplevde också att det saknades gehör på grund av att det var långa kommunikationsvägar mellan chaufför och kommunens avfallsansvariga. Verksamhetens driftledare lyfte att det inom Ale kommun ofta diskuteras hur kommunen ska behålla kompetens och att kommunen ska vara en attraktiv arbetsplats. Renhållningsverksamheten har en låg personalomsättning vilket innebär att personalen vill stanna och således den interna kompetensen.

Diskussion

En SWOT-analys kartlägger interna och externa aspekter, men visar inte vilka aspekter som ska prioriteras över en annan, därmed kan det vara problematiskt att veta vilket beslut som är bäst. Under rubriken "Sammanfattning" har dock en översiktlig värdering genomförts.

Det är viktigt att observera att vissa aspekter kan vara likvärdigt mellan de olika driftsformerna beroende på hur de utformas och kan vara svårt att jämföra då det kan vara mycket personberoende och även bero på andra faktorer.

Att byta regiform innebär troligen mycket arbete för renhållningsavdelningen. Detta har inte värderats i SWOT-analysen då det inte är jämförbart mellan de olika driftsformerna utan är ett resultat av ett byte.

Idag samlas FNI-material in från flerbostadshus i Ale kommun. FNI-materialet från villor utgör endast en liten del av totalen FNI material som samlas in i kommunen. Insamlingen av FNI-material från flerbostadshus genomför kommunen i konkurrens på en marknad som även privata aktörer har tillgång till. Direkttilldelas insamlingsverksamheten eller om den läggs ut på entreprenad är det dock osäkert om kommunen kan fortsätta med denna typ av insamling, då den utgör en mindre del av den totala renhållningsverksamheten.

Växjö kommun framhåller att övergången från egen regi till entreprenad innebar ett stort merarbete och en stor arbetsbelastning för berörd personal inom förvaltningen. Merarbetet omfattar bland annat införandet av ett nytt affärssystem, framtagande av förfrågningsunderlag, utvärdering av anbud, förberedelser inför uppstart av entreprenaden samt hantering av personalfrågor. Kostnaderna för merarbetet är dock svårt att kvantifiera. Det kommer också vara svårt att jämföra nuläget mot senare situation efter en förändring, det är många förändringar som kommer att ske samtidigt och där arbetet har redan initierats (exempelvis nytt insamlingssystem).

Sammanfattning

Nedan sammanfattas de viktigaste aspekterna som har grovt värderats mot varandra utifrån erfarenheter från Stenungssunds kommun, Växjö kommun, Mölndals kommun, erfarenhet från beställaren i Ale kommun samt Swecos erfarenheter. Observera att detta enbart är en grov värdering för att ge en översiktlig bild och ska ses som mycket generell. Värderingen har skett enligt nedan:

Bra
Något bättre
Mycket bättre

Aspekt	Egen regi	Upphandlad Entreprenad	Direktutdelning Renova
Kompetens internt (chaufförernas engagemang påverkas troligen av hur lokalt förankrade de är)	Lojal, stolt personal Stor kunskap om faktiska kostnader		Regional personal, Eventuellt lättare att uppnå ett bra samarbetsklimat än upphandlad entreprenad

8 (10)

PM
2017-07-03

<i>Kompetens externt (kompetens inom huvudverksamheten, möjligheten till omvärldsbevakning, forskning och utveckling)</i>		Erfarenhet från andra entreprenader, bedriver troligen FoU men beror på vilket företag som vinner upphandling	Erfarenhet från andra entreprenader, bedriver stark FoU
<i>Kvalité</i>	Kontinuerligt göra små förändringar genom korta kommunikationsvagnar Incitament till bra genomförande är delaktigheten	Beror på hur förfrågningsunderlag utformas, krävs tydlighet Incitament till ett bra genomförande är ekonomisk effektivisering	Beror på hur avtal utformas, krävs tydlighet, dock kortare tidsperiod (om avtal revideras årligen) Direkta incitament till bra genomförande saknas, kräver bonus/vitesystem
<i>Genomförandetid</i>	Troligen snabbast genomförandetid	Troligen längst genomförandetid	
<i>Omhändertagande av materialet</i>	Rådighet över materialets behandling	Rådighet över materialets behandling	Rådighet över materialets behandling
<i>Ekonomi</i>	Drivs till självkostnadspris	Troligen lägst pris, dock risk för övertalighet av fordon. Kvalitetsförbättringar under avtalsperioden kan ev. bli kostnadsdrivande	Självkostnadspris+ 5 % vinst (billigare än egen regi till följs av stordriftsfördelar, troligen dyrare än upphandlad entreprenad
<i>Robusthet med avseende på att lösa sjukdomar, fordonsproblem m.m.</i>	Mer sårbart	Stordriftsfördelar, omfördelning av resurser, kompetens och erfarenhet)	Regional förankrad verksamhet och stordriftsfördelar (omfördelning av resurser, kompetens och erfarenhet)

Ankom: 2017-10-04 Ärende: KS 2017:313 Handling: 773971
 MÅNAD: 07 / FÖRFA: 015030: 0200/01 / ID: 00000000000000000000000000000000

<p><i>Robusthet med avseende på flexibilitet i avseende på införande av nya insamlingsystem i förhållande till lagändringar</i></p>	<p>Flexibelt system</p>	<p>Låst till ett avtal</p>	<p>Låst till ett avtal, dock ett kortare avtal an entreprenad.</p>
---	-------------------------	----------------------------	--

Referenser

- Utvärderingsrapport- Två år med tömning av hushållsavfallet på entreprenad- Växjö kommun, 2013
- Insamling av hushållsavfall- Upphandling, egen regi eller direkttilldelning, Kretslopp och Vatten, Göteborgs stad. Diarienummer 0335/16
- Muntlig intervju med Camilla Åberg, Ale kommun, 2 juni 2017
- Muntlig intervju med Camilla Svensson, Stenungssunds kommun, 7 juni 2017
- Muntlig intervju med Per Gunnarsson, Växjö kommun, 1 juni 2017
- Muntlig intervju med Pierre Bolvede, Mölndals kommun, 20 juni 2017
- Intervju och diskussion med Ale kommuns chaufförer inom insamling av avfall inkl. projektledare Jenny Lagergren, miljöingenjör Lennart Johansson, driftledare Henrik Thell, 13 juni 2017