

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT13**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Annelie Alinder

Handledare: Hans Petersson

Examinator: Stellan Malmer

# Taxedifferentiering för miljöns skull

*– en studie om miljöaspekters betydelse för  
konstruktionen av kommunala avfallstaxor*

# Abstract

Svensk lagstiftning möjliggör för kommuner att konstruera den kommunala avfallstaxan på ett sätt som främjar återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering. Genom taxekonstruktionen kan kommunerna således ge ett ekonomiskt incitament till kommuninvånarna att minska sina avfallsmängder, sortera ut sitt matavfall och lämna sina förpackningar till återvinning.

Kommunal taxekonstruktion är emellertid ett område som påverkas av många olika aspekter. Juridik, ekonomi och politik styr på olika sätt hur taxorna utformas. Syftet med denna studie är att finna vilken roll olika miljöaspekter har när kommunala avfallstaxor konstrueras, dels i förhållande till varandra och dels i förhållande till juridiska, ekonomiska och politiska aspekter.

Den empiriska undersökningen har genomförts i tre kommuner som, med avseende på differentiering utifrån miljöaspekter, har olika typer av taxekonstruktioner.

Materialinsamlingen har skett genom kvalitativa intervjuer med politiker och tjänstemän.

Studien visar att miljöaspekter generellt sett har en betydande roll för konstruktionen av kommunala avfallstaxor, men pekar också mot att det är den kommunala politiken som är avgörande för huruvida så är fallet eller ej i den enskilda kommunen. Den aspekt som tillskrivs störst betydelse för konstruktionen av avfallstaxan är emellertid lagstiftningen. Först därefter kommer nationella miljömål, kommunal politik och kommunala miljömål.

Resultatets generaliserbarhet påverkas dock av studiens begränsade empiriska underlag.

Keywords: kommunal taxekonstruktion, taxedifferentiering, miljöaspekter, avfallstaxor, miljömål

# Förord

Jag fick upp ögonen för vikten av avfallshantering när jag 2008, inom ramen för SIDA:s praktikantprogram, bodde på en ö tillhörande Uganda i Victoriasjön. Invånarna i byn där jag och min praktikantkollega Gabriella bodde hade en mycket låg levnadsstandard. Till följd av detta förorsakade de ytterst små avfallsmängder och det fanns överhuvudtaget inget system för avfallshantering på ön. Det blev snabbt tydligt att jag och Gabriella, genom vår levnadsstandard, förorsakade åtskilliga tomma förpackningar av olika slag, främst förpackningar från livsmedel och hygienartiklar som vi fört med oss till ön. Upplevelsen av att förorsaka avfall som inte kunde tas om hand på ett lämpligt sätt ledde till en insikt om vikten av ansvarsfull och välfungerande avfallshantering.

I Sverige är situationen en annan. Vi har system för avfallshantering och i jämförelse med många andra platser i världen är det otroligt bekvämt att få sitt avfall omhändertaget. Kanske så bekvämt att vi tappat uppfattningen om hur mycket avfall som genereras.

Avfallsmängderna är enorma och medvetenheten om vad det får för konsekvenser för miljön har ökat. Men vilka incitament ges till den enskilde individen att minska sitt avfall och att se till att det hanteras på ett miljöanpassat sätt, exempelvis genom återvinning? Ett sätt att styra människors beteenden är att ge ekonomiska incitament. Det är där konstruktionen av de kommunala avfallstaxorna kommer in i bilden och det är där denna studie tar vid. Vilken betydelse har miljöaspekter när kommunala avfallstaxor konstrueras? Det är frågan som denna studie syftar till att besvara.

Jag vill framföra mitt varma tack till de politiker och tjänstemän som ställt sin tid till förfogande genom att låta sig intervjuas, och därigenom bidragit till att göra studien möjlig.

Jag vill tacka min handledare Hans Petersson för all uppmuntran och alla förslag på förbättringar av studien.

Till sist vill jag tacka Markus. Tack för ditt ovärderliga stöd och din uppmuntran. Tack för många konstruktiva samtal kring studien och för timmar av korrekturläsning. Och, framför allt, tack för att jag får dela livet med dig!

Göteborg i maj 2013

Annelie Alinder

# Innehåll

<b>1. Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Introduktion .....	1
1.2 Problembeskrivning.....	1
1.3 Syfte.....	2
1.4 Avgränsningar .....	2
1.5 Disposition.....	2
<b>2. Referensram</b> .....	<b>4</b>
2.1 Kommunala avgifter .....	4
2.1.1 Den kommunala kompetensen och avgiftsfinansiering.....	4
2.1.2 Underskottsprincipen.....	5
2.1.3 Självkostnadsprincipen.....	5
2.1.4 Likställighetsprincipen .....	6
2.2 EU-regleringen om avfall .....	7
2.2.1 Avfallshierarkin .....	7
2.3 Miljöbalken och kommunala renhållningsavgifter.....	8
2.3.1 Miljöbalkens syfte och tillämpning .....	8
2.3.2 Avfallshierarkin är inte införd i miljöbalken.....	8
2.3.3 Den kommunala renhållningsskyldigheten .....	8
2.3.4 De kommunala renhållningsavgifterna.....	9
2.3.5. Taxedifferentiering utifrån miljöaspekter.....	10
2.4 De nationella miljömålen .....	10
2.4.1 Avfall som en del av målet God bebyggd miljö.....	11
2.4.2 Kommunernas roll .....	12
2.5 Institutionell teori och legitimitetsteori .....	12
2.6 Sammanfattning av den teoretiska referensramen.....	13
<b>3. Metod</b> .....	<b>15</b>
3.1 Forskningsansats.....	15
3.2 Förklaringsbegrepp och förklaringsmodell .....	15
3.2.1 Förklaringsbegrepp.....	15
3.2.2 Förklaringsmodell.....	18
3.3 Tillvägagångssätt.....	20
3.3.1 Insamlingsmetod.....	20

3.3.2 Val av kommuner .....	20
3.3.3 Val av respondenter .....	21
3.3.4 Kontakt och följebrev .....	21
3.3.5 Intervjuguide och kortmetoden.....	22
3.3.6 Intervjusituationen och intervjumaterialet.....	23
3.4 Validitet och reliabilitet.....	23
3.4.1 Förklaringsbegreppen .....	24
3.4.2 Respondenterna .....	25
3.4.3 Hantering av intervjumaterialet.....	25
<b>4. Kommunerna .....</b>	<b>26</b>
4.1 Lerum .....	26
4.2 Kungsbacka .....	26
4.3 Ale .....	27
4.4 Taxekonstruktionerna .....	27
4.4.1 Taxekonstruktionen i Lerums kommun.....	27
4.4.2 Taxekonstruktionen i Kungsbacka kommun.....	28
4.4.3 Taxekonstruktionen i Ale kommun.....	28
4.4.4 Jämförelse av taxekonstruktionerna .....	28
<b>5. Resultat.....</b>	<b>31</b>
5.1 Rangordningen av förklaringsbegreppen .....	31
5.2 De sju förklaringsbegreppen.....	33
5.2.1 Lagstiftning.....	33
5.2.2 Nationella miljömål .....	34
5.2.3 Politik .....	34
5.2.4 Kommunala miljömål .....	35
5.2.5 Kostnadstäckning och kostnadsfördelning .....	36
5.2.6 Avfallsmängd .....	37
5.2.7 Återanvändning och återvinning .....	38
5.3 Övriga aspekter med betydelse för taxekonstruktionen .....	39
<b>6. Analys .....</b>	<b>40</b>
6.1 Kommunalpolitiken är avgörande för miljöaspekters betydelse .....	40
6.2 De fyra miljöaspekternas betydelse.....	41
6.3 Lagstiftning, kostnadstäckning och kostnadsfördelning .....	42
<b>7. Slutsatser .....</b>	<b>44</b>

<b>8. Fortsatt forskning</b> .....	<b>46</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>47</b>
<b>Bilagor</b> .....	

## Figurförteckning

Figur 3.1	Illustration av den hypotetiska förklaringsmodellen.....	19
Figur 5.1	Respondenternas rangordningar av förklaringsbegreppen.....	32
Figur 5.2	Genomsnittlig rangordning av förklaringsbegreppen.....	33

## Tabellförteckning

Tabell 4.1	Utdrag ur taxekonstruktionen i Lerums kommun.....	29
Tabell 4.2	Utdrag ur taxekonstruktionen i Kungsbacka kommun.....	29
Tabell 4.3	Utdrag ur taxekonstruktionen i Ale kommun.....	30
Tabell 4.4	Exempel på avgiftsuttag i Lerums, Kungsbacka och Ale kommuner.....	30

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

Fastställandet av kommunala avgifter och taxor är ett område som berörs av såväl ekonomi som juridik och politik. Det är långt mycket mer än enbart kostnader som påverkar utfallet (se Malmer 2003).

I enlighet med 27 kap. 4 § miljöbalken har kommuner rätt att ta ut avgifter för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Det är kommunfullmäktige som beslutar om den taxa som ligger till grund för avgiftsuttaget. När kommunfullmäktige fastställer avgifter och taxor för kommunala prestationer är den s.k. likställighetsprincipen gällande, vilket innebär att lika avgift ska utgå för lika prestation (Bohlin 2007, s.115). I 27 kap. 5 § miljöbalken stadgas emellertid att avfallsavgiften får tas ut på ett sätt som främjar återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering. Detta innebär att det görs ett undantag från likställighetsprincipen (Nilsson 2009, s.42). Kommunerna har alltså möjlighet att konstruera avfallstaxan på ett sätt som ger kommuninvånarna ett ekonomiskt incitament att minska sina avfallsmängder, sortera ut sitt matavfall och lämna sina förpackningar till återvinning.

## 1.2 Problembeskrivning

Svensk lagstiftning möjliggör alltså en differentiering av den kommunala avfallstaxan utifrån miljöaspekter. Emellertid finns det många andra aspekter som också är relevanta vid taxekonstruktionen. I sin avhandling "Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor" (2003) studerade Malmer vilka begrepp som förklarar kommunala taxor och avgifter. "Miljö" fanns inte med bland de begrepp som testades i studien. Emellertid fanns begreppet "mål" med, och det visade sig att många respondenter kopplade detta begrepp till just miljömål när det gällde avfallstaxan. Studien visade att miljömål spelade en stor roll i taxekonstruktionen inom avfallsområdet.

Intervjuerna i nämnda studie gjordes under 1998 och 1999. Femton år senare pekar mycket på att miljöaspekter har fått en allt viktigare roll överlag i kommuners verksamhet och profilering. Många kommuner tar idag med gröna nyckeltal och hållbarhetsredovisningar i sina årsredovisningar. Det finns också flera kommuner som profilerar sig som



miljökommuner. Exempelvis är 88 av Sveriges 290 kommuner medlemmar i Föreningen Sveriges Ekokommuner, Sekom (Sveriges Ekokommuner 2013). Även inom avfallsområdet har det skett en utveckling där miljöaspekter avspeglas i taxekonstruktionerna i allt fler kommuner. Exempelvis tillämpade 29 av Sveriges kommuner viktbaserad avgift år 2011 (Avfall Sverige 2012), jämfört med endast 1 kommun 1995 (Avfall Sverige 2009).

Det har gjorts flera studier om taxedifferentiering utifrån miljöaspekter inom den kommunala avfallshanteringen. Det finns studier kring de juridiska aspekterna (se t.ex. Nilsson 2009), kring resurseffektiviteten (se t.ex. Stålberg 2006), kring avfallstaxan som styrmedel (se t.ex. Andersson, von Borgstede, Eriksson, Guath, Henriksson, Sundqvist & Åkesson 2011) och kring de faktiska effekterna på avfallsflödet (se t.ex. Gidlund & Lundström 2008 samt Constantino 2008). Emellertid saknas det en aktuell studie om vilken betydelse olika miljöaspekter har för taxekonstruktionen i förhållande till andra aspekter. Det är just detta som föreliggande studie ska behandla.

### 1.3 Syfte

Studiens syfte är att finna vilken betydelse olika miljöaspekter har när kommunala taxor inom avfallsområdet konstrueras. Detta innefattar att härleda relevanta miljöaspekter och därefter fastställa deras betydelse för taxekonstruktionen, dels i förhållande till varandra och dels i förhållande till juridiska, ekonomiska och politiska aspekter.

### 1.4 Avgränsningar

Studien handlar om miljöaspekters inverkan på taxekonstruktionen inom avfallsområdet i svenska primärkommuner. Med hänsyn till studiens omfattning har det empiriska underlaget avgränsats till tre kommuner.

### 1.5 Disposition

I nästa kapitel presenteras uppsatsens teoretiska referensram. Den ligger till grund för den empiriska undersökningens utformning, vilken beskrivs i det därefter följande metodkapitlet. I metodkapitlet presenteras och motiveras också studiens forskningsansats, hypotetiska förklaringsmodell samt genomförande. I kapitel fyra presenteras de studerade kommunerna och deras taxekonstruktioner. Därefter följer kapitel fem där det empiriska materialet

redovisas. Kapitel sex ger en analys av resultatet och i kapitel sju presenteras de slutsatser som kan dras utifrån studien. Uppsatsen avslutas med ett kapitel där förslag på vidare forskning lämnas.

## 2. Referensram

I detta kapitel presenteras uppsatsens teoretiska referensram, vilken ligger till grund för den empiriska undersökningens utformning. I nästföljande kapitel presenteras studiens förklaringsmodell som härletts utifrån den teoretiska referensramen.

Referensramen består av fem olika delar som har relevans för konstruktionen av de kommunala avfallstaxorna. Inledningsvis redogörs för kommunala avgifter och den generella lagstiftningen inom detta område (2.1). Därefter presenteras de övergripande EU-direktiven om avfall (2.2), miljöbalken och regleringen av kommunala renhållningsavgifter (2.3), de nationella miljömålen (2.4) samt institutionell teori och legitimitetsteori (2.5). Kapitlet avslutas med att slutsatser av den teoretiska referensramen presenteras.

### 2.1 Kommunala avgifter

Kommunernas inkomster utgörs huvudsakligen av skattemedel. Den kommunala beskattningsrätten är stadgad i grundlagen och utgör ett fundamentalt element i den kommunala självstyrelsen (Bohlin 2007:151). Principen om självstyrelse stadgas redan i 1 kap. 1 § regeringsformen. Därtill fastställs i regeringsformens 1 kap. 7 § 2 st. att *”kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter”*.

Utöver beskattningsrätten har kommuner också möjlighet att ta ut avgifter, vilket stadgas i 8 kap. 3 b § kommunallagen: *”kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller”*. Den avgörande skillnaden mellan en avgift och en skatt är att den enskilde när hon eller han betalar en avgift får en specificerad motprestation i utbyte (Madell 1998:135).

#### 2.1.1 Den kommunala kompetensen och avgiftsfinansiering

Verksamheter och angelägenheter som kommuner har rätt att befatta sig med kallas för *den kommunala kompetensen*. Den kommunala kompetensen kan delas upp i *allmän kompetens* och *specialreglerad kompetens*. Den allmänna kompetensen grundar sig på kommunallagen medan den specialreglerade kompetensen regleras i olika specialförfattningar (Bohlin 2007:83ff). Därutöver tillkommer ytterligare särskilda befogenheter genom lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (Nilsson 2009:11)

Verksamhet som kommuner driver inom ramen för den allmänna kompetensen benämns som *fakultativ verksamhet*. Om verksamheten som sådan faller inom ramen för den allmänna kompetensen är också en avgiftsfinansiering av den tillåten. Rätten att ta ut avgifter för prestationer som utförs inom ramen för den specialreglerade kompetensen är däremot mer begränsad (Bohlin 2007:157ff).

### 2.1.2 Underskottsprincipen

Det föreligger inte något avgiftsfinansieringstvång inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är att kommunens behov av ekonomiska medel ska täckas med skatt (Bohlin 2007:155). Detta framgår också med önskvärd tydlighet i lagtexten då det föreskrivs att kommuner *får* ta ut avgifter (se exempelvis 8 kap. 3 b § kommunallagen och 27 kap. 4 § miljöbalken). Det är således helt och hållet upp till varje kommun att avgöra huruvida verksamhetens kostnader helt, delvis eller inte alls ska täckas genom uttag av avgifter. Denna grundsats går under beteckningen *underskottsprincipen*. Rätten att ta ut avgifter för en kommunal prestation utgör alltså inte något hinder mot en total skattefinansiering av densamma (Bohlin 2007:155f).

### 2.1.3 Självkostnadsprincipen

*Självkostnadsprincipen* är en kommunalrättslig princip som begränsar kommunen i avgiftsuttaget. Den är reglerad i 8 kap. 3 c § kommunallagen: ”*Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)*”. Självkostnadsprincipen innebär att avgiftsintäkterna inte får överstiga verksamhetskostnaderna; avgifterna får alltså inte generera vinst till kommunen. Självkostnaden utgör således en övre gräns för avgiftsuttaget (Bohlin 2007:104ff). Någon undre gräns finns dock inte, i enlighet med underskottsprincipen (se 2.1.3).

Det är viktigt att klarlägga att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnader i enskilda fall inom en verksamhet saknar följaktligen betydelse för tillämpningen av principen. Vidare får kostnader för flera verksamheter inte läggas samman till grund för självkostnadsberäkning (Prop. 1993/94:188, s.84).

För att få räknas in i självkostnadsunderlaget måste en kostnad ha ett direkt samband med verksamheten. Det är exempelvis inte tillåtet att kostnader för gatu- och vägbelysning belastar

elabonmenternas avgifter. Vidare ska det inte heller belasta avgiftsbetalarna om kommunen själv utnyttjar en verksamhet (Bohlin 2007:110). Generellt sett kan i princip samtliga kostnader som vid normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synvinkel räknas in i självkostnadsunderlaget (Prop. 1993/94:188, s.85). Såväl direkta som indirekta kostnader ska tas med, och likaså både externa och interna kostnader (Prop. 1993/94:188, s.85).

Det är inte bara frågan om vilka kostnader som räknats in i kostnadsunderlaget som avgör huruvida självkostnadsprincipen har följts, utan även hur dessa kostnader har beräknats (Bohlin 2007:110). Det är framför allt beräkningen av kapitalkostnader som kan medföra meningsskiljaktigheter (Prop. 1993/94:188, s.85). Kapitalkostnaderna består dels av avskrivningar på tillgångar och dels av ränta. En kommun kan exempelvis tänkas tillämpa en alltför hög internränta, vilket kommer att belasta avgiftsbetalarna (Bohlin 2007:110).

Utgångspunkten är att ett avgiftsuttag som överstiger självkostnaden strider mot lagen. Emellertid innehåller en självkostnadskalkyl flera komponenter som är svårbestämbara i förhand, och självkostnadsprincipen har därför enligt rättspraxis blivit att betrakta som en målsättningsprincip. Ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas därför så länge avgifterna inte väsentligen överstiger verksamhetens självkostnad. Ett eventuellt avgiftsoverskott står dock inte till kommunens allmänna förfogande, utan ska återgå till avgiftskollektivet genom att tillgodoföras den verksamhet där det uppstod (Bohlin 2007:111ff).

#### 2.1.4 Likställighetsprincipen

*Likställighetsprincipen*, liksom självkostnadsprincipen, begränsar kommuners handlingsfrihet gällande uttag av kommunala avgifter för verksamheter inom ramen för den kommunala kompetensen. Likställighetsprincipen är reglerad i 2 kap. 2 § kommunallagen: ”*Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat*”. Utgångspunkten är att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation ska behandlas på samma sätt. En kommunmedlem får varken gynnas eller missgynnas i förhållande till en annan, och samtliga kommunmedlemmar ska vara likställda i förhållande till kommunen i fråga om rättigheter och skyldigheter (Bohlin 2007:113ff).

Emellertid får en kommun särbehandla medlemmar förutsatt att det finns *sakliga skäl*. Särbehandlingen måste således ske på objektiv, saklig grund för att inte strida mot likställighetsprincipen. Det finns dock inget allmängiltigt svar på vad som utgör sakliga skäl,

utan detta varierar beroende på verksamhetsområde och andra omständigheter. Vägledning i denna fråga finns framför allt i rättspraxis (Bohlin 2007:114ff).

## 2.2 EU-regleringen om avfall

Sverige är skyldigt att följa och förhålla sig till den övergripande EU-regleringen om avfall. Denna reglering finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv. Direktivet är ett s.k. ramdirektiv, vilket medför att det även kan antas specialdirektiv inom området (SOU 2012:56, s.67).

### 2.2.1 Avfallshierarkin

I första kapitlet, fjärde artikeln i direktivet presenteras en avfallshierarki. Den ska gälla som prioriteringsordning i samtliga EU-länder för lagstiftning och politik som rör förebyggande av och hantering av avfall. Avfallshierarkin ser ut som följer:

1. Förebyggande
2. Förberedelse för återanvändning
3. Materialåtervinning
4. Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning
5. Bortskaffande

Avvikelser från hierarkin kan ibland krävas för att främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet (SOU 2012:56, s.67).

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallshierarkin tillämpas. De ska vidta lämpliga åtgärder för att främja dels återanvändning av produkter och dels förberedelse för återanvändning (artikel 11.1). Senast år 2015 ska medlemsstaterna ha anordnat separat insamling för papper, metall, plast och glas (artikel 11.1). Senast år 2020 ska förberedandet för återanvändning och materialåtervinning av papper, metall, plast och glas från hushåll öka till totalt minst 50 viktprocent (artikel 11.2). Gällande biologiskt avfall ska medlemsstaterna vid behov främja separat insamling i syfte att genomföra kompostering och rötning av avfallet (artikel 22) (SOU 2012:56, s.67ff).

## 2.3 Miljöbalken och kommunala renhållningsavgifter

Största delen av svensk miljölagstiftning finns samlad i miljöbalken. När den trädde i kraft 1999 ersatte den femton olika lagar på miljöområdet. Genom miljöbalken tydliggjordes den politiska ambitionen att se miljöpolitiken som en övergripande samhällsangelägenhet (Bartholdsson 2009:77). Både den kommunala renhållningsskyldigheten och de kommunala renhållningsavgifterna regleras i miljöbalken.

### 2.3.1 Miljöbalkens syfte och tillämpning

I miljöbalkens 1 kap. 1 § fastslås att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I 1 kap. 1 § presenteras också fem punkter i enlighet med vilka miljöbalken ska tillämpas. I den femte punkten stadgas att miljöbalken ska tillämpas så att *”återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås”*.

### 2.3.2 Avfallshierarkin är inte införd i miljöbalken

Den avfallshierarki som presenterades i ovan nämnda EU-direktiv (se 2.3.1), som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande av avfall och hantering av avfall, har inte uttryckligen införts i miljöbalken. Till viss del återfinns den i 2 kap. 5 § miljöbalken, dock utan en tydlig prioriteringsordning (SOU 2012:56, s.72): *”Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning”*.

### 2.3.3 Den kommunala renhållningsskyldigheten

Det kommunala ansvaret för avfallshantering omfattar enligt 15 kap. 8-10 §§ miljöbalken främst hushållsavfall. Hushållsavfall definieras i 15 kap. 2 § miljöbalken som *”avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”*. Till följd av att definitionen utgår från källan, hushållen, kan hushållsavfall inbegripa många olika slags produkter – även sådana som klassas som farligt avfall (Michanek & Zetterberg 2008:341).

Kommunernas ansvar inkluderar inte sådant hushållsavfall som omfattas av det s.k. *producentansvaret* (Michanek & Zetterberg 2008:344). Producentansvaret är lagstadgat och

innebär att producenterna har ansvar för att se till att förpackningsavfall och returpapper samlas in och tas omhand. För att producentansvaret ska fungera måste emellertid kommuninvånarna sortera ut förpackningar och returpapper från hushållsavfallet för insamling i det insamlingssystem som producenterna tillhandahåller (SOU 2012:56, s. 88). Om sådant avfall inte sorteras ut av hushållen omfattas det istället av det kommunala avfallsansvaret (Michanek & Zetterberg 2008:344). I det betänkande som Avfallsutredningen presenterade 2012, ”Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering” (SOU 2012:56), ingår ett förslag om att ansvaret för insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen ska övergå från producenterna till kommunerna (SOU 2012:56, s. 150).

Den kommunala renhållningsskyldigheten regleras i miljöbalkens 15 kapitel. Kommunen ska transportera hushållsavfallet till en behandlingsanläggning, om det behövs för att skydda hälsa eller miljö eller med hänsyn till enskilda intressen. Därtill ska kommunen svara för att hushållsavfallet återvinns eller bortskaffas (Michanek & Zetterberg 2008:344). Kommunen kan välja att upplåta åt en entreprenör att utföra renhållningen (Bohlin 2007:166).

Varje kommun ska ha en renhållningsordning samt en tillhörande avfallsplan (15 kap. 11 § miljöbalken). Renhållningsordningen ska innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om avfallsslag inom kommunen samt om åtgärder för att minska avfallsets farlighet och mängd (Michanek & Zetterberg 2008:343f).

#### 2.3.4 De kommunala renhållningsavgifterna

De kommunala renhållningsavgifterna regleras i miljöbalkens 27 kap. 4-6 §§. Det fastslås i 4 § att kommuner får ta ut en avgift för den renhållning som de är skyldiga att bedriva. De kommunala renhållningsavgifterna tillhör de kommunala avgifter som den enskilde är skyldig att betala, oavsett om hon eller han vill ta emot den aktuella prestationen eller ej. Denna typ av avgifter hör till en kategori som kallas *betungande offentligrättsliga avgifter* (Prop. 1993/94:188, s.79).

Utgångspunkten är att fastighetsägare är skyldiga att lämna ifrån sig sitt avfall, då kommunen har renhållningsmonopol. Emellertid kan dispens beviljas, i enlighet med 15 kap. 18 § miljöbalken. En sådan dispens innebär också att fastighetsägaren befrias ifrån den annars obligatoriska renhållningsavgiften (Bohlin 2007:165).

Renhållningsavgiften ska vara årlig eller på annat sätt periodisk (27 kap. 5 § miljöbalken). Avgiften ska betalas enligt en av kommunfullmäktige antagen taxa (27 kap. 6 § miljöbalken).



Den skall enligt kommunens beslut erläggas till kommunen eller till den som utför renhållningen (27 kap. 4 § miljöbalken).

I enlighet med underskottsprincipen (se 2.1.2) kan kommunerna välja att helt eller delvis finansiera renhållningen med skattemedel. Emellertid har de flesta kommuner tagit ett principbeslut om att avfallsverksamheten ska vara helt avgiftsfinansierad (Avfall Sverige 2008:12).

Den allmänna självkostnadsprincipen (se 2.1.3) är gällande för renhållningsavgifter. Detta uttrycks också i 27 kap. 5 § miljöbalken. Det totala avgiftsuttaget får bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Kostnader för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning ska räknas av från det totala kostnadsunderlaget. Om kommunen ger i uppdrag åt någon annan att utföra renhållningen får avtalet med denne läggas till grund för beräkningen av avgiften, förutsatt att kostnaden därigenom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen. I dessa fall får alltså en rimlig företagsvinst inräknas i avgiftsunderlaget (Bohlin 2007:166).

Även likställighetsprincipen (se 2.1.4) är tillämplig gällande renhållningsavgifter, vilket innebär att utgångspunkten är att lika avgift ska utgå för lika prestation (Nilsson 2009:42).

### 2.3.5. Taxedifferentiering utifrån miljöaspekter

Det finns ett viktigt undantag från likställighetsprincipen i lagtexten (Nilsson 2009:42). I 27 kap. 5 § miljöbalken fastslås att avgiften får tas ut på ett sätt som främjar återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering. Detta medför att kommuner har möjlighet att konstruera taxan så att den fungerar som ett incitament för invånarna att exempelvis sortera ut sitt matavfall, minska sina avfallsmängder och lämna förpackningar och returpapper till återvinning. Detta innebär en taxedifferentiering utifrån miljöaspekter.

## 2.4 De nationella miljömålen

Inriktningsmålet för hela den svenska miljöpolitiken är det s.k. *generationsmålet*:

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljömålen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

Till grund för allt miljöarbete ligger sedan de sexton nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Miljömålen är måldokument; de är inte lagstadgade. De fastställer det tillstånd i den svenska miljön som det samlade miljöarbetet ska leda till. Därtill finns det s.k. etappmål som anger steg på vägen till miljömålen och generationsmålet (Naturvårdsverket 2013).

De sexton miljömålen är följande: *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö* samt *Ett rikt djur- och växtliv*.

#### 2.4.1 Avfall som en del av målet God bebyggd miljö

Avfall är en del av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Åtgärder inom avfallsområdet har även inverkan på målen Giftfri miljö, Begränsad klimatpåverkan och Ett rikt odlingslandskap (Naturvårdsverket 2012a).

Regeringen har fastställt tio preciseringar av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. En av dessa benämns *Hållbar avfallshantering* och definieras som följer (Naturvårdsverket 2012b):

”Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på risker för hälsa och miljö minimeras.”

I april 2012 antog regeringen tretton nya etappmål inom totalt fyra prioriterade områden. Ett av dessa områden var avfall, och där presenterades bland annat etappmålet *Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan* vilket är preciserat enligt följande (Naturvårdsverket 2012c):

”Insatser ska vidtas så att senast år 2018 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att även energi tas tillvara.”

## 2.4.2 Kommunernas roll

De nationella miljömålen uttrycker en hög målsättning som kräver många olika aktörers deltagande på alla nivåer i samhället, inte minst på lokal nivå i den kommunala verksamheten. Tanken är att de nationella miljömålen ska styra det kommunala miljöarbetet och vara vägledande vid tillämpningen av miljöbalken (Bartholdsson 2009:64). Kommunerna förväntas således ta sig an ett stort arbete. Emellertid har de för detta ändamål inte fått något tillskott av resurser från nationell nivå där beslutet om målen fattats. Detta till trots har det visat sig att miljömålsarbetet uppfattas som meningsfullt och relevant på den kommunala nivån (Naturvårdsverket 2006:31f).

Kommunernas roll blir tydlig inte minst i fråga om förbyggande av och hantering av avfall som del av miljömålet God bebyggd miljö. Då kommunerna har ett betydande ansvar inom avfallsområdet blir också deras agerande av stor vikt för uppfyllandet av miljömålet och tillhörande etappmål. Det finns dock inga sanktioner kopplade till huruvida målen uppfylls eller ej, utan målen är just måldokument – en sorts viljeinriktning från nationell nivå (Bartholdsson 2009:64).

## 2.5 Institutionell teori och legitimitetsteori

Institutionell teori beskriver hur organisationers institutionella omvärld påverkar vilka beslut som fattas i organisationen. Den institutionella omvärlden bestämmer de förutsättningar som organisationer och beslutsfattare måste anpassa sig till och hantera för att bli betraktade som legitima aktörer inom den typ av verksamhet de bedriver (Furusten 2007:10). Legitimitet är ett centralt begrepp i institutionell teori. Det enklaste sättet att uppnå legitimitet är genom anpassning till omvärlden. I sökandet efter legitimitet kommer organisationer därför att förändras då de anammar de rådande normerna i samhället (Eriksson-Zetterquist 2009:104).

Legitimitetsteori har använts för att förklara förekomsten av frivilliga hållbarhetsredovisningar hos företag (se exempelvis Mobus 2005 och Wilmshurst & Frost 1999). Paralleller kan dras till de miljöanpassningar som genomförs i kommuner. Som konstaterats tidigare åligger ett stort ansvar kommunerna gällande avfallshantering och uppfyllande av de där till kopplade miljömålen. Emellertid finns det inga sanktioner inskrivna i målen. Vidare möjliggör lagstiftningen en avfallstaxa som är differentierad utifrån miljöaspekter, men formuleringen är att kommunerna *får* tillämpa en sådan. Tvingande lagstiftning och hot om sanktioner kan således inte ensamt förklara det omfattande miljöarbete som pågår i många av Sveriges kommuner. Åtskilliga kommuner använder sig av

hållbarhetsredovisningar och gröna nyckeltal, och flera profilerar sig som miljökommuner. Exempelvis är 88 av Sveriges 290 kommuner medlemmar i Sekom, Föreningen Sveriges Ekokommuner (Sveriges Ekokommuner 2013). 2011 använde 29 kommuner viktbaserad avfallsavgift (Avfall Sveriges hemsida), att jämföra med endast en kommun år 1995 (Avfall Sverige 2009). Denna generella förändring kan förklaras utifrån institutionell teori och legitimitetsteori. Beslutsfattare fattar de beslut som är möjliga utifrån de institutionella ramarna; medvetet eller omedvetet, vare sig de vill eller inte (Furusten 2007:10). De samhällseliga normerna bestämmer vad organisationer kan göra, vad de måste göra, vad de bör göra och hur de bör göra det (Furusten 2007:13). Orsaken är organisationens strävan efter att uppnå legitimitet.

Begreppet legitimitet används oftare för att teoretiskt förklara och analysera fenomen, än som ett begrepp som i sig undersöks empiriskt (Deephouse & Suchman 2008:59). Så kommer det att användas även i denna studie. Legitimitet i sig som förklaring till taxekonstruktionen kommer således inte att undersökas. Istället används teorin för att teoretiskt förklara miljöaspekters inverkan på taxekonstruktionen.

## 2.6 Sammanfattning av den teoretiska referensramen

Som medlemsstat i EU är det Sveriges skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallshierarkin tillämpas. I den svenska miljöbalken fastslås att balken ska tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppstår. Sveriges riksdag har också genom de nationella miljömålen satt upp riktlinjer och målsättningar för en hållbar avfallshantering. Den ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Därtill ska avfall förebyggas samtidigt som resurser i det avfall som uppstår ska tas till vara i så hög grad som möjligt. Avfallens påverkan på risker för hälsa och miljö ska minimeras. I etappmålen från 2012 preciseras exempelvis att minst 50 procent av matavfallet från bland annat hushåll ska behandlas biologiskt senast år 2018.

I och med den kommunala renhållningsskyldigheten ligger ett stort ansvar på kommunerna. Men även kommuninvånarna har en viktig roll; om matavfall ska behandlas biologiskt och producentansvaret för förpackningsavfall och returpapper ska fungera måste hushållen sortera ut sådant avfall från övrigt avfall. Genom 27 kap. 5 § miljöbalken har kommunerna möjlighet att frånga likställighetsprincipen och differentiera taxan på så sätt att den fungerar som ett incitament för kommuninvånarna att bidra till uppfyllandet av de

samhälleliga miljömålen. Kommunerna har emellertid en stor handlingsfrihet. Miljömålen är just måldokument, de är inte lagstiftade och det finns inga sanktioner kopplade till dem.

Lagstiftningen är tillåtande snarare än tvingande. Genom institutionell teori och legitimitetsteori kan det kommunala miljöarbete som ändå sker på många håll förklaras, och därigenom även miljöaspekters inverkan på taxekonstruktioner inom avfallsområdet.

Det finns många andra faktorer utöver miljöaspekter som påverkar taxekonstruktionen inom avfallsområdet. De aspekter som lyfts i den teoretiska referensramen kan sammanfattas under tre huvudrubriker: juridik, ekonomi och politik. De juridiska förutsättningarna för ett kommunalt avgiftsuttag inom renhållning stadgas i kommunallagen och miljöbalken.

Ekonomiska aspekter i form av kostnadstäckning och kostnadsfördelning måste också behandlas inom ramen för fastställandet av taxekonstruktionen. Därtill finns ett betydande politiskt handlingsutrymme för kommunerna gällande taxekonstruktionen och det är också politikerna i kommunfullmäktige som beslutar om taxan.

## 3. Metod

Föreliggande kapitel inleds med en redogörelse för studiens forskningsansats. Därefter presenteras och motiveras studiens förklaringsbegrepp och förklaringsmodell utifrån den teoretiska referensram som presenterades i kapitel 2. Vidare beskrivs tillvägagångssättet för utformningen och genomförandet av den empiriska undersökningen, och de val som har gjorts avseende detta motiveras. Kapitlet avslutas med en diskussion kring studiens validitet och reliabilitet.

### 3.1 Forskningsansats

Studien har primärt en deduktiv ansats. Utifrån den teoretiska referensramen deduceras potentiella förklaringsbegrepp till taxekonstruktionen, med fokus på miljöaspekter. Dessa begrepp testas sedan i den empiriska undersökningen. I viss mån är studien även deskriptiv, då den syftar till att finna vilken betydelse olika miljöaspekter har i förhållande till varandra och i förhållande till juridiska, ekonomiska och politiska aspekter.

### 3.2 Förklaringsbegrepp och förklaringsmodell

I den teoretiska referensramen har redogjorts för olika aspekter som kan antas påverka kommunernas taxekonstruktion. Utifrån dessa aspekter har sju olika förklaringsbegrepp deducerats. I samhällsvetenskaplig forskning utgör begrepp teorins byggstenar och fungerar som utgångspunkt för genomförandet av den empiriska undersökningen (Bryman 2011:154). De sju begreppen utgör grunden i den förklaringsmodell som nyttjas för att utforma och analysera den empiriska undersökningen. I valet av modell har jag inspirerats av Malmer (2003).

#### 3.2.1 Förklaringsbegrepp

Fyra förklaringsbegrepp kopplade till miljö har använts i studien: ”avfallsmängd”, ”återanvändning och återvinning”, ”nationella miljömål” samt ”kommunala miljömål”. Valet av begrepp har grundats på ambitionen att utifrån den teoretiska referensramen dels täcka upp den typ av åtgärder som förespråkas genom avfallshierarkin, miljöbalken och de nationella

miljömålen, och dels avspegla en potentiell skillnad i betydelse mellan nationella respektive lokala målsättningar.

Utöver de fyra förklaringsbegrepp som är kopplade till miljöaspekter har tre andra förklaringsbegrepp använts. Även dessa är baserade på den teoretiska referensramen och har härletts utifrån de juridiska, ekonomiska och politiska aspekterna. Begreppen är följande: ”lagstiftning”, ”kostnadstäckning och kostnadsfördelning” samt ”politik”. Till följd av studiens fokus på miljöaspekter har jag valt att låta dessa övriga aspekter vara relativt få till antalet, men relativt omfattande i sin innebörd.

En utförligare presentation och motivering av samtliga sju begrepp följer nedan.

- **Avfallsmängd**

Enligt avfallshierarkin ska avfall i första hand förebyggas. I miljöbalkens 15 kap. 11 § stadgas också att den kommunala avfallsplanen ska innehålla uppgifter om åtgärder för att minska avfallets mängd. Även inom ramen för miljömålen preciseras att avfallet ska förebyggas. Utifrån detta är ”avfallsmängd” ett motiverat förklaringsbegrepp att undersöka.

- **Återanvändning och återvinning**

Kommunen får i enlighet med lagstiftningen ta ut avgiften på så sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Återanvändning och återvinning kommer också näst efter förebyggande av avfall i avfallshierarkin. Därtill ska miljöbalken tillämpas så att återanvändning och återvinning främjas. Även i miljömålen är återanvändning och återvinning centralt. Då dessa begrepp ligger relativt nära varandra har jag valt att inte skilja på betydelsen av dem i undersökningen, utan samla dem som ett begrepp.

- **Nationella miljömål**

De nationella miljömålen ska ligga till grund för allt miljöarbete i Sverige. Det krävs en stor insats på lokal nivå i den kommunala verksamheten för att målen ska kunna uppnås; inte minst inom avfallsområdet. Som tidigare konstaterats finns det inga sanktioner kopplade till målen. Likväl bedrivs ett stort miljöarbete i kommuner och forskning har visat på en positiv inställning till miljömålen på kommunal nivå. Därför kommer ”nationella miljömål” att vara ett av de begrepp som undersöks.

- **Kommunala miljömål**

Rent juridiskt har kommunerna en stor valfrihet gällande såväl miljöarbete i stort som gällande avgiftsuttag och taxedifferentiering utifrån miljöaspekter. Få tvång föreligger; att många kommuner ändå lägger stor vikt vid miljöaspekter kan förklaras med institutionell teori och legitimitetsteori. Eftersom besluten är kommunalpolitiska är det också möjligt att lokala omständigheter och mål, snarare än de nationella miljömålen, har betydelse för miljöaspekters inverkan på avgiftsuttag och taxekonstruktion. Därför är ”kommunala miljömål” det fjärde förklaringsbegreppet som ska undersökas.

- **Lagstiftning**

En betydande del av den teoretiska referensramen har behandlat juridiska aspekter. Det står utom allt tvivel att lagar har betydelse för taxekonstruktion, inte minst i fråga om självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. ”Lagstiftning” är således ett centralt begrepp som bör finnas med som ett potentiellt förklaringsbegrepp i den empiriska undersökningen.

- **Kostnadstäckning och kostnadsfördelning**

Taxekonstruktionen handlar om hur det totala avgiftsuttaget ska fördelas mellan brukarna. Oavsett om kommunen valt en total avgiftsfinansiering av renhållningen eller om de valt att delfinansiera den med skattemedel, så ska den totala avgift som tas ut av brukarna fördelas via taxekonstruktionen. Vanligen är avfallsverksamheten helt avgiftsfinansierad, vilket gör kostnadstäckning till en väsentlig aspekt eftersom taxan då ska konstrueras så att det totala avgiftsuttaget täcker verksamhetens självkostnad. Då kostnadstäckning och kostnadsfördelning ligger relativt nära varandra har jag valt att samla dem som ett begrepp i den empiriska undersökningen.

- **Politik**

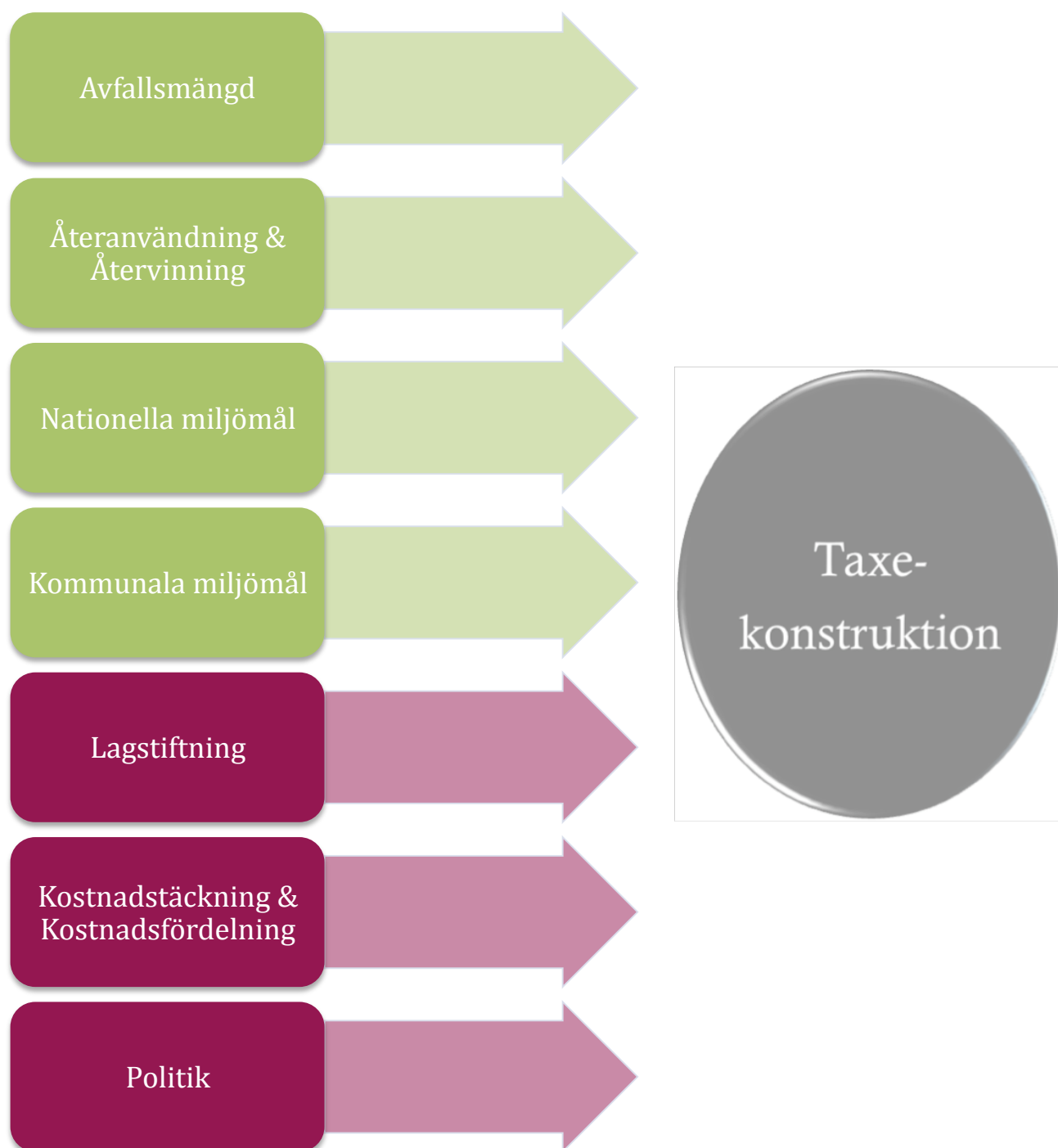
Som konstaterats vid flera tillfällen finns det ett stort handlingsutrymme för kommunerna gällande avgiftsuttaget och taxekonstruktionen. Det finns många rent politiska avgöranden som påverkar. Exempelvis är det upp till politikerna huruvida avfallshanteringen överhuvudtaget ska finansieras med avgifter, och i så fall i vilken grad (underskottsprincipen). Politikerna beslutar vidare om standarden på avfallshanteringen, vilket påverkar det totala avgiftsuttaget. Det är också politiska



beslut som avgör hur taxorna utformas, till exempel huruvida de ska vara miljödifferenterade eller inte.

### 3.2.2 Förklaringsmodell

De sju begreppen har utifrån den teoretiska referensramen härletts som potentiella delförklaringar till hur kommunala avfallstaxor är utformade. De antas således ha en inverkan på taxekonstruktionen. I den empiriska undersökningen kommer begreppens förklaringsvärde samt deras relevans i förhållande till varandra att undersökas. Den hypotetiska förklaringsmodellen presenteras visuellt i figur 3.1.



Figur 3.1 Illustration av den hypotetiska förklaringsmodellen

## 3.3 Tillvägagångssätt

### 3.3.1 Insamlingsmetod

Den empiriska undersökningen syftar till att fastställa de härledda miljöaspekternas betydelse vid konstruktionen av kommunala avfallstaxor, dels i förhållande till varandra och dels i förhållande till de övriga härledda aspekterna. För att kunna uppfylla syftet behöver jag information från personer som har inflytande över och inblick i konstruktionen av avfallstaxor. Konstruktion av avfallstaxor är ett komplext område där många aspekter spelar in, och för att materialinsamlingen ska präglas av öppenhet och flexibilitet har jag valt att använda mig av kvalitativa intervjuer.

### 3.3.2 Val av kommuner

Den empiriska undersökningen omfattar tre kommuner i Storgöteborg<sup>1</sup>. Urvalet har gjorts utifrån kommunernas taxekonstruktion för hushållsavfall från enfamiljshushåll för innevarande år, med avseende på differentiering av taxan utifrån miljöaspekter. Vägledande i valet har varit en ambition att få en bredd i det empiriska underlaget.

Den första kommunen har en viktbaserad avfallstaxa, vilket innebär att invånarna utöver en grundavgift får betala en avgift per kg avfall. Därtill erbjuds matavfallsinsamling och taxan är konstruerad på så sätt att den som väljer att inte sortera ut sitt matavfall får en dubbelt så hög grundavgift.

Den andra kommunen har inte en viktbaserad avfallstaxa. I likhet med den första kommunen erbjuds emellertid matavfallsinsamling och taxan är konstruerad så att avgiften blir dubbelt så hög för den som väljer att inte sortera ut sitt matavfall.

Den tredje kommunen har inte en viktbaserad avfallstaxa och erbjuder heller inte matavfallsinsamling.

En närmare presentation av kommunerna och deras avfallstaxor finns i kapitel 4.

---

<sup>1</sup> Storgöteborg är en av SCB definierad avgränsning av Göteborgs storstadsområde. Följande tretton kommuner ingår: Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille Stenungsund, Tjörn och Öckerö.

### 3.3.3 Val av respondenter

Jag har valt att intervjua både politiker och tjänstemän, då båda dessa grupper har inflytande över samt inblick i vilka aspekter som har betydelse för den egna kommunens taxekonstruktion. Två intervjuer har genomförts i varje kommun. Den ena intervjun hölls med ordföranden i den politiska nämnd som ansvarar för avfallsområdet i respektive kommun. Valet baseras på att detta bör vara den politiker som är mest insatt i vilka aspekter som vägs in vid konstruktionen av avfallstaxan. Den andra intervjun hölls med kommunens renhållningschef. I en av kommunerna fick renhållningschefen förhinder med kort varsel, och intervjun genomfördes istället med kommunens miljöingenjör. Då dessa två arbetar tätt tillsammans med avfallstaxan i den aktuella kommunen, är min bedömning att bytet av respondent inte bör ha påverkat studiens resultat nämnvärt.

I den inledande e-postkontakten med nämndordförandena respektive renhållningscheferna meddelade jag att de gärna fick hänvisa mig till en annan politiker respektive kollega om de ansåg att denne var bättre lämpad för intervjun. Samtliga valde dock att själva medverka, vilket talar för att de delade min bedömning att de var de mest relevanta att intervjua med avseende på studiens innehåll.

### 3.3.4 Kontakt och följebrev

Den första kontakten med respondenterna togs via e-post. Där presenterade jag mig själv och min studie, förklarade varför jag kontaktat den personen i fråga och lade fram min önskan om en intervju. Tid och plats för respektive intervju avtalades sedan över telefon. Därefter skickade jag ut ett följebrev via e-post. I följebrevet presenterade jag återigen mig själv och min studie samt tackade respondenten för att denne tackat ja till att ställa upp på en intervju. Vidare förklarade jag varför personen var utvald och att denne genom sin medverkan skulle komma att bidra till uppsatsens empiriska avsnitt. Därtill klargjordes att intervjun skulle komma att handla om vilka aspekter som varit viktiga vid konstruktionen av avfallstaxan i den egna kommunen. Följebrevet återges i bilaga 1.

I kontakten med respondenterna framkom inte att studiens fokus var just miljöaspekters betydelse för taxekonstruktionen. Detta var ett medvetet val för att undvika att styra respondenterna i sina svar under intervjun.

### 3.3.5 Intervjuguide och kortmetoden

I kvalitativa intervjuer är det önskvärt att låta intervjun röra sig i olika riktningar, eftersom detta ger kännedom om vad respondenten upplever vara väsentligt (Bryman 2011:413). De genomförda intervjuerna har till sitt slag varit semistrukturerade. I enlighet med vad Bryman (2011:413) skriver om semistrukturerade intervjuer har min intervjuguide bestått av ett flertal relativt specifika teman som ska beröras, men respondenterna har haft stor frihet att själva utforma svaren och styra i vilken riktning intervjun ska föras utifrån respektive tema.

Som ett verktyg under intervjuerna har jag använt mig av den s.k. kortmetoden (Malmer 2003). Malmer utvecklade denna metod för sin omfattande studie av förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Metoden är således väl beprövad för just denna typ av studie, varför jag valt att använda mig av den. Metoden innebär i korthet att respondenterna får ett antal kort med olika begrepp, vilka de sedan ska rangordna utifrån begreppens betydelse för den av forskaren angivna företeelsen.

Varje intervju inleddes med några s.k. uppvärmningsfrågor om exempelvis personens befattning. Uppvärmningsfrågor är frågor som respondenten lätt kan svara på och de syftar till att skapa en bra stämning och kontakt mellan mig som intervjuare och respondenten (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2007:298).

Därefter introducerades kortmomentet. Respondenten fick sju kort av mig. På varje kort stod ett av de sju härledda förklaringsbegreppen: ”Avfallsmängd”, ”Återanvändning & Återvinning”, ”Nationella miljömål”, ”Kommunala miljömål”, ”Lagstiftning”, ”Kostnadstäckning & Kostnadsfördelning” samt ”Politik”. Respondenten ombads rangordna begreppen utifrån den betydelse som hon eller han bedömde att de har för konstruktionen av avfallstaxan i den egna kommunen. Respondenten gavs möjlighet att lägga ett eller flera kort åt sidan om hon eller han bedömde att begreppet eller begreppen helt saknade betydelse för taxekonstruktionen. Jag upplyste också respondenten om att jag inte skulle besvara eventuella frågor om hur de olika begreppen skulle tolkas, detta för att skapa lika förutsättningar mellan de olika intervjuerna. Respondenten uppmanades istället att rangordna begreppen utifrån sin egen tolkning av innebörden, och upplystes om att hon eller han senare under intervjun skulle komma att få redogöra för sin tolkning.

När respondenten hade rangordnat begreppen fortsatte intervjun genom att hon eller han fick redogöra för sin tolkning av respektive begrepp samt den betydelse hon eller han bedömde att begreppen har för taxekonstruktionen. Varje begrepp utgjorde således ett tema som togs upp under intervjun. Mot slutet av intervjun frågade jag respondenten om det fanns

något förklaringsbegrepp som hon eller han skulle vilja lägga till. Detta gjorde jag för att undersöka om jag i min förklaringsmodell missat någon relevant aspekt. Innan intervjun avslutades tillfrågades respondenten om hon eller han hade något övrigt att tillägga samt om hon eller han ville ställa några frågor.

### 3.3.6 Intervjusituationen och intervjumaterialet

Intervjuerna genomfördes på respondenternas arbetsplatser. När det gäller politikerna valde två av dem att träffa mig på sina ordinarie arbetsplatser, medan en valde att träffa mig på kommunhuset.

Det fanns en relativt stor variation när det gäller hur lång tid intervjuerna tog, vilket Bryman (2011:429) också framhåller att det brukar finnas vid kvalitativa intervjuer. Tiden varierade mellan en knapp halvtimme och en dryg timme. Min bedömning är att variationen främst berodde på respondenternas olika sätt att prata om saker; vissa var väldigt effektiva i sina formuleringar, medan andra gärna broderade ut sina svar och funderingar.

Bryman (2011:428f) rekommenderar att kvalitativa intervjuer spelas in för att sedan skrivas ut i efterhand. Detta för att intervjuaren inte ska bli distraherad av behovet att föra anteckningar, utan kunna vara odelat uppmärksam på det som sägs. Därför valde jag att spela in intervjuerna och endast göra kortare stödanteckningar. Emellertid var det en respondent som inte ville bli inspelad. Under den intervjun fick jag istället göra en avvägning mellan att anteckna och att vara deltagande i samtalet. Direkt efter intervjun kompletterade jag anteckningarna ur minnet. Övriga intervjuer transkriberades löpande under de veckor som intervjuerna genomfördes.

Intervjumaterialet i undersökningen har varit mycket omfattande. Förklaringsmodellen tillsammans med intervjuguiden har varit vägledande i vad jag ska söka efter i intervjusvaren.

## 3.4 Validitet och reliabilitet

Validitet och reliabilitet är två viktiga kriterier för bedömning av samhällsvetenskapliga studier (Bryman 2011:49). Visserligen har en del frågor kopplade till dessa aspekter redan diskuterats i samband med de olika val som redogjorts för tidigare i metodkapitlet. Detta hindrar emellertid inte att studiens validitet och reliabilitet nu diskuteras i en för detta ändamål avsedd del av uppsatsen.

Validitet rör frågan om huruvida det finns en god överensstämmelse mellan de teoretiska begreppen och de operationella indikatorerna (Ekengren & Hinnfors 2012:75). Validitet handlar således om precision – om huruvida det som undersöks verkligen står för det som det förutsätts göra. Reliabilitet rör istället frågan om huruvida studiens resultat påverkats av tillfälligheter eller slumpmässiga fel (Ekengren & Hinnfors 2012:75f). Reliabilitet handlar alltså om tillförlitlighet och noggrannhet.

### 3.4.1 Förklaringsbegreppen

Studiens syfte är att finna vilken betydelse olika miljöaspekter har när kommunala avfallstaxor konstrueras. Sju förklaringsbegrepp har härletts utifrån den teoretiska referensramen, fyra begrepp som är kopplade till miljö och tre begrepp som inte är det. En ytterst relevant fråga för studiens validitet är om det är ”rätt” begrepp som undersökts. Valet har grundats på en ambition att finna en balans mellan att å ena sidan täcka upp alla de aspekter som utifrån den teoretiska referensramen bedömdes vara relevanta, och å andra sidan varken använda alltför många begrepp eller alltför vida och oprecisa begrepp. Under intervjuerna har respondenterna fått möjlighet att dels ta bort begrepp som de bedömt inte påverkar taxekonstruktionen, och dels lägga till begrepp som de tycker saknas. Emellertid är det endast en respondent som plockat bort ett begrepp och två som lagt till varsitt nytt begrepp, vilket talar för att de härledda förklaringsbegreppen gett en god täckning av de aspekter som är relevanta vid taxekonstruktionen.

En annan relevant fråga att diskutera i detta sammanhang är hur begreppen har tolkats av respondenterna och hur det i sin tur har påverkat studiens resultat. Jag var noga med att inte svara på några frågor kring hur förklaringsbegreppen skulle tolkas, utan lät respondenterna rangordna korten utifrån sin egen tolkning av begreppen. Avsikten med detta var att ge respondenterna så lika förutsättningar som möjligt. Respondenterna fick sedan redogöra för sin tolkning av respektive begrepp i samband med att de motiverade placeringen av detsamma. Fördelen med detta tillvägagångssätt är att respondenterna genomför rangordningen utifrån sina egna associationer kring begreppen, istället för att styras till att tolka begreppen på ett visst sätt. Som nämnts tidigare är det i kvalitativa intervjuer önskvärt att låta intervjuerna röra sig i olika riktningar, eftersom detta ger kännedom om vad respondenten upplever vara väsentligt (Bryman 2011:413). En ytterligare fördel med detta tillvägagångssätt är att studiens tillförlitlighet ökar när eventuella olikheter i respondenternas tolkningar av förklaringsbegreppen blir tydliggjorda, då detta även kan ha inverkan på deras

rangordning av begreppen. Emellertid innebär detta att den som vill tillgodogöra sig studiens resultat inte enbart kan titta på sammanställningen av hur begreppen rangordnades av de olika respondenterna. För en rättvisande bild av studiens resultat bör denna sammanställning kompletteras med den skriftliga resultatdelen av uppsatsen, där eventuella skillnader mellan respondenternas tolkningar av begreppen framkommer.

### 3.4.2 Respondenterna

Då den empiriska undersökningen helt utgörs av intervjuer har valet av respondenter en avgörande roll för studiens resultat. Detta val är således en kritisk punkt för bedömningen av resultatets tillförlitlighet. Motiveringar till valen att i varje kommun intervjuas dels ordföranden i ansvarig nämnd och dels renhållningschefen återfinns i avsnitt 3.3.2 och ska inte återupprepas här. Min bedömning är att personerna som innehar dessa två poster var de mest väsentliga att intervjuas utifrån studiens innehåll och syfte. Emellertid hade det kunnat öka studiens tillförlitlighet att genomföra intervjuer även med andra personer i varje kommun. I två av kommunerna fanns exempelvis utöver renhållningschefen även en miljöingenjör som var inblandad i taxekonstruktionen. I den tredje kommunen var det dock enbart renhållningschefen, som jag intervjuade, som arbetade med taxan bland tjänstemännen. För att vidga det empiriska underlaget från den politiska sidan hade intervjuer kunnat genomföras även med vice ordförande i ansvarig nämnd. Varje intervju tog emellertid mycket tid i anspråk i form av förberedelser, resväg och framför allt den tidskrävande transkriberingen. Med anledning av studiens begränsade tidsram fick jag därför begränsa antalet intervjuer och välja ut de befattningar som jag fann mest relevanta.

### 3.4.3 Hantering av intervjumaterialet

Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades i efterhand, med undantag av en intervju där respondenten inte ville bli inspelad. Som nämnts tidigare möjliggjorde inspelningen att jag som intervjuare kunde vara odelat uppmärksam på samtalet och det som sades, istället för att bli distraherad av behovet att föra anteckningar. En annan stor fördel med inspelningen är att ljudmaterialet och det transkriberade textmaterialet möjliggjort en mycket noggrann genomgång och behandling av intervjuerna. I denna genomgång och behandling har förklaringsmodellen och intervjuguiden använts som verktyg för att styra vad jag ska söka efter.



## 4. Kommunerna<sup>2</sup>

Den empiriska studien omfattar tre kommuner: Lerums kommun, Kungsbacka kommun och Ale kommun. Alla kommunerna tillhör Storgöteborg<sup>3</sup>. En kortfattad presentation av kommunerna inleder kapitlet och därefter presenteras och jämförs kommunernas taxekonstruktioner. Taxekonstruktionerna avser hushållsavfall från enfamiljshushåll.

### 4.1 Lerum

Lerums kommun tillhör Västra Götalands län och ligger öster om Göteborgs kommun. Utöver Göteborgs kommun gränsar Lerums kommun även till Ale, Alingsås, Härryda och Partille kommuner. Centralort i kommunen är Lerum. Kommunen har ca 39 000 invånare och en landareal på 259 km<sup>2</sup>, vilket innebär att kommunens folktäthet är 150 invånare per km<sup>2</sup>.

Lerums kommun styrs av de fyra borgerliga partierna. Moderaterna är det största partiet med 17 av totalt 51 mandat i kommunfullmäktige. Ordförandeposten i såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen innehas av Moderaterna.

Kommunen har en vision om att bli Sveriges ledande miljökommun 2025 eller tidigare. Kommunfullmäktige beslutade om visionen 2009.

### 4.2 Kungsbacka

Kungsbacka kommun tillhör Hallands län och är den sydligaste av kommunerna i Storgöteborg. Kommunen gränsar till Göteborgs, Mölndals, Marks och Varbergs kommuner. Centralort i kommunen är Kungsbacka. Kommunen har knappt 77 000 invånare och en landareal på 607 km<sup>2</sup>, vilket innebär att folktätheten i kommunen är 126 invånare per km<sup>2</sup>.

Kungsbacka kommun styrs av de fyra borgerliga partierna. Moderaterna är det största partiet med 24 av totalt 61 mandat i kommunfullmäktige. Moderaterna innehar också ordförandeposterna i både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

---

<sup>2</sup> Uppgifterna i detta kapitel är hämtade från kommunernas hemsidor samt från Statistiska centralbyråns "Kommunfakta" för respektive kommun 2012 (tillgängligt på Statistiska centralbyråns hemsida). Kommunernas avfallstaxor finns i sin helhet att hämta på kommunernas hemsidor.

<sup>3</sup> Se not 1, s. 20.

## 4.3 Ale

Ale kommun tillhör Västra Götalands län och ligger nordost om Göteborgs kommun. Utöver Göteborgs kommun gränsar Ale kommun även till Kungälv, Lilla Edets, Trollhättans, Alingsås och Lerums kommuner. Centralort i kommunen är Nödinge-Nol. Ale kommun har knappt 28 000 invånare och en landareal på 317 km<sup>2</sup>, vilket innebär att kommunens folktäthet är 88 invånare per km<sup>2</sup>.

Kommunen styrs av de fyra traditionella borgerliga partierna i samarbete med det lokala borgerliga partiet Aledemokraterna. Största enskilda parti är emellertid Socialdemokraterna med 17 av 49 mandat i kommunfullmäktige. Störst av de borgerliga partierna är Moderaterna med 11 mandat. Ordförandeposten i kommunfullmäktige innehas av Folkpartiet, medan Moderaterna innehar ordförandeposten i kommunstyrelsen.

## 4.4 Taxekonstruktionerna

### 4.4.1 Taxekonstruktionen i Lerums kommun

Avgiften för hämtning av hushållsavfall i Lerums kommun består av en fast och en rörlig del. Den rörliga delen av avgiften är viktbaserad, och beräknas per kg insamlat avfall.

Den fasta delen av avgiften påverkas av två saker. Dels blir avgiften högre ju större kärl abonnenten väljer att ha. Dels påverkas avgiften betydligt av om hushållet sorterar ut sitt matavfall eller inte. Kommunen erbjuder hämtning av matavfall, som abonnenten då får skilja ut från det brännbara avfallet i ett särskilt kärl. Systemet är dock under införande och har ännu inte nått alla områden i kommunen. Ett alternativ till att lämna sitt matavfall till insamling är att själv inneha en anmäld och godkänd varmkompost. De abonnenter som väljer matavfallsinsamling alternativt varmkompost får en betydligt lägre fast avgift än de som väljer osorterat avfall. Den rörliga avgiften per kilo avfall tillkommer allt insamlat avfall.

Standard är att hämtning sker varannan vecka. De hushåll som väljer att lämna allt sitt matavfall till insamling alternativt att kompostera allt sitt matavfall kan efter särskilt godkännande få hämtning av resterande hushållsavfall var fjärde vecka eller fyra gånger per år. Dessa hushåll får då en lägre fast avgift.

#### 4.4.2 Taxekonstruktionen i Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun erbjuder matavfallsinsamling. Liksom i Lerums kommun är systemet under införande och har ännu inte nått alla områden. I Kungsbacka är taxan uppbyggd på så sätt att abonnenterna kan välja mellan tre abonnemang: matavfallsinsamling, egen godkänd varmkompost och osorterat avfall.

De generella avgiftsnivåerna varierar kraftigt mellan de olika abonnemangen. De hushåll som väljer att sortera ut sitt matavfall får en betydligt lägre avgift än de som väljer att lämna osorterat avfall. Avgifterna för de som väljer att ha en egen varmkompost är något högre än för de som väljer att lämna sitt matavfall till insamling.

Inom ramen för varje abonnemang blir avgifterna högre ju större kärl abonnenten väljer. Hämtning sker varannan vecka. Den som har egen varmkompost kan välja att få hämtning var fjärde vecka och får då en lägre avgift.

#### 4.4.3 Taxekonstruktionen i Ale kommun

I Ale kommun erbjuds inte insamling av matavfall för enfamiljshus. Den som vill sortera ut sitt matavfall får ha en egen godkänd varmkompost. För sophämtning i tätbebyggt område används säckar som rymmer 160 liter och standard är att hämtning sker varje vecka. På landsbygden används kärl i olika storlekar och hämtning sker varannan vecka. De som har en egen varmkompost kan få hämtning mer sällan och därigenom en lägre avgift, såväl i tätbebyggt område som på landsbygden.

Avgiften i Ale kommun består dels av en grundavgift och dels av en bruksavgift. De abonnenter som har säckar kan påverka bruksavgiften genom att ha glesare hämtning. De som har kärl kan utöver detta även påverka bruksavgiften genom valet av storlek på kärl.

#### 4.4.4 Jämförelse av taxekonstruktionerna

Att differentiera avfallstaxan utifrån miljöaspekter handlar om att styra abonnenternas beteende genom att ge ekonomiska incitament. I Ale kommun premieras en mindre avfallsmängd på så sätt att ett mindre kärl ger en lägre avgift än ett större kärl. Egen kompostering premieras genom att abonnenten då erbjuds ett glesare hämtningsintervall vilket innebär en lägre avgift.

Även i Kungsbacka kommun premieras en mindre avfallsmängd genom att avgiften blir lägre ju mindre kärl abonnenten väljer att ha. Likaså kan den som väljer att själv

varmkompostera få hämtning mer sällan och därigenom en lägre avgift. Därtill erbjuder Kungsbacka kommun matavfallsinsamling och ger ett kraftigt ekonomiskt incitament att sortera ut och lämna sitt matavfall. Avgiften för den som väljer att inte sortera ut sitt matavfall är ungefär dubbelt så hög som för den som väljer att lämna det till separat insamling.

I Lerums kommun har ytterligare ett steg tagits i differentieringen av taxan. Utöver att premiera mindre kärl, glesare hämtning och utsortering av matavfall ges i Lerums kommun dessutom ett incitament att minska avfallsmängderna genom den viktbaserade delen av avgiften.

Nedan presenteras ett exemplifierande urval av kommunernas taxekonstruktioner genom fyra tabeller.

*Tabell 4.1 Utdrag ur taxekonstruktionen i Lerums kommun*

	<b>Kärl, 130 liter</b>	<b>Kärl, 190 liter</b>	<b>Kärl, 240 liter</b>	<b>Kärl, 370 liter</b>
<b>Matavfallsinsamling</b>	-	1056 kr + 2 kr/kg	1244 kr + 2 kr/kg	1650 kr + 2 kr/kg
<b>Osorterat avfall</b>	-	2200 kr + 2 kr/kg	2388 kr + 2 kr/kg	2925 kr + 2 kr/kg

*Kommentar: De angivna priserna avser den totala avgift som abonnenten får betala per år och gäller för det kortaste gångavståndet vid hämtning. Uppgifterna avser hämtning var 14:e dag.*

*Tabell 4.2 Utdrag ur taxekonstruktionen i Kungsbacka kommun*

	<b>Kärl, 130 liter</b>	<b>Kärl, 190 liter</b>	<b>Kärl, 240 liter</b>	<b>Kärl, 370 liter</b>
<b>Matavfallsinsamling</b>	914 kr	1227 kr	-	2184 kr
<b>Osorterat avfall</b>	1717 kr	2364 kr	-	4351 kr

*Kommentar: De angivna priserna avser den totala avgift som abonnenten får betala per år och gäller för det kortaste gångavståndet vid hämtning. Uppgifterna avser hämtning var 14:e dag.*

Tabell 4.3 Utdrag ur taxekonstruktionen i Ale kommun

	Kärl, 130 liter	Kärl, 190 liter	Kärl, 240 liter	Kärl, 370 liter
<b>Osorterat avfall</b>	1775 kr	2 097,50 kr	-	2 431,25 kr

Kommentar: De angivna priserna avser den totala avgift som abonnenten får betala per år och gäller för det kortaste gångavståndet vid hämtning. Uppgifterna avser hämtning var 14:e dag.

Tabell 4.4 Exempel på avgiftsuttag i Lerums, Kungsbacka och Ale kommuner

	<b>KÄRL 190 LITER, HÄMTNING VAR 14: E DAG</b>
<b>LERUM</b>	
Matavfallsinsamling	1056 kr + 2 kr/kg insamlat avfall
Osorterat avfall	2200 kr + 2 kr/kg insamlat avfall
<b>KUNGSBACKA</b>	
Matavfallsinsamling	1227 kr
Osorterat avfall	2364 kr
<b>ALE</b>	
Matavfallsinsamling	Erbjuds ej
Osorterat avfall	2 097,50 kr

Kommentar: De angivna priserna avser den totala avgift som abonnenten får betala per år och gäller för det kortaste gångavståndet vid hämtning. Uppgifterna avser hämtning var 14:e dag.

## 5. Resultat

I detta kapitel kommer studiens resultat att presenteras. I nästa kapitel följer en analys av resultatet. Resultatredovisningen inleds med att respondenternas rangordning av de sju förklaringsbegreppen presenteras. Först visas respektive respondents rangordning i en figur, därefter den genomsnittliga rangordningen i ytterligare en figur. Kapitlet fortsätter sedan med att intervju svaren presenteras inom ramen för respektive förklaringsbegrepp. Begreppen följer den ordning som de placerats i den genomsnittliga rangordningen, med det viktigaste begreppet först. Kapitlet avslutas med en redogörelse för övriga betydande aspekter för taxekonstruktionen som kom fram under intervjuerna.

### 5.1 Rangordningen av förklaringsbegreppen

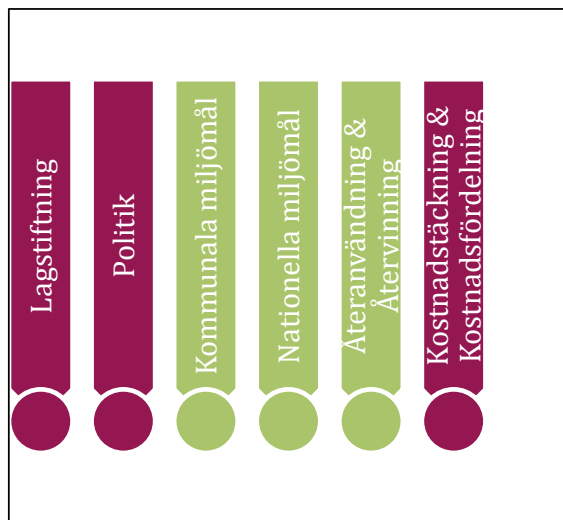
Figur 5.1 presenterar hur tjänstemännen och politikerna i de olika kommunerna rangordnat förklaringsbegreppen utifrån begreppens betydelse för konstruktionen av avfallstaxan i den egna kommunen.

Figur 5.2 visar den genomsnittliga rangordningen av förklaringsbegreppen. Varje begrepp har poängsatts baserat på hur det rangordnats av respektive respondent. Det begrepp som ansågs som viktigast har fått sju poäng, det näst viktigaste sex poäng och så vidare. Utifrån begreppens sammanlagda poängsumma har sedan den genomsnittliga rangordningen skapats. Respondenterna hade möjlighet att välja bort begrepp som de tyckte saknade betydelse för taxekonstruktionen, begreppet fick då noll poäng. Se vidare bilaga 2.

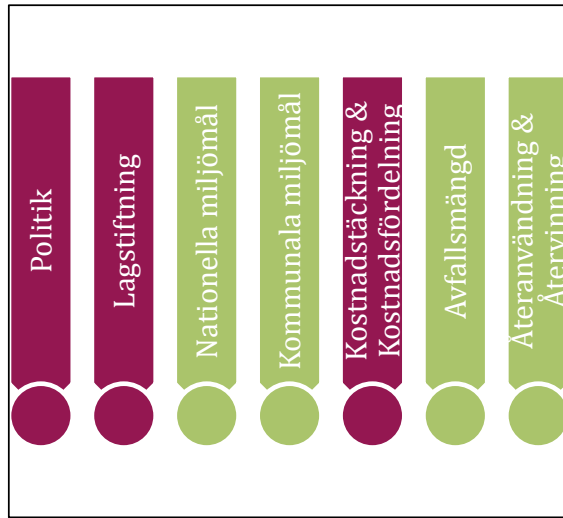
## LERUM



## KUNGSBACKA



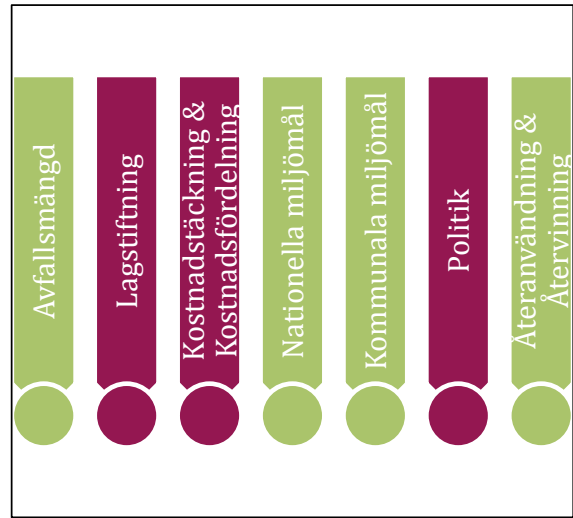
## ALE



## TJÄNSTEMÄN



## POLITIKER



Figur 5.1 Respondenternas rangordningar av förklaringsbegreppen



Figur 5.2 Genomsnittlig rangordning av förklaringsbegreppen

## 5.2 De sju förklaringsbegreppen

### 5.2.1 Lagstiftning

”Lagstiftning” är det begrepp som totalt sett tillskrivs störst betydelse för konstruktionen av avfallstaxan. Tjänstemännen i Lerum och Kungsbacka tillsammans med politikern i Kungsbacka placerar begreppet ”lagstiftning” överst. Tjänstemannen i Ale och politikerna i Ale och Lerum placerar det på andra plats.

Lagstiftningen beskrivs i intervjuerna som grunden för taxekonstruktionen; den styr hur taxan sätts och är inte förhandlingsbar. Tjänstemännen talar i första hand om lagstiftningen som något som ska följas. Politikern i Kungsbacka ser det som att lagstiftningen anger dels vad som är önskvärt och dels vad som är tillämpligt. Politikern i Ale konstaterar att



lagstiftningen talar om hur kommunen får göra och hur den inte får göra, men att det också är möjligt att göra mycket mer.

De flesta respondenter pratar mycket kortfattat om lagstiftningen när de motiverar sin placering av begreppet. Nästan alla kommer emellertid senare under intervjun in på att verksamheten inte får gå med vinst (självkostnadsprincipen). Ingen nämner något om likställighetsprincipen under intervjuerna.

### 5.2.2 Nationella miljömål

”Nationella miljömål” delar andraplatsen tillsammans med ”politik” i den genomsnittliga rangordningen. Politikern i Lerum placerar ”nationella miljömål” allra högst upp i sin rangordning med följande motivering:

”Det är ju det övergripande som styr oss, i det hela tänket.”

Även politikern i Kungsbacka placerar ”nationella miljömål” högt, på andra plats efter ”lagstiftning”. I både Lerum och Kungsbacka placerar politikerna ”nationella miljömål” högre än vad tjänstemännen gör. I Ale är det emellertid tvärtom. Tjänstemannen i Ale är också den ende av tjänstemännen som placerar ”nationella miljömål” högre än ”kommunala miljömål”. Bland politikerna däremot bedömer samtliga att de nationella miljömålen har en större betydelse för taxekonstruktionen än de kommunala miljömålen. Politikerna beskriver det som att de nationella miljömålen styr och formar de kommunala miljömålen.

### 5.2.3 Politik

Begreppet ”politik” tolkas olika av respondenterna. Politikerna tolkar det som kommunal politik, så även tjänstemannen i Lerum. Tjänstemannen i Kungsbacka talar om både nationell och kommunal politik när denne motiverar sin placering av begreppet, men med fokus på den kommunala politiken. Tjänstemannen i Ale skiljer sig ifrån de övriga respondenterna genom att denne bedömer begreppet ”politik” utifrån att det rör sig om endast nationell politik. Vissa av respondenterna uttalar mycket medvetet sitt val av tolkning, medan det i andra fall utifrån respondentens resonemang kan avgöras vilken typ av politik denne avser.

Tjänstemannen i Ale är den av respondenterna som placerar ”politik” högst, på första plats. Emellertid skiljer sig alltså denne respondents tolkning av begreppet ifrån de andras, på så sätt att respondenten avser den nationella politiken. Respondentens motivering till förstaplatsen är

att politiken ligger till grund för lagstiftningen, som i sin tur är grunden för avfallshanteringen.

Tjänstemännen i Kungsbacka och Lerum har båda svårt att rangordna ”politik” och ”kommunala miljömål” i förhållande till varandra. Båda uttrycker att dessa begrepp går in i varandra i hög grad. Det framgår tydligt av deras resonemang att den kommunala politikens betydelse för taxekonstruktionen till övervägande del handlar om miljöaspekter, och att det därför är svårt att rangordna betydelsen av ”politik” och ”kommunala miljömål”.

Politikerna i Kungsbacka och Lerum placerar båda två ”politik” på en tredje plats, åtföljt av ”kommunala miljömål”. Precis som i intervjuerna med tjänstemännen framkommer det tydligt att det i dessa två kommuner är miljöaspekter som är det centrala när det handlar om den kommunala politikens inverkan på taxekonstruktionen. Medan tjänstemännen har svårt att rangordna betydelsen av dessa två, är politikerna emellertid mycket tydliga i sin motivering av varför ”politik” placeras över ”kommunala miljömål”. Båda framhåller att det är inom ramen för den kommunala politiken som de kommunala miljömålen formas; det är där det avgörs vilka miljömål som är viktigast.

Politikern i Ale skiljer sig avsevärt i sitt svar från politikerna och tjänstemännen i de två andra kommunerna. Denne placerar ”politik” näst längst ner av förklaringsbegreppen och motiverar det på följande sätt:

”Politiken har ju inte mycket i detta att göra helt enkelt. Det här är inga politiska frågor egentligen. Det är ett system som ska fungera: ta hand om det avfall vi producerar på enklast, effektivast, kostnadsmässigt bästa sätt.”

#### 5.2.4 Kommunala miljömål

Eftersom ”nationella miljömål” och ”politik” delar en andraplats, faller tredjeplatsen bort. ”Kommunala miljömål” är det begrepp som kommer på fjärde plats i den genomsnittliga rangordningen. Som tidigare nämnts visar intervjuerna i Lerum och Kungsbacka att ”kommunala miljömål” där bedöms som mycket nära sammanlänkat med ”politik”, i bemärkelsen kommunal politik.

Tjänstemannen i Lerum placerar ”kommunala miljömål” på tredje plats och berättar om kommunens vision om att bli Sveriges ledande miljökommun. Det finns höga politiska ambitioner och politikerna ser avfallstaxan som ett sätt att styra mot de målen.

”Vi införde [...] viktbaserad taxa -98. Det var ett politiskt beslut. Helt. Och förslaget kom också från politikerna. Det var ju för att få en mindre mängd avfall.”

Tjänstemannen i Kungsbacka placerar också ”kommunala miljömål” på tredje plats och relaterar det i första hand till att matavfall ska sorteras ut och användas vid produktion av biogas. Genom att kommunfullmäktige har satt upp matavfallsinsamling som ett prioriterat mål har taxan också differentierats därefter.

I Lerum och Kungsbacka placerar tjänstemännen ”kommunala miljömål” före ”nationella miljömål”, medan politikerna gör tvärtom. Politikerna ser det som att de kommunala miljömålen formas utifrån de nationella, och placerar därför de nationella miljömålen högre. Tjänstemännen nämner visserligen också att politikerna tittar på de nationella miljömålen när de utformar de kommunala, men bedömer ändå att de kommunala miljömålen har en större betydelse för själva taxekonstruktionen.

I Ale kommun placerar både politikern och tjänstemannen ”kommunala miljömål” efter ”nationella miljömål”. Ingen av dem nämner några specifika miljömål i kommunen.

### 5.2.5 Kostnadstäckning och kostnadsfördelning

”Kostnadstäckning och kostnadsfördelning” är det begrepp som placeras på flest olika platser i respondenternas rangordningar. Bedömningen av begreppets betydelse för konstruktionen av avfallstaxan är alltså väldigt varierande. Alla respondenter är emellertid överens om vikten av att verksamheten ska vara självfinansierad och att det därför måste finnas en total kostnadstäckning av verksamheten genom avgiftsuttaget. Den stora skillnaden mellan kommunerna ligger i synen på hur kostnadsfördelningen ska göras. Politikerna i Lerum och Kungsbacka framhåller att kostnadsfördelningen ska ske i syfte att uppnå miljömålen; taxekonstruktionen ska styra invånarnas beteende i riktning mot en lägre miljöpåverkan. Tjänstemännen i Kungsbacka och Lerum ger samma bild: de totala kostnaderna tas in och fördelningen sker genom en miljöstyrning av taxan utifrån de politiskt uppsatta målen. I Ale däremot ser politikern kostnadsfördelningen som en rent teknisk produkt. Den som producerar avfallet ska betala för det, och avgiften beräknas genom aspekter som mängd, gångavstånd, transporter och liknande.

I Kungsbacka kommun tillmäter både politikern och tjänstemannen ”kostnadstäckning och kostnadsfördelning” minst betydelse av begreppen (bortsett från att tjänstemannen väljer bort ett begrepp helt och hållet, se vidare 5.2.6). Politikern framhåller att det är miljöfrågorna som

ska ses till först när det gäller taxekonstruktionen, därefter kostnaderna. Resonemanget avslutas med följande konstaterande:

”Taxan ska konstrueras så att miljömålen uppnås.”

I Lerums kommun placerar tjänstemannen ”kostnadstäckning och kostnadsfördelning” på andra plats, medan politikern placerar samma begrepp först på femte plats. Tjänstemannen framhåller att det är väldigt viktigt att taxan täcker kostnaderna samtidigt som verksamheten inte går med vinst. Politikern tar upp precis samma två aspekter, men tillskriver ändå begreppet en lägre betydelse för taxekonstruktionen än flera av de andra begreppen. Denne säger att det viktiga är att det blir billigare för den enskilde som sköter sig och att den totala miljöpåverkan blir lägre.

Politikern i Ale placerar ”kostnadstäckning och kostnadsfördelning” på tredje plats, vilket är den högsta placeringen bland politikerna. Tjänstemannen i Ale placerar begreppet på femte plats. Liksom i Lerum pratar både politikern och tjänstemannen i Ale om vikten av att verksamheten inte går med vinst.

### 5.2.6 Avfallsmängd

I den genomsnittliga rangordningen hamnar ”avfallsmängd” näst sist. Det finns en viss variation i hur begreppet har tolkats av respondenterna. Tjänstemannen och politikern i Lerum samt politikern i Kungsbacka tolkar ”avfallsmängd” som huruvida taxan konstrueras för att påverka den insamlade avfallsmängden från hushållen. Alla dessa tre respondenter framhåller att det är en mycket viktig del av taxekonstruktionen att gynna de med mindre avfall, för att därigenom minska den totala avfallsmängden. En förklaring till att begreppet trots det placeras relativt lågt av dessa respondenter är att denna aspekt bedöms innefattas av de kommunala och nationella miljömålen.

Politikern i Ale placerar begreppet ”avfallsmängd” överst och skiljer sig därmed från de övriga respondenterna. Dock skiljer sig även vederbörandes tolkning av begreppet. Denne pratar om vikten av att ta hand om så mycket som möjligt av avfallet, för att minska den kvarvarande avfallsmängden. Respondenten konstaterar att det inte längre går att bara tippa avfallet, som tidigare, utan menar att det bästa sättet att hantera avfall är att bränna så mycket som möjligt för att på så sätt utvinna energi och minska den kvarvarande avfallsmängden.

Tjänstemännen i Ale och Kungsbacka tolkar begreppet ”avfallsmängd” som den faktiska mängd avfall som uppstår under ett år. Tjänstemannen i Ale säger att avfallsmängderna måste kännas till för att taxorna ska kunna konstrueras. Tjänstemannen i Kungsbacka däremot bedömer inte att avfallsmängden har någon betydelse för själva taxekonstruktionen, utan väljer att plocka bort begreppet ”avfallsmängd” helt ur sin rangordning.

Tjänstemannen i Kungsbacka framhåller emellertid att om det stått avfallsminimering istället för avfallsmängd på kortet hade bedömningen blivit en annan, eftersom taxan konstrueras på så sätt att den gynnar den som har mindre avfall för att avfallsmängderna därigenom ska minska. Denna tolkning motsvarar alltså den tolkning som politikern i Kungsbacka samt tjänstemannen och politikern i Lerum gör när de placerar begreppet ”avfallsmängd”. När tjänstemannen i Kungsbacka får frågan om var denne hade placerat begreppet ”avfallsminimering” om det funnits med blir svaret att det hade placerats på femte plats, före ”återanvändning och återvinning” samt ”kostnadstäckning och kostnadsfördelning”.

### 5.2.7 Återanvändning och återvinning

”Återanvändning och återvinning” har genomgående fått låga placeringar av respondenterna. Detta begrepp bedöms således ha en högst begränsad betydelse för konstruktionen av avfallstaxan. Emellertid väljer ingen respondent att helt plocka bort begreppet.

Återvinningsstationerna i kommunerna sköts av Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) på uppdrag av producenterna i enlighet med producentansvaret. I Lerum uppges att trycket på återvinningsstationerna ökade när den viktbaserade avfallstaxan infördes. Både tjänstemannen och politikern talar om problem med fulla stationer och alltför glea hämtningar.

Även tjänstemannen i Ale talar om ansvarsfördelningen mellan kommunen och FTI, och vittnar om att uppdelningen är problematisk. Denne tydliggör också att det som omfattas av producentansvaret inte finns med i de kommunala avfallstaxorna.

Politikern i Ale förespråkar inte återanvändning och återvinning, utan anser att det bästa som kan göras med avfallet är att bränna det för att på så sätt utvinna energi. Politikern i Kungsbacka menar istället att återanvändning och återvinning är att göra det bästa av situationen när avfallet väl har uppkommit.

### 5.3 Övriga aspekter med betydelse för taxekonstruktionen

Politikern i Kungsbacka vill lägga till ett begrepp som denne bedömer har betydelse för konstruktionen av avfallstaxan. Begreppet är ”tillväxt”. Respondenten framhåller att tillväxt måste kopplas ihop med avfallsmängd, återvinning och återanvändning på ett ansvarsfullt och ärligt sätt, eftersom människor livnär sig på produktion. ”Tillväxt” hade respondenten placerat överst i rangordningen, parallellt med lagstiftningen. Respondenten bedömer att problematiken måste behandlas genom överenskommelser mellan producenter och konsumenter.

Tjänstemannen i Kungsbacka väljer bort begreppet ”avfallsmängd” och vill istället lägga till begreppet ”avfallsminimering”. Se vidare 5.2.6.

Under intervjuerna framkommer också att det finns ett regionalt samarbete kring avfallsverksamheten som har betydelse för den kommunala processen. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har tagit fram en gemensam regional avfallsplan, A2020, för de tretton kommunerna i Göteborgsregionen<sup>4</sup>. Det finns även ett nätverk kopplat till A2020 som består av de avfallsansvariga tjänstemännen i Göteborgsregionens kommuner. I Lerums kommun antogs den regionala avfallsplanen av kommunfullmäktige 2011. Tjänstemannen är mycket positiv till det regionala samarbetet och framhåller att den regionala avfallsplanen och de mål den innefattar används mycket aktivt i renhållningsarbetet. I Ale kommun har planen ännu inte antagits av kommunfullmäktige. Tjänstemannen konstaterar att politikerna har prioriterat andra frågor och att det är de som måste bestämma, men berättar att tjänstemännen trots allt arbetat i riktning utifrån planen. Respondentens bedömning är att den regionala avfallsplanen har större betydelse för taxorna än vad de kommunala miljömålen har. Exempelvis säger tjänstemannen att insamling av matavfall från villor kommer att införas i kommunen, eftersom målen i den regionala avfallsplanen styr i riktning mot det.

---

<sup>4</sup> Göteborgsregionen innefattar samma tretton kommuner som den av SCB definierade avgränsningen av Storgöteborg. Se not 1, s. 20.

## 6. Analys

### 6.1 Kommunalpolitiken är avgörande för miljöaspekters betydelse

Miljöaspekters betydelse för konstruktionen av avfallstaxan varierar mellan de studerade kommunerna. Detta är i sig inte ett oväntat resultat eftersom urvalet består av tre kommuner som, med avseende på differentiering utifrån miljöaspekter, har olika typer av taxekonstruktioner. Endast utifrån respondenternas rangordning av förklaringsbegreppen går det inte att se några tydliga generella skillnader mellan kommunerna i hur miljöaspekternas betydelse har bedömts i förhållande till de övriga aspekternas betydelse. När rangordningarna kompletteras med intervjusvaren förefaller det emellertid som att den avgörande skillnaden för vilken betydelse miljöaspekter får för konstruktionen av avfallstaxan är den kommunala politiken.

I Lerums kommun är visionen om att bli Sveriges ledande miljökommun senast 2025 en central målsättning. De höga politiska ambitionerna ger legitimitet till en avfallstaxa som är differentierad både utifrån avfallets vikt och utifrån huruvida matavfall sorteras ut eller ej. Den viktbaserade avfallstaxan infördes långt tidigare än visionen om att bli Sveriges ledande miljökommun, men även då var det politiska initiativ och politiska beslut som var avgörande.

Även i Kungsbacka är det kommunalpolitiska beslut som initierat och legitimerat en taxedifferentiering som styr mot att matavfall ska sorteras ut och samlas in. Matavfallsinsamling beskrivs av både tjänstemannen och politikern som ett högt prioriterat politiskt mål i kommunen, och taxan är konstruerad för att styra mot detta mål.

I Ale kommun, där varken viktbaserad taxa eller matavfallsinsamling tillämpas för enfamiljshushåll, förefaller det inte heller finnas kommunalpolitiska initiativ till en taxedifferentiering utifrån miljöaspekter. Det framkommer i intervjuerna att såväl matavfallsinsamling som viktbaserad taxa på sikt antagligen kommer att införas, men detta visar sig främst vara en följd av det regionala avfallssamarbetet.

Studien pekar alltså mot att det avgörande för om och i vilken grad en kommuns avfallstaxa är differentierad utifrån miljöaspekter är huruvida det finns en politisk vilja i kommunen som verkar för detta. Intervjuerna visar att det är politiska initiativ och beslut som i Lerum och Kungsbacka ligger till grund för en differentiering av taxan utifrån miljöaspekter. När såväl tjänstemännen som politikerna i dessa två kommuner talar om den kommunala politikens inverkan på taxekonstruktionen talar de nästan uteslutande om miljöaspekter och

miljömål. Tjänstemännen i båda kommunerna ger vid återkommande tillfällen uttryck för att det är tydliga politiska ambitioner och mål som ligger till grund för taxedifferentieringen. I Ale däremot, där taxan endast i mycket begränsad utsträckning kan anses vara differentierad utifrån miljöaspekter, framhåller politikern att konstruktionen av avfallstaxan inte är en politisk fråga. Tjänstemannen i Ale tolkar förklaringsbegreppet ”politik” som nationell politik, och pratar endast i liten utsträckning om den kommunala politiken under intervjun. Några kommunalpolitiska initiativ till miljöstyrning av taxan förefaller inte finnas.

## 6.2 De fyra miljöaspekternas betydelse

I den genomsnittliga rangordningen av de olika aspekternas betydelse för taxekonstruktionen får de fyra miljöaspekterna en delad andraplats, en fjärdeplats, en sjätteplats och en sjundeplats (av totalt sju begrepp). ”Nationella miljömål” delar andraplatsen med ”politik”. Därefter följer ”kommunala miljömål” som nummer fyra i rangordningen (eftersom tredjeplatsen faller bort, till följd av den delade andraplatsen). Som konstaterats tidigare har de flesta respondenter tolkat ”politik” som kommunal politik och i Kungsbacka och Lerum har respondenterna i praktiken pratat om kommunal miljöpolitik. Om ”politik” av den anledningen i detta sammanhang skulle betraktas som en miljöaspekt kan konstateras att tre av de fyra begrepp som tillskrivs störst betydelse för taxekonstruktionen utgörs av miljöaspekter.

De nationella miljömålen tillmäts större betydelse än de kommunala miljömålen i den genomsnittliga rangordningen. Tjänstemännen i Lerum och Kungsbacka bedömer emellertid att miljömålen och politiken på den kommunala nivån har en större inverkan på taxekonstruktionen. Politikerna i dessa två kommuner ser det istället som att de kommunala miljömålen formas, genom den kommunala politiken, utifrån de nationella miljömålen. Därför har de bedömt att de nationella miljömålen har en större betydelse för taxekonstruktionen. Eftersom både politikern och tjänstemannen i Ale kommun har skattat att de nationella miljömålen har större betydelse än de kommunala, har den genomsnittliga rangordningen också blivit så.

”Avfallsmängd” tillmäts näst lägst betydelse av förklaringsbegreppen, trots att faktiskt samtliga respondenter talar om vikten av att minska avfallsmängderna. Förklaringen bedöms till stor del ligga i det faktum att denna aspekt av respondenterna anses ligga inom ramen för de nationella och de kommunala miljömålen. Eftersom ”avfallsmängd” i jämförelse med



”kommunala miljömål” och ”nationella miljömål” är ett smalt begrepp som bara täcker in en aspekt, har det också placerats längre ner i rangordningen.

Den aspekt som bedöms som minst betydelsefull för konstruktionen av avfallstaxan är ”återanvändning och återvinning”. Det ligger i linje med avfallshierarkin, som presenterades i den teoretiska referensramen, att återanvändning och återvinning prioriteras lägre än att påverka avfallsmängden. Emellertid förefaller detta inte vara den enda anledningen till begreppets låga placering. Producentansvaret innebär att det inte är kommunerna som ansvarar för insamling och omhändertagande av förpackningsmaterial och returpapper. Studien pekar mot att detta får effekter för vilken vikt som läggs vid återvinning vid taxekonstruktionen. I Lerum fungerar den viktbaserade taxan som ett incitament för invånarna att sortera ut och lämna återvinningsmaterial på återvinningsstationerna, men både tjänstemannen och politikern vittnar om att detta också inneburit problem då trycket på återvinningsstationerna blivit större än vad företrädarna för producenterna hanterat. Även tjänstemannen i Ale konstaterar att det finns problem med ansvarsuppdelningen mellan kommunen och FTI. Som framgick av den teoretiska referensramen lämnade Avfallsutredningen i sitt betänkande 2012 ett förslag om att samlingsansvaret ska övergå från producenterna till kommunerna (se vidare 2.3.3). Om det blir så återstår att se, men detta skulle i så fall innebära att kommunerna får ett större helhetsansvar för insamlingen av hushållsavfall och det är tänkbart att aspekter rörande återanvändning och återvinning då även skulle få en större betydelse för taxekonstruktionen.

### 6.3 Lagstiftning, kostnadstäckning och kostnadsfördelning

”Lagstiftning” är det begrepp som tillskrivs störst betydelse för konstruktionen av avfallstaxan. Lagstiftningen beskrivs som själva grunden för taxekonstruktionen och i förhållande till den tillmäts samtliga miljöaspekter en lägre betydelse. Att ”lagstiftning” bedöms ha en större betydelse för taxekonstruktionen än alla andra aspekter visar vilket kraftigt styrmedel lagstiftningen är i det här sammanhanget. När det gäller att differentiera taxan utifrån miljöaspekter är lagstiftningen tillåtande, men inte tvingande. Huruvida det skulle vara önskvärt eller ej med en i detta avseende tvingande lagstiftning behandlas inte inom ramen för denna studie, men det kan konstateras att lagstiftningen har en betydligt större inverkan på taxekonstruktionen än vad de nationella miljömålen har.

Gällande kostnadstäckning och kostnadsfördelning är det till att börja med en självklarhet i alla kommunerna att verksamheten ska vara självfinansierad. Intervjuerna visar att den stora

skillnaden mellan kommunerna ligger i synen på hur kostnadsfördelningen ska göras. Denna fråga är nära knuten till den kommunala miljöpolitiken och synen på huruvida taxan ska användas som ett styrmedel för att uppnå miljömål eller ej. Återigen är det alltså indirekt den kommunala politiken som har betydelse för taxekonstruktionen.

## 7. Slutsatser

Syftet med denna studie var att finna vilken betydelse olika miljöaspekter har när kommunala taxor inom avfallsområdet konstrueras, dels i förhållande till varandra och dels i förhållande till juridiska, ekonomiska och politiska aspekter. Motivet till en sådan undersökning var dels den av lagstiftningen givna möjligheten till en differentiering av avfallstaxan utifrån miljöaspekter, och dels att kommunala taxekonstruktioner är något som påverkas av många olika aspekter.

Vilka slutsatser är då möjliga att dra utifrån studien? Det bör inledningsvis understrykas att det empiriska materialet till följd av studiens tidsram är begränsat, vilket påverkar slutsatsernas generaliserbarhet. Studien handlar om miljöaspekters inverkan på konstruktionen av avfallstaxan i svenska primärkommuner, men den empiriska undersökningen har endast genomförts i tre kommuner i Storgöteborg. Emellertid har det funnits en bredd i det empiriska underlaget på så sätt att urvalet bestått av kommuner som, med avseende på differentiering utifrån miljöaspekter, har olika typer av taxekonstruktioner.

Vilken betydelse har då olika miljöaspekter när kommunala taxor inom avfallsområdet konstrueras, i förhållande till varandra och i förhållande till juridiska, ekonomiska och politiska aspekter? Inbördes bland miljöaspekterna visar studien att nationella miljömål har störst betydelse för konstruktionen av kommunala avfallstaxor. Tätt därefter kommer kommunala miljömål följt av avfallsmängd. Sist kommer återanvändning och återvinning som visar sig ha en mycket begränsad betydelse för taxekonstruktionen.

I förhållande till juridiska aspekter har emellertid samtliga miljöaspekter en underordnad roll; lagstiftning visar sig vara det som har störst betydelse för hur avfallstaxor konstrueras. Detta pekar på vilket kraftfullt styrmedel lagstiftningen är i det här sammanhanget. Att lagstiftningen har en större inverkan på taxekonstruktionen än nationella miljömål är intressant att notera mot bakgrund av att båda är styrmedel som kan brukas från nationell nivå.

Politiska aspekter visar sig ha en stor betydelse för taxekonstruktionen på så sätt att den kommunala politiken förefaller vara avgörande för miljöaspekternas betydelse. Detta visar sig bland annat i respondenternas syn på miljömålen. Utifrån studiens genomsnittliga resultat visar sig nationella miljömål ha en något större betydelse än kommunala miljömål. Emellertid bedömer tjänstemännen i de kommuner där det finns tydliga kommunala miljömål avseende avfallshanteringen att de kommunala miljömålen har en större betydelse än de nationella.

Politikerna i samma kommuner framhåller å andra sidan att de kommunala miljömålen formas utifrån de nationella miljömålen, och att de nationella miljömålen därför har en större inverkan. Resonemanget belyser att betydelsen av de nationella miljömålen går via de kommunala miljömålen, och indirekt via den kommunala miljöpolitiken. Politikern i den kommun där taxan endast i mycket begränsad utsträckning kan anses vara differentierad utifrån miljöaspekter, framhåller att taxekonstruktionen inte är en politisk fråga. Detta stärker bilden av att kommunalpolitiken är den avgörande faktorn.

Ekonomiska aspekter i form av kostnadstäckning och kostnadsfördelning tillmäts totalt sett en relativt låg betydelse för taxekonstruktionen. Det finns emellertid en stor variation i respondenternas bedömningar avseende betydelsen av denna aspekt. Däremot ses det i samtliga studerade kommuner som en självklarhet att avfallsverksamheten ska vara självfinansierad och att alla kostnader därmed måste täckas genom det totala avgiftsuttaget.

I samtliga kommuner talas om vikten av att minska avfallsmängderna. Trots det tillskrivs begreppet en låg betydelse för taxekonstruktionen i undersökningen. Även i de kommuner som har en taxekonstruktion som tydligt styr mot minskade avfallsmängder placeras begreppet relativt lågt. En stor del av förklaringen bedöms ligga i att respondenterna anser att denna aspekt återfinns inom ramen för de kommunala och nationella miljömålen.

Återanvändning och återvinning visar sig vara den aspekt som har minst betydelse för konstruktionen av avfallstaxan. Studien pekar mot att en del av förklaringen kan ligga i att kommunerna, i enlighet med producentansvaret, inte ansvarar för insamling och omhändertagande av förpackningsavfall och returpapper.

Sammanfattningsvis visar studien att lagstiftning, nationella miljömål, kommunal politik och kommunala miljömål är de aspekter som i första hand har betydelse för hur avfallstaxan konstrueras. I de studerade kommunerna har miljöaspekter alltså generellt sett en viktig roll för taxekonstruktionen. Hur betydelsefull den rollen är i den enskilda kommunen avgörs emellertid till största del av den kommunala politiken.

## 8. Fortsatt forskning

I det betänkande som Avfallsutredningen presenterade 2012 ingår ett förslag om att insamlingsansvaret för förpacknings- och tidningsavfall från hushållen ska övergå från producenterna till kommunerna (Se vidare 2.3.3). Under intervjuerna i denna studie har det framkommit att just ansvarsuppdelningen mellan kommunerna och FTI i vissa avseenden uppfattas som problematisk. Att kommunerna inte ansvarar för insamlingen av det material som innefattas av producentansvaret bedöms utifrån studien också vara en orsak till att återvinning har en mycket begränsad betydelse för taxekonstruktionen. Om Avfallsutredningens förslag genomförs och kommunerna övertar insamlingsansvaret, vore det därför intressant att studera vilka effekter detta får för vilken betydelse återvinning har när kommunala avfallstaxor konstrueras.

# Referenser

## Tryckta källor

Bartholdsson, Kerstin (2009)

*Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Diss.

Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan

Bohlin, Alf (2007)

*Kommunalrättens grunder*. 5:e uppl.

Stockholm: Norstedts juridik

Bryman, Alan (2011)

*Samhällsvetenskapliga metoder*. 2:a uppl.

Malmö: Liber

Deephouse, David L. & Suchman, Mark (2008)

”Legitimacy in Organizational Institutionalism. Ur Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Sahlin, Kerstin och Suddaby, Roy (red) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*.

London: Sage

Ekengren, Ann-Marie & Hinnfors, Jonas (2012)

*Uppsatshandbok. Hur du lyckas med din uppsats*. 2:a uppl.

Lund: Studentlitteratur

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009)

*Institutionell teori – idéer, moden, förändring*

Malmö: Liber

Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007)

*Metodpraktikan*. 3:e uppl.

Stockholm: Norstedts juridik

Furusten, Staffan (2007)

*Den institutionella omvärlden*

Malmö: Liber

Madell, Tom-Erik (1998)

*Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*

Stockholm: Norstedts juridik

Malmer, Stellan (2003)  
*Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*  
Stockholm: Santérus förlag

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta (2008)  
*Den svenska miljörätten. 2:a uppl.*  
Uppsala: Iustus förlag

Mobus, Janet Luft (2005)  
”Mandatory environmental disclosures in a legitimacy theory context”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 18, nr. 4, ss. 492-517.

Wilmshurst, Trevor D & Frost, Geoffrey R (2000)  
”Corporate environmental reporting: A test of legitimacy theory”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 13, nr. 1, ss. 10-26

## Elektroniska källor

Ale kommun, <http://www.ale.se/> [2013-05-09]

Andersson, Maria; von Borgstede, Chris; Eriksson, Ola; Guath, Mona; Henriksson, Greger, Sundqvist, Jan-Olov & Åkesson, Lynn (2011).  
*Hållbar avfallshantering: utvärdering av styrmedel från ett psykologiskt och etnologiskt perspektiv* [Elektronisk]  
Stockholm: KTH, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad (ABE), Samhällsplanering och miljö, Miljöstrategisk analys  
Tillgänglig: <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:425930> [2013-02-27]

Avfall Sverige (2012-08-01)  
*Avfallsavgifter 2011*. <http://www.avfallsverige.se> Avfallshantering / Ekonomi och styrmedel / Taxor och avgifter / Avfallsavgifter 2011 [2013-03-05]

Avfall Sverige (2008)  
*Konstruktion av avfallstaxa*. Rapport 2008:18 [Elektronisk]  
Malmö: Avfall Sverige  
Tillgänglig: [http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/Utveckling/2008\\_18.pdf](http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/Utveckling/2008_18.pdf) [2013-04-17]

Avfall Sverige (2009)  
*Viktbaserad renhållningstaxa som styrmedel*. Rapport U2009:09 [Elektronisk]  
Malmö: Avfall Sverige  
Tillgänglig: <http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/Utveckling/U2009-09.pdf> [2013-03-05]

Constantino, Sebastian (2008)  
*Vikten av att väga avfall: Källsorteras det mer i kommuner med viktbaserad avfallstaxa?* [Elektronisk]  
Uppsala: Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen  
Tillgänglig: <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:158966> [2013-02-27]

- Gidlund, Lars & Lundström, Erika (2008)  
*Taxans effekt på avfallsflödet: en studie av insamling av hushållsavfall i tre kommuner med viktbaserad avfallstaxa* [Elektronisk]  
Luleå: Luleå tekniska universitet, Samhällsbyggnad  
Tillgänglig: [http://pure.ltu.se/portal/sv/studentthesis/taxans-effekt-paa-avfallsfloedet\(9d994700-ea90-4f1d-b431-f4e55809d1f6\).html](http://pure.ltu.se/portal/sv/studentthesis/taxans-effekt-paa-avfallsfloedet(9d994700-ea90-4f1d-b431-f4e55809d1f6).html) [2013-02-27]
- Kungsbacka kommun, <https://www.kungsbacka.se/> [2013-05-09]
- Lerums kommun, <http://www.lerum.se/> [2013-05-09]
- Naturvårdsverket (2013-02-20).  
*Miljömålen*. <http://www.miljomal.se/sv/> Miljömålen [2013-04-10]
- Naturvårdsverket (2012a) (2012-06-05).  
*Avfall*. <http://www.miljomal.se/sv/> Hur nå målen? / Avfall [2013-04-10]
- Naturvårdsverket (2012b) (2012-06-08).  
*Hållbar avfallshantering*. <http://www.miljomal.se/sv/> Miljömålen / God bebyggd miljö /  
Preciseringar av God bebyggd miljö / Hållbar avfallshantering [2013-04-10]
- Naturvårdsverket (2012c) (2012-05-22).  
*Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan*. <http://www.miljomal.se/sv/> Hur nå målen? /  
Avfall / Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan [2013-04-10]
- Nilsson, Sara (2009)  
*Kommunala avgifter – Om likställighetsprincipen och avgiftsuttagets fördelning* [Elektronisk]  
Lund: Lunds universitet, Juridiska fakulteten  
Tillgänglig: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1560637&fileOid=1565376> [2012-10-22]
- Statistiska centralbyrån (2012)  
*Kommunfakta 2012* [Elektronisk]  
Stockholm: Statistiska centralbyrån  
Tillgänglig: [https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k\\_frame.htm](https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm) [2013-05-14]
- Stålberg, Annie (2006)  
*Gynnar eller motverkar kommunerna kostnadseffektiv miljöstyrning. En studie om kommunala taxor och avgifter* [Elektronisk].  
Uppsala: SLU, Institutionen för ekonomi  
Tillgänglig: <http://ex-epsilon.slu.se:8080/archive/00001437/> [2013-03-05]
- Sveriges Ekokommuner (2013)  
*Medlemmar*. <http://www.sekom.nu/> Medlemmar [2013-03-05]



## Offentligt tryck

Direktiv 2008/98/EG. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv.* EUT L 312/3, 22.11.2008

Naturvårdsverket (2006) *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006.* Rapport 5646. Stockholm: Naturvårdsverket

Proposition 1993/94:188 *Lokal demokrati.* Stockholm: Civildepartementet

SFS 1974:152. *Regeringsformen.* Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 1991:900. *Kommunallagen.* Stockholm: Finansdepartementet

SFS 1998:808. *Miljöbalken.* Stockholm: Miljödepartementet

SFS 2009:47. *Lag om vissa kommunala befogenheter.* Stockholm: Finansdepartementet

SOU 2012:56 *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering.* Stockholm: Miljödepartementet

# Bilagor

## Bilaga 1: Följebrev

Göteborg XX april 2013

### Angående kandidatuppsats om taxekonstruktion inom avfallsområdet

XXX XXX,

mitt namn är Annelie Alinder och jag läser kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, med inriktning mot förvaltningsekonomi, på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Jag skriver just nu min kandidatuppsats om taxekonstruktion inom det kommunala avfallsområdet.

Jag vill tacka Er för att Ni tackat ja till att ställa upp på en intervju. Genom Er medverkan bidrar Ni till uppsatsens empiriska avsnitt. Ni är utvald att delta i egenskap av Er befattning och Er kunskap om taxekonstruktionen inom avfallsområdet i XXX kommun.

Enligt vår överenskommelse kommer intervjun att hållas den XX XXX kl.XX.XX

Intervjun kommer att handla om vilka aspekter som varit viktiga vid konstruktionen av avfallstaxan i XXX kommun. Intervjun beräknas ta högst en timme.

Välkommen att kontakta mig via telefon eller e-post vid eventuella frågor.

Vänliga hälsningar  
Annelie Alinder

Telefon: XXXX-XXXXXX  
E-post: XXX

## Bilaga 2: Beräkning av genomsnittlig rangordning av förklaringsbegreppen

	LERUM		KUNGSBACKA	ALE		SUMMA	RANG (först = viktigast)	
<b>Tjänstemän</b>								
Avfallsmängd	2		0		2	4	7	
Återanvändning och återvinning	1		3		1	5	6	
Nationella miljömål	3		4		5	12	4	
Kommunala miljömål	5		5		4	14	3	
Lagstiftning	7		7		6	20	1	
Kostnadstäckning och kostnadsfördelning	6		2		3	11	5	
Politik	4		6		7	17	2	
<b>Politiker</b>								
Avfallsmängd	2		3		7	12	3	
Återanvändning och återvinning	1		2		1	4	7	
Nationella miljömål	7		6		4	17	2	
Kommunala miljömål	4		4		3	11	5	
Lagstiftning	6		7		6	19	1	
Kostnadstäckning och kostnadsfördelning	3		1		5	9	6	
Politik	5		5		2	12	3	
<b>Tjänstemän+politiker</b>		<b>RANG</b>		<b>RANG</b>		<b>RANG</b>		
Avfallsmängd	4	6	3	6	9	2	16	6
Återanvändning och återvinning	2	7	5	5	2	7	9	7
Nationella miljömål	10	2	10	3	9	2	29	2
Kommunala miljömål	9	3	9	4	7	6	25	4
Lagstiftning	13	1	14	1	12	1	39	1
Kostnadstäckning och kostnadsfördelning	9	3	3	6	8	5	20	5
Politik	9	3	11	2	9	2	29	2