

Kommunchef
Sara Schelin

Kommunstyrelsen

Översyn av organisation, fördjupad utredning avseende placering av miljökontoret samt placering av tekniska kontorets gata- och parkverksamhet**Miljökontoret**

Utifrån utredningen "Översyn av organisation, fördjupad utredning avseende placering av miljökontoret" samt PM "Ang organisationen av kommunens miljötillsyn" föreslås placering av miljökontoret i Västra Mälardalens Myndighetsförbund, VMMF, med placeringsort Köping, samt att miljöstrategisk funktion kvarstår i kommunen.

Tekniska kontoret

Enligt utredningen "Tekniska kontoret, förslag till organisationsförändring" föreslås att personal och verksamhet från VA, gata- och park, driftavdelning samt administrativ avdelning överförs till Västra Mälardalens Energi och Miljö AB, VME. Verksamhet och personal från tekniska kontorets trafik/trafikmyndighet föreslås överföras till samhällsbyggnadsförvaltningen.

Sara Schelin
kommunchef

RAPPORT

2018-11-26

Översyn av organisation, fördjupad utredning avseende placering av miljökontoret

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2018-11-05

att genomföra föreslagen organisationsförändring, men att följande områden i organisationsförslaget ska kompletteras med fördjupad utredning:

- bildandet av Koncernbolag
- placering av gata- och parkverksamhet med tillhörande driftavdelning samt driftverksamhet för kultur- och fritids anläggningar
- placering av miljökontoret

samt att i det fortsatta arbetet ska, i möjligaste mån, hänsyn tas till inkomna synpunkter.

Inriktningen på den fördjupade utredningen har, när det gäller placering av miljökontoret, förtydligats till att gälla:

För- och nackdelar med, samt konsekvenser av

- placering på samhällsbyggnadsförvaltning
- överföring till VMMF
- uppdelning; strategier till samhällsbyggnadsförvaltning och myndighetsutövande funktioner till VMMF

samt förslag på placering.

Arbetsmetod

Den fördjupade utredningen har utförts av en arbetsgrupp bestående av miljöchef Göran Nilsson, stadsarkitekt Gun Törnblad, ekonomichef Jan Häggkvist och personalchef Tove Svensk. Rapporten har skrivits av Göran Nilsson och Gun Törnblad.

Utredningen har gjorts med beaktande av de framtagna organisationsgrundande principerna: Medborgarperspektiv, helhetsperspektiv, strukturellt håller vi ihop huvudprocesserna och tydligt ledarskap.

Då förslaget till ny samhällsbyggnadsförvaltning innehåller verksamhetsansvar/drift av kommunala verksamheter, fastigheter/mark/hamnförvaltning och miljökontoret har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken för dessa verksamheter, skulle en placering av miljökontoret i den förvaltningen innebära att verksamhetsansvar/drift och tillsyn skulle tillhöra samma förvaltning. En central fråga i den fördjupade utredningen har därför varit lagstiftningen kring hur frågor kring jäv/beroende/intressekonflikter ska hanteras utifrån kommunallagens regler kring detta och om det är möjligt att placera

miljökontorets verksamhet i samhällsbyggnadsförvaltningen och i så fall hur detta skulle kunna göras.

För att belysa detta och utröna möjliga lösningar för att forma en ändamålsenlig och juridiskt hållbar förvaltningsorganisation har arbetsgruppen bland annat inhämtat information och haft dialog med Sveriges Kommuner och Landsting och Uddevalla kommun som har en samhällsbyggnadsförvaltning med både omfattande ansvar för drift av kommunal verksamhet och ansvar för tillsyn inom miljö och bygg. Arbetsgruppen har också haft viss dialog med länsstyrelsen utifrån miljöbalkens regelverk och kopplingar till kommunallagen. Som stöd har dialog också skett med särskilt sakkunnig jurist, som också skrivit bifogad PM "Ang organisationen av kommunens miljötillsyn".

Sveriges Kommuner och Landsting

I skrift utgiven 2015 "Jäv och beroende" ges stöd till kommunerna i arbetet med att hitta hållbara kommunala organisationer när det gäller verksamhet inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Skriften tar stöd i genomförd enkätundersökning och avser förhållandena i Sveriges kommuner den 1 januari 2015 och jämförs med förra undersökningen som avsåg förhållandena 2011. En viktig aspekt i skriften rör hur kommunerna klarar kommunallagens regler om jäv, eftersom det har betydelse för trovärdigheten i kommunernas myndighetsutövning inom området. Skriften behandlar både nämnd- och förvaltningsnivå. Skriften innehåller också två enkla checklistor för att testa sin organisation på nämnd- respektive förvaltningsnivå.

Här redovisar vi några utdrag ur den skriften.

Vad säger lagen? Ur ett medborgarperspektiv är tilliten till den myndighetsutövning som bedrivs av lokala förvaltningar viktig. En central komponent för tilliten är att det inte förekommer jäv. Det krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningen som finns i regeringsformen är ett fundament för organisationsfriheten på lokal nivå. Av regeringsformen framgår att den offentliga förvaltningen består av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den kommunala förvaltningsmyndigheten består både av ansvariga politiker och de tjänstemän som svarar för förvaltningen inom verksamhetsområdet. För den kommunala verksamheten finns den centrala regleringen om jäv i kommunallagen. Dessa jävsregler gäller både för förtroendevalda och anställda.

Den politiska organisationen

Miljö-, bygg- och/eller plannämnder är (1 januari 2015) den vanligaste kommunala organisationsformen för miljö- och hälsoskyddsfrågor. Totalt har 73 procent av Sveriges kommuner en sådan nämnd eller en ren miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Andelen kommuner som har miljöfrågorna i samma nämnd som räddningstjänst, fastighet eller teknik har den 1 januari 2015 minskat från 11 till 4 procent. I en sådan organisation finns risk för intressekonflikter och gör det viktigt att analysera hur de jävssituationer som kan uppstå ska hanteras.

Jäv uppstår om drift- och verksamhetsfrågor hanteras i samma nämnd som har myndighetsansvar enligt miljöbalken.

Av samtliga 290 kommuner uppges (1 januari 2015) 9 procent ha en organisation där ansvaret för drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap hanteras i samma nämnd. Vid sådana organisationer behöver åtgärder vidtas för att organisationerna inte ska strida mot kommunallagens jävsregler.

När kommunfullmäktige beslutar om hur nämnderna ska organiseras och vilka uppgifter varje nämnd ska ha, måste beslutet uppfylla de krav som ställs i kommunallagen för att vara hållbart.

De flesta kommuner uppger att de har en organisation där ansvaret för drift och tillsyn är åtskilda och aldrig ligger under samma nämnd. På så sätt undviks intressekonflikter automatiskt. Samverkan med en eller flera andra kommuner om viss verksamhet, t ex genom kommunalförbund eller en gemensam nämnd kan vara ett sätt att undvika rollkonflikten.

En generell princip är att kommunal drift av en verksamhet inte får ligga i samma nämnd som tillsynen över samma verksamhet. Bestämmelsen om tillsyn innebär att en nämnd inte kan ha ansvar både för lokal tillsyn enligt miljöbalken eller livsmedelslagstiftningen och samtidigt ansvara för driften av en kommunal verksamhet som på något sätt är föremål för tillsyn enligt samma lag.

Ansvaret för verksamheter som vatten- och avloppsanläggningar, simhallar, avfallsanläggningar, fastighetsförvaltning och drift av brandstation samt brandövningsverksamhet får alltså inte sortera under samma nämnd som har tillsyn över de verksamheterna. Där ansvaret för både miljötillsyn enligt miljöbalken och driftansvaret för kommunala verksamheter ingår i samma nämnd behöver organisationen ses över.

Checklista: Så testar du din nämnd

Drift/verksamhetsansvar å ena sidan och tillsyn/kontroll å den andra får inte hanteras av samma nämnd enligt kommunallagen. Med hjälp av frågorna nedan kan du ta reda på om din ”miljönämnd” lever upp till kraven. Frågorna utgår från att tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen ingår i nämndens verksamhet. För att leva upp till lagens krav bör svaret på frågorna vara nej.

1. Ingår kommunens räddningstjänst i nämndens verksamhet?
2. Ingår grundskolan eller gymnasieskolan i nämndens verksamhet?
3. Ingår äldreomsorg eller hemtjänst i nämndens verksamhet?
4. Ingår gatu- och parkskötsel i nämndens verksamhet?
5. Ingår renhållning/avfallshantering i nämndens verksamhet?
6. Ingår el- eller fjärrvärmeverksamhet i nämndens verksamhet?
7. Ingår kommunens va-verksamhet i nämndens verksamhet?
8. Ingår ägande eller förvaltning av kommunens fastigheter i nämndens verksamhet?

Förvaltningsorganisationen

Den vanligaste förvaltningsorganisationen för miljö- och hälsoskyddsfrågorna är en förvaltning där miljö-, bygg- och/eller planärenden ingår. Andelen har minskat från 50 procent 2011 till 41 procent år 2015. Näst vanligast är miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, 26 procent, oförändrat från 2011. Andelen kommuner med en förvaltning där miljö ingår tillsammans med räddning, fastighetsärenden eller teknik har minskat från 19 till 7 procent mellan åren 2011 och 2015. Att miljö- och hälsoskyddsfrågorna är organiserade under kommunledningen är mindre vanligt. Sedan 2011 har andelen minskat från 4 till 1 procent. Andelen kommuner som sorterar miljö- och hälsoskyddsfrågor i någon annan förvaltning har ökat från 1 till 26 procent jämfört med år 2011. Bakom denna stora ökning finns ett bredare uppdrag med skiftande ansvarsområden. I en del fall innebär det att myndighetsutövning av skilda slag har samlats i en förvaltning, i andra att myndighetsutövning sker i samma förvaltning som verksamhetsansvar. I det senare fallet behöver man vara uppmärksam på att jävsreglerna följs.

Den kommunala organisationen måste formas så att jäv som kan uppstå mellan grupper av anställda inom kommunen kan hanteras. Om en kommun väljer att samla arbetsgivaransvaret under en nämnd eller under kommunstyrelsen, kräver det att respektive myndighetsnämnd tydligt delegerar beslutsfattande till en avdelning, grupp av anställda eller enskild tjänsteman. För att inte bygga in jävslänkande konflikter i organisationen behövs också ett delegerat ansvar för arbetsledning och lönesättning från samhällsbyggnadschef till respektive avdelning, inklusive avdelningschef. Inom en samlad förvaltning är det särskilt viktigt att vara medveten om de konflikter som kan uppstå i jävsfrågorna.

Checklista: Så testar du din förvaltning

Med hjälp av följande frågor kan du ta reda på om din organisation riskerar tillsyns- och delikatessjäv. För att "leva upp till" kommunallagens och miljöbalkens regler bör svaret vara ja på fråga 1 och nej på de övriga. Nedanstående frågor är aktuella vid en sammanslagen förvaltning.

Tillsynsjäv

- 1a. Är drift och tillsynsuppgifter åtskilda genom separata avdelningar?
- 1b. Finns det delegation direkt från nämnden till särskild tjänsteman om drift- och tillsynsuppgifter inte är åtskilda genom separata avdelningar?
2. Finns det personer som arbetar både med drift- och tillsynsuppgifter?
3. Har någon tjänsteman både driftansvar och delegation att fatta beslut inom myndighetsutövning?

Delikatessjäv

4. Har förvaltningschefen personalansvar inom miljökontoret/avdelningen?
5. Löneförhandlar förvaltningschefen för personal på miljökontoret/avdelningen?
6. Har förvaltningschefen budgetansvar för miljökontorets/avdelningens medel?

7. Kan en utomstående uppfatta det som att förvaltningschefen kan utsätta personal inom miljökontoret/avdelningen för otillbörlig påtryckning när det gäller miljötillsyn som riktar sig mot kommunen?

Samtal med jurist på Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

Samhällsbyggnadsförvaltning Köping: Hänvisar till SKL:s skrift "Jäv och beroende" och att det är den som redogör för SKL:s uppfattning.

Sammanfattningsvis tydlig-Välj hellre en annan lösning. Innebär en förvaltning med löpande inbyggda risker för jäv/beroende, kan fungera om alla förstår var gränsen går.

Kommunalförbund: Om Västra Mälardalens Myndighetsförbund går in i Västra Mälardalens Kommunalförbund torde jäv behöva lösas på både politisk och förvaltningsnivå.

Samtal med särskilt sakkunnig jurist

Samhällsbyggnadsförvaltning Köping: Tar stöd i SKL:s skrift om "Jäv och beroende". Viktigt att framhålla att tendensen i landet är den motsatta mot att ha drift och tillsyn i samma förvaltning, utifrån att det bedömts att det är svårt att hitta bra lösningar. Vid en placering av miljökontoret i en samhällsbyggnadsförvaltning så kommer det verksamhetsmässigt och styrningsmässigt att se ut som idag. Byter i princip bara namn från miljökontoret till miljöavdelningen. Kommunallagens regler om jäv och beroende gäller i en samhällsbyggnadsförvaltning även tillsyn inom bygglovsidan (Plan- och bygglagen). Sammanfattningsvis-Inbyggda risker-Inne i en problematik-Kanske kan man klara det -Välj hellre en annan lösning. Se även bifogad PM.

Uddevalla kommun

Uddevalla kommun har drygt 55 000 invånare. Uddevalla kommun har sedan några år en stor (fler än 500 anställda) samhällsbyggnadsförvaltning med brett ansvar för både drift och tillsyn. Särskild myndighetsavdelning finns med miljö, bygglov och lantmäteri.

Samtal med Carina Johansson (samhällsbyggnadschef). Utifrån samhällsbyggnadsnämndens uppdrag i samhällsbyggnadsfrågorna har man inrättat ett Jävsutskott under kommunstyrelsen. I förvaltningen har man en renodlad myndighetsavdelning (miljö, bygglov, lantmäteri) med enhetschefer, vars oberoende ställning är tydliggjord genom delegationer m m direkt från nämnden och inte via förvaltningschef. Myndighetschef kan aldrig gå in och ersätta förvaltningschef vid ledigheter och vice versa. En risk med organisationen är att legitimiteten undergrävs hos handläggarna. Den enskilt största utmaningen enligt samhällsbyggnadschefen är arbetsmiljöfrågor; oro för att jäv ska uppstå och om hur man skapar trygghet för uppdraget. Utifrån de risker som trots allt löpande finns i organisationen har man att hela tiden upprätthålla arbetssätt och kulturen i förvaltningen vad det är för förutsättningar som gäller och hur detta ska hanteras. Detta så att verksamheten hanteras på ett korrekt sätt och att alla i organisationen upplever trygghet i sina funktioner samt att tilltron till myndigheten upprätthålls. Uddevalla jobbar mycket med frågan om att leva upp till rättssäkerhet och

trovärdighet och frågan om förtroende från allmänhet och företagare står på spel. Uppger att hon trots allt upplever att verksamheten fungerar bra idag.

Förslag på alternativa lösningar på frågan om jäv/beroende/intressekonflikter

Alternativ 1: Placering av miljökontoret i samhällsbyggnadsförvaltning

Lösning på politisk nivå

Behåll dagens åtskillnad mellan nämnd och kommunstyrelsen avseende huvudmannaskap/drift för fastigheter/mark/hamn. Vi har uppfattat att det kommer att vara så och då finns inte något problem på den politiska nivån.

Jävsfrågan måste vara löst i kommunfullmäktiges beslut om nämndorganisationen/reglemente.

Lösning i förvaltningsorganisationen

Lös frågorna ovan 1a-7.

- Lägg miljökontoret i en avdelning utan drift.
- Ordna direkt delegation till miljökontoret/avdelningen av tillsynsuppgifter.
- Ordna så att förvaltningschefen inte har personalansvar för personal på miljökontoret/avdelningen.
- Ordna så att förvaltningschefen inte löneförhandlar för personal på miljökontoret/avdelningen.
- Tydliggör budgetansvar för miljökontorets/avdelningens medel.
- Det måste i en sammanslagen förvaltning vara helt tydligt och accepterat att detta är grundförutsättningar för en sådan organisation och att organisationen hela tiden har att förstå och leva utifrån detta. Det krävs mycket och ständigt arbete för att detta ska vara en kultur i förvaltningen och innebära trygghet för chefer och anställda i det dagliga arbetet.

Alternativ 2: Miljökontoret blir en del i Västra Mälardalens Myndighetsförbund

Såvitt vi känner till finns inte inbyggt politiskt jäv.

Såvitt vi känner till finns inte heller jäv/beroende/intressekonflikter på tjänstemannanivå.

Om förbundet går upp i Västra Mälardalens Kommunalförbund, VMKF, som för närvarande utreds, torde inbyggt politiskt jäv föreligga i direktionen vilket då behöver lösas.

Jäv/beroende på tjänstemannanivå torde också finnas om än i mindre omfattning än i en samhällsbyggnadsförvaltning. Även detta behöver då lösas.

För- och nackdelar samt konsekvenser-båda förslagen ovan

Detta är en direkt jämförelse mellan de två förslag som getts i det fördjupade uppdraget och i uppdraget har inte ingått att, när det gäller för- och nackdelar och

konsekvenser, jämföra med att behålla nuvarande organisation med ett miljökontor, ett myndighetskontor eller annan lösning.

För- och nackdelar, konsekvenser-Samhällsbyggnadsförvaltning

Nackdelar

- Förtroendeskador. Organisationen medför att tillsyn inom miljöområdet läggs i samma förvaltning som verksamhet/drift (fastigheter/mark/hamn). Risk för otydlig och otillbörlig påverkan i myndighetsutövningen. Tilltron till kommunens miljöarbete riskerar att sjunka.
- Risk för otydlig och otillbörlig påverkan i styrning och ledning.
- Risk för mindre effektiv verksamhet i en förvaltning med så skilda verksamheter. Tar tid-kostar pengar.
- Punkterna ovan är väsentliga för hur kommunen och miljökontoret upplevs som attraktiv arbetsgivare och möjligheter att behålla och rekrytera personal. Risk för dåliga arbetsförutsättningar/arbetsmiljö.

Fördelar

Om riskerna ovan löses på ett rättssäkert och tydligt sätt blir den samlade miljökompetensen vid nuvarande miljökontoret kvar i den kommunala förvaltningen och lätt tillgänglig för kommunens samlade miljöarbete och de utmaningar som finns inom miljöområdet.

Konsekvenser

Utöver det som redovisats ovan som konsekvenser som måste lösas ges några exempel på vad organisationen med tillsyn och drift i samma förvaltning skulle kunna hamna i.

- Om beslut fattats i enskilda ärenden kan dessa överklagas med hänvisning till jäv. Om jäv bedöms ha funnits så upphävs beslutet.
- Länsstyrelsen gör vid revisioner av kommunens miljötillsyn utvärderingar av jävsfrågan utifrån miljöbalkens koppling till kommunallagen. Om det bedöms att kommunen inte lever upp till kommunallagens regelverk ska länsstyrelsen återta överlåten tillsyn, vilket omfattar tillståndspliktig verksamhet. Vi utgår från att länsstyrelsen innan så sker i så fall inleder en dialog med kommunen. Om jäv skulle bedömas föreligga så behöver denna fråga ses över generellt då mycket av kommunens tillsyn gäller verksamheter/frågor som inte är tillståndspliktiga.
- Övergripande styrning av miljötillsynen på verksamhetsnivå går inte att åstadkomma. Det blir identiskt som miljökontoret leds idag.
- Det krävs mycket och ständigt arbete för att detta ska vara en kultur i förvaltningen och innebära trygghet för chefer och anställda i det dagliga arbetet.

För- och nackdelar, konsekvenser-Västra Mälardalens Myndighetsförbund

Fördelar

Ingen inbyggd risk avseende jäv/beroende/intressekonflikter.

Det blir en större "miljöförvaltning" med större stabilitet vid t ex semester och vakanser.

Nackdelar

- Miljökompetensen läggs i en ny juridisk person och hamnar längre från Köpings kommuns miljöarbete.
- Det finns en risk för att det, till viss del, kommer att behövas dubbla kompetenser.
- Otydlighet-både miljö och bygglov ingår idag i VMMF. En del olika arbetsuppgifter även i övrigt. Otydlighet för kommuninvånare, verksamhetsutövare och anställda.
- Risk-Arbete pågår för att VMMF ska upphöra och verksamheten överförs till Västra Mälardalens Kommunalförbund, VMKF. Om så sker torde risk för jäv/beroende/intressekonflikter finnas på både politisk och tjänstemannanivå som behöver lösas.

Eventuella nackdelar. Var placeras miljökontoret rent fysiskt, Köping/Arboga?

- Närhet-ökat avstånd för besökande (boende och verksamhetsutövare) har stor betydelse för tillgängligheten.
- Effektivitet-ökat avstånd till tillsynsobjekt skulle innebära att det krävs mer tid och till ökade kostnader.
- Pendling-mindre attraktiv arbetsplats om avståndet till arbetsplatsen ökar. Kopplingen mot Västeråshållet är stark och viktig idag. Risk att vi tappar duktiga medarbetare, i vart fall på kort sikt.
- Köping har generellt en starkare koppling i riktning mot Västerås-Stockholm än mot Örebro.
- Motsvarande resonemang kan antas gälla för kommuninvånare, verksamhetsutövare och anställda i Arboga.

Miljöstrategiska arbetet

Det miljöstrategiska arbetet i Köpings kommun inkluderar hela den kommunala förvaltningen samt Köpings Bostads AB och dess bolag. Att i det miljöstrategiska arbetet utgå från den samlade miljökompetens, inklusive styrning och ledning, som idag finns vid kommunens miljökontor är effektivt. Det ger också en stabilitet i det arbetet vid t ex personalomsättning. Om miljökontoret ingår i en samhällsbyggnadsförvaltning kan miljöarbetet utgå och utvecklas från detta. Om miljökontoret går in i VMMF så bör man försöka hitta former för att denna funktion kan följa med till förbundet. Såvitt känt så är detta lösningen i en del kommunalförbund i landet. Om den miljöstrategiska funktionen ska brytas ur de delar som läggs i förbundet bedöms den rätta placeringen vara i kommunledningskontoret. Som ensam miljöfunktion i samhällsbyggnadsförvaltningen skulle det vara en sårbar lösning där helt andra processer än miljöprocessen dessutom skulle dominera förvaltningens arbete. I kommunledningskontoret skulle en större samhörighet finnas med kommunövergripande frågor i övrigt inklusive arbetet med ledningssystem/styrmodeller för den samlade kommunala verksamheten inklusive

miljöarbetet för en ekologiskt hållbar utveckling och kommunens arbete för en hållbar utveckling i övrigt (socialt och ekonomiskt).

Förslag på placering

Den fördjupade utredningen visar att de båda förslagen som skulle utredas är juridiskt möjliga att genomföra. Utifrån den fördjupade utredning som nu gjorts, med för- och nackdelar samt konsekvenser, av placering av miljökontoret i samhällsbyggnadsförvaltningen respektive Västra Mälardalens Myndighetsförbund föreslås att miljökontorets verksamhet behålls i förvaltningsorganisationen, men att den inte placeras i samhällsbyggnadsförvaltningen. Samverkan inom miljö- och hälsoskyddet utvecklas inom länet och i Västra Mälardalen.



Göran Nilsson
Miljöchef



Gun Törnblad
Stadsarkitekt

Bilaga: PM "Ang organisationen av kommunens miljötillsyn", 2018-11-26

Advokatfirma

LEIF FAGERSAND & STAFFAN LARSSON

Jurist kandidat

ERIKA HEDLUND

Auktoriserad redovisningskonsult SRF

KENT KARLSSON

Ekonomi/konkurshandläggare

MARIA ENGLUND

Ang organisationen av kommunens miljötillsyn

Bakgrund

Köpings kommun har en avsikt att minska antalet förvaltningar. I det arbetet finns ett förslag att låta nuvarande miljökontor ingå som en avdelning inom en ny samhällsbyggnadsförvaltning. Inom den nya förvaltningen ska bl.a. ligga kommunens ägande av mark, fastigheter och lokaler samt en slags beställarfunktion gentemot det kommunala bolag som kommer att få ansvar för teknisk infrastruktur, exempelvis värmeverk, avloppsreningsverk.

Eftersom den kommunala tillsynen enligt miljöbalken även omfattar kommunala verksamheter, kommer en organisation enligt ovan medföra att samhällsbyggnadsförvaltningen har ansvar både för miljötillsyn och den verksamhet tillsynen ska granska. Detta medför frågeställningar om bl.a. jäv. I arbetet med underlag för kommande beslut har undertecknad tillfrågats om de rättsliga förutsättningarna. I denna promemoria redogör jag översiktligt om det som framförts.

Nämndorganisationen

När det först gäller nämndorganisationen finns det en bestämmelse i 6 kap 7 § KL som anger att en nämnd inte får *"utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver."* Det föreligger således lagligt hinder mot att organisera den kommunala miljötillsynen i samma nämnd som de kommunala verksamheter som tillsynen omfattar.

Enligt den information som lämnats finns det inte något förslag om ändring av nämndorganisationen, vilket innebär att nuvarande organisation med verksamhet och tillsyn i skilda nämnder kvarstår.

Förvaltningsorganisationen

När det gäller organisationen på förvaltningsnivå finns inte några lagregler med avseende på jävsfrågan. Det har dock gjorts flera uttalanden i förarbeten om lämpligheten av en kommunal organisation med tillsyn och verksamhet i samma förvaltning. I förarbetena till miljöbalken (prop 1997/98:45 sid 496) angavs exempelvis att ”*Ansvar för tillsyn och drift av samma verksamhet ska som princip skiljas åt*”. I samband med ett tillägg till jävsbestämmelserna i kommunallagens 6 kap 28 § uttalades följande i förarbetena (prop 2002/03:54 sid 16). ”*I arbete med tillsyn uppkommer ofta situationer när tillsynspersonalen måste ta ställning till olika typer av tvångsmedel, t.ex. föreläggande, förbud eller åtalsanmälan, och om dessa skall användas mot verksamhetsutövaren. Om drifts- eller tillsynsansvar inte skilts åt på ett tillräckligt tydligt sätt, kan situationen vid tillsyn av miljöfarliga kommunala verksamheter bli sådan att tvångsmedlet skall riktas mot någon som är ansvarig för både den miljöfarliga verksamheten och tillsynsverksamheten. Den handläggande tjänstemannen kan då hamna i en situation av konflikt mellan lojaliteten till den som är ansvarig för verksamheten och lojaliteten till sin yrkesroll. Som naturvårdsverket har påpekat, är en sådan arbetssituation orimlig och påverkar på ett negativt sätt förutsättningarna för ett väl fungerande tillsynsarbete.*”

Organisationen får sin betydelse dels vid länsstyrelsens bedömning om tillsyn över lokala tillsynsobjekt kan överlåtas till kommunen, dels vid jävsprövning i enskilda ärenden. När det gäller förhållandet till länsstyrelsen sker regelmässigt delegation av lokala tillsynsobjekt från länsstyrelsen till kommunen, vilket också skett i Köping. En förutsättning för sådan delegation är dock att länsstyrelsen bedömer att den kommunala organisationen av tillsynen är lämplig. Särskilt frågan om obehörig påverkan från de kommunala verksamheterna över vilka miljötillsynen delegerats, prövas regelbundet av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har möjlighet att när som helst återkalla delegation av tillsynsobjekt, vilket med en olämplig organisation får bedömas vara en reell risk.

När det gäller handläggningen av enskilda ärenden föreligger jäv om förtroendevald eller tjänsteman handlägger ärende som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till (6 kap 28 § KL). Jäv föreligger vid varje åtgärd under hela ett ärendes handläggning. Om jäv föreligger upphävs kommunens beslut om det överklagas.

Det finns således uttryckliga och tydliga signaler från lagstiftaren i förarbetena mot en förvaltning med ansvar för både drift och tillsyn av samma verksamhet. Det bedöms trots det finnas ett visst utrymme för en sådan organisation, under förutsättning att ansvaret för tillsynen respektive verksamheterna hålls isär inom förvaltningen på ett betryggande sätt, så att möjligheter till otillbörlig påverkan utesluts. De besked som SKL lämnat i frågan har också tolkats på det sättet. En nödvändig förutsättning för en förvaltning med ansvar för tillsyn och verksamhet är att arbetsledande personal med ansvar över de kommunala verksamheterna, exempelvis förvaltningschefen, inte ges några arbetsledande uppgifter i förhållande till personal inom miljöavdelningen. Förvaltningschefen får inte ha personalansvar, förhandla löner, ha verksamhetsansvar eller ha annat inflytande över miljöavdelningen eller dess personal med avseende på verksamheten. Det är också viktigt att noterat att någon samordnad styrning och ledning över tillsyn och verksamheter således inte kan förekomma. Organisatoriskt är det med en sådan organisation snarare att likna miljöavdelningen vid en egen ”förvaltning” i förvaltningen.

Det är mot ovanstående bakgrund en stor utmaning att åstadkomma en lämplig organisation av en gemensam förvaltning för tillsyn och verksamheter. Inför slutligt ställningstagande om det är möjligt att skapa en gemensam förvaltning, bör bl.a. personal- och arbetsrättsliga frågor kontrolleras och man bör noggrant överväga om arbetsformerna inom förvaltningen kan utformas och fullgöras tillräckligt tydligt och konsekvent med avseende på de risker som en sådan organisation medför enligt ovan.

/ Staffan Larsson

Tekniska kontoret, förslag till organisationsförändring

Bakgrund

I budget 2018 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp för översyn av nämnd- och förvaltningsorganisation inför kommande mandatperiod.

Det finns ett behov av att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning mellan förvaltningarna och också mellan förvaltningarna och nämnderna, styrelsen och bolagen. Syftet med översynen är att hitta förslag för att höja kvalitet, effektivitet och kompetens i hela organisationen för att skapa största möjliga nytta för Köpingsborna.

Målet med översynen är att skapa en modern och ändamålsenlig organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning som ger förutsättningar för en kultur präglad av kvalitet, effektivitet och samspel.

Köpings kommun ska ha en organisation som:

- arbetar effektivt
- är kostnadseffektiv
- har effektiv intern och extern samordning
- innebär mindre administration
- är en attraktiv arbetsgivare

Tekniska kontorets verksamhet omfattar idag följande områden.

Omfattar industrispår, gator, vägar, trafik, vatten- och avlopp, parker och kommunens skogar. Kontoret deltar i översiktlig fysisk planering samt i utarbetandet av detaljplaner. Kontoret fungerar också som trafiknämndens kansli.

Administrativa avdelningen

Den administrativa avdelningen är ett stöd och servicefunktion till övriga verksamheter inom bolaget och ansvarar för post och diarium, fakturor, budget och ekonomisk uppföljning, försäkringsärenden, personaladministration samt kopiering till interna och externa beställare.

Avdelningen utför även uppgifter åt de avgiftsfinansierade verksamheterna såsom debitering av fjärrvärme och vatten- och avlopp.

VA-avdelningen

Produktion och leverans av dricksvatten. Avledning och rening av avloppsvatten.

Verksamhetsmål

VA-avdelningens huvuduppgift är att:

- leverera dricksvatten av god kvalitet till fastigheten
- ta hand om avloppsvattnet från fastigheten
- rena avloppsvattnet innan det släpps ut i Mälaren
- underhålla ledningsnätet så att dricksvattnet finns i kran när man vrider på den
- optimera reinvesteringar i ledningsnätet så att utläckage och inläckage minskas

VA-avdelningen ska göra detta till en låg kostnad på kort och lång sikt samt följa de lagar och bestämmelser som gäller för dessa vattentjänster.

Gatu- och parkavdelningen

Gatu- och parkavdelningen planerar och projekterar investeringsprojekt avseende gator, vägar och parker, samt handlägger trafikärenden och deltar i arbete med detaljplaner och översiktsplan. Avdelningen handlägger myndighetsfrågor om trafikreglering, transportdispenser, upplåtelse av offentlig plats, torghandel, flytt av fordon och omhändertagande av skrotbilar. Deltar i upphandlingar och beställningar av arbeten inom nämnda verksamheter.

Gatu- och parkavdelningen medverkar i planeringen av evenemang av olika slag, t ex vinter- och höstmarknad, julutsmyckning, officiell flaggning, Köpingsfesten samt många andra aktiviteter och tävlingar som kräver trafikreglering.

Driftavdelningen

Planerar och utför drift och underhållsåtgärder på gator, parker, kommunala skogar samt övriga allmänna ytor som avdelningen ansvarar för. Ansvara även för drift och investering på kommunens industrispår. Administrerar kommunens samtliga fordon och poolbilsverksamhet. Svarar för upphandlingar och beställningar av arbeten inom nämnda verksamheter. Arbetar även med investeringsprojekt inom gata, park och VA som genomförs i egen regi.

Förslag till förändrad teknisk organisation

Vårt förslag innebär bolagisering av tekniska kontorets verksamheter och övergång till Västra Mälardalens Energi och Miljö AB, VME.

Då bolaget i dagsläget är ett krav för att ha verksamhet i en annan kommun så är det en organisationsform som vi ej kan välja bort. Därav är det en god idé att

utveckla den organisationen till att få ta ett större tekniskt ansvar i Köpings kommun.

Vi tänker oss att till VME överföra VA-verksamheten i sin helhet. Dessutom vill vi förespråka en överflyttning av gatu-parkverksamheten exklusive trafikenheten med sin myndighetsutövning. Föreslår även att Tekniska kontorets driftavdelning i sin helhet överförs till VME.

Trafik/myndighet föreslås flyttas till Samhällsbyggnadsförvaltningen.

VME nya organisation utgörs då, förutom central administration, av fyra verksamhetsavdelningar.

Fjärrvärme – befintlig verksamhet idag, fjärrvärmeproduktion i Kolsva, Köping och Arboga.

Vatten och avlopp – all vatten- och avloppsverksamhet i kommunal regi.

Gata/Park, – gata- och parkverksamhet.

Driftavdelningen- utförare av det kommunala uppdraget för drift och underhållsåtgärder i gata och park mm.

Administration- stöd och servicefunktion till övriga verksamheter inom bolaget

För övrigt så skall VD för VME stå till förfogande som teknisk chef för Kommunstyrelsen när behov föreligger.

Ekonomiska och personella konsekvenser

Positivt resultat i bolagen kommer andra kommunala verksamheter till godo

Till VME överförs personal inom Vatten- och avloppsverksamheten

Till VME överförs personal inom Gata och park.

Till VME överförs personal från Driftavdelningen.

Till VME överförs personal från den administrativa avdelningen.

Till Samhällsbyggnadsförvaltningen överförs personal från trafik/trafikmyndigheten.

Överföring av verksamheter sker 2019-01-01, alternativt efter bolagsstämma 2019.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta föreslå kommunfullmäktige

att godkänna förslag till förändrad organisation för tekniska kontoret.