



Datum
2021-10-25

Diarienummer

Översyn av Södertörns brandförsvarsförbunds förbundsordning

Sammanfattning och rekommendationer

Södertörns brandförsvarsförbund (Sbff) bildades 1992 och bestod då av fyra medlemskommuner. Förbundet har sedan 2010 tio medlemskommuner, Botkyrka, Ekerö, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamns, Salems, Södertälje och Tyresö kommun.

Den förbundsordning som antogs 1992 är i princip densamma som nu gällande förbundsordning. Under åren har endast ett fåtal, smärre justeringar gjorts och då främst i samband med att förbundet utökats och nya kommuner anslutits. Den senaste revideringen skedde 2009.

Kommunalförbundet är organiserat med en förbundsledning som utgör beslutande organ såväl som förvaltande organ. Detta förefaller, avseende räddningstjänstförbund, vara den dominerande formen då endast ett kommunalförbund inom räddningstjänst har förbundsfullmäktige samt styrelse. Valet av ett beslutande samt förvaltande organ torde ha vissa effektiviseringsfördelar i en mer operationell organisation. En sådan form torde dock medföra en lägre transparens då kraven på offentlighet på förbund med ledning är något lägre.

Södertörns brandförsvarsförbunds förbundsordning förefaller i många stycken vara allmänt hållen och ger upphov till tolkningsfrågor om bland annat grundläggande frågor som förbundets uppdrag gentemot medlemskommunerna. Ett kommunalförbund är en fristående juridisk person och är förbundsordningen otydlig blir ägar- och medlemskommunernas möjlighet till styrning av förbundet otydlig och begränsad.

Inför en översyn av förbundsordningen bör en utredning framförallt söka tydliggöra hur förbundets uppdrag gentemot medlemskommunerna bör uttryckas i förbundsordningen. I anslutning till frågor om förbundets uppdrag gentemot medlemskommunerna torde utredningen också uppdras att utreda samt föreslå finansieringsprinciper som syftar till att säkerställa en rättvis fördelning av förbundets kostnader. Slutligen bör utredningen uppdras att utreda och föreslå hur ägar- och medlemskommunernas möjlighet till insyn i och styrning av förbundet bäst tillvaratas. Här bör utredningen bland annat utreda och föreslå former för samråd mellan medlemskommunernas beslutande församlingar och förbundsledningen men också mellan lämpliga befattningshavare på tjänstemannanivå.

En översyn av förbundsordningen bör därför göras i syfte att skapa en väl fungerande organisation som möjliggör utförandet av kommunalförbundets uppdrag samtidigt som den säkerställer ägar- och medlemskommunernas möjlighet till insyn och styrning.



Ett uppdrag att se över Södertörns Brandförsvarsförbunds förbundsordning bör framförallt inkludera:

1. förbundets uppdrag och verksamhet,
2. den politiska organisationen (mandatperioder),
3. medlemskommunernas möjlighet till styrning av kommunalförbundet,
4. budget- och samrådsprocesser, och
5. finansieringsprinciper.

Enligt § 18 nu gällande förbundsordning ska en ändring av eller tillägg till förbundsordningen fastställas av fullmäktige i samtliga medlemskommuner varvid konsensus hos medlemskommunerna är nödvändigt. Då en översyn av förbundsordningen inom ovanstående områden innefattar förändringar av principiella frågor och kräver beslut i respektive fullmäktige bör ägar- och medlemskommunerna äga processen och vara uppdragsgivare. Ett uppdrag att utreda och utarbeta förslag inom de olika områdena torde kunna avrapporteras löpande då de är av varierande komplexitet och omfattning. Utredningens arbete inleds med fokus på punkt 1 Förbundets uppdrag och verksamhet. Övriga punkter hanteras därefter.

För genomförandet av översynen ska utses en styrgrupp bestående av medlemskommunernas kommundirektörer. Samtliga organisationer, inklusive Sbff, ansvarar för att vid behov och i skälig omfattning bidra med underlag till utredaren, delta i utredningsarbetet och medverka i beredningen av underlag och analyser.

Referensgrupp utses av direktionen i Sbff.



Inledning

Om kommunalförbund och förbundsordning

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 bedrivs. Organisatoriskt är ett kommunalförbund uppbyggt på i princip samma sätt som en kommun eller en region. Ett kommunalförbund bildas genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamling antar en förbundsordning. När ett kommunalförbund är bildat har det självbestämmanderätt inom ramen för förbundsordningen, kommunallagen och annan lagstiftning som gäller för verksamheten. 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 kommunalförbunds lag.

Ett kommunalförbund kan organiseras antingen med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse eller med en förbundsdirektion. I ett kommunalförbund med förbundsdirektion intar direktionen den dubbla ställningen av såväl beslutande som förvaltande organ vilket kan medföra en effektivare men mindre transparent organisation.

I ett kommunalförbund med fullmäktige utser medlemmarna ledamöter till fullmäktige som i sin tur utser styrelsen. I ett förbund med direktion utses ledamöter och ersättare av medlemmarna varvid dessa fullgör uppgift som både beslutande och förvaltande organ.

Ett kommunalförbund är en egen offentlighetsjuridisk person och är som sådan i princip självbestämmande inom ramen för förbundsordning, kommunallag och andra tillämpliga författningar. Medlemmarna utövar sin styrning främst genom de förtroendevalda i förbundsfullmäktige eller i direktionen. Förtroendeuppgifterna är uppdrag i kommunalförbundet och inte i medlemskommunen.

Kommunallagen fastslår att förbundsordningen ska innehålla bland annat ändamålet med förbundet. Av förbundsordningen ska även tydligt framgå vilken kompetens eller vilka uppgifter som överförs från medlemmen till förbundet. Det bör inte råda någon tveksamhet om vem som ansvarar för en verksamhet, kommunen eller förbundet. Alla uppgifter eller kompetenser som senare ska tillföras förbundet kräver således ändring av förbundsordningen. Det är även i förbundsordningen som medlemmarna kan tillförsäkra sig rätten att yttra sig innan



frågor av principiell betydelse eller annars av större vikt avgörs. Det är således lämpligt att det i största möjliga mån tydliggörs i förbundsordningen vilka frågor som är av sådan betydelse att medlemmarna ska ha rätt att yttra sig. Här ska dock poängteras att beslutanderätten ligger kvar hos förbundet.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över de kommunalförbund som kommunen är medlem i. Uppsiktsplikten innebär inga egentliga maktbefogenheter att bestämma över kommunalförbunden. Uppsiktsplikten gör det möjligt att i kommunfullmäktige i varje deltagande kommun ställa interpellationer angående kommunalförbund. En interpellation som rör ett kommunalförbund ska på grund av kommunstyrelsens uppsiktsplikt ställas till ordföranden i kommunstyrelsen.

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.

Omvärldsbevakning

Av Sveriges 290 kommuner har 161 valt att organisera sin räddningstjänst inom ramen för ett kommunalförbund. Omkring 24 kommuner har valt att, i olika konstellationer, organisera sin räddningstjänst inom ramen för en gemensam nämnd. Övriga kommuner driver räddningstjänsten i egen regi under en kommunal nämnd i den egna kommunen eller gemensamt med en annan kommun via civilrättsligt avtal.

Kommunens skyldighet att enligt vattentjänstlagen (2006:412) ordna vatten eller avlopp till områden med blivande eller befintlig bebyggelse är också ett område där interkommunal samverkan är vanligt förekommande. Sådan samverkan kan bland annat ske inom ramen för ett kommunalförbund, gemensam nämnd eller kommunalt bolag. Inom de kommunalförbund som upprättats för att hantera kommunernas ansvar för vattentjänster förefaller ett förbundsfullmäktige och styrelse vara den vanligaste formen.

De 161 kommuner som valt att organisera sin räddningstjänst inom ramen för kommunalförbund bildar tillsammans cirka 38 räddningstjänstförbund spridda över hela landet. Av dessa har alla utom ett förbund valt att utse en förbundsledning istället för ett förbundsfullmäktige och styrelse. Endast Räddningstjänsten Storgöteborg har ett förbundsfullmäktige och styrelse.

Inom de räddningstjänstförbund som valt att organisera sig med en förbundsledning förefaller majoriteten ha valt någon form av rotation på ordförande respektive vice ordförandeposter i ledningen inom medlemskommunerna. I de förbund som har en kommun som är markant större till invånarantal utgör den kommunen nästan uteslutande fast ordförande och de mindre kommunerna roterar på vice ordförandeposterna.



Den vanligast förekommande mandattiden för ordförande respektive vice ordförandepost utgörs av en mandatperiod (4 år) med tvåårsperioder som det näst vanligaste alternativet. För vissa kommunalförbund framgår inte eventuell rotation inom presidiet av förbundsordning eller reglemente. I Sbff är rotationstiden för presidiet endast ett år.

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 kanslifunktion.

I juni 1992 beslutade respektive kommunfullmäktigeförsamling i de fyra kommunerna att bilda ett kommunalförbund som fick namnet Södertörns brandförsvarfsförbund. 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 brandförsvarfsförbund 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



förbundsbyggnaden. 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-hjälpen-insatser 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 oreglerat 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 kommunerna (Ekerö, Nykvarn, Nynäshamn, Salem och Tyresö) har en ordinarie ledamot och en ersättare i direktionen.

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 ledamöter från de övriga fem kommunerna. 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. I en jämförelse med andra räddningstjänstförbund torde Sbff:s rotationstid anses vara kort och ogynnsam för kontinuiteten i samarbetet mellan presidiet och förbundsdirektören.

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 tillämplig 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 därefter 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 budgetram 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 budgetram och budget. Direktionen har inte varit delaktig vid samrådsmötena. De senaste åren har beslutet om budgetramen 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 framtagen uppräkningsmodell för årlig uppräkningsmodell för årlig uppräkningsmodell för årlig uppräkningsmodell av medlemsavgifterna krävs det en helt ny process varje år för att säkerställa och motivera uppräkningsmodell för såväl löneökningar som andra typer av kostnadsökningar. Förbundet får heller inte del av standardiserade volymuppräkningsmodell och andra indexuppräkningsmodell som ofta finns inbyggda i den ordinarie budgetprocessen hos kommunerna. Det som underhand har underlättat är vid de tillfällen då en ny medlem har anslutits och därmed skapat utrymme för rationaliseringsåtgärder 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.

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 samt medlemskommunernas samhällsutbyggnad.

Initiativrätt

Av nu gällande förbundsordning framgår ingen initiativrätt för förbundsmedlemmarna att väcka ärenden i direktionen.

Reglemente

Förbundsordningen anger att förbundsdirektionen ska utarbeta och anta ett reglemente vilket åskådliggör en del av problematiken med möjligheterna till insyn och styrning för ägar- och medlemskommunerna. Om förbundet varit organiserat med ett fullmäktige och en styrelse hade det beslutande organet (fullmäktige) fastställt ett reglemente för det förvaltande organet (styrelsen). I ett förbund där direktionen utgör såväl beslutande som förvaltande organ bör utredas om reglementet inte bör beslutas av medlemskommunerna vilket skulle möjliggöra ökad insyn och möjlighet till styrning för medlemskommunerna.

Om behovet och utformningen av en översyn av Sbffs förbundsordning

Förbundets uppdrag och uppdragsgivare

Sedan förbundet bildades 1993, i syfte att överlåta medlemskommunernas ansvar inom räddningstjänsten till ett fristående gemensamt organ, har samhället utvecklats och förändrats. Hotbilden har ändrats och förväntningarna på vad en välfungerande räddningstjänst ska klara av inom egen organisation och i samverkan med andra är annorlunda. Dessa förändringar tillsammans med ändrad lagstiftning har medfört att det ansvar som åligger kommunerna också har förändrats. En översyn av förbundsordningen bör således utgå ifrån det uppdrag och de kommunala angelägenheter som medlemskommunerna avser överlåta till förbundet. En utredning av uppdraget och översyn av förbundsordningen avseende uppdraget och andra principiella frågor som den politiska styrningen, finansiering, budget och möjligheter till insyn bör ägas av medlemskommunerna och bör i första hand formas och beslutas av dessa i samråd med direktionen i Sbff.

Politisk organisation

Den politiska organisationen av förbundet med 15 ledamöter och 15 ersättare och med ett presidium som byts ut varje år torde verka negativt på förbundets möjlighet till en god kontinuitet. En utredning bör utreda och eventuellt föreslå



alternativa sätt att hantera rotationen inom presidiet för att säkerställa en god kontinuitet inom direktionen och förbundet.

Finansieringsprinciper

Den finansieringsmodell som beslutades för mer än 27 år sedan behöver kompletteras. Kostnaden per invånare skiljer sig åt markant, utifrån den historiska kostnaden när varje enskild kommun hade sitt eget brandförsvar. Antalet larm och störningar varierar mellan de tio kommunerna men med nuvarande konstruktion påverkar det inte kostnaden per kommun. Utredaren bör lämna förslag på finansieringsprinciper för att hantera framtida samhällsutbyggnad. De nya förbundsbyggnaderna som skett under senare år kan tjäna som inspiration liksom de modeller som finns i andra förbund.

Budgetprocessen

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.

En översyn av budgetprocessen bör säkerställa en arbetsordning för budgetprocessen som säkerställer att arbetet inom förbundet fokuserar på uppdraget i förhållande till de samhällsförändringar och utmaningar som förbundet och kommunerna står inför och inte årliga budgetförhandlingar om små uppräkningsavdrag av budgeten. I syfte att uppnå detta bör utredningen belysa och föreslå ett års-hjul för budgetprocessen där återkommande möten mellan Sbff:s och medlemskommunernas ekonomichefer samt mellan Sbff:s förbundsdirektör och medlemskommunernas kommundirektörer.

Resultatet från översyn av budget- och samrådsprocesserna kan komma att påverkas i senare skede när kompletterande finansieringsprinciper utarbetats. Bedömningen är dock att det är så pass angeläget att säkerställa en fungerande arbetsordning för budgetprocessen att man inte kan invänta resultatet av arbetet med finansieringsprinciper.

Initiativrätt och samråd

Av Sbff:s nu gällande förbundsordning framgår inte att medlemskommunerna har rätt att väcka ärenden hos förbundsdirektionen. Det framgår heller inte hur samråd mellan Sbff och medlemskommunerna ska ske på politisk nivå eller



tjänstemannanivå, utöver det samråd som ska ske i budgetprocessen. En utredare bör således ges i uppdrag att utreda om och i så fall hur medlemskommuner ska ges rätt att väcka ärenden hos förbundsdirektionen. Utredaren bör också utreda och föreslå en samrådsmodell i syfte att säkerställa att medlemskommunerna har god insyn i kommunalförbundets hela verksamhet på både politisk nivå och tjänstemannanivå.

Översynens syfte

Att utforma en ny modern förbundsordning och styrmodell för Sbff som på ett tydligt sätt uttrycker det uppdrag och det ansvar som medlemskommunerna överlåter till Sbff. Vidare bör översynen syfta till att säkerställa utformningen av en förbundsordning som borgar för medlemskommunernas möjlighet till insyn i och styrning av förbundet.

Avgränsningar

Översynen ska inte omfatta en utvärdering av kommunalförbundets storlek eller medlemssammansättning. 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 Sbff och inhämta synpunkter och förslag från dem. Utredaren ska även arbeta nära styrgruppen och referensgruppen. 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 medlemskommunernas kommundirektörer. Styrgruppen ska regelbundet informeras om arbetets genomförande och vid behov kunna fatta inriktande och vägledande beslut om översynens innehåll och resultat.

En referensgrupp ska utses av direktionen i Sbff.

Uppdrag

Medlemskommunerna bör uppdra år en styrgrupp att:

1. Tillsä att en översyn av förbundsordningen för Sbff genomförs i enlighet med utgångspunkt i vad som beskrivs i denna promemoria.



- 2. Anlita en extern utredare med erforderlig kompetens och erfarenhet för att kunna genomföra översynen i enlighet med uppdragsbeskrivningen.**
- 3. Avsätta medel upp till 700 tkr för att genomföra översynen. Kostnaden ska finansieras av medlemskommunerna gemensamt utifrån nu gällande andelstal.**
- 4. Senast 2022-11-30 presentera ett förslag till ny förbundsordning och lägga fram detta till förbundsdirektionen.**
- 5. Styrgruppen ska under utredningens framskridande träffa samtliga medlemskommuners KSO för att inhämta synpunkter på kommande förslag.**