



UTREDNING AVSEENDE  
FRAMTIDA ORGANISATION  
AV RÄDDNINGSTJÄNSTEN  
SKÅNEMITT

Anna Thomasson

## Sammanfattning

Denna utredning är gjord på uppdrag av kommuncheferna i Höör respektive Hörbys kommun i enlighet och är genomförd i enlighet med vad som står skrivet i utredningsdirektivet (KSF 2020/348 Hr KS 2020/174 Hy).

Höör och Hörby samverkar sedan ett antal år inom Räddningstjänsten. Fram till och med 2018 skedde samverkan genom avtal och därefter gick samverkan över till att organiseras genom en gemensam nämnd för vilken Höör är värdkommun. Syftet med denna utredning är att i enlighet med vad som står angivet i utredningsdirektivet (KSF 2020/348 Hr KS 2020/174 Hy) som båda kommuner beslutat om att utreda hur verksamheten framöver ska organiseras och utvecklas.

Utredningen kommer fram till att det inte finns några ekonomiska eller verksamhetsmässiga fördelar med att ombilda den gemensamma nämnden till ett kommunalförbund. Tvärtom riskerar det att öka kostnaderna. De problem som idag upplevs med den gemensamma nämnden kan hanteras genom en översyn av hur dialogen mellan ägarna ser ut och hitta fler och mer utökade former för dialog med fokus på att hitta en gemensam ambitionsnivå samt att se över den gemensamma nämndens sammansättning. Gemensamma investeringar kan göras mha olika former av avtal inom ramen för befintlig organisationsform. Den eventuella fördel som ett kommunalförbund skulle ha vad det gäller möjligheten att göra gemensamma investeringar kompenseras inte av kostnaderna för en sådan organisation. Vidare kommer utredningen fram till att det inte heller finns några tydliga fördelar för kommunerna att välja att gå med i redan befintligt kommunalförbund. Detta då en sådan lösning antagligen inte i någon större utsträckning skulle löna sig vare sig ekonomiskt eller kvalitetsmässigt. De behov kommunerna idag har av att få stöd från större organisationer i regionen får man redan via genom avtal och andra samarbeten.

När det gäller frågan om verksamheten och hur den ska utvecklas framöver konstaterar utredningen att verksamheten idag fungerar väl, men att den för att kunna utvecklas och fortsätta ge invånarna en god service inom kort behöver utökade resurser i form av en till tre heltidsanställda brandmän. Utredningens förslag är emellertid inte att gå över till en renodlad heltidsstyrka utan att behålla deltidsbrandmän och ha en kombination av hel- och deltidsanställda.

När det gäller en ny brandstation är utredningens förslag att en ny brandstation ska byggas i Hörby. Då Hörbys brandstation brann ned under hösten 2020 finns det ett behov av att ersätta denna station. Detta behov finns oavsett om man väljer att bygga en ny gemensam brandstation i Ludvigsborg. Utredningens förslag är därför att en brandstation byggs i Hörby och att kommunerna parallellt med detta går vidare i sina diskussioner kring förslaget om att bygga en ny gemensam brandstation för att se om man här kan hitta en samsyn. Det finns inget akut behov av en gemensam brandstation i Ludvigsborg, men en gemensam brandstation innebär att man kan samla staben på ett ställe samt även på sikt utveckla kommunernas gemensamma verksamhet.

## Innehåll

Sammanfattning .....	1
1. Inledning .....	3
1.1 Utredningens syfte .....	3
1.2 Genomförande .....	3
1.3 Rapportens upplägg .....	4
2. Utredningens resultat .....	5
2.1 Nulägesanalys .....	5
2.1.1 Ägarstyrning och den gemensamma nämnden .....	5
2.1.2 Framtida organisationsform .....	6
2.1.3 Verksamheten .....	8
3. Slutsats och rekommendationer .....	11
Bilaga 1: Översikt över olika former för interkommunal samverkan .....	12
Vad kännetecknar den gemensamma nämnden? .....	12
Vad kännetecknar ett kommunalförbund? .....	13
Jämförelse av respektive organisationsforms för- och nackdelar .....	14
Gemensam nämnd .....	14
Kommunalförbund .....	15
Referenser .....	16

## 1. Inledning

Höör och Hörby kommuner samverkar inom en rad olika områden. Däribland inom räddningstjänst. För denna samverkan har kommunerna bildat en gemensam organisation Räddningstjänsten Skånemitt. Denna gemensamma organisation styrs av en gemensam nämnd, VA och Räddningstjänstnämnden. Värdkommun för den gemensamma nämnden är Höörs kommun. Ordförande i nämnden är från Hörby och vice ordförande från Höör.

Bakgrunden till den utredning som redovisas i den här rapporten är att kommuncheferna i Hörby respektive Höörs kommun uttryckt en vilja att se över nuvarande organisationsform (KSF 2020/348 Hr KS 2020/174 Hy). Enligt direktivet är båda huvudmännen intresserade av att fortsätta samverka inom området räddningstjänst och vill av den anledningen se över förutsättningarna för hur en sådan samverkan bäst kan organiseras och styras framöver. Denna rapport är ett resultat av denna ambition och vilja som huvudmännen ger uttryck för i direktivet.

### 1.1 Utredningens syfte

Syftet med utredningen som presenteras i den här rapporten är, i enlighet med utredningsdirektivet (KSF 2020/348 Hr KS 2020/174 Hy) att utreda och analysera följande områden:

#### **Organisationsform**

- För och nackdelar med olika organisationsformer för Höör-Hörby konstellationen med fokus på ekonomi och närhet till huvudmännen.
- Gå upp i ett existerande kommunalförbund
- Gemensamma investeringar

#### **Ägarstyrning**

- Huvudmännens relation
- Ägarstyrning och uppföljning

#### **Verksamhetens förutsättningar**

- Beredskapsform samt hel- eller deltidbrandmän
- Lokaliseringsort

### 1.2 Genomförande

För att belysa punkterna 1–3 ovan har denna utredning gjorts i två steg. I det första steget har kunskap och erfarenheter kring olika former för samverkan hämtats in. Denna informationsinhämtning har företrädesvis gjorts genom en sammanställning av tidigare studier av samverkan med fokus på gemensam nämnd och kommunalförbund. Utöver det har tidigare gjorda studier av samverkan och dess effekter i Sverige så väl som i andra länder i

Europa, granskats och resultaten sammanställts. Denna information ligger sedan till grund för de resultat som presenteras kring punkten 1 och 2 ovan.

Utöver en sammanställning av tidigare gjorda studier kring samverkan har utredaren varit i kontakt med såväl tjänstemän som politiker i Höör och Hörbys kommuner samt med företrädare för räddningstjänsten och den gemensamma nämnden. Samtal har under sommaren och hösten 2020 förts med dessa parter kring hur nuvarande organisatoriska lösning fungerar utifrån å ena sidan verksamhetens perspektiv och å andra sidan utifrån ett styr- och ledningsperspektiv. I samband med dessa samtal har även information inhämtats kring delarna under punkten 3 ovan och hur väl befintlig lösning med deltidsbrandmän och värn anses fungera samt synen på att kommunerna gemensamt investerar i en brandstation med lokalisering Ludvigsborg. Informationen som inhämtats via dessa samtal ligger också till grund

Sammanfattningsvis så baseras de rekommendationer som ges till kommunerna i den här rapporten på resultat från tidigare gjorda studier och forskning kring kommunal samverkan och olika former för samverkan mellan kommuner samt redogörelse gjorda av representanter för såväl den gemensamma verksamheten som nämnden och andra representanter från de båda kommunerna.

### 1.3 Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en nulägesanalys avseende hur befintlig organisation fungerar samt vilka behov verksamheten och kommunerna har. Därefter presenteras utredningens resultat och de rekommendationer som utredningen mynnar ut i. Rapporten har även bilagor i vilka olika organisationsformer mer utförligt beskrivs och respektive forms för- och nackdelar belyses. Dessa bilagor kan den som är intresserad av att fördjupa sig mer kring hur en gemensam nämnd respektive ett kommunalförbund fungerar läsa. Det är inte nödvändigt att läsa bilagorna för att ta till sig de resultat och rekommendationer som rapporten mynnar ut i.

## 2. Utredningens resultat

### 2.1 Nulägesanalys

I det här avsnittet av rapporten kommer en analys av nuläget att ges. Analysen grundar sig på den information som framkommit i samband med samtal med företrädare för den gemensamma nämnden, respektive kommun samt verksamheten.

#### 2.1.1 Ägarstyrning och den gemensamma nämnden

##### *Den gemensamma nämnden*

I samtal med företrädare för olika delar av de båda kommunerna har det framkommit viss kritik mot den gemensamma nämnden. Vad som framförallt upplevs som problematiskt är hur nämndens arbete förankras och kommuniceras hos styrande politiker i kommunerna. Vad som också framkommit i samband med samtalen är att representanter från Hörbys kommun upplever att Höör i egenskap av värdkommun har en mer naturlig ingång till den gemensamma nämnden och den verksamhet som bedrivs inom ramen för denna än vad man har i Hörby. Det geografiska avståndet i kombination med att den gemensamma nämnden utnyttjar stödfunktioner i Höör förstärker således behovet av att det finns en bra kommunikation mellan ledamöter i den gemensamma nämnden och ledande politiker och tjänstemän i framförallt Hörby.

Oavsett om placeringen av den gemensamma nämnden de facto påverkar relationerna mellan nämnden och huvudmännen eller inte, finns det en tydlig upplevelse av avstånd och avsaknad av delaktighet bland företrädare för Hörbys kommun. Denna upplevelse är stark nog för att i sin tur påverka relationen mellan kommunerna och den gemensamma nämnden och måste därför tas på allvar. En förhållandevis enkel åtgärd är att se över vilka representanter kommunerna har i den gemensamma nämnden. Flera av de personer som intervjuades i samband med den här utredningen gav uttryck för att insynen i den gemensamma verksamheten var bättre under föregående mandatperiod då representanter från KS i de båda kommunerna satt som ledamöter i nämnden. Under föregående mandatperiod låg inte Räddningstjänsten under den gemensamma nämnden som då var en VA Gis nämnd, men att se över vilka ledamöter som tillsätts i nämnden kan, oavsett vilken verksamhet nämnden ansvarar för, vara ett enkelt sätt att åtgärda de brister i insyn och kontroll som företrädare från framförallt Hörby kommun upplever under denna mandatperiod.

##### *Ägarstyrning*

Höör och Hörby samverkar inom flera olika områden och av bland annat den anledningen träffas KSAU i de båda kommunerna träffas regelbundet. Vid dessa möten behandlas ärenden som rör de verksamheter kommunerna samverkar kring. Trots en kontinuerlig och strukturerad dialog ägarna emellan ges det i samtal med representanter för de båda kommunerna ett intryck av att kommunerna i vissa frågor till viss del har olika ambitionsnivå. Det finns också en del diskussioner kring ekonomin och hur fördelningen av kostnader ska se ut. Framförallt tycks det gälla synen på om och hur olika gemensamma investeringar ska göras samt hur man vill utveckla verksamheten framöver.

### 2.1.2 Framtida organisationsform

När det gäller frågan kring hur den gemensamma verksamheten ska organiseras framöver har två alternativ till den gemensamma nämnden kommit upp i samband med den här utredningen. Det första alternativet är att göra om den gemensamma nämnden till ett kommunalförbund och det andra alternativet är att låta den gemensamma verksamheten gå upp i och bli en del av en redan befintlig större organisation, till exempel ett existerande kommunalförbund. Nedan kommer för- och nackdelar med dessa båda alternativ att diskuteras. För den läsare som vill ha mer djupgående redogörelse för skillnaderna mellan olika organisationsformer samt deras för- respektive nackdelar hänvisas till bilagorna till denna rapport.

#### *Att bilda ett kommunalförbund*

Att omvandla den gemensamma nämnden till ett kommunalförbund har den fördelen att relationen mellan ägarna blir mer likvärdig. Den befintliga lösningen med en gemensam nämnd där Höör är värdkommun har den nackdelen att kommunikationen med Hörby och Hörbys möjligheter till insyn i verksamheten inte upplevs fungera. Att Höör är värdkommun för den gemensamma nämnden innebär att det är Höör som ansvarar för den ekonomiska rapporteringen av den verksamhet som ligger under den gemensamma nämnden som kräver en viss dialog kommunerna emellan.

Att bilda ett kommunalförbund skulle förändra styrningen av verksamheten. Kommunerna som ingår i ett kommunalförbund har samma relation till det gemensamma förbundet. Det kommer således inte vara en kommun som är värdkommun under vilken verksamheten ligger. Ett kommunalförbund har en styrelse eller en direktion i vilken båda kommunerna har representanter. Att bilda ett kommunalförbund skulle således kunna lösa en del av de problem som kommunerna upplever idag. Framförallt skulle den distans som Hörby idag känner i förhållande till verksamheten minska om inte verksamheten längre låg specifikt under Höörs kommun. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att öka förtroendet och därmed också relationen mellan ägarna å ena sidan och ägarna å verksamheten å andra sidan. Man bör emellertid komma ihåg att för att ett kommunalförbund ska fungera krävs det att huvudmännen etablerar en god dialog, har gemensamma ambitioner och en samsyn kring styrningen av verksamheten.

Vad som också bör tas i beaktande är det faktum att ett kommunalförbund blir en kommun i kommunen och en organisation med ett eget organisationsnummer. Det innebär att ett kommunalförbund behöver ha tillgång till alla de stödfunktioner som en kommun behöver, däribland ekonomi, fakturering, lönehantering och liknande funktioner. Om inte det finns möjlighet att lösa tillgången till ovan nämnda tjänster genom avtal mellan kommunalförbundet och en av huvudmännen behöver kommunalförbundet själva bygga upp dessa funktioner. Detta kommer att innebära ökade kostnader gentemot den lösning som idag finns där den gemensamma verksamheten utnyttjar det administrativa stöd som redan finns i Höör. Man bör inte heller glömma bort att själva ombildningen i sig kräver resurser och innebär således en kostnad. Detta även om det inte innebär någon större förändring för hur själva verksamheten är organiserad och fungerar idag.

Gemensamma investeringar kan göras mha olika former av avtal inom ramen för befintlig organisationsform. Den eventuella fördel som ett kommunalförbund skulle ha vad det gäller

möjligheten att göra gemensamma investeringar kompenseras inte av kostnaderna för en sådan organisation.

När för- och nackdelar vägs mot varandra i frågan om den gemensamma nämnden bör ombildas till ett kommunalförbund kan slutsatsen dras att då det enbart rör sig om samverkan mellan två kommuner finns det få fördelar med att bilda ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund kommer med relativt stor sannolikhet att medföra ökade kostnader, åtminstone initialt. Detta ska vägas gentemot de eventuella fördelar med ett kommunalförbund, vilka, när det rör sig om samverkan mellan två kommuner är få. De problem som idag upplevs i dialogen mellan den gemensamma nämnden och ägarna/huvudmännen kan lösas med en översyn av hur den gemensamma nämnden är sammansatt och vilka representanter respektive kommun har i nämnden idag. Dialogen ägarna emellan kan också förbättras genom tydligare styrda möten, eventuellt fler möten och en fördjupad dialog kring ambitionsnivå och förväntningar på den gemensamma verksamheten.

#### *Medlemskap i ett existerande kommunalförbund*

Om vi istället går över till frågan om Räddningstjänsten Skånemitt ska upp i ett större och redan befintligt kommunalförbund ser för- respektive nackdelarna något annorlunda ut. Att bli en del av ett större gemensamt kommunalförbund skulle innebära fördelar i form av ökad tillgång till kompetens och resurser däribland material, utrustning och expertis. Det skulle även underlätta framtida kompetensförsörjning och göra organisationen mindre sårbar. Att vara del av en större organisation har även ekonomiska fördelar. Administrativa kostnader, kostnader för kompetens och expertis samt material och utrustning delas av flera kommuner, vilket ger skalfördelar som kan bidra till att minska kostnaderna för att driva en verksamhet. Hur stora kostnadssänkningar det skulle innebära är däremot svårt att exakt se då en större organisation även kräver mer administration och samordning på ledningsnivå vilket i sin tur kan bidra till att öka kostnaderna. Det kan även innebära att man får vara med och dela kostnaderna för mer avancerad utrustning och material som används sällan eller aldrig av kommunerna idag. Detta då större kommuner eller kommuner med andra typer av behov kan ha material som Höör och Hörby inte behöver eller om behov dyker upp redan har tillgång till genom de avtal om samverkan som redan finns inom Skåne.

Ofta kräver samverkan i större konstellationer att de kommuner som går in i en sådan samverkan måste samordna sina verksamheter och säkerställa att alla har ungefär samma ambitionsnivå. Annars fungerar inte samverkan och det finns en risk att någon kommun känner att de bidrar mer till helheten än övriga. Något som i sin tur kan utgöra en grogrund för konflikter. Till det ska läggas att samverkan med många kommuner riskerar att bli tungrovt och byråkratiskt. Större organisationer kräver mer byråkrati och har längre beslutsvägar än mindre organisationer. En större organisation har ofta inte samma lokala förankring eller samma närhet till övriga verksamheter i en kommun. Detta ska jämföras med mindre organisationer som istället tenderar att ha kortare beslutsvägar och vara närmre medborgarna och övrig kommunal verksamhet. Å andra sidan är mindre organisationer mer sårbara, medan större är mer resursstarka och klarar av förändringar bland personal etcetera

Utöver detta ska den verksamhet som bedrivs av den gemensamma organisationen tillgodose alla ägares behov i den mån de är möjligt och när det inte är möjligt krävs det kompromisser. Dessa kompromisser kan ibland innebära att lokala behov får stå till sidan för de gemensamma behoven. Lokala lösningar och intressen får således inte samma utrymme i en större gemensam



organisation som de har möjlighet att få idag. Detta gäller till exempel närvaron i kommunernas ytterområden som idag finns bland annat i form av värn i Höör. Den lokala förankring som idag finns skulle således gå förlorad. Att vara en del av en större organisation riskerar även att skapa avstånd mellan verksamheten och ledningen i de båda kommunerna. Verksamheten skulle om den blev en del av en större organisation som är lokaliserad på annan ort med stor sannolikhet inte ledas och styras från Höör eller Hörby, utan från en stab som är lokaliserad längre från dessa båda kommuner. Att gå upp i en större befintlig organisation skulle även innebära en stor omställning för den personal som finns idag och även göra att man riskerar att förlora de deltidsbrandmän som idag arbetar i verksamheten.

Det finns således såväl för- som nackdelar med att gå upp i en större befintlig organisation. Dessa ska givetvis noga vägas mot varandra när ett beslut i frågan tas. Men sammanfattningsvis går det att konstatera att det man eventuellt vinner på kostnadssidan förlorar man i termer av andra icke- finansiella värden.

### 2.1.3 Verksamheten

Vid tiden för genomförandet av studien bestod Räddningstjänsten Skånemitt av en station i Höör och en i Hörby samt utöver det behålla den lokala närvaron i kommunernas ytterområden som idag finns. Verksamheten i respektive kommun har en gemensam stab som är förlagd till stationen i Höör. Utöver det har respektive kommun en kris- och säkerhetssamordnare. Höörs kris- och säkerhetssamordnare är placerade tillsammans med staben på stationen i Höör, medan Hörbys kris- och säkerhetssamordnare sedan den 1 september 2020 är placerad i kommunhuset i Hörby. Tidigare var även Hörbys kris- och säkerhetssamordnare placerad på stationen i Höör. Tilläggas här bör att sedan beslut om den här utredningen fattades har brandstationen i Hörby brunnit ned och denna del av verksamheten huserar därför i nuläget i tillfälliga lokaler.

Representanter för verksamheten är tydliga med att det tillför något att vara två kommuner. Höör eller Hörby upplevs få svårt att klara sig på egen hand. Den gemensamma staben och samarbetet över kommungränserna fungerar bra och tillför värde till verksamheten samt upplevs vara ett resurseffektivt sätt att arbeta på.

#### *En gemensam brandstation*

Frågan om en gemensam brandstation har diskuterats. En sådan skulle om den byggs vara lokaliserad så att det är ungefär lika långt till såväl Höör som Hörbys tätorter och då förslagsvis i Ludvigsborg. Frågan aktualiserades ytterligare när brandstationen i Hörby brand ned under hösten 2020. En gemensam brandstation skulle innebära att staben och ledningen av verksamheten kunde förläggas där och personalen kunde även utgå därifrån. En gemensam brandstation skulle således kunna stärka identiteten kring den gemensamma verksamheten och även visa att båda kommunerna satsar på den gemensamma verksamheten.

En möjlig väg att utveckla den verksamhet som idag finns är att förhandla med Region Skåne om att få en ambulans till den gemensamma stationen om den byggs. Kommunerna placering geografiskt i mitten av Skåne och kan upplevas som en strategiskt viktig placering och göra en sådan lösning attraktiv. Redan idag finns en ledningsbil i Höör som används för samordning vid större olyckor och kriser. Ett samarbete med Region Skåne skulle tillföra resurser till verksamheten. Det skulle eventuellt bidra till att göra organisationen mer attraktiv i samband med rekryteringar. Detta skulle kunna innebära intäkter i form av hyra, men också bidra till en ökad service för kommuninvånarna i de båda kommunerna.

Investering i en ny brandstation innebär emellertid ökade kostnader. Dels innebär byggandet av en helt ny brandstation en kostnad, dels skulle en brandstation förlagd i Ludvigsborg kräva att det även byggs en ny brandstation i Hörby. Det senare krävs då inställetiden för olika typer av byggnader inte kan säkerställas givet de avstånd som finns mellan Ludvigsborg och olika delar av Hörby kommun. En investering i en brandstation i Hörby för att ersätta den som brann ned behövs således oavsett beslut om en gemensam brandstation.

#### *Den operativa verksamheten*

Under samtal med anställda vid räddningstjänsten har det framkommit att man sedan Höör och Hörby beslutade sig för att slå ihop sina respektive verksamheter har det pågått ett kontinuerligt arbete med att integrera de tidigare separata verksamheterna. Detta arbete har fallit väl ut och man upplever idag att samarbetet fungerar väl över kommungränserna. Verksamheten fungerar upplevs således fungera mycket bra i nuläget och håller god kvalitet. Utöver det framkom det under samtalen att den service räddningstjänsten kan ge till stora delar styrs av hur många anställda det finns i organisationen. Hade man varit fler anställda hade mer kunnat göras. Det handlar här alltså en avvägning mellan hur stora resurser räddningstjänsten ska få i förhållande till den extra service kommuninvånarna kan få om extra resurser skjuts till. I slutändan är det således en fråga om prioritering när budgeten för räddningstjänsten sätts.

#### *Hel- eller deltidsanställda brandmän*

Frågan om heltid eller deltidsanställda brandmän knyter an till diskussionen kring vad verksamheten förmår att göra. Organisationen består idag av deltidsbrandmän. Något som upplevs fungera bra. En övergång till heltidsbrandmän skulle innebära att organisationen antagligen skulle kunna göra mer och därmed också utöka den service de idag erbjuder. Risker man tar med att gå över till en heltidsstyrka är att man dels riskerar att tappa de deltidsbrandmän som idag är anställda, dels kan få svårt att rekrytera heltidsbrandmän för att ersätta detta. Höör och Hörby ligger nära de större städerna Lund, Malmö och Helsingborg. Antalet uttryckningar är mycket fler i och kring storstäderna och för en brandman som vill arbeta mer aktivt och åka på många uttryckningar finns det därför en risk att Räddningstjänsten Skånemitt inte är en attraktiv arbetsgivare. Alternativt enbart kan rekrytera personal som är något äldre och därför vill trappa ned och ha ett lugnare tempo. Med en övergång från deltidsbrandmän till en heltidskår finns således en risk att kompetensförsörjningen blir ett problem. Det finns också en risk att man under en övergång från deltids- till heltidsanställda brandmän tappar personal och därmed slår sönder vad som idag är en välfungerande verksamhet. Fördelen med heltidsanställda brandmän i form av ökad kapacitet ska således ställas mot risken att tappa bra deltidspersonal och svårigheter att framöver säkra kompetensförsörjningen. Ytterligare ett alternativ kan vara att blanda heltids- och deltidsanställda och därmed göra en mjuk övergång till en heltidslösning. Risker med en sådan kombination är emellertid att det inom organisationen kan uppstå ett A och ett B lag där deltidsbrandmännen upplever att de inte har samma ställning längre.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de olika lösningarna som hör belysts och diskuteras har olika för- respektive nackdelar och dessa bör noga vägas mot varandra innan ett beslut tas. Vad som bör poängteras här är att verksamheten idag fungerar väl och större förändringar riskerar att ha en negativ inverkan på verksamhetens prestation och därmed vilken service som ges till invånarna i respektive kommun. Utöver det är det kostsamt och resurskrävande att genomföra organisationsförändringar.

Vidare innebär samverkan i större konstellationer ofta kompromisser där lokala behov får stå tillbaka för det organisationens övergripande behov. Ofta kräver samverkan i större konstellationer att de kommuner som går in i en sådan samverkan måste samordna sina verksamheter och säkerställa att alla har ungefär samma ambitionsnivå. Annars fungerar inte samverkan och det finns en risk att någon kommun känner att de bidrar mer till helheten än övriga. Något som i sin tur kan utgöra en grogrund för konflikter. Till det ska läggas att samverkan med många kommuner riskerar att bli tungrott och byråkratiskt. Större organisationer kräver mer byråkrati och har längre beslutsvägar än mindre organisationer. En större organisation har ofta inte samma lokala förankring eller samma närhet till övriga verksamheter i en kommun. Detta ska jämföras med mindre organisationer som istället tenderar att ha kortare beslutsvägar och vara närmre medborgarna och övrig kommunal verksamhet. Å andra sidan är mindre organisationer mer sårbara, medan större är mer resursstarka och klarar av förändringar bland personal etc.

Samverkan i större konstellationer tenderar således att göra en verksamhet mer resursstarkt och därmed också mindre sårbar för förändringar i personal eller resurstillförsel. Å andra sidan krävs det ofta kompromisser som gör att det lokala intresset får stå tillbaka för det gemensamma. Vad som kan tilläggas är att samverkan i kommunalförbund med många medlemmar tenderar att uppfattas som tungrott och svårstyrtdå och tidskrävande då möten med representanter från de olika medlemskommunerna sker i många olika forum. Den gemensamma nämnden upplevs som den form som är krångligast när det gäller samverkan mellan flera kommuner och där fokus för samverkan är drift av en gemensam verksamhet. Däremot fungerar den gemensamma nämnden väl när det handlar om samordning av verksamhet, gemensam upphandling eller myndighetsutövning som till exempel gemensam förmyndarnämnd.

### 3. Slutsats och rekommendationer

Utifrån de problem som kommunerna idag har och de behov som representanter för de olika kommunerna och verksamheten har gett uttryck för under utredningens gång finns inga konkreta anledningar till att kommunerna i nuläget skulle välja att gå upp i en gemensam större organisation. Det man eventuellt vinner rent ekonomiskt förlorar man i termer av lokal förankring och handlingsutrymme, vilket är två saker som under utredningens gång framstått som varande av stor betydelse för flertalet av de som intervjuats under utredningens gång. Det finns inte heller några fördelar med att omvandla den gemensamma nämnden till ett kommunalförbund. De problem som man upplever sig ha med den befintliga organisationsformer löses inte nödvändigtvis genom att ett kommunalförbund bildas. Utan problem med insyn, kontroll och kommunikation mellan ägare och den gemensamma nämnden kan lösas genom att representanter från KS i respektive kommun utses till ledamöter i den gemensamma nämnden samt att ägarsamråden fördjupas och eventuellt utökas.

När det gäller frågan om en gemensam brandstation handlar det ytterst om ambitionsnivå och vilja hos de båda kommunerna. Om kommunerna har intresse av att utveckla såväl verksamheten som samverkan finns det anledning att överväga att bygga en gemensam brandstation en sådan kommer att innebära ökade kostnader. Exakt hur stora kostnaderna blir är svåra att i nuläget säga då det kräver att underlag tas fram för en sådan investering. Oavsett vilket kommer det att krävas att det byggs en ny brandstation i Hörby.

Slutligen när det gäller frågan om en hel- eller deltidsbrandkår är verksamheten i nuläget av den storleken att den ligger på gränsen av att kunna klara sig på att enbart ha en deltidsbrandkår. Att anställa heltidsbrandmän skulle innebära en ökad kostnad, men också en ökad service till invånarna då verksamheten skulle kunna arbeta mer med till exempel utbildning. Att gå över till en heltidsbrandkår innebär även en del frågetecken avseende rekrytering och kompetensförsörjning. En rimlig lösning är att ha kvar deltidsanställda och kombinera en sådan lösning med att ha några heltidsanställda. Om behoven framöver ökar av mer personal kan man välja att succesivt övergå till en heltidsstyrka. En sådan lösning skulle innebära en mjukare övergång från dagens lösning mot en eventuell framtida heltidsstyrka och också öka möjligheten för de deltidsanställda som idag finns i organisationen även framöver känner att de har en plats i verksamheten.

## Bilaga 1: Översikt över olika former för interkommunal samverkan

Svenska kommuner har en lång tradition av att samverka med andra kommuner inom olika områden. Samverkan sker inom de flesta verksamheter och sektorer idag, men omfattningen och karaktären på samverkan varierar och likaså motiven bakom. Inom en hel del områden sker en mer informell samverkan i form av olika nätverk mellan professioner. Då handlar det framförallt om utbyte av erfarenhet och kunskap och att ha en dialog kring gemensamma utmaningar och frågor. I andra fall är samverkan mer formaliserad och sker i form av avtal eller gemensamma organisationer. I dessa fall är motiven till samverkan mer omfattande och handlar inte enbart om erfarenhetsutbyte, utan istället om att säkra verksamhetens framtida utveckling genom att skapa bättre förutsättningar för kompetensförsörjning och öka tillgången till resurser genom att skapa en gemensam resursbas och till viss del även förutsättningar för stordriftsfördelar.

När det gäller möjligheten att bilda en gemensam organisation har svenska kommuner enligt lagstiftningen tre möjliga former att välja mellan. Det är gemensam nämnd, gemensamt ägt kommunalt bolag samt kommunalförbund. I detta avsnitt kommer fokus emellertid att vara på att beskriva den gemensamma nämnden samt kommunalförbundet samt dessa två formers för- respektive nackdelar att lyftas fram.

### Vad kännetecknar den gemensamma nämnden?

Vid bildandet av en gemensam nämnd utses en värdkommun inom vilken den gemensamma nämnden bildas och utgör en förvaltning med en egen politisk nämnd alternativt ingår som en del i en befintlig förvaltning i värdkommunen. Den gemensamma nämnden styrs av politiker från de samverkande kommunerna. Men, den eller de kommuner som inte är värdkommun flyttar över sin verksamhet till värdkommunen och den ekonomiska redovisningen sker inom ramen för värdkommunens ekonomi.

Till grund för bildandet av den gemensamma nämnden ligger en överenskommelse om samverkan kommunerna emellan samt ett reglemente för den gemensamma nämnden som måste antas av de samverkande kommunernas respektive fullmäktige (Anell och Mattisson, 2010). Överenskommelsen mellan de samverkande parterna reglerar relationen mellan parterna under samverkan och där preciseras även vilka behörigheter och befogenheter den gemensamma nämnden kommer att ges (SKL, 2009). I avtalet mellan parterna behöver även ekonomiska transaktioner regleras och hur eventuella överskott eller underskott som kan uppstå ska hanteras och regleras mellan parterna. Vad som också behöver regleras är ägandeförhållandet för de resurser som nyttjas gemensamt. I reglemente och överenskommelse/avtal mellan de samverkande parterna regleras även hur eventuella tvister eller avveckling av den gemensamma nämnden ska hanteras.

Rent juridiskt betraktas den gemensamma nämnden som vilken annan nämnd som helst och verksamheten ska i den mån de är möjligt därför också bedrivas som en vanlig nämnd (SKL, 2009). Detta innebär bland annat att alla kommuner som deltar i den gemensamma nämnden har rätt att utse förtroendevalda till nämnden. Kommuner kan således genom bildandet av en gemensam nämnd samverka utan att någon av de samverkande parterna behöver ge avkall på

politiskt inflytande över den verksamhet som de samverkar kring (SKL, 2009). Inte heller relationen till medborgarna förändras vid bildandet av en gemensam nämnd, utan dessa har samma möjlighet till insyn och inflytande i relation till den gemensamma nämnden som de har i relation till en vanlig nämnd (SKL, 2009). Den gemensamma nämnden är således ingen egen juridisk person, utan en del av värdkommunens organisation.

### Vad kännetecknar ett kommunalförbund?

Ett kommunalförbund är en offentlighetsjuridisk person och formerna för kommunalförbundet regleras i kommunallagen. Till skillnad från den gemensamma nämnden är kommunalförbundet en fristående enhet och därmed inte en del av någon av de samverkande kommunernas förvaltning (SKL, 2009). Ett kommunalförbund är när det gäller styrning och insyn till stora delar likt en kommun och förbundet kan vara huvudman för de frågor medlemskommunerna väljer att flytta över till förbundet (Anell och Mattisson, 2010). Bildandet och överförandet av en verksamhet till ett kommunalförbund ska således inte ha någon negativ inverkan på medborgares möjlighet till insyn och inflytandet (SKL, 2009). Däremot har medlemmarna i förbundet kvar det ekonomiska ansvaret och är skyldiga att täcka kostnader som uppstår om kommunalförbundet saknar tillgångar (SKL; 2009).

Relationen mellan medlemskommunerna regleras i en förbundsordning som upprättas vid förbundets bildande. Förbundet styrs antingen av en direktion och tillhörande nämnder eller av ett förbundsfullmäktige och tillhörande nämnder. Ett förbundsfullmäktige fungerar som ett kommunfullmäktige och det finns således möjlighet för medlemmarna att ha politiska representanter i förbundet från flera partier (Anell och Mattisson, 2010). En direktion är ett mindre styrande organ än fullmäktige och där kan inte politisk representativitet tillgodoses på samma sätt. Å andra sidan innebär en direktion ett mer operativt styre (Anell och Mattisson, 2010). Båda lösningarna innebär emellertid löpande insyn och politisk styrning av verksamheten och kommunstyrelsen i respektive kommun har även uppsyn över kommunalförbundet (SKL, 2009).

Bildandet av ett kommunalförbund innebär att en ny juridisk person skapas. Detta sker när förbundsordningen antagits av fullmäktige i medlemskommunerna. Kommunalförbundet omfattas av kommunallagen (SKL, 2009). Utöver det regleras kommunalförbundet av vad som står i förbundsordningen och medlemmarna kan även i viss utsträckning skriva in i förbundsordningen att undantag ska göras från kommunallagen till exempel när det gäller mandatperioden (SKL, 2009). Förbundsordningen reglerar således hur relationen ser ut mellan medlemmarna och kommunalförbundet efter förbundets bildande. Exakt vad den ska innehålla anges i kommunallagen. Här ingår bland annat namn och säte, verksamhetens art och omfattning av verksamhet och ansvar, antal medlemmar, den politiska styrningen representationen i nämnder och fullmäktige eller direktion, hur styrning av ekonomi och budget ska se ut, fördelning av kostnader, skulder och tillgångar mellan medlemmar, hur utträde och likvidation ska ske och hur tvister ska lösas.

Medlemmarna kan välja mellan att ge förbundet stor frihet eller begränsa deras möjlighet att råda över en verksamhet. Kommunalförbundet har efter bildandet självbestämmanderätt över de verksamheter som förbundet enligt förbundsordningen ansvarar för. Medlemmarna har därför inte längre befogenhet att verka inom dessa områden. Det är de förtroendevalda som

representerar medlemmarna i fullmäktige och direktionen som är ansvariga för att säkerställa att förbundet förverkligar sitt syfte (SKL, 2009). Förtroendevalda i direktion respektive fullmäktige utses av kommunfullmäktige i medlemskommunerna. Hur fördelningen av politisk representation från förbundets medlemmar ser ut regleras i förbundsordningen.

## Jämförelse av respektive organisationsforms för- och nackdelar

### Gemensam nämnd

#### *Vilka är fördelarna?*

En av den gemensamma nämndens främsta fördelar är att bildandet av nämnden inte har någon negativ inverkan på insyn, transparens och inflytande. Vad som ofta lyfts fram i forskning kring interkommunal samverkan är att det finns en risk att den har en negativ påverkan på demokratin då respektive kommuns inflytande riskerar att begränsas (Kalu, 2012; Durose et al., 2015). Verksamheten upplevs komma längre ifrån såväl den enskilda kommunens inflytande över verksamheten som medborgarnas möjlighet till påverkan. Detta avstånd påverkar inflytande och politisk styrning av en verksamhet och därmed också möjligheten till ansvarsutkrävande. Det senare påverkar medborgares möjlighet att hålla politiker ansvariga för hur verksamheter styrs. Dessa problem torde emellertid inte uppstå vid bildandet av en gemensam nämnd då en sådan, åtminstone på pappret, inte innebär några förändringar för det politiska styret och inflytandet över en verksamhet. Däremot visar tidigare studier av gemensam nämnd att den kommun eller de kommuner som inte är värdkommuner kan uppleva att insynen försvåras och närheten till verksamheten försvinner.

En annan fördel med den gemensamma nämnden är dess enkelhet och att det är lätt att bilda en gemensam nämnd då den gemensamma nämnden är en del i den kommunala organisationen och inte en egen juridisk person. Detta underlättar också överförandet av en verksamhet från en kommun till värdkommunen vid bildandet av en gemensam nämnd.

Ytterligare en fördel med den gemensamma nämnden är att den nya organisationen kan använda sig av befintligt administrativt stöd, kompetens och övriga dylika resurser inom värdkommunen. Den nya organisationen behöver således inte bygga upp en egen administration och kostnaderna för dessa resurser belastar inte fullt ut den nya organisationen utan delas med andra nämnder och förvaltningar inom värdkommunen.

#### *Vilka är nackdelarna?*

Även om en gemensam nämnd är lätt att bilda har den ofta uppfattats som svårstyrd och tungrodd om det är flera kommuner som deltar i nämnden. Detta gäller framförallt när det handlar om drift av gemensamma verksamheter och således inte när det handlar om myndighetsutövning eller servicestöd (Anell och Mattisson, 2009).

Gemensam nämnd uppfattas även som svårstyrd utifrån ett administrativt och då framförallt ekonomiskt perspektiv. Utöver de ovan nämnda nackdelarna finns alltid risken att någon part inte är nöjd med hur samverkan sker eller vad man får ut av att samverka. Detta kan leda till en diskussion parterna emellan om att upplösa samverkan. Då en gemensam nämnd inte är en juridisk person torde det emellertid vara relativt enkelt att rent administrativt föra tillbaka

ansvaret för verksamheten till respektive kommuns förvaltning. Det handlar emellertid om en organisationsförändring och en sådan kräver alltid resurser.

## Kommunalförbund

### *Vilka är fördelarna?*

Kommunalförbundet är en egen juridisk person, vilket innebär att förbundet blir en egen juridisk person där medlemmarna i kommunalförbundet kan ges lika stora möjligheter till inflytande och också en likvärdig representation i de styrande organen. Detta är en fördel som kommunalförbundet har i förhållande till den gemensamma nämnden där den kommun som agerar värdkommun tenderar att få en särställning och en närmre relation till verksamheten man samverkar kring.

Ytterligare en fördel med kommunalförbundet är att förbundet styrs som en kommun, dvs möjligheten till insyn och transparens är densamma som när en verksamhet bedrivs i nämndform i en kommun. Likaså sker styrningen av verksamheten på ett likartat sätt.

### *Vilka är nackdelarna?*

En nackdel med kommunalförbundet är hur det styrs. Styrningen av kommunalförbundet blir i och med att det i princip är en egen kommun, komplext. Det gör att det finns en risk att kommunalförbundet om det har många medlemmar riskerar att upplevas som tungrott.

En annan aspekt är att kostnadsbilden påverkas av bildandet av en gemensam organisation eftersom de administrativa kostnaderna tenderar öka. Från att verksamhetens administration skötts internt i den egna kommunen ska en ny administrativ apparat och byråkrati byggas upp för den gemensamma organisationen. Kostnaderna för denna fanns inte tidigare, utan ska fördelas på respektive medlem som dessutom fortfarande har kvar kostnaderna för den egna kommunala förvaltningen. De senare torde inte minska nämnvärt för att en verksamhet lyfts ut och blir en egen juridisk person. Snarare riskerar andelen kostnader för kvarvarande verksamheter att öka då färre verksamheter är med och delar på overheaden. Detta är något som gäller för kommunalförbundet, men inte för den gemensamma nämnden.

Precis som i övriga samverkanslösningar blir innehållet i överenskommelsen mellan medlemmarna viktiga då det är avgörande för hur relationen mellan parterna kommer att se ut när förbundet är bildat. Frågor kring representation i direktion/fullmäktige, förbundets namn och säte och fördelning tillgångar och kostnader är alla känsliga frågor som kan komma att kräva långa förhandlingar. Problem kan till exempel uppstå om den ena kommunen är större än den andra och den större kommunen dessutom vill att sätet för förbundet ska ligga i den kommunen eller har högre andel politiska ledamöter i direktion eller fullmäktige.



## Referenser

- Anell, A. och Mattisson, O. 2009. Samverkan i kommuner och landsting: En Kunskapsöversikt, Lund: Studentlitteratur.
- Allers, M. A. och de Greef, J. A. 2018. *Local Government Studies*, 44(1): 127-150.
- Bel, G. och Gradus, R. 2018. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery, *Local Government Studies*, 44(1): 11-21.
- Bel, G. och Warner, M. 2015. Inter-Municipal Cooperation and costs expectations and evidence, *Public Administration*, 93(1): 52-67.
- Blaeshke, F. och Haug, P. 2018. Does inter-municipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector, *Local Government Studies*, 44(1); 151-171.
- Bovens M. (2005) Public accountability. In: Ferlie E, Lynn LE, Pollitt C, editors. *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press: 182-208.
- Bovens, M. (2009) 'Public Accountability' in F. Ewan, L. Jr. Lawrence and C. Pollitt (ed.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford Handbooks.
- Durose, C., Justice, J. och Skelcher, C. 2015. Governing at arm's length: eroding or enhancing democracy?, *Policy and Politics*, 43(1): 137-153.
- Grossi, G. & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port, *International Review of Administrative Science*, 81(3): 604-620.
- Huxham, C. 1996. *Creating Collaborative Advantage*, Sage: London.
- Huxham, C. 2003. Theorizing Collaborative Practice, *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Huxham, C. och S. Vangen, 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of collaborative advantage*, Routledge.
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N. och Auer, J. C. 2010. Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: 699–721.
- Kalu, N.K. 2012. All That Glitters: Competing Narratives and Transaction Costs in Complex Collaborative Environments, *Administration & Society*, 45(4): 420-442.
- Kim, Y. Can alternative service delivery save cities after the Great Recession? Barriers to privatization and cooperation, *Local Government Studies*, 44(1): 44-63.
- Knutsson, H and Thomasson, A. (2017). Exploring organisational hybridity from a learning perspective, *Qualitative Research in Accounting and Management*, Vol. 14, No. 4. 430-447.
- Margerum, R.D. 2007. Overcoming Locally Based Collaboration Constraints, 20(2): 135-152.

- Rodrigues, M., Tavares, A. F. och Araújo, F. J. 2012. Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms, *Local Government Studies*, 38(5): 615-638.
- Schweiger, D. M. och Very, P. 2003. Creating Value through merger and acquisition integration, *Advances in Mergers and Acquisitions*, 2: 1–26.
- SKL, 2009. Kommunala Samverkansformer, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Thomasson, A. (2009). Navigating in the Landscape of Ambiguity: A Stakeholder Approach to the Governance and Management of Hybrid Organizations. Lund: Lund Business Press.
- Thomasson, A. 2013b. Organisering för ökad uthållighet – En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn. SVU-rapport 2013-13. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thomasson, A. 2017. Professionalization vs democratic control – are they mutually exclusive in collaboration for local service provision? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2017/1: 137-153.
- Warner, M. 2011. Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4); 421-435.