



TYRESÖ KOMMUN

Kommunledningsförvaltningen

Datum
2007-02-08

Tjänsteskrivelse

Kommunstyrelsen

Samverkan mellan kommunerna på Södertörn om myndighetsutövningen för miljö- och hälsoskyddstillsyn samt upphandling - principiellt ställningstagande till förslag om samverkan

1. Kommunstyrelseförvaltningens förslag till kommunstyrelsen

Tyresö kommun tillstyrker att samverkan mellan Södertörnskommunerna om myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt upphandling sker i enlighet med det förslag kommunstyrelseordförandena i kommunerna Botkyrka, Haninge, Nynäshamn, Salem och Tyresö har inkommit med den 27 december 2006.

Tyresö kommun tillstyrker att denna samverkan sker i ett gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt upphandling, dvs genom ombildning av Södertörns brandförsvarsförbund.

2. Bakgrund

En av målsättningarna för samarbetet mellan kommunerna på Södertörn är att skapa mervärde genom att effektivisera verksamheterna. Med detta menas att hitta lösningar som bidrar till att de kommunala tjänsterna kan levereras till en lägre kostnad och/eller med högre kvalitet. Kommunstyrelseordförandena i de åtta kommunerna har därför gett kommundirektörerna i uppdrag att utreda om och i så fall hur samverkan inom miljö- och hälsoskyddsområdet kan organiseras. Motsvarande uppdrag gavs också beträffande samverkan inom upphandlingsområdet.

Utredningen om miljö- och hälsoskyddsområdet redovisades i konsultrapporten "Samverkan avseende miljö- och hälsoskyddsarbetet inom Södertörn" daterad den 21 november 2005. Som bakgrundsmaterial fanns en förstudie från augusti 2005. Den har tagits fram under ledning av miljöchefen i Botkyrka kommun och i samarbete med övriga kommunernas miljöchefer eller motsvarande.

Utredningen om upphandling redovisades i konsultrapporten "Samverkan avseende upphandling inom Södertörn" daterad den 7 december 2005. Rapporten togs fram i samverkan med upphandlingscheferna i Södertörnskommunerna.

I rapporterna föreslogs att kommunerna organiserar sin miljö- och hälsoskyddstillsyn samt sin upphandlingsverksamhet i en gemensam organisation med en gemensam

ledning genom ett kommunalförbund. Samtliga utredare bedömde att detta ger positiva effekter både på ekonomi och kvalitet.

Kommunstyrelsen yttrade sig över de båda utredningarna vid sitt sammanträde den 25 april 2006.

I frågan om miljö- och hälsoskyddsarbetet beslutade kommunstyrelsen (§51) följande:

Tyresö kommun är positiv till ett väsentligt utökat samarbete mellan kommunerna inom miljö- och hälsoskyddsarbetet, men konstaterar att vissa frågor måste klaras ut innan ett slutligt ställningstagande om samarbetsform sker.

- Vad kommunen särskilt vill lyfta fram här är
 - vissa gränssnittsfrågor kommun - kommunalförbund
 - verksamhetens organisation inkl. politisk överbyggnad
 - kostnader och finansiering.

I frågan om upphandlingssamverkan beslutade kommunstyrelsen (§ 50) att:

Tyresö kommun är positiv till ett väsentligt utökat samarbete mellan kommunerna om upphandling, men konstaterar att vissa frågor måste klaras ut innan ett slutligt ställningstagande om samarbetsform sker.

- Vad kommunen särskilt vill lyfta fram här är:
 - vissa gränssnittsfrågor kommun -kommunalförbund
 - verksamhetens organisation inkl. politisk överbyggnad
 - kostnader och finansiering.
 - hur hänsyn kan tas till småföretagens möjligheter att delta i upphandlingar.

3. Förslag om gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsverksamhet samt upphandling

3.1 Förslag från kommunstyrelseordförandena

Med ledning av ovan redovisade yttranden från Tyresö och övriga Södertörnskommuner, har utredningsarbetet drivits vidare. Det har resulterat i en konsultrapport benämnd "Förslag till gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsverksamhet samt upphandling och inköp på Södertörn". Rapporten är daterad den 19 oktober 2006.

Rapporten har redovisats för kommunstyrelseordförandena vid deras gemensamma möten den 19 oktober och den 14 december 2006. Efter det sistnämnda mötet har kommunstyrelseordförandena i Botkyrka, Haninge, Nynäshamn, Salem och Tyresö i ett brev till samtliga åtta Södertörnskommuner föreslagit att kommunerna antar förslaget om ett gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, miljötillsyn och upphandling.

Brevet bifogas som bilaga. I brevet utvecklar ordförandena sin syn på behovet av samarbete på Södertörn. Därefter redogörs för och kommenteras innehållet i den nämnda konsultrapporten. Brevet avslutas med förslag om att kommunerna tar principiell ställning till hur man ställer sig till

- samordning av myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddstillsynen
- samordning av upphandlingsfunktioner
- att samordna de två frågorna i ett gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt upphandling. Samordningen skulle alltså ske med det befintliga Södertörns brandförsvarsförbund som organisatorisk bas.

Avsikten är att om kommunerna nu säger ja till kommunstyrelseordförandenas förslag kommer kommunerna att omedelbart efter sommaren 2007 föreläggas ett slutligt förslag om ombildning av brandförsvarsförbundet så att det även kan hantera sina nya uppgifter. Den nya organisationen föreslås gälla fr o m den 1 januari 2008.

3.2 Konsultrapporten om gemensamt kommunalförbund

Den nämnda konsultrapporten från oktober 2006, som kommunstyrelseordförandena återoppar i sitt brev, bifogas som bilaga. Rapporten är skriven med utgångspunkt i att Södertälje och Nykvarns kommuner under våren 2006 har meddelat att de inte avser att medverka i det föreslagna samarbetet. Alla beräkningar i rapporten utgår därför från de övriga sex kommunerna. Till rapporten hör också ett förslag till förbundsordning samt en särskild analys av frågan om kommunalförbund. Samtliga handlingar ingår i bilaga.

Rapporten utgår således från att det är sex kommuner som vill samarbeta om både miljötillsyn och upphandling. Detta är dock inget absolut villkor för samverkan. Det är fullt möjligt att ett olika antal kommuner väljer att samverka om miljötillsyn resp upphandling. Naturligtvis måste förslaget till förbundsordning i så fall anpassas efter antalet. Det påverkar också fördelningen av förbundsavgifter.

Huvudrapporten innehåller i korthet följande.

Dagens situation

De sex kommunernas miljö- och hälsoskyddsmyndigheter klarar inte av det uppdrag som lagstiftaren överlämnat. Upphandlingsorganisationerna har svårt att hinna med att ge erforderlig service och att utveckla strategier för en effektivare offentlig upphandling till nytta för skattebetalarna och det lokala näringslivet. Inom bägge områdena ändras lagstiftningen med korta mellanrum och det ställs allt högre krav på kommunernas teoretiska och praktiska kompetens.

Styrkor och svagheter med en gemensam organisation

De verksamhetsmässiga styrkorna med en gemensam organisation är främst att verksamheterna får en gemensam ledning och styrning med mandat att driva förändrings- och förnyelsearbete på ett enhetligt sätt.

Svagheter med en gemensam organisation kan vara att enskilda kommuner i samverkansområdet riskerar att förlora i inflytande och service samt att det lokala näringslivet får svårare att delta i Södertörns upphandlingar. Ett sådant ”worst case

scenario” förutsätter att den gemensamma organisationen och dess medlemmar agerar oprofessionellt och i strid med lagstiftning och förbundsordning.

Val av organisationsform – ett gemensamt kommunalförbund

Utredningen föreslår att interkommunal samverkan inom miljö- och hälsoskydd och upphandling sker genom den offentligrättsliga samverkansformen kommunalförbund. De författningsbestämmelser som gäller för en kommun gäller fullt ut när verksamheten överlämnats till ett kommunalförbund. Kommunalförbundet är frikallat från skattskyldighet på samma sätt som dess medlemmar. Regler om offentlighet och sekretess gäller på samma sätt som i medlemskommunerna. Ett kommunalförbund är en upphandlande enhet och förbundets upphandlingar skall göras enligt lagen om offentlig upphandling. Någon upphandlingsskyldighet föreligger däremot inte för en medlemskommun som tar i anspråk kommunalförbundets tjänster.

Utredningen föreslår att Södertörns brandförsvarsförbund ombildas till Södertörns kommunalförbund för räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsverksamhet och upphandling. Ett kommunalförbund för varje verksamhet är juridiskt möjligt men är inte rationellt med hänsyn till de syften som finns i kommunerna för att fördjupa samverkan inom miljö- och hälsoskyddsverksamheten och upphandling.

Vinster för medlemskommunerna

Den gemensamma organisationen kommer att leda till kostnadsminskningar för medlemmarna samtidigt som förbundet kommer att få bättre förutsättningar att klara lagstiftarens krav.

De direkta besparingarna för den gemensamma organisationen uppgår till cirka 10,5 miljoner kronor i ett treårsperspektiv till följd av samordningsvinster inom det ombildade kommunalförbundet. Besparingspotentialen i en fullt utbyggd inköpssamverkan, i form av lägre kostnader för inköpen, har bedömts ligga på mellan fem och tio procent av nuvarande inköpsvolym eller mellan 210 och 420 miljoner kronor på årsbasis.

Gränsdragning mellan förbundet och medlemmarna

Utredningen föreslår att gränsdragningen mellan kommunalförbundets uppgifter och medlemmarnas uppgifter tydliggörs i förbundsordningen. På miljöområdet övergår all statligt reglerad tillsyn och myndighetsutövning till kommunalförbundet. Kommunerna kommer att behålla ansvaret för det frivilliga miljöarbetet såsom Agenda 21, hållbar utveckling och kommunal naturvård.

På upphandlingsområdet ges kommunalförbundet i uppdrag att utföra samtliga förekommande upphandlingar utom direktupphandlingar upp till direktupphandlingsgränsen. Medlemskommunerna står för beställarkompetensen och avropar på befintliga ramavtal.

Den politiska representationen i kommunalförbundet

Utredningen föreslår att kommunalförbundet organiseras med ett fullmäktige, styrelse och tre nämnder för respektive verksamhetsområde. I förbundsordningen ges styrelsen befogenhet att vara ställföreträdare för fullmäktige. Fullmäktige kan förslagsvis ha mellan 22 och 33 ledamöter med lika många ersättare. Nämnden för räddningstjänst bemannas med nio ledamöter och lika många ersättare, medan de två övriga nämnderna bemannas med sex ledamöter och lika många ersättare. Dessa sex ledamöter utses av de

kommuner som valt att lämna över miljö- och hälsoskydd samt upphandling till kommunalförbundet. Den föreslagna modellen tillgodoser kravet på representativitet och demokratiskt inflytandet samtidigt som ställföreträdarskapet och delegationen medför att effektivitet kan nås inom de skilda verksamhetsområdena.

Styrning, inflytande och insyn

Maktbalansen mellan kommunalförbundet och medlemskommunerna kan regleras i förbundsordningen och genom en aktiv ägarstyrning och ägardialog. Medlemmarna i kommunalförbundet garanteras därigenom styrning, inflytande och insyn. På så sätt säkerställs att den politiska viljan i medlemskommunerna får genomslag i kommunalförbundets verksamhet. Varje medlem har rätt att tillsätta förtroendevalda i förbundsfullmäktige. Även om de förtroendevalda är ledamöter i respektive medlems fullmäktige skall de med beaktande av förbundets ändamål och uppgifter i första hand verka för förbundets intressen.

Kommunalförbundet och det lokala näringslivet

Företagen är generellt positiva till miljötillsynen. Företagen upplever dock att det är svårt att efterleva de lagkrav som finns och anser att tillsynen är en hjälp i detta arbete. Ett gemensamt kommunalförbund där miljö- och hälsoskyddsarbetet ingår medför att företagen får bättre service och tillgänglighet till kompetens och resurser.

Många företag uppfattar upphandlingsverksamheten som byråkratisk, godtycklig och svår att förstå. En del företag är oroliga för att inköpsamverkan innebär att små företag aldrig kommer att tilldelas några kontrakt. Genom att upphandlingarna koncentreras till kommunalförbundet kan deras resurser skapa förutsättningar för en dialog med företagen, samordning av förfrågningsunderlagen och bättre planering, som inte är möjligt med sex separata upphandlingsorganisationer.

Kostnadsfördelning

Den totala kostnaden för miljö- och hälsoskyddsverksamheten i de sex kommunerna uppgår till cirka 19,8 mnkr. I kommunalförbundet kommer kostnadsfördelningen att baseras på kommunernas nuvarande budget för tillsynsarbetet med en minskning på 10 % per år under en period av tre år.

De totala kostnaderna för upphandlingsverksamheten i de sex kommunerna kan skattas till cirka 22 mnkr. I och med att kommunalförbundet tar över upphandlingarna är den kostnad som skall fördelas 17,6 mnkr. För att fördelningen ska bli så rättvis som möjligt, sker fördelningen efter upphandlingspliktig inköpsvolym med utgångspunkt från år 2005. Den procentuella fördelningen kommer därefter att räknas om per den 1 april varje år.

För det befintliga kommunalförbundet kan den nuvarande administrativa funktionen, med en mindre utökning, serva det ombildade kommunalförbundets samtliga verksamheter. Detta innebär en minimering av administrationskostnaderna för samtliga tre verksamheter i förbundet.

4. Kommunstyrelseförvaltningens synpunkter

Som framgått ovan har kommunstyrelseförvaltningen i sitt underlag till kommunstyrelsens remissvar 2006-04 25, §§ 50-51, tillstyrkt att samverkan om de nu aktuella frågorna bör ske med övriga Södertörnskommuner samt att det bör ske genom

ett gemensamt kommunalförbund. Den senaste konsultrapporten förstärker tidigare utredningar när det gäller att visa behovet av och fördelarna med en fördjupad samverkan. Rapporten klarlägger också att det är kommunalförbundsformen som ger de största effekterna samt att det är både möjligt och lämpligt att ordna samarbetet genom att ombilda Södertörns brandförsvarsförbund. Rapporten belyser i övrigt de flesta av de synpunkter som fanns under remissarbetet våren 2006 på ett tillräckligt bra sätt för att beslut skall kunna fattas om fortsatt arbete.

Det återstår dock mycket arbete om en ny organisation skall träda i kraft den 1 januari 2008. Kommunerna behöver anpassa sina resurser på hemmaplan med hänvisning till vilka uppgifter och resurser som överförs till kommunalförbundet. Berörda anställda har ett självklart intresse av att snarast få klarhet i vad förändringen innebär för var och en. För att kunna börja arbeta med dessa frågor mer i detalj, är det viktigt att kommunerna tar ställning till de förslag kommunstyrelseordförandena har lagt fram. Det fortsatta arbetet måste utgå från en säker kunskap om exakt vilka kommuner som kommer att samarbeta om miljötillsyn och upphandling.

Mot denna bakgrund föreslår kommunstyrelseförvaltningen att

- Tyresö kommun tillstyrker att samverkan mellan Södertörnskommunerna om myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt upphandling sker i enlighet med det förslag kommunstyrelseordförandena i kommunerna Botkyrka, Haninge, Nynäshamn, Salem och Tyresö har inkommit med den 27 december 2006.
- Tyresö kommun tillstyrker att denna samverkan sker i ett gemensamt kommunalförbund för räddningstjänst, myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt upphandling, dvs genom ombildning av Södertörns brandförsvarsförbund.

Staffan Isling
Kommunchef