

Lunds kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt, insyn och uppföljning av kommunalförbund



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Genomförande	4
3. Kommunstyrelsens uppsikt.....	5
3.1. Uppsiktplikten.....	5
3.2. Styrning och insyn.....	5
3.3. Samråd	6
3.4. Budgetprocessen	8
3.5. Rapportering	9
3.6. Vår bedömning.....	12
4. VA SYD.....	13
4.1. Utredningar inför förbundets bildande.....	13
4.2. Utvärdering av förbundet	13
4.3. Organisationsformens ändamålsenlighet.....	14
5. Räddningstjänsten Syd.....	15
5.1. Bildandet av kommunalförbundet	15
6. Jämförelser mellan organisationerna för 2005 och 2014	19
6.1. Räddningstjänstlagen (1986:1102).....	19
6.2. Lagen om skydd mot olyckor (2003:778).....	19
6.3. Skillnader mellan lagarna	20
6.4. Lunds räddningstjänstplan 2001.....	20
6.5. Handlingsprogram Räddningstjänsten Syd.....	21
6.6. Jämförelser mellan organisationer avseende 2005 och 2014.....	21
6.7. Kommentarer	24
7. Bedömning	26

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat om kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbunden Räddningstjänsten Syd och VA Syd är tillräcklig och ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsens uppsikt behöver utvecklas och förtydligas.

Det finns personunion mellan kommunstyrelsen och R Syd samt VA Syds organ, och kommunstyrelsens presidium medverkar vid medlemsforum, men hela kommunstyrelsen är inte delaktig i uppsikten över förbunden.

Vi noterar särskilt att kommunstyrelsen har beslutat att föreslå att kommunfullmäktige beslutar att direktionen och de enskilda ledamöterna i Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014. Det är inte förenligt med kommunalagen, då förbundets revisorer översänder sitt uttalande i ansvarsfrågan direkt till medlemskommunernas fullmäktige.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- ▶ utveckla uppsikten över kommunalförbundet,
 - ▶ att säkerställa att protokoll och centrala handlingar tillställs kommunstyrelsen får anses som ett minimum.
- ▶ säkerställa att samtliga kommunstyrelseledamöter är delaktiga i uppsikten,
 - ▶ personunionen är inte tillräcklig som grund för uppsikt.
- ▶ beakta och hålla isär de olika rollerna,
 - ▶ kommunstyrelsen är ansvarig för uppsikten över förbunden och kan inte uttala sig i ansvarsprövningen av R Syds direktion
- ▶ inför beslut om att kommunen ska frånhända sig ansvaret för en kommunal angelägenhet, t.ex. genom att ingå medlemskap i ett kommunalförbund, föreslå kommunfullmäktige att besluta om att förändringen ska utvärderas efter en viss tid.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Genom att bilda ett kommunalförbund har medlemskommunerna frånhänt sig en uppgift som förbundet i stället ska svara för. Kommunalförbund är en egen juridisk person och huvudman för sin verksamhet. Verksamheten styrs genom förbundsordningar. Enligt kommunallagen (KL), 6 kap, 1§, ska kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunalförbund. Kommunstyrelsen ska övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt. Uppsiktplikten anses vara begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt om det är nödvändigt se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper¹. Främst handlar uppsikt över kommunalförbund om att säkerställa följsamhet till förbundsordningen.

Det är av stor vikt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig uppsikt i enlighet med kraven i lagstiftningen. Det finns vidare en risk att kommunen inte fick det som förutsattes inför att Lunds kommun ingick i respektive förbund, och det är därav angeläget att kommunstyrelsen i sin uppsikt utvärderar verksamheten utifrån de analyser som gjordes inför inträdet. Kommunens revisorer har med anledning av detta valt att genomföra en fördjupad granskning inom området. Granskningen avser uppsikten över kommunalförbunden R Syd som bildades 2005 och VA Syd som bildades 2008.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbunden Räddningstjänst Syd (R Syd) och VA Syd är tillräcklig och ändamålsenlig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilken strategi har kommunstyrelsen för sin uppsikt?
- ▶ Vilken uppsikt har kommunstyrelsen över att kommunalförbunden arbetar i enlighet med förbundsordningar och andra direktiv?
- ▶ Hur utövar kommunstyrelsen sin fortlöpande uppsikt? Vilken dialog finns mellan kommunstyrelse och förbund?
- ▶ Hur ser budgetprocessen ut för kommunalförbunden och kommunen?
- ▶ Hur ser ansvarsfördelning mellan kommunen och VA-syd ut, vad avser:
 - Underhållsplaner
 - Upphandlingar
 - Utvecklingsfrågor
 - Ägarnämnd och kommunstyrelsen
- ▶ Vilken konsekvensanalys gjordes inför kommunens inträde i respektive förbund och hur har kommunstyrelsen följt upp verksamheten sedan dess?
- ▶ Har någon utvärdering av organisationsformens ändamålsenlighet genomförts?
- ▶ Är organisationsformen kommunalförbund ändamålsenlig för att hantera dagens risker och kommande utmaningar?
- ▶ Är kommunalförbunden transparenta och möjliggör insyn utifrån ett medborgarperspektiv?
- ▶ Vilken återrapportering sker till kommunfullmäktige?

¹ Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, Lena Dalman m.fl.

2.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen 6 kap, 1§
- ▶ Förbundsordningar och andra direktiv till kommunalförbunden
- ▶ Utredningar som låg till grund för beslut om inför inträde i förbunden

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer. Dokument som granskats utgörs av protokoll, styrdokument och handlingar rörande uppföljning och utvärdering av förbunden. Vidare har utredningar som låg till grund för att ingå i respektive kommunalförbund granskats.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, ledamöter som sitter i både kommunstyrelsen och förbundsorgan, tjänstemän i berörda förvaltningar och förbundsdirektörer. Intervjuade tjänstemän har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

3. Kommunstyrelsens uppsikt

3.1. Uppsiktplikten

Av reglementet för kommunstyrelsen, fastställt av kommunfullmäktige 2015-04-23/§76, framgår att det åligger styrelsen att ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Fremst handlar uppsikten över ett kommunalförbund om att säkerställa följsamhet till förbundsordningen. Det framkommer av intervjuer att kommunstyrelsen inte har formulerat någon särskild strategi för sin uppsikt.

3.2. Styrning och insyn

Enligt kommunallagen, 3 kap. 28 § pkt 12, skall förbundsordningen ange förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet.

	Förbundsordning VA Syd	Förbundsordning R Syd
Initiativrätt	Ärenden i förbundsfullmäktige får väckas av förbundsmedlem genom framställan av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.	Ärenden i direktionen får väckas av förbundsmedlem genom framställan av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.
Närvaro- och yttranderätt	Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande och/eller ansvarigt kommunalråd hos förbundsmedlemmarna har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträde med förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse och ägarnämnd.	Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande och/eller ansvarigt kommunalråd hos förbundsmedlemmarna har alltid rätt att närvara och yttra sig vid sammanträde med förbundsdirektionen.
Förbundsmedlemmarnas styrning av verksamheten	Medlemskommunerna skall få tillfälle till ställningstagande i principiella frågor eller frågor av större vikt innan kommunalförbundet fattar beslut i sådana frågor.	Medlemskommunerna har rätt till insyn i kommunalförbundet. Förbundet ska utan anmodan informera medlemmarna om principiella ärenden eller ärenden av större vikt.

Således finns det i förbundsordningarna paragrafer som reglerar kommunstyrelsens initiativrätt, närvaro- och yttranderätt samt medlemskommunernas styrning av verksamheten. Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsen hittills inte har haft anledning att åberopa initiativrätten eller närvaro- och yttranderätten.

Det finns ledamöter i kommunstyrelsen som tillika är ledamöter i VA Syds förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse och/eller ägarnämnd. En ledamot och en ersättare i kommunstyrelsen är tillika ledamöter i R Syds direktion. Således finns personunion mellan kommunstyrelsen och förbunden.

Enligt utredningar som föregick bildandet av R Syd betonas att direktionsmedlemmar behöver besitta kunskap om kommunens organisation och åtnjuta stort förtroende. De intervjuade ledamöterna i R Syd intygar att direktionsledamöter behöver vara personer som är vana vid det politiska arbetet, bl.a. bland annat utifrån att det inte finns någon grupp inom Lunds kommun som förbereder direktionsmöten med speciella Lundafrågor. Före direktionsmötena

hålls dock partigruppsmöten. Från förbundsledningen framhålls att det har genomförts en utbildning i roller och ansvar för direktionsledamöterna. I utbildningen underströks att leda-
möterna i första hand företräder kommunalförbundet och inte den egna kommunen.

3.3. Samråd

	Förbundsordning VA Syd	Förbundsordning R Syd
Samråd	Samråd skall ske med förbundsmedlemmarna i alla viktiga frågor där sådant samråd kan vara av värde, så att verksamheten har förutsättningar att utvecklas i samklang med övrig samhällsbyggnad m.m. Det ska byggas upp samrådskanaler mellan förbundet och förbundsmedlemmarnas förvaltningsorganisationer som i relevant omfattning ger utrymme för informationsutbyte och möjlighet till långsiktighet och förtroende i strategiska frågor, utvecklingsfrågor och hållbarhetsfrågor, t.ex. i samhällsbyggnadsfrågor.	Samråd ska ske med förbundsmedlemmarna innan direktionen fattar beslut i frågor av principiell betydelse eller av större vikt. Kommunalförbundet ska ha ett beredningsorgan (medlemsforum) samt en eller flera samrådsgrupper bestående vardera av minst en företrädare för varje medlemskommun. Förbundet har att löpande informera dessa om utvecklingen av ekonomin och verksamheten samt inhämta gruppernas råd och synpunkter i dessa ärenden. Det ankommer på respektive grupp att närmare precisera formerna, innehållet och omfattningen av denna verksamhet. Sammankallande för medlemsforum ska vara medlemskommunerna.

3.3.1. VA Syd

Intervjuade uppger att ägardialogen med VA Syd kan utvecklas och att det är viktigt att samråd sker med regelbundenhet. Hösten 2014 genomförde VA Syd ett första samrådsmöte med Lunds kommun, vid vilket kommunstyrelsens presidium, kommundirektör och ekonomidirektör deltog. Ett nytt samrådsmöte genomfördes i juni 2015, och ambitionen är att det hädanefter ska hållas två gånger årligen. Malmö Stad har sedan VA Syds bildande regelbundet haft sådana samråd. Vid samrådsmöten sker en avstämning av nuläge, ekonomi och framtid. Minnesanteckningar förs.

På tjänstemannanivå har ett helhetsgrepp tagits kring frågor som handlar om Lunds vatten. Samverkansgrupper på olika nivåer har bildats i vilka VA Syd ingår, vilket är nödvändigt eftersom det inte finns någon kompetens i VA-frågor i den kommunala organisationen.

Samverkansgrupp	Syfte	Deltagare
Direktörgruppen	Övergripande strategiska frågor, samordning inför politiska beslut. Träffas 3 ggr per år.	VD för VA Syd, direktörer för serviceförvaltningen, miljöförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska förvaltningen.
Samhällsplaneringsgruppen	Planeringsfrågor, strategier, utbyggnadsplanering. Träffas 3 ggr per år.	Personal från VA Syd, miljöförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska förvaltningen.
Genomförande-gruppen	Planering av entreprenader, samordning av byggnationer. Träffas 4 ggr per år.	Personal från VA Syd, markentreprenad och tekniska förvaltningen.
Driftgrupp	Planering av drift- och underhållsinsatser. Träffas 4 ggr per år.	Personal från VA Syd och markentreprenad.

Inom ramen för arbetet med Lunds vatten ska fem planer arbetas fram:

- Kommunal vattenförsörjningsplan (projektledning: VA Syd, bekostas gemensamt)
- VA-utbyggnadsplan (projektledning: Lunds kommun)
- Dagvattenplan (projektledning: VA Syd, bekostas av VA Syd)
- Vattendragsplan (projektledning: Lunds kommun, bekostas av Lunds kommun)
- Översvämningssplan (projektledning: VA Syd, bekostas av Lunds kommun).

Vid intervjuerna framförs att samarbetet fungerar väl. Från såväl kommun som förbund påpekas dock att det är viktigt att fortlöpande informera och påminna förvaltningar om att VA Syd hanterar alla VA-frågor och ska vara remissinstans i ärenden som tangerar det området.

3.3.2. Räddningstjänsten Syd

Lunds kommun är sammankallande till R Syds medlemsforum, som hålls två gånger per år. Medlemsforum innebär möten mellan medlemskommunernas politiska ledning (kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd) samt kommundirektörer. Det är inget beslutande organ utan beredande, uppföljande och informerande vad gäller budget samt frågor av större vikt och av principiell art. Vid dessa möten deltar även förbundsdirektören, som presenterar verksamhetsinformation i syfte att se till att politiken är väl insatt i verksamheten. Medlemsforum fungerar också som en del av uppsikten. Utöver det har kommunledningarna i medlemskommunerna haft överläggningar utan förbundet för att bestämma hur man vill ha det framtiden.

På tjänstemannanivå finns två koordinerande organ. Det ena är samverkansforum, en grupp med medlemskommunernas säkerhetschefer och RSyd. Syftet är att på tjänstemannanivå identifiera framtida insatser som kan drivas gemensamt i frågor som gränsar till sociala områden eller plan- och byggfrågor. Gruppen ska arbeta i ett verksamhetsperspektiv och avrapporterar till kommundirektörgruppen. I egenskap av kommunal säkerhetschef är man entydigt kommunföreträdare och har en förväntan på att RSyd ska lösa en del frågor. RSyd är sammankallande.

Den andra gruppen är kommundirektörgruppen, där även ekonomichefer kan medverka. Grunduppgiften är att i vara beredande organ inför medlemsforum i de fall det behövs. Gruppen har träffats enbart ett fåtal gånger. I samband med framtagande av ny handlingsplan har kommundirektörgruppen träffats i verksamhetsfrågor. Anledningen är att kommundirektörerna behöver diskutera om handlingsplanen innebär nya ekonomiska åtaganden.

I samband med framtagandet av en ny handlingsplan enligt lagen om skydd mot olyckor har det skapats fokusgrupper för att diskutera fram ett bra innehåll i planerna. Det arbetet leds av förbundet och fokusgrupper är speciella för denna fråga.

Från förbundsledningens sida betonas att ovanstående fora ska hållas separat från styrningen i övrigt av förbundet, som arbetar utifrån gällande lagstiftning och där direktionen är den politiskt ansvariga nivån.

3.4. Budgetprocessen

	Förbundsordning VA Syd	Förbundsordning R Syd
Budgetprocess	<p>Förbundsstyrelsen skall årligen upp- rätta förslag till budget för kommunal- förbundet inom de ekonomiska ramar och enligt de riktlinjer i övrigt som gäller enligt vad förbundsmedlemmar- na anger som budgetförutsättningar i fråga om ekonomiskt engagemang från medlemskommunerna.</p> <p>Budgeten för nästkommande år skall fastställas av förbundsfullmäktige före november månads utgång.</p> <p>Budgetarbetet skall samordnas med medlemskommunernas budgetarbete. Under budgetprocessen skall samråd ske med samtliga förbundsmedlemmar i fråga om medlemskommunernas ekonomiska engagemang eller andra frågor av betydelse för medlem- kommunerna.</p>	<p>Direktionen ska årligen fastställa budget för kommunalförbundet inom de ekonomiska ramar och enligt de riktlinjer i övrigt som gäller enligt vad förbundsmedlemmarna anger som budgetförutsättningar. Ambit- ionen är att sådana ramar från förbunds- medlemmarna ska kunna lämnas för längre tidsrymd än ett år åt gången.</p> <p>Målsättningen är att budgeten för näst- kommande år ska fastställas av direktionen före juni månads utgång. I samband med fastställande av budget för nästkommande år beslutas också om medlemsavgift.</p> <p>Budgetarbetet ska samordnas med med- lemskommunernas budgetarbete. Under budgetprocessen ska samråd ske med samtliga förbundsmedlemmar.</p>

3.4.1. VA Syd

VA-kollektivet ska bära alla kostnader som är hänförliga till VA-verksamheten i Lunds kommun, men kommunen fungerar som bank och behöver information och dialog. Det framkommer av intervjuer att dialogen och framförhållningen har blivit bättre under det senaste året. Ekonomiavdelningen i Lunds kommun får exempelvis numera löpande ta del av VA Syds likviditetsprognos. Samrådsmötena vid vilka kommunstyrelsens presidium, kommundirektör och ekonomidirektör deltar ses som ett mycket viktigt forum för dialog och för att fånga upp signaler om ändringar i investeringsbudgeten.

Ägarnämnden i Lunds kommun hanterar investeringar, och har tidigare inte informerat kommunstyrelsen eller ekonomiavdelningen om investeringsplanerna. Ägarnämndens protokoll diarieförs inte i Lunds kommuns diarium och frågan diskuteras inte på kommunstyrelsen. På tjänstemannanivå har medlemskommunernas ekonomer börjat träffas regelbundet för att få ett bättre informationsutbyte. Eftersom all kompetens i VA-frågor finns i förbundet är det inte möjligt för kommunerna att avgöra om investeringsnivån är rimlig. Därmed är det också svårt att påverka investeringsnivåerna. Från förbundets sida framhålls att det är ägarnämnden som ska förankra investeringsbehoven i kommunen. Förbundsdirektören uppger att förbundet har utvecklat investeringsmodellen och kategoriserat investeringarna utifrån om de är lagstyrda, lönsamma eller om det handlar om en investering för miljön, samt gjort en prioriteringsordning. Därmed får kommunerna ett bättre beslutsunderlag. VA syd tar fram en långsiktig investeringsbudget före sommaren för att möjliggöra framförhållning. Under hösten arbetas driftbudgeten fram. Beslut om budget fattas i november och nya taxor gäller från årsskiftet.

3.4.2. Räddningstjänsten Syd

Det finns en ekonomgrupp med representanter från medlemskommunernas ekonomikontor. Det framförs att förbundets ekonomi är reglerad i förbundsordning och inte har utgjort något

större problem. Inför bildandet av RSyd var kommunerna överens om att behoven skulle styra, dvs var folk bor, och att resurserna därför skall riktas mot de områdena. Inledningsvis trodde kommunerna att det skulle kunna vara olika servicenivåer i RSyd men det har inte fungerat och de delar som funnits har avvecklats.

I förbundsordningen framgår att direktionen årligen fastställer budget inom de ramar och riktlinjer som gäller enligt vad medlemmarna anger som budgetförutsättningar. I samband med budgetfastställandet beslutas också om medlemsavgifter för kommande år. Därmed finns det en koppling mellan Lunds övergripande ekonomiska strategi och förbundets behov.

Lunds kommun har tagit en ledande roll i budgetprocessen. Vid årsskiftet stämmer Lund av hur ekonomin ser ut i andra kommuner. Uppräkningen av löner och priser utgår enligt Konjunkturinstitutets indexantagande från mars året innan, där löneantagandet viktas till 65 procent och prisutvecklingen till 35 procent. Det finns också en befolkningskoefficient, dvs budgettillskott för ökad befolkning. Om befolkningskoefficienten skall utlösas beror delvis på de ekonomiska förutsättningarna i kommunerna och diskuteras i mars månad på medlemsforum. Utveckling av verksamheten och nya behov skall rymmas inom befintlig budget och förbundet får göra nödvändiga prioriteringar. Inga tillkommande äskanden ska förekomma.

3.5. Rapportering

	Förbundsordning VA Syd	Förbundsordning R Syd
Insyn och rapportering	<p>Förbundet skall avlämna tertialrapporter till förbundsmedlemmarna.</p> <p>Förbundet skall på lämpligt sätt även i övrigt hålla förbundsmedlemmarna informerade om utvecklingslinjerna inom verksamhetsområdet och frågor som har betydelse för förbundsmedlemmarna. Normalt kan detta ske genom redogörelse i samband med budget och bokslut.</p> <p>Förbundet skall lämna förbundsmedlemmarnas kommunstyrelser erforderligt underlag i form av yttranden och upplysningar där så begärs.</p>	<p>Direktionen ska avlämna tertialrapporter till förbundsmedlemmarna.</p> <p>Förbundet ska utan anmodan tertialvis överlämna en prognos över det ekonomiska utfallet liksom över utfallet av verksamheten. Om medlemskommun så begär ska det ekonomiska utfallet kunna redovisas månatligen.</p> <p>Förbundet ska utan anmodan till respektive medlem överlämna de rapporter som kan erfordras för att medlemmarna ska få en tillfredsställande bild av förbundet.</p> <p>Förbundet ska på anmodan av medlemskommun till denna lämna den information kommunen kan efterfråga till det forum kommunen anvisar.</p> <p>Direktionen ska lämna medlemmarnas kommunstyrelser erforderligt underlag i form av yttranden och upplysningar där så begärs.</p>
Anslag av kungörelse och andra tillkännagivanden	<p>Kommunalförbundets kungörelser, tillkännagivanden om protokollsjustering och övriga tillkännagivanden skall anslås på kommunalförbundets anslagstavla. För kännedom skall anslag dessutom ske på varje medlemskommuns anslagstavla.</p>	<p>Kommunalförbundets kungörelser, tillkännagivanden om protokollsjustering och övriga tillkännagivanden skall anslås på kommunalförbundets anslagstavla. För kännedom skall anslag dessutom ske på varje medlemskommuns anslagstavla.</p>

3.5.1. VA Syd

VA Syd har enligt förbundsdirektören som ambition att besöka medlemskommunernas kommunstyrelser årligen för att ge information. Det har hittills inte skett med regelbundenhet, men VA Syd har under 2014 informerat kommunstyrelsen i Lund om bl.a. en ny taxekonstruktion.

Vad gäller möjligheten till insyn utifrån ett medborgarperspektiv framhåller förbundsdirektören att VA Syd fungerar som en kommun och följer lagar och krav på transparens och öppenhet. Protokoll anslås i VA Syds entré och kungörelser annonseras.

De kommunstyrelseledamöter som tillika är ledamöter i VA Syds organ har till uppgift att informera samt lyfta och förankra frågor, men det sker inte systematiskt. Det sker ingen rapportering från ägarnämnden till kommunstyrelsen.

3.5.2. Räddningstjänsten Syd

Kommunen får tertialrapporter och årsredovisning från förbundet. Det är upp till varje kommun att reagera om det finns tydliga avvikelser i den ekonomiska rapporteringen. Det har fungerat väl de senaste tre åren.

Direktionens ledamöter uppger vid intervju att det har blivit tydligare i kommunstyrelsen kring uppföljning av kommunalförbund, då alla sammanträden inleds med återrapporteringar från bland annat förbunden. Från tjänstemannahåll anges att det finns en punkt på kommunstyrelsesammanträdena som heter rapporter från utskotten men att det inte är tänkt för rapporter från förbunden, även om det är fullt möjligt.

Det finns ingen skriftligt instruktion, beskrivning eller checklista för hur återrapporteringen skall ske. Avrapporteringen sker uteslutande muntligt och vad som redovisas beror på ledamöterna, som därmed skapar därmed strukturen för återrapporteringen.

Från kommunstyrelsen framförs att uppsikten till stora delar fokuseras till årsredovisningen och medlemsforum. Det finns en önskan om en bättre och mer kontinuerlig återkoppling. På tjänstemannanivå framhålls att det inte finns en struktur för kontinuerlig uppsikt. På kommunstyrelsens sammanträden finns rubriken inkomna skrivelser eller anmälningsärenden, där direktionens protokoll anmäls. Den information som samlas ihop vad gäller förbunden och bolagen är årsredovisningar. Det behöver skapas strukturer, som bland annat innebär att protokoll också hamnar i kommunens e-postlåda.

Ledamöterna i direktion ger information i sina partigrupper. Här behandlas också arbetet med att ta fram planer inom förbundet samt redogörelser för hur de andra kommunerna ställer sig i olika frågor. Det framförs att de partier som har en representant i direktionen får en bättre inblick i förbundets verksamhet.

Kommunstyrelsens presidium deltar vid medlemsforum, men det blir ett glapp i informationen från medlemsforumet till hela kommunstyrelsen.

3.5.3. Protokollgranskning

Kommunstyrelsen har under perioden 2015-01-01 – 2015-09-02 behandlat VA Syd och R syd enligt följande:

Sammanträdesdatum	VA Syd	R Syd
2015-03-04		§ 85, Meddelanden Protokoll från sammanträde med Räddningstjänsten Syd den 28 jan 2015
2015-03-31	§ 95, Årsredovisning för Lunds kommun och dess bolag	§ 95, Årsredovisning för Lunds kommun och dess bolag
2015-03-31	§ 105, VA-utbyggnadsplan för Lunds kommun	
2015-05-06	§ 192, Medborgarförslag gällande orimliga konsekvenser av VA SYDs förslag till ändrad VA taxa.	§ 151, Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd - Beviljande av ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014 Kommunstyrelsen beslutar att föreslå att kommunfullmäktige beslutar att direktionen och de enskilda ledamöterna i Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014.
2015-08-12		§ 260, Meddelanden Protokoll från sammanträde med Räddningstjänsten Syd den 9 juni 2015 med delårsrapport 1 2015
2015-09-02	§ 273, Taxa för VA Syds allmänna vatten- och avloppsanläggningar i Lunds kommun	

Protokollgranskningen har även omfattat 2014 års protokoll och visar att R Syds delårsrapport och årsredovisning anmäls till kommunstyrelsen. R Syd:s protokoll översänds till kommunstyrelsen. Dock har endast ett direktionsprotokoll anmälts i kommunstyrelsen under våren 2015. Rimligtvis borde protokoll från åtminstone två ytterligare sammanträden vara anmälda. Vi noterar särskilt att kommunstyrelsen har beslutat att föreslå att kommunfullmäktige beslutar att direktionen och de enskilda ledamöterna i Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014. Det är inte förenligt med kommunalagen, då förbundets revisorer översänder sitt uttalande i ansvarsfrågan direkt till medlemskommunernas fullmäktige.

Inga protokoll från VA Syd anmäls till kommunstyrelsen. Enligt de intervjuade skickas protokollen till de ledamöter som sitter i VA Syds organ. VA Syd uppger att de skickar protokoll till kommunen. Kommunkontoret uppger att protokollen i sig inte inkommer till kommunen och inte finns diarieförda. Däremot anslås på kommunens anslagstavla att protokolljustering skett och att protokoll finns hos VA Syd.

I övrigt bereds taxefrågor av kommunstyrelsen inför beslut i kommunfullmäktige. Förbunden omnämns i kommunens delårsrapport och årsredovisning. Årets händelser, mål, resultat samt framtid och utveckling redovisas kortfattat.

3.5.4. Återrapportering till kommunfullmäktige

Från direktionens ledamöterna i R Syd framhålls att det kan vara på sin plats att i fullmäktige säga några ord om förbundet men det är ingen tradition att informera om förbundet. Förbundets revisorer har hittills inte redogjort för revisionsberättelsen. Däremot får R Syd återrapportera i fullmäktige en gång per mandatperiod. Detta skall fortsättningsvis göras tillsammans med direktionens ordförande och förbundsdirektionen.

Eftersom VA Syd är ett förbund med förbundsfullmäktige hanteras ansvarsprövningen av förbundet. Efter granskning av kommunfullmäktiges protokoll 2015-01-01 – 2015-09-18 kan konstateras att varken VA Syds årsredovisning eller övriga handlingar från förbundet kommer fullmäktige till del.

3.6. Vår bedömning

Vi bedömer det som väsentliga att samtliga kommunstyrelseledamöter har uppsikt över förbunden. Att det finns personunion mellan kommunstyrelsen och förbunden är inte tillräckligt. Vi ser behov av att kommunstyrelsen tydliggör formerna för uppsikten.

Enligt vår bedömning är det en brist att protokoll från VA Syd:s organ inte anmäls till kommunstyrelsen och inte finns diarieförda i Lunds kommun.

När det gäller RSyd finns en återkommande uppföljning, som skulle kunna benämnas som kommunstyrelsens uppsikt. Anledningen till uppföljningen är dock inte en medveten strategi för uppsiktsplikten från kommunstyrelsens sida, utan beroende på att Lund dels är samman kallande till medlemsforum och dels har ansvaret för att initiera förbundets budgetprocess. Totalt sett innebär det att kommunstyrelsens presidium arbetar med centrala styrningsfrågor rörande förbundet och får tidig information om RSyd.

4. VA SYD

4.1. Utredningar inför förbundets bildande

Kommunalförbundet VA SYD bildades den 1 januari 2008 mellan Lunds och Malmös VA-verksamheter. Den 1 januari 2011 blev Burlövs kommun medlem och den 1 januari 2012 blev Eslövs kommun medlem. Förbundet är ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige. Förbundsfullmäktige är det högsta politiska organet, förbundsstyrelsen ansvarar för den löpande verksamheten och de fyra ägarnämnderna, en för varje medlemskommun, ansvarar för att behålla ett lokalt inflytande i förbundets verksamhet. Ägarnämndens uppgift är att lämna förslag på budget, VA-taxa, investeringar, ändring av verksamhetsområdet och att bereda ärenden som avser ägarrelaterade strukturfrågor.

Flera utredningar genomfördes innan kommunalförbundet bildades. Den sista utredningen (LuMa 4, daterad 2006-01-12) ledde fram till ett förslag på att bilda ett kommunalförbund, utifrån bl.a. följande argument:

- ökade förväntningar på VA-verksamheten från samhället
- ökade miljö- och kvalitetskrav
- rekryteringsbehov till följd av generationsskifte
- dagens VA-organisationer är för små för att verksamheten ska kunna drivas effektivt och långsiktigt.

Enligt utredningen skulle övergången till förbundet inte påverka vare sig taxekollektivet eller medlemskommunerna negativt i utgångsläget. På längre sikt uttalades förhoppningar om att samordningsåtgärder vad gäller driftssituationen, stordriftsfördelar, bättre resursutnyttjande, tryggad kompetensförsörjning etc. skulle åstadkomma förbättringar vad gäller organisation, teknik och ekonomi för taxekollektivet. För medlemskommunerna påpekades att förbundet inte ska leda till någon ekonomisk påverkan i det långa perspektivet eftersom taxekollektivet ska vara självfinansierat och förbundets självkostnader skall täckas av taxekollektivet.

I utredningarna och tjänsteskrivelserna som föregick bildandet av VA Syd har administrativa, personella och ekonomiska konsekvenser belysts. Ägarnämnderna skulle säkerställa god förankring och gott samspel med respektive kommun.

4.2. Utvärdering av förbundet

KEFU (Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet) har följt och utvärderat utvecklingen av förbundet under åren 2008 – 2012². I den sista sammanfattande rapporten görs en värdering av huruvida de effekter som eftersöktes vid förbundets bildande uppnåtts.

Inledningsvis lades mycket kraft på att inventera, systematisera och dokumentera anläggningar, personal och rutiner. Efterhand som svagheter har identifierats har enskilda delar lyfts till en gemensam miniminivå. Initialt har detta varit kostnadsdrivande, men kvaliteten har ökat. KEFU-rapporten pekar på att den större strukturen bör vara mer kostnadseffektiv när nödvändiga omställningar genomförts

² KEFU (2013): VA SYD 2008 – 2012. Framväxt och värdering av ett kommunalförbund.

Enligt KEFU är det inte möjligt att jämföra vad motsvarande utveckling hade kostat inom ramen för de enskilda kommunerna.

Några av slutsatserna i KEFU:s rapport sammanfattas i tabellen nedan:

Effekt	Slutsatser i KEFU:s rapport 2013
Attraktivitet på extern marknad	Det finns ett mer strukturerat och genomtänkt förhållningssätt till kommunikationen med externa intressenter. VA SYD har en tydligare och mer enhetlig kontaktyta gentemot kunderna.
Inköp och upphandlingar	Det har visat sig svårt att realisera de inledande förhoppningarna om att VA SYD genom ökad inköpsvolym kunde erhålla bättre villkor. Det finns ytterligare potential att realisera kring inköp och upphandling.
Verksamhetens kostnader	Utvecklingen indikerar inte att de löpande driftskostnaderna minskat, snarare tvärtom. De initiala åren har präglats av inventeringar och anpassningar för att lyfta alla delar till en enhetlig kvalitet. Till detta har det kommit särskilda satsningar som t ex säkerhet. Det kan konstateras att i flera fall hade motsvarande aktiviteter inte initierats i den enskilda kommunen varför det i någon mån måste anses kostnadsdrivande att gå med i VA SYD. Samtidigt har ambitionen varit att lyfta och utveckla verksamheten varför denna utveckling är naturlig.
Rekrytering	Bemanningen är mindre beroende av enstaka individer och därmed mindre sårbar. Det finns också större möjligheter att lägga upp planer och program för att utveckla sig kompetensmässigt som individ.

KEFU:s rapport pekade på ett antal framtidsfrågor av strategisk art. KEFU:s uppdrag avslutades 2013. De intervjuade känner väl till rapporterna men det framstår som oklart om slutsatserna och rekommendationerna har följts upp. KEFU påtalar bl.a. att det är av vikt att säkerställa att ägarna ställer krav avseende de aspekter som är kostnadsdrivande (systemförändringar, kvalitetsnivåer och gemensamma kostnader), så att det blir politikens värderingar som styr kostnadsutvecklingen och inte bara professionens.

4.3. Organisationsformens ändamålsenlighet

Det är inte någon av de intervjuade som förespråkar att Lunds kommun självständigt ska hantera VA-frågorna. Det sker allt mer samverkan mellan kommuner på VA-området och dricksvatten är en fråga som behöver ses ur ett regionalt perspektiv. De tekniska kraven ökar efterhand och det har tillkommit behov bl.a. av klimatanpassning. För att möta utvecklingen har VA Syd tillsammans med Sydvatten och NSVA³ bildat ett forskningsbolag.

Vad gäller organisationsformen lyfter intervjuade personer frågan om den omfattande politiska nivån. VA Syd har 340 anställda och totalt 105 förtroendevalda (förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse, fyra ägarnämnder samt revisorer). Lunds kommuns ägarnämnd består av 11 ledamöter och 11 ersättare, att jämföra med Malmö stads ägarnämnd som består av 5 ledamöter och 3 ersättare. Förbundet lägger mycket tid på att rapportera till de olika organen.

I KEFU:s rapport konstateras att systemet med ägarnämnder främst tjänar politiska syften, och att det sett utifrån verksamheten och det operationella vore väsentligt enklare med en tydligt definierad styrelse som beslutsfattande organ. Det skulle bl.a. öka möjligheterna att definiera en gemensam kvalitetsstandard för hela VA SYD.

³ Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB.

5. Räddningstjänsten Syd

5.1. Bildandet av kommunalförbundet

5.1.1. Utredning om ökad samverkan

Samverkansnätverket SSSV (Samverkan Skåne Sydväst) gav 2004 kommundirektörerna i Malmö, Lund, Kävlinge och Eslöv i uppdrag att ta fram ett fördjupat beslutsunderlag för en utökad samverkan inom området skydd mot olyckor. Resultatet presenteras i november 2004.

Rapporten pekar på ett antal fördelar med att bilda ett kommunalförbund.

Bättre anpassning till ny lagstiftning. Det framförs att räddningstjänsten kommer att behöva förändra sina arbetsuppgifter och därmed personalens kompetens, som bedöms vara lättare att förändra i en större organisation. Olyckor skall i första hand förebyggas genom en strukturerad kontakt med medborgarna, vilket kräver bättre utvärdering och analys av olyckssamband. Dessutom skulle ett kommunalförbund avhjälpa en jävssituation vid tillsyn enligt LSO.

Resursoptimering vid arbete med skydd mot olyckor. I kärvare ekonomiska tider kan ökad samverkan innebära bibehållen eller utökad kvalitet utan att kostnaderna ökar. "

Tydligare riskvärdering och ansvarsfördelning. En modern samverkan bör i grunden fokusera på hemmakommunens riskbedömningar och vilka uppdrag det genererar till förbundet. En tydlig ansvarsfördelning kan säkerställa att kommuninvånarna kan få ett fullgott skydd mot olyckor.

Effektivare hantering av pensionsavgångar och nyrekryteringar. I rapportern konstateras att den nuvarande åldersstrukturen innebär snar avgång för många chefer inom SSSV och att det har varit problematiskt att rekrytera nya chefer. Vid bildande av ett kommunalförbund behöver ett flertal chefstjänster inte tillsättas vilket bidrar till minskade kostnader.

I rapporten hänvisas till erfarenheter från andra kommunalförbund med räddningstjänst. Det gäller *ett tydligare ledarskap* som leder till en bättre resursoptimering för samhället i stort. Det pekas på höjd *kvalitet* i betydelsen av att större organisationer har bättre förmåga att hantera en bredare variation i frågeställningar, de *administrativa kostnaderna* kan sänkas och ett större förbund har bättre möjlighet att skapa intäkter till organisationen. En större organisation har bättre förutsättningar att vara en *stark part* i olika förhandlingar. När det gäller *operativa insatser* säger erfarenheten att kvaliteten på det operativa arbetet på skadepaltsen ökar och säkerheten för tredjeman förbättras.

Utredningen föreslår två tydliga uppdrag för kommunalförbundet. Dels att stödja den enskilde för att eliminera, förhindra och begränsa olyckor och dels hantera behovet av akut skadeavhjälpning. Detta kan definieras i ett basuppdrag: information och utbildning, samarbete och samverkan, myndighetsutövning. Utöver detta kan ett förbund erbjuda ett breddat utbud i form av: sjukvårdsinsatser i väntan på ambulans, bevakningsinsatser, kommunala jouruppdrag samt en del övriga uppdrag såsom larmförmedling, restvärdesvärdering och teknisk service. De senare tjänsterna skulle regleras i förbundsordningen och därmed inte vara föremål för upphandling.

När det gäller den politiska styrningen föreslås, utöver direktionen, att förbundsledningen ansvarar för regelbundna dialogmöten med den politiska och administrativa ledningen för medlemskommunerna. Utredarna föreslår att innan bildandet bör respektive medlemskommun inventera de kontaktytor som finns i räddningstjänstfrågor mellan olika förvaltningar för att sedan överföra dessa till ett förbund som en ny part i samverkan. Vidare föreslås att ett samverkansansvar läggs på den tjänsteman i respektive kommun som utgör beställar- och samordningsfunktion mot förbundet. Kommunalförbundet kan också vara representerat i olika kommunala organ såsom ledningsgrupp, krisledningsnämnd och andra som arbetar med skydd mot olyckor och trygghetsfrågor.

Ekonomiskt föreslår utredningen att förbundet övertar befintlig verksamhet, d.v.s. personal och tillgångar hänförliga till räddningstjänsten. Inledningsvis har förbundet verksamheter som säkerligen har olika ambitionsnivåer, som måste anpassas till en gemensam och likställig nivå. På sikt bör medlemsavgiften spegla respektive kommuns riskbild och ambition på servicenivån. Förbundet köper utrustning av medlemskommunerna efter genomförd värdering. Medlemsavgiften skall innehålla den verkliga kostnaden för räddningstjänstverksamheten samt overheadkostnader, såsom politisk verksamhet, ekonomi och personal. Det framhålls att medlemskommunerna via direktionen kan ålägga förbundet sparberedning för resurstimering och kostnadseffektivitet.

Förslag på samverkansavtal

I förslaget definieras olika former av samverkan. Kommunerna skall sträva efter att riskfrågor och andra frågor av gemensamt intresse skall diskuteras gemensamt i ett ägarforum, t ex SSSV. För att stärka banden mellan medlemskommunen och förbundet skall närvarorätt och yttranderätt ges till vissa förtroendevalda ledamöter hos förbundsmedlemmarna.

5.1.2. Beslutsgång

I kommunstyrelsen arbetsutskott i augusti 2004 behandlades en första version av den utredning som kommundirektörerna i fyra kommuner fått i uppdrag att ta fram. Arbetsutskottet konstaterade att fyra anledningar förelåg för att utreda vidare: ny lagstiftning, förestående pensionsavgångar, positiva erfarenheter från andra kommunalförbund och minskat ekonomiskt utrymme i kommunerna.

Kommunfullmäktige beslöt i maj 2005 att återremittera frågan om inträde i förbundet för ytterligare beredning. De frågeställningar som skulle utredas ytterligare avsåg: hur kan lagens krav på helhetssyn förenas med att ansvaret förläggs på två organisationer, hur kommer det demokratiska inflytandet säkerställas med enbart två representanter från Lunds kommun och varför utreds inte andra organisationsformer än kommunalförbund. Risken för ett kommunalt utanförskap är inte belyst.

I en tjänsteskrivelse från maj 2005 svarar Lunds kommundirektör på frågeställningarna. Fokuseringen på en organisationsform beror dels på att uppdraget från SSSV utgick från kommunalförbund för utredningen och dels att kommunalförbund kan hantera lagens krav på ökad samverkan och att beslutsprocessen samlas i ett förbund och att beslut inte behöver fattas parallellt i samtliga kommuner. Det understryks också att samverkan i sig inte är målet utan ökad trygghet för medborgarna. När det gäller effekten för medborgarna framhålls en ökad slagkraft för räddningstjänsten som kan fokusera på sitt basuppdrag. I den nuvarande organisationen bedöms självfinansieringsgraden vara för hög, vilket splittrar verksamheten på för många verksamheter. Bättre rekryteringsförutsättningar är också ett argument för förbundstanken.

I tjänsteskrivelsen diskuteras relationen mellan kommunalförbundet och kommunen. Det konstateras att Lunds kommun även fortsättningsvis behöver ha en egen organisation för säkerhet och trygghet. Det föreligger ett förslag som innebär att räddningstjänstens avdelning för civilt försvar flyttas till kommunledningskontoret och får ett utökat ansvar för trygghet och säkerhet. Sammanfattningsvis betonas att kommunen inte kan avhända sig ansvar, utan endast förändrar modellen för identifiering, styrning och utförande. För att förhindra ett kommunalt utanförskap måste samverkan mellan kommunen och förbundet säkerställas. När det gäller demokratiaspekten betonas att kopplingen och inflytandet skall vara starkt från fullmäktiges sida. Det är endast ledamöter i kommunfullmäktige som kan utses till ledamöter i förbundsdirektionen. Utöver detta kommer kommunalråden att få närvaro – och yttranderätt samt att Lunds kommun kommer att utse revisor i förbundet.

I tjänsteskrivelsen framhålls att insynsfrågor utgör ett problem. Därför har förbundsdirektionen ett krav på sig att hålla ägarsamråd med de politiska styrelserna i medlemskommunerna.

Kommunstyrelsen beslutar i juni 2005 att föreslå fullmäktige att inträda i förbundet enligt de principer som redovisats i utredningen. Det är därför viktigt att kommunens representanter i direktionen är väl insatta i den kommunala organisationen och åtnjuter ett brett förtroende. Direktionens ledamöter skall fatta beslut med utgångspunkt för den geografi som förbundet ansvarar för men också bedriva en kostnadseffektiv verksamhet utifrån uppställda mål.

5.1.3. Nytt handlingsprogram enligt LSO för perioden 2015 - 19

Lunds kommun har enligt lagen om extraordinära händelser⁴ genomfört en risk- och sårbarhetsanalys⁵. I analysen finns angivet, dels sannolikheten för att händelsen skall inträffa, och dels vilka delar av samhället som i stort kommer att påverkas av den oönskade händelsen. Analysen innehåller händelser som både berör och inte berör räddningstjänsten. Det kan å ena sidan gälla farlig godsolycka och å andra sidan IT/teleavbrott. För att hantera händelserna förutsätts större resurser än vad RSyd besitter. Analysen har tagits fram under ledning av säkerhetschef och säkerhetssamordnare och har involverat förvaltningar, kommunala bolag samt olika krishanteringsorgan i kommunen.

Arbetet med att ta fram ett handlingsprogram utifrån lagen om skydd mot olyckor för perioden 2016 -19 startade tillsammans med den nya direktionen under hösten 2015. Det är den sk samrådsgruppen med säkerhetschefer i medlemskommunerna som varit navet i arbetet. Gruppen har letts av RSyd och träffats 1 gång per månad. Handlingsprogrammet är ännu inte beslutat av RSyds direktion men har varit ute på remiss till medlemskommunerna. Kommunens säkerhetschef beskriver handlingsprogrammet som ett ramverk och att det är övergripande till sin karaktär. Tyngdpunkten i dokumentet är att den enskilde skall ta ansvar. Det anges inte någon exakt nivå för vad räddningstjänstförbundet skall klara av men samtidigt bygger programmets innehåll på vad statistiken från föregående period visar. I handlingsprogrammet görs en genomgång av respektive medlemskommuns riskbild. I Lund har trenden gått mot ökat antal bränder i byggnad och utgör ett fokusområden. Prioriterad grupp är boende på studentkorridor.

⁴ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁵ Antagen av kommunstyrelsen 2012 och reviderad 2014.

Från kommunens sida konstateras via säkerhetschefen att även om den operativa styrkan har minskat i Lund, så har de sammantagna insatsresurserna ökat. Det finns inte heller statistiska belägg för det skulle hända två parallella olyckor som kräver samma specialistkompetens, även om det förekommer två samtidiga händelser i kommunen som kräver insatser från räddningstjänsten. Insatsmässigt bedöms räddningstjänsten inte kunna bli så mycket bättre än vad den är idag. Utvecklingen ligger i stället i att få tredje man att agera för att minska olyckor. Det handlar om att t ex utbilda väktare och taxiförare i första hjälpen och att de även har släckningsresurser. Andra exempel är hjärtstoppslarm via sms till sjukvårdspersonal som råkar finns i närheten. Sammanfattningsvis skulle det bli för dyrt att bygga upp en kommunal organisation som skulle klara sådana utmaningar.

I kommunstyrelsen remissvar⁶ anges att Lunds kommun ställer sig i stort sätt positiv till handlingsprogrammet, men att det finns synpunkter. Bland annat framhålls att handlingsprogrammet delvis är för okonkret och saknar tydlig koppling mellan statistik och riskbild. Detta leder till otydlighet om huruvida programmets ambitioner innebär kostnadsökningar eller ej. De större infrastrukturprojekt som planeras i kommunen har inte heller beaktats i handlingsprogrammet.

⁶ Remiss om förslag till Handlingsprogram för skydd mot olyckor för Räddningstjänsten Syd 2016-2019
Dnr KS 2015/0834

6. Jämförelser mellan organisationerna för 2005 och 2014

6.1. Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Lagen trädde i kraft 1987 och ersatte brandlagen (1974), brandstadgan (1962) och lagen om skyddsåtgärder vid olyckor (1960). Syftet var att samla all räddningstjänstlagstiftning under en lagstiftning för ökad effektivitet genom bättre samordning av olika räddningstjänstorgan. I räddningstjänstlagen integrerades räddningstjänsten för kommuner med den statliga räddningstjänsten.

Nedan följer ett kortare referat av lagstiftningens innehåll. Delar av lagstiftningen som tydligt är densamma jämfört med Lagen om skydd mot olyckor eller är ovidkommande för revisionsfrågorna utelämnas i referatet. Inledningsvis i Räddningstjänstlagen framhålls att lagen anger hur räddningstjänst skall bedrivas och organiseras samt att det finns bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Räddningstjänstinsatserna skall planeras och organiseras på ett sådant sätt så att insatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Varje kommun skall vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Kommunen skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

Räddningskåren skall bestå av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor, som skall bestå av anställd personal som genom utbildning och erfarenhet har nödvändig kompetens för sina uppgifter. I lagen ägnas ett kapitel till förebyggande åtgärder mot brand. För varje kommun skall det finnas en räddningstjänstplan, som skall innehålla uppgifter om räddningskårens organisation, vattenreservoarer, brandposter, insatstider till kommunens olika delar, lägsta antal befäl och övrig personal som ständigt skall finnas för första utryckning och tiden från alarmering av personalen till dess räddningsstyrkans första fordon kan utgå, den kompetens som krävs för att vara befäl i räddningskåren, minsta antal övningar som skall hållas med personalen. I kraven på utformande av räddningstjänstplanen finns fler områden som kommunen skall redovisa i planen.

När det gäller förebyggande åtgärder skall ägare eller innehavare av anläggningar i skälig omfattning hålla med utrustning för släckning av brand och för livräddning. Vid anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor och miljö, är anläggningens ägare skyldig att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa skador.

6.2. Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

Lagen trädde i kraft 1 januari 2004. Inledningsvis anges att lagen syftar till att ge människor, egendom och miljö i hela landet ett likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn tagen till de lokala förhållandena. Liksom tidigare skall räddningstjänsten planeras och organiseras på ett sådant sätt att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

I andra kapitlet redogörs för de skyldigheter som åligger ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar. Liksom tidigare skall ägare eller nyttjanderättshavare i skälig omfattning tillse att det finns utrustning för släckning av brand och för livräddning eller annan olycka och i övrigt förebygga brand och begränsa skador av brand. Finns en större

inneboende risk i anläggning skall det finnas särskild kontroll av brandskyddet. Redogörelsen skall lämnas till kommunen. Är risken ytterligare förhöjd för allvarliga olyckor skall ägaren eller nyttjandehavaren, utöver att bekosta beredskapen med personal och egendom, analysera riskerna.

När det gäller kommunens skyldigheter inleds kapitlet med förebyggande verksamhet. Kommunen skall se till att förebyggande åtgärder vidtas för att skydda människors liv och hälsa, egendom samt miljön genom att förebygga bränder och åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunen skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Varje kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. Av programmet skall målen framgå för kommunens verksamhet samt riskerna för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunens skall redovisa hur det förebyggande arbete är ordnat och planerat. Programmet skall också innehålla redovisning av vilken förmåga kommunen har att möta identifierade risker.

Personalen som för kommunens räkning skall utföra förebyggande verksamhet, planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn skall genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs. I en kommun skall det finnas en räddningsschef, som svarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

6.3. Skillnader mellan lagarna

I en uppsats från Karlstad Universitet⁷ görs en sammanfattning av bakgrunden till Lagen om skydd mot olyckor. En viktig utgångspunkt för tillkommandet av den nya lagen var att förbättra arbetet när det gäller att förebygga och hindra olyckor som leder till insats. Vidare ville lagstiftaren minska detaljregleringen i syfte att uppnå en effektivare räddningstjänst. En målstyrd verksamhet skulle möjliggöra en effektivare verksamhet. De kommunala målen ska innefatta förebyggande verksamhet och den traditionella räddningstjänstverksamheten. På nationell nivå skall måluppfyllelsen nås genom samverkan mellan förebyggande arbete, räddningsinsatser, tillsynsverksamhet samt det allmänna. Likvärdigheten skall uppnås genom att hänsyn tas till de lokala förutsättningarna. Kommunen får ett större ansvar för att ta initiativ till samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet inom kommunen. I detta ligger också ett ökat ansvar för samordning för att undvika konflikter mellan olika sektorer. I LSO förändras kompetenskraven. Kraven skall anpassas till de lokala förhållandena. Det är kommunen som utifrån de lokala förhållandena skall avgöra vilka kompetens som är relevant. Avgörande är kommunens storlek samt vilka verksamheter som finns inom kommunens geografi.

6.4. Lunds räddningstjänstplan 2001

Kommunfullmäktige⁸ antog i augusti 2001 en reviderad räddningstjänstplan på förslag från räddnings- och beredskapsnämnden. I planen redovisas nämndens tre övergripande mål, vilka tillika är fullmäktiges mål för verksamheten. I korthet fokuserar målen på brandförsvarets uppgift att skapa en säker och trygg miljö för den enskilde samt att förbättra dennes möjligheter att agera på rätt sätt i olyckor, bränder, katastrofer och svåra påfrestningar. Vidare skall brandförsvaret arbeta för att förebygga olyckor och minska konsekvenserna vid brand

⁷ Finns det några skillnader i tillämpning av räddningstjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor?
Martin Olsson, Karlstad, 2007

⁸ §121 KF 2001-08-30

och svåra påfrestningar och för att uppnå detta skall verksamheten ha väl anpassade personella och materiella förutsättningar.

Räddnings- och beredskapsnämndens uppgifter regleras av räddningstjänstlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, lagen om civilt försvar, lagen om totalförsvarsplikt. Förvaltningens organisation utgörs av en brandchef och tre avdelningar: civilt beredskap, skyddsavdelningen och räddningstjänstavdelningen.

6.5. Handlingsprogram Räddningstjänsten Syd

Direktionen för Räddningstjänsten beslöt 2011 om handlingsprogram för skydd mot olyckor för perioden 2012 – 2015. Programmet är uppdelat på tre dokument: handlingsprogram, riskstudie samt skydd och förmåga. Sammantaget ska handlingsprogrammet beskriva kommunens mål för verksamheten och vilka de dominerande riskerna är som kan leda till räddningsinsats. Vidare ingår beskrivning av förmågan att genomföra räddningsinsats, och hur den olycksförebyggande verksamheten är planerad.

6.6. Jämförelser mellan organisationer avseende 2005 och 2014.

Nedan följer redovisning av ett antal aspekter av räddningstjänsten, utifrån den tidigare organisatoriska hemvisten jämfört med dagens kommunalförbund. Informationen är hämtat från Räddningstjänstplanen 2001, som skall spegla verksamheten under räddnings- och beredskapsnämnden och Handlingsprogram enligt LSO, som skall spegla verksamheten som kommunalförbund.

6.6.1. Övergripande styrning

	Räddningstjänstplan 2001	Handlingsprogram 2012-15
Övergripande mål (2001) och effektmål (2014)	<p>Brandförsvarets uppgift att skapa en säker och trygg miljö för den enskilde satt förbättra dennes möjligheter att agera på rätt sätt id olyckor, bränder, katastrofer och svåra påfrestningar.</p> <p>Vidare skall brandförsvaret arbeta för att förebygga olyckor och minska konsekvenserna vid brand och svåra påfrestningar.</p> <p>För att uppnå detta skall verksamheten ha väl anpassade personella och materiella förutsättningar.</p>	<p>”Tryggheten vad avser olyckor som kan föranleda räddningsinsats ska kontinuerligt öka för de som bor, vistas eller färdas i medlemskommunerna.”</p> <p>Måluppfyllelse: Intressenter NKI: 978/100 Förtroendeindex: 91/100 Allmänhet NKI: 80/100 Förtroendeindex: 86/100</p> <p>”Antalet bränder och andra olyckor som kan föranleda räddningsinsats ska minska.”</p> <p>Måluppfyllelse: Antal uttryckningar till olyckor 2014 - 2 179 st (2013 -2 252 st).</p>

⁹ Nöjd kund-undersökning (NKI) är det sammantagna värdet av hur medborgarna/allmänheten och intressenterna upplever kompetens, tillgänglighet, tillmötesgående, trygghetsskapande, professionalitet och effektivitet. Förtroendeindex visar hur stort förtroendet är för Räddningstjänsten Syd.

		<p>”Den enskildes förmåga att förebygga och hantera olyckor ska fortlöpande öka.”</p> <p>Måluppfyllelse: Under 2014 utbildades och informerades 59 637 personer. Målet var satt till 53 000.</p> <p>”Räddningstjänsten ska kunna påbörja en räddningsinsats inom 10 minuter vid 90 % av de prioriterade olyckorna.”</p> <p>Måluppfyllelse: 83,7% inom 10 minuter 98,4% inom 20 minuter</p> <p>”Räddningstjänsten Syd ska inom 15 minuter från framkomst bryta den negativa händelseutvecklingen så att olyckan inte förvärras för de prioriterade olyckorna.”</p> <p>Måluppfyllelse: I 90 % av händelserna.</p>
--	--	--

Det är möjligt att det finns specificerad måluppfyllelse för räddningstjänstplan 2001 men detta har inte kunnat tas fram kommunens arkiv.

6.6.2. Operativ förmåga

Nedan redogörs för jämförelser rörande den operativa förmågan. Andledningen till valda jämförelser är att dessa aspekter har funnits beskrivna för bägge organisationerna.

	Räddningstjänstplan 2001	Handlingsprogram 2012-15
Antal stationer inom Lunds kommun	4	4 (Inom RSyds område 14 st)
Insatsförmåga dygnet runt	Omfattar 8 brandmän och 2 ledningspersoner samt räddningsmän i beredskap motsvarande 12 stycken och 3 stycken ledningspersoner.	Omfattar 28 brandmän och 6 styrkeledare, samt 18/20 räddningsmän i beredskap (RIB) respektive 5/6 styrkeledare i beredskap i minimibemanning fördelat på 6 heltidsstationer och 6 stycken RIB-stationer.

	Räddningstjänstplan 2001	Handlingsprogram 2012-15
Operativa insatser Vad skall klaras av enligt beskrivning i plan respektive program.	Räddningsstyrkan i Lund skall klara: två samtidiga livräddnings-/släckningsinsatser genom rökdyk-	Genomföra losstagnning i samband med kommunikationsolycka. Göra en storskalig kemikalieolycka statisk.

	<p>ning eller</p> <p>en livräddnings-/släckningsinsats genom rökdykning och samtidigt en utvändigt livräddnings-/släckningsinsats eller</p> <p>losstagning av fastklämda personer eller</p> <p>oljeskadningsbekämpning i mindre omfattning i vatten och på land</p> <p>Övriga räddningsstyrkor (deltid) skall klara en av ovanstående händelser men dock inte oljeskadningsbekämpning.</p>	<p>Släcka en brand i byggnad i samband med sociala oroligheter.</p> <p>Genomföra håltagning i takkonstruktioner i samband med brand i byggnad.</p> <p>Genomföra rökdykning och brandsläckning i komplexa insatsmiljöer vid brand.</p> <p>Genomföra räddningsdykning i hamnområde, kustnära vatten och sjöar.</p> <p>Genomföra begränsningsinsats avseende oljebekämpning i hamnar, strandnära vatten, sjöar och vattendrag.</p> <p>Genomföra akuta restvärdesräddande insatser. Svara för depå- och materialförsörjning vid omfattande händelser.</p> <p>Räddningstjänsten Syd ska ha förmåga att leda två simultana större händelser med dynamik eller i komplexa miljöer, alternativt förmåga att leda en omfattande händelse med hög dynamik eller i mycket komplexa miljöer.</p>
--	--	--

	Räddningstjänstplan 2001	Handlingsprogram 2012-15
Insatstider	<p>Räddningsstyrkan i Lunds tätort ska inom 10 minuter kunna påbörja insatser inom de geografiska områdena: Lund, Dalby, S Sandby, Veberöd, Genarp och Revinge.</p> <p>Räddningsstyrkan i Lund ska kunna påbörja en kemikaliedykarinsats inom 15 minuter i Lunds tätort och inom 30 minuter i tätorterna utanför Lund.</p> <p>Det finns tre tidsnivåer för insatstider.</p> <p>I grupp 1, omfattande mer tätbebyggda områden samt särskilt</p>	<p>Högprioriterade insatserna, d.v.s., händelser där risken för omedelbar fara för hälsa, liv och stora egendomsvärden är störst. Inkommande larm klassificeras och därefter anpassas responstid.</p> <p>Räddningstjänsten Syd ska kunna påbörja en räddningsinsats inom 10 minuter vid 90 % av de prioriterade olyckorna.</p> <p>Enheter med särskild förmåga har en insatstid på maximalt 30 minuter inom Räddningstjänsten Syds område.</p>

	<p>brandfarliga bebyggelse, större brandfarliga anläggningar eller verksamheter. För dessa områden skall insatstiden understiga 10 minuter.</p> <p>I grupp 2 ingår bostadsområden med lägre flerfamiljshus, villabebyggelse och större byar och enstatka större industrier. insatstiden för denna grupp skall vara högst 20 minuter.</p> <p>I grupp 3 ingår enstaka byggnader och gårdar sam mindre byar.</p> <p>Sammantaget betyder det att räddningstjänsten når 90 % av invånarna och 97 % av riskobjekten inom 10 minuter efter larm.</p>	<p>Ledningsenheter har en insatstid inom 10 minuter i Malmö/Lundområdet och inom 20 minuter i övriga området.</p> <p>Räddningschef i beredskap är gemensam för Område Syd och finns tillgänglig inom 60 minuter.</p>
--	---	--

	Lund	RSyd
Nettobudget (tkr)	45 595 (2005)	255 607 (2014)
Uppräkning (vid uppräkning med kommunalt index om 2,5 % årligen)	56 942	
Antal invånare 2005 resp 2014	102 257 (Lunds kommun 2005)	513 273 (Hela RSyd:s geografi)
Kostnad per invånare 2014	556 kr (indexuppräknat)	498 kr

6.7. Kommentarer

Det grundläggande argumentet för tillskapandet av ett räddningstjänstförbund handlar om att en större organisation har lättare att möta nya krav inom en mängd aspekter. I utredningarna pekas på den nya lagstiftningen som har ett större fokus på förebyggande arbete och därmed krav på en förändrad räddningstjänst, krav på bättre resursanvändning genom utnyttjande av varandras resurser, totalt sett ett mindre behov av en administrativ överbyggnad, bättre riskvärdering och ansvarsfördelning, en attraktivare arbetsgivare som lättare kan nyrekrytera och tillskapa tillräckliga ledningsresurser. Vidare bedömdes den operativa kapaciteten och kvaliteten öka i en större organisation, vilket ansågs ha varit följden i motsvarande förändringar i andra delar av landet. Kärvtare ekonomiskt utrymme bedömdes också vara en orsak till förändringen.

Handlingsprogrammet 2012-15 har mätpunkter som är enkla att följa upp och ger därför en tydligare bild av den faktiska kapaciteten. Motsvarande uppföljning har inte påträffats för räddnings- och beredskapsnämnden. På ett övergripande plan kan dock sägas att målen styr på likartade centrala frågeställningar.

På styrdokumentsnivå anger bägge organisationerna att de skall klara av två parallella olyckshändelser/insatser. Huruvida det avses liknande olyckor i fråga om omfattning och komplexitet framgår inte av tillgänglig dokumentation. En sannolikt något högre bemanning per capita för Lunds kommun i den tidigare organisationen låter sig inte jämföras med en totalt sett högre numerär i den nuvarande. Till detta skall läggas en teknisk utveckling under tioårsperioden som inte heller gör det möjligt att jämföra. I och med RSyd:s större geografi, som också omfattar en större bredd ifråga om socioekonomiska förutsättningar, förväntas RSyd kunna hantera insatser under sociala oroligheter.

Utgångspunkterna för kraven rörande insatstider utgår från två olika synsätt. I den tidigare organisationen var utgångspunkten geografi och avstånd från brandstationen medan i den nya organisationen är angreppssättet att bedöma risken. Samtidigt blir resultatet detsamma. I 90 % av uttryckningarna skall insatstiden understiga 10 minuter. Lagstiftningsmässigt finns också en skillnad, då styrningen övergått till att räddningstjänsten skall anpassas till de lokala förutsättningarna på ett annat sätt än tidigare.

När det gäller kostnader för kommunens medlemskap i förbundet är det rimligt att anta att förbundsorganisationen inneburit en viss kostnadsreducering, givet att ambitionsnivån enligt ovan inte sänkts. Det har framgått av intervjuer att verksamheten i den tidigare organisationen behövde utföra en relativt sett större andel uppdrag utanför grunduppdraget för att uppnå en budget i balans. För förbundets del har den typen av uppdrag minskat.

Det framkommer inte av någon intervju att det finns ett behov av att se över RSyd:s verksamhet och därmed inte heller någon diskussion om att behöva effektivisera verksamheten. Det uppges inte finnas någon misstänksamhet kommunerna emellan utan det är lätt att få gehör för samlösningar. Skillnaden går snarast vid ett lands- och stadsperspektiv eller mellan kommuner som är medlemmar och näraliggande icke-medlemmar.

7. Bedömning

7.1. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Vilken strategi har kommunstyrelsen för sin uppsikt?	Kommunstyrelsen har inte uttalat någon särskild strategi för sin uppsikt. Vi ser behov av att kommunstyrelsen tydliggör formerna för uppsikten samt vilken återrapportering som ska ske från förbunden.
Vilken uppsikt har kommunstyrelsen över att kommunalförbunden arbetar i enlighet med förbundsordningar och andra direktiv?	Det finns personunion mellan kommunstyrelsen och R Syds direktion respektive VA Syds förbundsfullmäktige, styrelse och ägarnämnd. Dessa personer kan informera kommunstyrelsen vid behov, men det förekommer inte i någon större utsträckning. Mer information ges till partigrupperna, vilket innebär att partier som har representation i förbunden erhåller mer information än övriga partier. Vi bedömer det som väsentliga att samtliga kommunstyrelseledamöter har uppsikt över förbunden. Att det finns personunion mellan kommunstyrelsen och förbunden är inte tillräckligt. En del (men inte samtliga) protokoll från R Syds direktion samt R Syds tertialrapporter och årsredovisning anmäls till KS. Protokoll från VA Syds organ anmäls inte till KS och finns inte i Lunds kommuns diarium, vilket enligt vår bedömning är en brist. Återrapporteringen från förbunden bör vara skriftlig och protokollföras.
Vilken dialog finns mellan kommunstyrelse och förbund?	VA Syd har som ambition att årligen besöka medlemskommunernas kommunstyrelser för att ge information, vilket har skett under 2014. Samrådsmöten vid vilka kommunstyrelsens presidium deltar sker sedan hösten 2014 två gånger årligen. Medlemsforum avseende R Syd hålls två gånger årligen.
Hur ser budgetprocessen ut för kommunalförbunden och kommunen?	Lunds kommun initierar och samordnar budgetfrågan för R Syd. Fördelningen mellan kommunerna är fastlagen och bygger på invånarantalets relativa andel av det totala befolkningsunderlaget. Uppräkning sker utifrån KPI. Diskussion förs på medlemsforum. VA Syds budgetprocess är synkroniserad med kommunens och dialogen mellan förbund och kommunens ekonomiavdelning har utvecklats sedan bildandet.
Hur ser ansvarsfördelning mellan kommunen och VA-syd ut, vad avser: <ul style="list-style-type: none"> - Underhållsplaner - Upphandlingar - Utvecklingsfrågor - Ägarnämnd och kommunstyrelsen 	Det är VA Syd som ansvarar för underhållsplaner, upphandlingar och utvecklingsfrågor. Samråd sker med kommunen på olika nivåer inom ramen för arbetet med Lunds vatten. Ägarnämnden tillsätts av förbundsfullmäktige och granskas av förbundets revisorer. Ägarnämnden ska förankra bl.a. investeringsplaner i kommunen. Enligt vår bedömning behöver dialogen mellan ägarnämnd och kommunstyrelse utvecklas. Ägarnämndens protokoll bör tillsändas kommunstyrelsen för kännedom.

<p>Vilken konsekvensanalys gjordes inför kommunens inträde i respektive förbund och hur har kommunstyrelsen följt upp verksamheten sedan dess?</p>	<p>Inför RSyd:s bildande gjordes utredningar, som pekade på aktuella problemområden, som skulle kunna mötas på ett bättre sätt med en större organisation. Bedömningen byggde på erfarenheter från motsvarande kommunalförbund i andra delar av landet. Under beslutsprocessen ställs frågor om helhetssyn, politiskt inflytande och kommunalt utanförskap. Några förändringar görs inte i förhållande till utredningens förslag om dialogforum. Parallellt finns dock en kommundirektörsgrupp och ekonomigrupp.</p> <p>Bildandet av VA Syd föregicks av flera utredningar, i vilka administrativa, personella och ekonomiska konsekvenser har belysts. Ägarnämnderna skulle säkerställa god förankring och gott samspel med respektive kommun.</p> <p>Kommunstyrelsen har inte tagit initiativ till någon utvärdering av förbunden.</p>
<p>Har någon utvärdering av organisationsformens ändamålsenlighet genomförts?</p>	<p>VA Syd har följts och utvärderats av KEFU. Någon utvärdering av R Syd har inte genomförts. Kommunfullmäktige har inte, vare sig i samband med bildandet av förbunden eller senare, beslutat att någon utvärdering ska ske.</p>
<p>Är organisationsformen kommunalförbund ändamålsenlig för att hantera dagens risker och kommande utmaningar?</p>	<p>Vad gäller VA Syd ökar samverkan över kommungränser inom verksamhetsområdet, och det finns inget i granskningen som tyder på annat än att det är ändamålsenligt att hantera frågorna tillsammans med andra kommuner. Den politiska organisationens omfattning och organisationsformen med förbundsfullmäktige kan behöva ses över inför nästa mandatperiod, i synnerhet om förbundet utökas med fler medlemskommuner.</p> <p>På dokumentnivå framgår inte någon sänkt ambitionsnivå, däremot ett bredare uppdrag för RSyd jämfört med tidigare organisation. Det framförs ingen kritik mot förbundet och samverkan mellan kommunerna, varför organisationsformen får anses som ändamålsenlig.</p>
<p>Är kommunalförbunden transparenta och möjliggör insyn utifrån ett medborgarperspektiv?</p>	<p>VA Syds protokoll anslås, vilket är i enlighet med förbundsordningen. På Lunds kommuns anslagstavla anslås att justering har skett och att protokollen finns hos VA Syd. Protokollen finns inte i Lunds kommuns diarium, vilket inte är tillfredsställande.</p> <p>R Syd:s protokoll översänds till kommunstyrelsen. Dock har endast ett direktionsprotokoll anmälts i kommunstyrelsen under våren 2015. Rimligtvis borde protokoll från åtminstone två ytterligare sammanträden vara anmälda.</p>
<p>Vilken återrapportering sker till kommunfullmäktige?</p>	<p>Båda förbunden omnämns i Lunds kommuns delårsrapport och årsredovisning. Årets händelser, mål, resultat samt framtid och utveckling redovisas kortfattat.</p> <p>Kommunfullmäktige fattar årligen beslut i frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna i R Syds direktion, och tar i samband med det del av årsberättelse och revisionsberättelse.</p> <p>Kommunfullmäktige tar däremot inte del av VA Syds årsberättelse. Återrapporteringen från VA Syd behöver således utvecklas.</p>

7.2. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbunden Räddningstjänst Syd och VA Syd är tillräcklig och ändamålsenlig. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsens uppsikt behöver utvecklas och förtydligas.

Det finns personunion mellan kommunstyrelsen och R Syds samt VA Syds organ, och kommunstyrelsens presidium medverkar vid medlemsforum, men hela kommunstyrelsen är inte delaktig i uppsikten över förbunden.

Vi noterar särskilt att kommunstyrelsen har beslutat att föreslå att kommunfullmäktige beslutar att direktionen och de enskilda ledamöterna i Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014. Det är inte förenligt med kommunalagen, då förbundets revisorer översänder sitt uttalande i ansvarsfrågan direkt till medlemskommunernas fullmäktige.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- ▶ utveckla uppsikten över kommunalförbunden,
 - ▶ att säkerställa att protokoll och centrala handlingar tillställs kommunstyrelsen får anses som ett minimum.
- ▶ säkerställa att samtliga kommunstyrelseledamöter är delaktiga i uppsikten,
 - ▶ personunionen är inte tillräcklig som grund för uppsikt.
- ▶ beakta och hålla isär de olika rollerna,
 - ▶ kommunstyrelsen är ansvarig för uppsikten över förbunden och kan inte uttala sig i ansvarsprövningen av R Syds direktion
- ▶ inför beslut om att kommunen ska frånhända sig ansvaret för en kommunal angelägenhet, t.ex. genom att ingå medlemskap i ett kommunalförbund, föreslå kommunfullmäktige att besluta om att förändringen ska utvärderas efter en viss tid.

Lund den 14 oktober 2015

Lars Eriksson
EY

Ann-Mari Ek
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade

Bitr. kommundirektör, Lunds kommun

Ekonomidirektör, Lund kommun

Förbundsdirektör R Syd

Förbundsdirektör VA Syd

Kommunstyrelsen ordförande

Kommunstyrelsens 1:e vice ord

Kommunstyrelsens 2:e vice ordf

Ledamöter som sitter i kommunstyrelsen samt VA Syds fullmäktige, styrelse och ägarnämnd

Lunds kommuns ledamöter i RSyd:s direktion

Säkerhetsansvarig, Lunds kommun

Teknisk direktör, Lunds kommun

Dokument

Förbundsordning R Syd

Förbundsordning VA Syd

Handlingsprogram LSO, R Syd

Kommunfullmäktiges protokoll 2015-01-01 – 2015-09-19

Kommunstyrelsens protokoll 2014-01-01 – 2015-09-19

Mattisson, O & Ramberg, U (2013); VA Syd 2008-2012. Framväxt och värdering av ett Kommunalförbund. KEFU.

Reglemente för kommunstyrelsen

Räddningstjänstplan 2001

Tertialrapporter 1,2 och 3 för räddnings- och beredskapsnämnden 2003 -2005

Utredningar som låg till grund för bildandet av R Syd och VA Syd

Årsbokslut R Syd 2014