

RSyd

PM - konsekvenser vid utebliven uppräknings
av medlemsavgift



PM – RSyd

Datum 1 mars
Till revisorerna
Från Nellie Hultman, Lars Eriksson, EY

1. Bakgrund

I samband med redovisningen av delårsrapporten framgick att förbundet prognostiserar ett underskott på drygt 10 mnkr. Samtidigt redogörs för behov för och planer på en rad investeringar. Det som också bidrar till ökade kostnader för att bibehålla nuvarande kvalitet är den kraftiga befolkningstillväxten inom förbundets geografi samt skärpta miljökrav.

Syftet med granskningen är att förstå konsekvenserna i såväl ett kortare som längre perspektiv av att en uppräkningsavgift enligt uppgift inte beaktar befolkningstillväxten

2. Iakttagelser

Under denna punkt görs en sammanställning av intervjuer.

2.1 Medlemsavgiften

Enligt intervjuer har uppräkningsavgiften traditionellt skett efter ett index, där 65% av uppräkningsavgiften är löneberoende och 35% efter KPI. Grunden för detta har varit gamla arbetsdokument som blivit en form av praxis. Efter hand har modellen övergetts för att bli mer beroende av budgetprocessen i respektive i kommun, dvs att kommuner inte kan ge mer än vad som tilldelas andra verksamheter. Därmed finns inte utrymme för att kompensera för befolkningstillväxt. I budgetdiskussioner blir den procentuella uppräkningsavgiften mer av minsta möjliga gemensamma nämnare.

2.2 Risker förknippade med medlemsavgiften

2.2.1 Strategiska risker

Det finns en stor samstämmighet i intervjuerna att de kortsiktiga ekonomiska förutsättningarna från ägarkommunerna utgör den största risken. På kort sikt handlar det om att besked om de ekonomiska förutsättningarna kommer senare och senare på året. I det långa perspektivet är det svårt att veta vad kommunerna vill, vilket gör det vanskligt att utveckla eller förändra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Detta ska ses i ljuset av att förbundet redovisar underskott för 2020 och ser kontinuerliga underskott om några år. Vad ska ställas om? På vilka geografiska platser ska brandstationerna vara placerade? Det är en gemensam uppfattning i intervjuer att med en längre planeringshorisont kan direktionens och verksamhetens beslut bli bättre, vilket bedöms resultera i mer verksamhet för pengarna.

Den korta framförhållningen leder till att direktionen inte vet om budgetdiskussionerna egentligen innebär utökning eller reducering. Det betonas att med nuvarande planeringsförutsättningar kan kraft läggas på att förbereda åtgärder som sedan inte ska realiseras eller att

förbundet vidtar åtgärder som inte är de rätta. Att utreda nedläggning av stationer kan hittills sägas ha inneburit att lägga kraft på fel saker.

Enligt intervjuade har förbundet gjort en grundlig utredning om möjliga anpassningar och vilka åtgärder som ger lägst negativ påverkan på verksamheten. Det finns framtagna planer med konsekvenser för olika nivåer på medlemsavgifter, vilket innebär nedläggning av deltidstationer i flera kommuner. I utredningen ingår bl a redovisning av insatstider efter nedläggning. När frågor av strategisk eller strukturell art förs på tal blir det mycket diskussioner. Efter utredningen har det gjorts klart från ägarna att förbundet inte kan förändra antalet brandstationer. På lägre sikt innebär det, att om det inte kommer fram mer pengar, så får förbundet ändå diskutera förändringar rörande deltidstationer. Kopplat till detta behöver diskussionen om att använda det egna kapitalet komma till ett slutgiltigt ställningstagande. Därmed behöver frågan ställas om det är bättre att betala tillbaka det egna kapitalet till ägarna eller använda det som en budgetregulator.

Det förändringar som gjorts hittills för att utöka insatskapaciteten har skett genom schemaförändringar. Det innebär att resurser flyttas från förebyggande arbete till utryckande. Ur det primärkommunala perspektivet betyder en brandstation trygghet, oavsett om stationen är bemannad eller ej. Direktionen menar att man inte fått mandat att ta tag i besparingarna, vilket ger en inbyggd konflikt med ägarna. Samtidigt är deltidstationer mycket billigare, det går att driva fem deltidstationer för kostnaden av en heltidstation. Det framhålls att svaret inte är mer pengar utan långsiktiga förutsättningar.

Från direktionens sida framförs att initiativ tagits för att informera om verksamheten och fördjupa diskussionen genom att besöka medlemskommunernas kommunstyrelser. Det finns också inplanerade möten med medlemskommunerna. Att förbundet upplever att det är svårt att få gehör för en utökad budgetram hänger samman med det faktum att förbundets verksamhet bedöms som mycket väl fungerande av medlemskommunerna och att det finns en hög tilltro till den verksamhet förbundet står för. Därmed hamnar frågan om utökad budget långt ned på agendan och incitamentet för att öka ramen blir lägre.

Det framförs också i intervjuerna att förbundet behöver arbeta efter de pengar man får sig tilldelade men att kommunerna behöver sätta sig ned och reda ut de frågetecken som finns om långsiktiga förutsättningar. Ett tydligt besked, oavsett nivå på medlemsavgiften, är bättre än osäkerhet.

2.2.2 Finansiella risker

Från intervjuade framförs att en extrapolering av dagens kvalitativa nivå leder till att förbundet kommer att redovisa underskott inom några år. Ibland har förbundet redovisat överskott, men det har mer berott på särskilda omständigheter, inget som förbundet långsiktigt kan planera efter. Förbundet menar att man står inför att hantera de strukturella frågorna.

De behov och förändringar som kommer att påverka ekonomin är ombyggnationer av stationer med ökade hyreskostnader och investeringar i nya fordon och skyddsutrustning. Pensionsinbetalningar varierar kraftigt mellan åren och är svåra att beräkna, svårt att få en långsiktig prognos. Storleken på inbetalningar avgörs också av enskildas beslut om pensionsålder och förbundets sk sistahandsansvar, vilket betyder att förbundet kan få betala ikapp pensionsinbetalningar vid en nyanställning.

Statliga bidrag som rör räddningstjänsten betalas i regel ut till primärkommunen. Det framkommer i intervjuer att de medlen inte skickas vidare till förbundet och att det i grunden inte finns särskilt destinerade statsmedel till räddningstjänsten. Som exempel på detta framförs att staten tillfört medel till kommunerna cirka 50 mnkr, för Rsyds medlemskommuner ca 2,4 mnkr, för stärkt ledningsstruktur, vilka ingår i det generella statsbidraget. Dessa medel går inte

vidare till förbundet, som har kostnaderna för ledningsstrukturen inom räddningstjänsten. Statliga bidrag i samband med pandemin har förbundet inte heller fått ta del av. Däremot har vissa statliga medel, såsom stöd från MSB för Rakel-systemet gått till förbundet.

Övningsfältet i Malmö på Spillepengen kan leda till saneringskostnader, men frågan är inte avgjord.

Förbundet har byggt upp ett eget kapital, men de är inte reglerat hur man ska hantera det. Det ingående värdet på det egna kapitalet för 2021 är 14 mnkr.

Förbundet ska verka för fler medlemmar men om de internt ekonomiska frågorna inte är utredda, föreligger inte de bästa förutsättningarna för andra kommuner att gå med i förbundet. Det bedöms som viktigt för att en utökning av medlemsantalet sker med de rätta ekonomiska förutsättningarna.

Förbundet har fått ett lånelöfte från Malmö Stad med ett lånetak på 170 mnkr. Att finansiera nuvarande leasingskostnader med pengar från Malmö Stad ger ingen större resultatpåverkande effekt. Däremot kommer nya fordonen och andra reinvesteringar att öka finansiella kostnaden, vilket bidrar till det prognostiserade underskott på cirka 10 mnkr.

Lunds kommun och Malmö Stad har initierat ett samarbete med LTH utifrån en riskmodell som skulle ha bäring på medlemsavgiften. En ny modell skulle kunna styra på var förbundets resurser hamnar och ersättningsmodell för om en kommun vill ha en högre kvalitet. Dock framförs i intervjuer osäkerhet om en mer detaljerad modell är konstruktivt på en övergripande nivå. Risken är att det blir mycket administration för att fördela förhållandevis lite pengar och att modellen ständigt kommer vara ifrågasatt och vara svår att förstå. Det kommer alltid vara vissa skevheter i kostnadsmassan. Exempelvis är brandstationen i Lund dyrare än andra stationer sett till kostnad per kvadratmeter.

2.2.3 Legala risker

När det gäller totalförvarsfrågor så måste det komma medel från stat eller kommun för att förbundet ska vidta åtgärder. Från förbundets sida sitter man tills vidare stilla i båten. Staten måste ange nivå och kvalitet. Dock har det påbörjats arbete med krigsplaceringar, liksom säkerhetsskyddsarbete med klassificering av befattningar och roller. Förbundet har också sett över skalskyddet och ökat IT-säkerheten.

Inom miljöområdet har lagstiftningen skärpts med ökat ansvar för negativa miljökonsekvenser, såsom krav på vattenavskiljning, tvättning av utrustning och egenkontroller. Det finns också en eventuell kostnad för sanering av övningsfältet på Spillepengen i Malmö samt en arbetsmiljörisk.

Ändringar har skett inom LSO avseende handlingsprogrammet, vilket bl a innebär att kravet på beslut om handlingsprogrammet inte behöver fattas vid varje ny mandatperiod.

I intervjuerna framförs att organiseringen av räddningstjänsten i ett kommunalförbund leder till att ansvarsfrågan hamnar på två stolar. Medlemskommunerna har rådighet över ekonomin men ansvaret för verksamheten har hamnar på förbundet. Vid ansvarsutkrävandet hamnar ansvaret på olika ställen. Är det dessutom fler kommuner i kommunalförbund kompliceras det med en nivå till.

Staten ställer ökade krav på ledningskrav dygnet om.

2.2.4 Operationella risker

Hur ekonomin resulterar i rent operationella risker framkommer inte direkt i intervjuerna. Det som omnämns i sammanhanget är räddningstjänstens utrustningsbehov - i förhållande till att samhällen förtätas med högre hus – behöver utvecklas och kompletteras. Det finns också många komplexa byggnader inom förbundets geografi såsom ESS-anläggningen i Lund. Öresundskonsortiet har bidragit med medel för de insatser som krävs på bron. På utredningssidan drar det kostnader att utreda komplexa byggprojektet. Malmö Stad bidrar med ett belopp för utredningskapacitet gällande fastigheter men de andra kommunerna bidrar inte med särskilt destinerade medel. Ett annat exempel är när kommuner vill agera med myndighetsgemensamma åtgärder. När det genomförts i Malmö har statliga medel använts.

3. Bedömning

Genomgående definieras riskerna som ekonomiska och är hänförliga till förbundets rambudget. Huvudfrågan gäller framför allt behovet av att få tydlighet och långsiktighet i kommande uppräkningsavtal av medlemsavgiften. Även om det inte finns total enighet i frågan, så framförs på både tjänstemannanivå och politisk nivå att med större tydlighet från ägarsidan kan förbundet arbeta mer långsiktigt och med bättre resultat anpassa verksamheten till förutsättningarna. Frågan överskuggar egentligen diskussionen om nivåer på medlemsavgifter, utan att förringa betydelsen av nivån på budgeten. Det är också förhållandevis tydligt i intervjuer att dagens nivå på medlemsavgifter bedöms som rimlig i medlemskommunerna och därför är inte frågan högst på agendan. Paradoxalt nog bidrar kommunernas starka tilltro till förbundet att räddningstjänstfrågor inte ligger högre upp på den kommunalpolitiska agendan i medlemskommunerna.

En fråga som är kopplad till rambudgeten och budgetprocessen är frågan om kompensation för befolkningsökningen. Enligt intervjuer har detta inte skett under den senaste tioårsperioden. Om en beräkning görs med basåret 2011, med en kostnad på 484 kr/inv och denna räknas upp med en årlig kostnadsökning på 2% och multipliceras med befolkningstalet för det specifika året, hade budgetramen slutat på 323 mnkr för 2020. Det ger en differens på 28 mnkr. I en sådan beräkning antas att det finns ett direkt förhållande mellan befolkningsökning och kostnad för räddningstjänst. Ett strikt orsakssamband är inte troligt, utan beror säkerligen på bl a på socioekonomiska förhållanden, typ av näringsliv, infrastruktur och andra faktorer. Ur det perspektivet kan det vara intressant att följa LTH:s utredning av en ny modell för beräkning av medlemsavgift utifrån riskbild.

Det har inte i denna översiktliga genomgång redovisats konsekvenser av en lägre uppräkningsavtal av budgeten, t ex konsekvenser för den uttryckande respektive den förebyggande verksamheten. Det är fullt möjligt att den detaljeringsgraden finns men den har inte framkommit i intervjuer. Bedömningen är att nuvarande diskussion, med risker för verksamheten vid utebliven uppräkningsavtal, ger en svårtydd bild av konsekvenser ner på en operationell nivå. För att förstå riskbilden behöver detta tydliggöras på ett annat sätt.

I många intervjuer framförs obalanser mellan kommunerna ifråga om kostnadsfördelningen. Det gäller hyresnivåer, den egentliga kostnaden för olika förebyggande eller myndighetsgemensamma åtgärder och i vilken grad som kommunerna nyttjar t ex brandingenjörernas tjänster. Vi bedömer det som centralt att förbundet tydliggör, utöver de mest självklara, vilka kostnadsdrivare som finns i verksamheten. Det är rimligt att förutsättningar har förändrats sedan budgetprocessen togs fram. En "vinglig" budgetprocess kan vara uttryck för detta.

4. Rekommendationer

- Att direktionen aktivt arbetar för att få en långsiktighet till stånd.

- Att konsekvens- och riskanalyser blir tydligare för såväl direktionen som medlemskommunen.
- Att analys görs av kostnadsdrivare för diskussion om förändringar i delar av modellen för beräkning av medlemsavgifter.

Medlemskommunerna

- Att aktivt arbeta för tydlighet i ett långsiktigt perspektiv, vilket är en del i att bidra till en effektivare organisation.

Malmö 2021-03-01

Lars Eriksson, EY

5. Intervjuade:

Susanne Jönsson, ordf direktionen

Louise Rehn Winsborg, ledamot direktionen

Tony Hansson, ledamot direktionen

Anders Lindvall, ledamot direktionen

Mats Lithner, ledamot direktionen

Martin Gertsson, förbundsdirektör

Anders Brodin, ekonomichef