

PROMEMORIA

TILL: Mittskåne Vatten, Höörs kommun

FRÅN: Advokat Måns Ahlquist AB (leverantör ramavtal), Advokat Natalie Svensson (ue)

ANG: Initial bedömning VR-nämndens ansvar och behörighetsinskränkningar

DATUM: 1 juli 2019

1. BAKGRUND OCH OMFATTNING

Hörby kommun och Höörs kommun har samverkat angående allmän VA-försörjning sedan 1 januari 2014. Samverkan har skett genom en gemensam nämnd, VA-GIS-nämnden. Respektive kommun är VA-huvudman för sin egen VA-anläggning men har genom samverkansavtalet delegerat ansvaret för respektive anläggning till VA-GIS-nämnden.

Från den 1 januari 2019 har kommunerna utökat samarbetet genom att även integrera ansvaret för räddningstjänst till VA-nämnden, numera i form av VA-räddningstjänstnämnden (härefter gemensam benämnt "**VR-nämnden**"), samtidigt som GIS inte längre tillhör nämnden. För detta har två samverkansavtal tagits fram: 1) "Avtal om samverkan inom allmän VA-försörjning genom gemensam nämnd" och 2) "Avtal om samverkan i räddningstjänstfrågor genom en gemensam nämnd" härefter gemensamt benämnt "**Samverkansavtal**". Organisatoriskt lyder Mittskåne Vatten under Samhällsbyggnadschefen i Höör medan räddningstjänsten lyder under Kommundirektören.

Verksamheten ska enligt Samverkansavtal 1 bedrivas så att den uppfyller VA-huvudmannens ansvar enligt

- lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten,
- Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar LIVSFS 2008:13,
- lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

- säkerhetsskyddslagen (1996:627) och
- skyddslagen (2010:305).

I Samverkansavtal 2 anges att nämnden ansvarar för att det finns en god och funktionell räddningstjänst. Nämnden ska fullgöra kommunens skyldigheter enligt räddningstjänstlagen, ansvara för räddningstjänstorganisationen och svara för de förberedande uppgifter som kommunerna har enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Nämndens sammansättning, ansvarsområde och verksamhet regleras i ett reglemente som antas av kommunfullmäktige i såväl Höörs kommun och Hörby kommun ("**Reglemente**"). Enligt Reglementet ansvarar nämnden för att det finns en god och funktionell:

- Räddningstjänst: nämnden ska fullgöra kommunens skyldigheter enligt räddningstjänstlagen, ansvara för räddningstjänstorganisationen och svara för de förberedande uppgifter som kommunerna har enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Detta omfattar inte kommunstyrelsens ledningsansvar vid höjd beredskap eller krisledningsnämndens uppgifter och verksamhet vid extraordinära händelser.
- Vatten och avloppsinfrastruktur: nämnden ska förvalta, underhålla och bygga ut den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i respektive kommun.

Efter de ändringar som införts genom nytt samverkansavtal och reglemente har frågor dykt upp, t.ex. avseende ansvarsfördelning och eventuella begränsningar som den nuvarande organisationen innebär i förhållande till det ansvar som ligger på VR-nämnden och dess personal. Även interna frågor avseende nämndens beslutanderätt kontra tjänstemannaorganisationen har dykt upp och som kommer att belysas. Denna promemoria syftar till att initialt åskådliggöra de problemområden som eventuellt finns inbyggda i organisationsformen.

PwC har under november 2018 genomfört en granskning av den tidigare VA/GIS-nämnden (enligt nu upphävd samverkansavtal och reglemente) för att bedöma om nämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet samt om den interna kontrollen avseende verksamhet och ekonomi är tillräcklig (Granskningsrapport den 14 november 2018). PwC har bedömt att VA/GIS-nämnden delvis bedriver en ändamålsenlig verksamhet, en ekonomiskt tillfredsställande verksamhet men att den interna kontrollen avseende verksamhet och ekonomi inte är tillräcklig. Eftersom granskningen som PwC genomfört bygger på den tidigare organi-

sationen i VA/GIS-nämnden med dess tillhörande och numera upphävda samverkansavtal och reglemente kan den revisionen inte direkt användas för den förevärande utredningen som grundar sig på en ny gemensam nämnd, nya samverkansavtal och nytt reglemente; däremot finns i vissa delar delvis samma problematik i den nuvarande organisationen.

2. VR-NÄMNDEN - ORGANISATION OCH ANSVAR

2.1. Ansvar - externt

Respektive kommun är Va-huvudman för sin egen va-anläggning samt räddningstjänst men har genom samverkansavtal och reglemente delegerat ansvaret för respektive anläggning till VR-nämnden. Ansvaret för Va-och räddningstjänsten gentemot kommunmedborgarna ligger alltså genom delegation från respektive kommun numera hos VR-nämnden. Nämnden har således det övergripande ansvaret för verksamheten.

Att nämnden har det övergripande ansvaret för verksamheten innebär således ett ansvar för nämnden och ledamöterna i nämnden. Ansvaret i nämnden är i grunden gemensamt eller kollektivt. Ledamöterna ansvarar tillsammans för verksamheten. Om nämndens verksamhet inte fungerar är det i allmänhet hela nämnden som är ansvarig eftersom situationen kan vara resultatet av en kedja med beslut eller icke-beslut från nämnden. Varje ledamot har också ett enskilt ansvar att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och inte agera utanför uppdragets förutsättningar och ramar.

2.2. Ansvar - internt

2.2.1 Nämnd och förvaltning – allmänt enligt KL

Den politiska organisationen i en kommun består av fullmäktige, kommunstyrelsen och kommunala nämnder. Fullmäktige tillsätter de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Enligt 6 kap 3 § KL beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Detta innebär att nämnderna själva bestämmer inom förvaltningen och fattar beslut om t.ex. inköp av utrustning och annan materiel, anställning av personal etc. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. En nämnd får delegera beslutanderätten avseende visst/vissa ärenden till en anställd. Delegationen kan återkallas när som helst fram till dess att beslut fattats av nämnden. Nämnden har också rätt att utan vidare ta över ett delegerat ärende och fatta beslut i ärendet, t.ex. om ett ärende oväntat fått en principiell vikt. Enligt 6 kap 38 § KL får beslutanderätten inte delegeras när det gäller vissa ärenden, t.ex. som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Kommunstyrelsen ska utse en direktör såsom chef för förvaltningen, d.v.s. tjänstemannaorganisationen i en kommun. Direktören (även benämnd kommundirektör eller kommunchef) ansvarar för att planera, leda och samordna den kommunala verksamheten.

2.2.2 Organisationen Höörs kommun och VR-nämnden

I Höörs kommun finns en förvaltning. Denna är indelad i sektorer. Varje sektor lyder under en eller flera politiska nämnder. Kommundirektören är kommunens högste tjänsteperson och chef över förvaltningen; d.v.s. de olika sektorscheferna och övriga tjänstemän. Kommundirektören har ett övergripande ansvar att samordna arbetet inom kommunen, ansvara för personal och budget samt för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Till sin hjälp har kommundirektören en ledningsgrupp som består av sektorschefer, ekonomichef och personalchef.

Organisatoriskt lyder Mittskåne Vatten under samhällsbyggnadschefen i Höör. Samhällsbyggnadschefen lyder i sin tur under kommunstyrelsen. Räddningstjänsten lyder däremot under kommundirektören. Höörs kommun är värdkommun och arbetsgivare för all personal i VR-nämnden. Detta betyder att det är Höörs kommun (kommunstyrelsen) som anställer personal samt har personalansvaret. VR-nämndens beslutanderätt i frågor om personal omfattar (i) anställningar på högst tre månader, (ii) anställning av personal för att ersätta vakant tjänst och (iii) entledigande av personal (delegeringsordningen, personaladministrativa ärenden). Vad gäller (ii) ovan ska anställningen godkännas av personalchefen.

Arbetsmiljöansvaret har delegerats till VR-nämnden: I Reglementet anges i p. 4.11 att, utöver Höörs kommunstyrels huvudsakliga personalansvar, svarar nämnden för att ge medarbetarna en god arbetsmiljö. Detta innefattar att:

- Se till att nämndövergripande styrdokument som kompletterar de kommunövergripande styrdokumenterna inom arbetsmiljöområdet upprättas när det finns behov av detta.
- Se till att konsekvenserna för arbetsmiljön bedöms vid förändringar.
- I det årliga budgetarbetet beakta behovet av arbetsmiljöinvesteringar och ta aktivt ansvar för att den kommunövergripande arbetsmiljöpolicy i Höörs kommun och personalpolicy i Höörs kommun och respektive kommuns målformuleringar kan efterlevas.

Se till att det systematiska arbetsmiljöarbetet i verksamheten årligen följs upp.

VA-chef

Enligt Samverkansavtal 1 (p. 3) svarar VA-chefen för den dagliga driften, strategisk

planering av verksamheterna och initiera, bereda de beslut och rapporter nämnden behöver ta ställning till för att utöva sitt ansvar, samt verkställa planer och beslut. VA-chefen har således det operativa ansvaret för verksamheten. VA-chefen ska även ta fram ett förslag till budget (p. 6). Budgetförslaget beslutas av nämnden för hantering och slutligt beslut av kommunen. Enligt delegeringsordningen (P.1) har VA-chefen även rätt att inrätta ny tjänst inom budgetram.

Räddningschef

Enligt Samverkansavtal 2 (p. 4) svarar räddningschefen för den dagliga driften, strategisk planering av verksamheterna och initiera, bereda de beslut och rapporter nämnden behöver ta ställning till för att utöva sitt ansvar, samt verkställa planer och beslut. Räddningschefen ska även ta fram ett förslag till budget (p. 8). Höörs kommun ska fastställa budgeten för VR-nämnden efter samråd med Hörbys kommun.

Nämnd – tjänstemannaorganisation i VR-nämnden

Nämnden ska enligt lag (KL) besluta ifråga om verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Nämnden ska besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. En nämnd delegerar normalt beslutanderätten avseende frågor som rör förvaltningen till en anställd, d.v.s.inom tjänstemannaorganisationen). En nämnd ska framförallt ägna sig åt sådana ärenden som den enligt lag inte får delegera, t.ex. ärenden avseende verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

2.3. Beslut kring lös egendom och investeringar i VR-nämnden

I samverkansavtal 2 framgår att Höörs kommun är huvudman, äger och har ansvar för IT-stöd, inventarier och annan lös egendom. Höörs- och Hörbys kommuner ska mot ersättning upplåta "nödvändig lös egendom" till nämnden och dess verksamhet. Höörs kommun ansvarar för nya investeringar avseende lös egendom vilket den gemensamma nämnden finansierar inom tilldelad budget. Informationstjänster och databaser som respektive kommun centralt äger eller äger rätt att nyttja har även Räddningstjänsten rätt att använda för sin verksamhets behov i den mån licenser och avtal tillåter det.

I samverkansavtal 1 finns ingen särskild reglering om tillhörighet eller nyttjanderätt avseende lös egendom utöver det som stadgas i p. 10, nämligen att informationstjänster och databaser som respektive kommun centralt äger eller äger rätt att nyttja även Mittskåne Vatten har rätt att använda för sin verksamhets behov - i den mån licenser och avtal tillåter det.

Av samverkansavtalen (p. 7 resp. 11) framgår att respektive kommun beslutar om gemensamma investeringar utifrån äskande från nämnden. I praktiken sätter respektive fullmäktige en investeringsram som sen nämnden för röra sig inom. Fördelning av kapitalkostnader, avskrivningar m.m. sker efter särskilda fördelningsprinciper för bl.a. fast och lös egendom som anges i p. 7 resp. 11 samt bilaga 1 till samverkansavtal 2. Av samverkansavtal 1 framgår att fördelningen enligt ovan beslutas av respektive kommunstyrelse. Av samverkansavtal 2 framgår att fördelningen beslutas av nämnden.

3. SLUTSATS

En genomgående problematik vad gäller VR-nämnden är att nämnden har ansvaret för VA och räddningstjänst, samtidigt som dess behörighet vad gäller ekonomi huvudsakligen beslutas av respektive kommun samt beträffande personalfrågor av Höörs kommun.

Organisatoriskt lyder Mittskåne Vatten under Samhällsbyggnadschefen i Höör medan räddningstjänsten lyder under Kommundirektören. Höörs kommun är värdkommun och arbetsgivare för all personal i VR-nämnden. Detta betyder att det är Höörs kommun som anställer personal samt har personalansvaret. Nämnden ansvarar dock för VR-verksamheten samt för att ge medarbetarna en god arbetsmiljö. Nämnden har inget personalansvar och råder inte över anställningar/lönesättning, investeringar och underhåll. Nämnden har således ingen självständig beslutanderätt inom ramen för sin förvaltande verksamhet.

Samverkansavtal och reglemente innebär ett långtgående ansvar för verksamheten samtidigt som möjligheten att påverka verksamheten är kraftigt begränsad genom att personal/anställningar beslutas av Höörs kommun och respektive kommun beslutar om budgeten för nämnden – vilken i sin tur är avgörande för vilka investeringar och underhållsåtgärder som kan genomföras i verksamheterna. Nämnden som är ytterst ansvarig och VA-chefen respektive räddningschefen, som har det operativa ansvaret för verksamheten saknar således kontroll över viktiga delar av verksamheten.

Eftersom VR-nämnden saknar kontroll och beslutanderätt över sin ekonomi och budgetering uppkommer även situationen att VR-nämnden idag lånar medel från Höörs kommun istället för att finansiera investeringarna genom full avgiftsfinansiering via VA-kollektivet.

En annan problematik kan vara att räddningstjänst- respektive VA-verksamheten grundar sig på olika dokument (två samverkansavtal) och där t.ex. ekonomi och investeringar beslutas på olika sätt och enligt helt olika fördelningsprinciper av nämnd re-

spektive kommun: Av samverkansavtal 1 framgår att fördelningen beslutas av respektive kommunstyrelse. Av samverkansavtal 2 framgår att fördelningen beslutas av nämnden. Budget för räddningstjänsten beslutas av Höörs kommun efter samråd med Hörby kommun, medan budgetförslaget för VA-verksamheten fastställs av nämnden innan den beslutas av respektive kommun. Detta kan skapa förvirring diskrepans i verksamheten.

Större balans mellan ansvar och behörighet skulle kunna uppnås genom att nämnden, inom ramen för sin förvaltande verksamhet får en mer självständig beslutanderätt ifråga om personal och ekonomi. Genom att bilda en för nämnden egen balans- och resultatenheter skulle nämnden få kontroll över frågor om t.ex. underhåll och investeringar. Ett ytterligare steg skulle vara att nämnden bolagiseras. Dock framstår då en gemensam räddnings- och VA som inte helt optimalt mot bakgrund av de vitt skilda verksamheterna. En möjlighet skulle vara att bilda ett eget VA-bolag alternativt ett kommunalförbund som VA-huvudman samt bilda ett eget kommunalförbund för räddningstjänsten.