



Södertörns brandförsvärsförbund

Underlag för beslut

Uppdrag om översyn av förbundsordningen för Södertörns brandförsvärsförbund

Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Om kommunalförbund och förbundsordningen	3
Historisk tillbakablick	3
Kommunalförbundets uppdrag	5
Sbffs förbundsordning och dess tillämpning	6
Ändamål och uppdrag.....	6
Politisk organisation	6
Kostnadsfördelningsprincip.....	7
Budgetprocess.....	7
Principer för ägande, strategisk utveckling och förvaltning av verksamhetslokaler och fastigheter	8
Om behovet och utformningen av en översyn av Sbffs förbundsordning.....	9
Översynens syfte	9
Avgränsningar	9
Genomförande	9
Styrgrupp och referensgrupp	10

Dokumentinformation

Dnr: 2021-001160
Datum: 2021-09-21

Dokumentets historia

Upprättat/ reviderat: 2021-09-21	Upprättat/ reviderat av: Max Ekberg			Godkänt av: Hillevi Engström	
--	---	--	--	---------------------------------	--

Inledning

Om kommunalförbund och förbundsordningen

Kommuner får bedriva verksamhet i samverkan med andra kommuner och det kan ske genom att bilda ett kommunalförbund och överlåta skötseln av en eller flera kommunala angelägenheter åt kommunalförbundet. Ett kommunalförbund är en egen offentlighetsjuridisk person.

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser för hur ett kommunalförbund ska bildas, styras och bedrivas. Ett kommunalförbund bildas genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamling antar en förbundsordning. Det är förbundsordningen som styr och anger de grundläggande principerna för hur kommunalförbundet ska vara utformat och ordnat. I kommunallagen finns bestämmelser om hur förbundsordningen ska utformas och vilka delar som ska ingå. Bestämmelser om kommunalförbund införlivades i kommunallagen 1997, innan dess reglerades detta i en separat kommunalförbundslag.

Kommunalförbund är idag den vanligaste samverkansformen för att bedriva kommunal räddningstjänst i Sverige. Över hälften av landets kommuner har överlåtit ansvaret för räddningstjänst och olycksförebyggande verksamhet till ett kommunalförbund.

Historisk tillbakablick

Samhällsuppdraget att bedriva brandförsvsverksamhet i offentlig regi växte successivt fram i Sverige under 1900-talet. Det utformades lagar som pekade på kommunernas ansvar att förebygga och hantera bränder och brandrisker. Under den senare delen av 1900-talet utvecklades brandlagstiftningen successivt och vi gick från brandbekämpning till räddningstjänst med ett breddat uppdrag. I takt med utvecklingen av räddningstjänstväsendet förstärktes även kraven på att kommunerna ska samverka och hjälpa varandra. Ett sätt att åstadkomma detta är att bilda kommunalförbund och även om det fanns enstaka förbund i landet så tidigt som under 1950-talet så började utvecklingen på allvar i början på 1990-talet.

Under våren 1992 presenterades en utredning som redogjorde för förutsättningarna att bilda en gemensam organisation för brandförsvaren i Haninge, Huddinge, Nynäshamns och Tyresö kommun. Syftet med en förbunds bildning var att åstadkomma en effektivare och mer kraftfull organisation och att rationalisera verksamheten genom samordning och gemensam kansli-funktion.

I juni 1992 beslutade respektive kommunfullmäktigeförsamling i de fyra kommunerna att bilda ett kommunalförbund som fick namnet Södertörns brandförsvarfsförbund (Sbff). Den grundläggande förbundsordningen är alltså i princip densamma som vid bildandet 1993. Under åren har endast ett fåtal, smärre justeringar gjorts och då främst i samband med att förbundet utökats och nya kommuner anslutits.

Södertälje kommun lämnade in en ansökan om att få ingå i förbundet 1996 och kommunen blev den femte medlemmen i kommunalförbundet från och med 1997. Nykvarns kommun, som tidigare var en del av Södertälje, bildades 1998 och ansökte då om medlemskap i förbundet och blev formellt den sjätte medlemmen år 2000. Fyra år senare, 2004, var det på nytt dags för en utökning av förbundets område när Botkyrka och Salems kommuner anslöts. Ekerö kommun anslöts till förbundet 2007 och 2010 gick Nacka kommun med som den

tionde medlemmen i kommunalförbundet. Södertörns brandförsvarsförbund har således växt från fyra till tio medlemskommuner.

Under samma period som Sbff har växt fram har en omfattande befolknings-, bostads- och infrastrukturutveckling ägt rum. När förbundet bildades 1993 var folkmängden i de fyra grundarkommunerna strax under 200 000 personer och det fanns sju brandstationer med hel- eller deltidsanställd personal inom förbundets område. Två av de ursprungliga brandstationerna kunde avvecklas med hänvisning till samordnings- och samverkans effekter till följd av förbunds bildningen. I och med att fler kommuner har anslutits och förbundets område utökats så har fler brandstationer införlivats in i förbundets område. Numera finns det tolv brandstationer med hel- eller deltidsanställd personal inom Sbffs område. Folkmängden i hela det område som idag ingår i Sbff (tio kommuner) har växt från 448 000 personer år 1993 till 643 000 personer år 2020. Det är en ökning med nästan 200 000 invånare. Trots befolkningsökningen och den påföljande samhällsutbyggnaden så har förbundets verksamhet inte utökats med vare sig nya brandstationer eller räddningspersonal.

Kommunalförbundets uppdrag

Sbffs grunduppdrag anges i förbundsordningen och det är att ansvara för de uppgifter som åligger kommunen enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), dvs bedriva olycksförebyggande verksamhet och genomföra räddningstjänstinsatser. Det olycksförebyggande arbetet omfattar bland annat myndighetstillsyn, rådgivning, information till allmänheten samt ansvar för att sotning och brandskyddskontroll utförs. Förbundet svarar även för kommunernas skyldigheter enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och vissa andra uppdrag som en eller flera medlemskommuner har överlåtit på Sbff.

Som ett led i uppdraget att bedriva räddningstjänst och övergripande räddningsledning bedriver Sbff räddningscentralverksamhet i egen regi på station Lindvreten i Huddinge kommun. Det omfattar främst hantering av inkommande 112-larm från SOS Alarm avseende bränder, trafikolyckor och andra olyckor. Räddningscentralverksamheten bedrivs i samverkan med Sörmlandskustens räddningstjänst och centralen hanterar räddningsärenden för båda organisationerna (totalt 14 kommuner). Genom samverkansavtal med samtliga kommuner som gränsar till förbundets område och med räddningstjänster i en större region säkerställs en så kallad ”gränslös räddningstjänst” som innebär att räddningsresurser snabbt kan bidra med hjälp i annan kommun om det finns ett sådant behov, att gemensamma specialresurser och kompetenser får avropas och att principen om att alltid larma närmsta resurs kan tillämpas.

Förbundet har även ett avtal med Region Stockholm om att inleda akuta första-hjälpeninsatser i samband med sjukvårdsärenden där räddningstjänsten kommer som första resurs till en skadeplats.

På räddningscentralen bedrivs även larmcentralverksamhet för hantering av inbrotts-, kameraövervaknings-, person- och hisslarm samt förmedling av jour- och beredskapstjänster. Tjänsten, som benämns kommunal säkerhet, riktar sig till medlemskommunerna men sker i öppen konkurrens med den privata sektorn. I dag är alla tio kommuner anslutna och antalet ärenden uppgår till 110 000 stycken per år. Larmhanteringen sköts av de larmoperatörer som också arbetar med 112-larmen. Denna verksamhetsgren ska ekonomiskt stå på egna ben och inte belasta den budget som finansieras av medlemskommunerna. Det finns flera synergieffekter och fördelar med detta upplägg till exempel att flera olika samtidiga larmsignaler från en och samma anläggning kan hanteras samlat och leda till kortare responstider och mer effektiv skadehantering. Men det finns även vissa utmaningar att hänga med i och upprätthålla en tillräckligt hög teknisk nivå för att bibehålla kvalitet och erbjuda efterfrågade tjänster. Inom överskådlig tid behöver de tekniska systemen uppgraderas och bytas ut.

Utöver en förändrad demografi och betydligt fler medborgare, företag och fordon finns det också en förändrad riskbild i samhället. Klimatförändringarna medför torrare somrar, där risk för omfattande bränder i skog och mark ökar samtidigt som stormar och höga flöden leder till andra risker som behöver hanteras. Parallellt har brottsutvecklingen medfört nya hot och risker som bilbränder, sprängningar och andra antagonistiska hot såväl riktade mot allmänhet, kriminella personer och medarbetare. Förbundet behöver utifrån den förändrade riskbilden utveckla förmågan att kunna agera och hantera de samhällsstörningar och hot som finns idag och som, dessvärre, inte kan antas avta.

Sbffs förbundsordning och dess tillämpning

Förbundsordningen utgör, precis som det beskrivs ovan, grundläggande styrdokument för Sbff och anger uppdrag, arbetssätt och styrform. Här följer en beskrivning av de delar av förbundsordningen som är grundläggande för förbundets styrning och organisering. Under respektive rubrik beskrivs även på vilka sätt utformningen av förbundsordningen medför vissa begränsningar eller utmaningar för verksamheten.

Ändamål och uppdrag

Nuvarande förbundsordning för Sbff anger att ändamålet med kommunalförbundet är att möjliggöra ökad effektivitet, kvalitet, säkerhet och slagkraft genom samordning av resurser under gemensam ledning för de verksamheter som förbundet har ålagts.

När det sedan kommer till beskrivningen av själva uppdraget (det som har ålagts förbundet) så är det en relativt övergripande formulering som ger stort utrymme för variationer och valfrihet. Visserligen framgår det att förbundet ska ansvara för kommunernas skyldigheter enligt LSO men detta är inte ytterligare specificerat och där finns enligt erfarenhet utrymme för tolkning. I takt med ändringar av bestämmelser och lagar så är det idag vanligt att även andra lagstadgade uppdrag utförs av den kommunala räddningstjänsten och även om det finns utrymme för detta i Sbffs förbundsordning så är det inte fastslaget att det ska vara på det ena eller andra sättet. Även detta öppnar upp för olika tolkningar och krav på förhandling med respektive medlemskommun om vilka lagstadgade uppgifter som ska genomföras av Sbff. Det framgår med andra ord inte så tydligt vilka uppgifter som omfattas av medlemsavgiften.

Utöver detta så ges ett i princip obegränsat och oregrerat utrymme för kommunalförbundet att åta sig och utföra andra uppgifter åt både medlemskommuner och andra aktörer. Vid en jämförelse med hur förbundsordningar för andra kommunalförbund som bedriver räddningstjänstverksamhet är utformade så kan konstateras att kommunalförbundens uppdrag och uppgifter i regel är betydligt mer specifika och detaljerade och därför ger ett bättre stöd till den berörda organisationen och de ingående medlemmarna i att dra gränser och tolka uppdraget.

Politisk organisation

Förbundet leds av en direktion med 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare.

Ledamöter utses av respektive kommuns kommunfullmäktige och antalet ledamöter per medlem fastställs i förbundsordningen. De fem större kommunerna baserat på invånarantal (Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nacka och Södertälje) har två ordinarie ledamöter och två ersättare i direktionen och de övriga fem (Ekerö, Nykvarn, Nynäshamn, Salem och Tyresö) har en ordinarie och en ersättare.

Uppdraget som ordförande och 2:e vice ordförande cirkulerar mellan ledamöter från de fem större kommunerna och uppdraget som 1:e resp. 3:e vice ordförande cirkulerar mellan de övriga fem. Uppdraget som ordförande byts varje år. Att ordförandeskapet skiftar årligen leder till vissa svårigheter att upprätthålla kontinuitet, styrning och ledning och formerna för detta behöver utvärderas.

Kostnadsfördelningsprincip

I den ursprungliga förbundsordningen som antogs vid bildandet av förbundet utgick modellen för andelstal och kostnadsfördelning för förbundets medlemmar uteslutande från invånarantal i respektive kommun. Denna modell blev dock aldrig tillämpad i praktiken eftersom den inte upplevdes som rättvis i förhållande till vad respektive kommun gick in med i samarbetet. Modellen omprövades därför redan under uppbyggnaden av förbundet och ersattes under det första verksamhetsåret av en ny modell som i stället baserades på respektive kommuns kostnad för räddningstjänstverksamheten året innan förbundsbildningen. Denna princip har där- efter varit utgångspunkt vid anslutning av nya medlemmar och sedan kompletterats med förhandlingar för att fastställa en slutlig anslutningsavgift och ny kostnadsfördelning mellan den nya medlemskonstellationen. I förbundsordningen anges specifika andelstal för respektive medlem som i grunden har sin utgångspunkt i historiska förhandlingsomgångar och beslut och således inte enkelt går att härleda eller motivera.

Det finns därmed en obalans mellan andelstal och kommunernas storlek eller skatteunderlag. I och med att det inte heller finns en tydlig uppräkningsmodell som bygger på kommunernas expansion eller utveckling så finns det i nuvarande modell ingen mekanism som medger en naturlig möjlighet till volymuppräkning eller kompensation för kostnadsökningar kopplade till utökad riskbild eller större belastning på förbundet.

Budgetprocess

Förbundsordningen anger att förbundsdirektionen ska fastställa kommande årsbudget före utgången av september månad varje år. Direktionen ska innan dess samråda med kommunstyrelsens ordförande i samtliga medlemskommuner. I reglementet för direktionen fastslås även att budgettram för de tre närmast följande åren ska fastslås under första halvåret före första budgetåret samt att budgeten ska omfatta de tre kommande åren.

Av tradition så har det ankommit på förbundsdirektören och ekonomichefen att genomföra samråd med både ledande tjänstemän och kommunstyrelseordförandena och för att sedan ta fram ett underlag med förslag till beslut för både budgettram och budget. Direktionen har inte varit delaktig vid samrådsmötena. De senaste åren har beslutet om budgettramen enbart omfattat ett år i taget och även om det finns ett treårsperspektiv i budgetunderlaget så har en ny budget omarbetats och antagits varje år.

Eftersom det inte finns någon framtagna uppräkningsmodell för årlig uppräkning av medlemsavgifterna så krävs det en helt ny process varje år för att säkerställa och motivera uppräknings- såväl för löneökningar som andra typer av kostnadsökningar. Det har visat sig vara en stor utmaning då förbundet i många delar är utanför kommunernas ordinarie budgetprocess och därför inte får del av eventuella satsningar och prioriteringar som kommunerna internt genomför. Förbundet får heller inte del av standardiserade volymuppräknings- och andra indexuppräknings- som ofta finns inbyggda i den ordinarie budgetprocessen hos kommunerna. I praktiken har det medfört en långvarig besparingsresa och nedmontering av verksamheten under hela förbundets historia. Det som underhand har kunnat rädda upp situationen har varit de tillfällen då en ny medlem har anslutits och därmed skapat utrymme för rationaliserings- åtgärder som har medfört ett nytt ”jämviktsläge” för förbundet. Det är nu över tio år sedan en ny medlem trädde in i förbundet och det finns inget som tyder på att en utökning är aktuell i nuläget.

Principer för ägande, strategisk utveckling och förvaltning av verksamhetslokaler och fastigheter

Förbundsordningen anger att kommunerna är skyldiga att hålla med brandstationer som uppfyller erforderliga krav. Det innebär att de allra flesta fastigheter och byggnader som förbundet nyttjar ägs och finansieras av medlemmarna. Det finns dock ett par undantag där organisationen äger och förvaltar fastigheten i sin helhet. Det finns lite olika skäl till detta och det leder till en otydlighet i hur fastighetsfrågan ska hanteras. Den ekonomiska hanteringen av förbundets brandstationer och andra verksamhetsställen skiljer sig också åt, med allt ifrån att kommunen i sin helhet hanterar hyres- och förvaltningskostnader till att det sker överföringar av ekonomiska medel mellan olika delar av den kommunala förvaltningen och förbundet. I slutändan är det dock ett nollsummespel där kommunerna i sin helhet ansvarar för kostnaderna för att driva och förvalta förbundets brandstationer och verksamhetsställen.

Frågan om hur huvudmannaskapet för förbundets fastigheter ska vara ordnad är komplex och innehåller många delar. En del som börjar bli ytterst påtaglig i merparten av medlemskommunerna är den nuvarande placeringen av brandstationen och behovet av att både flytta, renovera eller bygga ny brandstation för att säkra framtida utveckling av både brandstationen i sig såväl som samhället stort. Till detta kommer ett tilltagande behov av att expandera förbundets organisation och på sikt tillskapa nya resurser och verksamhetsställen för att möta nya behov och samhällsutvecklingen.

Om behovet och utformningen av en översyn av Sbffs förbundsordning

Sedan förbundet bildades, 1993, har samhället utvecklats och förändrats. Hotbilden har ändrats och förväntningarna på vad en modern räddningstjänst ska klara av inom egen organisation och i samverkan med andra är annorlunda. Den finansieringsmodell som beslutades för mer än 27 år sedan behöver utvärderas och eventuellt förändras. Vi ser idag att kostnaden per invånare skiljer sig åt markant, utifrån den historiska kostnaden när varje enskild kommun hade sitt eget brandförsvaret. Antalet larm och störningar varierar mellan de tio kommunerna men med nuvarande konstruktion påverkar det inte kostnaden per kommun. Det är rimligt att efter närmare trettio år utvärdera hur nuvarande modell står sig och om den är accepterad och funktionell. Utredaren bör lämna förslag i den delen. De nya förbundsbyggningarna som skett under senare år kan tjäna som inspiration liksom de modeller som finns i regionen, där både antal invånare och kommunens landyta påverkar medlemsavgiften.

Tillsammans med en översyn av kostnadsfördelning och principer kring medlemsavgift behöver också budgetprocessen ses över. Idag är det direktionens ansvar enligt förbundsordningen (§12) att samråda med medlemskommunernas kommunstyrelseordförande innan budgeten och budgetram fastställs för kommande år. Något formellt politiskt beslut i kommunstyrelsen finns inte som grund. I praktiken har detta samråd överlåtits till brandchefen/förbundsdirektören och det är också samrådet som informellt fastslår nivån på medlemsavgiften. Direktionen som har kunskap och erfarenhet av förbundets verksamhet och utmaningar har i realiteten liten påverkan på de ekonomiska förutsättningarna och nivån på medlemsavgiften.

Utöver en översyn av de ekonomiska principerna och processerna så behöver även förbundets uppdrag, direktionens sammansättning och principerna för förbundets fastigheter och verksamhetsställen genomlysas och vid behov förändras.

Översynens syfte

Att utforma en ny modern förbundsordning och styrmodell för Sbff.

Avgränsningar

Översynen ska inte omfatta en utvärdering av kommunalförbundets storlek eller medlemsammansättning. Den ska således inte leda till förslag som påverkar förbundets sammansättning, antal medlemmar eller andra former av samarbeten med andra aktörer.

Genomförande

En extern utredare anlitas för att genomföra en översyn av förbundsordningen. Utredaren ska samråda med medlemskommunerna och inhämta synpunkter och förslag från dem. Utredaren ska även arbeta nära styrgruppen (förbundsdirektionens presidium) och referensgruppen från Sbff. Utredaren ska inom ramen för översynen göra en jämförande studie av hur förbundsordning och styrning av ett representativt urval av andra kommunalförbund för kommunal räddningstjänst ser ut.

Översynen ska redovisas i form av en utredningsrapport som innehåller förslag till en ny förbundsordning, skälen till föreslagna ändringar och tillägg samt en konsekvensanalys av förslaget.

Styrgrupp och referensgrupp

En styrgrupp för översynen utgörs av direktionens presidium (direktionens ordförande samt 1:e, 2:e och 3:e vice ordförande). Styrgruppen ska regelbundet informeras om arbetets genomförande och vid behov kunna fatta inriktande och vägledande beslut om översynens innehåll och resultat.

En intern referensgrupp ska skapas för att vid behov och i skälig omfattning kunna bidra med underlag till utredaren, delta i utredningsarbetet och medverka i beredningen av underlag och analyser. Referensgruppen utses av förbundsdirektören.