

Selskapskontroll av Setesdal Brannvesen IKS



Februar 2018

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 Setesdal Brannvesen IKS (SB) ble vedtatt av kontrollutvalget i Evje og Hornnes kommune i sak 7/17. Kontrollutvalgene i Bygland, Bykle, Iveland og Valle ble orientert om at det gjennomføres selskapskontroll i SB.

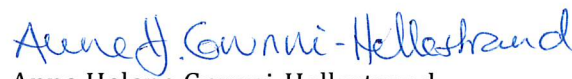
Gjennom selskapskontrollen har revisjonen undersøkt om de som utøver kommunenes eierinteresser i selskapet gjør dette i samsvar med vedtak og forutsetninger fra eierkommunenes kommunestyre.

Selskapskontrollen er gjennomført av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalgene i Evje og Hornnes, Bykle, Valle, Bygland og Iveland kommune.

Vi vil takke Setesdal Brannvesen IKS for et godt samarbeid i forbindelse med selskapskontrollen.

Kristiansand, 15.02.2018


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Anne Helene Grunni-Hellestrand
Registrert revisor

Innhold

1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Problemstillinger	7
2.2.1	Eierskapskontroll	7
2.3	Metode.....	8
3	EIERSKAPSKONTROLL	9
3.1	Kort om selskapet.....	9
3.2	Relevant regelverk.....	10
3.2.1	Lov om interkommunale selskap.....	10
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	14
3.2.7	Delegasjonsvedtak.....	15
3.3	Revisjonens vurdering av kommunens - eierperspektiv	16
3.3.1	Valg av selskapsform	16
3.3.2	Selskapsavtalen	16
3.3.3	Vedtakelse av selskapsavtalen/stiftelsesdokument	18
3.3.4	Delegasjonsvedtak og klageorgan	18
3.3.5	Eierstrategi	21
3.3.6	Revisjonens oppsummering og konklusjon	22
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	25
3.4.3	Revisjonens oppsummering og merknader	27
3.4.4	Informasjon om selskapet på kommunens nettside	28
4	ANBEFALINGER	29
5	HØRINGSUTTALELSER	31
5.1	Høringsuttalelse fra selskapet	31
5.2	Høringsuttalelse fra eierkommunene	31

1 Sammendrag

Setesdal Brannvesen IKS (SB) ble etablert fra 1. januar 2005. Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland og Valle kommuner står som eiere av selskapet. Ved utgangen av 2016 hadde SB 5 faste ansatte og 79 stk. deltidsmannskaper. Selskapet har hovedkontor på Evje. Totale driftsinntekter var på ca 13,3 millioner kroner i 2016.

Våren 2017 vedtok kontrollutvalget i Evje og Hornnes kommune å gjennomføre en selskapskontroll av SB. De la til grunn at kontrollen også gjøres på vegne av de andre eierkommunene. Kontrollutvalgene i Bygland, Bykle, Iveland og Valle ble orientert om at det gjennomføres selskapskontroll i SB.

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.

Selskapskontroll

Selskapsavtale og eierstrategi

Selskapsavtalen for SB inneholder foretakets navn, deltakere, eierandel, formål, medlemsantall i representantskapet og deltakernes innskuddsplikt. Ny selskapsavtale gjeldende fra 1. juli 2017 ble vedtatt 22.03.17, og signert av ordførerne på representantskapsmøtet i desember 2017. Den nye avtalen erstatter selskapsavtalen fra 16. desember 2010. Etter revisjonens vurdering er avtalen i samsvar med kravene til selskapsavtale i IKS-loven § 4 tredje ledd.

Av eierkommunene som omfattes av selskapskontrollen – Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland og Valle – er det kun Evje og Hornnes som har utarbeidet eierskapsmelding.¹ Ingen av kommunene har utarbeidet egen eierstrategi for SB.

Delegasjon av myndighet til SB

Etter revisjonens vurdering kommer det frem av selskapsavtalen – i formålsbeskrivelsen for SB hvilke oppgaver kommunestyrene har delegert til selskapet, og at den enkelte deltaker har delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter til selskapet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – tilsynsmyndigheten på området – legger til grunn - etter dagens bestemmelser² - 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. Eierkommunene - Bygland³, Iveland og Valle - har fattet eksplisitte vedtak om delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til SB. Bykle kommune har delegert myndighet etter §§ 32 og 35 i brann- og eksplosjonsvernloven, men det fremgår ikke at det er gitt delegasjon etter § 9 i loven i kommunens delegasjonsreglement. Vi kan ikke se at Evje og Hornnes har fattet eksplisitt vedtak om delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til SB, men at det fremgår av delegasjonsreglementet at myndighet etter § 7 Tiltak ved store arrangementer og § 28 Gebyr m.m. er lagt til kommunestyret.

¹ Vedtatt av kommunestyret i 2012.

² DSB har utarbeidet forslag til ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene. Forslaget er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet, som skal behandle forslaget før det sendes på høring.

³ Kommunestyret har samtidig delegert myndighet etter kap. 7 i brann- og eksplosjonsvernloven til rådmannen.

Revisjonen mener anbefalingen fra DSB bør følges opp – kommunestyrene i Bykle og Evje og Hornnes bør fatte et eksplisitt vedtak om delegasjon av myndighet.

Klageorgan

Vår vurdering er at dagens organisering med at det enkelte kommunestyre er klageorgan eller det organ de har delegert myndigheten til, er i samsvar med lovkravene. Samtidig har det enkelte kommunestyre gjennom å vedta selskapsavtalen for SB sagt at selskapets styre og representantskap skal behandle klager. Revisjonens vurdering er at det er behov for klargjøring i eierkommunenenes delegasjonsreglement med hensyn til hvem som er klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven.

Eierkommunene kan også velge å følge anbefalingen fra KMD⁴ og opprette et særskilt interkommunalt klageorgan. Selskapsavtalen må revideres dersom kommunestyrene vedtar at klagebehandlingen skal gjøres av et annet organ enn hva som fremgår av gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017.

Eierstyring og selskapsledelse

Det er representantskapet som er selskapets øverste organ. Eierkommunenenes eierstyring skal skje gjennom eierorganet. For interkommunale selskaper anbefaler KS at kommunestyrene oppnevner folkevalgte i vervet som representantskapsmedlemmer. SBs representantskap består i hovedsak av ordførerne og varaordførere i eierkommunene, der ordfører i Iveland kommune (Gro Anita Mykjåland) 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. SB sitt styre består av 7 personer, 5 valgt av representantskapet og 2 fra de ansatte. Leder for kultur og fritid i Valle kommune (Torunn Charlotte Nyberg) er styreleder. Brannsjefen (Jerry A. Remme), som er daglig leder i SB, rapporterer til styret. Styreleder og et av styremedlemmene har registrert sine verv i styrevervregisteret. Revisjonen anbefaler at alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør, i samsvar med KS anbefaling registrere sine verv i styrevervregisteret.

Verken representantskapet eller styret har vedtatt etiske retningslinjer eller retningslinjer for vurdering og håndtering av inhabilitet hos styremedlemmer. Det er heller ikke utarbeidet styreinstruks. Styret har ikke godkjent instruks for daglig leder, men den inngår i SBs internkontrollsystem – som vil bli lagt frem for godkjenning til styret på første møte i 2018. Revisjonen anbefaler representantskapet og styret, i samsvar med anbefalinger fra KS, minimum å utarbeide styreinstruks med retningslinjer for håndtering av mulige habilitetskonflikter og etiske retningslinjer. Revisjonen forutsetter at styret godkjenner instruks for daglig leder.

Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger revisjonen har gjort i selskapskontrollen av SB har revisjonen i kapittel 4 kommet med anbefalinger knyttet til følgende områder:

- Bygland, Bykle, Iveland og Valle kommuner bør utarbeide eierskapsmelding for kommunen, herunder regler og rutiner for eierskapsoppfølging.
- Utarbeidelse av etiske retningslinjer.

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.

- Utarbeidelse av instruks for styret, herunder retningslinjer for håndtering av mulige habilitetskonflikter.
- Det bør klargjøres i eierkommunenes delegasjonsreglement at det er gitt delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til SB.
- Det bør tydeliggjøres av eierkommunene – enten i delegasjonsreglement eller i vedtak – hvem som er klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven.
- Det bør legges til rette for årlige eiermøter mellom eierkommunene og SB.
- Sentrale dokumenter som årsmelding og årsregnskap legges frem for relevante politiske utvalg, fortrinnsvis kommunestyret.
- Protokoll fra representantskapet underskrives av møteleder og to av representantskapets medlemmer i samsvar med IKS-loven.
- At innkalling til representantskapsmøte skjer med minst 4 ukers varsel og at sakslisten er vedlagt. Angitt frist for innkalling og varsling av representantskapsmøte i selskapsavtalen, bør justeres i samsvar med IKS-loven ved neste revidering av avtalen.
- Det bør tas inn et punkt om plikt til å holde arkiv iht. arkivloven ved neste revidering av selskapsavtalen.
- Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere sine verv i styrevervregisteret.

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 kommunene Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland og Valle plan for selskapskontroll 2015-2019, hvor Setesdal Brannvesen IKS fremkommer som et mulig kontrollobjekt.

I sak 7/17 vedtok kontrollutvalget i Evje og Hornnes kommune å gjennomføre en selskapskontroll av Setesdal Brannvesen IKS. Utvalget la til grunn at kontrollen også gjøres på vegne av de andre eierkommunene.

Kontrollutvalgene i Bygland, Bykle, Iveland og Valle ble orientert om at det gjennomføres selskapskontroll i SB.

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?

2.3 Metode

Rapporten er basert på informasjon innhentet gjennom:

- Dokumentanalyse
- Spørreskjema
- Intervju

Relevante dokumenter som er gjennomgått er blant annet eierskapsmelding, selskapsavtale, årsregnskap og årsmeldinger, selskapets internkontrollsystem og rutine for varsling.

Det er innhentet opplysninger fra styreleder og daglig leder via spørreskjemaer. Representantskapets leder og nestleder har også besvart spørreskjemaet.

Revisjonen har hatt oppstartsmøte med styreleder og daglig leder i slutten av september 2017.

3 Eierskapskontroll

3.1 Kort om selskapet

I 2004 vedtok kommunestyrene i Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland og Valle å etablere det interkommunale selskapet Setesdal Brannvesen IKS. Selskapets formål er å utføre de lov- pålagte oppgaver som følger av brann- og eksplosjonsvernloven.

«Selskapet skal ivareta deltagernes oppgaver, plikter og behov innenfor brann og eksplosjonsvern, ulykkes og redningsberedskap, brannforebyggende og kontrolloppgaver og andre forhold som naturlig inn under dette formål, herunder ivaretagelse av plikter og oppgaver knyttet til nødmeldingssentralene (110 sentral) og oppgaver knyttet til akutt forurensning», jf. Selskapsavtalen § 3.⁷

Eierandeler er fordelt på følgende vis:

21,8 % - Bygland kommune
17,0 % - Bykle kommune
15,0 % - Evje og Hornnes kommune
25,4 % - Iveland kommune
<u>20,8 % - Valle kommune</u>
100 %

Selskapet finansieres i hovedsak gjennom tilskudd fra eierne, bortsett fra feiervesenets kostnader som dekkes gjennom gebyrer basert på selvkost. Det fremkommer av regnskapet for 2016 at SB har mottatt tilskudd/refusjon fra eierkommunene på 12,7 millioner kroner til drift. I tillegg kommer andre inntekter på ca. 0,58 millioner kroner⁸. Sum driftsinntekter var på 13,29 millioner kroner i 2016 mot 13,65 millioner kroner i 2015. SB hadde et ordinært resultat på minus 341.028 kroner i 2016, som ble dekket inn ved bruk av tidligere avsetninger. I 2015 hadde selskapet et ordinært resultat på 952.320 kroner, og et regnskapsmessig resultat på 1.080.282 kroner.

Interkommunale selskaper har i utgangspunktet regnskapsplikt etter regnskapsloven, men det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper, jf. IKS-loven⁹ § 27. Ved opprettelse av selskapet i 2005 ble det valgt at regnskapet skal føres etter regnskapsloven, jf. selskapsavtalen § 24. Ved revidering av selskapsavtalen i 2010 ble dette endret til at regnskapet skal føres etter kommunale regnskapsprinsipper, jf. § 24. Dette er uendret i gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017, dvs. regnskapet føres etter kommunale regnskapsprinsipper. Revisjonen mener at valg av regnskapsspråk – kommunale regnskapsprinsipper¹⁰ – er hensiktsmessig i og med at formålet til SB er produksjon av tjenester på vegne av eierkommunene i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven.

⁷ Ny selskapsavtale gjeldende fra 1. juli 2017.

⁸ Andre inntekter består av ca. 400.000 kroner knyttet til SBs automatiske brannalarmer og ca. kr 178.000 fra salg av grunnkurs, befalskurs 1 og brannkurs.

⁹ Lov om interkommunale selskap lov 1999 nr. 6

¹⁰ Regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper avlegges i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Selskapet hadde pr. 31. desember 2016 5 fast ansatte (5 årsverk) og 79 stk. deltidsmannskaper. SB hadde i 2016 et sykefravær på 3,01 pst., noe som er en liten nedgang fra 2015 da fraværet var på 3,31 pst. (jf. SBs årsmelding 2016).

SB har ajourført sitt internkontrollsystem høsten 2017. SBs internkontrollsystem *før* revidering har ikke vært lagt frem for godkjenning i styret. Internkontrollsystemet inneholder systembeskrivelse, målsetting for helse, miljø og sikkerhet (HMS), organisasjonskart med myndighets- og ansvarsområder, og funksjonsbeskrivelser.¹¹ De har en egen arbeidsperm for hver avdeling. Permen inneholder prosedyrer, instruks¹², øvelsesplaner og opplæringsplaner etc. samt sjekklister, skjemaer og annen dokumentasjon for daglig bruk. De har også en egen perm med de mest relevante lover og forskrifter. SBs reviderte internkontrollsystem vil bli lagt frem for godkjenning på første styremøte i 2018.

SB har også høsten 2017 utarbeidet rutine for behandling av varsler og tips om ulovlig eller kritikkverdige forhold iht. arbeidsmiljøloven § 2A. Rutinen inngår som en del av SB internkontrollsystem. Varslingsrutinen vil bli lagt frem for styret i forbindelse med godkjenning av revidert internkontrollsystem.

3.2 Relevant regelverk

3.2.1 Lov om interkommunale selskap

Det er særlig lov om interkommunale selskaper som danner det regulatoriske utgangspunkt for SBs 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 forpliktelser.¹³

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, årsregnskap og økonomiplan, og andre saker etter loven eller selskapsavtalen skal behandles.

Etter selskapsavtalens § 15 skal selskapets regnskap føres etter de kommunale regnskapsprinsipper.

¹¹ Alle funksjonsbeskrivelser, prosedyrer og instruks skal godkjennes av brannsjefen.

¹² Instruks for brannsjefen/varabrannsjef i SBV inngår i internkontrollsystemet til selskapet.

¹³ I selskapsavtalen § 10 står det at deltakerne hefter for selskapets samlede forpliktelser i samme forhold som eierandelen.

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 – kurs om selskapsorganisering, eierskapsstyring, styringsmuligheter og lignende.

- Vurdering og valg av selskapsform - selskapets formål, og muligheten for politisk styring og kontroll
- Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
- Utarbeidelse og revisjon av selskapsstrategi, selskapsavtaler og vedtekter
- Jevnlig gjennomføres eiermøter – bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet
- 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

KS poengterer at kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styring av selskapet, og;

«Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskap» og «En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar», jf. KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

Det pekes også på at vedtektene for aksjeselskap og selskapsavtalen for interkommunale selskap (IKS) regulerer viktige sider ved selskapenes rettsforhold. Det innebærer at vedtekter/selskapsavtalen bør vurderes med jevne mellomrom, herunder selskapets formål, for å se om det er behov for endringer.

3.2.3 Kommunenes retningslinjer for eierskap

Evje og Hornnes

I 2012 vedtok Evje og Hornnes kommunestyre kommunens eierskapsmelding¹⁴. Dette for å danne et bedre grunnlag for et aktivt eierskap, og bidra til selskapenes langsiktige vekst og utvikling. I meldingen står det at et mer aktivt eierskap kan være med å hindre/forebygge korrupsjon og andre uregelmessigheter i offentlig eide selskaper. Meldingen inneholder en beskrivelse av de ulike selskapsformer, herunder rettslig stilling og lovgivning, selskapsformens egnethet, styrende organ, arbeidsgiveransvaret, kommunens økonomiske ansvar og risiko, og styring, tilsyn og kontroll. Eierskapsmeldingen har en oversikt over kommunens eierforhold i ulike selskaper. Det er også gitt rammer for utøvelse av eierskapet i interkommunale selskaper knyttet til eierstyring, som skjer gjennom representantskapet.

Eierskapsmeldingen inneholder prinsipper for et godt eierskap, herunder «krav rettet mot eier» og «krav rettet mot selskapet». Vedrørende førstnevnte påpekes det for eksempel at det skal være åpenhet rundt eierkommunens valg av styremedlemmer og godtgjørelse til styremedlemmer. Eier bør utforme styreinstruks, og ved tjenesteleveranse fra selskapet til de samme eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteavtaler. Når det gjelder sistnevnte pekes det på at selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling, styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold, og at det tilrettelegges for god dialog mellom eiere, styret og ledelsen. Styret skal fastsette en årlig plan for sitt arbeid med særlig vekt på mål, strategi og gjennomføring. Det er også tatt med at rådmennene har et ansvar for oppfølging av selskapene og bistå ordfører/valgte representanter i forkant av eiermøtene.

Meldingen inneholder også kjøreregler for de valgte representantenes roller, politiske avklaringer, rapportering og administrativ støtte. Det er lagt opp til at de valgte representantene kan gis anledning til å få en politisk avklaring i forkant av møter i selskapene, og på hvilken måte dette kan gjøres.

Bygland

Bygland kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding.

Bykle

Bykle kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding.

Iveland

Iveland kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding.

Valle

Valle kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding. Kommunen viser til den som Setesdal regionråd har laget som gjelder IKS.¹⁵

¹⁴ Kommunestyrets vedtak «Revidert Eierskapsmelding for Evje og Hornnes kommune tas til etterretning.» i sak PS 79/12

¹⁵ Eigarstyring og rutinar for dialog mellom kommunane og interkommunale verksemdar i Setesdal.

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».

SB 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 «enkeltvedtak» 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);

Enkeltvedtak: et vedtak 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 SB (etter delegert myndighet) fatter vedtak som pålegger en forpliktelse, vil det foreligge et behov for prosedyrer som fremmer rettsvern og klagemuligheter. Dette er vektige argumenter for å anvende forvaltningsloven på SBs virksomhet. I selskapsavtalen, som ligger til grunn for opprettelsen av SB, står det i § 15 at forvaltningsloven gjelder for selskapet. Det samme står i § 3 i gjeldende selskapsavtale fra 01.07.17. Sett i lys av dette legger derfor revisjonen til grunn at forvaltningslovens regler kommer til anvendelse der SB 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 SB 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 SB 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 SB utøver en funksjon som dekker allmennhetens behov, og gjennomfører således de lovpålagte forpliktelsene som følger av brann- og eksplosjonsvernloven. SB tilbyr imidlertid enkelte tjenester som må anses å være omfattet av et konkurransemarked, som for eksempel diverse kurs- og opplæringstilbud. SB opplyser at de hadde salgsinntekter på ca 578.000 kroner i 2016. Av disse var omlag ca 400.000 kroner knyttet til SBs automatiske brannalarmer, som er en tjeneste SB har monopol på levering av. Inntektene fra salg av grunnkurs, befalskurs I og brannkurs i et konkurransemarked er dermed begrenset til ca 178.000 kroner i 2016. Dette er en liten del av selskapets totale inntekter, og typisk kommersielle tjenester, og kan derfor ikke anses som en stor del av SBs virksomhet.

Dermed må det legges til grunn at SB 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 SB 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 SB.

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 selskaper. Som nevnt i forrige avsnitt er imidlertid SB i all hovedsak et organ som utfører oppgaver som tjener allmennhetens behov, slik at dette unntaket ikke kommer til anvendelse. Dette betyr at SB må forholde seg til offentlighetslovens bestemmelser. Eierne har også tatt dette med i selskapsavtalen § 3 hvor det står at offentleglova 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 myndighetsutøvelse¹⁶ etter loven til SB. I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven¹⁷ § 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 dimensjoneringsforskriften¹⁸ § 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*». ¹⁹

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.

¹⁶ Med myndighetsutøvelse menes i denne sammenheng at det fattes vedtak eller forskrifter som stifter rettigheter eller plikter for enkeltpersoner.

¹⁷ Lov 2002 nr. 20

¹⁸ Gitt med hjemmel i brann og eksplosjonsvernloven lov 2002 nr. 20

¹⁹ DSB har etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet forslag til ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene. Dette for at brann- og redningsvesen skal være godt rustet til å møte morgendagens utfordringer. I forslaget er ikke bestemmelsen om delegering i § 2-2 videreført fra dagens forskrift av 2002. Forslaget er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i november 2017 for videre behandling. Link: www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/fremtidens-brann-og-redningsvesen

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

For nærmere drøfting av delegasjonsvedtak fra eierkommunene og klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven, vises det til kap. 3.3.4.

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 SB.

3.3.1 Valg av selskapsform

Revisjonens gjennomgang av Evje og Hornnes kommunes eierskapsstrategi viser en klar anbefaling om at kommunen må vurdere flere ulike forhold før selskapsform velges. Dette gjelder blant annet mulighet for politisk styring, økonomisk ansvar, delegasjon av myndighet, forholdet til forvaltningslov, offentlighetslov og anskaffelsesregelverket.

Det ble høsten 2003 nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede et mulig samarbeid om brannvern i Setesdalregionen. Denne gruppen bestod av brannsjefene i de fem kommunene samt en representant for arbeidstakerne. Brann- og beredskapsrådgiver 1 ble engasjert som konsulent for prosjektet. Styringsgruppen bestod av ordførere, rådmenn og representant fra de ansatte. Flere ulike organisasjonsformer er vurdert. Rapporten anbefalte at det ble etablert et interkommunalt selskap (IKS). Dette er også i tråd med hva DSB anbefaler. Hovedargumentet for å velge denne selskapsformen var at den sikrer alle kommunene samme innflytelse på driften av selskapet.

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

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 avtalen.²⁰ Revisjonen vil i det følgende vurdere SBs selskapsavtale opp mot de preseptoriske (ufravikelige) vilkårene i IKS-loven § 4 tredje ledd.

²⁰ 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.

SBs selskapsavtale er ikke datert, men det fremgår at avtalen trer i kraft fra 1. januar 2005. Denne avtalen er signert av alle deltakerkommunene. Både selskapets foretaksnavn og deltakerkommuner er benevnt i avtalens punkt 1. Det redegjøres for selskapets formål i avtalens § 4.

I revidert versjon av selskapsavtalen gjeldende fra 1. januar 2011, er kostnadsfordelingen mellom eierkommunene medtatt i § 6 og regnskapsspråket endret til de kommunale regnskapsprinsipper i § 24. I gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017 - vedtatt 22.03.17 - er formålsparagrafen oppdatert (§ 3) og rammen for låneopptak økt (§ 11). Bestemmelsen om at det opprettes en interkommunal klagenemnd er ikke videreført i gjeldende selskapsavtale.

Det følger av IKS-loven § 4 tredje ledd nr. 7 at selskapsavtalen også skal omtale eierkommunenenes «innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet». I avtalens § 8 - «innskuddsplikt» - fremkommer det at alle deltakerkommunene skal betale innskudd «i form av alt materiell og utstyr som ved opprettelse av selskapet var i bruk for den enkelte kommunens brann og redningsvirksomhet». Bestemmelsen inneholder en matrise som viser fordelingen av innskudd mellom deltakerkommunene. I avtalens § 10 fremkommer kostnadsfordelingen i prosent (driftstilskudd) for alle deltakerkommuner.

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»*. I SBs selskapsavtale²¹ § 11 står det at selskapet kan oppta lån på «inntil NOK 20.000.000,- til investeringer».

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. I SBs selskapsavtale står det at sammensetningen skal ivareta lovens krav til kjønnsfordeling i § 6.

Riksarkivaren har utgitt en veileder om arkiv i interkommunale samarbeidsorgan.²² Her fremkommer det at en kommunal selskapsordning som kommer under reglene om offentlige arkiv i arkivloven, må i dokumentet som er grunnlaget for opprettelsen, ta inn en bestemmelse om organets arkiv. Dette er et obligatorisk krav. SBs selskapsavtale har ingen slik bestemmelse om plikt til å holde arkiv iht. arkivlov med forskrifter.

Etter denne gjennomgangen kan revisjonen konstatere at selskapsavtalen inneholder foretakets navn, deltakere, eierandel, formål, medlemsantall i representantskapet og deltakernes innskuddsplikt. Selskapsavtalen gjeldende fra 1. juli 2017 er etter revisjonens oppfatning i samsvar med de lovpålagte minimumsbestemmelsene som følger av IKS-loven § 4. Vi anbefaler at det ved neste revidering av selskapsavtalen tas inn en bestemmelse om plikt til å holde arkiv iht. arkivloven.

²¹ Selskapsavtalen av 22.03.2017

²² Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan, Riksarkivaren 2009

3.3.3 Vedtakelse av selskapsavtalen/stiftelsesdokument

Selskapsavtalen må vedtas av 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 Bygland kommune²³ ble selskapsavtalen – ved opprettelse av Setesdal Brannvesen IKS – vedtatt av kommunestyret 24. juni 2004. I Bykle kommune ble avtalen vedtatt av kommunestyret 1. juli 2004. I Evje og Hornnes kommune ble selskapsavtalen vedtatt av kommunestyret 24. juni 2004. Tilsvarende gjelder for Iveland kommune hvor avtalen ble vedtatt i kommunestyret 24. juni 2004, og i Valle kommune hvor avtalen ble vedtatt 30. juni 2004. Etter dette legger revisjonen til grunn at selskapsavtalen gjeldende fra 1. januar 2005 er vedtatt av korrekt organ i alle eierkommuner.

Ny selskapsavtale gjeldende fra 1. juli 2017 for Setesdal Brannvesen IKS er godkjent av alle kommunestyrene i eierkommunene.²⁴

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.

Delegasjonsvedtak

I tillegg til at selskapsavtalen angir selskapets formål og arbeidsoppgaver, har den enkelte deltaker gjennom selskapsavtalen delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter til selskapet.

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 forarbeid²⁵ 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 selskapsavtalen (2005) var formålet med opprettelsen av SB at «*selskapets formål er å dekke kommunenes behov, plikter og oppgaver i brann- og eksplosjonsvernloven, så som:*

- *ulykkes- og katastrofesituasjoner som brann, redning og akutt forurensning.*
- *feiing og tilsyn med fyringsanlegg*
- *aktivt arbeid med forebygging av brann og ulykker.*
- *andre tjenester som deltakerkommunene finner det formålstjenlig å tillegge selskapet.*

²³ Ved kommunestyrets behandling av framtidig brannvernsamarbeid i Setesdalregionen, ble det fremmet forslag om endring for lokalisering av selskapets hovedkontor fra Evje og Hornnes til Bygland. Forslaget ble vedtatt.

²⁴ Kommunestyre i Bygland 14.06.17, kommunestyre i Bykle 27.04.17, kommunestyret i Evje og Hornnes 15.06.17, kommunestyret i Iveland 04.04.17 og kommunestyret i Valle 21.06.17.

²⁵ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998)

- *salg av tjenester knyttet til forebyggende og beredskapsrelaterte oppgaver.»*

Det fremgår av selskapsavtalen ved opprettelsen av SB at «kommunene delegerer sin myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til selskapets styre, jf. kommunelovens § 6». ²⁶

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 delegasjonsvedtak²⁷ som klart sier hvilke myndighetsoppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven som kan utføres av det nye selskapet.

Revisjonen oppfatter at DSBs anbefaling - etter gjeldende forskrift²⁸ - 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 redningsvesenene. I tillegg vises det i utkast til høringsnotat for ny forskrift om at brann- og redningsvesenet er tillagt andre oppgaver etter § 11 i brann- og eksplosjonsvernloven, og at det for disse oppgavene er naturlig at delegering følger det alminnelige systemet i kommuneloven. Vi har derfor valgt å innhente informasjon fra eierkommunene om det er delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven, og få informasjon om hvilket organ som er klageorgan.

Kommunestyret i Bygland²⁹ har delegert myndighet til selskapet i samråd med selskapsavtalen. Samtidig har kommunestyret delegert myndighet etter kap. 7³⁰ i brann- og eksplosjonsvernloven til rådmannen. Kommunen opplyser at søknader om fritak av feieravgift behandles av kommunen etter å ha konferert med brannvesenet.

Kommunestyret i Bykle³¹ har delegert myndighet etter §§ 32 og 35 i brann- og eksplosjonsvernloven til brannsjefen, som omhandler lokal tilsynsmyndighet og rett til å innhente prøver av produkter³². Det fremgår ikke av delegasjonsreglementet at det er delegert myndighet til selskapet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter.

Ut fra Evje og Hornnes kommunes delegasjonsreglement er det kommunestyret som har myndighet etter brann- og eksplosjonsvernlovens §§ 7 og 8 - tiltak ved store arrangement og gebyr m.m. Det fremgår ikke av reglementet at det er delegert myndighet til SB etter samme lov.

²⁶ § 11 i selskapsavtalen fra 2005 og § 12 i gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017

²⁷ Se DSB veileder for myndighetsutøvelse etter brann og eksplosjonsvernloven side 5

²⁸ DSB har etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet forslag til ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene. Justis- og beredskapsdepartementet skal behandle forslaget før det sendes på høring. I forslaget er ikke bestemmelsen om delegering i § 2-2 i dagens forskrift av 2002 videreført. Dette begrunnes i utkastet med at det på brannområdet er fullmakt til leder av brann- og redningsvesen ved brann og andre ulykkessituasjoner regulert direkte i brann- og eksplosjonsvernloven § 12. For andre oppgaver brann- og redningsvesen er tillagt etter brann- og eksplosjonsvernloven § 11 (informasjon- og motivasjonstiltak, brannforebyggende tilsyn, ulykkesforebyggende oppgaver, forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krisesituasjoner, innsatsstyrke ved brann og andre akutte ulykker, og feiing og tilsyn med fyringsanlegg) er det naturlig at delegering følger det alminnelige systemet i kommuneloven. Det er ikke angitt noe tidspunkt for forventet behandling og ikrafttredelse av ny forskrift på DSBs hjemmeside.

²⁹ Kommunestyret i Bygland 14.12.16, sak 81/16

³⁰ Kap. 7 Tilsyn, håndheving, sanksjoner, opplysningsplikt mm.

³¹ Kommunestyret i Bykle 30.03.17, sak 40/17

³² Med produkt menes; farlig stoff eller ferdige varer (hvor slikt stoff er en bestanddel og hvor de farlige egenskaper fortsatt er fremtredende), innretninger, utstyr, apparater, emballasje og annet som benyttes ved håndtering av de farlige stoffene (eller i forbindelse med transport av farlig gods) og innretninger, utstyr og annet som er beregnet på deteksjon, varsling etter bekjempelse av brann, eksplosjon eller annen skade. Jf. § 4 i brann- og eksplosjonsvernloven.

Kommunestyret i Iveland³³ har delegert sin myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til Setesdal Brannvesen IKS sitt styre.

Kommunestyret i Valle³⁴ har vedtatt at delegasjon av myndighet etter særlov til brannsjefen, omfatter myndighet etter forskrifter som er gitt i medhold av vedkommende lov.

Etter revisjonens mening kommer det ganske klart frem av selskapsavtalens formålsbestemmelse hva som skal være SBs primære funksjon, og at det er delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven i selskapsavtalen. Kommunestyrene i Bygland, Iveland og Valle kommuner, har i tillegg til selskapsavtalen, delegert myndighet til SB etter brann- og eksplosjonsvernloven. Det kan anføres at selskapsavtalen anses som tilstrekkelig delegasjon fra kommunestyrene til SB, men revisjonen mener allikevel at anbefalingen fra DSB bør følges opp av Evje og Hornnes kommune og Bykle kommune som ikke har fattet et eksplisitt delegasjonsvedtak.³⁵

Klageorgan

I selskapsavtalen fra 2005 - og revidert selskapsavtale fra 2011 - står det at det opprettes en interkommunal klagenemnd bestående av 5 medlemmer som oppnevnes av representantskapet. Dette er ikke videreført i gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017. Her fremkommer det at klager på vedtak skal behandles av selskapet, styret eller representantskapet.

Selskapsavtalen nevner ikke noe spesifikt om behandling av klager knyttet til myndighetsutøvelse etter brann- og eksplosjonsvernloven. Derimot står det at *«alle klager på vedtak truffet av selskapet behandles internt i selskapet med mindre annet følger av lov eller forskrift. Vedtak truffet av administrasjonen avgjøres av styret. Vedtak truffet av styret avgjøres av representantskapet»*, jf. § 19 i selskapsavtalen.

Ut fra delegasjonsvedtakene fra eierkommunene Bygland, Bykle, Evje og Hornnes og Iveland fremkommer det ikke klart hvem som er klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven. I delegasjonsreglementet for Valle kommune er det oppgitt at klage på vedtak skal legges frem for førsteinstans og avgjøres av formannskapet, som er kommunens klageorgan dersom ikke annen saksbehandling følger av særlov.

Bygland kommune oppgir at de har et eget klageorgan³⁶. I Bykle kommune er kommunestyret klageorgan med mindre særlov bestemmer noe annet³⁷. I Evje og Hornnes kommune er formannskapet klagenemnd³⁸. Iveland kommune er av den oppfatning at det er representantskapet til SB som skal behandle klager på den utøvende virksomhet til brannvesenet. Gjennomgang av delegasjonsreglementene viser at eierkommunene ikke har tydeliggjort tilstrekkelig hvem som er klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven.

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

³³ Kommunestyret i Iveland 04.02.16, sak 2/16

³⁴ Kommunestyret i Valle 25.11.15, sak 63/15

³⁵ Et delegasjonsvedtak etter brann- og eksplosjonsvernloven kan fattes i de enkelte kommunestyre.

³⁶ Klagenemnd for politiske saker - 5 medlemmer

³⁷ Kommunestyret 30.03.17, sak 40/17

³⁸ Iht. oversikt over nemnder, styrer, råd og utvalg mv - oppdatert 15.06.17, sak 39/17.

med: «Oppsummert er det KRDs³⁹ 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 at dagens organisering med at det enkelte kommunestyret er klageorgan, eller det organ de har delegert myndigheten til, er i samsvar med lovkravene. Samtidig har det enkelte kommunestyre, gjennom å ha vedtatt selskapsavtalen sagt at selskapet, styret og representantskapet skal behandle klager. Av hensyn til likebehandling – og faglig kompetanse – i et klageorgan, bør det etter revisjonens oppfatning klargjøres hvilket organ som skal være klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven i kommunenes delegasjonsvedtak. Dersom kommunestyrene vedtar et annet organ enn hva som fremgår av gjeldende selskapsavtale, må selskapsavtalen revideres på dette punktet.

Eierkommunene til SB kan velge å følge anbefalingen fra KMD og opprette et særskilt interkommunalt klageorgan, eller klargjøre at det er representantskapet til SB som er klageorgan. Eierne vil også ha anledning til å velge kommunens klagenemnd som klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven. Vurderingen av hvordan dette kan organiseres, bør ses opp mot det lave antallet klager⁴⁰ som historisk er kommet på vedtak fattet av SB.⁴¹

3.3.5 Eierstrategi

Bygland kommune

Bygland kommune har ikke nedfelt skriftlig kommunens eierstrategi gjennom å utarbeide eierskapsmelding for kommunen.

I kommunestyret i Bygland gis det muntlig orientering om viktige saker om SB. Dette inkluderer årsregnskapet og annen informasjon som er av politisk interesse. Det har ikke vært ønske fra politikernes side om at protokoll fra representantskapet vedlegges møteinnkalling til kommunestyret.

Bykle kommune

Bykle kommune har heller ikke nedfelt skriftlig kommunens eierstrategi gjennom å utarbeide eierskapsmelding for kommunen.

Årsregnskapet for SB legges frem som referatsak til kommunestyret. Sakene til kommunestyret blir lagt ut på kommunens hjemmeside.

³⁹ Kommunal og regionaldepartementet (KRD) endret navn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2014

⁴⁰ I standardmalen for enkeltvedtak som saksbehandlerne må bruke står det at eventuell klage må sendes til tilsynsmyndigheten i kommunen. Videre at vedtak kan påklages til (særskilt klageorgan/kommunestyret), dvs. etter revisjonens mening ikke klart angitt.

⁴¹ Kristiansandsregionen brann- og redning IKS (KBR) anbefalte ikke etablering av et særskilt interkommunalt klageorgan – som revisjonen anbefalt ved selskapskontroll av KBR – som både skal ivareta likebehandling og faglig kompetanse på en tilfredsstillende måte, på bakgrunn av svært få klager. KBR anbefalte at kommunenes eget klageorgan som klageinstans for vedtak fattet av selskapet. Dette er tatt inn i KBRs reviderte selskapsavtale; «Kommunens klagenemnd er klageorgan for vedtak trukket av selskapet (brann- og redningssjef) i saker etter brannloven».

Evje og Hornnes kommune

Som redegjort for i punkt 3.2.3 «Kommunenens retningslinjer for eierskap» har Evje og Hornnes kommune i 2012 utarbeidet eierskapsmelding med prinsipper for et godt eierskap. Dette er i tråd med KS sine anbefalinger (jf. kulepunkt tre under punkt 3.2.2 «KS sine anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll»). Ved opprettelsen av SB var ikke denne eierskapsmelding vedtatt. Revisjonen vil særlig se på:

- *Rådmannens/administrasjonens rolle:*

Rådmannen har det overordnede ansvar for den administrative kontakten med selskapene. Meldingen anbefaler at oppfølging av selskapene fordeles mellom rådmennene. Den som har fått koordineringsansvaret⁴² har som oppgave å følge med i selskapet sin aktivitet gjennom året, og i forbindelse med eiermøtene initiere til felles drøfting av sakene. Rådmannen bistår også ordfører/valgte representanter med administrativ støtte i eierstyringen.

- *Kommunestyrets rolle:*

Det følger av eierskapsmeldingen at det skal etableres en rutine der det hvert år i et kommunestyremøte rapporteres fra alle selskapene Evje og Hornnes kommune har eierinteresser i, og at kommunens eierstrategi drøftes. Referat fra representantskapet til SB legges frem til orientering for kommunestyret.

Årsregnskapet for SB legges frem som referatsak til kommunestyret. Sakene til kommunestyret legges ut på kommunens hjemmeside.

Iveland kommune

Iveland kommune har ikke nedfelt skriftlig kommunens eierstrategi ved å utarbeide eierskapsmelding for kommunen.

Årsregnskapet for SB er ikke lagt frem for kommunestyret.

Valle kommune

Valle kommune har heller ikke nedfelt skriftlig kommunens eierstrategi ved å utarbeide eierskapsmelding for kommunen.

Årsregnskapet for SB brukes å legges frem som referatsak til kommunestyret. På bakgrunn i omlegging av nytt saksbehandlingssystem, ble ikke protokollen fra møte i representantskapet i juni 2017, hvor årsregnskapet til selskapet ble behandlet, lagt frem for kommunestyret før november.⁴³

3.3.6 Revisjonens oppsummering og konklusjon

Revisjonen finner at selskapsavtalen av 2004, med revidering i 2011 og 2017, i all hovedsak inneholder de minimumskrav som stilles i henhold til IKS-loven § 4.

Etter revisjonens oppfatning er formålsangivelsen av SBs virkeområde relativt klart angitt i selskapsavtalen og at det av avtalen fremgår at det er delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven, i utgangspunktet kan anses som en tilstrekkelig delegasjon av

⁴² Det er ikke valgt noen rådmann som skal ha koordineringsansvar for selskapet. Rådmannsgruppa opptre kun som valgkomite til styret, og innstiller til representantskapet.

⁴³ Kommunestyret 29.11.17, referatsak 31/17

myndighet til SB. Jf. dimensjoneringsforskriften⁴⁴ § 2-2: «kommunen plikter å delegere myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven».⁴⁵ 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 gjort av kommunestyrene i Bygland, Iveland og Valle. I Bykle er det gitt delegasjon etter §§ 32 og 35, men ikke § 9. Kommunestyret i Evje og Hornnes har ikke fattet eksplisitt vedtak om delegasjon til SB. Vi vil også peke på at det i utkast til høringsnotat for ny forskrift vises til at brann- og redningsvesenet er tillagt andre oppgaver etter § 11 i brann- og eksplosjonsvernloven enn hva som dekkes av lovens § 12 fullmakter ved brann og andre ulykkessituasjoner. Her vises det til at for disse oppgavene er det naturlig at delegering følger det alminnelige systemet i kommuneloven. Det er derfor revisjonens anbefaling at vedtak om delegasjon av myndighet bør fattes i alle eierkommunene.

Revisjonen anbefaler også at eierkommunene - enten i delegasjonsreglement eller i vedtak - tydeliggjør hvem som er *klageorgan* etter brann- og eksplosjonsvernloven. Selskapsavtalen må revideres dersom kommunestyrene vedtar et annet organ enn hva som fremgår av gjeldende selskapsavtale fra 1. juli 2017.

Av kommunene som omfattes av denne kontrollen er det kun Evje og Hornnes kommune som har utferdiget eierskapsmelding. De øvrige eierkommunene har ikke utarbeidet en slik melding. Gjennom å utarbeide eierskapsmeldinger vil kommunen kunne etablere føringer for sitt eierskap, og klargjøre hvilke regler og rutiner som skal ligge til grunn for kommunens eierskapsoppfølging. Ingen av kommunene har imidlertid utarbeidet særskilt eierstrategi for SB.

Når det gjelder Evje og Hornnes kommunes etterlevelse av egen eierskapsmelding, er det revisjonens oppfatning at dette gjøres på et overordnet nivå. Det er ikke blant rådmennene i rådmannsgruppa fordelt et særskilt ansvar (koordineringsansvar) for oppfølging for SB. Rådmannsgruppa opptre kun som valgkomite til styret og innstiller til representantskapet. Årsregnskapet for SB legges frem for kommunestyrene i Evje og Hornnes, Bykle og Valle. I kommunestyret i Bygland gis det muntlig orientering om årsregnskapet til SB. For Ivelands del er ikke SB årsregnskap for 2016 lagt frem politisk.

Revisjonen anbefaler at sentrale dokumenter som SBs årsmelding og årsregnskap presenteres for de relevante politiske utvalg, fortrinnsvis kommunestyret.

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.

⁴⁴ Gitt med hjemmel i brann og eksplosjonsvernloven lov 2002 nr. 20

⁴⁵ I forslag til ny forskrift - som er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet - er ikke bestemmelsen i § 2-2 videreført

For interkommunale selskaper anbefaler KS at kommunestyret 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.

SBs representantskap består av 10 medlemmer. Pr. desember 2017 består eierorganet av Gro Anita Mykjåland (leder), Bjørn A. Ropstad (nestleder), Leiv Rygg, Jon Rolf Næss, Steinar Kyrvestad, Stein A. Reisænen, Lars R. Vasland, Vidar Frøysnes, Kay Arne Jeiskelid og Knut Hagen. Representantskapsmedlemmene er i hovedsak ordførere og varaordførere i sine respektive kommuner, i så måte er SBs representantskap satt sammen i tråd med KS sin anbefaling på dette punktet. Rådmann Stein A. Reisænen er valgt som en av eierrepresentantene fra Iveland kommune.

Leder og nestleder i representantskapet har besvart revisjonens spørsmål i spørreskjemaet ut fra et eierståsted, og mottatte svar presenteres samlet:

- *At selskapet er organisert som et IKS:* Selskapsformen er hensiktsmessig. SB oppfattes som et veldrevet selskap, og en meget god løsning for de fem kommunene. Dette kunne ikke vært vesentlig endret med en annen organisasjonsform.
- *Utarbeidet eierskapsstrategi:* Selskapet har vedtekter og strategi for driften, men ingen eierskapsstrategi utarbeidet fra eierne. En eierskapsmelding kunne klart ha gitt eierne en bedre kjennskap til selskapet.
- *Andre styringsdokumenter:* Ikke noe annet enn det som fremkommer i kommuneloven og IKS-loven. Selskapet har utarbeidet ros-analyse for sitt virkeområde.
- *Rutine for rapportering til eierne:* Selskapet rapporterer i forhold til styremøter, budsjett og representantskap. Daglig leder og styreleder presenterer selskapet i kommunestyret minst en gang i valgperioden.
- *Fullmakter:* Kommunenes representanter i representantskapet har sin fullmakt gitt i kommunestyret og i henhold til delegeringsreglementet og kommuneloven. Representanter til representantskapet til SB velges av kommunestyret i hver kommunestyreperiode og som regel velges ordfører og varaordfører. Det finnes ingen skriftlige fullmakter, men innholdet i vervet som representantskapsmedlem er en videreføring av kommunestyrets vedtak. Om saker i representantskapet medfører økonomiske kostnader eller større endringer for kommunene må disse godkjennes før representantskapet i SB kan binde eierkommunene.
- *Eieroppfølging ut over deltakelse på representantskapsmøte:* Dialog og tilbakemelding fra Iveland kommunes medlem i styret. Protokoller fra representantskapet til SB oversendes eierkommunene.
- *Kriterier for valg og sammensetning av styret:* Det er valgt at medlemmer i styret skal ha lederroller i kommunene. Valgkomiteen⁴⁶ ser på hvilken kompetanse styret trenger, og prøver å finne den ulike kompetansen fra hver eierkommune.

⁴⁶ Valgkomiteen består av rådmenn fra eierkommunene.

- *Evaluering av styret:* Leder sier at Iveland kommune evaluerer styremedlemmet sitt i forhold til det arbeid som styret og Setesdal Brannvesen leverer. Nestlederen kjenner ikke til at det gjøres evalueringer av styret.
- *Valgkomite:* Leder sier at rådmannen avklarer med politikerne om hvem kommunen skal foreslå til styreverv i selskapet. Det er utnevnt en valgkomite som består av rådmennene.
- *Rapportering til de folkevalgte:* Leder sier at hun som ordfører i Iveland og rådmannen informerer om selskapet i formannskapet og kommunestyret minimum en gang pr. år.

Det foreligger ingen eierskapsstrategi for SB ut over de signaler som er gitt av eierkommunene på oppstartstidspunktet. Det er gjennomført felles ROS-analyse for kommunene i Setesdal, og denne anses som et viktig styringsdokument for selskapet. Selskapet har heller ikke utarbeidet etiske retningslinjer.

Representantskapet skal behandle SBs regnskap, budsjett og økonomiplan, jf. IKS-loven § 7. Revisjonen har kontrollert at det foreligger protokoll som viser at representantskapet har vedtatt dette på korrekt vis for årene 2014, 2015 og 2016. Protokoll fra representantskapet godkjennes på neste møte, og underskrives av leder og styreleder.⁴⁷ IKS-loven § 9, 7. ledd sier at «*protokollen skal underskrives at møteleder og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse*». Vi anbefaler at SB etablerer rutine for underskrift på protokoller fra representantskapets møter i samsvar med bestemmelsene i IKS-loven § 9, 7. ledd.

Iht. selskapsavtalen § 13 skal innkallingen være skriftlig, og minimum 10 dager i forkant av møtene. Tilsvarende frist for varslings av deltakerne. Etter IKS-loven skal innkalling til representantskapsmøte skje med minst 4 ukers varsel og skal inneholde sakliste, jf. § 8. I protokoll fra styremøte⁴⁸ står det at «styret vil be om at tidspunkt for representantskapsmøter blir fastsatt så tidlig som mulig, og at det blir sendt ut beskjed til de det angår.»

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.

SB sitt styre består av 7 personer, 5 valgt av representantskapet og 2 valgt av de ansatte. Leder for kultur og fritid i Valle kommune, Torunn Charlotte Nyberg, innehar vervet som styreleder.

⁴⁷ Protokoll fra representantskapet blir sendt ut på e-post til alle deltakere på møtet. Medlemmene har 10 dager på å gi tilbakemelding til protokollen. Er det ingen tilbakemelding til protokollen innen 10 dager etter utsendelse, regnes protokollen som godkjent. Hvis det kommer innspill/rettelser blir protokollen sendt ut på nytt med 10 dagers frist for tilbakemelding. Deretter blir protokollen sendt på e-post til kommunale postmottak, rådmenn, revisjonen og vår regnskapsansvarlig (ikke signert). Protokollen godkjennes og signeres på neste møte som egen sak.

⁴⁸ Styremøte 03.10.17, sak 27/17.

Revisjonen har i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten innhentet informasjon fra SBs styreleder og hatt oppstartsmøte med selskapet. Styreleder har besvart revisjonens spørsmål på følgende måte:

- *Rapportering til eierne:* Rutiner for rapportering følger av selskapsavtalen. Representantskapets protokoller skal fortløpende sendes de enkelte deltakerne, jf. avtalens § 13. Det har ikke vært avholdt årlige eiermøter mellom selskapet og kommunene.
- *Rapportering til representantskapet:* Styret legger frem årsregnskap, virksomhetsplan og budsjett på representantskapets møte i juni. Justert budsjett- og økonomiplan legges frem på møte i desember. Styreprotokoller legges frem til orientering i representantskapet.
- *Styreinstruks:* Styret har ikke vedtatt styreinstruks ut over retningslinjene som fremgår av selskapsavtalen. Styret har signalisert til representantskapet viktigheten av god kompetanse i styret.
- *Verdidokumenter og etiske retningslinjer:* Styret holder seg til selskapsavtalen og virksomhetsplanen.⁴⁹ Styret har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer.
- *Opplæring av styret:* Styret fikk tilbud og deltok på styrekurs i regi av KS-Agder etter at de var valgt. Brannsjefen informerte om selskapets drift og økonomi på samme møte som konstituering av styret.
- *Evaluerings av styrets arbeid:* Styreleder inviterer til muntlig evaluering på slutten av styremøtene. Styret får dessuten muntlig tilbakemelding på det enkelte representantskapsmøte.
- *Styreansvarsforsikring:* Selskapet har tegnet styreansvarsforsikring.
- *Habilitet:* Styret vurderer habilitet fra sak til sak. Det har ikke vært inhabilitet i saker som nåværende styre har behandlet.
- *Styrets oppfølging/samarbeid med daglig leder:* Styret følger opp daglig leder gjennom styremøter om lag 6 ganger per år, og styreleder har jevnlig dialog med daglig leder. Styreleder har samtale med daglig leder i forkant av lønssamtale. Det foreligger ikke instruks for daglig leder som er godkjent av styret⁵⁰.
- *Fullmakter:* Administrasjonen har fullmakt til å attestere og anwise faktura. Låneopptak skal godkjennes av styreleder, og er forankret i 10-års investeringsplan og godkjent budsjett/økonomiplan. Iht. selskapsavtalen har den enkelte deltaker delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til selskapet, herunder myndighet etter forurensningsloven. Styret skal delegere myndighet videre til brannsjefen, med unntak av viktige og prinsipielle saker.⁵¹

⁴⁹ Virksomhetsplanen for kommende år inngår som en del av selskapets årsmelding.

⁵⁰ Instruks for brannsjefen/varabrannsjef inngår i SBs internkontrollsystem, som vil bli lagt frem for styret på første styremøte i 2018.

⁵¹ Selskapsavtalen § 12.

- *Risikovurderinger av virksomheten:* Det er ikke gjennomført egne risikovurderinger. Selskapet kjøper økonomiske og merkantile tjenester av Evje og Hornnes kommune. På styremøtene gis det faste orienteringer om status drift og økonomi.
- *Finansiell strategi:* Selskapet har etablert en finansiell strategi gjennom 10-års investeringsplan vedtatt i 2015, økonomiplan som skal rulleres hvert 4. år og føringer i selskapsavtalen.
- *Rutiner for avvikshåndtering:* Selskapet har internkontrollsystem som omtaler håndtering av avvik.
- *Regler om offentlige anskaffelser:* Selskapet plikter å følge lov om offentlige innkjøp. Det er ikke etablert særskilte rutiner for dette. Selskapet har fått to merknader når det gjelder offentlige innkjøp, en i 2011 og en i 2016.
- *Styrevervregisteret:* Styreleder har registrert sine verv i styrevervregisteret. Av de øvrige medlemmene i styret, har en av disse registrert sine verv i registeret.

3.4.3 Revisjonens oppsummering og merknader

Medlemmene i SBs representantskap er i hovedsak sentrale politikere i sine kommuner. Dette medfører en presumpsjon for at den overordnede styringen av SB har god politisk forankring i eierkommunene. Videre har representantskapet de tre siste regnskapsår⁵² vedtatt regnskap, budsjett og økonomiplan, slik de er forpliktet til etter IKS-loven.

Verken SBs representantskap eller styre har vedtatt etiske retningslinjer. Revisjonen mener styret bør utarbeide styreinstruks. Det foreligger instruks for daglig leder - inngår i SBs internkontrollsystem - som vil bli lagt frem for styret til godkjenning på første møte i 2018. Dette er tiltak som KS anbefaler at kommunalt eide selskaper bør ha. Revisjonen anbefaler derfor at styret og representantskapet bør utarbeide etiske retningslinjer og styreinstruks, samt godkjenne instruks for daglig leder.

Selskapsorganene har ikke utarbeidet egne retningslinjer eller rutiner for å håndtere eventuell inhabilitet hos styremedlemmer. Styreleder anfører at styret vurderer habilitet fra sak til sak. Revisjonen anbefaler likevel at styret i SB, 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 SB har noen styremedlemmer som også er administrativt ansatte ledere i eierkommunene, øker sannsynligheten for at inhabilitet vil kunne inntre for styremedlemmene. Revisjonen anbefaler SB å foreta jevnlig vurderinger av om ulemper ved å ha kommunale ledere som styreleder og styremedlem i SB oppveies av fordelene ved den valgte løsning.

Underskrift på protokoll fra representantskapet er ikke i samsvar med IKS-loven § 9, 7. ledd, i og med at det mangler underskrift fra to medlemmer i representantskapet. Revisjonen anbefaler at SB etablerer rutine for underskrift på protokoller fra representantskapets møter i samsvar med bestemmelsene i § 9, 7. ledd i IKS-loven.

⁵² Som er de regnskapsårene revisjonen har undersøkt.

Selskapsavtalen til SB har en bestemmelse om at innkalling til representantskapsmøter skal være skriftlig og sendes minimum 10 dager i forkant av møtene. Etter IKS-loven skal innkalling til representantskapsmøte skje med minst 4 ukers varsel, jf. § 8. Revisjonen anbefaler at innkalling til representantskapsmøte skjer i samsvar med IKS-loven. Videre anbefaler vi at bestemmelsen i selskapsavtalen om frister for innkalling og varsling justeres i samsvar med IKS-loven ved neste revidering av selskapsavtalen.

Revisjonen anbefaler – i samsvar med KS anbefaling nr. 17 – at alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere sine verv i styrevervregisteret. Styreleder og ett av styremedlemmene i SB har registrert sine styreverv i styrevervregisteret.

3.4.4 Informasjon om selskapet på kommunens nettside

Informasjon om brannvesenets tjenester ligger på kommunens hjemmeside⁵³, og SB har en årlig gjennomgang av dette. Det gis informasjon om brannvesenet, feievesenet og hva man kan få hjelp til. Det er kontaktinformasjon til selskapet og link til betalingssatser. Det er også link til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin nettside. Det er ikke lagt ut informasjon om selskapets styrende organ, selskapsavtalen for SB, lover og forskrifter o.l. på kommunens hjemmeside på nett.

Revisjonen vurderer at åpenhet og lett tilgjengelig, oppdatert informasjon på kommunenes nettside er viktig for innbyggerne. Oppdatert informasjon bidrar også til å skape tillit til selskapet. Etter revisjonens mening bør det vurderes om det er behov for å legge ut mer informasjon om selskapet og selskapets styrende organer på kommunenes hjemmesider.

⁵³ Vi har undersøkt hva som ligger av informasjon om SB på Evje og Hornnes kommunes hjemmeside, som er kontorkommunen til SB.

4 anbefalinger

Vedrørende eierskapsmeldinger og eierskapsstrategi

Revisjonen anbefaler at eierkommunene Bygland, Bykle, Iveland og Valle utarbeider eierskapsmelding, herunder regler og rutiner som skal ligge til grunn for eierskapsoppfølgingen. Videre bør SBs representantskap vurdere i hvilken grad det bør utferdiges styreinstruks og etiske retningslinjer. Revisjonen henviser på dette punktet til KS sin veileder om eierskapsstyring.

Vi anbefaler også at Evje og Hornnes kommune sørger for at det er samsvar mellom de tiltak for eierskapsstyring som fremkommer av eierstrategi i eierskapsmelding og det kommunen faktisk utfører av aktivt eierskap. (Dette gjelder f.eks. at det stilles krav om å utarbeide styreinstruks og at det blant rådmennene fordeles et særskilt ansvar for oppfølging av selskapet).

Revisjonen anbefaler at sentrale dokumenter som SBs årsmelding og årsregnskap presenteres for relevante politiske utvalg, fortrinnsvis kommunestyret i alle eierkommunene.

Retningslinjer for blant annet behandling av inhabile styremedlemmer

SB har ikke retningslinjer for håndtering av styreleders og andre styremedlemmers habilitet. Både styreleder og nestleder har lederroller i SBs eierkommuner, og på denne bakgrunn er det sannsynlig at problemstillinger knyttet til habilitet kan oppstå. Det er derfor revisjonens anbefaling at SB, i samsvar med anbefalinger fra KS bør utforme retningslinjer for å håndtere mulige habilitetskonflikter for styremedlemmer.

Styreinstruks og etiske retningslinjer

Revisjonen anbefaler representantskapet og styret, i samsvar med anbefalinger fra KS om å utarbeide og godkjenne:

- Styreinstruks
- Etiske retningslinjer

Revisjonen forutsetter at styret godkjenner instruks for daglig leder – inngår i internkontrollsystemet til SB som skal legges frem på første styremøte i 2018.

Delegasjonsvedtak

Eierkommunene har delegert myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter til selskapet, herunder myndighet etter forurensningsloven gjennom å vedta selskapsavtalen til SB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn i sin tolkning av gjeldende bestemmelser at det ikke er tilstrekkelig å bare vedta en selskapsavtale, men at eierkommuner i tillegg til selskapsavtale også må fatte *eksplisitte* delegasjonsvedtak hvor selskapet gis fullmakt til å utøve myndighet på vegne av kommunen. Kommunestyrene i Bygland, Iveland og Valle som omfattes av denne revisjonen har fattet et slikt delegasjonsvedtak. De øvrige eierkommunene - Bykle og Evje og Hornnes - har ikke fattet et slikt delegasjonsvedtak. Sett i lys av DSBs uttalelser basert på gjeldende bestemmelser anbefaler revisjonen at kommunestyrene i disse eierkommunene å fatte et vedtak om delegasjon av myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven.

Klageorgan

Det fremgår av selskapsavtalen for SB hvem som skal motta klager på vedtak fattet av selskapet, som er godkjent av kommunestyrene i eierkommunene. Samtidig har noen av eierkommunene, som er omfattet av denne selskapskontrollen, oppgitt at det er formannskapet eller kommunestyret som er klageorgan. Men det kommer ikke klart av delegasjonsvedtakene hvem som er klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven. Revisjonens anbefaling er at det klargjøres hvilket organ som skal være klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven i kommunens delegasjonsvedtak. Dersom kommunestyrene velger et annet organ som klageorgan etter brann- og eksplosjonsvernloven enn hva som fremgår av gjeldende selskapsavtale, må selskapsavtalen revideres.

Representantskapet

Revisjonen anbefaler at protokollen fra representantskapet underskrives av møteleder og to av representantskapets medlemmer i samsvar med IKS-lovens § 9, 7. ledd. Videre at innkalling til representantskapsmøte skjer med minst 4 ukers varsel og at saksliste er vedlagt, jf. § 8 i IKS-loven.

Arkivloven

SBs selskapsavtale har ingen bestemmelse om plikt til å holde arkiv iht. arkivlov med forskrifter, og revisjonen anbefaler derfor at det tas inn en bestemmelse om dette ved neste revidering av selskapsavtalen.

Styrevervregisteret

Revisjonen anbefaler – i samsvar med KS anbefaling nr. 17 – at alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere sine verv i styrevervregisteret.

5 Høringsuttalelser

5.1 Høringsuttalelse fra selskapet

Hei.

Jeg har ingen flere innspill eller merknader til rapporten iht høringsfrist 22/1-2018

Ha en fin helg.

Mvh
Jerry Anker Remme
Brannsjef/daglig leder
Setesdal Brannvesen Iks
Verksvegen 38
4735 Evje
Epost: jerry.remme@e-h.kommune.no
Mobil: 91378810

5.2 Høringsuttalelse fra eierkommunene

Vi har ikke mottatt høringsuttalelser fra eierkommunene v/ rådmennene.