

Selskapskontroll av Kristiansandsregionen brann- og redning IKS



januar 2017

Forord

Det følger av kommuneloven § 77 femte ledd at «Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.». Selskapskontrollen av Kristiansandsregionen brann- og redning IKS (KBR), med forvaltningsrevisjon av feieravdelingen i KBR, ble vedtatt av kontrollutvalget i Kristiansand kommune i sak 15/15. Kontrollutvalgene i Søgne (sak 18/15), Songdalen (sak 11/15) og Vennesla (sak 12/15) vedtok å slutte seg til prosjektet.

Gjennom selskapskontrollen har revisjonen undersøkt om de som utøver kommunenes eierinteresser i selskapet gjør dette i samsvar med vedtak og forutsetninger fra eierkommunenes by- og kommunestyre.

I forvaltningsrevisjonen av Feieravdelingen har revisjonen i samsvar med forskrift om revisjon § 7 foretatt en «systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger».

Selskapskontrollen og forvaltningsrevisjon er gjennomført av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalgene i Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla kommune.

Kristiansand, 30.01.17


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Nils Kristian Aarsland
Forvaltningsrevisor

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Problemstillinger	8
2.2.1	Eierskapskontroll	8
2.2.2	Forvaltningsrevisjon – feieravdelingen.....	9
2.3	Metode.....	9
3	EIERSKAPSKONTROLL	10
3.1	Kort om selskapet	10
3.2	Relevant regelverk	11
3.2.1	Lov om interkommunale selskap.....	11
3.2.2	KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll	11
3.2.3	Kommunenes retningslinjer for eierskap	12
3.2.4	Forvaltningsloven	13
3.2.5	Lov om offentlige anskaffelser	14
3.2.6	Offentlighetsloven	15
3.2.7	Delegasjonsvedtak.....	16
3.3	Revisjonens vurdering av kommunens - eierperspektiv	17
3.3.1	Valg av selskapsform	17
3.3.2	Selskapsavtalen	17
3.3.3	Vedtakelse av selskapsavtalen/stiftelsesdokument	18
3.3.4	Delegasjonsvedtak og klageorgan	19
3.3.5	Eierstrategi	20
3.3.6	Revisjonens oppsummering og konklusjon	21
3.4	Revisjonens vurdering av kommunenes kontroll med selskapsorganene	23
3.4.1	Representantskapet – sammensetning, kompetanse og mandat	23
3.4.2	Styre - sammensetning, kompetanse og mandat	23
3.4.3	Revisjonens oppsummering og merknader	24
3.4.4	Informasjon på selskapets nettsider	25
4	FORVALTNINGSREVISJON	26
4.1	Innledning.....	26
4.2	Problemstillinger	26
4.3	Revisjonskriterier	27
4.3.1	Brann – og eksplosjonsvernloven	27
4.3.2	Forskrift om brannforebygging.....	27
4.3.3	Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen	29
4.3.4	Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet	29
4.4	Faktagrunnlag	31

4.5	Måloppnåelse - i hvilken grad oppnår feiervesenet de ulike formål som er satt på avdelingens ansvarsområde?	33
4.5.1	Forholdet til antall årsverk	33
4.5.2	Kompetansekrav	33
4.5.3	Tilsyns- og feievirksomhet	34
4.5.4	Oppfølging av avvik	34
4.5.5	Revisjonens oppsummering og vurdering av måloppnåelsen	34
4.6	Regelverksetterlevelse - i hvilken grad etterleves de aktuelle rettsreglene på område?	36
4.6.1	Hjemmelsgrunnlag for myndighetsutøvelse	36
4.6.2	Er vedtakene i tråd med forvaltningsloven?	37
4.6.3	Anskaffelse av kontraktsutsatt feiertjenester	38
4.6.4	Revisjonens oppsummering og merknader	39
4.7	Internkontrollrutiner	40
4.7.1	Arkivrutiner	40
4.7.2	Kvalitetssikringssystem for kontraktsutsatt feie- og tilsynstjenester	41
4.7.3	Revisjonens oppsummering	41
4.8	Krav til risikobasert feiing og tilsyn	42
4.8.1	Risikovurdering og dokumentasjon	42
4.8.2	Revisjonens vurdering	43
5	ANBEFALINGER	44

1 Sammendrag

Kristiansandsregionen brann og redning IKS (KBR) ble etablert våren 2008. Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Lillesand og Birkenes kommune står som eiere av selskapet. Ved utgangen av 2015 hadde KBR 176 ansatte fordelt på 83,7 årsverk. Selskapet har hovedkontor i Kristiansand. Totale driftsinntekter var på ca 105 millioner kr i 2015. Herav utgjorde ca 12,5 millioner kr feieravgift.

Våren 2015 vedtok kontrollutvalget i Kristiansand kommune å gjennomføre en selskapskontroll av KBR, samt en forvaltningsrevisjon av feieravdelingen i KBR. Kontrollutvalgene i Søgne, Songdalen og Vennesla vedtok å slutte seg til prosjektet.

Gjennom selskapskontrollen har revisjonen undersøkt hvordan kommunenes eierinteresser i selskapet forvaltes, herunder om de som forvalter eierinteressene gjør det i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger. Gjennom forvaltningsrevisjonen av feieravdelingen har revisjonen vurdert i hvilken grad feieravdelingen når målene som er satt for avdelingens ansvarsområde.

Selskapskontroll

Selskapsavtale og eierstrategi

Selskapsavtalen for KBR (datert 20. november 2009) inneholder foretakets navn, deltakere, eierandel, formål, medlemsantall i representantskapet og deltagernes innskuddsplikt. Etter revisjonens vurdering er avtalen, med korreksjoner i 2011¹ og forslag til endringer i 2015, i all hovedsak i samsvar med kravene til selskapsavtale i IKS-loven § 4 tredje ledd. Avtalen må, som planlagt, oppdateres etter at denne selskapskontrollen er gjennomført, med forslagene til endringer fra 2015, regnskapsspråk og med eventuelle vedtak angående delegasjon av myndighet og opprettelse av et felles klageorgan for alle eierkommunene². Revidert selskapsavtale må godkjennes og signeres av alle eierkommunene.

Alle eierkommunene som omfattes av selskapskontrollen (Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla) har utarbeidet eierskapsmeldinger. Ingen av kommunene har imidlertid utarbeidet egen eierstrategi for KBR.

Delegasjon av myndighet til KBR

Etter revisjonens vurdering kommer det frem av selskapsavtalen – i formålsbeskrivelsen for KBR hvilke oppgaver kommunestyrene har delegert til selskapet. Eierkommunene har utover dette ikke fattet eksplisitte vedtak om delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til KBR. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – tilsynsmyndigheten på området – legger til grunn at der kommunestyret vedtar selskapsavtalen og stifter selskapet i henhold til IKS-loven skal det *i tillegg* fattes et delegasjonsvedtak som klart sier hvilke myndighetsoppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven som kan utføres av det nye selskapet. Revisjonen mener anbefalingen bør følges opp - kommunestyrene bør fatte et vedtak om delegasjon av myndighet.

Klageorgan

Revisjonens vurdering er at dagens ordning der de enkelte kommunestyrene har delegert sin myndighet til å være klageorgan til den enkelte kommunes klagenemnd, er i samsvar med lovkravene. Av hensyn til likebehandling på tvers av kommunegrensene, og for å bidra til den faglige kompetansen i et klageorgan, mener revisjonen at det bør opprettes et særskilt

¹ I korrigert avtale fra 2011 fremgår det at representantskapet består av ordførerne i de seks eierkommunene, og ikke av 40 medlemmer slik det står i signert selskapsavtalen fra 2009. Korrigert avtale fra 2011 har imidlertid ikke vært til behandling og blitt vedtatt i alle eierkommunene.

² Jf. omtale av DSBs anbefaling i punkt 3.2.7 og revisjonens vurdering under punkt 3.3.4

klageorgan som behandler klager på vedtak fattet av KBR³. Opprettelse av et klageorgan, som er felles for alle eierkommunene, vil være i samsvar med anbefalinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)⁴.

Eierstyring og selskapsledelse

Det er representantskapet som er selskapets øverste organ. Eierkommunenenes eierstyring skal skje gjennom eierorganet. For interkommunale selskapet anbefaler KS at kommunestyrene oppnevner folkevalgte i vervet som representantskapsmedlemmer. KBRs representantskap består av ordførerne i eierkommunene, der ordfører i Søgne kommune (Astrid Margrethe Hilde) er leder. Representantskapet er i så måte satt sammen i tråd med KS sin anbefaling på dette punktet.

Styret har ansvaret for å lede selskapet. KBR sitt styre består av 5 personer, valgt av representantskapet. Administrasjonssjefen i Søgne kommune (Kim Høyer Holum) er styreleder. Brannsjefen (Jan Røilid), som er daglig leder i KBR, rapporterer til styret.

Verken representantskap eller styre har vedtatt etiske retningslinjer, retningslinjer for opplæring av nye medlemmer eller retningslinjer for vurdering og håndtering av inhabilitet hos styremedlemmer. Styret har heller ikke utarbeidet styreinstruks og instruks for daglig leder. Revisjonen anbefaler representantskapet og styret, i samsvar med anbefalinger fra KS, minimum å utarbeide styreinstruks, instruks for daglig leder og etiske retningslinjer.

Forvaltningsrevisjon av feieavdelingen

Feieravdelingen er bemannet med 13 feiere/tilsynspersonell. I tillegg har avdelingen en feierinspektør og avdelingsleder. Feiing i Vennesla kommune utføres av privat aktør som KBR har inngått avtale med.

I løpet av 2015 ble det gjennomført ca 11 500 tilsyn og 13 000 feiinger. Dette tilsier at det ble gjennomført tilsyn og feiing med om lag en fjerdedel av alle husstander med fyringsanlegg (45 700 fyringsanlegg) i eierkommunene.

I etterkant av hvert tilsyn skriver feier tilsynsrapport der det redegjøres for eventuelle avvik som er avdekket under tilsynet. Rapporten signeres av boligeier. I 2015 ble det registrert 2322 avvik mot 4218 avvik i 2014. I alvorlige tilfeller gis det fyringsforbud med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 37. KBR har egen mal for fyringsforbud. I 2015 ble det ilagt 53 fyringsforbud. Tall for 2016 viser at det er nedlagt forbud mot fyring i 101 saker. Ulovligheter etter plan- og bygningsloven skal meldes til plan- og bygningsmyndighetene i de enkelte kommuner. KBR har sendt i overkant av 20 meldinger pr år de siste årene.

Feie- og tilsynsfrekvens

Feiervesenet har etter det revisjonen kan se etterlevd det som frem til 01.01.16 var minimumskravet til hyppigheten for tilsyn og feiing. Alle husstander med fyringsanlegg har fått varsel om inspeksjon og feiing minimum hvert fjerde år. I overkant av 70 pst av varslede feiinger og inspeksjoner blir gjennomført.

Krav til kompetanse

De fleste feierne oppfyller de formelle kravene til fagkompetanse. Etter revisjonens vurdering innehar feierne tilstrekkelig faglig kompetanse til å utføre sine forpliktelser i henhold til lov og forskrift. I tillegg til utdanningen, som omfatter praksisperiode frem til svennebrev, deltar

³ Det lave nivået på antall klager bør inngå i vurderingsgrunnlaget for et mulig felles klageorgan.

⁴ DSB anbefaler at representantskapet utgjør et felles klageorgan. KMD fraråder denne løsningen og mener et felles klageorgan bør være helt uavhengig av selskapet, jf. drøfting i punkt 3.3.4.

feierne på kurs som gir faglig oppdatering. Revisjonens gjennomgang av arkivsystemet viser også at det ikke er mottatt klager på vedtak om fyringsforbud etter tilsyn med fyringsanlegg.

Saksbehandling i samsvar med loven

De standardiserte vedtakene om bruksnekt (fyringsforbud) inneholder henvisning til både hjemmelsgrunnlag og klageadgang. Feier skal skrive inn begrunnelsen for at fyringsforbud ilegges. I henhold til forvaltningsloven § 25, jf. 24, skal begrunnelsen i et vedtak nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på. Etter revisjonens vurdering er begrunnelsene i det vesentligste i samsvar med kravene som følger av forvaltningsloven, selv om begrunnelsene gjerne kunne vært mer utfyllende og detaljert for å sikre at kravet blir ivaretatt på en god måte.

Internkontroll – arkivering og skriftlige rutiner

Revisjonens gjennomgang viser at KBR arkiverer rapporter fra tilsyn og feierinspeksjoner. Også vedtak om fyringsforbud er lagret i KBRs interne arkivsystem (Komtek) og i Public 360. Det opprettes egen sak i arkivsystemet for hver kommune, hvor alle vedtak er lagret kommunevis.

Feieravdelingen har etter revisjonens oppfatning innarbeidede rutiner for gjennomføring av tilsyn og feiing, men rutinene er ikke skriftlige. Revisjonen anbefaler KBR å utarbeide skriftlige rutiner som også kan legges til grunn for oppfølging og kontroll av konkurranseutsatt feiing i Vennesla.

Nye krav til risikobasert feiing og tilsyn

Revisjonens vurdering er at KBR, i samsvar med den nye forskriften om brannforebygging, hvor minimumsintervall for feiing og tilsyn er tatt bort, bør starte arbeidet med å justere rutinene for risikokartlegging som grunnlag for fastsette behov for både feiing og tilsyn. Arbeidet med behovsvurderingen og planleggingen skal dokumenteres. Etter den nye forskriften skal nå alle boliger og fritidsboliger som har fyringsanlegg, som brukes til oppvarming av byggverk, ha behovsprøvd feiing og tilsyn med fyringsanlegget. Det er ikke lenger rom for å unnta fritidsboliger.

Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger revisjonen har gjort i selskapskontrollen av KBR og i forvaltningsrevisjonen av feieravdeling har revisjonen i kapittel 5 kommet med anbefalinger knyttet til følgende områder:

- Oppfølging av eierskap i samsvar med eierskapsmeldinger og eierstrategi
- Utarbeidelse av etiske retningslinjer samt instruks for styret og daglig leder
- Delegasjonsvedtak i samsvar med anbefaling fra DSB
- Opprettelse av felles klageorgan
- Oppdatering av selskapsavtalen
- Styrket begrunnelse i vedtak om fyringsforbud
- Utarbeide skriftlige rutiner for feiing og tilsyn
- Revidering av rutinene for risikokartlegging, som grunnlag for fastsetting av feie- og tilsynsbehov, til ny forskrift om brannforebygging, der minimumsintervallet for feiing og tilsyn med fyringsanlegg er tatt bort

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Kommunen er forpliktet til å føre kontroll med at dens eierinteresser forvaltes i henhold til kommunestyrets vedtak. Dette er uttrykt på følgende måte i kommuneloven⁵ § 76:

«Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning»

Dette utgangspunktet er nærmere spesifisert i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner⁶, se særlig § 13 som sier at:

«Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper».

På denne bakgrunn vedtok Kristiansand kommune plan for selskapskontroll 2011-2015, hvor Kristiansandsregionen brann og redning IKS (KBR) fremkommer som et mulig kontrollobjekt.

I sak 15/15 vedtok kontrollutvalget i Kristiansand kommune å gjennomføre en selskapskontroll av KBR, samt en forvaltningsrevisjon av selskapets feieravdeling (feiervesen).

Også kontrollutvalgene i Søgne, Songdalen og Vennesla vedtok å slutte seg til prosjektet, jf sak 18/15, i Søgne, 11/15 i Songdalen og 12/15 i Vennesla.

I de aktuelle kontrollutvalgsmøtene la revisjonen frem en plan over hvilke problemstillinger den utvidede kontrollen kunne omfatte. Alle utvalgene sluttet seg til revisjonens forslag, jf. punkt 2.2 Problemstillinger.

2.2 Problemstillinger

2.2.1 Eierskapskontroll

Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen, og innebærer at man undersøker hvordan kommunens eierinteresser i selskapet utøves, herunder at det kontrolleres om de som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Fra et *eierperspektiv* er det særlig følgende problemstillinger som vil kunne belyse kommunens utøvelse av sin eierfunksjon:

- Stiftelsesdokumenter og selskapsavtale
- Selskapets økonomiske stilling
- Har kommunen etablert tydelige føringer for sitt eierskap?
- Har kommunen regler og rutiner for eierskapsoppfølgingen?

⁵ Lov 1992 nr. 107

⁶ For 2004 nr. 905

Fra et *selskapsperspektiv* er det særlig aktuelt å se nærmere på de to selskapsorganene representantskapet og styre. I den forbindelse er det hensiktsmessig å vurdere nærmere:

- Representantskapet - sammensetning, kompetanse og mandat
- Styre - sammensetning, kompetanse og mandat
- Hvordan rapporterer selskapsorganene til selskapets eiere?
- Har styret egen styreinstruks?
- Har styrets medlemmer registrert seg i styrevervregisteret?
- Har styret rutiner for håndtering av problemstillinger knyttet til habilitet?

2.2.2 Forvaltningsrevisjon – feieravdelingen

I denne delen av revisjonen vil revisjonen foreta «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger», jf. forskrift om revisjon § 7 første ledd. Revisjonen gjennomføres i henhold til revisjonsstandarden RSK 001.

Det presiseres at forvaltningsrevisjonen avgrenses til å gjelde KBRs feieravdeling. Øvrige deler av selskapet vil i denne rapporten ikke behandles ytterligere.

Aktuelle problemstillinger som søkes besvart i revisjonen vil være:

- Måloppnåelse - i hvilken grad når feiervesenet de ulike mål som gjelder for avdelingens ansvarsområde?
- Regelverksetterlevelse - i hvilken grad etterleves de aktuelle rettsreglene på område?
- Internkontrollrutiner - hvilke interne systemer har feiervesenet for å sikre forsvarlig gjennomføring av tilsyn og feierinspeksjoner?

2.3 Metode

Rapporten er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse, spørreskjema og intervju. Relevante dokumenter som er gjennomgått er blant annet eierskapsmeldinger, selskapsavtalen, årsmeldinger fra KBR og diverse skjema for registrering og oppfølging av feiing og tilsyn utført av feieravdelingen. Revisjonen har innhentet opplysninger fra styreleder via spørreskjema. Revisjonen har også innhentet informasjon fra administrasjonssjefene i de fire eierkommunene som omfattes av selskapskontrollen, samt møte med økonomisjef i den største eierkommunen. Revisjonen har hatt møte med brannsjef og leder for feieravdelingen, samt murmester Øystein Tobiassen.

3 Eierskapskontroll

3.1 Kort om selskapet

Våren 2008 vedtok by- og kommunestyrene i Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Lillesand og Birkenes å etablere det interkommunale selskapet Kristiansandsregionen brann og redning IKS. Selskapets formål er å utføre de lovpålagte oppgaver som følger av brann – og eksplosjonsvernloven. «*Selskapet skal ivareta deltakerkommunenes behov, plikter og oppgaver vedrørende brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende og kontrollerende oppgaver, samt andre tiltak som hører naturlig inn under dette formål*» (jf. Selskapsavtalen § 3).

Eierandeler er fordelt på følgende vis:

- 65,1 % - Kristiansand kommune
- 10,6 % - Vennesla kommune
- 8,3 % - Søgne kommune
- 7,6 % - Lillesand kommune
- 4,7 % - Songdalen kommune
- 3,7 % - Birkenes kommune

Selskapet finansieres i hovedsak gjennom tilskudd fra eiere, bortsett fra feiervesenets kostnader som dekkes gjennom gebyrer basert på selvkost. Det fremkommer av regnskapet for 2015 at KBR har mottatt tilskudd fra eierkommunene på 79,9 millioner kroner, mens feieravgift er på 12,5 millioner kroner. I tillegg kommer andre inntekter på ca. 12 millioner kroner. Sum driftsinntekter var på 104,8 millioner kr i 2015 mot 105,8 millioner kr i 2014. KBR hadde et netto driftsresultat på 0,5 millioner kr i 2015. Brannavdelingen hadde et underskudd på 1,6 millioner kr, mens feiertjenesten gikk med 2,1 millioner kr i overskudd. Overskuddet er avsatt til et bundet selvkostfond for feiertjenesten.

KBR har i utgangspunktet regnskapsplikt etter regnskapsloven, jf. IKS⁷-loven § 27. Kristiansand Bystyre fattet enstemmig vedtak 12. februar 2014 (sak 19/14) at KBRs regnskap fra 1. januar 2014 skal føres i henhold til kommunale regnskapsprinsipper. Tilsvarende vedtak ble fattet i de øvrige eierkommunenes by- og kommunestyrer. Frem til dette tidspunkt har selskapets regnskap vært ført i henhold til prinsippene i regnskapsloven.

Selskapet hadde pr. 31. desember 2015 176 ansatte fordelt på 83,7 årsverk. KBR hadde i 2015 et sykefravær på 4,0 pst., noe som er en nedgang fra 2014 da fraværet var på 5,6 pst. (jf. KBRs årsberetning 2015)

⁷ Lov om interkommunale selskap lov 1999 nr. 6

3.2 Relevant regelverk

3.2.1 Lov om interkommunale selskap

Det er særlig lov om interkommunale selskap som danner det regulatoriske utgangspunkt for KBRs selskapsform. I denne loven defineres et interkommunalt selskap som et «selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper».

Videre påpekes det at et interkommunalt selskap anses som et eget rettssubjekt, og at deltakerne i et IKS hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser⁸.

Den øverste myndighet i et IKS er representantskapet. Medlemmene i representantskapet oppnevnes av kommunestyret i den enkelte deltakerkommune. Hver enkelt deltaker skal ha minst ett medlem i representantskapet.

Det er gjennom representantskapet deltakerne utøver sitt eierskap. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine representanter. Representantskapet behandler selskapets budsjett, regnskap og økonomiplan.

Etter § 27 har selskapet regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper.

3.2.2 KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har utarbeidet en anbefaling om hvordan kommuner bør utøve eierskap, selskapsledelse og kontroll av sine foretak. Noen av de viktigste områdene KS gir anbefalinger til er følgende:

- Opplæring av de folkevalgte – opprette kurs om selskapsorganisering, eierskapsstyring, styringsmuligheter og lignende.
- Utarbeidelse av Eiermelding
- Utarbeidelse og revisjon av selskapsstrategi, selskapsavtaler og vedtekter
- Eierorganets sammensetning og funksjon
- Sammensetning av styret
- Etablere rutiner, herunder å fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder
- Utarbeidelse av etiske retningslinjer
- Utarbeidelse av retningslinjer for habilitet
- Tilsyn og kontroll - eierskapskontroll, selskapskontroll

⁸ I selskapsavtalen § 9 står det at deltakerne hefter for selskapets samlede forpliktelser i samme forhold som eierandelen.

KS poengterer at utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og vedtekter er sentralt. Selskapets virksomhet må tydelig fremgå av vedtektene, og;

«En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres. Dette vil også være en forutsetning for selskapskontroll. Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet gjennom eierstrategien» (jf. KS «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» revidert 13.11.2015).

Det påpekes også at formålet i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom, for å se om det er behov for endringer.

3.2.3 Kommunenes retningslinjer for eierskap

Kristiansand kommune

I 2009 vedtok Kristiansand kommune en eierskapsmelding som blant annet har til formål å «sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen blir en aktiv og langsiktig eier, samt for å sikre at selskapene driver i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer».

I eierskapsmeldingens generelle del omtaler kommunen ulike motiver som kan begrunne kommunalt eierskap; finansielt motivert eierskap og politisk motivert eierskap. Det listes også opp en rekke punkter som kommunen må vurdere før den velger selskapsform; eksempler på forhold som nevnes er kommunens mulighet for politisk styring, vurdering av hvilke økonomiske forpliktelser kommunen påtar seg ved den aktuelle selskapsformen, forholdet mellom kommunen som myndighetsutøver og kommunen som eier. Dette siste punktet utdypes i eiermeldingens kapittel 2.2.2; her fremkommer en viktig presisering: «Den innflytelsen som kommunens administrasjon og de politiske organer har på eierstyringen, følger av den selskapsformen som blir valgt».

Eierskapsmeldingen lister deretter opp en oversikt over Kristiansand kommunes eierforhold i ulike selskaper.

Siste del av eierskapsmeldingen inneholder Kristiansand kommunes *eierstrategi*. Med eierstrategi menes i denne sammenheng «langsiktig planlegging for å oppnå kommunens mål med eierskapet». Kommunens eierstrategi deles i punktene «krav rettet mot kommunen som eier» og «krav rettet mot selskapet».

Vedrørende førstnevnte punkt påpekes det for eksempel at det skal være åpenhet rundt eierkommunens valg av styremedlemmer og godtgjørelse til styremedlemmer.

Videre sier strategien at før et selskap opprettes, bør kommunen vurdere hva som er fordeler og ulemper med å skille ut virksomhetene som selvstendige selskap, og kommunen må også ta stilling til hvilken selskapsform som er mest hensiktsmessig for den aktuelle virksomheten. Det understrekes videre at det bør utarbeides aksjonæravtale eller selskapsavtale som beskriver forhold til eierne og valg av styre, og at kommunen må utforme en klar og forutsigbar utbyttepolitikk knyttet til de aktuelle selskap (der selskapsformen tilsier at dette er relevant).

Det anbefales at kommunalutvalgets ansvar som *kommunens eierskapsutvalg* videreføres:

«Kommunalutvalget skal dermed ivareta utforming av kommunens generelle eierstrategi. Kommunalutvalget skal også foreta gjennomgang av det enkelte selskap med sikte på å utvikle eierstrategi for selskapet. Dette skal gjøres i samråd med selskapets styre og ledelse. Det betyr at dette utvalget får en rolle i forhold til kommunale foretak og interkommunale selskaper på linje med den utvalget har for aksjeselskaper, men innenfor de begrensninger som er satt av kommuneloven og lov om interkommunale selskaper» (jf. Eierskapsmeldingen for Kristiansand kommune).

Det fremgår videre av eierskapsstrategien at selskapets styre bør utarbeide strategiplan, sørge for gode rutiner for internkontroll, samt å utforme styreinstruks.

Vennesla kommune

Vennesla kommune vedtok eierskapsmelding i kommunestyre 26. januar 2012. Her fremkommer det at «meldingen skal bidra til å bygge opp et helhetlig og forutsigbart eierskap og den skal legge grunnlaget for gode rutiner både når det gjelder å utvikle eierstrategi og utøve eierskap».

Meldingen inneholder generell informasjon om kommunalt eierskap, oversikt over Vennesla kommunes eierskap i ulike selskap, samt oversikt over rutiner for eierstyring og eierstrategi for Vennesla kommune.

I denne strategien nevnes det blant annet at KBRs årsmelding og årsregnskap skal legges frem for kommunestyret.

Søgne kommune

Kommunestyre vedtok sin eierskapsmelding 24. september 2009. Meldingen inneholder blant annet en oversikt over kommunens eierskap i ulike IKS, AS, KF og stiftelser. Deretter følger kommunens eierstrategi; her angis de overordnede prinsipper for kommunens eierskap. I strategien nevnes det for eksempel at årsrapporter skal behandles politisk, både i formannskapet og kommunestyre.

Songdalen

Songdalen kommune vedtok sin eierskapsmelding 12. februar 2012. Meldingen inneholder en relativt grundig gjennomgang av alle selskaper Songdalen kommune har eierinteresser i, samt kommunens prinsipper for utøvelse av godt kommunalt eierskap. Her fremkommer det blant annet at det er formannskapet som skal være kommunens politiske eierskapsorgan. Det anbefales også at rådmannen går gjennom årsregnskap og årsmelding til de aktuelle selskap i formannskapet, og at formannskapet etablerer kontaktmøter med de viktigste AS og IKS.

3.2.4 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gir prosessuelle regler knyttet til utferdigelsen av enkeltvedtak; herunder regler om utrednings – og informasjonsplikt, forhåndsvarsling og klagerett. Loven gir også regler om habilitet.

Lovens virkeområde er definert i § 1, hvor det fremkommer at loven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Med forvaltningsorgan menes i denne sammenheng «et hvert organ for stat eller kommune». I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 53 1997-98) sies det at «det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er at forvaltnings- og offentlighetsloven ikke gjelder for virksomhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. Ut fra

dette blir utgangspunktet at lovene ikke gjelder for interkommunale selskaper. Det er likevel slik at selv om en virksomhet er skilt ut som et eget rettssubjekt, kan det bli spørsmål om lovene gjelder fordi virksomheten har en særlig offentlig tilknytning. Det må for hvert enkelt selskap foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på virksomhetens art, hvorvidt selskapet er redskap for offentlig politikk, om virksomheten driver i konkurranse med andre o.l.».

IKS-loven på sin side åpner for at forvaltningsloven kan komme til anvendelse, jf. § 10, 11. ledd:

«Hvis selskapet har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2, skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene».

KBR utøver myndighet i henhold til brann - og eksplosjonsvernloven, med tilhørende forskrifter. Regelverket legger tidvis opp til at brannvernmyndighetene har rettslig hjemmel til å fatte beslutninger som er bestemmende for private parter rettigheter og plikter som for eksempel ved pålegg om forbud mot bruk av fyringsanlegg i brannvernloven § 37, tvangsmulkt i § 39 og tvangsgjennomføring i § 40.

Denne formen for myndighetsutøvelse har sammenfallende karakteristika med forvaltningslovens definisjon av «vedtak» og «enkeltpålegg» i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a:

Vedtak: avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);

Enkeltpålegg: et pålegg som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer

Slike vedtak må altså fattes etter bestemte saksbehandlingsregler som skal sikre at vedtaket er fattet på bakgrunn av korrekt informasjon, av habile personer og på en transparent og rettferdig måte. Dette for å fremme private personers rettsikkerhet.

Der KBR (etter delegert myndighet) fatter vedtak som pålegger en forpliktelse, vil det foreligge et behov for prosedyrer som fremmer rettsvern og klagemuligheter. Dette er viktige argumenter for å anvende forvaltningsloven på KBRs virksomhet. I selskapsavtalen, som ligger til grunn for opprettelsen av KBR, står det i § 3 at forvaltningsloven gjelder for selskapet. Sett i lys av dette legger derfor revisjonen til grunn at forvaltningslovens regler kommer til anvendelse der KBR utøver offentlig myndighet.

3.2.5 Lov om offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse der stat, kommune og offentlig-rettslige organer foretar kjøp av varer og tjenester.

Ettersom KBR er et eget rettssubjekt, kan det ikke anses som en del av den kommunale myndighet, så spørsmålet blir derfor om selskapet kan anses som et offentligrettslig organ. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 annet ledd er et offentligrettslig organ en sammenslutning som

- a) er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter
- b) er et selvstendig rettssubjekt og
- c) har tilknytning til det offentlige ved at

1. *organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentlig-rettslige organer,*
2. *organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller*
3. *organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.*

Det er ingen tvil om at KBR oppfyller de to siste vilkårene (b) og c); selskapet er et selvstendig rettssubjekt og det har tilknytning til det offentlige i samsvar med 1., 2. og 3. punkt over. Videre er det klart at KBR utøver en funksjon som dekker allmenhetens behov, og gjennomfører således de lovpålagte forpliktelsene som følger av brann- og eksplosjonsvernloven. KBR tilbyr imidlertid enkelte tjenester som må anses å være omfattet av et konkurransemarked, som for eksempel diverse kurs- og opplæringstilbud. KBR opplyser at de hadde salgsinntekter på ca 7,3 millioner kr i 2015. Av disse var omlag 5 millioner kr knyttet til KBRs automatiske brannalarmer, og ca 2 millioner var knyttet til restverdi redning, som begge er tjenester som KBR har monopol på levering av. Inntektene fra salg av kurs og opplæring i et konkurransemarked er dermed begrenset til ca 0,3 millioner kr i 2015. Dette er en liten del av selskapets totale inntekter, og typisk kommersielle tjenester kan derfor ikke anses som en stor del av KBRs virksomhet.

Etter dette må det legges til grunn at KBR er å anse som et offentligrettslig organ som må følge anskaffelsesreglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

3.2.6 Offentlighetsloven

I offentlighetsloven § 2 er det angitt hvem loven gjelder for. Her står det:

§ 2. Verkeområdet til lova

Lova gjeld for

- a) *staten, fylkeskommunane og kommunane,*
- b) *andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
- c) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
- d) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

For KBR sin del er det klart at kommunene både har eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i representantskapet, samtidig som de kan velge mer enn halvparten av de personene som pekes ut som representantskapsmedlemmer. Etter punkt b) og c) over gjelder således offentlighetsloven for KBR.

Dette utgangspunktet modifiseres ved at loven likevel ikke kommer til anvendelse der selskapet i hovedsak driver i direkte konkurranse og på samme vilkår som private selskap. Som nevnt i forrige avsnitt er imidlertid KBR i all hovedsak et organ som utfører oppgaver som tjener allmenhetens behov, slik at dette unntaket ikke kommer til anvendelse. Dette betyr at KBR må forholde seg til offentlighetslovens bestemmelser. Eierne har også tatt dette med i selskapsavtalen § 3 hvor det står at offentliglova gjelder for selskapet.

3.2.7 Delegasjonsvedtak

Det er kommunen som er pliktsubjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven og tilhørende forskrifter. Dette betyr at kommunen må *delegere* sin rett til myndighetsutøvelse⁹ etter loven til KBR. I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven¹⁰ § 9 fjerde ledd kan kommunen «gjennom avtale overlate brannvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l. Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar». Videre følger det av dimensjoneringsforskriften¹¹ § 2-2 at «kommunen plikter å delegere myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende i henhold til brann – og eksplosjonsvernloven».

Det er altså på det rene at kommunen har rettslig kompetanse til å gi et annet subjekt fullmakt til å gjennomføre forpliktelsene etter brann- og eksplosjonsvernloven, jf. § 9.

I DSBs «Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen» står det at; Delegering til interkommunale selskaper skjer direkte fra kommunestyret i den enkelte kommune til det interkommunale selskapet. Myndighetsfordeling skal fremgå av selskapsavtalen/vedtektene og "tredjemann" skal kunne lese ut av selskapsavtalen hvilke fullmakter IKS-et har. Delegeringsvedtak omfattes av den alminnelige plikten til dokumentasjon etter lovens § 10 og forskriftens § 2-4.

DBS skriver videre at delegasjonsvedtaket, i tillegg til hjemmel for delegering, området for delegering osv, skal inneholde klageorgan som følger av delegeringen.

KBRs eierkommuner har ikke fattet eksplisitte vedtak om delegering av myndighetsutøvelse til KBR, men mener at vedtagelsen av selskapsavtalen må anses som tilstrekkelig delegasjon fra kommunene til KBR.

Selskapsavtalen nevner ikke noe om behandling av klager knyttet til myndighetsutøvelse etter brann - og eksplosjonsvernloven. KBR opplyser at alle eierkommunenes by- og kommunestyrer bortsett fra Birkenes har gjort vedtak om å delegere myndighet til å behandle klager over enkeltvedtak fattet i medhold av brann og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til de enkelte kommuners klagenemnd. Bystyret i Kristiansand fattet sitt delegasjonsvedtak (sak 168/15) i forbindelse med behandlingen av en klage på avslag på tillatelse til handel med fyrverkeri.

Kommunestyrene, i kommunene som inngår i denne kontrollen, har dermed delegert sin myndighet til å behandle klager i henhold til § 41.

⁹ Med myndighetsutøvelse menes i denne sammenheng at det fattes vedtak eller forskrifter som stifter rettigheter eller plikter for enkeltpersoner.

¹⁰ Lov 2002 nr. 20

¹¹ Gitt med hjemmel i brann og eksplosjonsvernloven lov 2002 nr. 20

3.3 Revisjonens vurdering av kommunens - eierperspektiv

Revisjonen vil i det følgende vurdere hvordan de ulike eierkommunene og selskapsorganene etterlever de regelverk, retningslinjer og styringsdokumenter som er omtalt over i sin forvaltning av KBR.

3.3.1 Valg av selskapsform

Revisjonens gjennomgang av kommunenes eierskapsstrategi viser at det er en klar anbefaling at kommunene må vurdere fordeler og ulemper ved de ulike selskapsformene som er aktuelle ved opprettelse av et nytt selskap.

Det ble gjort grundig forarbeid før opprettelsen av KBR, og vurdering av selskapsform var ett av punktene som eierkommunene tok stilling til. Sett i lys av KBRs formål, funksjon og eiersammensetning, mener revisjonen at valg av IKS som selskapsform var hensiktsmessig ved opprettelsen av KBR.

3.3.2 Selskapsavtalen

IKS-loven setter krav om at det skal opprettes selskapsavtale ved stiftelsen av selskapet, jf. § 4. Selskapsavtalen må vedtas av kommunestyret i deltakerkommunene, og § 4 lister opp en rekke minimumskrav til denne avtalen¹².

Revisjonen vil i det følgende vurdere KBRs selskapsavtale opp mot de preseptoriske (ufravikelige) vilkårene i IKS-loven § 4 tredje ledd.

KBRs selskapsavtale er datert 20. november 2009. Denne avtalen er signert av alle deltakerkommunene og ligger tilgjengelig blant annet på Kristiansand kommunes nettsider. Både selskapets foretaksnavn og deltakerkommuner er benevnt i avtalens punkt 1 og 2. Det redigjøres for selskapet formål i avtalens § 3.

I en revidert versjon av selskapsavtalen fra 2011, som enda ikke er signert av alle deltakerkommunene, fremkommer det i avtalens § 6 – representantskapet – at dette selskapsorganet består av ordførerne i eierkommunene med varaordfører som personlig vararepresentant. Dette gjenspeiler praksis i dag¹³.

Det følger av IKS-loven § 4 tredje ledd nr. 7 at selskapsavtalen også skal omtale eierkommunenes «innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet». I avtalens § 7 - «innskuddsplikt og andre ytelser» - fremkommer det at alle deltakerkommunene skal betale innskudd «i form av alt materiell og utstyr som i dag er i bruk for dagens brann- og redningsvirksomhet». Bestemmelsen inneholder en matrise som viser fordelingen av innskudd mellom deltakerkommunene.

¹² Selskapsavtalen skal angi: selskapets foretaksnavn, angivelse av deltakerne, selskapets formål, den kommune der selskapet har sitt hovedkontor, antall styremedlemmer, deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet, den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen, antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner, annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

¹³ I signert selskapsavtale fra 2009 står det at representantskapet består av 40 representanter og at disse er de samme medlemmene som i representantskapet for Knutepunkt Sørlandet.

Det følger videre av selskapsavtalen at kommunen skal yte rentefritt lån knyttet til en viss type kjøretøy.

I avtalens § 8 fremkommer det at alle deltakerkommuner forplikter seg til å gi et årlig driftstilskudd til selskapet. Driftstilskuddet fordeles mellom eierkommunene etter innbyggertall i hver kommune.

Når det gjelder selskapets adgang til låneopptak fremkommer det av IKS-loven § 22 at «Selskapet kan bare ta opp lån dersom dette er fastsatt i selskapsavtalen. Dersom selskapet skal kunne ta opp lån, skal avtalen inneholde et tak for selskapets samlede låneopptak».

KBRs selskapsavtale inneholder i § 9 tredje ledd en bestemmelse som sier at selskapet kan oppta lån på «inntil 50,0 millioner i tillegg til lånet fra kommunene som er omtalt i § 7 tredje avsnitt».

I avsnitt 3.1 («Kort om selskapet») er vedtaket i eierkommunenes by- og kommunestyre i 2014 om at regnskapet for KBR skal føres etter god kommunal regnskapsskikk (GKRS) omtalt. Denne beslutningen skal etter § 27 i IKS-loven fremgå av selskapsavtalen, noe den ikke gjør i dag.

Selskapsavtalen har også bestemmelser om kjønnsrepresentasjon i styret. I henhold til IKS-loven gjelder aksjeloven § 20-6 tilsvarende; hvilket blant annet innebærer at kravet om kjønnsrepresentasjon også gjelder for varamedlemmer. Dette fremkommer ikke av någjeldende selskapsavtale, men representantskapet vedtok i juni 2015 å legge frem forslag til selskapsavtale som samsvarer med regelverket. (KBR opplyser at det, pga at det er et omfattende arbeidet å få behandlet forslag til revidert selskapsavtale i alle eierkommunenes by- og kommunestyre, er det enighet (i styret og representantskapet) om å vente med å legge frem forslag til revidert selskapsavtale til etter revisjonen har gjennomført selskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen av virksomheten.)

I forslaget til endring av selskapsavtalen fra 2015 er det også tatt inn et punkt hvor det fremgår at KBR «plikter å holde arkiv iht arkivlov med forskrifter». Dette nye punktet i selskapsavtalen følger av et krav i Riksarkivarens veileder om å innta bestemmelser om arkiv i selskapsavtalen.

Etter denne gjennomgangen kan revisjonen konstatere at selskapsavtalen inneholder foretakets navn, deltakere, eierandel, formål, medlemsantall i representantskapet og deltagernes innskuddsplikt. Når angivelse av regnskapsspråk kommer på plass, vil selskapsavtalen datert 20. november 2009, med de revideringer som er foretatt i 2011, og de endringer som er vedtatt av representantskapet i 2015, etter revisjonens oppfatning være i samsvar med de lovpålagte minimumsbestemmelsene som følger av IKS-loven § 4.

3.3.3 Vedtakelse av selskapsavtalen/stiftelsesdokument

Selskapsavtalen må vedtas av by- eller kommunestyret for å anses som gyldig i henhold til IKS-loven § 4 første ledd annet punktum. Avtalen vedtas med alminnelig flertall, jf. kommuneloven § 35.

I Kristiansand ble selskapsavtalen lagt frem for bystyret for behandling 4. april 2009. Det følger av protokollen fra dette møtet at selskapsavtalen ble enstemmig vedtatt. I Vennesla kommune ble selskapsavtalen vedtatt av kommunestyret 1. september 2011. Tilsvarende gjelder for Søgne kommune hvor avtalen ble enstemmig vedtatt i kommunestyret 22. oktober

2009, og i Songdalen kommune hvor avtalen ble vedtatt 28. oktober 2009. Etter dette legger revisjonens til grunn at selskapsavtalen (av 2009) er vedtatt av korrekt organ i alle de eierkommuner denne revisjonen omfatter.

3.3.4 Delegasjonsvedtak og klageorgan

Som nevnt er det *kommunene* som er forpliktet til å etterleve brann – og eksplosjonsvernloven. Dersom andre organer skal utøve denne funksjonen, må kommunen *delegere* denne myndigheten.

Ut over selskapsavtalen som angir selskapets formål og arbeidsoppgaver, er det ikke gitt vedtak som formelt delegerer myndighetskompetanse etter brann - og eksplosjonsvernloven med forskrifter fra Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla kommune (pliktsubjektene) til KBR.

Det er på det rene at kommunen har rettslig kompetanse til å gi et annet subjekt fullmakt til å gjennomføre forpliktelsene etter brann - og eksplosjonsvernloven, jf. § 9. Spørsmålet blir således om vedtak av selskapsavtalen kan anses som en tilstrekkelig delegering av kommunens rettslige kompetanse på dette området.

Kommuneloven stiller ingen formkrav til delegeringsvedtak. Det viktigste må være at det kommer klart frem av avtalen hvem som gis fullmakt og hva delegasjonen omfatter. I IKS-lovens forarbeid¹⁴ påpekes det at selskapsavtalens formål «angir den ytre rammen for selskapets virksomhet og må derfor angi en saklig begrensning for hva selskapet kan drive med. Angivelse av selskapets formål vil avspeile de oppgaver deltakerne har tillagt selskapet».

I den aktuelle selskapsavtalen er formålet med opprettelsen av KBR at «*selskapet skal ivareta deltakerkommunenes behov, plikter og oppgaver vedrørende brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende og kontrollerende oppgaver, samt andre tiltak som hører naturlig inn under dette formål. Disse oppgavene skal utføres innenfor de til enhver tid gjeldende regelverk. Selskapet kan påta seg andre arbeidsoppgaver som representantskapet bestemmer, så fremt det ikke svekker de lovpålagte oppgavene. Selskapet skal søke å selge tjenester knyttet til forebyggende og beredskapsrelaterte tjenester*».

Etter revisjonens mening kommer det altså ganske klart frem av selskapsavtalens formålsbestemmelse hva som skal være KBRs primære funksjon, og på denne bakgrunn kan det anføres at avtalen må anses som tilstrekkelig delegasjon fra by – og kommunestyrene til KBR.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – tilsynsmyndigheten på området – legger imidlertid til grunn at der kommunestyret vedtar selskapsavtalen og stifter selskapet i henhold til IKS-loven skal det *i tillegg* fattes et delegasjonsvedtak¹⁵ som klart sier hvilke myndighetsoppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven som kan utføres av det nye selskapet.

Revisjonen oppfatter at DSBs anbefaling om et vedtak om delegasjon bygger på ønske om en eksplisitt tydeliggjøring av hvilken myndighet og ansvar som er delegert fra kommunene til de interkommunale brann- og redningsselskapene. Revisjonen mener anbefalingen bør følges opp, selv om vi over har vurdert det til at selskapsavtalen gir en tilstrekkelig delegasjon¹⁶.

¹⁴ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998)

¹⁵ Se DSB veileder for myndighetsutøvelse etter brann og eksplosjonsvernloven side 5

¹⁶ Et delegasjonsvedtak, og et eventuelt vedtak om opprettelse av et felles særskilt klageorgan, som revisjonen drøfter i fortsettelsen, kan fattes i de enkelte kommunestyrene i forbindelse med behandling av revidert selskapsavtalen.

Klageorgan

Revisjonen vil også bemerke at selskapsavtalen ikke nevner noe om hvilket organ som har kompetanse til å behandle klager knyttet til myndighetsutøvelse etter nevnte regelverk. Selskapsavtalen bør oppdateres med de delegasjonsvedtak som er fattet. I KBRs mal for vedtak om fyringsforbud, er det lagt inn informasjon om hvor en kan påklage et vedtak om fyringsforbud. I vedtak som gjelder husstander i Kristiansand kommune er det henvist til Kristiansand kommunens klagenemnd.

I DSB sin veileder anbefales det at klageorganet bør bestå av «representanter fra samtlige samarbeidskommuner slik at myndighetsutøvelsen er underlagt de respektive kommunenes kontroll. Målet er å sikre likebehandling av alle klager. DSB anbefaler å la representantskapet være klageorgan.

Kommunal- og regionaldepartementet KRD, har i brev til Sivilombudsmannen 18.01.13 drøftet spørsmålet om hva som er rett klageinstans for vedtak truffet av et interkommunalt selskap. Et brannvesen organisert som et IKS er brukt som eksempel i brevet. Etter KRDs syn bør ikke selskapets representantskap benyttes som klageorgan. Departementet konkluderte med: *«Oppsummert er det KRDs¹⁷ syn at det bør opprettes særskilte interkommunale klagenemnder for å behandle klager over enkeltvedtak truffet av et IKS. Alternativt må klagesaker behandles av kommunestyret, formannskapet eller en særskilt klagenemnd i den kommunen som måtte ha fattet vedtaket dersom brannvesenet ikke hadde vært organisert gjennom et interkommunalt samarbeid.»*

Revisjonens vurdering er dermed at dagens organisering med at det enkelte kommunestyret er klageorgan, eller det organ de har delegert myndigheten til, er i samsvar med lovkravene. Av hensyn til likebehandling og den faglige kompetansen i et klageorgan bør det allikevel etter revisjonens oppfatning vurderes å opprette et særskilt interkommunalt klageorgan, i samsvar med anbefalingene fra KMD. Vurderingen av hvordan et eventuelt felles klageorgan skal organiseres bør ses opp mot det lave antallet klager som historisk er kommet på vedtak fattet av KBR. (KBR opplyser at det er snakk om 2- 3 klager de senere år).

3.3.5 Eierstrategi

Kristiansand kommune

Som redegjort for i punkt 3.2.3 «Kommunenes retningslinjer for eierskap» har Kristiansand kommune i 2009 utferdiget en generell eierskapsmelding og eierskapsstrategi. Dette er i tråd med KS sine anbefalinger (jf. kulepunkt to under punkt 3.2.2 «KS sine anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll»). Ved opprettelsen av KBR var dokumentet ikke vedtatt, men mange av anbefalingene i strategien følger av «beste-praksis»- veiledninger på feltet. Revisjonen vil i denne anledning særlig se på:

- Rådmannens/administrasjonens rolle:

Rådmannen har det overordnede ansvar for den administrative kontakten med ledelsen i selskapet. Meldingen anbefaler at det etableres et administrativt eierforum hvor alle rådmenn i de kommuner som har eierinteresser i selskapet møtes. For KBR sin del er det ikke opprettet et slikt forum, men det opplyses om at aktuelle saker angående selskapet tas opp i rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet, hvor rådmennene fra alle KBRs eierkommuner er representert. Kommunens økonomienhet møter de øvrige eieres kommuneadministrasjon i økonominettverk. Aktuelle saker angående KBR tas opp på ad-hoc basis.

¹⁷ Kommunal og regionaldepartementet (KRD) endret navn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2014

- *Kommunalutvalgets rolle:*

Meldingen slår fast at det bør etableres kontaktmøter mellom kommunalutvalget, som er delegert rollen som kommunens eierorgan, og de selskapene hvor kommunen har dominerende innflytelse i. Kommunalutvalget bør utvikle eierstrategi for det enkelte selskap. Kommunalutvalget bør behandle selskapets årsrapport og årsregnskap før det videresendes til bystyret.

Revisjonen har fått opplyst at kommunalutvalget i Kristiansand høsten 2016 (sak 53/16) fikk årsrapport fra KBR til behandling. Revisjonen har for øvrig fått opplyst at dette ikke har vært praksis tidligere år. Kommunalutvalget har fått informasjon om selskapet gjennom handlingsprogram og tertialrapporter.

- *Bystyrets rolle:*

Det følger av meldingen at bystyret bør motta foretakenes budsjett og årsregnskap og årsrapport. Revisjonen har fått opplyst at bystyret ikke mottar disse dokumentene når det gjelder KBR. Bystyret mottar informasjon om selskapet gjennom handlingsprogram og tertialrapporter.

Vennesla kommune

Vennesla kommune vedtok i januar 2012 en generell eierstrategi vedrørende sitt eierskap i ulike selskaper, jf. redegjørelsen i punkt 3.2.3. Kommunen har ingen særskilt eierskapsstrategi for KBR. Det opplyses om at KBRs innspill innarbeides i rådmannens budsjettforslag som behandles av kommunestyret, og at kommunestyret på denne måten holdes orientert om KBRs arbeid.

Søgne kommune

Søgne kommune opplyser at KBRs årsmelding, årsregnskap og budsjett refereres for kommunestyret, og i forbindelse med ROS-analyser gis de folkevalgte informasjon om selskapet.

Songdalen kommune

Songdalen kommune opplyser at informasjon om KBR ikke gis kommunestyret på regelmessig basis, men at selskapets daglige leder har informert om selskapet. Ut over dette er det kommunens administrasjon som håndterer informasjon om KBR, og relevante opplysninger tas med i den årlige rulleringen av økonomiplan med handlingsprogram. Frem til nå har kommunestyret ikke mottatt KBRs årsmeldinger og årsregnskap. Rådmannen opplyser imidlertid at administrasjonen fremover ønsker å meddele denne informasjonen til kommunestyrets representanter for å sikre et mer aktivt eierskap i KBR. Videre opplyses det om at rådmannen blir oppdatert på forhold vedrørende selskapet gjennom deltagelse i Knutepunkt Sørlandet.

3.3.6 Revisjonens oppsummering og konklusjon

Revisjonen finner at selskapsavtalen av 2009, med korreksjoner i 2011 og 2015, i all hovedsak inneholder de minimumskrav som stilles i henhold til IKS-loven § 4. Eierkommunenes vedtak om bruk av «god kommunal regnskapsskikk» må også fremgå av avtalen. Det er imidlertid kun den opprinnelige avtalen fra 2009 som er vedtatt av korrekt organ, det vil si de aktuelle by- og kommunestyre (jf. omtale i punkt 3.3.3 foran)¹⁸.

¹⁸ KBR ønsker å innarbeide eventuelle endringer som følger av selskapskontrollen før revidert selskapsavtale legges frem til godkjenning i alle kommunestyrene.

Etter revisjonens oppfatning er formålsangivelsen av KBRs virkeområde relativt klart angitt i selskapsavtalen, slik at det kan anføres at det foreligger tilstrekkelig delegasjon av myndighet til KBR jf. dimensjoneringsforskriften¹⁹ § 2-2: «kommunen plikter å delegere myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven».

Revisjonen viser imidlertid til DSB sin veiledning for myndighetsutøvelse, der det fremkommer at etter direktoratets syn må det *i tillegg til* vedtakelse av selskapsavtale, også fattes et eksplisitt vedtak om delegasjon av myndighetsutøvelse etter brann- og eksplosjonsvernloven. Dette er ikke blitt gjort i denne saken, og det er derfor revisjonens anbefaling at slike vedtak fattes i eierkommunene.

Ved opprettelsen av selskapet fattet ikke kommunene vedtak om å delegere sin kompetanse til å behandle klager på vedtak fattet med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven til et felles klageorgan. Når denne myndigheten ikke er delegert er det den enkelte kommunes by – eller kommunestyret som er klageorgan. Alle by- og kommunestyrene, som inngår i denne selskapskontrollen, har vedtatt å delegere myndighet til å behandle klager på enkeltvedtak fattet av KBR til klagenemnden i den enkelte kommune. Av hensyn til likebehandling av klager i alle eierkommunene anbefaler revisjonen at eierkommunene, i tråd med anbefaling fra KMD, vurderer å opprette et særskilte interkommunalt klageorgan for å behandle klager over enkeltvedtak truffet av KBR.

Alle kommunene som omfattes av denne kontrollen har utferdiget eierskapsmeldinger. De generelle eierskapsmeldingene behandler mye av de samme problemstillingene. Ingen av kommunene har imidlertid utarbeidet særskilt eierstrategi for KBR.

Når det gjelder kommunenes etterlevelse av egen eierskapsmelding, er det revisjonens oppfatning at dette gjøres på et overordnet nivå, men at for enkelte kommuner fremstår etterlevelsen av de konkrete forpliktelser i strategiene som fragmentert og lite systematisk. Som eksempel kan nevnes at i flere av eierkommunene mottar ikke kommune- og bystyret KBRs årsrapport, årsregnskap eller budsjett (ut over det som fremkommer i handlingsprogram).

Revisjonen anbefaler at sentrale dokumenter som KBRs årsberetning og årsregnskap, i samsvar med de enkelte kommuners eierskapsmeldinger, presenteres for de relevante politiske utvalg, fortrinnsvis by – og kommunestyret.

¹⁹ Gitt med hjemmel i brann og eksplosjonsvernloven lov 2002 nr. 20

3.4 Revisjonens vurdering av kommunenes kontroll med selskapsorganene

3.4.1 Representantskapet – sammensetning, kompetanse og mandat

Det er representantskapet som er selskapets øverste organ. Alle deltakerkommuner skal ha minst én representant i dette organet.

For interkommunale selskapet anbefaler KS at kommune- eller bystyret oppnevner folkevalgte i vervet som representantskapsmedlemmer. Det fremkommer samme sted at «eierutøvelsen» skal speile kommunestyrets samlede (flertallets) beslutning. Det er viktig at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierrepresentantene og kommunestyret i forkant av representantskapsmøte. Oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorgan vil bidra til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyrene og eierorganet».

KBRs representantskap består av 6 medlemmer. Pr. desember 2015 er dette ordførerne i eierkommunene; Astrid Margrethe Hilde (leder), Harald Furre, Torhild Bransdal, Arne Thomassen, Jonny Greibesland og Anders Christensen. Som påpekt i foran må revidert selskapsavtale med oppdatert § 6 «Representantskap», behandles i alle by- og kommunestyrene.

Representantskapsmedlemmene er ordførere i sine respektive kommuner, og i så måte er KBRs representantskap satt sammen i tråd med KS sin anbefaling på dette punktet.

Leder av representantskapet opplyser at det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om – og eventuelt hvordan – de folkevalgte skal gis opplæring vedrørende eierstyring.

Det foreligger ingen eierskapsstrategi for KBR ut over de signaler som er gitt av eierkommunene på oppstartstidspunktet. Leder fremhever at ROS-analysen som er blitt utarbeidet for KBR anses som et viktig styringsdokument for selskapet. Selskapet har heller ikke utarbeidet etiske retningslinjer.

Representantskapet skal behandle KBRs regnskap, budsjett og økonomiplan, jf. IKS-loven § 7. Revisjonen har kontrollert at det foreligger signert protokoll som viser at representantskapet har vedtatt dette på korrekt vis for årene 2012, 2013, 2014 og 2015. Selskapsavtalen pålegger ikke representantskapet forpliktelser ut over de som følger av IKS-loven § 7.

3.4.2 Styre - sammensetning, kompetanse og mandat

Styreverv i selskaper er et personlig verv. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men at man skal ivareta selskapets interesser og eierne på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

KBR sitt styre består av 5 personer, valgt av representantskapet. Administrasjonssjef i Søgne kommune, Kim Høyer Holum, innehar vervet som styreleder.

Revisjonen har i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten innhentet informasjon fra KBRs styreleder. Styreleder har besvart revisjonens spørsmål på følgende måte:

- *Rapportering til representantskapet:* I løpet av våren legger styret frem regnskap og virksomhetsrapport, mens budsjett - økonomi - og budsjettplan legges frem i løpet av høsten.

- *Styreinstruks:* Styret har ikke utarbeidet en egen styreinstruks, men styreleder påpeker at gjennom by- og kommunestyrenes vedtak om stiftelse av selskapet, samt overordnede eierskapsmeldinger, har eierne formidlet enkelte grunntanker vedørende styrets arbeid. Her nevner styreleder særlig at det er et uttalt mål at styret skal ha solid fagkompetanse, at styret skal sørge for at KBR drives på en kostnadseffektiv måte, samtidig som de tjenester som ytes skal være faglig forsvarlige.
- *Verdidokumenter og etiske retningslinjer:* KBRs styre har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer. Styreleder påpeker at styret i sitt arbeid legger til grunn anbefalinger som fremkommer i ROS-analysen, virksomhetsplaner og lignende. Styreleder påpeker også at det i forbindelse med revisjon av regnskapet foretas stikkprøvekontroller på aktuelle områder.
- *Evaluerende av styrets arbeid:* Det opplyses om at rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet er utpekt som valgkomite for styret. Styret er på valg annen hvert år, og i den forbindelse gjennomføres det samtaler mellom rådmannsutvalget og styrets leder.
- *Styreansvarsforsikring:* KBR har tegnet styreansvarsforsikring
- *Habilitet:* Styreleder opplyser om at «styret følger normale habilitetsregler».
- *Styrets samarbeid med daglig leder:* Daglig leder følges opp gjennom årlige samtaler med styret. Styreleder påpeker at det siden oppstarten av selskapet har vært tett dialog mellom styret og brannsjefen. Det er ikke utarbeidet en arbeidsinstruks for daglig leder.
- *Fullmakter:* Styreleder opplyser at KBR er delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven gjennom selskapsavtalen.
- *Risikovurderinger av virksomheten:* Styreleder opplyser at KBRs administrasjon har utarbeidet en risikovurdering som har sitt grunnlag i ROS-analysen.
- *Finansiell strategi:* Styreleder opplyser at KBR følger «i stor grad etablert praksis fra Kristiansand kommune på dette området».
- *Rutiner for avvikshåndtering:* Styreleder opplyser at det er utarbeidet et avvikshåndteringssystem forankret i KBRs egen HMS-rutine. Videre opplyses det om at det utarbeides avviksmeldinger knyttet til selskapets økonomi, og at disse blir behandlet fortløpende av styret.
- *Styrevervregisteret:* I følge styreleder er man i ferd med å registrere seg i styrevervregisteret.

3.4.3 Revisjonens oppsummering og merknader

Medlemmene i KBRs representantskap er sentrale politikere i sine kommuner. Dette medfører en presumpsjon for at den overordnende styringen av KBR har god politisk forankring i eierkommunene. Videre kan revisjonen konstatere at representantskapet de fire siste regnskapsår²⁰, har vedtatt regnskap, budsjett og økonomiplan, slik de er forpliktet til etter IKS-loven.

²⁰ som er de regnskapsårene revisjonen har undersøkt

Verken KBRs representantskap eller styre har vedtatt etiske retningslinjer, finansiell strategi, eller retningslinjer for opplæring av nye medlemmer. Revisjonen mener også styret bør utarbeide styreinstruks og instruks for daglig leder. Dette er tiltak som KS anbefaler at kommunalt eide selskaper bør ha, og revisjonen anbefaler derfor at styret og representantskap foretar en vurdering av om KBRs selskapsorganer bør utarbeide retningslinjer for ett eller flere av de nevnte områder.

Selskapsorganene har heller ikke utarbeidet egne retningslinjer eller rutiner for å håndtere eventuell inhabilitet hos styremedlemmer. Styreleder anfører at ordinære habilitetsregler følges. Revisjonen antar at det med dette henvises til reglene for habilitet i forvaltningsloven og kommuneloven²¹.

Revisjonen anbefaler likevel at styret i KBR, i samsvar med KS sin «Anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» «*etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter*» (anbefaling 15). Som kjent må ingen kommunalt ansatt (eller folkevalgt) håndtere saker som gjelder det selskapet hvor de er styremedlem, og ettersom KBR har flere styremedlemmer som også er administrativt ansatte ledere i eierkommunene, øker sannsynligheten for at inhabilitet vil kunne inntre for styremedlemmene. Revisjonen viser videre til KS sin anbefaling knyttet til habilitetsvurderinger (anbefaling 15), som anbefaler at ordfører og rådmann ikke bør delta som styremedlem i kommunale selskap. Revisjonen anbefaler KBR å foreta jevnlig vurderinger av om ulemper med å ha kommunale ledere som styreleder og styremedlem i KBR oppveies av fordelene ved den valgte løsning.

Revisjonen anbefaler at eierkommunene behandler spørsmålet om felles særskilt klageorgan for klager på vedtak fattet av KBR med hjemmel i brann - og eksplosjonsvernloven. Selskapsavtalen, (og selskapets mal for vedtak om fyringsforbud) må revideres dersom by- og kommunestyrene vedtar et felles klageorgan, i samsvar med anbefaling fra KMD.

§ 6 «Representantskap» i selskapsavtalen fra 2009, som er den som er vedtatt i alle by- og kommunestyrene, må også oppdateres i samsvar med revidert selskapsavtale fra 2011 det står at det er ordførerne i de seks eierkommunene som utgjør medlemmer i representantskapet²².

3.4.4 Informasjon på selskapets nettsider

Revisjonen har søkt etter informasjon om selskapet, om selskapets styrende organ, selskapsavtale, lover og forskrift o.l. på KBRs nettsider. Revisjonen vurderer at åpenhet og lett tilgjengelig, oppdatert informasjon, på selskapets nettside er viktig for et selskap som skal ivareta brann sikkerheten til innbyggerne i eierkommunene. Ryddig nettside med oppdatert informasjon bidrar til å skape tillit til selskapet.

KBR har ikke lagt ut informasjon om selskapets styrende organ. Selskapsavtalen, årsmeldinger, protokoller fra representantskapet ol. ligger ikke tilgjengelig på nettsidene. Det ligger informasjon med lovhenvvisning som ikke er oppdatert etter at ny forskrift om brannforebygging trådte i kraft fra 1. januar 2016. Etter revisjonens vurdering bør KBR oppdatere nettsidene, legge ut mer informasjon om selskapet og selskapets styrende organer, og sikre at den informasjonen som ligger tilgjengelig er oppdatert og riktig.

²¹ I lov om interkommunale selskaper § 15 Habilitet, vises det til kommuneloven § 40 nr 3, hvor det også vises til forvaltningsloven kap 2.

²² Revisjonen har sett vedtak (15.02.12) fra Bystyret i Lillesand kommune på justering av selskapsavtalen på dette punktet.

4 Forvaltningsrevisjon

4.1 Innledning

Formålet med en forvaltningsrevisjon er å kontrollere om kommunens vedtak etterleves. I henhold til forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 er det særlig relevante å vurdere blant annet om:

- forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området
- regelverket etterleves
- resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd
- forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige
- beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav
- resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

I denne revisjonen er fokuset, i samsvar med kontrollutvalgets vedtak, å se nærmere på hvorvidt feieravdelingen i KBR utfører sine lovpålagte plikter i henhold til gjeldende rett. Revisjonen vil i det følgende derfor vurdere hvorvidt relevant regelverk på området etterleves og om feieravdelingen når de mål som er satt for virksomheten.

4.2 Problemstillinger

Sett i lys av det som nevnes i forrige avsnitt, kan målet med revisjonen spaltes opp i følgende underproblemstillinger:

1. Måloppnåelse - i hvilken grad oppnår feiervesenet de ulike mål som er satt på avdelingens ansvarsområde?
2. Regelverksetterlevelse - i hvilken grad etterleves de aktuelle rettsreglene på område?
3. Internkontrollrutiner - hvilke interne systemer har feiervesenet for å sikre forsvarlig gjennomføring av virksomhetens hovedformål; det vil si utføre tilsyn og feierinspeksjoner?

4.3 Revisjonskriterier

Med begrepet revisjonskriterium menes i denne sammenheng de normer, standarder og rettsregler som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriteriene er sammen med faktabeskrivelsen grunnlaget for revisjonens vurderinger.

I denne konkrete revisjonen vil relevante revisjonskriterier²³ være:

- Brann- og eksplosjonsvernloven, lov 2002 nr. 20
- Forskrift om brannforebygging, forskrift 2015 nr. 1710²⁴
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, forskrift 2002 nr. 729
- DSBs veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet (2006)
- DSBs veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (2004)
- DSBs veiledning til forskrift om brannforebygging (2016)²⁵

4.3.1 Brann – og eksplosjonsvernloven

Lovens formål er å «verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlige stoffer og farlig gods og andre akutte ulykker samt uønskede tilsiktede hendelser». I denne sammenheng er det særlig lovens kapittel 3 – kommunens plikter og fullmakter – som er relevant. Det følger av § 9 at kommunene er forpliktet til å etablere og drifte et brannvesen som skal ivareta lovens formål. Brannvesenets forpliktelser er listet opp i § 11; her kan nevnes oppgaver som brannforebyggende tilsyn, innsatsstyrke ved brann, innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der dette er bestemt i kommunens ROS-analyse, samt feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen er også forpliktet til å føre liste over byggverk, områder etc. som skal regnes som særskilte brannobjekter, jf. § 13.

Loven gir også kommunen hjemmel til å utferdige forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg, jf. § 28 annet ledd.

4.3.2 Forskrift om brannforebygging

«Forskriften skal bidra til å redusere sannsynligheten for brann, og begrense konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier» (Forskriftens § 1).

Kapittel 4 «Kommunens forebyggende plikter» gir særlige regler som gjelder for feiervesenet. Kapitlet inneholder bestemmelser om «kartlegging av risiko for brann» (§ 14), «planlegging av det forebyggende arbeidet» (§ 15), «gjennomføring av det forebyggende arbeidet» (§ 16) og «feiing og tilsyn med fyringsanlegg» (§ 17).

²³ Plan- og bygningsloven og TEK 10 gir regler for blant annet innsetting av ildsted. Dette er imidlertid ikke regler som feiervesenet fører tilsyn med, det er huseier som er pliktsubjekt etter dette regelverket.

²⁴ Forskriften trådte i kraft 01.01.2016 og erstatter Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn, forskrift 2002 nr. 847

²⁵ Veilederen erstatter «DSBs veiledning til forskrift om brannforebyggende tiltak» (2004)

§ 17 Feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Kommunen skal sørge for at røykkanaler i fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk, blir feiet ved behov. Feiingen skal utføres på en faglig tilfredsstillende måte som medfører minst mulig ulempe for eiere og brukere. Etter feiingen skal feieren sørge for at all sot blir fjernet og brakt til egnet sted.

Kommunen skal sørge for at det ved behov blir ført tilsyn med fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk. Kommunen skal sørge for at det blir ført tilsyn med fyringsanlegget etter brann eller eksplosjon i eller i tilknytning til fyringsanlegget.

I § 17 gis det materielle krav til gjennomføringen av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Feiingen skal utføres på en «*faglig tilfredsstillende måte som medfører minst mulig ulempe for eiere og brukere*». Feier er forpliktet til å sørge for at all sot blir fjernet og brakt til et egnet sted.

Forskriften om brannforebygging trådte i kraft 01.01.16. Den erstatter «Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn» fra 2002. DSBs har også kommet med en ny veileder til forskrift om brannforebygging.

Bestemmelsene om hvor ofte fyringsanlegg minimum skal kontrolleres er tatt ut i den nye forskriften. I den gamle forskriften, som revisjonen har vurdert aktiviteten frem til 01.01.16 i forhold til, het det; «Kommunen skal sørge for at alle røykkanaler i fyringsanlegg for oppvarming av rom og bygninger blir feid etter behov og minst én gang hvert fjerde år». Også kravet til tilsyn av fyringsanlegg for oppvarming av rom og bygninger er endret fra «etter behov og minst én gang hvert fjerde år» til «ved behov».

Revisjonen oppfatter at det i den nye forskriften er lagt økt vekt på at feiing av skorsteiner og tilsyn med fyringsanlegg skal utføres på grunnlag av risikovurderinger. I DSBs veiledning til forskrift om brannforebygging heter det at: «De alminnelige kravene til *kartlegging* (§ 14), *planlegging* (§ 15) og *gjennomføring av tiltak* (§ 16) gjelder også for feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Disse oppgavene skal dermed inkluderes i den generelle organiseringen av det forebyggende arbeidet.» Videre står det at: «Både hyppigheten og gjennomføringen av tilsynet skal være basert på risiko».

«Det bør lages rutiner for planlegging og gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Feiing og tilsyn skal være vurdert for hvert enkelt fyringsanlegg. Det kan være formålstjenlig å fastsette lokale vurderingskriterier for prioritering av feiing og tilsyn».

Kommunene er pliktige å dokumentere det forebyggende arbeidet som utføres. I forskriftens § 22 heter det: «Kommunen skal dokumentere at dens plikter etter § 14 til § 21 er oppfylt».

«Dokumentasjonskravet fremmer kommunens egen kontroll med at det forebyggende arbeidet blir gjennomført i samsvar med kravene i forskriften» (DSBs veiledning til forskriften om brannforebygging). Dokumentasjonskravet legger også til rette for at sentral tilsynsmyndighet kan gjennomføre et effektivt tilsyn med utførelsen av det forebyggende arbeidet. (Jf. DSBs veiledning).

DSB skriver i *Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging*; «I forskrift om brannforebygging er frekvenskravene til tilsyn med særskilte brannobjekter og frekvenskravene til feiing og tilsyn med fyringsanlegg fjernet. Kravene er erstattet av bestemmelser som forplikter kommunene til å gjøre en lokal vurdering av risiko og sårbarhet, planlegge og gjennomføre egnede tiltak, samt evaluere om tiltakene generelt og i enkelttilfeller har vært

hensiktsmessige. Kommunene har dermed fått større frihet til å benytte sine ressurser der behovet er størst. Med den økte friheten følger også et større ansvar. Kommunene må i større grad enn tidligere vurdere hvor, og hvordan, ressursene skal benyttes».

Den økte friheten for kommunene balanseres også av en forventning om at de etablerer og dokumenterer et tilfredsstillende system for vurdering og håndtering av den reelle risikoen i kommunen.

Hjemmelsgrunnlaget for å gjennomføre tilsyn av fyringsanlegg er nærmere omtalt under i avsnitt 4.3.4 «Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet».

4.3.3 Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Formålet med forskriften er å «sikre at enhver kommune har et brannvesen som er organisert, utrustet og bemannet, slik at oppgaver pålagt i lov og forskrifter blir utført tilfredsstillende. Videre skal forskriften sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av den risiko og sårbarhet som foreligger».

Det er kommunen som er pliktsubjekt etter forskriften. Forskriften inneholder bestemmelser om organisering og dimensjonering av forebyggende oppgaver, organisering av beredskap og innsats og krav til brannpersonellens kompetanse. Forskriften setter videre krav til feieres formelle kompetanse; i henhold til § 7-4 skal de som utfører feiing og tilsyn med fyringsanlegg ha «svennebrev i feiefag eller tilsvarende kvalifikasjoner». Disse kravene gjelder for alle som utfører feie- og tilsynstjenester på vegne av kommunene, - også personer eller virksomheter utenfor kommunen.

4.3.4 Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet

Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) har gitt ut flere veiledere som behandler ulike problemstillinger knyttet til brann- og eksplosjonsloven med tilhørende forskrifter. I avsnitt 4.3.2 foran har vi sitert fra DSBs nye «Veiledning til forskrift om brannforebygging».

Prosedyrer for varsling, gjennomføring og oppfølging av tilsyn med fyringsanlegg²⁶ er angitt i Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet.

Bestemmelsene i den gamle forskriften om at eier av et fyringsanlegg skal varsles før det foretas feiing er tatt ut. Varsling følger nå som en del av gjennomføringen av brannvesenets plikter gitt i brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav h; der det står at brannvesenet skal «sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg», og forskrift om brannforebygging § 17 der kommunens ansvar for å gjennomføre feiing og tilsyn med fyringsanlegg er utdypet.

I henhold til veiledning for myndighetsutøvelse skal «tilsynet avdekke om eier etterlever brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter gitt i medhold av loven. Under tilsynet skal feieren vurdere forhold ved fyringsanlegget som har betydning for brannsikkerheten eller atkomsten for feiing». Veilederen angir forhold som bør registreres ved tilsyn, for eksempel;

- Oppfølging/lukking av eventuelle tidligere påpekte avvik.

²⁶ Definisjon av fyringsanlegg i DSBs veiledning for myndighetsutøvelse: «Ildsted, sentralvarmekjele eller varmluftsaggregat der varme produseres ved forbrenning av fast, flytende eller gassformig brensel, inklusive røykkanal og eventuelt matesystem for brensel».

- Type fyringsanlegg og installasjonstidspunkt.
- Plassering av fyringsanlegget – hele anlegget inkludert ev. lagertank.
- Fyringsmønster, art og omfang.
- Avklare om eier har utført feiing selv, om det er avdekket eventuelle avvik eller anmerkninger som må følges opp i tilsynsrapporten.
- Avvik ved skorstein, ildsted, røykrør, adkomst, brenselslagring og lignende.
- Eventuelle fyringsforbud, pålegg, frist for tilbakemelding, retting, gjennomføring.

Forskriften skiller mellom *avvik* og *anmerkninger*. Med avvik menes brudd på forskriftens bestemmelser om at fyringsanlegg skal være:

- tilfredsstillende bygget/montert
- tilfredsstillende kontrollert, ettersett og vedlikeholdt
- manglende melding til kommunen om nytt ildsted
- manglende adkomst til fyringsanlegg

Anmerkninger gjelder forhold som «på sikt kan få betydning for brannsikkerheten».

Avveiingen om det foreligger et avvik eller anmerkning måtte basere seg på faglige vurderinger ut fra gjeldende regelverk (plan- og bygningsloven, TEK, andre standarder) samt byggedetaljer og monteringsanvisninger.

I revisjonens vurdering av det som er gjort før 2016 er det direktoratets utdypende kommentarer til den gamle forskrift om brannforebyggende tiltak i kapittel 7 som er lagt til grunn.

Med henvisning til brann og eksplosjonsvernloven § 33, 1. ledd ber brannvesenet nå om skriftlig tilbakemelding fra eier med frist for å rette feilen dersom feier finner avvik som ikke kan rettes med en gang, dvs. ved fyringsforbud og ved alvorlige avvik.

4.4 Faktagrunnlag

I henhold til KBRs årsmeldingen for 2015 er feieravdelingen bemannet med 13 feiere/tilsynspersonell. I tillegg har man en feierinspektør og avdelingsleder i 100 pst. stilling. Feiing i Vennesla utføres av privat aktør som KBR har inngått avtale med.

KBR utlyste våren 2014 ny anbudskonkurranse, og valgte deretter Ruud Feierservice til å utføre feiing og tilsyn i Vennesla kommune²⁷. Frem til 2014 ble dette arbeidet utført av feiermester Berthelsen.

Av de 13 feierne som er ansatt i KBRs feieravdeling har alle fullført den teoretiske utdannelsen ved Norges brannskole. Alle ansatte, bortsett fra tre medarbeidere som er i praksis frem mot å avlegge fagprøve (henholdsvis våren 2017 for to av dem, og i 2018 for én), har «svennebrev i feiefag eller tilsvarende kvalifikasjoner».

Når det gjelder stedlig tilsyn og feiing av fyringsanlegg har praksis vært at huseier varsles minimum to dager før tilsyn/feiing skal gjennomføres. Varsel legges i huseiers postkasse. Varselet inneholder informasjon om rammene for tilsynet. Ut over dette er det opp til feierinspektørens faglige skjønn hva som vektlegges innenfor dette rammeverket.

KBR opplyser at andel som tar imot tilbud om feiing ligger på 73,3 pst. Dvs. at enheten i over 70 pst. av varslede tilsyn/feiing får tilgang til fyringsanlegg. De husstander som man ikke får tilgang til, blir som hovedregel ikke gjenstand for tilsyn eller feiing før neste periodiske besøk fra feiervesenet. KBRs erfaringstall viser at i løpet av en periode på åtte år har nesten alle husstander hatt «feier på besøk». (Kilde årsmelding 2015). KBR opplyser at de ut fra en risikovurdering ikke har tradisjon for å sette inn ressurser for å få tilgang til fyringsanlegg der feier ikke har fått tilgang på den «ordinære» runden. I tilfeller der risikoen vurderes som høy kan feieravdelingen oppsøke boligen på nytt for å få tilgang.

Ved at alle husstander med fyringsanlegg har fått tilbud om feiing og tilsyn hvert fjerde år, regner KBR at de har overholdt det som, frem til ny forskrift trådte i kraft 01.01.16, var lov-pålagte intervall for feiing og tilsyn. Revisjonen har fått bekreft fra DSB at dette er en vanlig måte å vurdere om lovens minimumsintervall for feiing og tilsyn er overholdt.

KBR har ved utgangen av 2015 registrert 45 744 enheter (boliger/leiligheter med ildsted) som skal anse som objekt for tilsyn, samt 44 273 røykløp (skorsteiner) som omfattes av KBRs virkeområde.

I løpet av 2015 gjennomførte KBR 11 472 tilsyn²⁸ og 13 091 feiinger²⁹. Sammenlignet med tallene for 2014 er det en reduksjon på om lag 500 tilsyn, men en økning i antall feiinger med ca 1 100.

Under gjennomføring av tilsyn er det opp til feierens faglige skjønn å bestemme hva som bør vurderes og sjekkes på stedet. Arbeidsleder i feieravdelingen opplyser at inspektørene i vanskelige tilfeller drøfter med kollegaer, med arbeidsleder eller avdelingsleder for feieravdelingen før det skrives rapport fra tilsynet. Det hender også at feierne innhenter vurderinger fra murere.

²⁷ Revisjonen omtaler denne anskaffelsen nærmere på side 34

²⁸ Av disse er 10 507 utført av KBRs eget personell. Øvrige er utført av privat selskap som KBR har inngått kontrakt med

²⁹ Av disse er 12 054 utført av KBRs eget personell. Øvrige er utført av privat selskap som KBR har inngått kontrakt med

I etterkant av tilsynet skriver feieren en tilsynsrapport der det krysses av for eventuelle avvik som er avdekket under tilsynet. Rapporten signeres av boligeier. I 2015 ble det registrert 2322 avvik mot 4218 avvik i 2014³⁰.

I de tilfeller det nedlegges fyringsforbud fylles det ut eget skjema for forbudet i tillegg til tilsynsrapporten. Tilsynsrapport og eventuelt skjema for fyringsforbud arkiveres i KBRs eget fag/arkivsystem (Komtek) og skannes inn i Public 360.

Når feier finner avvik gis boligeier pålegg om å rette opp avviket. KBR kontrollerer om huseier har etterkommet avviket ved neste periodiske tilsyn. Når KBR får melding fra huseier om at avvik er rettet, registreres dette i KBRs arkivsystem.

I 2015 har KBR rapportert om ulovlige forhold knyttet til fyringsanlegg avdekket under feiing/tilsyn i 23 saker. (I 2014 ble det rapportert om forhold i 22 boliger). KBR opplyser at rapportene er sendt til plan- og bygningsmyndighetene i de kommunene ulovlighetene er avdekket. KBR påpeker at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er et ulovlig forhold, særlig ved eldre bygg som er bygd etter datidens tekniske standarder.

I 2015 fattet KBR 53 vedtak om fyringsforbud med umiddelbar virkning. I 2016 er det fattet 101 vedtak om fyringsforbud. Vedtak om bruksnekt/fyringsforbud er et enkeltvedtak og kan påklages. KBR opplyser at det siden KBRs opprettelse i 2009 ikke er mottatt klager på denne typen vedtak.

Der huseier kontakter KBR for å informere om at avvik som medførte fyringsforbud eller bruksnekt er rettet, ber KBR om dokumentasjon på dette (f.eks. bekreftelse fra fagpersoner). Dette registreres i KBRs arkivsystem. Der huseier ønsker skriftlig bekreftelse på at fyringsforbudet er opphevet, sender KBR dette til huseier. Dersom KBR ikke mottar tilbakemelding fra huseier om at avvik er rettet, undersøkes dette av KBR ved neste periodiske kontroll av fyringsanlegg.

KBR opplyser at det er meldt inn 36 pipebranner i 2015. Dette er en nedgang fra året før, og i samsvar med en klar trend som viser en reduksjon i antall pipebranner de senere år, jf tabellen under:

Antall meldte pipebranner	År
36	2015
46	2014
57	2013
93	2012
119	2011
181	2010

KBR mener at årsaken til nedgangen er at mange ildsteder er fjernet til fordel for varme-pumpe, samt KBRs systematiske informasjonsarbeid om brannsikkerhet.

KBR informerer om at de følger opp alle pipebranner ved at de gjennomfører en befarings- hvor det feies og filmes (det ble utført filming av ca 80 skorsteiner i 2015). Ved behov ilegges da bruksnekt, ev. utferdiges det avviksrapport.

³⁰ Det kan registreres flere avvik på ett tilsyn

4.5 Måloppnåelse - i hvilken grad oppnår feiervesenet de ulike formål som er satt på avdelingens ansvarsområde?

For å vurdere om feiervesenet har nådd de målene som gjelder for virksomheten, er det etter revisjonens mening naturlig å ta utgangspunkt i *formålsbestemmelsene* i brann- og eksplosjonsvernloven, dimensjoneringsforskriften og forskrift om brannforebygging.

Oppsummert kan det sies at hovedformålet etter disse regelverkene er å sikre at brann- og feiervesenet er tilstrekkelig utrustet og bemannet for å kunne utføre brannforebyggende tilsyn og feierinspeksjoner på en tilstrekkelig god måte.

Regelverket sier lite om hva som er et *kvalitativt* tilstrekkelig godt nivå på de lovpålagte tjenestene, eller hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Det må derfor legges til grunn at brann- og feiervesenet må utøve et faglig skjønn ved utøvelse av de lovpålagte forpliktelsene.

Revisjonen har i det følgende valgt å se nærmere på følgende forhold for å belyse i hvilken grad feiervesenet har en tilstrekkelig god måloppnåelse:

4.5.1 Forholdet til antall årsverk

Dimensjoneringsforskriften setter ikke krav til dimensjonering av feiervesenet, men bemanningen skal være tilstrekkelig til at plikter i gjeldende lov og forskrift oppfylles. Feieravdelingen har 13 årsverk (i tillegg utføres feiing i Vennesla av private aktører på vegne av KBR).

Revisjonen har vært i kontakt med DSB, og tilsynsmyndigheten opplyser at det ikke finnes nasjonale anbefalinger på hvor mange årsverk feierkorpset bør bestå i. Det må derfor legges til grunn at det er opp til den enkelte brannsjef å vurdere hvor stor bemanning som trengs for å gjennomføre de lovpålagte oppgaver. KBR opplyser at man pr. dags dato anser bemannings situasjonen i feiervesenet som tilfredsstillende.

4.5.2 Kompetansekrav

Dimensjoneringsforskriften setter krav til feiers kompetanse. Det følger av § 7-4 at feiing og tilsyn med fyringsanlegg skal utføres av personer med «svennebrev i feiefag eller tilsvarende». Iht. årsmeldingen for 2015 fra feieravdelingen har avdelingen vært bemannet med 13 feiere/tilsynspersoner i 2015. Ti medarbeidere har svennebrev. Tre medarbeidere har sluttført yrkeslære-utdanning ved Norges brannskole, og er i praksisperioden frem mot at to skal avlegge fagprøve i 2017 og én i 2018, før de er godkjente feiersvenner. Feierne som er i praksisperiode, har i første del av praksisperioden gjennomført feiing og tilsyn sammen med feiersvenner. Utover i praksisperioden får de i større og større grad utføre oppdrag på egen hånd.

I løpet av 2015 har de ansatte i feiervesenet deltatt på ulike typer kurs, som arrangeres av blant annet Agder Brannbefalslag, Norges brannskole og Jøtul kurs om stålskorsteiner - i regi av Feiermesternes Landsforening avd. Agder.

4.5.3 Tilsyns- og feievirksomhet

KBR opplyser at de har oppfylt det som frem til 01.01.16 var minimumskravet til hvor ofte det skal gjennomføres tilsyn og feiing av ildsted. At dette minimumskravet ble etterlevd i praksis ble vurdert som viktig for brannsikkerheten.

Det ble gjennomført nær 11 500 tilsyn og 13 100 feiinger i løpet av 2015. Det er 44 273 registrerte røykløp/skorsteiner i regionen (Kristiansand, Lillesand, Søgne, Songdalen, Birkenes og Vennesla). Tallene viser at det er foretatt tilsyn med ca 1/4-del av alle fyringsanlegg og feiing av om lag 1/4-del av alle skorsteiner i løpet av året.

Som det fremkommer av forrige avsnitt har KBR i 2015 registrert 2322 avvik (mot 4218 avvik i 2014). KBR forklarer nedgangen fra 2014 til 2015 som naturlige variasjoner som har sammenheng med hvilke områder (boligtyper, alder på boliger osv) som har vært gjenstand for inspeksjon. Det kan registreres flere avvik på hvert tilsyn. Antall avvik sier dermed ikke noe om i hvor stor andel av tilsynene det registreres avvik. Revisjonen har vært i kontakt med DSB som opplyser at det ikke føres nasjonal statistikk eller lignende når det gjelder hvor mange avvik som registreres av brannmyndighetene på dette feltet. Revisjonen antar imidlertid at når det avdekkes så mange avvik, så er dette en indikasjon på at feierne har kunnskap og vilje til å påpeke feil og mangler som oppdages.

I samme tidsrom har KBR ilagt 53 vedtak om fyringsforbud mot 47 vedtak i 2014. Tall for 2016 (101 forbud) viser imidlertid en kraftig økning i antall ilagte forbud. Også her sier DSB at det ikke finnes nasjonal statistikk på feltet, slik at revisjonen har ikke et empirisk grunnlag for å sammenligne volum opp mot andre regioner.

Det opplyses om at KBR har sendt 23 rapporter til kommunene om ulovlige forhold avdekket ved stedlig tilsyn/feiing i 2015 (22 rapporter i 2014). Heller ikke her har man nasjonal statistikk som kan brukes som grunnlag for en sammenligning med andre regioner.

4.5.4 Oppfølging av avvik

Det følger av veileder at der feier avdekker avvik skal boligeier gis en frist for å rette avviket. Det påpekes videre at «tilsynsmyndighetene selv kan velge hvordan rettingen blir verifisert, enten ved neste tilsyn, ved dokumentasjon fra eier, virksomhet/bruker eller stikkontroller». KBR opplyser at de følger opp registrerte avvik ved neste periodiske tilsyn/feiing i den aktuelle bolig hvor avvik ble registrert.

Det fremkommer av DSBs veileder at «dersom fristen for tilbakemelding ikke overholdes, kan tilsynsmyndigheten purre, enten muntlig eller skriftlig». Der pålegget ikke er gjennomført innen den fastsatte fristen, bør tilsynsmyndighetene følge opp med sanksjoner, som tvangsmulkt, tvangsgjennomføring eller vedtak om forbud mot bruk. KBR opplyser om at det særlig er vedtak om bruksnekt som er relevant sanksjonsmiddel i slike saker.

4.5.5 Revisjonens oppsummering og vurdering av måloppnåelsen

Hovedproblemstillingen er å vurdere i hvilken grad feiervesenet oppfyller de mål som er satt for virksomheten, da med grunnlag i formålsbestemmelsene i de styrende regelverk på om-

rådet: Har feiervesenet tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å kunne gjennomføre et tilstrekkelig godt brannforebyggende tilsyn, samt å utføre feierinspeksjoner?

Feiervesenet har etter revisjonens vurdering etterlevd det som frem til 01.01.16 var minimumskravet til hyppigheten av tilsyn og feiinger. Feiervesenet har dermed oppfylt kravene i forskrift om brannforebyggende tiltak § 7-3 som var gjeldende frem til 2016.

Kvaliteten på selve utførelsen av tilsyn og feiing er vanskeligere å måle. Revisjonen har derfor sett på følgende forhold som kan si noe om måten feiervesenet utfører sitt arbeid på:

Formell fagkompetanse: At feier innehar tilstrekkelig faglig kompetanse er selvsagt en forutsetning for at arbeidet som utføres har tilstrekkelig god kvalitet. Ti av feierne oppfyller de formelle kravene til fagkompetanse. De som ikke har formell kompetanse er under utdanning. Revisjonen har fått oversikt over hvilke kurs og faglige oppdateringer feiervesenet har deltatt på, og etter revisjonens skjønn er KBRs deltagelse på denne typen arrangementer relativt høy. Oppsummert kan revisjonen ikke se at det er forhold ved feiernes formelle kompetanse som tilsier at de ikke kan utføre sine forpliktelser i henhold til lov og forskrift.

Revisjonens gjennomgang av arkivsystemet viser at det ikke er mottatt klager på vedtak om fyringsforbud fattet med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.³¹

Avvik: Feiervesenet har registrert mellom 2300 og 4300 avvik år pr år ved tilsyn og feiinger som de senere år. Dette gir et snitt på mellom 175 – 330 registrerte avvik pr feier. Revisjonen vurderer dette som en indikasjon på at feiervesenet har evne og vilje til å påpeke feil og mangler ved fyringsanlegg.

Fyringsforbud: Det ble ilagt 101 fyringsforbud i 2016. Dette er en dobling i antall fyringsforbud sammenlignet med 2015. Økningen fra 2015 til 2016 kan henge sammen med hvilke områder, alder på boligene ol, som har vært gjenstand for inspeksjon det enkelte år. Sett i forhold til antall fyringsanlegg som kontrolleres i løpet av ett år, er antall vedtak om fyringsforbud fortsatt forholdsvis lavt. Revisjonen vil bemerke at et lavt antall fyringsforbud også kan sees i sammenheng med at antall pipebranner er fallende, og at det derfor er et begrenset behov for å ilagge bruksnekt.

Andre sanksjoner: Revisjonen kan ikke se at feiervesenet har ilagt andre sanksjoner ut over fyringsforbud. Dette kan enten være en indikasjon på at det ikke er behov for å iverksette ytterlige tiltak, eller at feiervesenet ikke har kompetanse til å avdekke de forhold som kan føre til bruk av sanksjoner. Revisjonen kjenner ikke til at det føres statistikk over sanksjonsbruk ved andre brann – og redningsselskaper, slik at revisjonen har ikke et empirisk grunnlag for å sammenligne tallmateriale. Det er imidlertid sannsynlig at antall pipebranner ville vært stigende – og ikke synkende – dersom feiervesenet i altfor stor grad hadde vært tilbakeholden med å bruke brann – og eksplosjonsvernlovens sanksjonssystem.

Etter dette er revisjonens oppfatning at det ikke foreligger vesentlige indikasjoner på at feiervesenet ikke oppfyller formålet med virksomhetsutøvelsen, det vil si; «å verne liv, helse, miljø og verdier gjennom å føre tilsyn med - og utføre feiing av fyringsanlegg».

³¹ Det er mottatt klage på avslag på søknad om salg av fyrverkeri, der klagebehandlingen i Kristiansand bystyre (28.10.15) ble fulgt opp med vedtak om å delegere myndighet til å behandle klager i Kristiansand kommune til kommunens klagenemnd. I tillegg har KBR mottatt en rekke henvendelser knytte til en bolig i Kristiansand kommune. Saken må etter revisors syn i det vesentligste anses som en sivilrettslig tvist mellom to private parter.

4.6 Regelverksetterlevelse - i hvilken grad etterleves de aktuelle rettsreglene på område?

KBR må forholde seg til ulike typer regelverk. Revisjonen vil i denne sammenheng særlig vurdere hvorvidt feiervesenets *myndighetsutøvelse* i henhold til brann - og eksplosjonsvernloven samsvarer med forvaltningsloven og dens rettsikkerhetsgarantier. Revisjonen har også sett nærmere på anskaffelse av feiertjenester i Vennesla kommune.

4.6.1 Hjemmelsgrunnlag for myndighetsutøvelse

All utøvelse av offentlig myndighet må være fundert i et rettslig hjemmelsgrunnlag. Det betyr blant annet at når myndighetene pålegger privatpersoner eller virksomheter en forpliktelse, påbud eller pålegg må dette følge av lov, forskrift eller lignende. For KBR sin del er det særlig relevant i forbindelse med vedtak om bruksnekt/fyringsforbud.

Det følger av brann - og eksplosjonsvernloven § 37 at myndighetene kan gi de pålegg som de finner nødvendig for å gjennomføre bestemmelsene i regelverket, og at dersom pålegg ikke etterkommes, kan man ilegge ulike sanksjoner.

KBR har opplyst at de utferdiger vedtak om fyringsforbud, men at de ikke har fattet vedtak om retting eller andre sanksjonsmidler knyttet til bruk av fyringsanlegg.

Det er «tilsynsmyndigheten» som har hjemmel til å gi pålegg etter brann og eksplosjonsvernloven. Det følger av § 32 at kommunen skal anses som lokal tilsynsmyndighet. De kommunene som er omfattet av selskapskontrollen har ikke fattet vedtak om delegasjon av sin myndighet til KBR utover det som ligger i selskapsavtalen – som er vedtatt av alle by- og kommunestyrene. Revisjonen henviser på dette punktet til redegjørelsen i punkt 3.3.4 foran i rapporten. DSB legger i sin veileder for myndighetsutøvelse til grunn at kommunene – i *tillegg til å vedta selskapsavtale* – også må fatte et eksplisitt vedtak som gir selskapet myndighet til å utføre oppgaver i henhold til brann- og eksplosjonsloven. Etter dette fremstår det som uklart hvorvidt eierkommunene har delegert sin kompetanse etter brann – og eksplosjonsvernloven på korrekt vis.

Spørsmålet blir så hvilken konsekvens dette har for de vedtak KBR har fattet. Det fremgår av forvaltningsloven § 41 – virkningen av feil ved behandlingsmåten – at «er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandling av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Etter revisjonens mening vil manglende delegasjon av kompetanse (vedtakskompetanse) ikke ha påvirkning på det materielle innholdet i de aktuelle vedtak fattet av KBR. Vedtak om fyringsforbud er basert på feiervesenets faglige vurderinger, og ville hatt samme innhold dersom vedtakskompetansen hadde vært delegert på korrekt vis av de aktuelle by- og kommunestyrer.

4.6.2 Er vedtakene i tråd med forvaltningsloven?

KBR har standardiserte maler for vedtak om umiddelbar bruksnektelse/fyringsforbud³². Disse fylles ut på stedet, og mottas av huseier umiddelbart. I skjema fylles det ut informasjon om eier, adresse, navn på branninspektør, samt hvilke mangler som ble avdekket, og hvorfor mangelen innebærer stor fare for brann. Det opplyses også om hjemmelsgrunnlaget for å fatte et slikt vedtak, samt klageadgang.

Det fremkommer av vedtaket at hjemmelsgrunnlaget er brann – og eksplosjonsvernloven § 37, 3. ledd.

KBR forhåndsvarsler ikke vedtak om fyringsforbud³³. Begrunnelsen er at de vedtakene som fattes i medhold av tredje ledd trer i kraft umiddelbart fordi det foreligger fare for brann ved fortsatt bruk av fyringsanlegget. Bestemmelsen som gir hjemmel til å illegge umiddelbar fyringsforbud, er et unntak fra brann- og eksplosjonslovens hovedregel, og hovedregelen etter forvaltningsloven § 16.

Vedtak om fyringsforbud må anses som et enkeltvedtak, hvilket blant annet innebærer krav til skriftlighet, begrunnelse og klageadgang.

Ettersom alle vedtak føres i de standardiserte malene, oppfylles hensynet til skriftlighet. Hvorvidt kravet til begrunnelse er oppfylt i det konkrete tilfelle, vil være avhengig av hvor utførlig feier beskriver de forhold som i de konkrete sakene begrunner et umiddelbart fyringsforbud. Revisjonen har foretatt en stikkprøvekontroll av en del vedtak. Gjennomgang viser at hvert vedtak innehar en begrunnelse for hvorfor det ilegges bruksnekt. Etter revisjonens syn kunne imidlertid begrunnelsene vært noe mer presise og utfyllende. Dette ville gitt huseier større kunnskap om årsaken til at det ilegges bruksnekt³⁴.

I KBRs vedtak om fyringsforbud opplyses det også om rett til å klage på beslutningen. På korrekt vis er klagefrist satt til 3 uker fra vedtaket mottas. Det vises til forvaltningsloven § 28 og brann- og eksplosjonsvernloven § 41 (2). Det opplyses videre at kommunens klagenemnd er klageinstans for vedtak om fyringsforbud.

Det følger av forvaltningsloven § 28 annet ledd at for «forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkesutvalget». Dette innebærer altså at det som utgangspunkt er kommunestyrene i KBRs eierkommuner som er klageorgan, men at denne myndigheten kan delegeres til andre organ. Alle eierkommunene, som inngår i denne kontrollen, har delegert til sine respektive klagenemnder myndigheten til å behandle klager på vedtak om fyringsforbud og andre vedtak fattet med hjemmel i brann- og eksplosjonsloven med forskrifter.

³² KBR opplyser om at det kun fattes denne typen vedtak i forbindelse med fyringsforbud.

³³ Hovedregelen etter forvaltningsloven § 16 er at det skal sendes forhåndsvarsel til partene i saken før vedtak fattes. I varselet skal det redegjøres for hjemmelsgrunnlag, samt faktiske forhold myndighetene legger til grunn i saken. Den varselet gjelder skal gis anledning til å uttale seg (kontradiksjon).

³⁴ KBR opplyser at feier i tillegg til skriftlig begrunnelse gir utførlig muntlig forklaring til huseier/ beboer.

4.6.3 Anskaffelse av kontraktsutsatt feiertjenester

KBR kunngjorde konkurranse om anskaffelse av feiertjenester i Doffin i mars 2014. Ettersom kontraktens verdi ble antatt å overstige 500 000 eks. mva. valgte man åpen anbudskonkurranse i henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 14-1 første ledd.

Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at oppdragsgiver skal velge det rimeligste tilbudet. Oppdraget består i å utføre feierinspeksjoner og tilsyn i henhold til forskrift om brannforebyggende tiltak i Vennesla kommune. Arbeidet har et omfang på henholdsvis 4700 feierinspeksjoner og 4100 tilsyn i løpet av en fireårsperiode.

KBR mottok 3 tilbud innen fristen, og valgte å tildele kontrakt til enkeltpersonforetaket Ruud Feierservice.

Innehaver av Ruud Feierservice er ansatt i KBR i 100 pst. stilling.

Revisjonens vil understreke at det *i utgangspunktet* ikke er ulovlig å tildele en kontrakt til et selskap som er eid av person som samtidig er ansatt hos oppdragsgiver, men det reiser noen problemstillinger som må vurderes. Før tilbyder ble valgt var KBR i kontakt med kommuneadvokaten i Kristiansand kommune for en juridisk vurdering av om eventuell tildeling til Ruud Feierservice ville være i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I de tilfeller tilbyder har en særskilt tilknytning til oppdragsgiver må man være spesielt aktsom ved valg av tilbud; det er særlig de grunnleggende krav til likebehandling og forutsigbarhet som kan være utfordrende å håndtere i slike situasjoner.

Oppdragsgiver må vurdere om tilbudet skal avvises - FOA § 11-11 og § 20-13. Oppdragsgiver kan avvise et tilbud dersom det foreligger ufullstendigheter, uklarheter eller lignende som gjør det vanskelig å vurdere tilbudet. Revisjonen tenker da særlig på det faktum at omfanget av kontrakten er relativt stort; det skal gjennomføres nesten 9000 feierinspeksjoner og tilsyn i løpet av 4 år. Det er berettiget å stille spørsmål om dette er gjennomførbart³⁵ for en person som samtidig er ansatt i 100 pst stilling.

Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at feiing og tilsyn skal gjennomføres på virkedager mellom kl. 08 og 21. Ved vurderingen av Feiermester Ruuds tilbud kan KBR altså ikke legge til grunn at feiing/tilsyn kan utføres i helger og fridager.

I konkurransegrunnlaget presiseres det at «Leverandøren skal registrere arbeid knyttet til feiing og tilsyn i fagdataprogrammet Komtek. Arbeidslister skal også hentes i fagdataprogrammet. Registrering/data-arbeid gjøres ved Kristiansand brannstasjon, og forutsettes i utgangspunktet utført mellom kl. 08:00 og 15:30».

Ansatte i KBR har potensiell mulighet til å få innsyn i de øvrige konkurrenters tilbud, ved at innkomne tilbud legges inn i felles saksbehandlersystem. Dette innebærer en risiko for taktisk prising. Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at «Det er kun beslutningstakere i anskaffelsesprosessen som i utgangspunktet vil få tilgang til mottatte tilbud. Informasjon om priser og øvrige konkurranseelementer vil ikke bli distribuert utover det som er nødvendig for evalueringen i anskaffelsesprosessen».

³⁵ I tilbudet er det satt opp to personer som har roller som «underleverandører» hos Ruud Feierservice; også disse er ansatt i KBR i 100 pst. stilling. Revisjonen vil for øvrig bemerke at forskrift 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår kommer til anvendelse.

KBR opplyser at pris var satt som tildelingskriteriet. Alle tilbudene ble åpnet samtidig, så det var ingen muligheter for at Ruud Feierservice skulle kunne tilpasse sin prissetting ut fra informasjon i de andre tilbudene.

KBR opplyser videre at de har gjort vurderinger av i hvilken grad det vil være mulig og forsvarlig å utføre 100 pst. stilling i KBR og samtidig utføre oppdrag i Vennesla i samsvar med det omfang som ligger i kontrakten. KBR opplyser at deres vurdering var at det i forhold til arbeidstid ikke skulle være noe i veien for å kunne utføre feiing, tilsyn og registrering i fagsystemet utenom arbeidstiden i KBR.

I forespørselen til kommuneadvokaten om juridisk vurdering (mail fra brannsjef Jan Røilid 22.04.15) fremgår det at KBR selv opplever at en eventuell tildeling av oppdrag til et firma med eier ansatt i KBR ikke er uproblematisk. På grunnlag av de råd KBR fikk fra kommuneadvokaten, og de vurderinger som ble foretatt i forhold til om Ruud Feierservice kunne utføre oppdraget i Vennesla uten at dette ville gå utover deres jobb i KBR, kom KBR til at de ikke kunne avvise tilbudet fra Ruud Feierservice.

Revisjonens er enig i den juridiske vurderingen som ble foretatt. Revisjonen kan ikke se at tildelingen av oppdraget til Ruud Feierservice er i strid med reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen oppfatter imidlertid at en slik tildeling kan være uheldig i det den er egnet til å skape mistanke til at prosessen ikke har vært ryddig, og fordi det vil være utfordrende å følge opp og kontrollere at ikke ansatte i Ruud Feierservice utfører oppdragsarbeid, for eksempel registreringsarbeid for utførte feiinger og tilsyn i Vennesla, innenfor sin arbeidstid i KBR. Dette kan også være forhold som kan være egnet til å skape dårlig arbeidsmiljø innad i feieravdelingen. Revisjonens anbefaling er at KBR bør vurdere muligheten for å utarbeide interne retningslinjer/ etiske retningslinjer, som kan gi rammer for å forhindre tilsvarende tildeling i fremtiden.

4.6.4 Revisjonens oppsummering og merknader

De standardiserte vedtak om umiddelbar bruksnekt inneholder henvising til både hjemmelsgrunnlag og klageadgang. Det er lagt opp til at feier i den enkelte sak skal skrive inn begrunnelsen for at fyringsforbud ilegges. I henhold til forvaltningsloven § 25, jf. 24, skal begrunnelsen i et vedtak nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på. Dette betyr at bare der KBR på en utførlig og klar måte i fyringsforbudet beskriver hvilke forhold som ligger til grunn for bruksnekt, er vedtaket i samsvar med kravene til begrunnelse i forvaltningsloven. Revisjonen har foretatt enkelte stikkprøver, og måten disse er utformet på samsvarer etter revisjonens skjønn i det vesentligste med kravene som følger av forvaltningsloven, selv om begrunnelsene gjerne kunne vært mer utfyllende og detaljert. Revisjonen vil i forlengelsen av dette understreke viktigheten av at KBR er grundig i sin beskrivelse av de forhold vedtaket bygger på; i motsatt fall vil vedtaket kunne anses for å være i strid med forvaltningens begrunnelsesplikt.

Eierkommunene har delegert sin kompetanse til å behandle klager på vedtak fattet av KBR til klagenemndene i de enkelte kommuner. Det vises til muligheten for å klage vedtak inn for nemndene i KBRs mal for illeggelse av fyringsforbud. Etter revisjonens vurdering er saksbehandlingen knyttet til illeggelse av fyringsforbud i samsvar med krav til saksbehandling i forvaltningsloven. For å sikre likebehandling er revisjonens vurdering at eierkommunene bør vurdere å opprette et felles klageorgan, og at dette organet, i samsvar med råd fra KMD, ikke bør være styret eller representantskapet, men et frittstående klageorgan, jf drøfting i punkt 3.3.4 foran.

Revisjonen vurderer at anskaffelsen av feiertjenesten for Vennesla kommune, som ble foretatt i 2014, ble gjennomført i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen ser ikke at KBR, ut fra lov og forskrift for offentlige anskaffelser, skulle kunne avvist tilbudet fra Ruud Feierservice selv om eieren og ansatte i selskapet har 100 pst. stillinger i KBR. Revisjonen oppfatter at KBR, gjennom å innhente juridisk vurdering fra kommuneadvokaten, var bevisst utfordringene det medførte å skulle tildele feie og tilsynskontrakt til Ruud Feierservice. Revisjonen anbefaler KBR å utarbeide retningslinjer som kan legges til grunn for å unngå, eller gi klare rammer for, tilsvarende tildeling i fremtiden.

4.7 Internkontrollrutiner

4.7.1 Arkivrutiner

Revisjonen har stilt spørsmål om; Hvilke interne systemer feiervesenet har for å sikre forsvarlig gjennomføring av virksomhetens formål? Revisjonen vil her særlig se om feiervesenet har rutiner for arkivering og oppbevaring av vedtak, opphevede vedtak og klager. Revisjonen vil også se om man har system og rutiner for oppfølging av intervall for tilsyn. Revisjonen har også sett nærmere på selskapets system for oppfølging av påbud og vedtak om fyringsforbud.

KBR er i utgangspunktet omfattet av arkivloven og har også vedtatt i selskapsavtalen fra 2015 at dette regelverket skal gjelde for KBR.

Revisjonens gjennomgang av Public 360 viser at KBR arkiverer rapporter fra tilsyn og feierinspeksjoner. Også vedtak om fyringsforbud er lagret i Public 360. Det opprettes egen sak i arkivsystemet for hver kommune, hvor alle vedtak er lagret kommunevis. I Public finner man også en del rapporter og oppfølginger i forbindelse med pipebranner. Revisjonen bemerker imidlertid at det er vesentlig flere registrerte pipebranner enn det er rapporter vedrørende dette i Public 360³⁶.

I Public 360 arkiveres også informasjon om eventuelle opphevelser av fyringsforbud, og dokumentasjon på de forhold som medfører at fyringsforbudet frafalles.

Når det gjelder KBRs arkivering av tilsynsrapporter og vedtak om fyringsforbud, fremstår denne i det vesentligste som fullstendig og oversiktlig.

I KBR sitt interne system (Komtek) finner man plan for tilsynsrunder og feierinspeksjoner. Her lagres også avvik som er oppdaget i forbindelse med tilsyn og feierinspeksjoner. Planene er lagt opp etter geografiske områder, der ulike deler av KBRs eierkommuner gjennomgår systematisk. Feierinspektør markerer direkte i saksbehandlingssystem når inspeksjon er foretatt. Melding om nye ildsted registreres også i dette lokale arkivsystemet.

Det interne systemet er ikke koblet opp mot Public 360, men det opplyses om at man på sikt prøver å få til en slik løsning.

KBR opplyser også at det har vært en utfordring at selskapet ikke har hatt direkte tilgang til informasjon om søknader og vedtak knyttet til søknadspliktige forhold etter Pbl for skorsteiner og ildsteder. I en del tilfeller der det er gjennomført søknadspliktig rehabilitering,

³⁶ KBR opplyser at årsaken er at feier kan observere og registrere og at det har vært pipebrann uten at det har medført noen skade eller fare for dette. Slike saker blir ikke nødvendigvis rapportert i Public 360.

har ikke KBR fått informasjon om dette. Dette har i enkelte tilfeller medført at KBR har ilagt fyringsforbud. Dette kunne vært unngått dersom KBR hadde tilgang til oppdatert informasjon om saksbehandlingen knyttet til søknadspliktige tiltak etter Pbl for piper og fyringsanlegg. KBR opplyser at det nå er kommet en ny modul som gjør det mye enklere for feieravdelingen å hente ut oppdatert informasjon om vedtak etter Pbl knyttet til fyringsanlegg i eierkommunene. Denne informasjonen kan hentes ut før gjennomføring av planlagt feiing eller tilsyn.

4.7.2 Kvalitetssikringssystem for kontraktsutsatt feie- og tilsynstjenester

I samtale med KBR har revisjonen fått opplyst at feieravdelingen har godt innarbeidede rutiner for gjennomføring og registrering av feiing og tilsyn, men at disse rutinene ikke er skriftlige. Avdelingen har maler for varsel om feiing, varsel om tilsyn, tilsynsrapport og for vedtak om fyringsforbud.

I Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann og feievesenet påpeker DSB at i de tilfeller kommunen/brannsjefen har kontraktsutsatt feiing og tilsyn med fyringsanlegg, må kommunen/brannsjefen; «innarbeide et system for kvalitetssikring av feie- og tilsynstjenesten, så som rutiner for feiing, tilsyn og informasjon. Av årsmeldingen skal det fremgå hvilket kvalitetssikkerhetssystem som er etablert og hvordan det er fulgt opp».

Revisjonen kan ikke se at det fremgår av årsmeldingen hvilket kvalitetssikringssystem som er etablert for å følge opp den konkurranseutsatte feiertjenesten i Vennesla kommune.

4.7.3 Revisjonens oppsummering

Etter revisjonens oppfatning arkiverer KBR tilsyns/feierrapporter på en oversiktlig måte, og det samme gjelder for vedtak om fyringsforbud. Informasjonen er arkivert i Public 360. Revisjonen finner også at den geografiske planen for gjennomføring av tilsyn og feiing er oversiktlig, og må anses som et egnet verktøy for å sikre at alle boliger får tilsyn eller feiing i løpet av en fireårssyklus³⁷. Det må imidlertid anses som en ulempe at de to arkivsystemene teknisk sett ikke er koblet opp mot hverandre da informasjon som finnes i systemene har gjensidig betydning for utførsel av feierinspeksjon eller tilsyn. Revisjonen oppfatter det som positivt at feieravdelingen i KBR nå får tilgang til oppdatert informasjon om saksbehandlingen av søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven knyttet til fyringsanlegg.

Etter revisjonens vurdering bør KBR utarbeide skriftlige rutiner for gjennomføring og oppfølging av feie og tilsynsoppgaver, til bruk for egne ansatte, og som grunnlag for oppfølging og kontroll med kontraktsutsatte tjenester.

³⁷ Minimumsintervall for feiing og tilsyn hvert fjerde år var forskriftsfestet på tidspunktet kontrollen av planer og tilsynsrapporter i Public 360 ble foretatt.

4.8 Krav til risikobasert feiing og tilsyn

4.8.1 Risikovurdering og dokumentasjon

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skriver innledningsvis i «Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging³⁸»: *«I forskrift om brannforebygging er frekvenskravene til tilsyn med særskilte brannobjekter og frekvenskravene til feiing og tilsyn med fyringsanlegg fjernet. Kravene er erstattet av bestemmelser som forplikter kommunene til å gjøre en lokal vurdering av risiko og sårbarhet, planlegge og gjennomføre egnede tiltak, samt evaluere om tiltakene generelt og i enkelttilfeller har vært hensiktsmessige. Kommunene har dermed fått større frihet til å benytte sine ressurser der behovet er størst. Med den økte friheten følger også et større ansvar. Kommunene må i større grad enn tidligere vurdere hvor, og hvordan, ressursene skal benyttes».*

Også etter den gamle forskriften skulle kommunene vurdere risiko og planlegge henholdsvis feiing og tilsyn på grunnlag av en risikovurdering – men frekvensen på feiing og tilsyn skulle være minimum hvert fjerde år. Behovsprøvd feiing og tilsyn med fyringsanlegg ble innført allerede i 1998. KBR har i dag plan for tilsynsrunder og feierinspeksjoner som bygger på en risikovurdering etter gammel forskrift. På grunnlag av en vurdering av faren for pipebrann gjennomfører KBR også i dag feiing hvert andre år i enkelte områder med eldre bebyggelse og høy grad av fyring. Standarden er imidlertid feiing og tilsyn hvert fjerde år uten noen nærmere særskilt vurdering av behovet for dette. KBR viser også til en positiv utviklingen i antall pipebranner der feieravdelingens forebyggende arbeid overfor private husstander vurderes å være en sterkt medvirkende årsak.

DSB opplyser at den nye «Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging» og den nye «Veiledning til forskrift om brannforebygging» skal hjelpe kommunene i deres arbeid med å tilpasse seg de nye kravene til risikobasert feie- og tilsynsintervall i forskrift om brannforebygging.

I følge forskrift om brannforebygging skal *alle* fyringsanlegg kartlegges slik at brann- og redningsvesenet kan bruke ressursene der risikoen er størst³⁹. DSBs temaveiledning gir utfyllende råd til gjennomføring av risikovurdering for henholdsvis feiing og tilsyn.

Etter § 22 i forskrift om brannforebygging skal kommunen dokumentere at dens plikter etter § 14 til § 21 er oppfylt. I veiledningen fra DSB står det at «Dokumentasjonskravet fremmer kommunens egen kontroll med at det forebyggende arbeidet blir gjennomført i samsvar med kravene i forskriften».

KBR opplyser at de frem til 2018 vil jobbe etter de planer for gjennomføring av feiing og tilsyn som foreligger, og at brann og redningsvesenet etter det vil starte arbeid med tilpasning til bestemmelsene i den nye forskriften. KBR oppfatter gjeldende planer for feiing og tilsyn med fyringsanlegg i boliger hvert fjerde år som så gode (i forhold til feieravdelingens målsetting om å forebygge brann i tilknytning til fyringsanlegg), at de i 2017 vil prioritere å jobbe med risikovurdering og plan for feiing og tilsyn med fritidsboliger – noe som fra og med 2016 er blitt en lovpålagt oppgave.

³⁸ Gjeldende fra 01.01.16

³⁹ Jf Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging

4.8.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen oppfatter at grunnlaget for utarbeidelse av planer for gjennomføring av feiing og tilsyn varierer mellom kommuner/brannselskap - fra de som aktivt baserer det på en risikovurdering til de som kun legger minimumsintervall på fire år til grunn. Revisjonens vurdering er at KBRs praksis, der feiing og tilsyn gjennomføres etter en fastlagt plan, og der det enkelte oppdrag dokumenteres i Komtek og Public 360, i stor grad er i samsvar med kravene til risikovurdering og dokumentasjon som en finner i den nye forskriften. Revisjonens inntrykk er imidlertid at minimumsintervallet på fire år, nærmest automatisk, ligger til grunn for planlagt feie- og tilsynsintervall av de aller fleste fyringsanlegg innenfor KBRs ansvarsområde. Revisjonen mener at KBR, i større grad enn det som er praksis i dag, bør foreta risikokartlegginger av det enkelte fyringsanlegg som grunnlag for å fastsette behovet for feiing og tilsyn. Intervallet for feiing og tilsyn kan settes til mer eller mindre enn fire år. Fjerning av minimumsintervallet åpner for at KBR i større grad enn tidligere kan bruke sine ressurser til å forebygge brann i tilknytning til fyringsanlegg der risikoen for brann er stor, og mindre ressurser der sannsynligheten for, og eller konsekvensen av, en brann er liten.

KBR må dokumentere de risikokartleggingene som skal danne grunnlaget for å fastsette behov for feiing og tilsyn. Etter revisjonens vurdering bør KBR starte arbeidet med en aktiv oppfølging av kravene til risikokartlegging og dokumentasjon. Etter den nye forskriften skal alle boliger og fritidsboliger som har fyringsanlegg, som brukes til oppvarming av byggverk, ha behovsprøvd feiing og tilsyn med fyringsanlegget. Det er ikke lenger mulig å unnta fritidsboliger.

5 anbefalinger

Vedrørende eierskapsmeldinger og eierskapsstrategi

Revisjonen anbefaler at eierkommunene sørger for at det er samsvar mellom de tiltak for eierskapsstyring som fremkommer i eierstrategier i eierskapsmeldingene og det kommunen faktisk utfører av aktivt eierskap. (Dette gjelder blant annet at kommune/bystyre i flere av eierkommunene ikke mottar KBRs årsrapport, årsregnskap eller budsjett, det gjennomføres ikke eiermøter og det stilles ikke krav til selskapet om å utarbeide etiske retningslinjer.) Videre bør KBRs representantskap vurderer i hvilken grad det bør utferdiges styreinstruks, etiske retningslinjer og finansiell strategi. Revisjonen henviser på dette punktet til KS sin veileder om eierskapsstyring.

Retningslinjer for blant annet behandling av inhabile styremedlemmer

KBR har ikke retningslinjer for håndtering av styreleders og andre styremedlemmers habilitet. Både styreleder og nestleder har fremtredende lederroller i KBRs eierkommuner, og på denne bakgrunn er det sannsynlig at problemstillinger knyttet til habilitet oppstår relativt ofte. Det er derfor revisjonens anbefaling at KBR, i samsvar med anbefalinger fra KS, utformer retningslinjer for å håndtere mulige habilitetskonflikter for styremedlemmer.

Styreinstruks og etiske retningslinjer

Revisjonen anbefaler videre representantskapet og styret, i samsvar med anbefalinger fra KS, å utarbeide styreinstruks, instruks for daglig leder og etiske retningslinjer.

Delegasjonsvedtak

Eierkommunene anfører at angivelse av selskapets formål i selskapsavtalen er tilstrekkelig for å delegere kommunenes kompetanse etter brann- og eksplosjonsvernloven til KBR, jf. § 9.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn i sin tolkning av nevnte bestemmelser at det ikke er tilstrekkelig å bare vedta en selskapsavtale som angir virksomhetens formål, men at eierkommuner i tillegg til selskapsavtale også må fatte eksplisitte delegasjonsvedtak hvor selskapet gis fullmakt til å utøve myndighet på vegne av kommunen.

Ingen av de eierkommuner som omfattes av denne revisjonen har fattet et slikt delegasjonsvedtak. Sett i lys av DSBs uttalelser anbefaler derfor revisjonen at by- og kommunestyrene i eierkommuner fattet et vedtak om delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven.

Klageorgan

Hvem som skal motta klager på vedtak fattet av KBR er ikke omtalt i selskapsavtalen. By- og kommunestyrene, som er omfattet av denne selskapskontrollen, har delegert myndigheten til å behandle klager på vedtak fattet av KBR, med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven, til de enkelte kommuners klagenemnder. (Det henvises til klagenemnden i den enkelte kommune i KBRs standardiserte vedtak om fyringsforbud). Bruk av klagenemndene som klageorgan er i samsvar med lovverket⁴⁰, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) anbefaler; «at det bør opprettes særskilte interkommunale klagenemnder for å behandle klager over enkeltvedtak truffet av et IKS». Revisjonens anbefaling er at eierkommunene i samsvar med KMDs anbefaling vurderer å opprette et felles klageorgan for vedtak fattet av KBR og at alle eierkommunene delegerer sin myndighet til å behandle klager på vedtak fattet med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven til dette organet.

⁴⁰ Det vises her til KMDs brev til Sivilombudsmannen 18.01.13 der det er redegjort for spørsmålet om hva som bør være klageorgan for vedtak fattet av et IKS.

Oppdatering av selskapsavtalen

Når alle eierkommunene har behandlet eventuelle forslag til nytt delegasjonsvedtak og nytt felles klageorgan bør selskapsavtalen oppdateres med disse vedtakene, samt med riktig informasjon om representantskapets sammensetning og vedtak om å føre regnskapet for KBR etter god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Oppdatert selskapsavtale må godkjennes i alle by- og kommunestyrene.

Begrunnelse av vedtak

Vedtak om fyringsforbud er enkeltvedtak og KBR må følge forvaltningslovens regler ved utferdigelsen av disse. Dette betyr blant annet at vedtakene må være skriftlige og at det må begrunnes hvorfor det ilegges fyringsforbud. Revisjonen anbefaler at KBR har kontinuerlig fokus på å komme med presise og informative beskrivelser i sine vedtak.

Skriftlige rutiner

Revisjonen anbefaler at KBR utarbeider skriftlige rutiner for gjennomføring og oppfølging av feie- og tilsynsoppdrag. Rutinene bør også danne grunnlag for oppfølging og kontroll med kontraktsutsatte tjenester.

Risikokartlegging – som grunnlag for feie og tilsynsbehov

For å sikre en helhetlig og optimal ressursplanlegging anbefaler revisjonen at KBR, i samsvar med krav i forskrift om brannforebygging gjeldende fra 01.01.16, starter arbeidet med å oppdatere rutiner for risikokartleggingen av fyringsanlegg som grunnlag for å fastsette både hyppighet og gjennomføring av feiing og tilsyn med det enkelte fyringsanlegg. KBR må i samsvar med § 22 i forskriften; «.....dokumentere at dens plikter etter § 14 til § 21 er oppfylt».