

Egen regi för återbruk och återvinningscentraler

Förstudie

Tillsammans för världens
mest hållbara stad



STOCKHOLM
VATTEN
OCH AVFALL

© Stockholm Vatten och Avfall 2024

Författare: Sylwia Romanowska sylwia.romanowska@svoa.se Jonas Selander Lyckeberg

jonas.selander.lyckeberg@svoa.se Jarina Edlund jarina.edlund@svoa.se

Rapporten citeras: Edlund, Romanowska, Selander Egen regi för återbruk och återvinningscentraler
Förstudie

Stockholm Vatten och Avfall

Diarienummer: 24SVOA600

Kontaktuppgifter: Stockholm Vatten och Avfall, 106 36 Stockholm

Telefon: 08-522 120 00

Webb: www.svoa.se

Sammanfattning

Stockholm Vatten och Avfall AB (bolaget) har i budget för 2024 fått i uppdrag att utreda möjligheterna att återta delar av återvinningscentralerna i egen regi. Mot bakgrund av direktivet har denna förstudie tagits fram.

Stadens återvinningscentraler drevs på 1980- och 90-talet delvis med egen personal. Nuvarande verksamhet är dock betydligt mer komplex och omfattande än den dåvarande. Förstudien identifierar förutsättningar som måste beaktas vid överväganden av drift av återvinningscentraler helt eller delvis i egen regi.

Olika driftsformer har olika fördelar och nackdelar. Bolagets bedömning utifrån genomförd utredning är att återvinningsverksamheten kan drivas som egen regi, men att detta medför väsentliga utmaningar och konsekvenser som behöver beaktas.

Sammantaget ser bolaget att nackdelarna med återvinningsverksamheten i egen regi tydligt överväger fördelarna. De positiva aspekterna som har identifierats inkluderar framförallt en förbättrad direkt kontroll över personalens kompetens, vilket i sin tur kan leda till en ökad attraktivitet för anställning och förbättrad kontroll över kvalitet och service. Trots detta finns det betydande utmaningar att ta hänsyn till.

Återvinningsverksamheten präglas av stora säsongvariationer och ett ökande behov av säsongsbaserade tjänster. Dessutom krävs betydande kapitalinvesteringar i fordon och utrustning. Bolaget bedömer att de synergier och skalfördelar som en extern entreprenör kan dra nytta av genom att använda samma fordon och resurser i andra uppdrag inte kan uppnås på samma nivå om verksamheten drivs i bolagets regi.

Vidare innebär bristen på erfarenhet av att driva verksamheten i egen regi ytterligare komplexitet. Detta är särskilt märkbart när det gäller att implementera ny styrning och arbetsmetoder samt att hantera besöks- och säsongvariationer.

Övergång från entreprenad till egen regi behöver ske vid tillfälle som fungerar med gällande avtal och samtidigt ger tid att bygga upp en driftorganisation, rekrytera personal, anskaffa utrustning, fordon samt erforderliga tillstånd. Hänsyn bör tas till att återvinningscentralerna har osäkra etableringar och systemen för hushållens grovavfall är under omvandling.

Återvinningscentralerna har kraftigt varierande belastning över säsongen där behovet av transportresurser och personal skiljer markant över året. Bolaget bedömer att egen regi inte kommer att innebära ekonomiska besparingar då en egenregiverksamhet behöver ha redundans i personal och fordon som inte kan användas till andra uppdrag på samma sätt som för en kommersiell verksamhet. Även nuvarande skalfördelar och synergier med andra återvinnings- och återbrukstjänster bedöms påverkas med risk för ökade kostnader.

Bolagets rekommendation är att inte driva återvinningsverksamheten i egen regi.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	5
1.1 Historik	5
1.2 Beskrivning av nuvarande verksamhet	5
1.2.1 <i>Bemanning av anläggningar och mobila tjänster</i>	7
1.3 Framtida utveckling av tjänster för grovavfall	7
2. Avgränsningar	8
3. Analys	8
3.1 Miljö	8
3.1.1 <i>Buller</i>	8
3.1.2 <i>Dagvatten</i>	9
3.1.3 <i>Utsläpp från transporter</i>	9
3.1.4 <i>Behandling av avfallet</i>	9
3.2 Ekonomi	9
3.2.1 <i>Marknadspåverkan</i>	10
3.2.2 <i>Transportkapacitet</i>	11
3.2.3 <i>Befintliga avtal</i>	11
3.2.4 <i>Osäkerhet i befintliga etableringar</i>	12
3.3 Leverans av tjänsten	12
3.3.1 <i>Erfarenhet</i>	12
3.3.2 <i>Personalförsörjning</i>	13
3.3.3 <i>Kompetens</i>	14
3.3.4 <i>Tillstånd och behörigheter</i>	15
3.3.5 <i>Utrustning</i>	15
3.3.6 <i>Lokaler och etableringsytor</i>	16
4. Sammanfattande bedömning	17

1. Bakgrund

I stadens budget för 2024 ingår för Stockholm Vatten och Avfall AB ägardirektivet att utreda möjligheterna att återta delar av återvinningscentralerna i egen regi. Med grund i detta har bolaget tagit fram denna förstudie.

Som grund för utredningen genomfördes en serie workshops med berörda inom organisationen för att sammanställa och detaljera förutsättningar och konsekvenser. Intervjuer med entreprenörer samt kommunala bolag med egen regi genomfördes.

1.1 Historik

Efter införandet av den kommunala renhållningslagen i början på 70-talet revs den kommunala avfallsverksamheten i Stockholm av byrån för fastighetsrenhållning inom dåvarande Gatu- och fastighetskontoret. Insamlingsverksamhet utfördes dels i egen regi, dels av entreprenörer. Insamlingsverksamheten i egen regi flyttades 1980 till det kommunala bolaget Skafab (Stockholms kommunala avfallsförädlings AB).

Stadens första återvinningscentral (åvc) öppnades inom Lövstaområdet 1979. Efter det tillkom Östberga återvinningscentral 1986. Under en kort tid användes även renhållningsstationen vid Hemslojdsvägen i Bromma för mottagning av grovavfall. Anläggningarna var då öppna vardagar samt lördagar. Bemanning och transporter från dessa anläggningar utfördes av Skafab och omfattade fram till 1998 en heltidsanställd per återvinningscentral samt en lastbil med chaufför stationerad på Östberga åvc. Övrig personal och transporter hyrdes in eller utgjordes av intermittert anställda studenter. I samband med att öppettider för anläggningarna utökades till söndagar 1998 tillkom fler fasta tjänster.

Efter beslut om avveckling av Skafabs driftverksamhet flyttades all driftpersonal inklusive personal för återvinningscentraler till bolaget Stockholms Miljötransport vilket sedan såldes och tillsammans med Miljöservice AB blev SITA Sverige AB. SITA har sedan genom en rad försäljningar övergått till Suez Sverige AB och 2023 PreZero Sverige AB.

Uppdraget att driva återvinningscentralerna följde initialt med till det privatiserade bolaget för att för första gången handlas upp 2004. Nuvarande avfallshantering utförs som upphandlad verksamhet. Drift och skötsel av anläggningar samt transporter och behandling av inkommande avfall handlas upp av entreprenörer.

1.2 Beskrivning av nuvarande verksamhet

Stadens återvinningscentraler är geografiskt spridda i kommunen enligt figur 1. Utöver återvinningscentraler finns även tre återbruk.

Återvinningscentraler och Återbruk



- Fem Återvinningscentraler:
Lövsta, Bromma, Östberga, Vantör och Sättra
- Tre Återbruk: Roslagstull, Skärholmen och Rinkeby
- 1,2 miljoner besök/år



Figur 1 lokalisering av återvinningscentraler

Stockholm Vatten och Avfall driver **fem fullstora återvinningscentraler**; Bromma, Lövsta, Östberga, Vantör och Sättra samt en mindre anläggning, Roslagstulls Återbruk, där privatpersoner och i vissa fall företag kan lämna olika typer av avfall för återbruk och återvinning. Dessa återvinningscentraler är en viktig del av stadens arbete för att främja hållbar avfallshantering och återvinning.

På dessa återvinningscentraler kan besökare lämna grovavfall som möbler och trädgårdsavfall, farligt avfall som färgrester och kemikalier, elavfall som elektronikprodukter och vitvaror samt olika typer av byggavfall. Målet är att så mycket som möjligt av det inlämnade avfallet ska kunna återanvändas eller återvinnas, i linje med principerna för cirkulär ekonomi och EU:s avfallshierarki.

Anläggningar har tillsammans ca 1,2 miljoner besök per år och samlar in ca 80 000 ton avfall per år.

Återbruken i Skärholmen och Rinkeby är en del av Stockholm Vatten och Avfalls återanvändnings- och återvinningsinitiativ. Det är platser där invånare kan lämna in föremål för återanvändning eller återvinning, såsom små möbler, textilier, kläder och hemelektronik. I Skärholmens Återbruk finns en låneverkstad dvs. trä-, cykel- och textilverkstad där man kan reparera eller fixa till saker, vilket ger föremål ett längre liv.

Återbruket i Skärholmen hade totalt 87 600 besökare under 2023 – i snitt 7 300 besökare per månad. 34,8 ton återbruk och avfall mottogs under 2023. Utlämnade föremål: 253 000.

Återbruket i Rinkeby hade totalt 12 300 besökare under 2023 – i snitt 1 030 besökare per månad. 10,2 ton återbruk och avfall mottogs under 2023. Utlämnade föremål: 14 800.

Pop-up återbruk är en tjänst där invånare kan lämna små möbler, textilier, kläder, hemelektronik och miljöfarligt avfall för både återvinning och återanvändning. Denna verksamhet är en del av stadens ansträngningar att främja återanvändning och återvinning bland invånarna med fokus på dem som inte har tillgång till bil. Pop-up återbruk består av två specialbyggda containers som placeras på olika platser i Stockholm och är i bruk varje helg under perioden april till oktober. Pop-up återbruket kräver åtkomst för lastväxlare samt tillstånd för att ställas ut. 122 verksamhetsdagar är planerade för 2024.

Pop-up återbruken hade ca 1 000 besök per helg och totalt 83 600 besökare under 2023. Ca 1 000 föremål får ny användning genom Pop-up återbrukens fyndhörnor per helg och 145 200 under hela 2023.

Returrundan är en ny tjänst för att underlätta avfallshantering och nå fler av Stockholms invånare. Tjänsten är ett komplement till Pop-up återbruket och utformat för att nå platser där Pop-up återbruket inte kan ställas ut. Tjänsten är ett initiativ för att samla in grovavfall, miljöfarligt avfall och föremål för återbruk direkt från invånarna med fokus på dem som inte har tillgång till bil. Tjänsten består av två fordon, ett för grovavfall och ett för miljöfarligt avfall. Invånare kan, istället för att själva transportera sitt avfall till återvinningscentraler, lämna det till Returrundan som besöker olika platser enligt en fastställd turlista. 56 platser besöks fyra gånger per år, 224 stopp totalt. Fordonen står en timme på varje hållplats.

Verksamheten hanterar också **fem automatiska miljöstationer** med 16 000 användare per år i form av bemanningslös mottagning av farligt avfall på allmän plats och **13 manuella miljöstationer** i anslutning till bensinstationer där Stockholms invånare kan lämna sitt farliga avfall. Genom dessa tjänster samlas ca 60 ton farligt avfall in per år.

1.2.1 Bemanning av anläggningar och mobila tjänster

För att erbjuda invånarna den högsta möjliga servicenivån har öppettiderna för anläggningar nyligen utökats. Som mest är anläggningarna öppna 69 timmar i veckan och vissa dagar upp till 12 timmar. För att hantera dessa öppettider har entreprenörerna personal anställda både på heltid och deltid. Detta ger anpassningsbarhet till olika arbetsbelastningar. Dessutom, på grund av arbetsuppgifternas komplexitet, är det viktigt med tillgång till rätt kompetens i varje skift för att upprätthålla kvaliteten på arbetet.

Tabell 1: Nuvarande uppdelning av personalstyrkan hos entreprenörer för SVOAs verksamhet med grovavfall:

Anläggning	Antal anställda
Lövsta	14
Bromma	19
Östberga	30
Sätra	36
Vantör	42
Roslagstulls Återbruk	9
Pop-up Återbruk	8
Återbruket Skärholmen	6
Återbruket Rinkeby	2
Returrundan	6
TOTALT	172

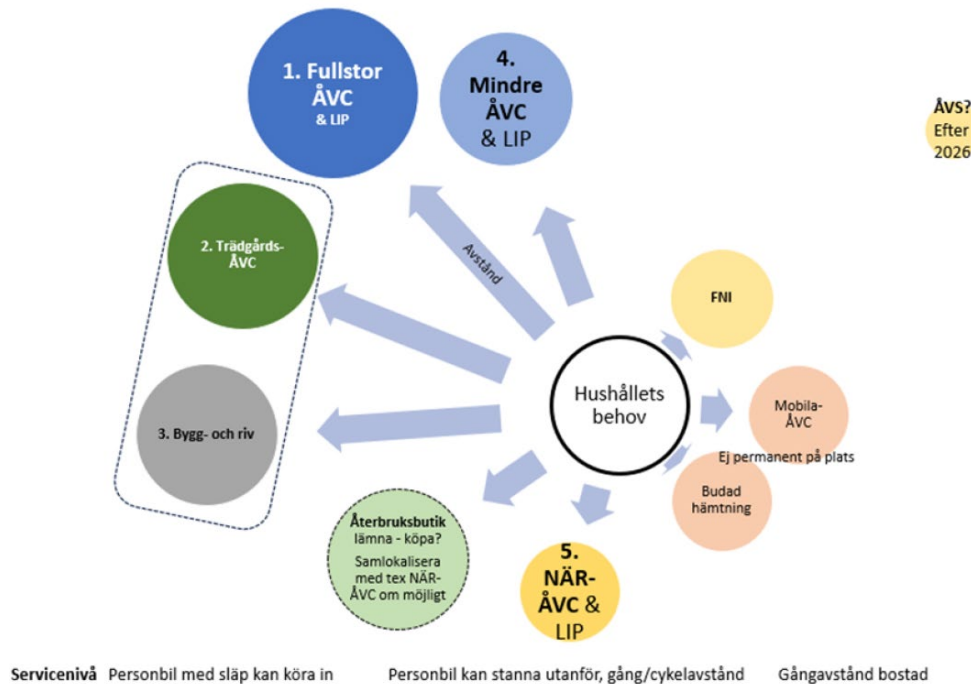
Utöver detta förstärks bemanningen med behovsanställda vid kapacitetstoppar, kampanjer eller annan förhöjd belastning. Till detta kommer även de chaufförer för tunga fordon som transporterar avfallet från återvinningscentralen till behandlingsanläggningar. Av dessa är Returrundan och pop-up återbruk säsongsbaserade och innebär inte kontinuerlig sysselsättning.

1.3 Framtida utveckling av tjänster för grovavfall

Återvinningscentralerna har över tiden utvecklats till system för hushållens grovavfall med större fokus på återbruk och förebyggande. Bolaget strävar efter ökad tillgänglighet genom mindre anläggningar i centrala lokaliseringar och mobila tjänster. Även om stationära återvinningscentraler har en viktig långsiktig roll i systemet för grovavfall så medför bristande tillgång på mark och kundernas minskade bilägande ett större fokus på ett diversifierat system med ökat innehåll av mobila och fastighetsnära lösningar.

Bolaget driver för närvarande projektet Framtidens AVC med syfte att ta fram kravspecifikationer och visionsdokument för Stockholms framtida mottagningstjänster för grovavfall och miljöfarligt avfall såsom återvinningscentraler och återbruk. Inom projektet analyseras kundbehov och vägs mot

förutsättningar som marktillgång för att landa i förslag på lämpliga och möjliga anläggningar, tjänster och system i framtiden. Projektet pågår för närvarande men de slutsatser som hittills dragits är att omlastningsytor och budad hämtning samt olika typer av mindre anläggningar kommer att behöva övervägas för att kunna svara upp mot kundbehovet och samtidigt fungera i allt tätare urbana miljöer. I figur 2 syns ett exempel på schematiskt förhållande mellan anläggningstyper.



Figur 2. Förslag på utkast till koncept för mottagningsanläggningar för grovavfall och farligt avfall.

Bolagets arbete med att säkra långsiktiga etableringar för befintliga anläggningar och fastställd inriktning för framtida system för grovavfall är en osäkerhetsfaktor som bör samordnas med överväganden för egen regi.

2. Avgränsningar

Behandling av avfall utförs inte på återvinningscentralerna utan handlas upp av behandlingsanläggningar i regionen. Utöver stadens ägande av Stockholm Exergi har inte staden aktivt arbetat med behandling av avfall. Då behandling av avfall inte kommer att kunna inrymmas på återvinningscentralerna vare sig fysiskt eller inom ramen för givna miljötillstånd har behandlingsfrågan inte berörts ur egenregiperspektiv

3. Analys

3.1 Miljö

Möjlig miljöpåverkan från hantering av hushållens grovavfall utgörs framförallt av buller, transporter, dagvatten och behandling av avfallet. Nedan sammanställs bedömda konsekvenser för införande av egen regi.

3.1.1 Buller

Hantering av avfall, fordon och containrar inom en återvinningscentral kan medföra buller. Driften av återvinningsanläggningar har normalt villkor i miljötillstånd kopplade till buller enligt regelverk för externt industribuller i Boverkets byggregler (BBR). Buller förebyggs dels genom byggnadsåtgärder på anläggningen, dels genom rutiner för hantering av utrustning samt begränsningar i operativa tider. Detta följs upp i egenkontrollprogram.

Egen regi bedöms påverka buller i begränsad omfattning. Direkt kontroll över underhåll av bulleralstrande utrustning kan vara positivt. Samtidigt ställs i dag utförliga och tydliga krav på sådant underhåll i upphandlingar och kontroll samt åtgärdande av eventuella brister är relativt enkelt att genomföra.

3.1.2 Dagvatten

Dagvatten från återvinningscentraler kan riskera att innehålla spill från hantering av farligt avfall, ämnen som urlakats från avfallet eller från avsatts från kunders fordon. Kvalitet på dagvatten säkras genom dels tekniska lösningar som rening av dagvattnet och väderskydd för mottagningsytor samt rutiner för städning och säkring av dagvattenbrunnar vid spill. Dagvatten provtas och följs upp inom anläggningarnas egenkontrollprogram.

Egen regi bedöms endast påverka kvalitet på dagvatten i begränsad omfattning då avgörande faktorer är sådana som inte påverkas av en driftentreprenad såsom kundtillströmning samt utformning av dagvattensystem och reningsanläggningar. Direkt kontroll över städning kan vara positivt. Samtidigt ställs utförliga och tydliga krav i upphandlingar vilka relativt enkelt kan kontrolleras och följas upp.

3.1.3 Utsläpp från transporter

En central utsläppskälla vid drift av återvinningscentraler är de transportfordon som nyttjas för att köra mottaget avfall till behandlingsanläggningar. Vid upphandlingar ställer bolaget krav som minst motsvarar stadens gemensamma miljökrav på entreprenader. Vanligen ges även mervärden vid utvärdering av anbud om entreprenören åtar sig ännu bättre lösningar.

Vid egen regi som inkluderar transporter har bolaget direkt kontroll över fordonsvalen. Dessa krav ställs dock redan i upphandlingar och följs upp. Bränsletyper, och i förlängningen utsläpp från transporter, är därmed inte beroende av driftform. Det är snarare så att entreprenörer har större frihet att testa nya fordon/tekniska lösningar då dessa kan införskaffas utan tillämpande av LOU inom ramen för befintliga avtal.

3.1.4 Behandling av avfallet

Möjlighet att nyttiggöra avfallet och val av behandlingsmetod har stor betydelse för återvinningscentralernas miljöeffekt. Bolaget eller staden som helhet har ingen egen behandlingskapacitet för avfall utöver delägandet i Stockholm Exergi. Materialåtervinning utförs av behandlingsanläggningar i närområdet. Dessa handlas upp separat från driften av återvinningscentralen och krävstalls av bolaget i enlighet med avfallshierarkin.

Det som egen regi skulle kunna medföra är mer direkt kontroll över kvalitet på sortering av avfallet på själva återvinningscentralen. Verksamheten bygger på att kunderna själva sorterar sitt avfall, men engagemang och tillgänglighet av personal för att stödja och förklara sorteringen är viktig för kvaliteten. I dag krävstalls på entreprenörernas tillgänglighet och kompetens. Vidare genomförs regelbundna utbildningar av driftpersonalen gällande bland annat sortering, hantering av farligt avfall och kundbemötande.

Sammantaget bedöms egen regi som driftform ha begränsad effekt på återvinningscentralernas miljöpåverkan. Miljöpåverkan är till stor del kopplad till val av utrustning, fordon och byggnadsteknisk utformning vilket normalt inte påverkas av driftform. Inköp och test av miljövänlig utrustning kan istället kompliceras av LOU.

3.2 Ekonomi

Generellt innebär egen regi av återvinningscentraler jämfört med upphandlad verksamhet en förflyttning av kostnader från löpande driftkostnader till kostnader för ränta och avskrivningar genom investering i fordon och utrustning som annars har ingått i driftuppdraget. Investeringsutgiften vid egen regi uppskattas till mellan 50 och 60 miljoner kronor.

Vid genomförande av referenskalkyl för egen regi konstateras att sådan inte förväntas medföra någon besparing om egen regi omfattar alla anläggningar, transporter till behandlingsanläggningar

samt mobila tjänster. Vid drift av enstaka anläggning eller ovan nämnda tjänster kommer det att behövas en överkapacitet som är fördyrande jämfört med drift på entreprenad.

Det finns utmaningar för en kommunal verksamhet gällande att balansera beläggning för personal, utrustning samt fordon med uppdragets storlek och säsongsvariationer. Risken finns att det kommer behövas överkapacitet som inte kan nyttiggöras inom andra uppdrag på samma sätt som för en kommersiell verksamhet. Detta är speciellt svårt inom ävc-verksamheten som har kraftiga säsongsvariationer och säsongsbaserade tjänster.

Att ha en intern kapacitet som är anpassad för att möta arbetstopparna kan vara ekonomiskt ohållbart för bolaget. Det kräver investeringar i maskiner, utrustning och kompetens som inte kommer används i tillräcklig omfattning under resten av året.

En av fördelarna med att ha drift av anläggningar på entreprenad är entreprenörernas tillgång till specialiserad kompetens och utrustning och deras möjlighet att nyttiggöra dessa i andra uppdrag under lågsäsong. Detta möjliggör effektiva lösningar utan att bolaget behöver stå för kostnaderna för exempelvis maskiner som endast används under vissa perioder. Genom att ställa tydliga krav på entreprenörer finns goda möjligheter att driva förändringar och/eller effektiviseringar.

En egenregiverksamhet skulle inte belastas av en vinstavsättning. Uppdragen, exklusive behandlingskostnader, omsätter idag totalt ca 140 mnkr vilket med en för branschen gängse vinstmarginal på 5 % skulle motsvara ca 7 mnkr.

Det är möjligt att bolaget kan ha bättre villkor och därmed något mindre kapitalkostnader för investeringar i utrustning än vad som skulle vara aktuellt för en kommersiell aktör. Detta är dock svårt att uppskatta.

3.2.1 Marknadspåverkan

Vid upphandlingar av drift- och transportuppdragen för återvinningscentraler har bolaget normalt erhållit ett fåtal anbud senast erhöles mellan tre till fem anbud per område. Uppdragen har tilldelats PreZero som är en större internationell koncern, Liselotte Löf AB som är en regional aktör samt SST som är en medelstor internationell aktör. Bolaget har löpande utvecklat och paketerat upphandlingarna för att göra uppdragen intressanta för kompetenta och seriösa aktörer. Nuvarande avtal löper på fyra år med möjlighet till förlängning på sammanlagt maximalt tre år.

I det fall bolagets beslutar att ta över vissa delar av verksamheten i egen regi kan det ha en inverkan på bolagets förmåga att erhålla framtida anbud och samarbetsmöjligheter. Kontraktsvärdet och omfattningen kan även ha en betydande inverkan på konkurrenssituationen. En stor och omfattande upphandling kan attrahera fler potentiella anbudsgivare och därmed öka konkurrensen. Omvänt kan en mindre upphandling begränsa deltagandet av intresserade företag, vilket kan minska konkurrensen och därmed påverka prisnivåerna och kvaliteten på tjänsterna. Företag kan vara mindre benägna att lämna anbud om upphandlingen inte anses vara tillräckligt intressant eller om det är brist på affärsmöjligheter inom den specifika delen av tjänsterna. Om entreprenörer upplever osäkerhet kring affärsmöjligheterna och konkurrenssituationen på marknaden kan det vara svårt för bolaget att attrahera bra leverantörer och få konkurrenskraftiga anbud. Detta kan leda till en försämrad kvalitet på tjänsterna och en ökad risk för att bolaget inte får de bästa leverantörerna tillgängliga. Det är viktigt att noggrant överväga hur detta kan påverka bolagets relationer med andra aktörer på marknaden och dess förmåga att säkra framtida affärsmöjligheter.

De befintliga entreprenörerna kan reagera på bolagets beslut att ta över delar av verksamheten i egen regi på olika sätt. Det kan medföra en ökad konkurrens från dem för att behålla sin marknadsandel och vinna nya kontrakt. Å andra sidan kan det också leda till en minskad vilja att samarbeta med bolaget eller att de väljer att fokusera på andra marknadssegment.

Det är viktigt att undersöka om potentiella anbudsgivare har möjlighet och intresse att driva resterande uppdrag om bolaget väljer att ta över delar av verksamheten i egen regi. Detta inkluderar att bedöma företagets tekniska kompetens, tillgängliga resurser och erfarenhet av liknande projekt.

Att säkerställa att det finns tillräckligt med konkurrenskraftiga anbudsgivare är avgörande för att upprätthålla en sund konkurrenssituation på marknaden.

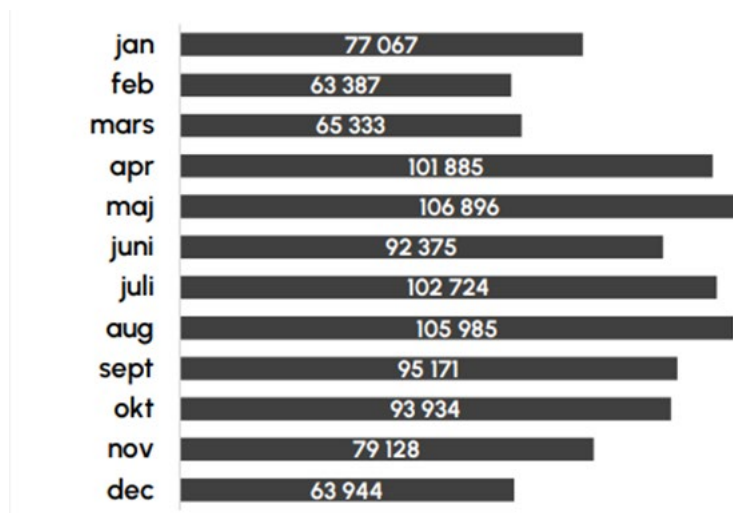
3.2.2 Transportkapacitet

Belastningen på återvinningscentralerna varierar kraftigt över året och veckan. Fördelning över året visas i figur 2. Dimensionering av resurser som står i relation till kundtillströmning och inkommande mängder behöver hanteras vid införskaffande av egna fordon.

Tabell 2, transporter per dag från respektive anläggning

Anläggning	Antal tunga transporter per dag	Kommentar
Lövsta	1 till 6	Beroende av säsongen och inkommande material.
Bromma	3 till 6	Beroende av säsongen och inkommande material.
Östberga	minst 3 per dag	Beroende av säsongen och inkommande material.
Sätra	minst 3 per dag	Beroende av säsongen och inkommande material.
Vantör	minst 4 per dag	Beroende av säsongen och inkommande material.
Roslagstulls Återbruk	minst 4 per månad	Beroende av säsongen och inkommande material.

Figur 2, fördelning av besökare på åvc under 2023



Driftentreprenörer hanterar svängningar i kapacitetsbehov genom att ta resurser i anspråk som normalt utför andra uppdrag alternativt aktivt söka andra uppdrag för fordon och chaufförer som inte får full beläggning inom åvc-uppdraget.

På samma sätt hanteras det behov av redundans som krävs för att täcka upp vid bortfall av personal eller fordon. Under hög belastning kan transportresurser behöva ersättas samma dag för att inte det ska bli brist på containrar att lämna avfall i.

Vid egen regi kommer bolaget att behöva hantera den utmaning som det innebär att säkerställa transportresurser för kapacitetstoppar och redundans samtidigt som man har begränsad möjlighet att söka kompletterande beläggning för dessa resurser vid låglastperioder.

3.2.3 Befintliga avtal

Avtalen för drift av återvinningscentraler är för närvarande uppdelade i tre områden; Norr (Bromma, Lövsta och Rinkeby), Innerstaden (Roslagstull) samt Syd (Sätra, Vantör, Sätra och Skärholmen). Uppdragen omfattar även drift av mobila tjänster (Pop-up återbruk och Returrundan) inom respektive område.

Tabell 3, avtalstider

Avtal	Slutdatum	Upphandlingsstart	Möjlig förlängning
ÅVC norr (Bromma, Lövsta, Rinkeby)	2026-02	2024-06	-
ÅVC Syd (Östberga, Vantör, Sättra, Skärholmen)	2026-02	2024-06	-
ÅVC Innerstaden (Roslagstull)	2026-02	2024-06 – 2026-06	2028-02

De två största avtalen saknar möjlighet att förlängas ytterligare och upphandling behöver påbörjas direkt efter sommaren för att ge en tillträdande entreprenör möjlighet att införskaffa utrustning och rekrytera personal. Bolaget strävar även efter att tilldelning och avtalstecknande ska ske i så god tid att en entreprenör som behåller ett uppdrag aldrig ska behöva varsla sin personal.

3.2.4 Osäkerhet i befintliga etableringar

Flertalet av stadens återvinningscentraler saknar långsiktigt säker etablering, tabell 4. Bolaget arbetar intensivt för att avhjälpa detta, men i en allt tätare stad är etablering av återvinningscentraler en utmaning. Brist på lämplig mark samt förändrade fokus för verksamheten mot mer återbruk kan komma att medföra större fokus på mobila tjänster och återbrukslokaler samt att återvinningscentraler konsolideras till färre större anläggningar.

Tabell 4, upplåtelsestider och former för stadens återvinningscentraler och återbruk

Anläggning	Typ	Nuvarande giltighetstid	Uppsägningstid	Förlängningstid	Kommentar
Bromma ÅVC	Arrendeavtal	2025-06-30	1 år	1 år	
Lövsta ÅVC	Arrendeavtal	2024-12-31	6 mån	6 mån	
Vantörs ÅVC	Arrendeavtal	2026-06-30	1 år	2 år	
Östberga ÅVC	Arrendeavtal	2026-06-30	1 år	2 år	
Sättra ÅVC	Arrendeavtal	2025-06-30			Upp sagt
Roslagstulls Återbruk	Arrendeavtal	2026-09-30	9 mån	3 år	
Återbruket Rinkeby	Hysesavtal	2025-06-30	9 mån	3 år	
Återbruket Skärholmen	Hysesavtal	2024-12-31	9 mån	1 år	

Långsiktigt säkra etableringarna skulle ge bättre förutsättningar att rekrytera personal och bygga upp en stabil driftorganisation.

3.3 Leverans av tjänsten

3.3.1 Erfarenhet

Bolaget saknar den praktiska erfarenheten av att utföra verksamheten i egen regi. Detta kan innebära att personalen inte har den nödvändiga expertisen eller kompetensen för att effektivt driva anläggningen eller utföra tjänsterna, vilket kan leda till initiala kvalitetsproblem och ineffektivitet.

Under den inledande fasen av övergången kan det uppstå en inlärningskurva där personalen behöver anpassa sig till de nya arbetssätten och rutinerna. Detta kan leda till ökad osäkerhet och möjliga försämringar i tjänsterna till medborgarna under denna övergångsperiod.

Att övergå från en beställarroll till att driva verksamheten i egen regi kräver en omställning i styrning och arbetssätt. Det kan vara en utmaning att implementera nya processer och rutiner samt att utveckla en kultur som främjar effektivitet och kvalitet i den interna verksamheten.

För att hantera dessa utmaningar framgångsrikt är det viktigt att bolaget investerar i nödvändig kompetensutveckling för personalen, implementerar effektiva styrnings- och arbetssätt samt erbjuder stöd och resurser för att underlätta övergången till att driva verksamheten i egen regi. Det kan vara kostnadsdrivande då bolaget kommer behöva med fördel samarbeta med externa experter eller konsulter för att få hjälp och vägledning under denna process.

Sekundära tjänster som idag nyttjas av driftentreprenören måste säkras och handlas upp som containers, fordonsservice, utbildare mm

3.3.2 Personalförsörjning

Att överta vissa delar av drift av återvinningsanläggningar i egen regi kan vara förenat med både för- och nackdelar, särskilt när det gäller hantering av kompetens och personalförsörjning.

Fördelar:

Genom att ha verksamheten i egen regi får bolaget bättre kontroll över sin personal och kan mer direkt påverka kompetensutveckling och arbetsmiljö. Detta kan leda till högre motivation och effektivitet hos personalen.

Att vara en direkt anställd för kommunen kan vara attraktivt för vissa arbetstagare på grund av förmåner, stabilitet och karriärmöjligheter.

Genom att ha personal i egen regi kan kommunen mer direkt övervaka och styra kvaliteten på tjänsterna som tillhandahålls samt säkerställa att servicen uppfyller de förväntningar som kommuninvånarna har.

Nackdelar:

En av de största utmaningarna med att driva verksamheten i egen regi är kompetensförsörjningen. Det bedöms vara svårt att konkurrera med den privata sektorn, särskilt vad gäller löner och att säkerställa en bredd av kompetenser. Att rekrytera och behålla kvalificerad personal anses vara avgörande för framgången med egen regi.

Bolaget kan ha svårt att få till samma bredd av kompetenser som privata aktörer kan erbjuda. Detta kan till exempel inkludera chaufförer med behörighet att framföra fordon med farligt gods, avfallskemister eller arbetsledare. Underlaget i uppdragen för att behålla och utveckla dessa kunskaper kan vara för små. Detta kan begränsa möjligheterna till innovation och utveckling inom verksamheten.

Att hantera personaladministration inklusive rekrytering, utbildning, arbetsmiljö och arbetsrätt samt kompetensutveckling internt kommer medföra ökade administrativa bördor för bolaget jämfört med att ha driften på entreprenad. Detta innebär även en ökad risk för ansvarsskyldighet vid eventuella problem eller incidenter. Att ha personal i egen regi kan medföra högre kostnader för löner, förmåner, personaladministration och andra administrativa kostnader jämfört med att ha verksamheten på entreprenad.

Bolaget kommer behöva ha överkapacitet för att hantera arbetstoppar i verksamheten. Huvudorsaken till detta är den säsongsbetonade karaktären hos vissa tjänster och arbetsuppgifter inom återvinningssektorn samt behovet av att hantera sällan-förekommande arbeten.

Bolaget saknar erfarenhet av att driva den typen av tjänst i egen regi. Tröskeln att bolaget saknar erfarenhet av att driva den typen av tjänst i egen regi är betydande och kan innebära flera utmaningar. Istället för att ha en etablerad driftsorganisation med erfarenhet av att utföra tjänsten internt, har bolaget en uttalad beställarroll och har därför inte utvecklat de nödvändiga interna processerna och kompetenserna för att driva verksamheten själva.

För att hantera denna problematik kan bolaget behöva överväga olika strategier och utreda olika lösningar om delar av verksamheten ska bedrivas i egen regi:

Upphandla externa entreprenörer: Att använda externa entreprenörer för att hantera arbetstoppar och sällan-förekommande arbeten kan vara en mer kostnadseffektiv lösning än att hålla sig med intern kapacitet.

Flexibla avtalsstrukturer: Genom att använda flexibla avtalsstrukturer kan bolaget anpassa sitt resursbehov efter efterfrågan på ett mer dynamiskt sätt. Detta kan innebära att hyra in extra maskiner och personal vid behov.

Om bolaget väljer att driva vissa återvinningscentraler i egen regi och behålla delar av verksamheten på entreprenad kommer olika kollektivavtal att gälla mellan anläggningarna. Konsekvenser av detta vad gäller rekrytering och nöjdhet bör beaktas vid en förändring.

3.3.3 Kompetens

Vid rekrytering av personal till återvinningscentraler måste höga krav ställas. Utöver att personalen behöver vara serviceinriktade, stresståliga och duktiga kommunikatörer så krävs ett antal formella kompetenser kopplat till verksamheten. Följande krav ställs på driftentreprenörer och skulle behöva säkerställas även inom en egenregiorganisation.

All personal ska ha kännedom om eventuella tillstånd för verksamheten samt villkor som är förbundna med dessa. Innan personal får utföra något arbete på anläggningen ska de få introduktion som minst omfattar:

- * Anläggningens ordningsregler*
- * Anläggningens brandskyddsinstruktioner, placering av brandskyddsutrustning och utrymningsvägar*
- * Hantering av spill, placering av utrustning för skydd av dagvattensystem samt förebyggande städrutiner*
- * Anläggningens skyddsinstruktioner, placering av skyddsutrustning och första förband*
- * Genomgång av risker med verksamheten och funktion av driftlarm*

Grundläggande kompetenskrav:

För att säkerställa ett heltäckande funktionssätt av våra anläggningar krävs en driftansvarig person per område dvs. område söder och norr, motsvarande minst en heltid. Driftansvarig ska ha minst fyra års erfarenhet i arbetsledande position inkluderande personalansvar, förmåga att leda och hantera en personalgrupp, inklusive planering, schemaläggning, övervakning och utveckling av personal. Driftansvarig ska inneha detaljkunskap om hela uppdraget men kan delegera uppgifter. Driftansvarig ska se till att arbetsledare uppfyller sina åtaganden. Driftansvarig ska ha kompetens att föra ut information till de som arbetar i uppdraget. Driftansvarig ska ha kunskap om de tekniska aspekterna av avfallsanläggningsdrift, inklusive utrustning och system som används för avfallsbehandling och återvinning.

För att säkerställa välfungerande transporter krävs det en transportledare med förmågan att effektivt organisera, planera och prioritera arbetsuppgifter för att säkerställa att transporter genomförs enligt schema. Kunskap om transportindustrins regelverk, fordonsteknik och logistiksystem är nödvändigt för att effektivt kunna planera och genomföra transporter. Transportledare måste ha en stark medvetenhet om säkerhetspraxis och följa branschspecifika säkerhetsstandarder för att skydda både personal och last.

För respektive återvinningscentral och mini-återvinningscentral ska det finnas en arbetsledare. Arbetsledaren ska leda personalgruppen och övervaka arbetet. Arbetsledaren fungerar som kontaktperson på anläggningen och ska inneha kompetens om drift och transport av material mellan anläggningar och till behandlingsentreprenörer. Arbetsledaren ska tillse att information och rutiner kommer samtliga anställda på anläggningen till del.

Personalen ska ha kännedom om Stockholm Vatten och Avfalls verksamhet, om kommunal avfallshantering och övriga insamlingssystem för avfall inom staden. Personalen ska ha kännedom om anläggningarnas grundläggande miljökrav i tillstånd och anmälningar enligt Miljöbalken.

Personalen ska ha sådan kunskap att de kan förklara vikten och nyttan med återanvändning, återvinning och sortering av avfall och de ska ha kompetens att bemöta kunder så att servicenivån hålls hög, ska ha kännedom om allmän, grundläggande identifiering av farligt avfall och tillräcklig IT-kunskap för att hantera rapporterings- och registreringssystem.

Utbildningskrav:

Återvinningscentral- personal i kundgränssnitt:

- HLR inkl. hjärtstartare
- Heta arbeten
- Praktisk brandutbildning
- Utbildning "Avfall och Återvinning i Stockholm"
- Utbildning "Service i världsklass"
- Utbildning "Farligt avfall på AVC"

Arbetsledare:

- Arbetsmiljöutbildning enligt lag dvs PAM –utbildning*
- Brandskyddskontrollant, kunskap SBA*
- Föreståndare hantering av brandfarlig vara

Förare arbetsmaskiner:

- HLR inkl. hjärtstartare
- Förarbevis för truck
- Förarbevis lastmaskin
- Sparsam körning för maskinförare

Förare transportfordon:

- HLR inkl. hjärtstartare
- Sparsam körning med tunga fordon
- Halkkörning med tunga fordon
- Körkort och erforderliga intyg
- YKB Bevis
- ADR Behörighet (om tillämpligt)

3.3.4 Tillstånd och behörigheter

Som yrkesmässig transportör av avfall kommer bolaget att behöva erhålla tillstånd för transport av avfall enligt 5 kap.1 § 1 avfallsförordningen. Samma tillstånd kan gälla både för insamlingsverksamhet och transport från återvinningscentraler. I det fall återvinningscentralernas transporter inkluderas måste dock tillståndet även omfatta farligt avfall vilket inte krävs för insamlingsverksamheten.

Verksamheten fodrar en ansvarig med yrkestrafiktillstånd, vilken kan vara samma person som för insamling av avfall från fastigheter som transporter från återvinningscentraler.

Transporter av vissa fraktioner från återvinningscentraler och mobila insamlingssystem kräver även behörighet för transport av farligt gods. Upprättande av transportdokument för farligt gods är en formell behörighet som ska förnyas vart femte år.

3.3.5 Utrustning

3.3.5.1 Fordon

För närvarande ansvarar driftentreprenören för att utföra transporter till behandlingsanläggningarna såväl som mellan bolagetsanläggningar. Varje anläggning har en minst en lastbil med lastväxlaraggregat samt släp för hantering av containrar som används kontinuerligt. Vid högre belastning utförs transporterna även av ytterligare fordon. Utöver det har driftentreprenören tillgång till styckegodslastbilar klassade och utrustade för farligt gods samt lätta lastbilar och fordon för arbetsledare. För att driva återvinningscentralens verksamhet bedöms det åtgå total åtta lastbilar inklusive släp av lastväxlartyp. Två styckegodslastbilar och två lätta lastbilar samt två arbetsledarfordon. Total investeringskostnad 23 – 25 mnkr.

Vid upphandlingar av åvc drift ställs miljökrav minst enligt de stadsövergripande krav som beslutats i kommunfullmäktige. Utöver det kan även skärpta krav tillkomma alternativt utgör åtagande om ytterligare miljöhänsyn pluspoäng vid utvärdering av upphandlingar.

Leveranstider för fordon kan ofta vara en av de styrande faktorerna för när upphandlingar behöver utföras. Både själva lastbilschassit samt de påbyggnader som krävs är tidskrävande.

Vid egen regi som innefattar transporter måste bolaget säkerställa införskaffande och underhåll av fordon. Till skillnad mot driftentreprenörer måste bolaget följa LOU vid införskaffande av fordon. Hänsyn till detta måste tas vid planering av ledtider för sådan verksamhet.

3.3.5.2 Containerar

I nuvarande avtal ansvarar driftentreprenören för att hålla med de containrar som behövs för att driva återvinningscentralerna. Vid egen regi behöver bolaget införskaffa motsvarande behållare och säkerställa underhåll och reparationer av dessa. I dagsläget används totalt ca 200 containrar på stadens återvinningscentraler vilket motsvarar en investering på minst 20 mnkr.

Då containrar är säkerhetskritisk utrustning med relativt högt slitage förutsätter en ordning där det är olika huvudmän för transport- och driftuppdrag att ansvar för containrars skick säkerställs tydligt. Containerar kan skadas både vid transport och hantering på återvinningscentraler och överlämning mellan dessa moment sker löpande.

Egen regi skulle innebära att bolaget får en betydande investeringskostnad för containrar istället för del i driftersättning. Bolaget skulle även få det direkta ansvaret för underhåll av.

3.3.5.3 Lastmaskiner och truck

På återvinningscentralerna används hjullastare/hjulgrävare samt truck för hantering av gods och komprimering av avfall samt städning och väghållning. I nuvarande lösning ansvarar driftentreprenören för att hålla med de maskiner som behövs för att driva och underhålla återvinningscentralerna. Vid egen regi behöver bolaget införskaffa en lastmaskin per anläggning inkl. minst följande tillbehör: snöplog, sandspridare, sopmaskin, gafflar samt säkerställa underhåll och service. Utöver detta nyttjas mindre truckar för materialhantering inomhus i återbruk på de flesta anläggningar. Investeringskostnad för hjullastare med utrustning samt truckar bedöms till ca 13- 15 miljoner kronor.

Miljökrav på sådan utrustning ställs redan genom upphandlingar så skillnaden vid egen regi bedöms främst bli ekonomisk.

För att hantera arbetstopparna kan bolaget behöva hyra in extra maskiner och utrustning vid behov. Detta kan vara kostsamt och komplicerat att organisera, särskilt om behovet är oregelbundet och svårt att förutse.

För vissa sällan förekommande arbeten som maskinsopning kan det vara nödvändigt att använda specialiserade maskiner eller utrustning som bolaget kanske inte har tillgång till. Detta kan innebära ytterligare utmaningar när det gäller att upprätthålla en lämplig intern kapacitet.

3.3.5.4 Komprimatorer

Utrustning för komprimering av avfall hyrs av tredje part och påverkas inte av driftform i större utsträckning.

3.3.6 Lokaler och etableringsytor

Personalutrymmen för operativ driftpersonal finns på respektive återvinningscentral. Det finns inte plats för tillkommande administrativ personal och arbetsledning för vilken lokaler behöver anskaffas vid egenregiverksamhet. Totalt uppskattas ca 6 till 8 kontorsplatser tas i anspråk.

I vad mån det är lämpligt att använda återvinningscentralerna som nattparkering för transportfordon behöver analyseras. Då det är en hög belastning av intrångsförsök kan skalskydd och bevakningsåtgärder behöva förstärkas.

4. Sammanfattande bedömning

Att återta driften av återvinningscentralerna på sikt är möjligt. Förstudien har dock identifierat ett antal förutsättningar som behöver tas ställning till och hanteras vid en eventuell övergång till egen regi. Ett övertagande förväntas inte innebära någon besparing och bedöms om övergången är partiell istället medföra fördyrningar. Under övergången förväntas även tillfälliga merkostnader som rekrytering, inköp av utrustning, organisations uppbyggnad och investeringskostnader som tidigare inte budgeterats.

Omfattning av verksamhet för stadens återvinningscentraler är betydligt mer omfattande än när den delvis drevs i egen regi med en handfull anställda på 1980- och 1990-talen. Idag utgörs verksamheten av fem fullstora återvinningscentraler, tre återbruk samt en växande flora av mobila tjänster. Anläggningarna har betydligt generösare öppettider under veckan och är endast stängda sex dagar om året. Med utveckling av återbruk, producentansvar och hantering av farligt avfall så erbjuds allt komplexare tjänster. För att kunna hålla öppet i den omfattning som krävs schemaläggs personal i skiftgång vilket kompletteras med deltider. Det medför att nuvarande driftentreprenörer har 172 hel- och deltidstjänster för att bemanna anläggningar och mobil service. Detta exkluderat semestervikarier, chaufförer och extra resurser.

Återvinningscentralerna har osäkra förutsättningar där minst en anläggning kommer att behöva ersättas inom kommande år och flertalet av övriga anläggningar saknar långsiktiga arrenden. Brist på etableringsytor, men även kundernas behov med mindre biläggande, kan driva en förändring av etableringar och tjänster. Vid en övergång till egen regi är det av vikt att bedöma långsiktigheten i de verksamheter som berörs.

Vid ett återtagande i egen regi kommer bolaget behöva hantera återvinningscentralernas säsongsvariationer i behov av transportresurser och personal. Bolaget kan ha större utmaningar att balansera resursbehovet då det finns begränsade möjligheter att hitta alternativa uppgifter för utrustning och personalresurser jämfört med en kommersiell aktör.

Att ta över delar av drift av återvinningsanläggningar i egen regi erbjuder fördelar som bättre direkt kontroll över kompetens och personal, ökad anställningsattraktivitet och ökad direkt kontroll över kvalitet och service. Samtidigt finns det betydande utmaningar som måste övervägas noggrant. Bemanningen av återvinningscentralerna utgör en stor personalgrupp med specifika kompetenser som bolaget måste säkerställa.

Utmaningar med kompetensförsörjning, begränsad tillgång till specialiserad kompetens och ökade administrativa bördor och kostnader är väsentliga faktorer att ta hänsyn till. Dessutom innebär bristen på erfarenhet av att driva verksamheten i egen regi ytterligare komplexitet, särskilt när det gäller att implementera ny styrning och arbetssätt samt att hantera eventuella arbetstoppar.

Skalnackdelar och den redundans som egen regi skulle kräva kommer vara kostnadsdrivande. Det kan endast delvis kompenseras av att verksamhet drivs utan vinstmarginal.

För att hantera dessa utmaningar framgångsrikt och överväga om drift av anläggningar bör hanteras i egen regi, måste bolaget noggrant analysera kostnaderna och fördelarna samt utreda olika strategier för att möta behoven. Det kan inkludera att överväga att fortsätta använda externa entreprenörer för vissa tjänster eller att införa flexibla. En genomtänkt strategi och noggrann planering är avgörande för att säkerställa en smidig övergång och effektiv drift av återvinningsanläggningar i egen regi.

Samtidigt bör hänsyn tas till att ta över vissa delar av verksamheten i egen regi medan man fortsätter att upphandla andra delar kan innebära risker för minskad konkurrens, minskat intresse från marknaden och svårigheter att attrahera bra leverantörer. En sådan lösning medför även ökade kostnader per anläggning.

Bolagets sammanfattande bedömning är givet genomförd förstudie att återvinningsverksamheten är möjlig att driva i egen regi, men att detta är förknippat med många utmaningar som behöver tas i beaktande. Återvinningsverksamheten har stora säsongsvariationer, säsongsbaserade tjänster och

kräver stora investeringar i fordon och utrustning. De synergier och skalfördelar som en entreprenör kan erhålla genom att nyttja fordon och resurser i andra uppdrag bedöms inte kunna erhållas i bolagets regi. Vidare innebär bristen på erfarenhet av att driva verksamheten i egen regi ytterligare komplexitet, särskilt när det gäller att implementera ny styrning och arbetssätt samt att hantera eventuella arbetstoppar. Bolaget ser mot denna bakgrund risk för påverkan på kvaliteten i utförandet samt kostnadsökningar.

Bolaget ser betydande utmaningar med att hinna få en egenregiorganisation, inklusive utrustning och erforderliga tillstånd, på plats innan gällande avtal löper ut mars 2026. För att ge tillträdande entreprenörer rimliga förutsättningar att komma på plats behöver driftupphandling av återvinningscentraler påbörjas inom kort.

Bolagets rekommendation är att inte driva återvinningsverksamheten i egen regi och genom erhållen utredning se ägardirektivet som rapporterat.

Om inriktningen till bolaget ändå blir att påbörja återtagande rekommenderar bolaget att styrelsen ger bolaget i uppdrag att ta fram plan för etappvis övertagande, baserat på detaljerade planer och utvärderingar presenterade för varje fas. Detta tillvägagångssätt säkerställer att strategin kan anpassas baserat på lärande och erfarenheter från varje etapp, samtidigt som risker minimeras.

Bolagets bedömning är att en etappvis övergång till egen regi kan ske efter kommande avtalsperiods utgång, tidigast 2030.



Stockholm Vatten och Avfall är en samhällsbyggare i framkant som driver och utvecklar vatten- och avfallstjänster med miljöfokus. Varje dag, året runt förser vi 1,5 miljoner stockholmare med rent och gott kranvatten, renar avloppsvatten och ser till att avfallet tas om hand. Tillsammans med invånare, företag och andra intressenter arbetar vi för att Stockholm ska bli världens mest hållbara stad.

Stockholm Vatten och Avfall
Tel 08-522 120 00
kund@svoa.se
www.svoa.se

En del av Stockholms stad