



**Selskapskontroll**

Rogaland brann og redning IKS

August 2018

«Selskapskontroll av Rogaland  
brann og redning IKS»

August 2018

Rapporten er utarbeidd av Deloitte  
AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

# Samandrag

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Rogaland brann og redning IKS (RBR). RBR har som formål å «dekke alle kommunenes plikter, oppgaver og behov i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovens krav til kommunene». RBR er eit interkommunalt selskap (IKS) skipa i 2004 då ni kommunar slo saman sine brannvesen. Finnøy kommune blei i 2015 den tiande eigaren, og frå 01.01.2019 blir Strand kommune den ellefte.

Selskapskontrollen er bestilt av kontrollutvala i eigarkommunane.<sup>1</sup> Denne selskapskontrollen omfattar både det som blir omtalt som *eigarskapskontroll* (korleis eigaroppfølginga er gjennomført) og *forvaltningsrevisjon* av selskapet (korleis utvalde sider ved drifta i selskapet er gjennomført). Ettersom RBR er eit interkommunalt selskap er selskapet omfatta av kontrollutvalet og revisjonen sin innsynsrett jf. § 80 i kommunelova.

Selskapskontrollen av Rogaland brann og redning IKS har omfatta fleire tema, både knytt til eigarstyring og utvalde arbeidsprosessar i selskapet. Deloitte meiner at både eigaroppfølging og drifta i selskapet på mange område fungerer godt. Det blir i fleire samanhengar vist til at både eigaroppfølginga og drifta i selskapet har utvikla seg i positiv retning dei siste åra. Brann- og redningsselskapet har markert seg både regionalt og nasjonalt med omsyn til mellom anna arbeid med tunelltryggleik, og det blir opplyst om at det har vore lagt ned betydeleg arbeid i å utarbeide gode system, styrande dokumentasjon og rutinar for selskapet sidan 2011. Samstundes viser denne undersøkinga at det er fleire område som bør følgjast nærare opp for å sikre at praksis er i samsvar med føringar frå eigarane, mål som er sett, samt krav i regelverket. Desse forholda vil kort bli omtalt under.

## Eigaroppfølging

Organiseringa og gjennomføring av eigaroppfølginga av RBR er i stor grad nedfelt i selskapsavtalen og eigarstrategien for selskapet. Deloitte meiner desse er gode overordna styringsdokument. Det er vidare Deloitte si vurdering at eigaroppfølginga i all hovudsak samsvarar med sentrale krav i lov om interkommunale selskap, selskapsavtalen, kommunane sin eigarstrategi, og KS sine tilrådingar. Det er likevel nokre forhold som vi meiner bør følgjast opp av eigarane. Dette gjeld mellom anna at:

- representantskapsmøte har funnet stad utan å vere vedtaksført,
- prosessen rundt val av styremedlemmar er ikkje formalisert, det manglar retningslinjer for valkomiteen, og innstilling av kandidatar til styreverv blir ikkje skriftleg grunngjeve,
- ikkje alle eigarrepresentantane opplever at dei er tilstrekkeleg informert i forkant av handsaming av saker i representantskapsmøte, t.d. knytt til vedtak av budsjett,
- det er ulik praksis for om eigarrepresentantane orienterer om RBR i eigarutvalet i sin kommune og om RBR sjølv orienterer om selskapet i dei ulike kommunane,
- det varierer kva opplæring om eigarstyring dei folkevalde i kommunane får,
- Finnøy kommune har ikkje utarbeidd ei eigarskapsmelding som omfattar eigarskapet i RBR.

Deloitte merkar seg at eigarane i fleire år har opplevd at det har vore utfordringar knytt til budsjettprosessen i RBR. Undersøkinga viser at det har det blitt sett i verk fleire tiltak for å betre budsjettprosessen. Deloitte meiner prosessen slik den er organisert i dag framstår som god, og legg til rette for at eigarrepresentantane kan få nødvendig informasjon både frå selskapet og frå eigarkommunane dei representerer for å kunne handsame budsjettet på ein

---

<sup>1</sup> Deloitte er revisor for Klepp kommune, og er valt av kontrollutvala i eigarkommunane til å gjennomføre selskapskontroll av RBR.

tilfredsstillande måte i representantskapet. Samstundes viser undersøkinga at ikkje alle eigarrepresentantane opplever at dei har tilstrekkeleg med informasjon når budsjettet skal vedtakast i representantskapsmøtet. Deloitte meiner at det er viktig å sikre at *alle* eigarrepresentantane er involvert og får informasjon i førebuinga til representantskapsmøta, og særleg på møta der budsjettet skal vedtakast. Dette gjeld både informasjon om kva handlingsrom deira kommune har, men også kva som ligg til grunn for budsjettet som selskapet har føreslege. Deloitte meiner at selskapet i større grad må tydeleggjere ambisjonsnivå og utarbeide ei prioritert liste over behov knytt til både drift og investeringar i samband med budsjettprosessen. Deloitte meiner at eigarane kan vurdere å gjennomføre eit eigarmøte i forkant av representantskapsmøtet for å sikre at alle eigarrepresentantane har fått tilstrekkeleg informasjon om budsjettet i forkant av handsaminga i representantskapsmøtet.

### **Dimensjonering**

Dimensjoneringa (talet på brann- og redningsarbeidarar) i RBR er basert på ei risikoanalyse som blei gjennomført i 2012 og brannstasjonsstrukturen som blei vedtatt i kommunestyrene i 2014. Deloitte får opplyst at RBR har ei beredskapsmessig dimensjonering som oppfyller minimumskrava i forskrifta, og vidare har ei dimensjonering for beredskap med om lag 25 % utover minimumskrava – for å kunne handtere ferie, kurs, sjukdom osv. Deloitte meiner det er viktig at selskapet rapporterer på ein open og etterprøvbar måte om dimensjoneringa til eigarorganet slik at det er lett for eigarane å få ei forståing for dimensjoneringa. Deloitte meiner at det vil vere føremålstenleg å gjere ei ny vurdering av dimensjoneringa i selskapet i samband med den nye beredskapsanalysen som er planlagt, og den nye dimensjoneringsforskrifta som blir utarbeidd.

Deloitte meiner det er positivt at RBR har starta å nytte GAT som ressurs- og bemanningssystem, noko som legg til rette for god planlegging av vaktlag og kompetanse. Deloitte meiner samstundes at selskapet bør gjennomføre ei kompetansekartlegging som omfattar heile verksemda og utarbeide ein opplæringsplan basert på denne for å sikre at selskapet ivaretar krav til kompetanse i samsvar med regelverket.

### **Internkontroll**

Det er Deloitte si vurdering at RBR ikkje har etablert eit heilskapleg rammeverk for internkontroll (kvalitetssystem) - fleire viktige element er på plass, men det er behov for å systematisere og strukturere arbeidet med internkontroll på fleire område. Deloitte meiner at leiinga si oppfølging av internkontrollen i selskapet (internkontroll knytt til alle sider ved drifta, i tillegg til HMT) ikkje har vore tilstrekkeleg formalisert og heilskapleg. Deloitte meiner at overvaking og gjennomgang av internkontrollen må gjerast jamleg for å sikre at den fungerer etter intensjonen, og slik at ein eventuelt kan iverksette forbetringstiltak om naudsynt. Deloitte vil særleg peike på behovet for å sikre at etiske retningslinjer er kjent og arbeidd med i heile verksemda, at det blir gjennomført jamlege medarbeidersamtalar og arbeidsmiljøundersøkingar. Deloitte meiner også at det er særleg viktig at det blir etablert system og rutinar for risikovurdering av drifta både avdelingsvis og for heile selskapet for å sikre at ein har ei drift som er i samsvar med dei mål som er sett, det regelverk selskapet er omfatta av og dei system og rutinar som selskapet sjølv har etablert. Etablering av ein god meldekultur for avvik og oppfølging av meldte avvik er i denne samanhengen svært viktig. Deloitte meiner at kartlegginga av internkontrollen som er sett i gang er eit viktig og naudsynt tiltak for å kunne forbetre internkontrollen i verksemda, men at det også må leggest til rette for jamlege (gjerne årlege) gjennomgangar. Slike gjennomgangar kan med fordel rapporterast til styret. Det bør også vurderast om det kan vere føremålstenleg å etablere rutinar for å gjennomføre eigne «kontrollar» eller «revisjonar» på utvalte område der det er identifisert risiko. Slike kontrollar kan også med fordel rapporterast til styret.

## **Innkjøp, kostnadseffektiv drift og god økonomistyring**

Ein viktig del av internkontrollen er å dokumentere rutinar for sentrale arbeidsprosessar. Sjølv om det blir vist til at det dei siste åra er gjort eit løft med omsyn til utarbeiding av rutinar, meiner Deloitte at dette ikkje er gjort i tilstrekkeleg grad for arbeidsprosessar knytt til mellom anna innkjøp og økonomi. Deloitte merkar seg at det er ei gjennomgåande oppfatning om at administrasjonsfunksjonen er underbemanna og overbelasta, og det blir vist til at det er manglande kapasitet til å følgje opp og dokumentere slike prosessar. Deloitte meiner det er positivt at selskapet er i gang med tilsetjing av ein ekstra ressurs på økonomiområdet.

Deloitte meiner at RBR ikkje har etablert tilstrekkeleg med system og rutinar for å sikre at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverk for offentlege anskaffingar. Undersøkinga har vist at RBR ikkje i tilstrekkeleg grad har konkurranseeksponert og dokumentert anskaffingane sine i samsvar med regelverket og egne rutinar.

Deloitte meiner vidare at RBR ikkje har tilstrekkeleg med skriftlege økonomirutinar til dømes i form av ei økonomihandbok eller liknande. Det er heller ikkje etablert skriftlege rutinar for korleis sjølvkost skal bereknast og fakturerast for feiing, eller for tenester som blir seld til kommunar som ikkje er eigarar av selskapet slik som miljøretta helsevern og sals- og skjenkekontroll. Deloitte har ikkje gjennomgått sjølvkostrekneskapane, eller fonda som er oppretta. Basert på opplysningane som Deloitte har fått er det ingen indikasjonar på at desse områda ikkje blir ivaretatt i samsvar med intensjonen, men mangel på skriftlege rutinar gjer at det er risiko for at det skjer feil og at oppfølginga er svært personavhengig.

Deloitte viser her også til at det i tidlegare selskapskontroll blei tilrådd at det burde bli utarbeidd kalkyler som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private. Dette har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt følgt opp i tilstrekkeleg grad. Deloitte meiner også at RBR må gjere ei vurdering av tenesta knytt til sal av kurs og opplæring, og om det er mogleg å selje tilstrekkeleg med kurs og opplæring til å dekke dei tre stillingane i opplæringsseksjonen som planlagt. Vidare bør RBR gjere ei grundig vurdering av om sal av kurs kjem i konkurranse med private aktørar, og om denne ordninga kan kome i fare for å bryte med krav i konkurranselovgevinga om like konkurransevilkår mellom offentlege og private aktørar.

Representantskapet i RBR har vedtatt at det skal settast i gang arbeid med benchmarking med sikte på ei sak om effektiviseringsmoglegheiter i selskapet. Selskapet har sett i gong eit prosjekt i samarbeid med KS og KS bedrift der RBR og sju andre selskapa skal etablere samanliknbare tal på tvers av selskapa som skal leggest til grunn for ei slik benchmarking. Selskapet opplyser om at ein må ha eit tre-års perspektiv før ein får ei *fullverdig* benchmarking av brann- og redningstenester gjennom dette prosjektet.

Deloitte kan ikkje sjå at det i tilstrekkeleg grad har blitt arbeidd heilskapleg og systematisk med effektiviseringstiltak i selskapet. Deloitte meiner at selskapet bør arbeide meir systematisk med å hente inn innspel til forbetringar knytt til effektivisering for å vurdere kva tiltak som vil vere føremålstenleg å følgje opp.

## **Pensjonssaka**

Saka knytt til RBR sin tidlegare praksis med å gi særaldersgrenser til medarbeidarar i strid med regelverket er blitt handsama i fleire omgangar av både styret og representantskapet i RBR. Basert på informasjonen tilgjengeleg i denne selskapskontrollen, vurderer Deloitte at representantskapet sine vedtekne tiltak er tilstrekkeleg følgt opp av styret og selskapet.

## **Samhandlinga mellom RBR og SASIRO**

Det er Deloitte si vurdering av samhandlinga mellom SASIRO AS og RBR IKS har vore uryddig, med fleire alvorlege feil og manglar sett opp mot regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar. Avtalane mellom RBR og SASIRO har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt tilfredsstillande etterlevd i praksis. Manglande etterleving av avtalar, under dette utilstrekkeleg kontroll med fordeling av husleigekostnader og fakturering av timane som

RBR har ytt til selskapet, har konsekvensar både for skattemessige forhold og for risiko for kryss-subsidiering.

Det er Deloitte si vurdering at det har vore uklar rolledeling mellom RBR og SASIRO. Deloitte meiner at konsernbidraget frå RBR til SASIRO for 2016 ikkje er ytt i samsvar med gjeldande regelverk, og Deloitte meiner at konsernbidraget oppfyller alle markørane som talar for at konsernbidraget var ulovleg offentleg støtte.

Det er Deloitte si vurdering at det fram til i dag har vore manglande oppfølging og iverksetting av tiltak knytt til SASIRO sin økonomisk situasjon. Selskapet har gått med underskot sidan skipinga, og avtalane om framleige har ikkje generert tilstrekkeleg inntekt til å dekke selskapet sine utgifter. Deloitte stiller difor spørsmål ved om grunnlaget for å drive næringsverksemd i SASIRO er til stades.

Deloitte registrerer at generalforsamlinga til SASIRO 20.06.2018, parallelt med verifiseringa av denne rapporten sitt kapittel om SASIRO, bestemte at selskapet skal avviklast som aksjeselskap frå 01.01.2019 og at det i staden skal inngå som ein seksjon i RBR frå same dato.

På bakgrunn av denne selskapskontrollen har Deloitte utarbeidd forslag til tilrådingar både til eigarkommunane og til selskapet:

#### **Deloitte tilrår at eigarane:**

1. Legg ut sakspapir frå representantskapsmøta på nettsidene til RBR.
2. Vurderer om det er tilstrekkeleg med vararepresentantar til representantskapet slik at ein ikkje kjem i fare for at representantskapsmøta ikkje er vedtaksføre.
3. Etablerer retningslinjer for valkomiteen sitt arbeid og for grunngeving av val av styrerepresentantar.
4. Sikrar at alle eigarrepresentantane er involvert og får informasjon i førebuinga til representantskapsmøta, og særleg til møta der budsjettet skal vedtakast. Vurderer å gjennomføre eit eigarmøte i forkant av representantskapsmøtet for å sikre at alle eigarrepresentantane har fått tilstrekkeleg informasjon i forkant av handsaminga i representantskapsmøtet.
5. Gjennomfører ei årleg orientering om RBR frå eigarrepresentant i selskapet til dei folkevalte i kommunen. Eigarkommunane bør også vurdere å be RBR orientere om selskapet ein gong i kvar valperiode, fortrinnsvis tidleg i valperioden.
6. Følgjer opp KS si tilråding om å sikre folkevaltopplæring om eigarstyring både i byrjinga av perioden (innan seks månader) og på eit seinare tidspunkt i perioden (etter to år).
7. Sikrar at Finnøy utarbeider ei eigarskapsmelding, som omfattar eigarskapet i RBR slik KS tilrår.

#### **Deloitte tilrår at selskapet:**

1. Setter i verk ytterlegare tiltak for å tydeleggjere og forankre ambisjonsnivået til selskapet og synleggjere for eigarane kva som ligg til grunn for budsjettbehovet til selskapet både knytt til
  - Dimensjonering (kva som er lovpålagt og kva som går utover det)
  - Prioritering av behov knytt til både drift og investeringar
2. Gjennomfører ei kompetansekartlegging som omfattar heile verksemda og utarbeider ein kompetanseplan basert på denne.

3. Etablerer og skildrar selskapet sitt overordna rammeverk for internkontroll, samt gjennomfører aktivitetar knytt til:
  - Gjere ei vurdering av om organiseringa er føremålstenleg, under dette om ein har tilstrekkeleg kapasitet knytt til vesentlege støttefunksjonar.
  - Etablere tilstrekkeleg med tiltak for å følgje opp utfordringar knytt til arbeidsmiljø, mellom anna jamlege arbeidsmiljøundersøkingar og medarbeidarsamtalar
  - Gjennomgang av etiske retningslinjer for alle medarbeidarar, samt vurdere aktivitetar knytt til etisk refleksjon og/eller dilemmatrening.
  - Etablerer rutinar for og gjennomføre risikovurderingar både for selskapet og avdelingsvis for å sikre at ein har ei drift som er i samsvar med mål, regelverk, og eigne system og rutinar.
  - Arbeider for å betre kulturen for å melde og følgje opp avvik, og bruke resultatata aktivt i selskapet for å legge til rette for læring og forbetring.
  - Etablere rutinar for overvaking, kontroll og rapportering knytt til internkontroll.
  - Rapportere om status for internkontroll til øvste leiing, samt styret.
4. Sikrar at anskaffingsprosessar skjer i samsvar med lov og regelverk. Under dette:
  - Alle anskaffingar må bli konkurranseeksponert i samsvar med regelverket og eigne rutinar
  - Dokumenterer anskaffingane tilstrekkeleg gjennom å utarbeide ein protokoll for anskaffinga. Dette gjeld særleg dersom ein har valt å ikkje konkurranseeksponere ei anskaffing med grunngjeving i moglege unntak.
  - Oppdaterer oversikta over rammeavtalar slik at det er tydleg kva som er gyldige avtalar, og gjere disse tilstrekkeleg kjent blant alle innkjøparane i selskapet.
  - Etablerer ein systematikk/rutine for kontroll som gir informasjon om volumet av kjøp hos dei enkelte leverandørane for å sikre at ikkje fleire enkeltkjøp over tid overskrid terskelverdi og krav til utlysing.
5. Skriftleggjer økonomirutinar, under dette rutinar for sjølvkost og for sal av tenester til private.
6. Utarbeider oppdaterte kalkylar som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private.
7. Gjer ei vurdering av tenesta knytt til sal av kurs og opplæring, og om det er mogleg å selje tilstrekkeleg med kurs og opplæring til å dekke dei tre stillingane i opplæringsseksjonen som planlagt. Vidare bør RBR gjere ei grundig vurdering av om sal av kurs kjem i konkurranse med private aktørar, og om denne ordninga kan kome i fare for å bryte med krav i konkurranselovgevinga om like konkurransevilkår.
8. Arbeider meir systematisk med å kartlegge moglege effektiviseringstiltak og innspel til forbetringar (til dømes for å redusere overtid).
9. Sikrar at samhandlinga mellom RBR og SASIRO er i samsvar med regelverket og inngåtte avtalar fram til selskapet skal avviklast. Under dette:
  - Eventuelle konsernbidrag må vurderast opp mot inntomsel. og regelverk for offentleg støtte.

- Selskapet må gjere ei grundig vurdering av praksis knytt til MVA handtering for å sikre samsvar med inngåtte avtalar og regelverket.
- RBR må fakturere SASIRO for alle medgåtte timar for alle tilsette i RBR som utfører oppgåver for SASIRO.
- SASIRO må gjennomføre ein dokumentert årleg etterfølgande gjennomgang og kontroll for å sikre riktig førehaldsmessig fordeling av kostnader mellom RBR og SASIRO, både etter framleigeavtalen og avtalen om kjøp av tenester.
- Viss leigeforholda til eksterne aktørar skal vidareførast i RBR, bør det vurderast inngåing av nye leigeavtaler i samsvar til standard for næringsutleige.



# Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	12
2. Om selskapet	15
3. Eigaroppfølginga av selskapet	18
4. Selskapet si oppfølging av eigarkrav	37
5. Beredskapsmessig organisering og dimensjonering	42
6. Internkontroll	48
7. Offentlege anskaffingar	61
8. Kostnadseffektiv drift og god økonomistyring	70
9. SASIRO	80
10. Konklusjon og tilrådingar	97
Vedlegg 1: Høyringsuttalar	102
Vedlegg 2: Førre selskapskontroll og stikkprøvar	106
Vedlegg 3: Utfyllande kontrollkriterium	108
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	112

# Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Føremål og problemstillingar	12
1.3 Metode	13
1.4 Kontrollkriterium	14
2. Om selskapet	15
2.1 Innleiing	15
2.2 Eigarkommunar og eigardeler	15
2.3 Organisering	16
3. Eigaroppfølginga av selskapet	18
3.1 Problemstilling	18
3.2 Kontrollkriterium	18
3.3 Datagrunnlag	20
3.4 Vurdering	34
4. Selskapet si oppfølging av eigarkrav	37
4.1 Problemstilling	37
4.2 Kontrollkriterium	37
4.3 Datagrunnlag	38
4.4 Vurdering	41
5. Beredskapsmessig organisering og dimensjonering	42
5.1 Problemstilling	42
5.2 Kontrollkriterium	42
5.3 Datagrunnlag	43
6. Internkontroll	48
6.1 Problemstilling	48
6.2 Kontrollkriterium	48
6.3 Datagrunnlag	49
6.4 Vurdering	58
7. Offentlege anskaffingar	61
7.1 Problemstilling	61
7.2 Kontrollkriterium	61
7.3 Datagrunnlag	63
7.4 Vurdering	68
8. Kostnadseffektiv drift og god økonomistyring	70
8.1 Problemstilling	70
8.2 Kontrollkriterium	70
8.3 Datagrunnlag	71
8.4 Vurdering	78
9. SASIRO	80
9.1 Problemstilling	80
9.2 Kontrollkriterium	80
9.3 Datagrunnlag	81
9.4 Vurdering	88
10. Konklusjon og tilrådingar	97
Vedlegg 1: Høyringsuttalar	102
Høyringsuttale frå eigarkommunane	102
Høyringsuttale frå selskapet	105

Vedlegg 2: Førre selskapskontroll og stikkprøver	106
Oppfølging av tilrådingar i førre selskapskontroll	106
Stikkprøver	107
Vedlegg 3: Utfyllande kontrollkriterium	108
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	112

## Figurar

Figur 1: Organisasjonskart Rogaland brann og redning IKS.	16
Figur 2: Flytskjema for budsjettprosessen med tidslinje for sentrale møte (omtrentlege tidspunkt)	29

## Tabellar

Tabell 1: Eigarkommunar i RBR med eigardelar i prosent og i kr, samt innskot kapital og innbyggartal	15
Tabell 2: Utvalte krav til representantskap i selskapsavtale/eigarstrategi, og deira oppfølging av dei	26
Tabell 3: Auke i budsjettforslag og i vedtekne budsjett for åra 2013-2018 (omtrentlege tal)	32
Tabell 4: Utvalte krav til styret i selskapsavtalen og eigarstrategien, og deira oppfølging av krava	38
Tabell 5: Stikkprøver på 10 utbetalingar knytt til 10 leverandørar	67
Tabell 6: Fullmakter og ansvar for ulike stillingstitlar	71
Tabell 7: Beløpsgrenser for attestasjon og tilvising etter stilling	72
Tabell 8: Utval transaksjonar mellom RBR som seljar og SASIRO som kjøpar	86
Tabell 9: Oppfølging av tilrådingar frå selskapskontroll i 2011	106

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Rogaland brann og redning IKS (RBR) for eigarkommunane.<sup>2</sup> Selskapskontrollen er bestilt av kontrollutvala i eigarkommunane. Denne selskapskontrollen omfattar både det som blir omtalt som *eigarskapskontroll* (korleis eigaroppfølginga er gjennomført) og *forvaltningsrevisjon* av selskapet (korleis utvalde sider ved drifta i selskapet er gjennomført). Ettersom RBR er eit interkommunalt selskap er selskapet omfatta av kontrollutvalet og revisjonen sin innsynsrett jf. § 80 i kommunelova.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen er å undersøke og vurdere eigaroppfølginga av selskapet, og om selskapet har etablert system og rutinar for å sikre drift i samsvar med eigarstrategi, selskapsavtale, og aktuelt regelverk, og om det er etablert ei organisering som sikrar ei god og effektiv drift. Følgjande problemstillingar er undersøkt:<sup>3</sup>

1. Korleis er **eigaroppfølginga** av selskapet organisert og gjennomført, under dette gjennomføring av budsjettprosessen?
2. I kva grad **følgjer selskapet opp krav** i selskapsavtale, eigarstrategi, og sentrale tilrådingar frå KS?
3. I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre at selskapet opptre i samsvar med krav til **beredskapsmessig organisering og dimensjonering**, samt oppfølging av eventuelle avvik?
4. Har selskapet etablert eit tilfredsstillande system for **internkontroll** som omfattar:
  - a) Kontrollmiljø
  - b) Risikovurderingar
  - c) Kontrollaktivitetar
  - d) Kommunikasjon og informasjon
  - e) Leiinga si oppfølging
5. Er det etablert system og rutinar som sikrar at selskapet opptre i samsvar med krav **til offentlege anskaffingar**, og blir anskaffingar gjennomført i samsvar med regelverket?
6. I kva grad er det etablert system og rutinar som sikrar ei **kostnadseffektiv drift og god økonomistyring**? Under dette:
  - a) Fullmakts- og delegeringsreglement
  - b) Rekneskaps- og økonomirutinar
  - c) Praktisering av sjølvkost for feiing
  - d) Rutinar for sal av tenester til andre enn eigarkommunar (skjenkekontroll og miljøretta helsevern)
  - e) Praksis knytt til særaldersgrenser – er tiltak frå tidlegare kontroll sett i verk?
  - f) Gjennomføring av benchmarking og effektiviseringstiltak i selskapet
7. Er samhandlinga mellom RBR og **SASIRO AS** i samsvar med regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar?

---

<sup>2</sup> Deloitte er revisor for Klepp kommune, og er valt av kontrollutvala i eigarkommunane til å gjennomføre selskapskontroll av RBR.

<sup>3</sup> Av omsyn til flyten i teksten har kapittel om beredskapsmessig organisering og dimensjonering og kapittel om internkontroll bytta rekkefølge.

## 1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med kommunelova sine reglar for gjennomføring av selskapskontroll §§ 77 og 80, kapittel 6 i forskrift om revisjon i kommunar og fylkeskommunar, gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM), og NKRF sin rettleiar for gjennomføring av selskapskontroll<sup>4</sup>.

### 1.3.1 Gjennomføring

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2017 til juli 2018. Selskapskontrollen blei starta før ny brann- og redningssjef blei tilsett i februar 2018, og intervju blei difor gjennomført med *tidlegare* brann- og redningssjef. Deloitte har også hatt dialog med ny brann- og redningssjef.

Dette er ein omfattande selskapskontroll som er innom fleire større tema som gjeld selskapet. Kvar tema kan difor ikkje handsamast i detalj, men Deloitte gir ei overordna vurdering av kvart tema basert på dei observasjonar som er gjort. I dei innleiande fasane av selskapskontrollen var det særleg samhandlinga mellom RBR og SASIRO som utpeikte seg som eit risikoområde, og som Deloitte difor valte å sjå på i meir detalj. Dette var både eit tidkrevjande og komplisert tema som kravde juridiske vurderingar. Gjennomgangen stadfestar risikovurderinga, og SASIRO er no under avvikling.

### 1.3.2 Dokumentanalyse

Deloitte har samla inn og analysert selskapsinformasjon, rutinar og retningslinjer, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutinar og regelverk m.m. Innsamla informasjon er vurdert opp mot kontrollkriteria.

### 1.3.3 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju 22 personar (enkelte ved fleire høve). Deloitte har intervju representantar frå alle dei 10 eigarkommunane i representantskapet: ni medlemmar og eit varamedlem. Vidare har Deloitte intervju ein rådgivar i Sandnes kommune som jobbar i den administrative eigarskapsgruppa med eigaroppfølging av mellom anna RBR.

I styret har følgjande blitt intervju: styreleiar, eit styremedlem valt av eigarane, to tilsettere representantar, og eit varamedlem. I administrasjonen har Deloitte gjennomført intervju med tidlegare brann- og redningssjef, avdelingsleiar for beredskap, avdelingsleiar for brannførebyggjande, avdelingsleiar for økonomi og administrasjon, seksjonsleiar for drift og vedlikehald, samt HMT- og personalrådgivar i personalavdelinga. Deloitte har også vore i kontakt med Rogaland Revisjon IKS som er revisor for selskapet.

### 1.3.4 Stikkprøvekontroll

Deloitte har gjennomført stikkprøvekontroll av eit utval på 10 gjennomførte utbetalingar (anskaffingar) og tre rammeavtalar i RBR. Det er også tatt stikkprøve på fem transaksjonar mellom RBR IKS og SASIRO AS. For meir om framgangsmåte ved utval og gjennomføring av stikkprøvene sjå vedlegg 3.

### 1.3.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Datadelen av rapporten er sendt til RBR for verifisering ved dagleg leiar og styreleiar. To av kapitla, kapittel om Innkjøp og SASIRO, blei sendt på eigen verifisering før samla rapport blei sendt i midten av juni 2018. Delen som gjeld eigaroppfølginga er sendt til representantskapsleiar for verifisering. Innspel til korrigeringar knytt til framstilling av fakta og andre kommentarar er tatt inn i rapporten. Rapporten er også sendt til tidlegare dagleg leiar for eventuelle kommentarar. Høyringsutkast blei sendt til selskapet og eigarane for uttale. Deloitte har mottatt

---

<sup>4</sup> Selskapskontroll - fra a – å. (Praktisk veileder). Utarbeidd av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) 2010.

tilbakemelding frå selskapet og frå eigargruppa på vegne av Stavanger, Randaberg, Sola, Klepp, Time, Gjesdal, Kvitsøy og Sandnes. Tilbakemeldingane er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

### **1.3.6 Uavhengighet**

Før Deloitte tar på seg oppdrag som revisor blir det gjennomført ei undersøking av vår uavhengighet. I denne selskapskontrollen er det ikkje avdekkja forhold som tilseier at vi ikkje er uavhengige. Deloitte Advokatfirma AS i Stavanger bisto RBR med opprettinga av SASIRO AS og med å utarbeide avtalene mellom RBR og SASIRO. Deloitte har som revisor i denne selskapskontrollen ikkje vurdert sjølve opprettinga av selskapet og innhaldet i desse avtalane. Vi har vurdert om intensjonen bak opprettinga og avtalane er etterlevd og er i samsvar med regelverket.

### **1.4 Kontrollkriterium**

Kontrollkriteria er dei krav og forventningar som kontrollobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon og rettleiar til gjennomføring av selskapskontroll. I dette prosjektet er kontrollkriteria i hovudsak henta frå lov om interkommunale selskap, aksjelova, anskaffingsregelverket, retningsliner for berekning av sjølvkost, COSO-rammeverket for internkontroll, og KS sine tilrådingar til eigarstyring og selskapsleiing. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis i kvart kapittel.

## 2. Om selskapet

### 2.1 Innleiing

Rogaland brann og redning (RBR)<sup>5</sup> er eit interkommunalt selskap (IKS) skipa i 2004 då ni kommunar slo saman sine brannvesen.<sup>6</sup> Finnøy blei i 2015 den tiande eigaren, og frå 01.01.2019 blir Strand den ellefte.<sup>7</sup> RBR har som formål å «dekke alle kommunenes plikter, oppgaver og behov i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovens krav til kommunene».<sup>8</sup> RBR sine oppgåver som fastsett i selskapsavtalen, er m.a.:

- Ulykkes- og katastrofesituasjonar som brann, redning, drukning og akutt forureining
- Naudalarmtenester (110)
- Feiing og tilsyn med fyringsanlegg
- Førebyggjande tiltak mot brann og ulukker
- Sal av tenester knytt til førebygging og beredskap
- Samarbeidsavtalar med kommunar og andre selskap og verksemder

I tillegg har selskapet ansvar for andre oppgåver slik som miljøretta helsevern og skjenkekontroll for eigarkommunane og andre kommunar som kjøper desse tenestene av selskapet.

### 2.2 Eigarkommunar og eigardeler

RBR si drift er i hovudsak basert på tilskot frå eigarkommunane, medan egne inntekter utgjer ca. 10 % av totale inntekter.<sup>9</sup> Tilskota er bestemt av eigardelen til den einstilte kommune. Eigardelen blei hovudsakleg bestemt ut frå den einstilte kommune sine kostnader til brannvesen forut for etableringstidspunktet – altså etter verdiane kommunane gjekk inn i RBR med. Men frå 2022 skal eigardel og tilskot vere basert på innbyggartal, med ein overgangsperiode frå 2017 til 2021.<sup>10</sup> Eigardelar og innskot av kapital i RBR, samt innbyggartal for kommunane er attgjve i tabell 1.

Tabell 1: Eigarkommunar i RBR med eigardelar i prosent og i kr, samt innskot kapital og innbyggartal<sup>11</sup>

Kommune	Eigardel i % 01.01.2018	Eigardel i % 01.01.2019	Opphaveleg eigardel i kr 01.01.2015	Innskot kapital i kr 01.01.2019	Innbyggartal 01.01.2016
Stavanger	49,30 %	46,76 %	2 595 000	14 500 000	132 644
Sandnes	24,60 %	23,33 %	1 205 000	6 029 500	74 820
Sola	8,95 %	8,49 %	430 000	80 000	26 096
Randaberg	3,54 %	3,36 %	190 000	40 000	10 737
Klepp	3,44 %	3,26 %	160 000	2 951 000	18 970
Time	3,35 %	3,18 %	165 000	473 000	18 572
Gjesdal	3,25 %	3,08 %	165 000	1 512 000	11 853
Finnøy	1,60 %	1,52 %	80 000	1 800 000	3 221
Rennesøy	1,48 %	1,40 %	65 000	51 000	4 856
Kvitsøy	0,49 %	0,46 %	25 000	63 000	524

<sup>5</sup> Frå 2004 fram til hausten 2014 var namnet på selskapet Brannvesenet i Sør-Rogaland.

<sup>6</sup> RBR: Årsrapport 2016. Side 9.

<sup>7</sup> RBR: Årsrapport 2016. Side 9.

<sup>8</sup> RBR: Selskapsavtale. § 1-3. Siste revisjon vedtatt 1. kvartal 2015. Med endringar frå selskapet per 28.08.2017.

<sup>9</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 27.

<sup>10</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 2-4.

<sup>11</sup> Selskapsavtale RBR. Siste revisjon vedtatt 1. kvartal 2015, og endringar frå RBR per 28.08.2017. Side 2-3.

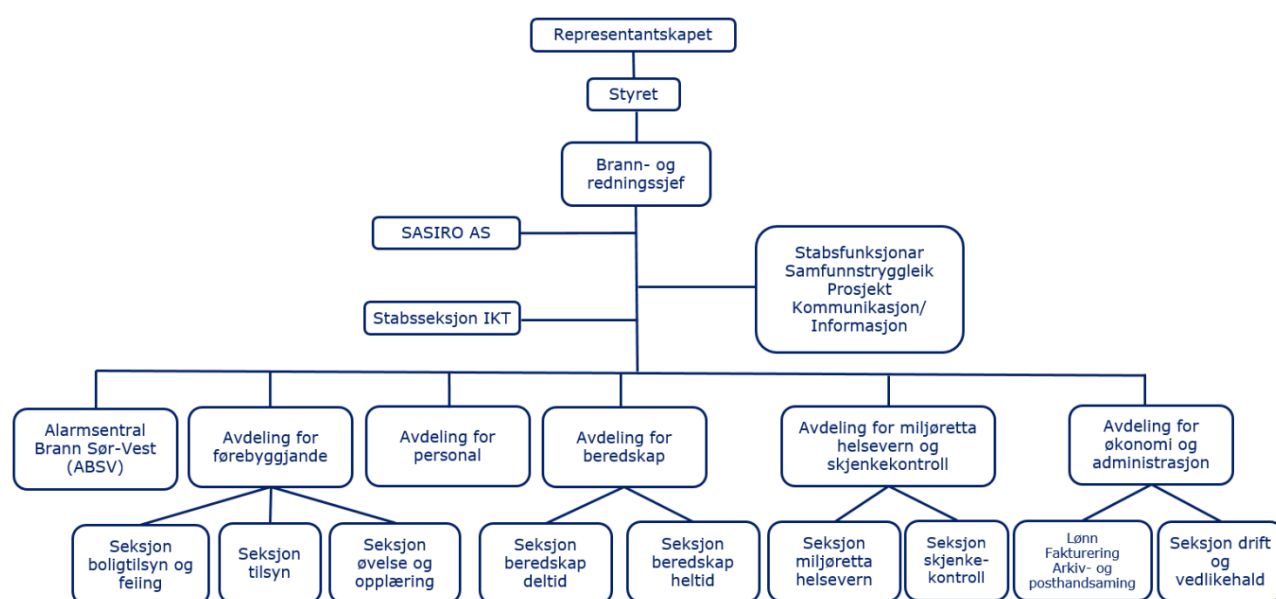
RBR: Eigarstrategi. 1. kvartal 2015. Ajourført med Strand som ny deltakar og revidert av RBR 29.08.2017. Side 12.

Strand	(frå 2019)	5,15 %	260 000 <sup>12</sup>	647 950	12 464
--------	------------	--------	-----------------------	---------	--------

## 2.3 Organisering

Selskapet har om lag 382 tilsette fordelt på 217 årsverk, der ca. 170 av dei er deltidstilsette.<sup>13</sup> RBR har tre døgnbemanna brannstasjonar, ti deltidsbrannstasjonar, og eit brandepot.<sup>14</sup> Alle stasjonane har kompetanse på røykdykking og brann i bygning, Sandnes og Stavanger er fagstasjonar på kjemikalier, Stavanger er fagstasjon for redningsdykkartenester, medan stasjonane i fjelldelen av fylket – som Oltedal og Gilja – har kompetanse på ras som følgje av vurdert risiko. RBR leiger stasjonane frå eigarkommunane. Kommunane betalar for stasjonane i sine kommunar, og fordeler seg i mellom kostnadene for hovudstasjonen i Sandnes – ein ny stasjon som blei tatt i bruk i april 2017. Det blir i intervju opplyst at det er fire stasjonar under planlegging: to i Stavanger, ein på Finnøy, og ein i Gjesdal kommune.

Figur 1: Organisasjonskart Rogaland brann og redning IKS.<sup>15</sup>



Selskapet er organisert i seks avdelingar, attgjve i figur 1. Beredskap er den største avdelinga i RBR. Avdelinga har ansvar for alle utrykkingsoppgåver og akutte innsatsar etter brannloven og vedtak i eigarkommunane.<sup>16</sup> Brannførebyggjande er RBR si nest største avdeling, og utfører m.a.: haldningsskapande informasjonsverksemd, tilsyn av særskilte brannobjekt, brannteknisk sakshandsaming, kursverksemd, samt feiing og tilsyn av piper og eldstadar. Avdeling for økonomi og administrasjon består m.a. av seksjon for drift og vedlikehald som har arbeidsoppgåver knytt til innkjøp.

RBR drifter alarmsentralen Brann Sør-Vest, lokalisert på hovudstasjonen i Sandnes, for 19 kommunar i Rogaland. Vidare handsamar RBR saker om miljøretta helsevern etter folkehelseloven, på oppdrag frå kommunelegane i eigarkommunane og for andre kommunar mot eit kostnadsdekkjande tilskot – totalt 17 kommunar. RBR utfører også bevillingskontroll etter alkoholloven og kommunane sine skjenkereglar, for eigarkommunane og andre kommunar mot eit kostnadsdekkjande tilskot – totalt 17 kommunar.

RBR har etablert og eig 100 % av SASIRO AS. Selskapet er lokalisert på den tidlegare «Vagleleiren» i Sandnes kommune, mens området i dag blir referert til som Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland. Det er Sandnes kommune som eig eigeidomen og leiger denne ut til RBR. Sandnes kommune leiger også ut deler

<sup>12</sup> Frå og med Strand kommune sin inntreden 01.01.2019.

<sup>13</sup> Intervju dagleg leiing i RBR 26.10.17. Jf. årsrekneskap 2017 note 2 var det 388 tilsette ekskl. depotstyrken 31.12.17.

<sup>14</sup> RBR: Årsrapporten for 2016. Side 9. Og intervju med dagleg leiing i RBR 26.10.2017.

<sup>15</sup> Kjelder: Årsrapport for 2016; Mål og ledelse. 08.11.2011/25.05.2016. s. 17-26.; Intervju med tilsette og dagleg leiing.

<sup>16</sup> RBR: Årsrapporten for 2016. Side 28.



av eigedommen til Sivilforsvaret som har lokalisert distriktsleiinga for Rogaland her. RBR har avtale med Sandnes kommune om framleige, og leiger eigedommen vidare til SASIRO (sjå kapittel 9 i rapporten).

SASIRO er eit regionalt senter for øving og kursing for RBR, men også retta mot marknaden, som samarbeider med andre etatar og offentlege institusjonar. Tidlegare brann- og redningssjef i RBR var inneleigd som rådgivar i SASIRO frå desember 2017 til sommaren 2018. På generalforsamling 20.06.2018 blei det bestemt å avvike SASIRO som aksjeselskap frå 01.01.2019, og at SASIRO etter dette skal inngå som ein seksjon i RBR.

## 3. Eigaroppfølginga av selskapet

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

- *Korleis er eigaroppfølginga av selskapet organisert og gjennomført, under dette gjennomføring av budsjettprosessen?*

### 3.2 Kontrollkriterium

#### Lov

Lov om interkommunale selskap (intkomsel.) omhandlar selskap der alle deltakarane er kommunar, fylkeskommunar eller interkommunale selskap. Ifølgje intkomsel. § 4 første ledd skal interkommunale selskap ha skriftleg selskapsavtale vedtatt av kvart enkelt kommunestyre. Intkomsel. § 4 tredje ledd fastsett minimumskrav til kva selskapsavtalen skal innehalde: selskapet sitt føretaksnamn, deltakarar, selskapet sitt føremål, kommune der selskapet har hovudkontor, talet på styremedlemmar, deltakarane si innskotsplikt og plikt til å gjere andre ytingar overfor selskapet, kvar deltakar sin eigardel i selskapet (og ansvarsdel dersom den avvik frå eigardelen), talet på medlemmar av representantskapet og kor mange medlemmar den enkelte deltakar oppnemnar. Alle deltakarar i det interkommunale selskapet skal ha minst ein representant i representantskapet (jf. intkomsel. § 6 første ledd).

Brann- og eksplosjonsvernlova<sup>17</sup> fastsett plikter til å førebyggje brann og eksplosjonar, samt sentral og lokal organisering og gjennomføring av brann- og eksplosjonsvernarbeidet (jf. § 2). Kapittel 3 i brann- og eksplosjonsvernlova omhandlar kommunar sine plikter og fullmakter. Lova § 9 fjerde ledd fastsett at to eller fleire kommunar kan avtale å ha felles brannvesen, og at kommunar gjennom avtale kan overlate brannvesenets oppgåver og leing heilt eller delvis til ein annan kommune eller verksemd.

#### KS sine tilrådingar for god eigarstyring

KS har fastsett 21 tilrådingar for god eigarstyring og selskapsleiing i kommunal sektor.<sup>18</sup>

KS tilrår at: «Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»<sup>19</sup> KS tilrår at det blir utarbeidd eigarskapsmelding<sup>20</sup> for alle selskap kommunen eig, og eigarstrategi: «Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper».<sup>21</sup>

KS tilrår at kommunestyret som hovudregel bør oppnemne sentrale folkevalte som eigarrepresentantar i eigarorganet, for å forenkle samhandlinga og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eigarorganet.<sup>22</sup> Vidare tilrår KS at føresegn om innkallingsfrist til representantskapsmøte takast inn i selskapsavtalen.<sup>23</sup> Vidare skal representantskapet fastsette budsjett, økonomiplan og rekneskap.

KS understreker at revisor ikkje er pliktig til å møte i representantskapet, men tilrår å følgje aksjelova<sup>24</sup> som i § 7-5 fastsett at: «Revisor skal delta i generalforsamlingen når de saker som skal behandles, er av en slik art at dette må anses som nødvendig.»

Bruk av valkomité bør i følgje KS vere nedfelt i selskapsavtalen; valkomiteen si samansetting bør reflektere eigardelane i selskap med fleire eigarkommunar; det bør utarbeidast retningsliner som regulerer

<sup>17</sup> Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). LOV-2002-06-14-20.

<sup>18</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Link: [http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring\\_digital.pdf](http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf)

<sup>19</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 5. Side 12.

<sup>20</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 4. Side 11.

<sup>21</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 5. Side 12.

<sup>22</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 7. Side 15.

<sup>23</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 8. Side 15.

<sup>24</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 8. Side 15.

valkomiteen sitt arbeid; valkomiteen bør grunngje sine forslag; og for å sikre kontinuitet bør ikkje heile styret bli skifta ut samtidig.<sup>25</sup>

Når det gjeld samansettinga av styret, tilrår KS: «Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet.»<sup>26</sup> Vidare tilrår KS at kommunen sikrar opplæring av styremedlemmane. KS tilrår at styret bør ha kompetanse innan økonomi, organisasjon, marknaden selskapet opererer i, fagleg innsikt, og interesse for selskapets formål.<sup>27</sup> KS understreker at styreverv er personlege, som betyr at styremedlemmar berre representerer seg sjølve – ikkje parti, enkeltkommunar, eller andre interessentar – og at dei skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

KS tilrår at viss ein vel varamedlem til styre bør ein nytte ordninga med numerisk varamedlem, samt at 1. varamedlem blir invitert til styremøta for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.<sup>28</sup>

KS tilrår at eigarorganet søker å oppnå balansert kjønnsrepresentasjon i styret: «I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene.»<sup>29</sup>

KS tilrår at styremedlemmar i morselskap ikkje bør sitte i styret til dotterselskap for å unngå rolleblanding i konsernforhold, då styret i morselskapet er generalforsamling.<sup>30</sup>

KS tilrår at i IKS så bør representantskapet fastsette godtgjersle til styret.<sup>31</sup> Vidare: «Når det gjelder godtgjørelse til representantskapet i et IKS, anbefaler KS at deltakerkommunene fastsetter og utbetaler denne til sine medlemmar i representantskapet i interkommunale selskaper.»<sup>32</sup>

Eigarstyring skal skje gjennom eigarorganet (representantskapet). I tillegg tilrår KS at ein held jamlege eigarmøte for å bidra til god eigarstyring og kommunikasjon med selskapet.<sup>33</sup> KS understreker likevel at:

Et eiermøte er ikke lovregulert og er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. I tillegg bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.<sup>34</sup>

KS tilrår obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalte i kommunane, i form kurs eller eigarskapsseminar:

Det anbefales at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i løpet av de første 6 månedene og etter 2 år.<sup>35</sup>

## Budsjettprosessen

I lov om interkommunale selskap § 18 går det fram at Representantskapet skal vedta selskapet sitt budsjett for komande kalenderår. Årsbudsjettet skal settast opp slik at det gir eit realistisk bilde av verksemda og forventa økonomiske resultat av drifta. Budsjettvedtaket er endeleg når det er vedtatt av representantskapet, men styret må straks melde til representantskapet om vesentlege endringar i inntekter og utgifter i forhold til det som er budsjettert, jf. § 19. Lov om interkommunale selskaper § 18 tredje ledd om årsbudsjettet blei oppheva frå 1. januar 2014. Før 2014 var det ei presisering om at dersom selskapet sitt budsjett føreset tilskot frå deltakarane, er budsjettet ikkje endelig før budsjetta er handsama av kommunane (etter kommunelova § 45 nr. 4).

<sup>25</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 10. Side 16-17.

<sup>26</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 9. Side 16.

<sup>27</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 9. Side 16.

<sup>28</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 14. Side 18.

<sup>29</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 11. Side 17.

<sup>30</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 13. Side 17.

<sup>31</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 16. Side 19.

<sup>32</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 16. Side 19.

<sup>33</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 6. Side 12.

<sup>34</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 6. Side 12.

<sup>35</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 1. Side 9.

Representantskapet skal også i følge § 20 ein gong i året vedta selskapet sin økonomiplan. Økonomiplanen skal omfatte dei fire neste budsjettår og gi ei realistisk oversikt over sannsynlege inntekter, forventa utgifter og prioriterte oppgåver, under dette investeringsplaner og finansieringa av desse i denne perioden.

Det blir i eigarstrategien (sist revidert 2017) presisert at representantskapet ikkje kan fatte budsjettvedtak som er bindande for det enkelte by- eller kommunestyre.

Eigarstrategien fastsett også at større endringar og investeringar skal handsamast i eigarkommunane:

Større endringer i drift/organisering eller større investeringer som vil påvirke tilskuddsbehovet betydelig, skal behandles som egne saker i eierkommunene i god tid før RBR IKS/kommunenes behandling av årsbudsjett/økonomiplan.<sup>36</sup>

Låneramma til RBR skal legge til rette for lånefinansierte investeringar i køyretøy, materiell, utstyr, og infrastruktur. Det står vidare at: «Kommunestyrene forplikter seg til å dekke kapitalkostnadene for et gitt investeringsnivå gjennom vedtatt tilskudd, som igjen er basert på investeringsbudsjettet.»<sup>37</sup>

### 3.3 Datagrunnlag

#### 3.3.1 Korleis er eigaroppfølginga av selskapet organisert og gjennomført?

##### Selskapsavtale og eigarstrategi

Eigarkommunane si oppfølging av RBR IKS er nedfelt i selskapsavtalen og i eigarkommunane sin felles eigarstrategi. Eigaroppfølginga er formelt organisert og gjennomført i representantskapet.

Selskapsavtalen mellom selskapet og eigarkommunane blei først vedtatt i 2003 og er jamleg revidert etter det, sist i 2017 i samband med at Strand kommune blir deltakar i RBR frå 2019.<sup>38</sup> Selskapsavtalen fastsett m.a. oppgåver og mynde til representantskapet, styret og dagleg leiing i RBR.<sup>39</sup>

Eigarkommunane har ein felles eigarstrategi frå 2014, sist revidert i 2017, som utdjuar og supplerer selskapsavtalen – sjølv om selskapsavtalen har forrang.<sup>40</sup> Eigarstrategien legg opp til at kommunane skal vere *aktive* og *tydelege* eigarar av RBR. Eigarstrategien klargjer motivasjonen for eigarskapet i RBR og definerer kjerneverksmda til RBR. Vidare legg eigarstrategien vekt på at det skal vere ei god økonomistyring og ein føreseieleg budsjettprosess.<sup>41</sup> Eigarstrategien tar også for seg kommunane sitt eigarskap til bygningsmassen som blir disponert av RBR, samt drift og vedlikehaldet av den. Vidare har eigarstrategien også forventningar til selskapet når det gjeld: openheit og rapportering, moderat godtgjersle til styret og representantskapet, samt samfunnsansvar og etiske retningslinjer.

Det går fram av intervju at representantskapet kjenner eigarstrategien, og at selskapet sendte ut eigarstrategien og selskapsavtalen til alle i representantskapet i forkant av møtet 23.05.2016.

##### Delegering frå eigarkommunane til representantskap, styret og dagleg leiing

Selskapsavtalen § 3-1<sup>42</sup> viser til at representantskapet er delegert mynde frå kommunane etter brann- og eksplosjonsvernlova med forskrift.

Selskapsavtalen fastsett vidare at representantskapet delegerer nødvendig mynde til styret og brann- og redningssjefen, og at styret er klageinstans for avgjersle tatt av brann- og redningssjefen med unntak av saker etter folkehelseloven og alkoholloven der klagehandsaming ligg til den aktuelle kommunen.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 6.

<sup>37</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 6.

<sup>38</sup> Selskapsavtalen inneheld m.a. informasjon om: selskapsnamn, deltakarar, hovudkontor, føremål, selskapsform og ansvarsforhold, kostnadsfordeling og kapitalinnskott, eigardel, representantskapet, styret, valkomité, dagleg leiar, økonomiforvaltning, avtaler, uttreden, utelukking, avvikling og utviding, tvistar, habilitet og meiroffentlegheit.

<sup>39</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017.

<sup>40</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 3.

<sup>41</sup> Budsjettprossesen blir nærare omtalt i underkapittel 3.3.2 i denne rapporten.

<sup>42</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.

<sup>43</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.

Nokre saker ligg til by- eller kommunestyret. Selskapsavtalen fastsett at: «Rammen for delegering omfattar ikke viktige og prinsipielle saker som etter loven er lagt til kommunestyret selv.»<sup>44</sup> Eigarstrategien fastsett:

Representantskapet kan ikke fatte budsjettvedtak som er bindende for det enkelte by-/kommunestyre. By-/kommunestyrene fastsetter det endelige tilskuddsnivået for RBR IKS basert på rådmennenes budsjettforslag og representantskapets vedtak.<sup>45</sup>

### Representantskapet

Eigarstrategien er tydeleg på at eigarstyringa skal utøvast i representantskapet, som er RBR si øvste mynde.<sup>46</sup> Representantskapet skal aktivt bli nytta i handsaminga av saker som er av stor betydning for eigarane/selskapet, eller som ikkje naturleg sorterer inn under styret sitt mynde. Vidare skal representantskapet ha ei aktiv rolle i utviklinga av RBR si verksemd og strategiarbeid. Representantskapet skal utøve eigarskapet i samsvar med selskapsavtalen, eigarstrategien og andre vedtak i by- og kommunestyre, så lenge dette er i samsvar med lover/forskrifter og forpliktingar overfor tredjepart.<sup>47</sup>

Representantskapet består av 10 medlemmar og like mange vara; ein medlem og ein vara oppnemnt frå kvar av eigarkommunane.<sup>48</sup> Representantskapet vel sjølv leiar og nestleiar.<sup>49</sup> I møteprotokollen 23.05.2016 står det at leiar og nestleiar blei valt, men også at «[r]epresentantskapet ber om at ved neste valg får valgkomiteen oppgaven å innstille leder og nestleder for Representantskapet.»<sup>50</sup>

Representantskapet bestemte i 2015 at representantskapet skulle bestå av sentrale folkevalte. I eigarstrategien står det:

Representantskapet skal bestå av sentrale folkevalgte (ordfører/varaordfører/gruppeledere) for å sikre god samordning med relevant politisk organ i de respektive eierkommunene og for å sikre at den politiske ledelsen har inngående innsikt i selskaps virksomhet.<sup>51</sup>

Det går fram av intervju med medlemmar av representantskapet at bakgrunnen for kravet om å velje sentrale folkevalte var at representantskapet fram til då hadde bestått av fleire representantar som ikkje i tilstrekkeleg grad var kjent med eigarane sine interesser, og elles hadde ei for svak forankring i eigarkommunane, særleg under budsjetthandsaminga.

Det går fram av intervju og møteprotokoll at Stavanger kommune i byrjinga av inneverande valperiode likevel valte ein eigarrepresentant som ikkje var ein sentral folkevalt (varamedlem til bystyret), som blei bytta til ordføraren etter representantskapet minna om kravet i eigarstrategien om at det bør vejust medlemmar på ordfører, varaordfører eller gruppeleiarnivå.<sup>52</sup>

Deloitte sin gjennomgang av det sitjande representantskapet viser at 8 av 10 medlemmar er sentrale folkevalte (6 ordførarar, 1 varaordfører, og 1 gruppeleiar), og to ikkje er det. Dei to medlemmane av representantskapet som ikkje er sentrale folkevalte er høvesvis for Sandnes og Sola kommune. Det blir i intervju likevel vist til at desse har svært relevant erfaring og kompetanse som er viktig for representantskapet.

Representantskapet skal, ifølge selskapsavtalen, ha minst to møte per år: eit for handsaming av økonomiplanen og årsbudsjett, og eit for handsaming av årsrekneskap og årsberetning. Det skal innkallast til møte skriftleg og minst fire veker i forkant av møtet.<sup>53</sup> Møta skal i utgangspunktet vere for opne dører. Det går fram av intervju med representantskapet at fleire opplever at to møte i året er tilstrekkeleg samt at representantskapet også har høve til å sette opp ekstra møte ved behov. Eigarrepresentantane møtast også på relaterte arenaer t.d. styringsgruppe for tunneltryggleik leia av fylkesordføraren. Andre i

---

<sup>44</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.

<sup>45</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>46</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>47</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>48</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.

Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>49</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.

<sup>50</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 23.05.2016. Sak 2/16. Side 4.

<sup>51</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>52</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 12.11.2015. Side 2.

<sup>53</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5.

representantskapet opplyser at det ville vore ein fordel med ytterlegare 1-2 møte i året for å unngå lang tid mellom møta, og då mykje kan skje i RBR på eit halvår.

Det går fram av intervju med representantskapet at representantskapsmøta er prega av godt samarbeid, god tone og gode diskusjonar som resulterer i felles løysingar. Vidare går det fram at representantskapet opplever at dei i hall hovudsak får tilstrekkeleg informasjon frå selskapet og styret, og at større saker blir løfta opp til representantskapet frå styret. Det blir gjennomgåande peikt på i intervju at representantskapet er nøgd med drifta av RBR, og opplever at det er eit profesjonelt brann- og redningsselskap som er god på det operative brann- og redningsarbeidet. Ein eigarrepresentant for ein mindre distriktskommune opplyser at også dei blir godt ivaretatt av selskapet, og er særleg nøgde med at RBR er opptatt av å også ha eit forsvarleg brann- og redningsselskap i distrikta. Det område representantskapet meiner dei kan få betre informasjon om, er det som gjeld budsjett, bakgrunn for auka i budsjett og prioritering av behov (Sjå 3.3.2).

Dagleg leiar og styreleiar har møteplikt i representantskapet, medan alle styremedlemmane og dagleg leiar har møte- og talerett.<sup>54</sup> Det er ein utbreidd oppfatning i representantskapet at styreleiar og tidlegare brann- og redningssjef har gitt gode orienteringar om selskapet og styret sitt arbeid på representantskapsmøta. Representantskapsmedlemmar påpeiker at også representantskapsleiaren gir gode orienteringar på møta.

Det er likevel ei sak som fleire trekk fram som eit døme på at representantskapet ikkje fekk tilstrekkeleg informasjon frå selskapet. Det er saka knytt til flytting og samanslåing av naudalarmsentralen i Stavanger og Haugesund til hovudstasjonen i Sandnes.

Representantskapet ga i november 2016 tilslutning til flytting av naudalarmsentralen frå Stavanger til den nye hovudstasjonen i Sandnes, der kostnaden som blei estimert til kr 3,2 mill. skulle dekkjast innanfor vedteken budsjetttramme for 2017. I intervju med medlemmane i styret og representantskapet blir det fortalt at avgjersla i desse organa var basert på informasjon om at det var ei semje med Haugesund kommune om å flytte deira sentral inn i RBR sin nye hovudbrannstasjon. Med utgangspunkt i dette blei flyttinga planlagt og naudalarmsentralen dimensjonert ut frå at også Haugesund sin sentral skulle slåast saman med RBR sin sentral i hovudbrannstasjonen. Dette viste seg i etterkant å ikkje stemme, og Haugesund valte å ikkje vere med på ei slik flytting. Det blir vist til at saka ikkje var tilstrekkeleg utgreidd av administrasjonen i RBR før det blei fatta vedtak, og at saka blei lagt fram som om det var sikkert at det skulle bli ei samanslåing med Haugesund. Dimensjoneringa av naudalarmsentralen med kapasitet til å dekke Haugesund har medført auka kostnader for RBR. Tidlegare brann- og redningssjef viser til at Stortinget har beslutta at naudalarmsentralane for politi og brann skal samlokaliseras. Ettersom Sør-Vest politidistrikt skal lokaliserast i Stavanger, meinte RBR at det ville vere ein god idé å samlokalisere naudalarmsentralen for Haugesund med naudalarmsentralen for RBR som skulle byggjast ved ny hovudbrannstasjon – som eit ledd i seinare samlokalisering med politidistriktet. Det blei gjennomført fleire møte - både mellom DSB, Politidirektoratet, Politimeisteren og RBR, samt mellom Haugesund og RBR - som tilsa at RBR skulle overta tenenesten for Haugaland og nokre kommunar i Sunnhordaland. Etter at bygging av sentralen var i gang og utstyr var bestilt fekk RBR melding om at Haugesund trakk seg ut av dette arbeidet. Tidlegare brann- og redningssjef understreker at straks s sin beslutning blei kjent, varsla brann- og redningssjef styret, representantskapet, administrativ eigarskapsgruppe, DSB og politimester om saka.

Det er ulik praksis blant deltakarkommunane for om og kven eigarrepresentanten kontaktar i forkant av representantskapsmøte for å bli orientert om aktuelle saker. Dette kan vere t.d. rådmann, økonomisjef, og/eller ordførar (viss eigarrepresentanten er ein anna enn ordførar) – nokre representantar opplyser at dei tar kontakt med ein eller fleire av dei nemnde ovanfor, medan andre igjen opplyser at dei ikkje tar kontakt med nokon. Ein representant for ein større deltakarkommune opplyser å alltid ta kontakt med administrasjonen for å få informasjon om aktuelle saker før representantskapsmøta.

I selskapsavtalen § 4-1 andre ledd står det at «[i]nnkalling til ordinære møter skal skje skriftlig, og minst fire uker i forkant av møtet» og at «[i]nnkalling skal inneholde en sakliste.»<sup>55</sup> Eigarstrategien utdjupar at desse skal bli sendt til representantskapet og rådmennene i eigarkommunane.<sup>56</sup> I intervju med representantskapet går det fram at innkalling og sakspapir kjem i god tid og er godt utforma.

---

<sup>54</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 6.

<sup>55</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5.

<sup>56</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

Det står også i eigarstrategien at sakspapir frå møte i representantskapet skal leggjast ut på selskapet sine nettsider.<sup>57</sup> Fire innkallingar og tre møteprotokollar for representantskapsmøte ligg tilgjengeleg på RBR sine nettsider, sist sjekka 04.07.2018.<sup>58</sup> Ytterlegare saksdokument for sakene som er handsama i representantskapsmøte er ikkje lagt ved verken innkallingane eller møteprotokollane, og er soleis ikkje å finne på RBR sine nettsider.

Det går ikkje fram av gjennomgånne innkallingar og protokollar frå representantskapsmøte sidan 2014 at selskapet sin rekneskapsrevisor – Rogaland Revisjon IKS – har deltatt eller blitt kalla inn.

Ifølgje selskapsavtalen er representantskapet vedtaksført når minst halvparten av medlemmane er til stades og desse representerer minst 2/3 av røystene jf. inntak § 9.<sup>59</sup> På representantskapsmøtet 19.04.2017 deltok verken eigarrepresentanten eller vara for Stavanger kommune.<sup>60</sup> I intervju blir det opplyst at forfallet medførte at representantskapet ikkje var vedtaksført. I møteprotokollen står det:

Det var enighet om å gjennomføre møtet og at Stavanger må gi sin tilslutning til vedtak uten merknader på epost i ettertid, for at vedtakene skal være gyldige.

Det oppfordres til å sjekke muligheten for å utnevne flere vararepresentanter for Stavanger kommune, for å være mindre sårbar i fremtiden.<sup>61</sup>

Også i intervju med representantskapet blir det påpeikt at Stavanger kommune bør ha meir enn ein vara.

Selskapsavtalen fastsett også røystegiving i representantskapet: «Representantskapet gjør sine vedtak med vanlig flertall ihht eierandelen av de stemmene som er avgitt. Står stemmene likt, gjør møteleders stemme utslaget».<sup>62</sup> Unntaka som krev 2/3 fleirtal er: vedtak om valkomiteen si samansetting og kriteria for val av styre, og endringar av selskapsavtalen.<sup>63</sup> I vedlegg til eigarstrategien blir vekting av røyster etter eigardel fastsett: «[v]ed votering vektes den enkelte kommunes stemme svarende til kommunens eierandel.»<sup>64</sup> I intervju med representantskapet blir det opplyst at røyster etter eigardel i praksis betyr at Stavanger avgjer saker viss dei får med seg ein annan eigar.

Det går fram av intervju med medlemmar av representantskapet at dei største eigarkommunane har mest innverknad på RBR. Eigarrepresentantane for dei større eigarkommunane, Stavanger og Sandnes, legg vekt på at det er særleg viktig at dei som store eigarar er aktive i sakene i representantskapet. Samstundes opplyser ein representant for ein mindre eigarkommune at dei store eigarane også høyrer på deira innspel.

Selskapsavtalen fastsett at representantskapet skal vedta årsbudsjettet og økonomiplan etter innstilling frå styret (§ 7-4), og at representantskapet skal vedta årsmelding og årsrekneskap (§ 4-2 andre ledd). Ein gjennomgang av åtte møteprotokollar, to for kvart av åra 2014-2017, viser at representantskapet vedtar årsbudsjettet og økonomiplan på haustmøtet (som regel i november, men i september 2017) og vedtar årsrekneskap og årsberetning på vårmøtet (i april eller mai).

### **Val av styret i RBR**

Representantskapet vel fem styremedlemmar med vara etter innstilling frå valkomiteen, medan tilsette vel tre styremedlemmar, ifølgje selskapsavtalen § 3-2. Styremedlemmane har personlege vara.<sup>65</sup>

I selskapsavtalen § 3-2 går følgjande kriterium for val av styremedlemer fram:

Kriteriene for valg av styremedlemmer er å sikre at styret settes sammen på en måte som avspeiler bredde i kompetanse og kjønnsbalanse, samtidig som deltagerkommunenes interesser ivaretas.

---

<sup>57</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>58</sup> Link: <https://www.roqbr.no/om-oss/politiske-saker>

<sup>59</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5.

<sup>60</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 19.04.2017. Side 1.

<sup>61</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 19.04.2017. Sak 1/17. Side 4.

<sup>62</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5.

<sup>63</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5 -6, 10.

<sup>64</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 10.

<sup>65</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4. Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.



Valgkomiteen skal også vektlegge behovet for kontinuitet i styrets arbeid, og påse at ikke hele styret skiftes ut samtidig. Gjenvalg av styremedlemmer kan foretas.<sup>66</sup>

I eigarstrategien går følgjande kriterium fram:

Kriteriene for valgkomiteens arbeid skal omfatte forventinger til kollegiets kompetanse. Styret bør bl.a. ha kompetanse og erfaring innenfor følgende områder; offentlig forvaltning, herunder innsikt i den politiske og administrative organiseringen/beslutningsprosesser i eierkommunene, fagkunnskap knyttet til kjernevirksomheten til RBR IKS, spesialkompetanse innenfor økonomi, juss, organisasjonsutvikling mv. og kompetanse/erfaring knyttet til ledelse og styrearbeid.<sup>67</sup>

Representantskapet skal oppnemne valkomité på minimum 3 og maksimum 5 medlemmar, som sitter for fire år, og som følgjer valperioden for representantskapet, ifølgje § 3-3 i selskapsavtalen.<sup>68</sup> I møtet 12.11.2015 valte representantskapet ein valkomité bestående av tre personar: «Oppgaven er å legge frem en innstilling til representantskapsmøte våren 2016.»<sup>69</sup> I møtet 10.04.2014 valte representantskapet styre, etter innstilling frå valkomiteen: «Leiar av representantskapet orienterte om valkomiteens enstemmige innstilling til gjenvalg av styret.»<sup>70</sup>

Ein i styret er i intervju tydeleg på at valkomiteen ikkje får ei reell rolle som valkomité fordi kommunane i praksis oppnemner til styreverv.

Det går fram i intervju at eigarkommunane er delt opp i kommunegrupper etter geografisk område, som uformelt fordeler styreplassane internt mellom gruppene, før dei spelar inn sine forslag til valkomiteen. Jæren-kommunane (Klepp, Time og Gjesdal) har ein styrerepresentant. Stavanger kommune har to (styreleiaren og ein til) og Sandnes kommune har ein (nestleiaren). Kommunegruppa bestående av kommunane Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Finnøy har ein styrerepresentant på deling. Ei kommunegruppe opplyser at dei diskuterer styrekandidatar i RBR, i samband med styreplassar i andre selskap som kommunane eig saman. Det blir understreka i intervju at det er kommunegruppene sjølv, og ikkje valkomiteen, som finn og vurderer kandidatar til sine respektive styreverv. Vidare går det fram at valkomiteen ikkje endrar på kommunane sine forslag til styre, og at dei føreslegne kandidatane som regel blir valt så lenge det er avklart i gruppene på førehand.

I selskapsavtalen § 3-2 står det at «Deltakerkommunene kan foreslå kandidatar til valkomitéen.»<sup>71</sup> Verken kommunegruppene eller fordelingane av styreplassane er nedfelt skriftleg, men er basert på sedvane. Ein eigarrepresentant opplyser at kommunegruppene fungerer fint, medan andre eigarrepresentantar i intervju stiller spørsmål ved at praksisen med grupper og fordeling av styreverv ikkje er nedfelt i selskapsavtalen eller i eigarstrategien.

Deloitte er ikkje kjent med at valkomiteen har hatt eit skriftleg mandat med kriterium for kva som skal leggjast til grunn for val av kandidatar, utover det som går fram av eigarstrategien.

Det går fram av intervju at styret i RBR historisk sett har bestått av politikarar valt etter kva kommune dei tilhøyrar. Samstundes blir det peika på at ein er blitt meir bevisst viktigheita av personleg kompetanse og behovet til selskapet, og at ein i auka grad tonar ned kommunetilhøyrigheita. Det går fram av intervju at kommunetilhøyrigheit, kjønnsrepresentasjon, kompetanse, og kontinuitet i styret var viktige forhold som blei vurdert ved siste styreval, mai 2016, der halvparten av styret stod på val.

### **Eigarstyring i representantskapet**

Dei fleste medlemmane i representantskapet opplever at representantskapet driv tilstrekkeleg aktiv eigaroppfølging av RBR. Fleire eigarrepresentantar opplyser i intervju at dei har inntrykk av at representantskapet i førre kommunevalperiode var mindre aktive i eigaroppfølginga av selskapet enn noverande representantskap. Det blir påpeikt at representantskapet har blitt tydelegare og oftare seiar nei til styret og selskapet, noko som gir RBR klarare rammer på kva eigarane forventar at dei skal levere. Det

<sup>66</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4-5.

<sup>67</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4.

<sup>68</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5.

<sup>69</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 12.11.2015. Sak 7/15.

<sup>70</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 10.04.2014. Sak 4/14.

<sup>71</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 4.



er likevel nokre som stiller spørsmål ved om representantskapet har vore tydeleg nok då det stadig kjem budsjettforslag frå styret med forslag til for høg auke av budsjettet. Ein eigarrepresentant opplever at representantskapet ikkje har vore flink nok til å stå opp i mot styret og selskapsleiinga, sjølv om det har blitt betre dei siste åra.

Det går fram av intervju med representantskapet at eigarane stort sett er samkøyrt i eigarstyringa, til dømes når det gjeld: budsjettprosessen, tunneltryggleik, SASIRO, og opptak av nye eigarkommunar i RBR.

Eigarstrategien understreker at kommunane si eigarstyring av RBR skal utøvast i representantskapet. I intervju går det fram at representantskapet er nokså delt i synet på om det finn stad eigarstyring andre stader. Fleire eigarrepresentantar opplever at eigarstyringa av RBR finn stad i representantskapet, og at avgjerslene blir tatt der. Nokre av representantane viser også til at det er ein del dialog mellom eigarane i forkant av representantskapsmøta for å samordne og bli samde om viktige saker, og at representantskapet heller fungerer som ei formell godkjenning av det ein allereie er blitt samde om. Ein av eigarrepresentantane viser til at dei store eigarane ikkje alltid inkluderer dei mindre eigarane i desse samtalanene. Likevel blir det understreka at dei formelle avgjerslene alltid blir fatta i representantskapet.

### **Rådmennene si administrative eigarskapsgruppe<sup>72</sup>**

Den administrative eigarskapsgruppa, blei etablert på midten av 2000-talet og jobbar på vegner av rådmennene i åtte<sup>73</sup> kommunar på Jæren, samt Rogaland fylkeskommune, opp mot selskap som kommunane eig saman, slik som RBR IKS.<sup>74</sup> RBR sine eigarkommunar Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy inngår ikkje i rådmennene si administrative eigarskapsgruppe.<sup>75</sup> Ein seniorrådgivar i Sandnes kommune er koordinator for den administrative eigarskapsgruppa, i tillegg er det ein annan rådgivar i kommunen som arbeider med gruppa. Det er møte i eigarskapsgruppa ein gong i månaden. Kvar enkelt kommune har ein deltakar i gruppa, andre deltek ved behov. Deltakarane er økonomisjefar og stabstilsette på rådmannsnivå i kommunane.

Det går fram av intervju med koordinatoren at føremålet med eigarskapsgruppa er å koordinere sakshandsaminga, og følgje opp saker knytt til eigarstyring av selskap. Gruppa gjer sakshandsaming for rådmennene og rapporterer til desse. Kvart halvår blir arbeidsoppgåvene prioriterte, og dei prioriterte oppgåvene blir gruppa sin arbeidsplan. Rådmennene føretek omprioriterer ved behov for det. Gruppa jobbar mellom anna med økonomistyring, tilskot til og utbytte frå selskapa, eigarstrategiar og eigarskapsmeldingar, forventningar eigarane og selskapet har til kvarandre, rolleforståing mellom representantskap og styret, samt opplæring av folkevalte i eigarorgana.

Gruppa har i utgangspunktet to møte med administrasjonen i RBR: vårmøtet og haustmøtet. Dette tilsvarar det som blir referert til som kontaktmøte (sjå skildring under). I tillegg kan det vere eit arbeidsmøte mellom RBR og ei lita gruppe om konkrete saker i rådmennene sitt budsjettarbeid i september. Elles er det arbeidsmøte knytt til enkeltsaker, slik som t.d. opptak av nye kommunar i selskapet.

Det går fram i intervju at det er kvar enkelt rådmann (eller andre representantar i gruppa frå den enkelte kommune) som må formidle til eigarrepresentant i sin kommune kva som er deira syn på budsjett og andre saker som er handsama i den administrative eigarskapsgruppa.

Fleire i representantskapet fortel at den administrative eigarskapsgruppa og rådgivarane i Sandnes har gjort ein grundig jobb, som har styrka eigaroppfølginga av selskapet, særleg med omsyn til økonomistyring og budsjettering. Tidlegare brann- og redningssjefen opplever at selskapet sine møte med gruppa lettar samhandlinga mellom selskapet og eigarkommunane.

### **Eigarmøte**

Både eigarkommunane og leiarane i styrande organ i RBR kan ta initiativ til eigarmøte for uformell drøfting av saker eller prosessuelle avklaringar, men eigarmøtet har ikkje mynde til å ta avgjersler.<sup>76</sup> Den enkelte kommune skal på eigarmøta vere representert ved ordførar, rådmann og medlem av representantskapet;

---

<sup>72</sup> Den administrative eigarskapsgruppa si rolle i budsjettprosessen går fram under punkt 3.3.2 i denne rapporten.

<sup>73</sup> Desse er kommunane Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Hå, Klepp, Time og Gjesdal.

<sup>74</sup> Hå kommune som inngår i den administrative eigarskapsgruppa, er ikkje eigar av RBR.

<sup>75</sup> Strand kommune, den ellefte eigaren i RBR frå 01.01.2019, er heller ikkje med i den administrative eigarskapsgruppa.

<sup>76</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4-5.

RBR skal vere representert ved styreleiar, tilsettere representantar i styret, samt brann- og redningssjef eller representantar frå administrasjonen. Det blei halde eit eigarmøte i 2013 som omhandla forslag til ny brannstasjonsstruktur, eigarskap av brannstasjonane, samt eigarbrøk og kostnadsfordeling.<sup>77</sup> Det skal også ha blitt halde eit eigarmøte om fireårig økonomiplan i samband med budsjettauke for 2013. I intervju går det fram at det ikkje har blitt halde eigarmøte for RBR i den siste valperioden, fordi det ikkje har vore behov for det etter ein fekk fleire sentrale folkevalte i representantskapet. Det blir i intervju foreslått at det kan vere føremålstenleg å vurdere å halde eit fast eigarmøte før budsjettmøtet til representantskapet.

### Kontaktmøte

Kontaktmøta skal sikre ei løpande informasjonsutveksling mellom selskapet si leiing og den politiske/administrative leiinga i eigarkommunane, og skal bidra til å sette verksemda til RBR på den politiske dagsorden, ifølgje eigarstrategien. Kommunane skal regelmessig ta initiativ til kontaktmøte mellom selskapet ved styreleiar og brann- og redningssjef, og relevant politisk organ i kommunen, men det kan òg bli halde kontaktmøte mellom selskapet si leiing og den politiske eller administrative leiinga i kommunen.<sup>78</sup> Eigarstrategien viser til at eigarstyring ikkje skal utøvast gjennom kontaktmøte, men i representantskapet. I intervju går det fram at kommunane tar initiativ til kontaktmøte knytt til konkrete saker, men at det varierer frå kommune til kommune, t.d. har det vore møte med Stavanger i samband med dei 2 nye brannstasjonane der, og møte med Randaberg på grunn av tunneltryggleik ved Rogfast.

### Orientering tilbake til politisk eigarutval i kommunen

Det går fram i intervju med medlemmar av representantskapet at det er svært ulik praksis for om dei einskilde eigarrepresentantane informerer sine respektive eigarutval (by- og kommunestyre, formannskap eller kommunalutval) om representantskapsmøta eller meir generelt om selskapet. Nokre eigarrepresentantar opplyser at dei orienterer kommunen sitt eigarutval – t.d. i samband med budsjetthandsaminga i kommunen – medan andre eigarrepresentantar opplyser at dei ikkje gjer det. Nokre eigarrepresentantar opplyser at dei informerer rådmann eller ordførar i sin kommune etter møta i representantskapet. Fleire eigarrepresentantar gir uttrykk for at dei kunne gitt oftare og meir omfattande orienteringar om RBR til eigarutvalet.

Nokre kommunar opplyser å ha ein praksis der alle store interkommunale selskap kommunen har eigarskap i, minst ein gong per valperiode, orienterer i kommunestyre, formannskap, eller kommunalutval. Det blir vist til at årsmeldingane til RBR blir lagt fram som referatsaker i nokre kommunestyre. Representantskapsleiaren foreslår at sidan årsmeldingar ofte er lange og informasjonstunge, så kunne kanskje RBR utarbeide og sende ut ein lettlest kortversjon av årsmeldinga, slik t.d. Lyse AS gjer.

### Folkevaltopplæring

Om lag halvparten av eigarkommunane opplyser å ha opplæring om eigarstyring for sine folkevalte, gjerne som ein del av folkevaltopplæringa i regi av KS i byrjinga av kommunestyreperioden. Fleire av kommunane har ikkje opplæring om eigarstyring og oppfølging utover den første folkevaltopplæringa i byrjinga av perioden. Som nytt for inneverande kommunestyreperiode er det eit felles opplæringsopplegg gjennom Jær-rådet, som m.a. omfattar kommunane: Time, Klepp, Gjesdal, og Sandnes.

### Representantskapet si oppfølging av krav i lov, eigarstrategi og i selskapsavtalen

Tabell 2 viser utvalte eigarkrav til representantskapet og deira oppfølging av krava.

Tabell 2: Utvalte krav til representantskap i selskapsavtale/eigarstrategi, og deira oppfølging av dei

Utvalte krav i eigarstrategi, selskapsavtale <sup>79</sup> og lova	Oppfølging av krava
Representantskapet skal bestå av sentrale folkevalte	Delvis, to av ti representantar er ikkje sentrale folkevalte.
Sakspapir til styrande organ, årsberetningar/-rekneskap og anna relevant informasjon skal vere tilgjengeleg på nett.	Delvis. Fire innkallingar til representantskapet for 2016-2017 og tre protokollar for 2016-2017 ligg på nett. <sup>80</sup>

<sup>77</sup> Eiermøte for Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Stavanger rådhus, formannskapssalen. 02.10.2013. Møtereferat.

<sup>78</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4-5.

<sup>79</sup> Selskapsavtale for RBR. 1. kvartal 2015. Opplyst revidert av selskapet 28.08.2017. Side 5-6 og 10.

<sup>80</sup> Per 04.07.2018. For innkallingar og møteprotokollar til styret, samt årsberetning, sjå Tabell 4 i kapittel 4.

Valkomité for val av styremedlemmar	Ja
Velje fem styremedlem med vara	Ja
Minst to m�te per år	Ja
<b>Oppgåver</b>	
Vedta brannordning	Ja, på representantskapsmøtet 10.04.2014 <sup>81</sup>
Opprette og avvikle dotterselskap	Ja, vedtok skipinga <sup>82</sup> av SASIRO. <sup>83</sup>
Samrøystes vedta nye kommunar som medlemmar av RBR	Ja, sist for Strand kommune <sup>84</sup>
<b>�konomi</b>	
Velje overordna mål, retningslinjer for drifta og �konomiplan	Ja
Vedta rammer for l�neoptak og tilskot frå deltakarar	Ja. Handsama låneramme på møtet i 2016. <sup>85</sup> Tilskot �rleg vedtatt i samband med budsjett.
Vedta �rsbudsjett, �rsmelding og rekneskap, under dette fastsette ramma for disponering av total låneramme	Ja
Representantskapet skal handsame styrets budsjettforslag	Ja
�rsbudsjett jf. innskotsel å 18	Ja
�konomiplan dei neste fire år jf. innskotsel å 20	Ja
Fastsette godtgjersle til leiarar av representantskapet og styret, samt begge organ sine medlemmar	Ja

### Eigarkommunane si oppfølging av tilrådingar fr  f rre selskapskontroll

Deloitte har samanstilt tilrådingar og oppfølginga av dei, fr  f rre selskapskontroll, i tabell 9 i vedlegg 4 til denne rapporten. Det vil kort bli oppsummert under. Eigarkommunane har berre delvis følgt opp tilrådingane fr  f rre selskapskontroll. Det er utarbeidd felles eigarstrategi, og Rennesøy og Kvitsøy har begge utarbeidd eigarskapsmeldingar slik tilrådd.

I intervju opplyser ordførarar i Finnøy kommune at kommunen ikkje har ei eigarskapsmelding for alle selskapa den eig. I intervju med eigarrepresentantar blir eigarskapsmelding i enkelte kommunar skildra som gamle og som ikkje-aktive dokument. Det går fram av intervju med eigarrepresentantar at ikkje alle kommunane har eigne årlege m te i kommunen for gjennomgang av selskap dei eig. Det går vidare fram at ikkje alle kommunar har tilstrekkeleg eller obligatorisk folkevaltopplæring av eigarrepresentantar. Det har blitt brukt valkomité i val av styret i RBR, men det går ikkje fram, av møteprotokollar eller andre tilsendte dokument, om valkomiteen gjennomførte ei formell vurdering av habilitet og kompetanse for styrekandidatane.

I selskapsavtalen til RBR går det fram at representantskapet skal fastsette godtgjering av sine medlemmar, samt styret i RBR. Deloitte f r opplyst at det ikkje har blitt fatta vedtak om endring av honorar sidan f rre periode. I intervju med representantskapet og selskapet går det fram at godtgjersle til representantskapet blir utbetalt av RBR. I 2017 utbetalte RBR godtgjersle til styret og representantskapet på til saman kr 353 000.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 10.04.2014. Sak 3/14.

<sup>82</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 12.11.2015. Sak 6/16.

<sup>83</sup> Representantskapet har per juli 2018 ikkje vedtatt avvikling av SASIRO, det har SASIRO si generalforsamling gjort.

<sup>84</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 25.09.2017. Sak 7/17.

<sup>85</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 21.11.2016. Sak 12/16. Punkt 5 i vedtak. Side 5.

<sup>86</sup> RBR:  rsregnskap 2017. Konsernregnskap. 09.04.2018. Note 2. Side 7.

### 3.3.2 Budsjettprosessen

RBR blir i all hovudsak finansiert gjennom tilskot frå eigarkommunane. Ifølgje årsrekneskap<sup>87</sup> 2017 fekk RBR IKS om lag kr 231,7 mill. i tilskot frå eigarkommunane ut av totale inntekter på om lag kr 278,6 mill.<sup>88</sup>

Ifølgje selskapsavtalen tilsvarar eigarkommunane sitt innskotspliktige beløp verdien av utstyr, inventar, dataprogram, materiell, køyretøy og liknande som kvar av kommunane eigde eller disponerte på etableringstidspunktet. Frå 2022 skal eigardel i RBR og dermed tilskotspliktig beløp vere basert på folketalet i kommunane. Dette vil medføre ei endring av tilskotspliktig beløp for kvar enkelt eigarkommune. For budsjettåra 2017-2021 «[...] iverksettes en overgangsperiode på 5 år hvor 1/5 del av endringen av forventet folketallsvekst i 5 årsperioden justeres i eierbrøken hvert år.»

Budsjettprosessen har blitt oppfatta som utfordrande for eigarkommunane ettersom selskapet har hatt behov for ei jamleg auke i budsjettet. Fleire av representantskapsmedlemmane gir uttrykk for at budsjettprosessen har blitt opplevd som uoversiktleg, og at det har vore vanskeleg å forstå kva som ligg bak budsjettauken. På bakgrunn av dette har det blitt sett i verk tiltak for å sikre tilstrekkeleg involvering av eigarane undervegs i budsjettprosessen. Budsjettprosessen er forankra i eigarstrategien for selskapet, som er vedtatt av eigarane. Deloitte har teikna opp prosessen i flytskjemaet i figur 2 under.

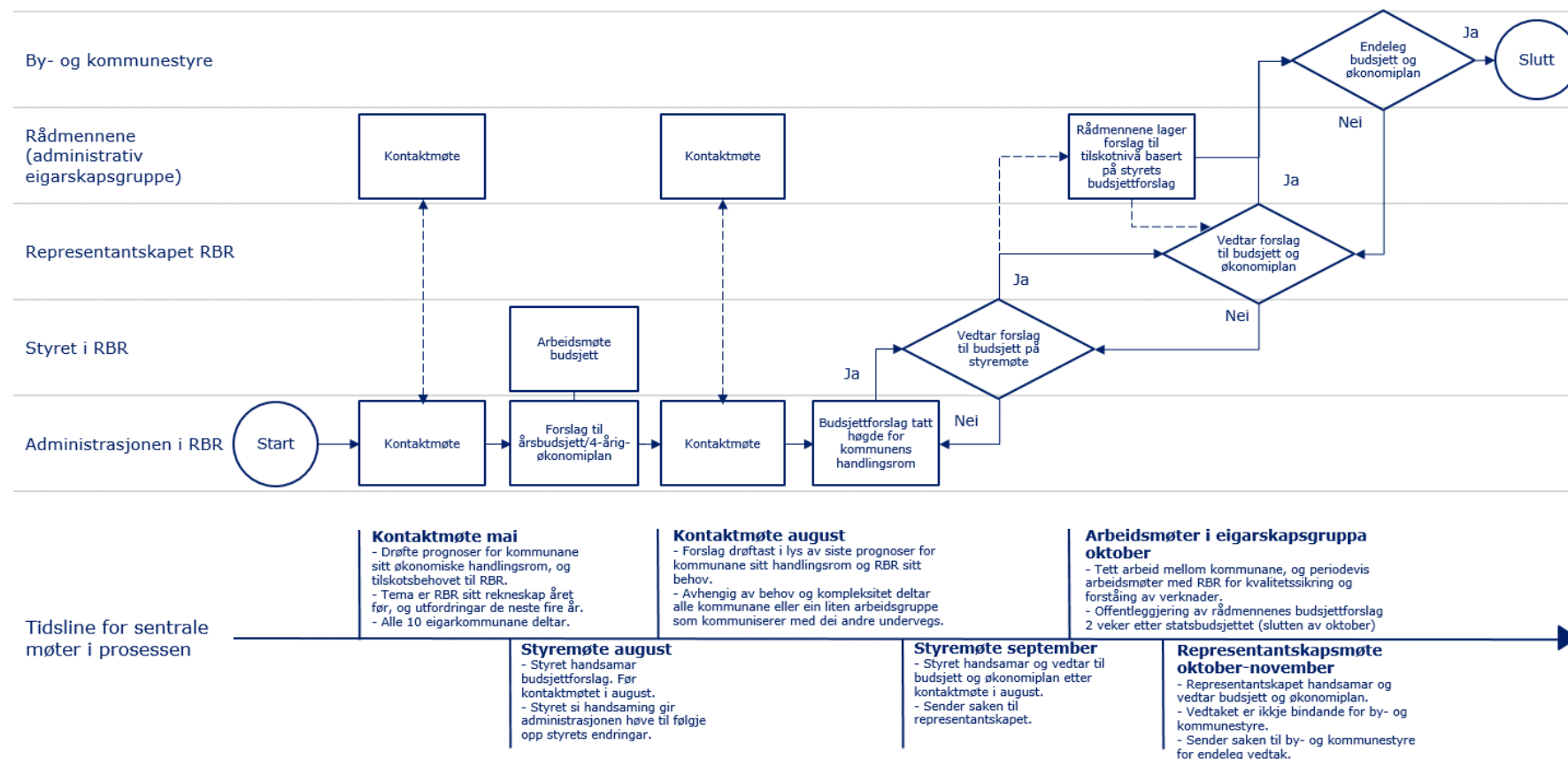
---

<sup>87</sup> RBR: Årsregnskap 2017. Konsernregnskap. 09.04.2018. Side 2.

<sup>88</sup> «Annen driftsrelatert inntekt» utgjorde om lag kr 19,6 mill., «Avgiftspliktige inntekter» utgjorde om lag kr 19,4 mill. og «Salgsinntekt utenfor avg. Området» utgjorde om lag kr 4,8 mill.

## Budsjettprosessen

Figur 2: Flytskjema for budsjettprosessen med tidslinje for sentrale møte (omtrentlege tidspunkt)<sup>89</sup>



<sup>89</sup> Kjelder: eigarstrategi, selskapsavtale, økonomi- og handlingsplan, møteprotokollar for styre og representantskapet; samt intervju med: styre, representantskap, dagleg leiing i selskapet. Sentrale delar av flytkart og tidslinje har blitt verifisert av koordinator for rådmennene si administrative eigarskapsgruppe.

### *Kontaktmøtet i mai*

Eigarstrategien fastsett at det skal bli halde eit kontaktmøte tidleg i budsjettprosessen, der eigarkommunane gjer greie for førebels prognosar for sitt økonomiske handlingsrom i det kommande budsjettåret, og der administrasjonen i RBR gjer greie for forhold som vil kunne påverke tilskotsbehovet.<sup>90</sup> Koordinator i den administrative eigarskapsgruppa opplyser at i kontaktmøtet på våren går dei gjennom rekneskapan, status, prognosar og utfordringar for dei kommande fire åra. På møtet blir eigarane informert om kva strategiske val RBR står overfor, samt økonomiske og utviklingsmessige konsekvensar av dei.

Det går fram i intervju med styreleiar, styremedlem, og tidlegare brann- redningssjef at kontaktmøta med gruppa tidleg i budsjettprosessen styrkar budsjettarbeidet til selskapet og styret, gir selskapet høve til å tidleg fremme sine behov for rådmennene i deira budsjettarbeid, og sikrar god samhandling mellom selskap og eigarar. Styret påpeika i 2016: «Det er viktig for RBR å komme tidlig i gang med budsjettprosessen. Tidlig prosess sikrer tidlig informasjon til eierkommunene og grunnlag for en bedre diskusjon.»<sup>91</sup>

### *Administrasjonen sitt forslag til budsjett*

Etter det første kontaktmøtet legg eigarstrategien opp til at administrasjonen i RBR skal utarbeide eit forslag til årsbudsjett med eit nøkternt og forsvarleg driftsnivå, samt ein fireårig økonomiplan som skal gi eigarane informasjon om utviklinga i inntekter og kostnader i planperioden og synleggjere kostnader som blir utløyst av krav i lov og forskrift.<sup>92</sup> På førespurnad skal berekningsgrunnlaget gå til eigarane.

### *Kontaktmøtet i august*

Tidleg på hausten skal det bli halde eit nytt kontaktmøte mellom RBR og eigarane, der utkast til årsbudsjett/økonomiplan for RBR skal drøftast i lys av oppdaterte prognosar for kommunane sitt økonomiske handlingsrom for det kommande budsjettåret.<sup>93</sup> Eigarstrategien fastsett: «I administrasjonens budsjettforslag skal det tas høyde for prognosene for kommunenes økonomisk handlingsrom.»<sup>94</sup>

Tidlegare brann- og redningssjef opplyser i intervju at haustmøtet gjev eit godt oversyn over budsjettet og får fram kva selskapet er usamde med kommunane om knytt til det. Avdelingsleiar for administrasjon og økonomi opplyser at RBR opererer med ein frist på å utarbeide budsjett innan 31. august, og difor har eit kontaktmøte med økonomisjefane i kommunane før styremøtet. Det går fram av intervju at styret dei to siste åra har hatt to budsjettstyremøte, eit i august *før* kontaktmøtet og eit i september *etter* kontaktmøtet.

### *Styret sitt budsjettvedtak*

Ifølgje eigarstrategien skal styret i RBR handsame administrasjonen sitt forslag til årsbudsjett og økonomiplan, der styret sitt forslag skal bygge på kommunane sine framlagte prognoser for økonomisk handlingsrom. Etter styret har vedtatt budsjettforslaget, blir det sendt til handsaming i representantskapet.<sup>95</sup>

I intervju med medlemmar av representantskapet går det fram at det over tid har vore utfordringar i budsjettprosessen, då styret sitt budsjettforslag for RBR har brukt å foreslå auke på ca. 6-16 %, medan kommunane har hatt ei generell auke på ca. 3 % i sine budsjett. I intervju opplyser medlemmar av representantskapet at styret i sitt budsjettforslag burde vere meir realistisk, prioritere strengare og i større grad ta høgde for kommunane sine føringar for å unngå omkampar om budsjettet. Fleire opplyser at dei saknar ei forståing i styret og i selskapet for at kommunane også leverer andre tenester og må sjå på heilskapen i sine budsjett.

Også i styret blir det gitt uttrykk for at det er utfordrande å få administrasjonen i selskapet til å sjå utgifter til brann og redning opp mot andre kommunale tenester, og kommuneøkonomien generelt. Det er difor ikkje alltid at administrasjonen tek tilstrekkeleg omsyn til dei innspela som selskapet får frå administrasjonen i kommunane om kva som er mogleg økonomisk, etter kontaktmøta tidleg i budsjettprosessen. Det går fram av intervju med styret at det er viktig at ein i styret representerer

---

<sup>90</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>91</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 21.06.2016. Sak 25/16.

<sup>92</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>93</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>94</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>95</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

selskapet og ikkje eigarkommunane, men at styret samstundes er forplikta av eigarstrategien der det går fram at drifts- og investeringsnivå skal vere nøkternt og forsvarleg. Koordinatoren for den administrative eigarskapsgruppa opplyser at budsjetteringsprosessen går betre no enn tidlegare og at eigarane sine innspel innleiande i budsjettprosessen blir reflektert i styret sitt budsjettforslag. Koordinatoren fortel at styret sitt budsjettforslag i 2017 la opp til ei auke, men var betre innretta og utforma enn tidlegare år, med mellom anna strengare prioriteringar, kostnadar spreidd utover i tid, alternativ til berre å kjøpe inn nytt, og med enkelte investeringar utsett til seinare. Koordinatoren konkluderer med at det har vore ei positiv utvikling i budsjettprosessen i RBR dei siste åra, samstundes som det fortsatt er utfordringar t.d. med å få oversikt over heilskapen i selskapet sin økonomi.

#### *Administrativ eigarskapsgruppe*

Basert på styret sitt forslag skal rådmennene i den administrative eigargruppa utarbeide sitt forslag til årsbudsjett og økonomiplan som omfattar eit felles forslag til tilskotsnivå for RBR som alle eigarkommunane kan stille seg bak.<sup>96</sup> Eigarstrategien legg eit særskilt ansvar på dei største kommunane for å koordinere forslag til tilskotsnivå. Eigarstrategien fastsett at forslaget til tilskotsnivå skal muliggjere ei forsvarleg drift med tilfredsstillande beredskap, samtidig som tilskotsnivået skal sjåast i samheng med kommunane sitt økonomiske handlingsrom og behova til andre tenesteområde. Rådmennene sitt budsjettforslag skal offentleggjerast om lag to veker etter framlegginga av statsbudsjettet.

Det går fram av intervju at i forkant av budsjettprosessen i 2016 og i 2017 gjekk den administrative eigarskapsgruppa saman og blei samde om rammer for budsjett og tilskotsnivå. Enkelte representantskapsmedlemmar understreker at gruppa sitt budsjettarbeid i 2016 og 2017 blei gjort av og etter påtrykk frå *nokre* av eigarkommunane, men at ikkje *alle* eigarkommunane deltok. Vidare blir det påpeikt at sjølv om det er bra at nokon tar styringa, så burde ein i større grad ha informert resten av representantskapet undervegs.

I intervju med koordinatoren går det fram at den administrative eigarskapsgruppa har oppretta ei mindre arbeidsgruppe for å arbeide tettare opp mot økonomieininga i RBR om mal og struktur i økonomiplanen. Koordinatoren opplyser at det er effektivt at ei mindre arbeidsgruppe jobbar på vegner av heile eigarskapsgruppa, framfor at 8-10 personar må møte kvar gong. Arbeidsgruppa har brukt mykje tid på å forstå økonomien og drifta i RBR, leggje fram eigarane sine rammevilkår for selskapet, og skape ei felles forståing av kva som er ei akseptabel økonomisk utvikling i selskapet. Ho opplyser at slike arbeidsgrupper også kan bli brukt på andre saksfelt knytt til RBR framover.

Koordinatoren opplyser at gruppa arbeider med å få eit meir strategisk fokus og synleggjere prioriteringar i RBR sine budsjett. Ettersom eigarkommunane sjølv gjennomfører innsparingar, omstilling og effektivisering har eigarskapsgruppa blitt nytta for å tydeleggjere behovet for at RBR også gjer dette.

#### *Representantskapet vedtar budsjett og sender til by- eller kommunestyre*

Etter rådmennene sitt budsjettforslag er offentleggjort skal representantskapet handsame og vedta styret sitt budsjettforslag. Det står i eigarstrategien at «[d]en enkelte kommunes medlem(mer) i representantskapet kan da vurdere styrets budsjettforslag opp mot kommunens økonomiske handlingsrom.»<sup>97</sup> Det blir i eigarstrategien presisert at representantskapet ikkje kan fatte budsjettvedtak som er bindande for det enkelte by- eller kommunestyre.

I intervju opplyser *nokre* eigarrepresentantar at dei i forkant av budsjettmøtet i representantskapet diskuterer deira kommune sine budsjetttrammer med rådmann eller ordførar – men det er *ikkje alle* eigarrepresentantane som gjer det. Nokre fortel at dei på budsjettmøtet i 2017 ikkje visste kva deira rådmann eller den administrative eigarskapsgruppa kunne godta av budsjettauke, og viser til at sakspapira berre omfatta styret sitt budsjettforslag. Det medførte at delar av representantskapet stilte på budsjettmøtet utan å ha det heilskapelege informasjonsgrunnlaget dei opplevde at dei hadde behov for. Samstundes opplyser fleire i representantskapet at dei får tilstrekkeleg informasjon om budsjetta til å fatte gode vedtak.

---

<sup>96</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>97</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

Det går fram av intervju med eigarrepresentantar at det kan vere lite tid og travelt med lange kveldar i perioden frå representantskapet mottar styret sitt budsjettforslag og fram til det blir vedtatt. Nokre eigarrepresentantar meiner at det burde ha vore meir dialog mellom eigarane før representantskapet vedtar budsjettet, t.d. eit eigarmøte i forkant av budsjettmøtet.

#### *By- og kommunestyra vedtar endeleg budsjett*

Til sist vedtar by- og kommunestyra det endelege budsjettet som fastsett tilskotsnivå til RBR, basert på rådmennene sitt forslag og representantskapet sitt vedtak, før budsjettvedtaket blir ekspedert til RBR. Ved behov skal representantskapet handsame «revidert årsbudsjett/ økonomiplan med utgangspunkt i by-/kommunestyrenes budsjettvedtak.»<sup>98</sup>

Det går fram av intervju at det tidlegare ikkje var uvanleg at by- og kommunestyra reduserte budsjettnivået i sine vedtak, som medførte at det reviderte budsjettet gjekk tilbake til representantskapet for ny handsaming, og ev. vidare til styret og til administrasjonen i selskapet for omarbeiding.

#### *Tilskotsauke*

Tabell 3 synar styret sine forslag til tilskotsauke opp mot representantskapet sitt vedtekte auke for budsjettåra 2013-2018, basert på økonomi- og handlingsplanar og representantskapsprotokollar.<sup>99</sup> Deloitte har sjølv omrekna nokre av tala frå absolutte tal til prosent eller motsett. Deloitte tar atterhald om at tala er omtrentlege og avrunda, og elles kan avvike frå rekneskapstala då det er sett hen til budsjett-tal.

Tabell 3: Auke i budsjettforslag og i vedtekte budsjett for åra 2013-2018 (omtrentlege tal)<sup>100</sup>

Tilskotsauke i % frå året før <sup>101</sup>	Budsjettår					
	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Styret sitt budsjettforslag <sup>102</sup>	6,7 %	9,9 %	8,1 %	8,8 %	9,3 % <sup>103</sup>	16 %
Representantskapet sitt vedtekte budsjett	5,11 %	8,5 % <sup>104</sup>	3 %	3 % <sup>105</sup>	9,3 % <sup>106</sup>	9,3 % <sup>107</sup>
Vedtekte auke i millionar kroner	12,4 <sup>108</sup>	19,2	6,4 <sup>109</sup>	6,2 <sup>110</sup>	17,7 <sup>111</sup>	16,2 <sup>112</sup>

<sup>98</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>99</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 25.09.2017. Sak 8/17.

Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 14.11.2016. Sak 12/16.

Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 12.11.2015. Sak 7/15.

Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 10.11.2014. Sak 10/14.

<sup>100</sup> For budsjettåra 2015 og 2017 har revisjonen sjølv omrekna vedtekte tilskotsauke frå absolutte tal til prosent. For vedtekte auke i mill. kr har revisjonen sett til hen til vedtekte budsjett, og i nokre tilfelle rekneskapen, frå året før slik det går fram av økonomi- og handlingsplanar.

<sup>101</sup> Forslag til budsjettauke samanlikna med budsjettet for det føregåande året (i nokre tilfelle *rekneskapet* for året før).

<sup>102</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. Dato 08.09.2017. Side 32.

RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. Dato 27.10.2016. Side 29.

RBR: Økonomi- og handlingsplan 2016-2019. Dato 12.10.2015. Side 24-25.

RBR: Økonomi- og handlingsplan 2016-2019. Dato 12.10.2015. Side 24-25.

BVSR: Økonomi- og handlingsplan 2015-2018. Dato 20.10.2014. Side 21-22.

BVSR: Økonomi- og handlingsplan 2014-2017. Side 20-21.

BVSR: Økonomi- og handlingsplan 2014-2017. Side 15.

<sup>103</sup> Dette talet er inkl. pensjonskostnader, om ein ser bort frå det blir auke på 6,3 %.

<sup>104</sup> Her har revisjonen tatt utgangspunkt i at representantskapet 14.11.2016 vedtok auke på kr 19,2 mill. i budsjettet for 2017. I økonomi- og handlingsplan 2018-2021 side 32 er tilskot frå kommunane i rekneskap 2016 ført til kr 224 246 000, og budsjett for 2017 ført til kr 243 415 000. Den prosentvise auka 224,3 mill til 243,4 mill. er 8,5 %.

<sup>105</sup> Av protokollen til representantskapsmøtet 10.04.2014 i sak 10/14 går det fram at det blei vedtatt ein auke på «kommunal deflator på 3% pluss husleie på SASIRO (1,4%).» Deloitte har berre talt med auka på 3 %.

<sup>106</sup> Her har revisjonen sett hen til tilskot frå eigarkommunane i rekneskap 2013 på kr 190 410 000 (frå økonomi- og handlingsplan 2015-2018 side 21) og tilskot frå eigarkommunane i rekneskap 2014 på kr 208 118 000 (frå økonomi- og handlingsplan 2016-2019 side 24). Den prosentvise auka frå 190,4 mill. til 208,1 mill. er på 9,3 %.

<sup>107</sup> Revisjonen har ikkje stadfesta kva som blei vedtatt i representantskapet ut i frå møteprotokollar, men det går fram av økonomi- og handlingsplan 2014-2017 side 15: «Vedtatt budsjett i eierkommunene ga BVSR økt tilskudd på 9,3 %.»

<sup>108</sup> 5,11 % av 243 415 000 = 12 438 507.

<sup>109</sup> Kr 220,7 mill. minus kr 214,3 mill.

<sup>110</sup> Kr 214,3 mill. minus kr 208,1 mill.

<sup>111</sup> Kr 208,1 mill. minus kr 190,4 mill.

<sup>112</sup> Kr 190,4 mill. minus kr 174,2 mill.



I protokoll frå representantskapsmøtet som handsama budsjett for 2017 går det fram: «Det ble fra flere representanter uttrykt at det er utfordringer med stadig økende utgifter for Rogaland brann- og redning.»<sup>113</sup> Representantskapet opplyser også unisont i intervju at det har vore utfordrande med stadig tilskotsauke i styret sine budsjettforslag.

### **Bakgrunn for budsjettauke**<sup>114</sup>

Eigarrepresentantane opplyser at kostnadsdrivarane bak budsjettauka i RBR er mange, m.a.: etterslep på investeringar, nye brannstasjonar, dimensjonering<sup>115</sup>, pensjonsutgifter, auke i lovpålagte krav på brann- og redningsfeltet, samfunnsendringar som medfører nye og auka behov, samt høge ambisjonar for oppgåveløysing og utvikling av kompetanse i RBR. Det blir peikt på at kommunane sitt beredskapsansvar knytt til tunnelane Rennfast, Ryfast og Rogfast, også vil vere framtidige kostnadsdrivarar for RBR.

### *Etterslep*

Det blir i intervju med medlemmar av representantskapet opplyst at RBR har hatt eit etterslep på investeringar etter skipinga av selskapet der ein slo saman fleire brannvesen som også hadde behov for oppgradering. Det blir vidare vist til at selskapet har vore i ein oppstartsperiode og har hatt behov for å kjøpe kostnadskreivjande utstyr tilpassa det nye brannvesenet. Det går også fram av intervju at RBR over tid har vore underfinansiert i forhold til lønn- og pensjonsforpliktingar.

### *Høgt ambisjonsnivå*

Fleire av dei intervjuja gir RBR ros for å ha vore flinke til å følgje med på den nasjonale utviklinga på brann- og redningsfeltet, og for å vere godt informert og ta initiativ overfor sentrale myndigheiter på område som er viktig for regionen. Det blir vist til at det har skjedd mykje på brann- og redningsfeltet nasjonalt dei siste åra som har kravd mange ressursar, og at RBR har vakse veldig på kort tid. Samtidig blir det vist til at RBR sitt ambisjonsnivå og utadretta arbeid, ikkje alltid har vore tilstrekkeleg forankra i eigarkommunane. Det blir stilt spørsmål ved om leiinga i selskapet har hatt høgare ambisjonsnivå enn det eigarane har ønskt, noko som også har vore kostnadsdrivande. I samband med verifisering viser tidlegare brann- og redningssjef til at leiinga forankrar planane i styret, og styret forankrar planar i representantskapet. Selskapet har fleire gonger stilt seg villig til å ha dialog med kommunane og gi orienteringar, utan at alle har nytta dette tilbodet.

### *Mangel på prioritert liste over behov*

Representantskapsmedlemmar opplyser i intervju at det er vanskeleg å overprøve driftsauke og investeringsbehova RBR legg opp til i budsjett og økonomiplan, då alt har blitt presentert som like viktig. Det går ikkje tilstrekkeleg fram av styret sitt budsjettforslag kva drifts- og investeringsbehov som er naudsynte, knytt til lovpålagte oppgåver eller minimumskrav, og difor må prioriterast; og kva behov som er mindre viktige, ikkje er lovpålagte, eller som eventuelt kan vente. Representantskapet opplyser at behov utover det lovpålagte og utover minimumskrava bør bli særskilt grunngjeve. I intervju opplyser representantskapet at det har vore vanskeleg å få ei slik prioritert liste eller oversikt frå styret og administrasjonen i RBR. I praksis må representantskapet sjølv prioritere behova i sitt budsjettforslag til by- og kommunestyre. Representantskapsleiaren opplyser at sjølv om det ikkje blir utarbeidd ei prioritert liste så har RBR blitt flinkare dei siste par åra til å berre legge inn dei investeringar i budsjetta som dei meiner må prioriterast.

På møtet i juni 2016 påpeikte styret følgjande: «Det må i budsjett prosessen komme tydeligere fram hva som er lovpålagt og ikke lovpålagt.»<sup>116</sup> I intervju med styret blir det erkjent at det har vore ein tendens i selskapet å argumentere for behova som noko selskapet «må ha», noko som gjer det vanskeleg for eigarkommunane å utfordre eller seie nei til. Vidare opplyser ein styremedlem å ikkje ha fått tilstrekkeleg oversikt over RBR sine investeringsbehov; på to møte skal styret ha bedt administrasjonen om ei prioritert liste som skil mellom «kjekt å ha» og «må ha» – men det har vore vanskeleg å få på plass.

I RBR sitt styrande dokument står det at selskapet skal utarbeide ein økonomiplan som «inneholder en oversikt over sannsynlige inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver, herunder investeringsplaner og

<sup>113</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 14.11.2016. Side 6.

<sup>114</sup> Omgrepa «budsjettauke» og «tilskotsauke» blir i rapporten brukt om kvarandre, sjølv om dei ikkje er direkte substitutt då RBR også har nokre inntekter som ikkje kjem i form av tilskot frå eigarane (ca. 10 %, men talet er usikkert).

<sup>115</sup> Dimensjonering blir vidare omtalt i kapittel 6.

<sup>116</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 21.06.2016. Sak 25/16.

finansiering.»<sup>117</sup> Økonomi- og handlingsplan for 2018-2021 inneheld ein tabell med forslag til investeringar i budsjettperioden med merknader til enkelte av investeringane.<sup>118</sup> Vidare står det: «[t]otale investeringsbehov er således etter ledelsens mening allerede enten kontraktsfestet eller på sikkerhetsmessig forsvarlig nivå.»<sup>119</sup> Tabellen over investeringar er ikkje sett i prioritert rekkefølge. I RBR sin økonomi- og handlingsplan for 2018-2021 står det følgjande:

Det er vanskelig å gjøre prioriteringer i foreslått budsjett for 2018. Mange av kostnadene løper allerede, slik som lønnskostnader, husleie, strøm, renhold og leie av lokaler til øving. Andre foreslåtte kostnader er kritiske for RBR og kan medføre store konsekvenser, bl.a. programvare for drift og vedlikehold og beredskapsstillinger. Noen kostnader er en konsekvens av lovpålagte oppgaver, herunder arkivsystem og forebyggende stillinger. En eventuelt prioriteringsliste må tas som en diskusjon i styret for RBR.<sup>120</sup>

#### *Betre no enn før*

Det er ei gjengs oppfatning i representantskapet, styret og administrasjonen i RBR at budsjettarbeidet har blitt lettare og betre dei siste to åra. Det blir vist til at budsjettprosessen har blitt betre fordi meir sentrale folkevalte i representantskapet har betre oversikt over kva auke kommunane kan gå med på, og fordi rådmennene i den administrative eigargruppa har kome tidlegare inn i budsjettprosessen. Representantskapsleiaren opplyser at representantskapet dei siste to åra har innstilt meir nøkterne budsjett som er meir forankra i kommunane. Representantskapsleiaren opplyser vidare at RBR følgjer budsjetta utan store overskridingar når dei først er vedtatt.<sup>121</sup>

### **3.4 Vurdering**

#### **Organisering og gjennomføring av eigaroppfølginga**

Organiseringa og gjennomføring av eigaroppfølginga av RBR er i stor grad nedfelt i selskapsavtalen og eigarstrategien for selskapet. Deloitte meiner at eigarstrategien og selskapsavtalen er gode overordna styringsdokument. Det er Deloitte si vurdering at eigaroppfølginga i all hovudsak samsvarar med sentrale krav i lov om interkommunale selskap, selskapsavtalen, kommunane sin eigarstrategi, og KS sine tilrådingar. Det er likevel nokre forhold som Deloitte vil påpeike.

- Sakspapir frå representantskapsmøta skal ifølgje eigarstrategien leggjast ut på nettsidene til RBR. Deloitte merkar seg at innkallingar og protokollar i hovudsak ligg tilgjengeleg, men at saksdokumenta knytt til sakene som er handsama i møta manglar.
- Deloitte merkar seg at representantskapsmøtet 19.04.2017 ikkje var vedtaksført som følgje av at Stavanger kommune ikkje var representert. Stavanger kommune har 49,3 prosent av stemmene og må difor vere til stades med ein representant for at det skal fattast vedtak. Deloitte meiner at det ikkje er mogleg å fatte vedtaka ved å be eigarrepresentant for Stavanger om å gi si tilslutning til vedtaka på e-post i ettertid, slik det blei gjort i dette tilfellet. I lov om interkommunale selskap § 9 heiter det at «Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvdel av medlemmane er til stede, og disse representerer minst to tredeler av stemmene.» Deloitte tolkar dette som at medlemmane må vere til stades i møtet når vedtaka blir fatta. Deloitte meiner det er viktig at ein sikrar at representantskapet er vedtaksført før møta blir halde og at ein sørgjer for at ein har tilstrekkeleg med vararepresentantar, særleg for eigarar med vesentlege eigarposisjonar.
- Det er etter Deloitte si vurdering ikkje utarbeidd tilstrekkeleg med retningsliner som regulerer valkomiteen sitt arbeid. Deloitte meiner at valkomiteen bør skriftleg grunngje sine forslag til kandidatar, i samsvar med KS si tilråding, og at grunngjevinga bør gå fram av møteprotokollen til representantskapet ved val av styret. Deloitte meiner at det ikkje er tilfredsstillande at det har utvikla seg ein uformell praksis der fordelinga av styreplassane skjer i kommunegruppene og at det i praksis er innstillingane frå desse gruppene som avgjer forslag til styresamansetting, og ikkje

<sup>117</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 26-27.

<sup>118</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 46-48.

<sup>119</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 48.

<sup>120</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 32-33.

<sup>121</sup> Økonomistyring i sjølve selskapet blir handsama i kapittel 8.

valkomiteen. Deloitte meiner at prosessen for val av styremedlemmar bør ytterlegare formaliserast for å tydeleggjere rollefordelinga og sikre openheit omkring vala. Retningslinjer for valkomiteen sitt arbeid og grunngjeving av styrevala kan medverke positivt til dette.

- Både selskapsavtalen og eigarstrategien fastsett at det skal nyttast personleg vara for styremedlemmane i RBR. Dette er ikkje i samsvar med KS si tilråding om å nytte numerisk vara.
- Eigarstyringa skjer i all hovudsak i representantskapsmøta. Det blir samstundes peika på at det skjer drøftingar mellom nokre av eigarane på andre arenaer, gjerne i forkant av representantskapsmøta. Deloitte meiner at det ikkje er noko i vege for å gjere drøftingar i forkant av representantskapsmøte og liknande, men at det er viktig at alle eigarrepresentantane får same informasjon og grunnlag for vedtaka som skal gjerast i representantskapsmøtet. Deloitte meiner at ein bør vurdere å kalle inn til eigarmøte i dei tilfella det er behov for å drøfte saker i forkant av representantskapsmøta, slik at alle eigarane får høve til å delta og få naudsynt informasjon.
- Det er ulik praksis for om eigarrepresentantane orienterer kommunestyre, formannskap eller andre eigarutval i sine kommunar om eigarskapsforvaltninga av RBR. Deloitte tilrår at kvar enkelt eigarkommune ber om ei årleg orientering om RBR i det aktuelle politiske organet, slik at dei folkevalte med ansvar for eigarstyringa blir godt kjent med eigarstyringa av RBR. Eigarkommunane bør også vurdere å leggje opp til at RBR orienterer for det aktuelle politiske organet ein gong i kvar valperiode, fortrinnsvis tidleg i valperioden. Dette vil gjere kommunane betre i stand til å følgje opp eigarskapsforvaltninga av selskapet.
- I intervju går det fram at det varierer kva opplæring om eigarstyring folkevalte og eigarrepresentantar i kommunane får, særleg utover KS si generelle folkevaltopplæring i byrjinga av kvar valperiode. Deloitte tilrår at kommunane følgjer KS si tilråding om å sikre folkevaltopplæring om eigarstyring både i byrjinga av perioden (innan seks månader) og på eit seinare tidspunkt i perioden (etter to år).
- Sidan førre selskapskontroll har eigarkommunane følgd opp nokre av tilrådingane, men ikkje alle. T.d. har eigarkommunane Rennesøy og Kvitsøy utarbeidd eigarskapsmeldingar. Finnøy kommune blei eigar i RBR i 2015, men kommunen har ikkje ei eigarskapsmelding for sine selskap. Deloitte tilrår at Finnøy utarbeider ei eigarskapsmelding, som omfattar eigarskapet i RBR, i samsvar med KS si tilråding. Som nemnt over har ikkje alle eigarkommunane følgd opp tilrådingane om årleg møte i kommunane for gjennomgang av selskap, og obligatoriske opplæring av folkevalte. Tilrådinga om at godtgjersle til representantskapet bør bli fastsett og *utbetalt* av eigarkommunane framfor at godtgjersle blir utbetalt av RBR – slik tilfelle er i dag – er heller ikkje følgd opp av eigarane. At representantskapt fastset godtgjersla er i samsvare med selskapsavtalen. Deloitte merkar seg at dette ikkje er i samsvar med KS si tilråding om at utbetaling av godtgjersle bør skje av eigarkommunane.

### **Budsjettprosessen**

Deloitte merkar seg at eigarane i fleire år har opplevd at det har vore utfordringar knytt til budsjettprosessen i RBR. Det har vore ei oppfatning blant eigarane at RBR legg opp til ei budsjettauke som ikkje er tilstrekkeleg forankra i eigarkommunane og at auken går utover det handlingsrommet som eigarane har gitt uttrykk for at dei har. På bakgrunn av desse utfordringane har det blitt sett i verk fleire tiltak for å betre budsjettprosessen, og fleire viser også til at prosessen går betre i dag enn tidlegare. Rådmennene si administrative eigarskapsgruppe har hatt ei viktig rolle i denne prosessen. Deloitte meiner prosessen slik den er organisert i dag framstår som god, og legg til rette for at eigarrepresentantane kan få nødvendig informasjon både frå selskapet og frå eigarkommunane dei representerer for å kunne handsame budsjettet på ein tilfredsstillande måte i representantskapet. Undersøkinga viser likevel at det framleis er rom for forbedringar. Mellom anna viser undersøkinga at ikkje alle eigarrepresentantane opplever at dei er like godt informert om kva handlingsrom deira kommune har og kva kommunen ved rådmann eller andre har spelt inn i budsjettprosessen (til dømes i kontaktmøte). Dette fører til at nokre eigarrepresentantar opplever at dei ikkje har tilstrekkeleg informasjon når budsjettet skal vedtakast i representantskapsmøtet. Deloitte registrerer også at ikkje alle eigarkommunar er representert i den administrative eigargruppa, som har fått ei sentral rolle i budsjettprosessen. Dei eigarkommunane som

ikkje inngår i den administrative eigarskapsgruppa er Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy, og frå 01.01.2019 også Strand kommune. Deloitte meiner at det er viktig å sikre at *alle* eigarrepresentantane er involvert og får informasjon i førebuinga til representantskapsmøta, og særleg på møta der budsjettet skal vedtakast. Alle eigarrepresentantane må også sjølv søke informasjon frå eigen kommune før representantskapsmøta slik at ein er klar over kva kommunen har spelt inn i prosessen. Deloitte meiner at ein kan vurdere å gjennomføre eit eigarmøte i forkant av representantskapsmøtet for å sikre at alle eigarrepresentantane har fått tilstrekkeleg informasjon i forkant av handsaminga i representantskapsmøtet.

Deloitte merkar seg at både eigarar og styret i selskapet har etterspurt klarare prioriteringar frå selskapet sin administrasjon med omsyn til kva som er naudsynte investeringar og kva som er meir ønskelege investeringar i budsjettforslaget. Dette vil gjere det lettare både for styret og for eigarane å fatte informerte og gode budsjettvedtak. Deloitte meiner at selskapet må tydeleggjere ambisjonsnivå og utarbeide ei prioritert liste over behov knytt til både drift og investeringar i samband med budsjettprosessen, for å følgje opp føringa frå eigarar og styret.

## 4. Selskapet si oppfølging av eigarkrav

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

*I kva grad følgjer selskapet opp krav i selskapsavtale, eigarstrategi, og sentrale tilrådingar frå KS?*

### 4.2 Kontrollkriterium

#### Selskapsavtale og eigarstrategi

RBR sin selskapsavtale, sist revidert i 2017, gir føringar til styret sine møte, mynde og oppgåver (§§ 5-1 og 5-2).<sup>122</sup> Styret i RBR skal bestå av 8 styremedlemmar med personlege vara, der fem styremedlemmar og vara er valt av representantskapet og tre styremedlemmar med vara er valt av dei tilsette. Tilsettere representantar har dei same rettane og pliktene som andre styrerepresentantar med to unntak.<sup>123</sup> Valperioden er to år med høve til gjenvæl, og det er representantskapet som vel styreleiar og styrenestleiar.<sup>124</sup> Selskapsavtalen fastsett at styret utøver all mynde som ikkje er tillagt representantskap i selskapsavtalen eller i lova, og at styret skal sjå til at verksemda blir drive i samsvar med eigarane sine mål og formål fastsett i selskapsavtalen, RBR sitt årsbudsjett og økonomiplan, samt andre vedtak og retningslinjer fastsett av representantskapet. Vidare gir selskapsavtalen føringar knytt til økonomiforvaltning, opptak av lån, etablering av fond, rekneskap og revisjon, samt økonomistyring (jf. §§ 7-1-7-4).<sup>125</sup> I tillegg til føringar til dagleg leiing sin funksjon og ansvar (jf § 6-1).<sup>126</sup>

Eigarkommunane sin felles eigarstrategi, sist revidert i 2017, gir også nokre føringar til styret og selskapet. Eigarstrategien gir føringar til styret knytt til oppgåver og kompetanse, om god økonomistyring og føreseieleg budsjettprosess generelt, samt nokre forventningar til selskapet si verksemd knytt til: openheit og rapportering, godtgjersle, og samfunnsansvar og etiske retningslinjer.<sup>127</sup>

Utvalte føringar frå selskapsavtalen og eigarstrategien går fram av tabell 4 seinare i dette kapitlet.

#### KS sine tilrådingar om selskapsleiing

KS viser til viktigheita av at eigar sikrar tilstrekkeleg kompetanse i selskapsstyra. KS tilrår at styret etablerer følgjande rutinar for å sikre utvikling av naudsynt kompetanse i styret:

- Fastsetter styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foretar en egevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomfører egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av BRB 28.08.2017. Side 6-8.

<sup>123</sup> Unntaka går på at tilsettere representantar ikkje kan delta ved handsaming av arbeidsgivar sin oppseiing av tariffavtalar og lønn og tarifforhandlingar, og heller ikkje ved handsaming av enkeltvedtak eller forskrifter jf. forvaltningslova § 2.

<sup>124</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av RBR 28.08.2017. Side 4-5.

<sup>125</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av RBR 28.08.2017. Side 8-9.

<sup>126</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av RBR 28.08.2017. Side 8.

<sup>127</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 4-9.

<sup>128</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 12. Side 17.

KS tilrår at styret etablerer faste rutinar for å handsame moglege habilitetskonflikatar.<sup>129</sup> KS tilrår også at etiske retningslinjer blir utarbeidd i det enkelte selskap, og at retningslinjene jamleg reviderast.<sup>130</sup>

KS tilrår at alle som påtar seg styreverv for kommunale selskap bør registrere vervane i KS sitt styrevervregister ([www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)).<sup>131</sup>

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Krav til styret

Tabell 4 syner utvalte krav til styret sett opp mot styret si oppfølging av krava. Informasjon om oppfølging av krava er henta frå styreinstruks, møteprotokollar for styret, andre dokument, og frå intervju med styret.

Tabell 4: Utvalte krav til styret i selskapsavtalen og eigarstrategien, og deira oppfølging av krava

Utvalte krav i eigarstrategi og selskapsavtale	Oppfølging av krava
Styreseminar, introduksjonsprogram, fagseminar, og årleg evaluering av styrets eget arbeid. <sup>132</sup>	Styret opplyser om at dei har ei god samansetning av kompetanse. I mars 2017 blei det utført styreevaluering per e-post. Styret med varamedlemmar fekk i april 2017 styreopplæring frå KS Bedrift. <sup>133</sup>
Sakspapir til styrande organ, årsberetningar/rekneskap og annan relevant informasjon om verksemda skal vere lett tilgjengeleg på selskapets nettsider <sup>134</sup>	Innkalling og protokollar for styremøte ligg i hovudsak tilgjengeleg på nettsida. <sup>135</sup> Årsberetningar for åra 2011-2016 ligg tilgjengeleg på nettsida, men ingen årsrekneskap.
<b>Overfor selskapet<sup>136</sup></b>	
Føre tilsyn med dagleg leiar si leing av verksemda	Dagleg leiar orienterer fast på dei fleste styremøta om «HMS orienteringssak», og «Virksomhetens orienteringssak». Styret har også vedtatt eit årshjul.
Vedta selskapets organisasjonsplan	Ja. Styret har handsama namneendring av alarmsentral 04.12.2017, og organisasjonsutvikling 30.10.2017.
Samfunnsansvar bør integrerast i selskapets strategiarbeid, den løpande verksemdstyringa og selskapets rapportering. <sup>137</sup>	I styreinstruksen står det at styret skal sjå sitt ansvar i å integrere samfunnsansvar i forretningsdrifta. Årsrapport 2016 <sup>138</sup> inneheld ingenting eksplisitt om samfunnsansvar, men tar indirekte for seg opplysningar knytt til samfunnsansvar. <sup>139</sup> Personalreglementet omtalar samfunnsansvar og yrkesetikk, samt forretningsdrift under etiske retningslinjer. <sup>140</sup> Samfunnsansvar er ikkje eksplisitt omtalt i verksemdplanen. <sup>141</sup>
Selskapet skal utarbeide og implementere etiske retningslinjer i heile organisasjonen. Styret skal følgje opp arbeidet. <sup>142</sup>	I styreinstruksen går det fram at styret er ansvarleg for at selskapet utarbeider og følgjer opp etiske retningslinjer. I årshjulet til styret er det fastsett at det skal sjå på etikk i 4.

<sup>129</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 15. Side 18.

<sup>130</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 19. Side 20-21.

<sup>131</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 17. Side 20.

<sup>132</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 5.

<sup>133</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll 06.04.2017, Kronen Gård. Side 6.

<sup>134</sup> I selskapsavtalen står det på side 11: «Herav følger at møteplan og saksdokumenter til selskapets styrende organ skal gjøres åpent tilgjengelig f.eks. via selskapets elektroniske nettside.»

<sup>135</sup> Per 04.07.2018. Det manglar ein protokoll frå styremøte desember 2016.

<sup>136</sup> Dei krava under som ikkje eksplisitt viser til andre kjelder, kjem frå § 5-2 i selskapsavtalen for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Opplyst revidert 28.08.2017. Side 6-7.

<sup>137</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 9.

<sup>138</sup> RBR: Årsberetning 2016. Rogaland brann og redning IKS. Særleg side 7, 10, 16, 18-19 25-27, 36,

<sup>139</sup> Årsrapport 2016 inneheld m.a.: likestilling/diskriminering, arrangering av samfunnssikkerhetsdag, tunneltryggleik, utfordringar ved etablering ved asylmottak, risikostyring i områder med forhøyet risiko (Risavika), prosjektet Trygg hjemme-gruppa, informasjonsarbeid, selskapet sine utfordringar framover, og opplysningar knytt til avdelingane

<sup>140</sup> RBR: Personalreglement. Utgitt 18.06.2015, revidert 04.12.2015. Side 31-32.

<sup>141</sup> RBR: Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016.

<sup>142</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 9.

	kvartal. Etikk blir omtalt i RBR sin årsrapport 2016. <sup>143</sup> Arbeid med haldningar og etikk er eit tiltak i verksemdplanen. <sup>144</sup> Personalreglementet inneheld to sider med etiske retningslinjer. <sup>145</sup> (Sjå også kapittel om internkontroll).
Sørgje for at selskapet har nødvendige dokumenterte rutinar for formuesforvaltning, risikovurderingar, HMT/internkontroll, økonomistyring mv.	Delvis, sjå kapittel 6 om internkontroll og punkt 8.3.3 i kapittel om økonomirutinar i denne rapporten. Jamleg rapportering frå dagleg leiing til styret i dei faste møtepunktta: «HMS orienteringssak» og «Virksomhetens orienteringssak». <sup>146</sup> T.d. blir saker frå arbeidsmiljøutvalet orientert om under «HMS orienteringssak». <sup>147</sup>
Opprette eller leggje ned stillingar og treffe avgjersle i personalsaker, i den utstrekning mynde ikkje er delegert	Ja. Styret har tatt imot oppseiing og tilsett brann- og redningssjef. <sup>148</sup> , samt handsama andre personalsaker og tilsettingar. <sup>149</sup>
<b>Økonomi</b>	
Utarbeide forslag til budsjett og økonomiplan i revidert stand til representantskapet; og handsame forslag til årsbudsjett og økonomiplan.	Ja, styret har handsama budsjett, økonomi- og handlingsplan.
Utarbeide årsrapport og årsrekneskap til representantskapet	Ja, styret har handsama årsberetning og årsrekneskap.
Styret skal halde seg orientert om RBR si økonomiske stilling og sjå til at verksemda, rekneskapet og formuesforvaltninga er gjenstand for betryggande kontroll. Administrasjonen skal minimum kvart kvartal, i møte eller skriftleg eller via e-post, orientere om oppnådde resultat og utsiktene framover. <sup>150</sup>	Ja styret i RBR har jamleg blitt orientert om selskapet sin økonomi.

#### 4.3.2 Styret sin kompetanse, opplæring og rolleforståing

Styreleiaren opplyser i intervju at han meiner at styremedlemmane og styret samla sett har ein bakgrunn og erfaring som oppfyller krava i selskapsavtalen. Noverande styreleiar blei valt inn i styret til RBR IKS på representantskapsmøtet 23.05.2016. Styreleiaren er advokat og arbeider med forretningsjuss, og har tidlegare vore representant i RBR sitt representantskap då det blei skipa i 2004. Han viser til at andre i styret har erfaring frå til dømes brannvesen, krisearbeid, industri, og politi. Samstundes påpeiker styreleiaren at politisk valte styremedlemmar også som regel blir valt ut frå partipolitiske omsyn.

Det har blitt halde styreopplæring frå KS bedrift, ei dagssamling på Kronen Gård etter styremøtet 06.04.2017, for styret med varamedlemmar.<sup>151</sup> Både styreleiaren og andre i styret opplyser i intervju at dei opplever at det blir gjennomført tilstrekkeleg med opplæring av styret.

Styreleiaren opplyser i intervju at det ikkje er noko problem å skilje mellom rolla i styret som styreleiar samstundes som ein er innstilt frå ein eigarkommune. Som medlem i styret representerer ein RBR IKS. Det blir påpeikt at kurs og god dialog gjer at styret er bevisst på si rolle. I samband med verifisering opplyser styreleiaren at dei fleste politisk valte styremedlemmane har brei styreerfaring frå andre styrer og har også gjennomgått styreopplæring fleire gonger gjennom sine respektive kommunar.

<sup>143</sup> RBR: Årsberetning 2016. Rogaland brann og redning IKS. Side 36.

<sup>144</sup> RBR: Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016. Side 7.

<sup>145</sup> RBR: Personalreglement. Utgitt 18.06.2015, revidert 04.12.2015. Side 31-32.

<sup>146</sup> Til dømes på styremøte 13.02.2015.

<sup>147</sup> Til dømes på styremøte 12.06.2015.

<sup>148</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 05.02.2016.

Styret for RBR: Møteprotokoll. 18.10.2017. Sak 48/17 og sak 49/17.

<sup>149</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 05.02.2016. Sak 2/16 og sak 4/16.

<sup>150</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 2.

<sup>151</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 06.04.2017. Side 6.



### 4.3.3 Styrearbeid

#### *Styreinstruks og årshjul*

Styret i RBR har ein oppdatert styreinstruks frå 04.12.2017, som erstattar gamal styreinstruks frå 2016.<sup>152</sup> Styreinstruksen gjer greie for styret sitt ansvar og oppgåver, sakshandsaming og arbeidsform, fullmakter, erstatningsansvar, samt brann- og redningssjefen oppgåver og plikter overfor styret.

Styret i RBR har eit årshjul (etablert desember 2017) der styret sine aktiviteter er delt inn i fire kvartal. Blant aktivitetane i andre kvartal finn ein styreevaluering, i tredje kvartal finn ein styreopplæring, og i fjerde kvartal finn ein gjennomgang av styreinstruks og etikk.

#### *Sakspapir*

Brann- og redningssjef førebur sakene for styret med forslag til vedtak.<sup>153</sup> Ifølgje styreinstruksen skal «[i]nnkallinger til styremøter gjeres skriftlig (post eller e-post) med minst 5 dagers varsel, og disse skal vise dagsorden eventuell dokumentasjon i saker, samt tid og sted for møtet.»<sup>154</sup>

Både styreleiaren og andre i styret opplyser at dei får eit godt faktagrunnlag i sakene dei handsamar og tilstrekkeleg informasjon for å følgje opp selskapet.

Styreleiaren opplyser at sakspapir som eit minimum blir sendt ut fem dagar før styremøta, men i praksis ofte 14 dagar før, og så kan saker ettersendast ved behov. Fleire i styret opplyser at det hender, men ikkje ofte, at administrasjonen i RBR gløymmer å ta saker til styret eller ettersender sakspapir i etterkant av innkallinga. Vidare blir det stilt spørsmål ved om det kan vere eit utslag av at administrasjonen ikkje har tilstrekkeleg kapasitet.

Det går fram av intervju at vara i styret berre sporadisk har fått sakspapir i forkant av styremøta. Styreleiaren opplyser at rutinar for dette no er endra. Tidlegare var det styremedlemmen som meldte forfall som skulle vidaresende papira, men no vil vara få tilsendt sakspapira gjennom ordinær utsending.

Styreleiaren opplyser i intervju i slutten av oktober 2017 at dei nyleg oppdaga at ikkje alle styrepapira låg ute på nettsida for 2017 og dette er følgt opp.

#### *Orientering i styremøte*

Styreinstruksen fastsett at brann- og redningssjefen i kvart styremøte skal orientere styret om oppnådde resultat innan HMT; og minst kvart kvartal skal brann- og redningssjefen i møte eller skriftleg syte for at styret får underretning om selskapet si verksemd, stilling og resultatutvikling.<sup>155</sup> Vidare står det i styreinstruksen: «Administrasjonen skal orientere styret minimum hvert kvartal om oppnådde resultater og utsiktene fremover. Orienteringen kan være i møte og/eller skriftlig eller via e-post.»<sup>156</sup>

Det går fram av intervju at på alle styremøta så orienterer brann- og redningssjefen fast om HMT og verksemda, sistnemnde er gjerne aktuelle saker eller saker ein veit kjem. Vidare er det fast kvartalsvis økonomirapportering frå administrasjonen i RBR til styret. Ein styremedlem fortel at styret stort sett får ei god orientering frå selskapet på dei faste postane på agendaen.

#### *Saker av vesentleg betyding for selskapet*

Styret skal som hovudregel handsame alle saker som etter selskapets forhold er av uvanleg art eller stor betyding.<sup>157</sup> Styreleiaren opplyser i intervju at han opplever at styret får løpande orientering frå RBR om vesentlege saker av betyding for selskapet. Ein styremedlem opplyser i intervju at vesentlege saker blir løfta av selskapet opp til styret, og at vedkommande ikkje har opplevd å sakne saker.

#### *Styreevaluering, styreforsikring, habilitet og styrevervregister*

---

<sup>152</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017.

BSVR: Styreinstruks Datert 2012. Datostemplet 05.08.2016. Side 4.

<sup>153</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 3.

<sup>154</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 3.

<sup>155</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 5.

<sup>156</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 2.

<sup>157</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 1.



Styrets eigenevaluering er nemnt blant styret sine oppgåver i styreinstruksen.<sup>158</sup> Styreleiar opplyser at styret hadde ei eigenevaluering våren 2017, der medlemmane sendte inn svar på ulike spørsmål utarbeidd etter ein mal frå KS. Styreleiaren opplever at resultatet av eigenvurderinga stort sett var greitt, og at det ikkje var noko styret var dårleg på. Selskapet har sendt Deloitte resultatata og ein presentasjon av resultatata frå styret si eigenevaluering, datert 31.03.2017. Det går fram at det var 7 respondentar og blei stilt 23 spørsmål. Svara viser i store trekk at styret stort sett er nøgd med eget, selskapet og eigarane sitt arbeid.

På styremøtet 21.06.2016 blei det vedtatt å anskaffe ansvars- og erstatningsforsikring til styret i RBR IKS og for styret i SASIRO AS.<sup>159</sup> Styret til RBR IKS og styret til SASIRO AS har i dag begge styreforsikring gjennom Willis.

I styreinstruksens står det: «Et styremedlem må ikke delta i behandlingen av spørsmål som har særlig betydning for egen del eller for noen så nærstående at medlemmet må anses å ha personlige eller økonomiske særinteresser i saken. Det samme gjelder for daglig leder.»<sup>160</sup> Styreleiaren fortel at på styreopplæringa med KS blei rutinar for habilitet tatt opp slik at alle i styret er informert om dei. Styreleiaren opplyser at styret som regel handsamar veldig overordna saker som ein sjeldan er inhabile i, men at det hender at styremedlemmane er inhabile når by- og kommunestyre handsamar saker om RBR.

Alle styremedlemmar og vara i styret til RBR er registrert i KS sitt styrevervregister per 13.03.2018.

#### *Representantskapet si oppfatning av styret sitt arbeid*

I intervju med representantskapet går det fram at det er ein gjengs oppfatning at styret fungerer godt og følgjer opp selskapet på ein god måte, samt løfter vesentlege saker til representantskapet. Vidare går det i intervju med representantskapet fram at selskapet i stor grad følgjer opp dei føringane eigarane gir. Representantskapsleiaren fortel at styreleiaren også ringer og orienterer ham om særskilte saker.

#### **4.3.4 Styret og selskapet si oppfølging av tilrådingar i førre selskapskontroll**

Styret og selskapet har i stor grad følgd opp tilrådingane frå selskapskontrollen i 2011 som gjeld styrets arbeid – sjå tabell 9 i vedlegg 4 i rapporten.

#### **4.4 Vurdering**

Det er Deloitte si vurdering at styret i RBR i stor grad følgjer opp krava til selskapet i eigarstrategien, selskapsavtalen, samt KS sine tilrådingar for styret sitt arbeid. Deloitte stiller likevel spørsmål ved om styret i tilstrekkeleg grad har følgd opp at selskapet har nødvendige dokumenterte rutinar for mellom anna HMT/internkontroll og økonomistyring mv. jf. eigarstrategien (sjå også kapittel 6 og 8). Oppfølging av SASIRO der blir omtalt i kapittel 9.

Det er Deloitte si vurdering at styret og selskapet i stor grad har følgd opp tilrådingane frå førre selskapskontroll som gjeld styret. Representantskapet har også opplyst at dei er nøgd med styret sitt arbeid, sjølv om styret sitt arbeid med budsjettet blir framhaldt som eit forbedringspotensiale (sjå førre kapittel).

---

<sup>158</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 2.

<sup>159</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 21.06.2016. Sak 14/16.

<sup>160</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 4.

# 5. Beredskapsmessig organisering og dimensjonering

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre at selskapet opptre i samsvar med krav til beredskapsmessig organisering og dimensjonering?*

## 5.2 Kontrollkriterium

Beredskapsmessig organisering og dimensjonering er heimla i brann- og eksplosjonsvernlova.<sup>161</sup>

Brann- og eksplosjonsvernlova § 9 første, andre og tredje ledd seier:

Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte.

Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Kommunen skal evaluere hendelser for å sikre kontinuerlig læring og forbedring av det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet.

Leder av brannvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen<sup>162</sup> § 2-4:

Kommunen skal kunne dokumentere at denne forskrifts krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles alene eller i samarbeid med annen kommune.

Dokumentasjonen skal omfatte og baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal være koordinert med kommunens analyser på andre områder.

Kommunen skal dokumentere brannvesenets dimensjonering. Kommunen skal angi hvilke myndigheter som fatter vedtak etter denne forskrift, hvilke vedtak om delegering som er fattet og hvordan forskriftens krav til samarbeid er ivaretatt. Avtaler om samarbeid skal følge dokumentasjonen.

Dersom kommunen etter kartlegging av risiko og sårbarhet, avdekker forhold som ikke kan ivaretas gjennom forskriftens minstekrav, særskilte forebyggende tiltak og samarbeidsavtaler mv., skal brannvesenet tilføres ytterligere ressurser.

DSB har utarbeidd ein rettleiar til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen publisert juli 2015.<sup>163</sup> Rettleiaren viser til at dokumentasjonen skal skildre kommunens/regionens brannvern, dvs. brannvesenets størrelse, organisasjon og utstyr. Brannordning dekkjer krav om dokumentasjon:

---

<sup>161</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernlova). LOV-2002-06-14-20. Sist endra: LOV-2015-05-29-36, LOV-2015-06-19-65 fra 01.10.2015.

<sup>162</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR-2002-06-26-729. Sist endra: FOR-2015-08-24-1076 fra 01.11.2015.

<sup>163</sup> DSB: Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Publisert juli 2015. Link: <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-organisering-og-dimensjonering-av-brannvesen/#innledende-bestemmelser>

Kommunen skal overfor sentral tilsynsmyndighet dokumentere at forskriftens krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles alene eller i samarbeid med andre. Brannordning (krav i tidligere lov) oppfyller forskriftens krav til dokumentasjon av brannvesenet.<sup>164</sup>

Rettleiaren viser vidare til krav til risiko- og sårbarheitsanalyse: «Dimensjonering av kommunens brannvesen skal baseres på kartlagt risiko og sårbarhet og de standardkrav/minimumskrav forskriften setter for forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.»<sup>165</sup> Rettleiaren utdjupar:

Dokumentasjonen skal vise hvordan brannvesenets beredskap svarer på kartlagt risiko og sårbarhet og eventuelle mangler. Dokumentasjonen skal vise om kommunen har økt beredskapen for å dekke opp en uakseptabel risiko og sårbarhet i kommunen, eller om det er dekket opp gjennom forebyggende eller beredskapsmessige tiltak i risikoobjektene.<sup>166</sup>

Dimensjonering og lokalisering av beredskap er heimla i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen kap. 5. I § 5-1 første ledd står det at samla innsatsstyrke skal vere minst 16 personar, der minst 4 skal vere kvalifisert som utrykningsleiarar. Eit vaktlag skal minst bestå av 1 utrykningsleiar og 3 brannkonstablar/røykdykkarar (jf. § 5-2 første ledd). Vaktberedskap etter innbyggartal i tettstader går fram av § 5-3, og talet på vaktlag etter innbyggartal i tettstader går fram av § 5-4. Beredskap for høyderedskap eller tankbil går fram av § 5-6, og krav til overordna vakt går fram av § 5-6.

## 5.3 Datagrunnlag

### 5.3.1 Organisering og dimensjonering

Deltakarkommunane i RBR har delegert kommunane si mynde og oppgåver i brann- og eksplosjonsvernlova med tilhøyrande forskrift til selskapet gjennom selskapsavtalen. Formålet til selskapet er å dekke alle kommunane sine plikter, oppgåver og behov som følgjer av lova med tilhøyrande forskrifter. Kommunane si mynde etter lova er delegert til representantskapet. Ramma for delegering omfattar ikkje viktige og prinsipielle saker som lova legg til kommunestyret sjølv. Representantskapet delegerer naudsynt mynde til brann- og redningssjefen.

RBR har gjennomført ein risikoanalyse som omfattar alle eigarkommunane i 2012. Risikoanalysen ligg til grunn for forslaget til ny brannstruktur med tilhøyrande dimensjonering som blei vedtatt i 2014. Det er utarbeidd ein ny risikoanalyse datert 11.07.2018 som vil bli lagt til grunn for ein ny beredskapsanalyse. Denne beredskapsanalysen vil danne grunnlag for organisering, bemanning og utrustning for beredskapen i Rogaland brann og redning IKS framover.

Gjeldande brannstasjonsstruktur (også kalla brannordning) blei vedtatt av selskapet sitt styre, representantskapet, og by- og kommunestyra i eigarkommunane i 2014.<sup>167</sup> Brannstasjonsstrukturen gjeld til 2019. Den gjer greie for bakgrunnen og prosessen fram til ny brannstasjonsstruktur:

Behovet for endringer brannstasjonsstrukturen, herunder behovet for en ny hovedbrannstasjon, har vært drøftet siden etableringen av selskapet. Det ble etter et styrevedtak i 2006 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle anbefale en framtidig brannstasjonsstruktur inkl. ny hovedbrannstasjon. Det ble lagt frem en rapport med anbefaling i 2008. Styret vedtok i 2009 at prosjektet «Brannstasjonsstruktur – nye brannstasjoner» skulle videreføres, men at det videre arbeidet stilles i bero inntil det var avholdt et eiermøte der rammene for den videre prosessen skulle avklares.

Det ble avholdt eiermøter med ordførere og rådmenn samt representanter fra selskapet i 2010 og 2011. På eiermøtene ble rammene for arbeid med ny brannstasjonsstruktur inkl. ny hovedbrannstasjon, samt modeller for framtidig eierbrøk og eierskap til stasjonene drøftet. Det ble også nedsatt en rådmannsgruppe bestående av representanter fra kommunene Stavanger, Sandnes, Time/Jærkommunene samt selskapet v/ brann- og redningssjef og ansattrepresentant som fikk i oppdrag å gjennomføre en kvalitetssikring og

<sup>164</sup> DSB: Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Juli 2015. § 2-4 Dokumentasjon.

<sup>165</sup> DSB: Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Juli 2015. § 2-4 Dokumentasjon.

<sup>166</sup> DSB: Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Juli 2015. § 2-4 Dokumentasjon.

<sup>167</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014.

konseptanalyse av framtidig brannstasjonsstruktur. Arbeidet skulle også kvalitetssikres av eksterne parter.

I 2012 ble det gjennomført en omfattende risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til framtidig brannstasjonsstruktur og brannordning. Arbeidet ble gjennomført av BVSR i samråd med eierkommunene, andre nødetater, næringslivet og offentlige virksomheter. Arbeidet har blitt kvalitetssikret av bl.a. Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, ROSREG-gruppen og Proactima. Analysen har også vært behandlet av de styrende organ i BVSR, og drøftet i felles rådmannsmøte og på eiermøte i 2012.<sup>168</sup>

Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at han i samband med arbeidet knytt til brannstasjonsstrukturen hadde møte med alle ordførarar og rådmenn, samt møte med kommunelegar, tekniske sjefar, lensmenn med fleire. Han orienterte også i kommunane og tok uformelle rundar med rådmenn og ordførarar for å finne ut kva dei var opptatt av. Koordinatoren i rådmennene si administrative eigarskapsgruppa opplyser i intervju at gruppa jobba tett med RBR om ny brannstasjonsstruktur og arbeidet med ny hovudbrannstasjon.

### Dimensjonering

Brannstasjonsstrukturen inneheld m.a. ein tabell som syner oversikt over dåverande utstyr og bemanning på den enkelte stasjon, med minimum vaktstyrke nødvendig for å dekkje minimumskrava i regelverket, og totalt tal på mannskap, med utgangspunkt i innbyggartal frå same år.<sup>169</sup> Vidare står det:

For å opprettholde minimumsbemanning i forbindelse med sykefravær, ferie, kurs osv. er det også behov for et visst antall ekstramannskaper som kan benyttes ved samtlige kasernerte stasjoner etter behov. Per i dag har BVSR ansatt 22 ekstramannskaper som er stasjonert ved stasjonen i Stavanger (utgjør ca. 23 % av minimumsbemanningen). BVSR har etablert høynet beredskap for helg-/høytidsvakt på brannstasjonene Gilja, Oltedal, Kvitsøy, Høle og Rennesøy.<sup>170</sup>

Forslaget til ny brannstasjonsstruktur har tilrådingar til kvar eigarkommune, og så står det: «Realiseringen av ny brannstasjonsstruktur vil på sikt kunne utløse behov for investeringer i nytt utstyr og endret bemanning.»<sup>171</sup>

Vidare står det:

Framdriften og rekkefølgen vil endelig fastsettes i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanene i eierkommunene. Framdriften fastsatt i økonomiplanene skal gi en forutsigbar opptrapping i investeringskostnadene som dekkes gjennom det generelle driftstilskuddet. Ny struktur vil imidlertid også innebære et bortfall av leiekostnader for stasjonene som legges ned.<sup>172</sup>

Tidlegare brann- og redningssjef stadfester i intervju at RBR har ei minimumsbemanning knytt til beredskap, men at dei utover den dimensjoneringa planlegger for sjukdom, ferie, kurs eller anna fråvær som t.d. foreldrepermisjon. Selskapet planlegger med om lag 25 % over minimumskrava sett i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Til dømes skal det minimum vere 9 personar på hovudbrannstasjonen, og det kan då gjerne bli planlagt med 12 personar, men vil likevel sjeldan faktisk vere 12 på stasjonen på grunn av ulike typar fråvær. Det blir påpeika at det ikkje nødvendigvis blir dyrare å planlegge slik, då ei ekstravakt på kort varsel fort kostar kr 10 000 per døgn, og då er det meir økonomisk fornuftig å planlegge vaktene med ekstra personell frå byrjinga.

I samband med at rapporten blei sendt til selskapet for høyring, presiserer selskapet at det er feil å framstille det som om RBR har ei dimensjonering på 25 % over minimumskravet. Det blir vist til at:

For at minimumskravet skal kunne avvikle ferie, kurs, sykdom, osv. kreves det 5 ansatte på et firemanns lag (20 ansatte for å dekke opp fire lag, hvor forskriften beskriver 16 ansatte som minimum). Alternativet

---

<sup>168</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014. Side 3.

<sup>169</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014. Side 9-11.

<sup>170</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014. Side 11.

<sup>171</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014. Side 11.

<sup>172</sup> BVSR: Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014. Side 11.

er å drive ulovlig med for mye bruk av overtid, som både er kostbart og vil stride mot arbeidsmiljølovens krav/ bestemmelser.

Ein tilsettrepresentant stadfester at RBR har ei bemanning som tilsvarar om lag minimumskrava til dimensjonering, men at selskapet alltid er over «minimum av eit minimum». Ein anna tilsett påpeiker at RBR alltid kjem til å ville ha fleire tilsette, og høgare dimensjonering, fordi det vil betre responsen i dei første viktige minutta ved brann. Det blir også vist til at det har vore tilfelle der dei har opplevd for dårleg bemanning slik som sommaren 2017 då det var for mange tilsette som hadde ferie, samstundes med sjukefråvær, noko som medførte fleire dyre ekstravakter på overtid.

Avdelingsleiar for brannførebyggjande opplyser om at også talet på årsverk for brannførebyggjande arbeid er innanfor minimumskrava til dimensjonering. Fem av årsverka er plassert i ein felles stab der dei mellom anna jobbar med tunneltryggleik, prosjektleiing og informasjon. Det blir opplyst at det er ein styrke å ha personell i stab som kan medverke til ulike felles prosessar knytt til brannførebyggjande arbeid, t.d. arbeidet i Risavika. Han opplyser også at dette er med på å involvere dei tilsette sentralt i RBR i det brannførebyggjande arbeidet.

DSB var på tilsyn hos RBR i 2016, og gjennomgikk brannstasjonsstrukturen, og avdekte avvik der selskapet låg under krava i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.<sup>173</sup> DSB fann følgjande avvik: «[d]okumentasjon av brann- og redningsvesenet og dimensjoneringen er ikke i samsvar med forskriftskravet til minst ett årsverk pr. 10 000 innbyggere.»<sup>174</sup> Det blir i intervju vist til at avviket var knytt til brannførebyggjande avdeling. Økonomi- og handlingsplanen for 2017-2020 viser til at «[f]ørebyggjande avdeling, herunder seksjon tilsyn, er per i dag ikke i tråd med minimumskravet i dimensjoneringskravet i forskrift.»<sup>175</sup> Økonomi- og handlingsplanen viser til at førebyggjande avdeling som eit minimum hadde behov for 2 årsverk for å tilfredsstille minimumskravet i forskrifta, og ytterlegare to årsverk knytt til risikoar i Risavika og tunneltryggleik. RBR opplyser at desse avvika er retta opp i, slik at ein i dag ligg over krava i forskrifta, då eigarkommunane i 2016 ga pengar til dette i budsjettet for 2017.

I økonomi- og handlingsplanane til RBR, som blir lagt fram for styret og representantskapet, blir det opplyst om behov for eventuelt auke i dimensjonering. Økonomi- og handlingsplan for 2018-21 gjer greie for status i dimensjoneringa opp mot brannstasjonsstrukturen som blei vedtatt i 2014:

Brannstasjonsstrukturen som ble vedtatt i 2014 anbefalte to nye brannstasjoner i Stavanger og ny hovedstasjon i Sandnes. Samtidig ble det lagt til grunn en økning i mannskaper med 20 ansatte på grunn av risiko og for å bemanne nye stasjoner. Innfasingen skulle skje over 4 år med 5 heltidsstillinger per år. 10 av disse er opprettet, hvorav fem er kasernert og fem er dagtidsstillinger. Således er RBR på etterskudd med 10 stillinger. Det er lagt inn forslag om fem nye dagtidsstillinger i 2018. Disse dagtidsstillingene er planlagt omgjort til kasernert enten ved åpning av Ryfast eller åpning av nye stasjoner. Hvis forslaget om fem nye stillinger går gjennom i 2018, gjenstår fremdeles fem stillinger.<sup>176</sup>

Det blir opplyst at det har vore reist spørsmål omkring dimensjoneringa i selskapet. Spørsmålet har vore knytt til om det har vore for høg bemanning i selskapet sett opp mot kva forskrifta krev. Det blir vist til at noko av utfordringa med dagens forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen er ulik forståing av omgrepet «tettstad», kva som er eit tettstad og kva som er tilstrekkeleg dimensjonering med tanke på dette. Vidare er det ulike oppfatningar av kor framoverlent RBR skal vere med omsyn til venta utvikling knytt til befolkningsauke og liknande. I samband med verifisering opplyser tidlegare brann og – redningssjef at spørsmål om dimensjonering har blitt tatt opp med DSB i samband med tilsyn og at RBR skal ha fått stadfesta at dei hadde lagt til grunn rett forståing av regelverket.

Tidlegare brann- og redningssjef opplyser i intervju at eigarkommunane har vedtatt at dei ønsker å ha meir enn berre minimum av brann- og redningstenester då dei vedtok brannstasjonsstrukturen, og at eigarkommunane hadde ein høg bevisstheit omkring konsekvensane av brannstasjonsstrukturen når dei arbeidde med den i 2014. Men konsekvensen av dette arbeidet kjem ikkje før fleire etterpå når budsjetta skal handsamast. Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at det er vanskeleg å få forståing for at

<sup>173</sup> DSB: Rapport fra tilsyn 15.09.2016. Dokumentdato 11.10.2016. Tilsynsid 9346. Ref: 2016/4337/VAHE.

<sup>174</sup> DSB: Rapport fra tilsyn 15.09.2016. Dokumentdato 11.10.2016. Tilsynsid 9346. Ref: 2016/4337/VAHE. Side 4.

<sup>175</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. 27.10.2016. Side 21.

<sup>176</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 59.

brannstasjonsstrukturen er basert på krav i regelverket og dei risikoar som er identifisert i risikoanalysen som er gjennomført.

RBR oppdaterte i 2016 dimensjoneringsdokumentet m.a. med å også omfatte Finnøy. Dimensjoneringa til selskapet blir årleg rapportert til DSB. Tidlegare brann- og redningssjef viser i samband med verifisering til at det er DSB og Kystverket som fører kontroll med beredskapen til selskapet og at dei ikkje har negative merknader til RBR eller IUA.

Nasjonalt er det sett i gang ein prosess med utarbeiding av ei ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralar som skal erstatte dagens dimensjoneringsforskrift frå 2002.<sup>177</sup> Forslag til den nye dimensjoneringsforskrifta blei i november 2017 sendt frå DSB til Justis- og beredskapsdepartementet for handsaming. Tidlegare brann- og redningssjefen fortel at han har sete i referansegruppa for den nye forskrifta om dimensjonering. Koordinatoren for rådmennene si administrative eigarskapsgruppe fortel at eigarane avventar den nye forskrifta før dei tek noko ny avgjersle om dimensjonering, då det er vanskeleg å diskutere dette før ein har fått ei felles forståing av ny forskrift. Når forskrifta er klar vil eigarkommunane revidere brannstasjonsstrukturen slik at den samsvarar med ny forskrift, fortel koordinatoren.

### 5.3.2 Kompetanse

I tillegg til samla dimensjonering er det krav til koordinering av vaktlag, kompetanse og øvingar for medarbeidarar. Det er ikkje gjennomført ei overordna kompetansekartlegging eller utarbeidd ein kompetanseplan for verksemda. Deloitte får opplyst at det skal settast i verk hausten 2018. Det blir samstundes presisert at selskapet har god oversikt over kva den enkelte tilsette har av kurs og utdanning ettersom dimensjoneringsforskrifta setter normative krav til den enkelte funksjon/ stilling.

Når det gjeld planlegging av og koordinering av vaktlag er det brigadesjef som er ansvarleg for dette. Han sikrar at det er tilstrekkeleg kompetanse på vakt, og at ein unngår å sette opp tilsette på vakt som har for mykje overtid. Denne oversikta har i RBR fram til revisjonstidspunktet vore eit rekneark i Excel, kalla «Vaktutsett». Det går fram av intervju at RBR er i gang med å innføre GAT, eit elektronisk system for ressursstyring og bemanningsplanlegging, som skal erstatte «Vaktutsett». GAT vil gje direkte varsling slik at ein på ein enkel måte ser kva overtid den enkelte har, status knytt til kompetanse og opplæring m.m. I intervju går det fram at brigadesjefane skal byrje å nytta GAT, men dei vil ikkje slutte med det gamle systemet med rekneark før GAT er fullt ut implementert. Avdeling for beredskap har ein eigen prosjektleiar som arbeider med å innføre GAT. Det går fram at det er veldig mykje informasjon som skal inn i GAT, og at prinsippet er at kvar enkelt tilsett legg det inn, men leiarar har ansvar for at det som blir ført er rett. Deloitte får opplyst at RBR i første omgang har innført GAT for alle tilsette på heiltid og på dagtid, medan deltidstilsette vil komme når selskapet har kontroll på at alt går som det skal og når godkjenningrutinane er heilt på plass.

I intervju går det fram at ein meiner det kan vere ein del feil knytt til overtid, kompetanse og liknande i oversikta i det manuelle reknearket. Det blir vist til at i GAT så ser ein tydeleg at grensa for overtid er 200 timar eller at ein medarbeidar ikkje har oppdatert ei sertifisering eller røykdykkartest osv. Dette gir ei betre planlegging av vaktlag.

### 5.3.3 Vurdering

Dimensjoneringa til RBR er basert på ei risikoanalyse som blei gjennomført i 2012 og brannstasjonsstrukturen som blei vedtatt i kommunestyra i 2014. I tillegg blir det orientert om dimensjoneringa i økonomi og handlingsplanane som blir vedtatt årleg av representantskapet. Deloitte får opplyst at RBR har ei beredskapsmessig dimensjonering som oppfyller minimumskrava i forskrifta, og vidare har ei dimensjonering for beredskap med om lag 25 % utover minimumskrava – for å kunne handtere ferie, kurs, sjukdom osv. Deloitte registrer at DSB avdekte avvik på dimensjoneringa i RBR i sitt tilsyn i 2015, men at selskapet har lukka dette avviket.

---

<sup>177</sup> DSB: Fremtidens brann- og redningsvesen. 03.11.2017. Link: <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/fremtidens-brann--og-redningsvesen/>

Deloitte meiner at selskapet med fordel kan gjere ei kartlegging av kor mange som i snitt faktisk er på vakt med ei slik dimensjonering som selskapet har lagt opp til. Deloitte meiner også det er viktig at eigarane blir samde om kva nivå eigarane ønsker at selskapet skal ha på dimensjoneringa, m.a. om den skal ligge høgare enn minimum. Det er viktig at selskapet rapporterer på ein open og etterprøvbar måte om dimensjoneringa til eigarorganet. Deloitte meiner også at det vil vere føremålstenleg å gjere ei ny vurdering av dimensjoneringa i selskapet i samband med den nye beredskapsanalysen som er planlagt.

Deloitte meiner det er positivt at RBR har starta å nytte GAT som ressurs- og bemanningssystem, noko som legg til rette for god planlegging av vaktlag og kompetanse. Deloitte meiner samstundes at selskapet bør gjennomføre ei kompetansekartlegging som omfattar heile verksemda og utarbeide ein kompetanseplan basert på denne for å sikre at ein har naudsynt kompetanse og får utarbeidd ein opplæringsplan som sikrar etterleving av krav til kompetanse.

# 6. Internkontroll

## 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgjande problemstilling med underproblemstillingar vurdert:

*Har selskapet etablert eit tilfredsstillande system for internkontroll?*

Internkontroll i denne samanhengen betyr overordna system og rutinar som legg til rette for at verksemda etterlever mål, vedtak, retningslinjer og rutinar som er etablert for selskapet. Internkontroll omfattar i denne tydinga aktivitetar knytt til:

- a) *Kontrollmiljø (etikk, organisering, arbeidsmiljø)*
- b) *Risikovurderingar (risikovurderingar og risikoreduserande tiltak)*
- c) *Kontrollaktivitetar (system og rutinar for kritiske prosessar samt avvikssystem)*
- d) *Kommunikasjon og informasjon i verksemda*
- e) *Leiinga si oppfølging*

## 6.2 Kontrollkriterium

Lov om interkommunale selskaper (intkomsel.) § 13 fastsett styrets mynde:

Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Intkomsel. § 14 andre ledd omhandlar dagleg leiar: «Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt.»

I eigarstrategien for RBR står det at:

Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til virksomhetens karakter. Det skal ligge en moderat risikoprofil til grunn for aktivitet som skal bidra til å generere egne inntekter, dvs. f. eks. salg av tjenester knyttet til forebyggende virksomhet og beredkapsrelaterte tjenester eller drift av Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland (Sasiro).<sup>178</sup>

### **COSO sitt rammeverk for internkontroll**<sup>179</sup>

COSO definerer internkontroll som ein kontinuerleg prosess, utført av styre, leiing og andre tilsette i ei verksemd for å gi rimeleg tryggleik for at selskapet når dei mål som er knytt til:

- Målretta, effektiv og føremålstenleg drift
- Påliteleg intern og ekstern rapportering
- Etterleving av lovar, reglar og interne retningslinjer<sup>180</sup>

Rammeverket omfattar fem hovudelement.

---

<sup>178</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>179</sup> Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996). Norsk oversettelse.

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO): Internal Control – Integrated Framework. Framework and Appendices. May 2013.

<sup>180</sup> COSO: Internkontroll – et integrert rammeverk (sammendrag). Mai 2013. Norsk versjon frå april 2014. Side 3.



Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine haldningar, etiske verdiar og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påverka av korleis verksemda er organisert, strukturar for mynde og ansvar, samt rapporteringslinjer, kva leiingsfilosofi som er gjeldande og korleis leiarskapen blir praktisert.

Vidare skal risikovurderingar sikre at dei arbeidsprosessane som har høgast sannsyn for, og konsekvens av, svikt, feil eller manglar bli identifiserte. Det er eit mål at leiinga skal ta omsyn til risikovurderinga i utforming av internkontrollen, ved at ein fokuserer og avgrensar internkontrollen til dei arbeidsprosessane som har høgast risiko.

Kontrollaktivitetane er dei tiltak som blir sett i verk for å sikre etterleving av regelverk, retningslinjer og krav til tenesteutføring, og for å handtere risiko avdekka i risikovurderingar. Føremålet med kontrollaktivitetane er å medverke til at rutinar og system skal fungere slik som bestemt.

For å oppnå god internkontroll er det, i følgje COSO-modellen, vidare viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret dei er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er nødvendige for å oppnå ein god internkontroll er også leiinga si oppfølging viktig. COSO vektlegg at ein jamleg evaluerer komponentane i internkontrollen for å sikre at dei eksisterer og fungerer, samt rapporterer internkontrollmanglar til dei ansvarlege inkludert toppleiinga og styret.

## 6.3 Datagrunnlag

### 6.3.1 Kontrollmiljø (etikk, organisering, arbeidsmiljø)

#### Felles styrande dokument

RBR har eit overordna styrande dokument «Mål og ledelse». Det styrande dokumentet ligg tilgjengeleg for alle tilsette på RBR sitt nettbaserte system «Brennbart». Dokumentet skildrar føremålet med selskapet, gjeldande regelverk og avtalar. Vidare blir visjon, mål, levereglar og etikk presentert, samt krav til leiing, arbeidsformar og styringsmodell i selskapet. Organisasjonskart med ansvar som er lagt til kvar avdeling og stabsfunksjonar er også ein del av styringsdokumentet. Internkontroll er ikkje eit tema i styringsdokumentet, utover at krav til helse, miljø og tryggleik (HMT) er nemnt. Fleire av prosessane som er skildra i dokumentet er likevel viktige med omsyn til etablering av god internkontroll.

Dokumentet legg vekt på at selskapet skal sette kvalitet i fokus og legge prinsippa for «total kvalitet» til grunn for arbeidet og det blir presentert ein modell for korleis ein skal jobbe med dette og kva som skal kjenneteikne arbeidet. Læring og forbetring blir presentert som viktige element, og styringsmodellen er basert på dette. I tillegg blir det vist til at selskapet legg til grunn ei «proessorientering». I intervju blir det vist til at ikkje alle skildringane i det styrande dokumentet blir etterlevd i praksis og er like styrande for selskapet si drift. Mellom anna blir det vist at skildringa av arbeidsformer og styringsmodellen som vektlegg total kvalitet som strategi og proessorientering, ikkje i tilstrekkeleg grad er operasjonalisert og implementert i verksemda.

Langsiktige mål for RBR blir presentert i ein fireårig verksemdplan, som også blir lagt fram for styret. Deloitte har fått tilsendt verksemdplan for 2016-2019.<sup>181</sup> Verksemdplanen fastsett fem hovudmål og elleve delmål eller utviklingsmål for selskapet. Vidare inneheld verksemdplanen punktvis tiltak for kvart av delmåla. Under oppfølging av verksemdplanen går det fram at:

Alle avdelinger i Rogaland brann og redning IKS skal følge opp virksomhetsplanen med å iverksette tiltak i sin årsplan, og svare for disse i sin årsberetning.

Den enkelte avdelings årsplaner blir gjenstand for rapportering til brann- og redningssjef og tema på kvartalsvise dialogmøter mellom brann- og redningssjef og ledere i den enkelte avdeling.

---

<sup>181</sup> RBR: Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016.

Årsplan legges frem fra den enkelte avdelingsleder innen 15.1. hvert år i perioden.<sup>182</sup>

Måla i verksemdplanen blir igjen ytterlegare operasjonalisert i avdelingsvise årsplanar. Desse ligg i Excel-ark for kvar avdeling, der avdelinga sine delmål går fram med: tiltak, aktivitetar, ansvarleg og fristar. Tiltaka er også i ulik grad «målbare» og konkrete. Tidlegare brann- og redningssjef fortel at han kontrollerte at mål og tiltak blir følgt opp i avdelingane ved at leiarar orienterer om dette i leiarmøte, i tillegg til at han sjølv var ute i avdelingane for å sjå. Det blei i hovudsak rapportert munnleg frå avdelingane til brann- og redningssjefen. Avdelingsleiar for brannførebyggjande opplyser at det blir rapportert om ei rekke forhold frå avdelinga til brann- og redningssjefen, t.d. tilsynsoppnåing, bekymringsmeldingar, feieroppnåing, pipebrannar, kurs, fråvær og permisjonar, førebyggjande aktivitetar, aksjonar, «Trygg hjemme»-arbeidet, og samarbeid med andre etatar.

Rapporteringsansvar for leiarar går fram av den alminnelege leiarinstruksen der det går fram at dei skal: «følge opp og rapportere resultatutvikling for operasjonelle resultater, kundetilfredshet, medarbeitertilfredshet, og virkninger på samfunnet».<sup>183</sup>

### **Organisering, roller og ansvar**

RBR har ikkje nokon eigen instruks for dagleg leiar (brann- og redningssjefen). Selskapet har likevel ein styreinstruks<sup>184</sup> som også fastsett dagleg leiar sine oppgåver og plikter overfor styret, i tillegg til den alminnelege leiarinstruksen.<sup>185</sup>

I «Mål og ledelse» går det fram at brann- og redningssjefen i hovudsak skal arbeide med langsiktige strategiar, prioriteringar, målsettingar, oppfølging av overordna mål og rammer for verksemda, i tillegg til å ha overordna ansvar for å utvikle organisasjonen og selskapets medarbeidarar.<sup>186</sup> Vidare går det fram av det styrande dokumentet at: «Den prosessorienterte arbeidsformen skal bidra til at beslutningsansvaret blir delegert til riktig nivå i organisasjonen.»<sup>187</sup>

Selskapet er organisert i seks avdelingar med underliggende seksjonar, i tillegg til to grupper for stabfunksjonar. RBR har ein alminneleg leiarinstruks som skal sikre forståing for leiarrollen og sikre gjennomføring av rutinar i samsvar med styrande dokumentasjon.<sup>188</sup> Ifølgje den alminneleg leiarinstruksen skal alle leiarar i RBR «iverksette og vedlikeholde krav til HMS, kvalitetssikring og internkontroll» og «følge opp sine ansatte i henhold til IA-avtalen, personalreglement, uniformsreglement, HMS-prosedyrer og interne regler».<sup>189</sup>

Det er eit krav til leiarar i den alminneleg leiarinstruksen at dei skal «ha kunnskap om og forståelse for RBR sine hovedprioriteringar, visjon, mål og resultater», vidare er det leiaransvar å «bidra til strategi, målprosesser og virksomhetsplanlegging» og «være mål- og resultatrettet».<sup>190</sup>

RBR har også eit dokument for fullmakter og økonomistyring.<sup>191</sup> Det vil bli ytterlegare omtalt i punk 8.3 i denne rapporten.

I det styrande dokumentet «Mål og ledelse» er ansvar for 16 aktivitetar lagt til avdelingane, m.a. å følgje opp og rapportere økonomi/resultat/status innan eige område.

I intervju blir det gjennomgåande vist til at det har vore utstrakt delegering i verksemda, frå brann- og redningssjef til avdelingsleiarar og til seksjonsleiarar, og at avdelingane i stor grad har fått styre seg sjølv med utgangspunkt i dei mål som er sett for verksemda. Det blir vist til at den tidlegare brann- og redningssjefen i stor grad har arbeidd med RBR sine overordna mål og RBR si utadretta verksemd t.d. på nasjonal basis, og at oppfølging av avdelingane i stor grad har vore overlatt til avdelingsleiarane. Det blir vist til at tidlegare brann- og redningssjef har jobba med saker som har vore viktige for RBR og regionen

<sup>182</sup> RBR: Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016. Side 8.

<sup>183</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>184</sup> Styret for RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 4-5.

<sup>185</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>186</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 8.

<sup>187</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 15.

<sup>188</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015.

<sup>189</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>190</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 3-4.

<sup>191</sup> RBR: Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Dokumentnr. 30.

elles, slik som tunnelsikring og oppbygging av eit fagmiljø rundt dette, og nasjonale spørsmål knytt til dimensjonering. Samtidig blir det vist til at det kan ha vore eit behov for tettare oppfølging av de interne forholda også. Nokre av dei intervjua stiller spørsmål ved om det kan vere ei for omfattande oppgåve å både følgje opp arbeidsoppgåver ut mot eigarkommunane, samarbeidande etatar og andre eksterne aktørar; i tillegg til å følgje opp organisasjonen internt. Det blir mellom anna vist til nokre utfordringar med slik utstrakt delegering. Det kan både vere vankeleg å få til tilstrekkeleg oppfølging av avdelingane for å sikre måloppnåing på alle område (spesielt område som ikkje er direkte brannfaglege), og det kan utvikle seg ulik praksis i avdelingane når det gjelder felles prosessar slik som HMT, innkjøp m.m.

Det er lagt opp til felles møte mellom avdelingsleiarane og brann- og redningssjefen. Leiarane i RBR har møte kvar tysdag. Første tysdag i månaden er det heildagsmøte, og så er det halvdagsmøte dei andre tre tysdagane i månaden. Alle møte har HMT og personalsaker som tema, men møte kan bli avlyst dersom det ikkje er saker. Leiar for avdeling for personal skriv referat frå møta.

Dei fleste som Deloitte har intervjuar opplever at ansvar og mynde er tydeleg fordelt i selskapet, men at det har vore nokre ueinigheitlar om ansvar, oppgåver og rutinar blant tilsette i RBR. Det har også vore konflikthar mellom einingar (sjå omtale av arbeidsmiljø nedanfor).

### Treigheit i organisasjonen

I fleire intervju går det fram at saker og prosessar generelt kan gå treigt i RBR, t.d. at utarbeiding av nye prosedyrar tar veldig lang tid. Det blir fortalt at ein del interne prosessar dreg ut i tid, og at dette har vore eit problem. Det blir vidare fortalt at det varierer frå avdelingsleiar til avdelingsleiar, kor raske dei er til å følgje opp saker.

Det blir mellom anna vist til at tilsette kan jobbe intensivt i ein periode, og med overtid, for å få ei prosedyre ferdig til ein frist, men så stoppar det heilt opp når prosedyren kjem til leiargruppa der den kan liggje i eit år. Det blir vist til at RBR for ei stund tilbake skulle kjøpe inn eit nytt kartverk for bilane, der ei gruppe brukte fire månader på å vurdere løysingar før dei leverte ein god og fullstendig rapport til leiinga. Men det stoppa heilt opp hos leiinga, og det var på intervjutidspunktet (på slutten av 2017) gått to år utan at noko har skjedd. Også i leiargruppa blir det erkjent at det er arbeid som har teke for lang tid i leiargruppa, og som ikkje har blitt følgt opp så raskt som det burde. Det blir vist til at ei av årsakene til dette er at leiargruppa ofte må prioritere andre ting, og slik er det også innanfor kvar enkelt avdeling. Det blir understreka at den tidlegare brann- og redningssjefen har gjort ein veldig god jobb for RBR, og sett selskapet på kartet både i regionen og nasjonalt, og at utfordringa soleis var å finne ein balanse mellom å sette i gang nye prosjekt og ferdigstille dei som allereie var i gang.

### Behov for å styrke det administrative i RBR

Det er to stabsavdelingar i RBR, avdeling for personal og avdeling for økonomi og administrasjon. I det styrande dokumentet «Mål og ledelse» blir det vist til at stabsfunksjonane mellom anna skal: «Arbeide for at RBR skal kunne forebygge og håndtere dagligdagse og ekstraordinære hendelser. Dette kan skje i form av risiko- og sårbarhetsanalyser og gjennom risikostyring.»<sup>192</sup> Avdeling for personal skal m.a. arbeide med kompetanseutvikling og HMT-kultur.<sup>193</sup> RBR har ein HMT-rådgivar i personalavdelinga, som også jobbar generelt med internkontroll. Avdeling for administrasjon og økonomi skal ha «kontroll på all regnskapsføring, fakturering, lønnsadministrasjon og postbehandling i bedriften» og avdelinga skal drive med «økonomisk kontroll og rapportering internt og eksternt.»<sup>194</sup> Avdelinga skal også har administrative prosessar som skal «bidra til å støtte, styre og kontrollere selskapets øvrige aktivitet.»<sup>195</sup>

På eit styremøte i 2015 vedtok styret at brann- og redningssjefen skulle innarbeide punkt om utviklinga i RBR og behov for ekstra personell i økonomi- og handlingsplanen, og det går i sakshandsaminga fram:

Det er et stort behov for å øke administrative stillinger i RBR til å håndtere konsulering og utvikling. Selskapet må ta høyde for de utfordringene det står ovenfor fremover. Behovet bør fremkomme i ØHP. Styret i RBR ber brann- og redningssjefen om en beskrivelse i ØHP under brann- og redningssjefens kommentar.

<sup>192</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 18.

<sup>193</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 25.

<sup>194</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 26.

<sup>195</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 16.

I fleire økonomi- og handlingsplanar<sup>196</sup> har brann- og redningssjefen påpeikt RBR sitt behov for å styrke administrative funksjoner. I planen for 2018-2021 går følgjande fram:

Selskapet er underbemannet i henhold til lovkrav og lokale politiske beslutninger i alle eierkommunene. Våre oppgaver vokser i takt med samfunnsutviklingen. Flere av våre avdelinger tillegges nye oppgaver pga samfunnsutviklingen. Vi har for stor belastning på administrative støttefunksjoner generelt i selskapet. Dette gjelder så vel, administrasjon, økonomistyring, personal, beredskap og forebyggende arbeid. Selskapet gjennomfører tiltak for effektivisering og hurtigere saksgang. Det er også behov for å øke lederstøtte innen vår største avdeling beredskap. Overnevnte gir for stor unødvendig belastning på medarbeidere.<sup>197</sup>

I økonomi- og handlingsplan for 2017-2020 blir det vist til at selskapet i 2004 hadde 4 årsverk på økonomi og administrasjon, og at selskapet i 2016 hadde 3,5 årsverk på økonomi og administrasjon (i tillegg til 0,7 årsverk knytt til administrativt feiervesen og Kystverket).<sup>198</sup> I intervju stadfester avdelingsleiar for økonomi og administrasjon at talet på tilsette i avdelinga i dag er det same som i 2004, men at ein tilsett har gått frå 50 % til 100 % stilling på grunn av meirarbeid for depotstyrke og feiarseksjonen. Vidare går det fram i intervju at storleiken på avdelinga for økonomi og administrasjon samt personal – ved oppstartinga av RBR i 2004 – blei fastsett basert på årsverka til dei ulike brannvesena som inngikk i RBR, og ikkje etter ei vurdering av behovet for administrative oppgåver.

Økonomi- og handlingsplanen viser til at det har vore ein auke i belastning i avdeling for økonomi og administrasjon sidan 2004:

På tross av økning i belastning i økonomiavdelingen fra 2004 frem til i dag, så er det fortsatt samme bemanning, med unntak av avdelingsleder. Avdelingsleder har i dag også ansvar for seksjon drift og vedlikehold og er delt mellom de to fagområdene. Økonomiavdelingen har i dag ikke ledig kapasitet til å påta seg ytterligere arbeidsoppgaver. Ved utvidelse av selskapet, påleggelse av nye oppgaver eller lignende må en vurdere belastning ifht bemanning. Konsekvensene med overbelastning kan bli betydelige.<sup>199</sup>

Økonomi- og handlingsplanen lister også opp moglege og faktiske konsekvensar av overbelastning for avdelingsleiar, avdeling for økonomi og administrasjon, og selskapet.

I samband med verifisering viser tidlegare dagleg leiar til at bemanninga knytt til økonomi og personal fleire gonger er diskutert i leiinga og med styret, representantskap og administrativ eigarskapsgruppe. Behov for auke er også omtalt i budsjettforslaget. Det blir vist til at når forslaget ikkje har blitt vedtatt, måtte dei kutte. Derfor har ikkje bemanninga i dei to avdelingane auka meir enn dei har.

I intervju opplyser avdelingsleiar for økonomi og administrasjon at det generelt sett er altfor stor belastning på alle leiarane som arbeider i støttefunksjonane. I tillegg til at RBR har vakse i talet på tilsette og i tal på eigarkommunar sidan oppstartinga som aukar belastninga på støttefunksjonane, så aukar belastninga også etter geografiske avstandar, t.d. skal to tilsette på bilverkstaden handtere nitti bilar. Vidare går det fram av intervju at resultatet i RBR er at støttefunksjonane blir overbelasta, nok som på sikt vil gå ut over kvaliteten, og i verste fall kan gå utover beredskapen RBR kan tilby. Det blir vist til at fleire leiarar i RBR skal ha vore klare på at dei tre kommunane som no er på veg inn som eigarkommunar i RBR, betyr at RBR vil trenge meir ressursar til støttefunksjonane.

Ein i styret opplyser at RBR er blitt eit veldig solid operativt brann- og redningsselskap med god drift – men at administrasjonen i RBR ikkje har utvikla seg i tilsvarande grad, og manglar nødvendig kapasitet. Det går vidare fram av intervju at økonomifunksjonen i RBR er sårbar i den forstand at dersom vedkommande er borte, så er det få andre som kan eller veit det same som ho. Tidlegare brann- og redningssjef opplyser i

---

<sup>196</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 9.

RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. 27.10.2016. Side 7-8.

RBR: Økonomi- og handlingsplan 2016-2019. 12.10.2015. Side 8.

<sup>197</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 9.

<sup>198</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. 27.10.2016. Side 25-28.

<sup>199</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. 27.10.2016. Side 26.

intervju at avdeling for administrasjon og økonomi, beredskapsavdelinga, og brannførebyggjande avdeling burde hatt meir leiarsstøtte og ressursar enn dei har i dag.

Koordinator i den administrative eigarskapsgruppa opplever at viljen til forbetring er til stades i RBR, men at det stopper opp på grunn av kapasitetsmanglar; og at administrasjonen i RBR ikkje er tilstrekkeleg bemanna til å følgje opp krava som blir stilt. Koordinatoren viser til at også revisor har påpeikt i eit notat til årsoppgjøret at den administrative økonomifunksjonen i RBR må styrkast. Koordinatoren opplyser at behovet for å styrke økonomifunksjonen også er noko eigarane skal ha påpeikt. Koordinatoren viser til at det er fleire måtar å styrke administrasjonen på, som innovative løysingar og gode utviklingsprosjekt, t.d. pågår det ein prosess knytt til robotisering av lønn- og fakturahandsaming.

Deloitte får opplyst at det er planlagt å tilsette ein controllar hausten 2018.

### Gjennomgang av organisasjonen

RBR har ein pågåande prosess for ein gjennomgang og utvikling av organisasjonen, med rapport planlagt i løpet av 2018.<sup>200</sup> Eit notat frå 2017 skildrar mellom anna fase 1 ved å vise til at det er kome ei ny forskrift om brannførebygging og at ei ny dimensjoneringsforskrift er under utvikling, som inneber at selskapet sitt beredskapsmessige og førebyggjande arbeid skal integrerast meir med kvarandre.<sup>201</sup> Det blir påpeikt at gjennomgangen ikkje vil omfatte diskusjon om organisasjonskartet. I den første fasen i oktober 2017 skulle avdelingane kome med sine tankar rundt organisasjonsutvikling. Også fagforeiningane har blitt invitert til å kome med innspel.<sup>202</sup>

I intervju går det fram at organisasjonsutviklingsprosessen også bør sjå kva behov selskapet har, og korleis støtte- og personalfunksjonane skal sjå ut, og kva som ikkje fungerer slik det er organisert i dag. Deloitte fekk opplyst at prosessen med organisasjonsutvikling blei sett litt på vent i samband med tilsetning av ny brann- og redningssjef.

### Etikk

I styreinstruksen for RBR står det at styret er ansvarleg for at RBR utarbeider og følgjer opp etiske retningslinjer.<sup>203</sup> I årshjulet til styret er det fastsett at det skal sjå på etikk i 4. kvartal.

I det styrande dokumentet «Mål og ledelse» er det fastsett fem levereglar, og det er lista opp ti etiske fellesverdier. I dokumentet blir det presisert at «Etiske retningslinjer er utarbeidet og skal oppdateres.»<sup>204</sup> Arbeid med haldningar og etikk er også kort omtalt som eit tiltak i verksemdplanen.<sup>205</sup>

Dei etiske retningslinjene er eit eige kapittel i personalreglementet til RBR.<sup>206</sup> Kapittelet tar mellom anna for seg samfunnsansvar og yrkesetikk, habilitet, informasjon, personlege fordelar, forretningsdrift, etikk i det daglege, og varsling av kritikkverdige forhold.

Den alminneleg leiarinstruksen fastsett at leiarar m.a. skal ha personleg integritet og vere bevisst på verdibasert leiing og etikk.<sup>207</sup> Vidare står det: «Våre etiske fellesverdier er en rettesnor for all ledelse i selskapet. Ledernes eksempel er avgjørende for at våre etiske normer forstås og følges.»<sup>208</sup>

Det er ikkje etablert rutinar for fast gjennomgang av etiske retningslinjer i avdelingane eller for å gjennomføre etisk refleksjon eller dilemmatrening. I intervju blir det vist til at det har vore tilfelle der tilsette har blitt utsett for forsøk på uheldig påverknad knytt til t.d. tildeling av skjenkebevilling. Saka blei politimeldt.

---

<sup>200</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 9.

<sup>201</sup> RBR: Organisasjonsutvikling i RBR IKS 2017 – 2018. Sakspapir Organisasjonsutvikling 2017 og 2018. 02.10.2017.

<sup>202</sup> RBR: Til fagforeiningene. Brev 02.10.2017.

<sup>203</sup> Styret for RBR IKS: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 2.

<sup>204</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 7.

<sup>205</sup> RBR: Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016. Side 7.

<sup>206</sup> RBR: Personalreglement. Utgitt 18.06.2014. Revidert 04.12.2015. Kapittel 14, side 31-32.

<sup>207</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>208</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 3.

## Arbeidsmiljø

Eit av hovudmåla til RBR er det skal vere ein spennande, triveleg og trygg arbeidsplass; eit av delmåla er å utforme ein trygg, sikker og god arbeidsplass med arbeidsmiljøet i sentrum; og RBR skal ivareta HMT-omsyn i all deira verksemd.<sup>209</sup> Dokumentet «Mål og ledelse» har også ei side på personalpolitikk.<sup>210</sup>

HMT-rådgivaren i selskapet opplyser om at RBR har relativ låg turnover, noko som i all hovudsak er positivt fordi det viser at folk trivst. I årsrapport for 2016 går det fram at sjukefråværet i 2016 var på 3,5 % opp mot 4,3 % i 2015.<sup>211</sup> I rapportering til AMU november 2017 går det fram at det samla sjukefråværet var på 3,7 % til og med november 2017. HMT-rådgivaren viser til at RBR ligg lågt i deira bransjekategori, under snittet, samt under måltala til NAV og under RBR sine eigne krav når det gjeld sjukefråvær. RBR har lite korttidsfråvær, men nokre personar på langtidsfråvær som ikkje skuldast jobbrelaterte forhold.

Samtidig blir det i fleire intervju vist til at selskapet har utfordringar med arbeidsmiljøet. Dette har vore ei utfordring over tid og var også tema i førre selskapskontroll i 2011. Førre selskapskontroll av selskapet kom m.a. med følgjande tilråding:

Vi anbefaler selskapet å vurdere nærmere behovet og nødvendigheten av å prioritere arbeid og tiltak på arbeidsmiljøområdet. Dette vil da naturleg følge i etterkant av den arbeidsmiljøundersøkelsen som skal gjennomføres i august 2011.

I intervju blir det vist til at nokre avdelingar har hatt relativt store konflikhtar pågåande over lengre tid. Det blir kommentert at det har vore ein tendens til at ein ikkje raskt nok har løyst konflikhtar, noko som har ført til at dei har fått eskalere. Det blir vist til at Visindi etter intervju med tilsette i samband med tilsettinga av ny brann- og redningssjef identifiserte fleire utfordringar knytt til arbeidsmiljøet i RBR, og at desse funna også blei presentert for styret.

I intervju blir det vist til at det er særleg konflikhtar *mellom* einingar som har vore spesielt utfordrande, og at den øvste leiinga ikkje har handtert dette på ein tilfredsstillande måte. Det blir vist til at konflikhtar internt i avdelingar gjerne blir ordna opp i, medan konflikhtar på tvers av avdelingane er vanskelegare å finne ei løysing på. Det blir vist til at ansvaret ligg på leiarane i selskapet.

Tidlegare dagleg leiar presiserer i samband med verifisering at det er gjennomført ei rekke tiltak for å løyse arbeidsmiljøutfordringane. Han har sjølv engasjert seg i sakene og gjennomført enkeltvise og gruppevise samtalar med medarbeidarar. Vidare har det vore henta inn organisasjonspsykologar for å vurdere og bistå med sakene. Heller ikkje dette har løyst sakene.

Det blir også vist til at det har oppstått ein kultur for at medarbeidarar ikkje møter på medarbeidersamtalar om det ikkje passer. Det blir også vist til at gjennomføring av medarbeidersamtalar varierer ein del mellom einingane, og at nokre leiarar er betre på å følgje opp desse samtalanane enn andre. Arbeidsmiljøutvalet (AMU) tok opp utfordringa med gjennomføring av medarbeidersamtalar i august 2017, og presiserte at dette må bli betre. Det er bestemt at AMU skal følgje det opp.

I intervju blir det peika på at om ein skal rydde opp i arbeidsmiljøutfordringane i RBR, så må det utøvast endå tydelegare leiing frå toppen for å synleggjere kva som er akseptabelt og ikkje. Det blir vist til at ei løysning er å ta ein gjennomgang på organiseringa av selskapet, men at det også er viktig at leiargruppa gir tydelegare føringar for korleis arbeidet med arbeidsmiljø skal følgjast opp. Det blir påpeikt at leiarane bør bli flinkare til å ta opp sine forventningar til dei det gjeld, eller ta saka vidare. I intervju går det fram at leiargruppa er bevisste på utfordringane knytt til arbeidsmiljøet i selskapet, men at personalproblem alltid er vanskeleg å ta tak i og krev mykje tid som leiarane i RBR opplever at dei manglar, t.d. er det ein leiar på 170 deltidstilsette og då må støttfunksjonen i stor grad bistå leiaren.

---

<sup>209</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 6.

<sup>210</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 10.

<sup>211</sup> RBR: Årsberetning 2016. 17.03.2017. Side 7.

Deloitte har fått tilsendt ein presentasjon frå siste arbeidsmiljøundersøking i selskapet, som blei gjennomført i november 2011.<sup>212</sup>

I samband med verifisering får Deloitte opplyst at det også blei gjennomført ein arbeidsmiljøundersøking for deltidstilsette i 2012/2013.

På styremøte i april 2018 opplyste selskapet at dei ønsker å gjennomføre ei arbeidsmiljøundersøking i 2018.<sup>213</sup> Deloitte får opplyst at den skal bli gjennomført i august og dialog om spørsmål osv. er gjennomført med fagforeiningane.

Etter selskapskontrollen som blei gjennomført i 2011 er det tilsett ein eigen HMT rådgjevar.

RBR har også ei ordning med faste IDF-møte (Informasjon, Drøfting og Forhandling) der leiinga møter og tar opp saker av ulik karakter med fagforeiningane fire gonger for året. Deloitte har fått tilsendt referat frå IDF-møte i 2016 og 2017. Det har også blitt halde jamlege møte i arbeidsmiljøutvalet (AMU) i 2016 og 2017 med representantar frå arbeidstakarane og selskapsleiinga, som blir referatført.

### **6.3.2 Risikovurderingar (risikovurderingar og risikoreduserande tiltak)**

RBR har gjennomført ei risikoanalyse som gjeld brann- og eksplosjonsfare i regionen i 2012. Tidlegare brann- og redningssjef fortel at selskapet i praksis fortsette arbeidet med risikoanalysen frå 2012 i fleire år etter dette, nesten fram til 2016. Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at selskapet har jobba med å oppdatere risikoanalysen ytterlegare, t.d. med omsyn til Ryfast, flyplassen og bedrifter med kjemikalier. Leiar for beredskap opplyser at RBR typisk har gjennomført risikoanalysar kvart fjerde år i samband med kommuneplanen.

I hovudrapporten frå risikoanalyse 2012 som Deloitte har fått framlagt går det fram at utgangspunktet for rapporten m.a. var eit ønske frå eigarkommunane om å kvalitetssikre arbeidet med ny brannstasjonsstruktur.<sup>214</sup> Arbeidet resulterte i ei kartlegging av risiko i dei då ni eigarkommunane av selskapet, samt møte med politisk og administrativ leiing i eigarkommunane, næringslivet og andre samfunnsaktørar i regionen. Risikoanalysen var ein grovanalyse som fokuserte på kva som kan skje, sannsynet, og ev. konsekvensar – og det går fram at den var mindre detaljert enn andre typar risikoanalyser, men blei valt for å seie noko om generell og samla risiko i regionen.<sup>215</sup>

Deloitte har blitt kjent med at det er gjennomført ein ny risikoanalyse datert 11.07.2018, og at arbeid med ny beredskapsanalyse er sett i gong på bakgrunn av denne risikoanalysen.

Når det gjeld risikokartlegging knytt til gjennomføring av drifta i RBR er det i mindre grad gjennomført overordna systematiske risikovurderingar. Det blir i intervju vist til at RBR manglar prosedyrar som sett krav til risikovurdering av sjølve verksemda, og at både prosedyrar og metode for dette er sakna. Samtidig blir det vist til at det blir gjennomført ein del risikovurderingar i dei einskilde avdelingane til dømes knytt til HMT, men at det manglar ei overordna oversikt over dei risikovurderingane eller risikokartleggingar ein faktisk har gjennomført, med risikoar og tiltak for kvar risiko. I dag ligg dette til kvar avdeling, men det er tidkrevjande å måtte gå til kvar avdeling for å få denne informasjonen. Mellom anna får Deloitte opplyst at det er gjennomført risikokartlegging knytt til flyttinga til ny hovudbrannstasjon i Sandnes i 2017, og for faren for kreft for tilsette i RBR, samt ei risikovurdering av klatrevegg og ei risikokartlegging av kjemisk eksponering i RBR.

Det er ikkje utarbeidd ei heilskapleg risikoanalyse for alle avdelingar og støttefunksjonar som syner risiko for at dei ikkje når dei mål som er satt, etterlever dei retningslinjer dei er underlagt eller for sentrale funksjonar dei er ansvarleg for.

---

<sup>212</sup> BVSR: AMU-undersøkelsen 2011. Overordnet presentasjon AMU 12.12.2011.

<sup>213</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 09.04.2018. Sak 14/18. Side 4.

<sup>214</sup> BVSR: Risikoanalyse 2012. Hovedrapport. 18.12.2012. Side 5.

<sup>215</sup> BVSR: Risikoanalyse 2012. Hovedrapport. 18.12.2012. Side 29.



HMT-rådgivaren i RBR har byrja på å lage eit utkast til ei oversikt med dei risikokartleggingane som har blitt gjennomført, som heiter «overordna risikovurderingar» som inneheld funn, tiltak og forbetringar. HMT-rådgivaren forklarar at dokumentet gir høve til å sortere risiko etter avdeling, lokasjon, tema osv., Eigne ark gir ein meir detaljert skildring av den enkelte risiko. HMT-rådgivaren omtalar det som eit overordna risikostyringsdokument, men understreker samstundes at det so langt berre er noko han har gjort og er eit system under arbeid. Han ser for seg at ein kunne fått på plass ei prosedyre for risikovurderingar som sa noko om kva som skal risikovurderast, når eller kor ofte, samt at funn og tiltak skal leggjast inn i denne oversikta. Fordelen med ei slik oversikt er at informasjonen er meir tilgjengeleg t.d. om Arbeidstilsynet eller andre etterspør, eller dersom styret eller eigarane lurte på situasjonen i verksemda. Deloitte merkar seg at oversikta i stor grad er lagt til rette for rapportering om risikoar knytt til HMT, sjølv om den også omfattar IKT og drift.

Deloitte får også opplyst at ei av avdelingane er i gang med meir omfattande risikoanalyser som også skal liggje til grunn for oppgåver, prioriteringar og ressursbruk i avdelinga framover.

### **6.3.3 Kontrollaktivitetar (system og rutinar for kritiske prosessar samt avvikssystem)**

#### **Utarbeiding, revidering og godkjenning av rutinar og retningslinjer**

RBR nyttar ein felles mal for alle dokument, retningslinjer og rutinar som mellom anna syner datoar for når dokumentet er utarbeidd og revidert, og kven som har utarbeidd og godkjent dokumentet osv. Det er i utgangspunktet brann- og redningssjefen som godkjenner alle rutinar på selskapsnivå, men enkelte avdelingsleiarar som har fått delegert ansvar skal også godkjenne rutinar for deira ansvarsområde, t.d. innan økonomi, beredskap, og brannførebygging.

Selskapet nyttar intranettet «Brennbart» for å gjere tilsette kjent med regelverk og rutinar. All styrande dokumentasjon ligg tilgjengeleg i eit «bibliotek» i ein eigen arkfane som blir halde ved like og oppdatert. Det er berre dei dokumenta som ligg ute på intranettet sitt bibliotek som er gjeldande. Ikkje alle einingane er kome like langt i bruk av og oppretting av egne sider på «Brennbart» på revisjonstidspunktet.

I intervju går det fram at RBR har utarbeidd en del rutinar og prosedyrar, men at det fortsatt er mange prosedyrar RBR burde hatt, men ikkje har – mellom anna på grunn av ressurs- og kapasitetsutfordringar blant støttefunksjonane i selskapet. Nokre rutinar har det også tatt svært lang tid å få godkjent etter at forslag er utarbeidd (sjå punkt 6.3.1). Hovudverneombodet viser mellom anna til at selskapet treng

Vidare blir det av fleire vist til at tidlegare brann- og redningssjef likevel har gjort ein god jobb med å utarbeide system, styrande dokumentasjon og rutinar, då det tidlegare var enda færre formaliserte og dokumenterte prosessar. Det blir vist til at RBR framleis er i ein innkjøringsfase på fleire av systema og rutinane tidlegare brann- og redningssjef fekk utarbeidd. Det blir understreka at RBR har ein veg å gå for å få alle tilsette til å nytte styrande dokumenter og rutinar, men at det samstundes er blitt veldig mykje betre enn kva som var tilfelle tidlegare.

Det er ikkje gjennomført noko overordna risikovurdering eller andre gjennomgangar som syner kva rutinar som manglar eller kva rutinar det er viktig å utarbeide framover.

#### **Avvikssystem og rutine for varsling**

På selskapet si intranettsida er det fleire plasser ein kan melde avvik, og det er lenka til avvikssystemet både på den overordna sida og på dei avdelingsvise sidene i systemet.

RBR har også ei prosedyre for avvikshandtering.<sup>216</sup> Prosedyren tar mellom anna for seg kva som er eit avvik, kva som skal registrerast, saksgang for innmeldte avvik, samt rapportering og oppfølging av personskader. Prosedyren legg opp til at eit avvik er: uønskte hendingar som skjer i arbeidskvardagen; alt som ikkje burde eller skulle skje inkludert brot på lov, forskrift eller egne prosedyrar; og alle hendingar som fører til eller kunne ført til skade på menneske, dyr, miljø eller utstyr. Prosedyren viser til at Arbeidstilsynet tilrår at alle hendingar skal registrerast då det gir det beste bilete for kvardagen og det beste beslutningsgrunnlaget for forbetring. Saksgangen for innmeldte avvik er ifølgje prosedyren:

1. Avvik som meldes går direkte til seksjonsleder evt. avdelingsleder.

<sup>216</sup> RBR: Prosedyre for avvikshandtering. 09.02.2015. Dokumentnr. 91. Versjonnr. 0.4.



2. Avvik blir behandlet i den avdeling innmelder er ansatt i.
3. Alle som sender inn avvik skal ha tilbakemelding.
4. Frist for tilbakemelding er 2 uker.
5. Hver avdeling lager månedlig oversikt over innkomne avvik for at alle ansatte skal kunne trekke lærdom av disse.
6. For særlig alvorlige hendelser må avdelingsleder vurdere videre gransking.
7. Innmeldte avvik presenteres i avdelingsmøter.
8. Statistikk for avvik presenteres i årsrapport.<sup>217</sup>

Deloitte har mottatt avviksstatistikk for RBR i 2017, som syner at det frå 01.01.2017 til 31.12.2017 var meldt inn 201 avvik i perioden fordelt etter alvorlegheitsgrad «lite alvorlig» (97), «alvorlig» (43), og «meget alvorlig» (61). Statistikken syner avvika etter område og avvikstype. Av statistikkrapporten går det fram at talet på innmeldte avvik var 201, lukka avvik var 167, og forfalte avvik var 188. Innmeldte avvik fordelte seg slik etter tenestestad: avdeling for beredskap (127), avdeling for brannførebyggjande (35), avdeling for naudsentral/110 (18), brann- og redningssjefens stab (8), avdeling for administrasjon og økonomi (7), avdeling for personal (3), og avdeling for miljøretta helsevern og skjenkekontroll (3).<sup>218</sup> Gjennomsnittlig handsamingstid for avvika er, ifølgje tilsendt statistikk, på om lag 44 dagar.

HMT-rådgivaren opplyser om at talet meldte avvik er lågt samanlikna med størrelsen på verksemda og kva som er RBR sine oppgåver. Men han legg vekt på at auka rapportering på avvik, også vil krevje auka ressursar til å handsame avvika. Meldte avvik burde i større grad vere tema på alle avdelingsmøte. Han medgir at analyse av aggregerte avvik kunne vore betre i RBR, men det er tåleleg tilpassa RBR si verksemd. Han understreker at slik situasjonen er no, er det viktigare å få på plass ein god rapporteringsskultur i RBR framfor eit betre system. Beredskapsavdelinga blir trekt fram som god på avviksrapportering, medan det er varierende innrapportering frå andre avdelingar.

Avdelingsleiar for beredskap fortel at den største utfordringa knytt til «Brennbart» er å få tilsette i deltidstillingar til å bruke systemet, særleg dei med veldig låge stillingsbrøker t.d. heilt nede på 2 %. Årsaka er at dei med deltidstillingar ofte ikkje har eigne PC-ar, slik at dei må bruke PC på brannstasjonen eller sine private for å kome inn på «Brennbart» – noko som hever terskelen for at systemet blir brukt av deltidstilsette, dermed også avvikssystemet. På same tid understreker beredskapsleiareren at det kjem avviksmeldingar også frå deltidstilsette, i tillegg til at leiarar må fylle ut skjema der også avvik vil gå fram.

Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at det varierer veldig kor flink dei ulike brannstasjonane er til å melde avvik. Avdelingsleiar for beredskap jobbar mykje med å sikre avviksmelding ute på brannstasjonane. Tidlegare brann- og redningssjef medgjev at RBR fortsatt har en veg å gå med omsyn til avvikshandsaming, men meiner at dei stadig blir betre. Også andre i RBR fortel at kulturen for å melde avvik har blitt mykje betre dei siste åra.

I intervju med hovudtillitsvalt går det fram at det er sider ved avviksmeldesystemet som bør forbeholdast. Mellom anna blir det vist til at den som melder avvik får ein e-post når avviket er ferdig handsama, men at i e-posten går det berre fram eit avviksnummer og ikkje kva avviket gjaldt og heller ikkje korleis avviket er følgt opp. Det blir i intervju uttrykt eit ønske om at e-posten er tydelegare på kva avviket gjeld, ikkje berre nummeret, og også kven som har oppfølgingsansvar og kva som har blitt gjort.

Tidlegare brann- og redningssjef fortel at avvik blir tatt opp på leiarmøte i den enkelte avdeling, og at alvorlege avvik blir løfta til leiarmøte. Brann- og redningssjefen orienterer også styret ved alvorlege avvik.

I tillegg til avvikssystemet som er skildra over nyttar RBR også rapporteringssystema BRIS og Vision Boss. BRIS er eit landsomfattande rapporteringssystem, drive av DSB, for alle oppdrag som blir registrert i 110-sentralene sine oppdragshandteringsverktøy, der alle uttrykingsleiarar fyller ut informasjon om kvar uttrykking. Vision Boss er 110-sentralen sitt eige offisielle rapporteringssystem, administrert av 110-sentralen, der det førast logg over tidspunkt og oversikt over hendingar. Der må uttrykingsleiarar inn og sjekke kva som er ført og ev. føye til. Tidlegare brann- og redningssjef fortel at skilnaden mellom systema

<sup>217</sup> RBR: Prosedyre for avvikshåndtering. 09.02.2015. Dokumentnr. 91. Versjonnr. 0.4. Side 3.

<sup>218</sup> RBR: Avvikshåndtering. Statistikkrapport for 01.01.2017 til 31.12.2017. Generert 02.02.2017.

er at BRIS i utgangspunktet er eit statistikkssystem for DSB, medan Vision Boss er RBR sitt offisielle rapporteringssystem.

RBR har ein eigen rutine for varsling av kritikkverdig forhold frå 2012, revidert 2016.

#### **6.3.4 Kommunikasjon og informasjon i verksemda**

Tilsette får informasjon og tilgang på styrande dokument og rutinar gjennom felles og einingsvise sider på selskapet sitt nettbaserte system «Brennbart». Ikkje alle einingane er kome like langt i bruk av og oppretting av eigne sider på «Brennbart» på revisjonstidspunktet.

Tidlegare brann- og redningssjef fortel at RBR jamleg køyrer kampanjar ut mot avdelingsleiarar og tilsette knytt til viktige tema som blir løfta fram, t.d. varsling eller kreftfare, men at ein heller ikkje ønsker at slike kampanjar skal vere for ofte.

Dei intervjuar viser til at det blir lagt opp til jamleg informasjonsformidling, og det blir organisert gjennom leiarmøta kvar tysdag og gjennom ulike felles møte med medarbeidarane i form av avdelingsmøte og seksjonsmøte. Men samstundes blir det peikt på at det varierer kor godt styringssignala frå toppen går heilt ned i organisasjonen. Det blir vist til at mål og prioriteringar ikkje alltid er heilt klart for kvar enkelt medarbeidarar, men at det er noko dei alle saman jobbar med. Dette kan også avhenge av lokalisering. Til dømes kan det vere vanskeleg for beredskapsavdelinga å sikre at ein brannkonstabel ute i distriktet er klar over alle nye rutinar og retningslinjer, medan brannførebyggjande avdeling som sitter samla på ein stad (hovudbrannstasjonen) lettare kan kommunisere med alle medarbeidarane.

#### **6.3.5 Leiinga si oppfølging av internkontrollen**

Det har ikkje vore ein jamleg gjennomgang eller overvaking av internkontrollen i selskapet der ein har systematisk vurdert kva delar av internkontrollen som fungerer bra og kva som fungerer mindre bra, for deretter å gjennomføre forbetringstiltak. Det er heller ikkje etablert overordna rutinar for å gjennomføre «eigenkontrollar» knytt til vesentlege rutinar. Men Deloitte får opplyst at tidlegare brann- og redningssjef sette i gang ein gjennomgang av selskapet sitt internkontrollsystem. Gjennomgangen pågår på revisjonstidspunktet. Føremålet er å vurdere om internkontrollen er tilfredsstillande. Oppgåva er gitt til HMT-rådgivaren. Mandatet blei gitt munnleg.

Som ein del av arbeidet har HMT-rådgivaren gjennomgått alle prosedyrar og krav til internkontroll i RBR sine dokument. Han viser til at internkontrollen er skildra stykkevis, men at RBR ikkje har noko eige heilskapleg dokument som omhandlar internkontrollsystemet.

HMT-rådgivaren har også gjennomført intervju med alle avdelingsleiarane i verksemda. Han nytta ein intervjuguide med 18 spørsmål om mål, målstyring, risikostyring, prosessorientering, og internkontroll med meir. Planen med arbeidet er å skrive ein rapport med forslag til forbetringar. Det er ikkje klart på revisjonstidspunktet når rapporten skal vere ferdig.

Gjennomgangen har foreløpig vist at sjølv om fleire prosedyrar er på plass i dag enn tidlegare, kunne internkontrollen i RBR vore strukturert betre, og t.d. er det mykje som tar lang tid å finne tak i. Han saknar også ei prosedyre som sikrar at RBR følgjer opp og er i samsvar med krav ein er bundne av i sentralt regelverk. «Mål og ledelse» har ei liste over regel- og lovverk som RBR er bunden av, men HMT-rådgivaren peiker på at han saknar ein oppdatert oversikt som syner om RBR faktisk etterlever krava i dei.

### **6.4 Vurdering**

Det er Deloitte si vurdering at RBR ikkje har etablert eit heilskapleg rammeverk for internkontroll: fleire viktige element er på plass, men det er behov for å systematisere og strukturere arbeidet med internkontroll på fleire område.

#### *Kontrollmiljø*

RBR har etablert styrande dokument med tilhøyrande verksemdplan og årsplanar som skal medverke til å sikre at alle er kjent med kva mål og styringsprinsipp som ligg til grunn for verksemda. Deloitte meiner

samstundes at det er eit behov for å klargjere kva ein del element i det styrande dokumentet inneber for verksemda (slik som til dømes total kvalitet, prosessorientering mv.). Deloitte meiner også at selskapet med fordel kunne ha etablert eit overordna dokument som skildrar korleis internkontrollen i selskapet skal organiserast og følgjast opp.

Deloitte merkar seg at det er etablert årsplanar med tiltak og fristar for dei einskilde avdelingane, likevel blir det peika på at rapporteringa til øvste leiing kan vere mangelfull, og at den i hovudsak skjer munnleg. Det blir understreka at det er utstrakt delegering i verksemda og at det kan medføre at det ikkje er tilstrekkeleg oppfølging av einingane. Deloitte meiner difor det må vurderast korleis det kan rapporterast på ein føremålstenleg måte som sikrar at øvste leiing har god oversikt over måloppnåing i verksemda.

Når det gjelde organiseringa av verksemda er det nokre utfordringar som blir framheva av fleire av dei som er intervjua. Dette er mellom anna utstrakt delegering, treighet i prosessar som krev forankring i leiinga, og manglande kapasitet og ressursar i støttefunksjonane. Konsekvensen av dette kan etter Deloitte si vurdering vere at det utviklar seg ulike kulturar og «måtar å gjere ting på» i kvar eining, noko som kan svekke det overordna kontrollmiljøet. Deloitte meiner at dette er forhold som leiinga bør vurdere og følgje opp.

Selskapet har etablert etiske retningslinjer som inngår i personalreglemenet. I tillegg er etiske fellesverdiar lista opp i det overordna styringsdokumentet «Mål og ledelse». Forventningar til integritet og etikk går også fram av den alminnelege leiarinstruksen. Deloitte merkar seg at det er situasjonar der tilsette i RBR kan bli utsett for uheldig påverknad. Deloitte meiner difor at selskapet bør vurdere å etablere rutinar for fast gjennomgang av etiske retningslinjer for alle medarbeidarar, samt gjennomføre aktivitetar knytt til etisk refleksjon og/eller dilemmatrening.

Når det gjeld arbeidsmiljø, har RBR fastsett ansvar og rolle i styrande dokument og rutinar, og det blir jamleg halde møte i arbeidsmiljøutvalet der aktuelle saker blir tatt opp. Undersøkinga viser samstundes at selskapet har utfordringar knytt til arbeidsmiljøet. Det er både utfordringar knytt til manglande løysing av konflikhtar som dermed får eskalere, i tillegg til at medarbeidarsamtalar ikkje blir gjennomført så systematisk som dei skal i alle einingar. Dette er forhold som etter Deloitte si meining må takast alvorleg og som må følgjast opp av den øvste leiinga. Deloitte meiner det er positivt at AMU følgjer opp manglande gjennomføring av medarbeidarsamtalar. Deloitte meiner at det ikkje er tilfredsstillande at det ikkje er gjennomført ei arbeidsmiljøundersøking sidan 2011 (og for deltid i 2012/13), særleg når det har vore kjent at det er arbeidsmiljøutfordringar i selskapet. Det er positivt at det vil bli gjennomført ei slik undersøking hausten 2018.

#### *Risikovurdering*

RBR har gjennomført ei risikovurdering knytt til brann- og eksplosjonsfaren i regionen (i 2012 og 2018). Samstundes er det Deloitte si vurdering at system, rutinar og gjennomføring av risikovurderingar knytt til den interne drifta i RBR er mangelfull. Det er ikkje etablert felles system og rutinar for dette. Det blir gjennomført risikokartleggingar knytt til utvalte område i selskapet, og det er sette i gong eit arbeid for å få ei oversikt over kva som er gjennomført. Deloitte meiner at det bør gjennomførast risikovurderingar både avdelingsvis og for heile selskapet for å sikre at ein har ei drift som er i samsvar med dei mål som er sett, det regelverk selskapet er omfatta av og dei system og rutinar som selskapet sjølv har etablert.

#### *Kontrollaktivitetar*

Deloitte meiner at RBR har eit føremålstenleg system for revidering og godkjenning av dokument, retningslinjer og rutinar. Selskapet nyttar intranett for å gjere tilsette kjent med regelverk og rutinar. Deloitte meiner det er viktig at alle einingane tar i bruk intranettområdet Brennbart slik at ein får samla alle rutinar på ein plass. I intervju går det fram at RBR har utarbeidd ein del rutinar og prosedyrar, men at det fortsatt er fleire rutinar RBR burde hatt, men ikkje har – mellom anna på grunn av ressurs- og kapasitetsutfordringar blant støttefunksjonane i selskapet. Nokre rutinar har det også tatt svært lang tid å få godkjent etter at forslag er utarbeidd. Deloitte meiner at selskapet bør gjennomføre ei overordna risikovurdering eller anna form for kartlegging som syner kva rutinar som manglar og kva rutinar det er særleg viktig å utarbeide. På den måten kan ein utarbeide ei risikobasert liste over kva rutinar det er mest kritisk å få på plass knytt til ulike einingar sine ansvarsområde. Innmeldte avvik kan også vere ei viktig kjelde for å få innsikt i kor det er mest kritisk at ein får utarbeidd rutinar.

Selskapet har eit avvikssystem og ei prosedyre for avvikshandtering som legg til rette for at dei tilsette kan melde avvik. Systemet legg også til rette for å ta ut ein årleg statistikk på innkomne avviksmeldingar. Deloitte merkar seg at det er rom for å betre kulturen for avviksrapportering, særleg på ein skilde einingar. Det er positivt at HMT-rådgivaren blir nytta for å bistå med dette. Deloitte meiner også at ein viktig føresetnad for at medarbeidarar skal melde om avvik er at ein oppfatar at avvika blir følgt opp på ein god måte. Det blir i undersøkinga vist til at både tilbakemeldinga til den som meldte avvik og gjennomgang av avvika i felles møte kan bli betre. Deloitte registrere også at det i tilsendt statistikk frå systemet er 188 innmeldte avvik som er forfalt og at gjennomsnittlig handsamingstid er om lag 44 dagar. Analyse av aggregerte avvik bør også inngå som ein del av risikovurderingane som Deloitte tilrår bli gjort i selskapet, og leggast til grunn for leiing si oppfølging av internkontrollen (sjå under).

#### *Kommunikasjon og informasjon i verksemda*

Deloitte vurderer at det er lagt til rette for god kommunikasjon og informasjon i verksemda knytt til internkontroll. Rutinar og andre dokument er tilgjengeleg for tilsette på «Brennbart», tilsette deltar i ulike utval og arbeidsgrupper, selskapet utfører med ujamne mellomrom kampanjar om tema, og avdelingar og seksjonar har i ulik grad fellessamlingar eller møte. Deloitte meiner at dersom selskapet i endå større grad nyttar risikokartleggingar og analyse av innmeldte avvik som grunnlag for å få ei oversikt over kor det er fare for svikt i organisasjonen, kan dette nyttast for å planlegge gode informasjonstiltak både knytt til intranett og til fellessamlingar.

#### *Leiinga sin oppfølging*

Deloitte meiner at leiinga si oppfølging av internkontrollen i selskapet (internkontroll knytt til alle sider ved drifta, i tillegg til HMT) ikkje har vore tilstrekkeleg formalisert og heilskapleg sjølv om fleire prosessar knytt til internkontroll er skildra i det overordna styringsdokumentet. Overvaking og gjennomgang av internkontrollen må gjerast jamleg for å sikre at den fungerer etter intensjonen, og slik at ein eventuelt kan sette i verk forbetringstiltak om naudsynt.

Deloitte meiner at kartlegginga av internkontroll i RBR som er sett i gang er eit viktig og naudsynt tiltak for å kunne forbetre internkontrollen i verksemda, men at det også må leggast til rette for jamlege (gjerne årlege) gjennomgangar. Slike gjennomgangar kan med fordel rapporterast til styret i RBR. Det bør også vurderast om det kan vere føremålstenleg å etablere rutinar for å gjennomføre egne «kontrollar» eller «revisjonar» på utvalte område som blir vurdert som viktig for selskapet.

# 7. Offentlege anskaffingar

## 7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

*Er det etablert system og rutinar som sikrar at selskapet opptre i samsvar med krav til offentlege anskaffingar, og blir anskaffingar gjennomført i samsvar med regelverket?*

## 7.2 Kontrollkriterium

Lov om offentlig anskaffelser (LOA) med Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) er nytta som kontrollkriterium dette kapittelet. LOA § 1 definerer formålet med lova som:

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I LOA § 2 første ledd blir verkeområde fastsett:

Loven gjelder når oppdragsgivere som nevnt i annet ledd inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift.

FOA § 4-1 første ledd bokstav a definerer ein kontrakt som ein «gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører». I § 4-1 første ledd bokstav i blir ein rammeavtale definert som ein «avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde».

Anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane<sup>219</sup> eller EØS-terskelverdiane<sup>220</sup> skal kunngjerast. Berre dersom særlege vilkår er oppfylt, er det høve til å gjere anskaffingar over terskelverdiane utan kunngjering. Også ved anskaffingar under terskelverdiane skal dei grunnleggjande prinsippa i regelverket bli vektlagt (konkurranse, likebehandling, føreseielegheit, prinsipp om etterprøving, og forholdsmessigheit).

### Unntak frå regelverket etter del II

FOA fastsett unntak frå del II (jf. § 5-2 første ledd bokstav a-g), for kontraktar som:

- berre kan inngåast med ein bestemt leverandør i marknaden,
- eit usedvanleg fordelaktig tilbod til pris vesentleg under normale marknadsprisar,
- upårekna omstende som gjer at ein ikkje kan utsette inngåinga av til ein har fått gjennomført ein open eller avgrensa tilbodskonkurranse,
- gjeld tilleggsytingar som på grunn av upårekna omstende er stregnt naudsynleg for å få fullført ein kontrakt under føresetnad av at kontrakten om tilleggsytingar blir inngått med same leverandør,
- blir inngått etter ein mislykka open eller avgrensa tilbodskonkurranse, under føresetnad av at det ikkje blir gjort vesentlege endringar i anskaffingsdokumenta,
- gjeld varar eller tenester som kjøpast på børser eller liknande marknad

<sup>219</sup> Nasjonal terskelverdi var NOK 500 000 eks. mva. ut 2016, NOK 1,1 millionar eks. mva. frå 1. januar 2017, og NOK 1,3 millionar eks. mva. frå 6. april 2018.

<sup>220</sup> For anskaffingar gjort etter FOA, er utvalte EØS-terskelverdiar for kommunen frå 4. april 2018 NOK 2 millionar eks. mva. for vare- og tenestekontraktar samt plan- og designkonkurransar, og NOK 51 millionar eks. mva. for bygge- og anleggskontraktar. Sjå regjeringa si nettstad for nærare detaljar (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/fjerde-kolonne/eos-terskelverdier/id2474496/>).

- gjeld dekningskjøp som er naudsynlege fordi ein konkurranse må avlysast eller fordi det har oppstått ein tvist som forseinkar kontraktsinngåinga, under føresetnad av at kontrakten om dekningskjøp ikkje gjeld for ein lengre periode enn det som er naudsynleg for å få gjennomført ein open eller avgrensa tilbodskonkurranse.

I følgje rettleiaren til FOA er det er oppdragsgivaren som har bevisbyrda for av vilkåret i FOA § 5-2 første ledd bokstav a er oppfylt, og det skal vere ein høg terskel for å påberope seg unntaket.<sup>221</sup> Vidare står det:

Når det gjelder omfanget av de undersøkelser som oppdragsgiveren må foreta, så er det ikke tilstrekkelig å bare hevde at kun finnes én leverandør kan oppfylle behovet eller at de kun vet om én leverandør fordi de mangler kunnskap om markedet.<sup>222</sup>

### Konkurranse

Regjeringa sin rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar fastsett at hovudregelen er at konkurranse skal bli halde for anskaffingar som er omfatta av lov og forskrift, både over og under terskelverdiane.<sup>223</sup> Vidare står det i rettleiaren:

Under terskelverdiene må oppdragsgiveren også sørge for konkurranse om kontrakten ved at han gjør oppdraget kjent for «et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet».<sup>224</sup> Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en frivillig kunngjøring av konkurranse på Doffin eller ved at oppdragsgiveren selv innhenter tilbud fra flere.

Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig.<sup>225</sup>

Ifølgje § 8-3 skal oppdragsgivaren bruke open tilbodskonkurranse eller avgrensa tilbodskonkurranse på anskaffingar etter del II. Ifølgje § 9-2 første ledd kan alle interesserte leverandørar gi tilbud i ein open tilbodskonkurranse. I ein avgrensa tilbodskonkurranse kan alle interesserte leverandørar levere ein førespurnad om å delta i konkurransen, og berre dei leverandørane som blir invitert av oppdragsgivaren kan gi tilbud (§ 9-2 andre ledd). Konkurranse skal kunngjerast i Doffin, den norske offisielle databasen for kunngjeringar, ved ein alminneleg kunngjering, eller ved ein førehandskunngjering (jf. § 8-17 første ledd). For kontraktar om særleg tenester som overstig EØS-terskelverdiane gjeld i tillegg § 21-1 framgangsmåte for kunngjering i TED, den europeiske offisielle databasen for kunngjeringar (jf. § 8-17 fjerde ledd).

### Protokoll

FOA § 7-1 tredje punkt stiller krav om at «vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.» Dette gjeld alle innkjøp med verdi over NOK 100 000 eks. mva. For innkjøp etter FOA del II (anskaffingar over dei nasjonale terskelverdiane) og del III (anskaffingar over EØS-terskelverdiane), er det særskilde krav til kva anskaffingsprotokollane skal innehalde (jf. høvesvis § 10-5 andre ledd og § 25-5 andre ledd). Føremålet med dokumentasjonsplikta og plikta til å føre anskaffingsprotokoll er å bidra til at andre leverandørar og offentlegheita kan føre kontroll med at kommunen sine avgjersler er fatta i samsvar med regelverket. Desse pliktene gir auka høve til etterprøving av anskaffingsprosessen, jf. grunnprinsippet om dette i anskaffingslova § 4, og kan slik motverke kameraderi og korrupsjon.<sup>226</sup>

### Rammeavtalar

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevarar moglegheit til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp hos ein eller fleire leverandørar over ein avtaleperiode. Rammeavtalar som oppdragsgivaren inngår skal følgje FOA (jf. § 11-1 første ledd), og ein kan i utgangspunktet ikkje inngå rammeavtalar for meir enn fire år (jf. § 11-1 fjerde ledd). Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale blir gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen. Rammeavtalar kan inngåast med ein eller fleire oppdragstakarar. Dersom

<sup>221</sup> NFD: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018. Side 86-87.

<sup>222</sup> NFD: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018. Side 87.

<sup>223</sup> Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018. Punkt 7.3 Konkurransesprinsippet. Link: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/> (Henta 13.06.2018).

<sup>224</sup> Se KOFA-sak 2007/79, premis 20.

<sup>225</sup> NFD: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018. Side 56.

<sup>226</sup> NFD: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018. Side 64-65.

ikkje alle vilkår er fastlagde i parallelle rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurransar mellom partane i rammeavtalane. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagde i avtalane, er det ikkje høve til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier at alle forhold som er relevante for tildeling av dei enkelte kontraktane går fram av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er fastlagt i sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstaterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.

### **Leiaransvar og kompetanse knytt til innkjøp**

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* blir det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar.<sup>227</sup> Det øvste ansvaret for innkjøp ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innan sine område. I stortingsmeldinga blir det vidare presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ein strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar blir mellom anna omtalt:

- avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå
- tydelege mandat når det gjeld kven som skal stå for dei ulike fasane i ein innkjøpsprosess
- sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar, og at desse blir følgde
- skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet
- det må vere etablert rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje avvik
- det blir presisert at leiar må sørge for at rutinane blir følgde

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. Stortingsmeldinga peiker på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse.

## **7.3 Datagrunnlag**

### **7.3.1 Organisering, system og rutinar**

#### **Styring og ansvar**

RBR har fleire dokument som regulerer korleis innkjøp skal gjennomførast i selskapet. Særleg styringsdokumentet «Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesprosedyre» er relevant, då det både inneheld overordna styringssignal for innkjøp i RBR, og dei faktiske prosedyrane for gjennomføring av innkjøp. Dokumentet består av anskaffelsesstrategien, prosedyrar for anskaffingar, og fire vedlegg.<sup>228</sup>

Selskapet har sett mål om å ha gode, effektive og berekraftige anskaffingar, som skal nåast gjennom nærare definerte strategiar.<sup>229</sup> Ein av desse strategiane er å sikre kompetanse på anskaffingar knytt til avdekking av behov, vurdering av økonomiske konsekvensar, samt tildeling og forvaltning av kontraktar i samsvar med lov og retningslinjer. Vidare skal rutinar og prosessar mellom anna klargjere innkjøpsansvar og –fullmakter og sikre at innkjøp blir gjort på ein måte som gir tillit og reduserer risikoen for misleghald.

Det er avdeling for økonomi og administrasjon som har ansvar for økonomiske og merkantile funksjonar i RBR. I dette inngår ansvar for kontroll med rekneskap, faktura, lønn og post. Avdelinga har hovudansvaret for innkjøp av kontorrekvisita, og skal gi støtte til anbudsutarbeiding og tilbodsevaluering ut ifrå lov og forskrift om offentleg anskaffingar.<sup>230</sup> I avdeling for økonomi og administrasjon er det etablert ein sentral innkjøpsfunksjon, som skal vere utrusta for å gjennomføre eller gi bistand i anskaffingsprosessen, og slik sikre gode og effektive anskaffingar. Innkjøpsfunksjonen skal gi generell rådgjeving gjennom deltaking på møte, og handsame oppgåver og førespurnader på kort varsel. Det går fram av anskaffingsprosedyren at den sentrale innkjøpsfunksjonen per 2017 består av seksjonsleiar for drift og vedlikehald samt

<sup>227</sup> NFD: Det gode innkjøp. 08.05.2009. St.meld. nr. 36 (2008-2009).

<sup>228</sup> Disse er: mal for delegert bestillingsrett/innkjøpsrett, og tre malar på anskaffingsprotokoll etter forskrifta del I, for del I og II, samt for del I og III

<sup>229</sup> RBR: Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesprosedyre. Ikkje datert. Side 4.

<sup>230</sup> RBR: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016. Side 26.

avdelingsleiar for administrasjon og økonomi. I verifiseringa går det fram at innkjøpsfunksjonen i praksis har avgrensa ressursar tilgjengeleg, og ikkje kan hjelpe alle 100 %.

Det går vidare fram i strategien at ei anskaffing alltid skal vere bekrefta eller godkjent av ein person med budsjett disponeringsmynde, og at vedkomande skal sjå til at:

- det er heimel for anskaffinga i årsplan eller andre vedtak,
- disposisjonen stemmer med gjeldande lovar og reglar,
- at det er budsjettmessig dekning for anskaffinga, og
- at anskaffinga er økonomisk forsvarleg.

Budsjett disponeringsmynde inneber at vedkomande har mynde til å anvende budsjettmidlar innanfor eige ansvarsområde. Personar med budsjett disponeringsmynde skal avgjere kva avdeling, formål og ev. prosjekt anskaffinga skal belastast på. Vedkomande kan skriftleg delegera bestillingsrett til ein annan person, men delegeringa skal avgrensast til type vare/teneste, beløp, konto, avdeling og formål.

I intervju med avdelingsleiar for økonomi og administrasjon kjem det fram at brann- og redningssjef har delegert fullmakter til å gjere innkjøp ned til avdelingsleiarar,<sup>231</sup> og at avdelingsleiarar kan vidaredelegere fullmakta si til seksjonsleiarar i si avdeling. I praksis er det snakk om ein delvis innkjøpsfullmakt til seksjonsleiarar, med avgrensingar på art, avdeling og beløp. Vidare kjem det fram i intervju at alle som skal ha innkjøpsfullmakt må fylle ut eit skjema for fullmakta, som dei leverer til avdelingsleiararen for økonomi og administrasjon. Avdelingsleiararen gir så innkjøpsfullmakt til dei som skal ha det på bakgrunn av kva budsjettfullmakt den enkelte har.

I strategien står det vidare at det til ei kvar tid skal vere ei oppdatert oversikt over kven som har bestillingsrett og kva avgrensingar som er gitt, som også skal arkiverast.<sup>232</sup> Avdelingsleiararen opplyser å ha ei oversikt over alle som har innkjøpsfullmakt i RBR. Det er på revisjonstidspunktet 25 personar i RBR som har innkjøpsfullmakt, i tillegg til avdelingsleiarane og brann- og redningssjefen.

Avdelingsleiararen fortel at det kan vere ei utfordring at seksjonsleiarar kan vidaredelegere fullmakt til brannmestrar, men at desse kan bli skifta ut utan at det blir gitt oppdaterte innkjøpsfullmakter. Det blir understreka at det i desse tilfella som regel dreier seg om innkjøp under kr 5 000. Ei anna utfordring er at dersom brannkonstablane gjer innkjøp så er det i brannmestars og ikkje i brannkonstabelen sitt namn, slik at det er brannmestaren sitt namn som skal stå på faktura – og det gjer det ikkje alltid. Avdelingsleiararen fortel at lista over brannmestre og fagansvarlege skal oppdaterast når det skjer endringar, men at det ikkje alltid blir gjennomført i praksis.

Avdelingsleiararen opplyser elles at seksjon for drift og vedlikehald er mykje involvert i anskaffingar over kr 100 000 i samarbeid med ansvarleg innkjøpsområde. Alle kjøp over kr 100 000 eks. mva. skal protokollførast, og protokollen skal bli sendt til avdelingsleiar for økonomi og administrasjon for arkivering. Innkjøp opp til kr 500 000 kan avdelingsleiarane foreta sjølv, medan alle innkjøp over kr 500 000 må til brann- og redningssjefen for godkjenning. For alle innkjøp over kr 1,1 mill. skal avdeling for økonomi og administrasjon bli involvert, og då skal utlysinga kunngjerast på Doffin. Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon opplyser at nytt regelverk for offentlege anskaffingar er implementert i RBR, men at selskapet har valt å halde på nokre av dei gamle beløpsgrensene av omsyn til internkontroll.<sup>233</sup>

### Kompetanse

Ifølgje anskaffingsstrategien skal alle innkjøpsansvarlege og andre med roller i anskaffingsprosessen i RBR ha tilstrekkeleg kompetanse på offentleg anskaffingar, og kompetansen skal kontinuerleg styrkast.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Jf. delegerings- og fullmaktsreglementet.

<sup>232</sup> RBR: Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesprosedyre. Ikkje datert. Side 3.

<sup>233</sup> Også styret i selskapet har ansvar knytt til innkjøp. Ifølgje årshjulet for styret, skal anskaffingsprosessar vere tema for handsaming i styret i 2. kvartal. Leiinga i RBR sitt ansvar er også nemnd i strategien, der det står at: «Ledelsen må på et tidlig stadium i enhver planprosess påse at anskaffelsesbehovet blir avdekket og sørge for at dette blir håndtert etter gjeldende retningslinjer.»

<sup>234</sup> RBR: Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesprosedyre. Ikkje datert. Side 4.



Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon fortel at ho krev at dei som har fått innkjøpsfullmakt skal lese anskaffingsstrategien og –prosedyren, og ho legg til grunn at dei faktisk gjer det.

Det er varierende kompetanse blant dei som gjer innkjøp i RBR. Selskapet gjennomførte ei intern spørjeundersøking som omfatta alle tilsette i slutten av 2017 og i byrjinga av 2018, der det kom fram at det er mange i RBR som ikkje følgjer selskapet sin anskaffingsstrategi og prosedyrar for innkjøp. Alle tilbakemeldingane frå undersøkinga var ikkje ferdig gjennomgått på intervjutidspunktet, men avdelingsleiaren fortel at undersøkinga i hovudsak fann at anskaffingsstrategien og –prosedyrane er for dårleg kjent, men at strategien og prosedyren i seg sjølv er gode nok. I verifiseringa påpeiker selskapet at det av om lag 400 tilsette er om lag 25 med innkjøpsfullmakt, og at det difor er slik at dei fleste av dei tilsette ikkje har særleg inngåande kjennskap til anskaffingsprosedyrane.

RBR har ikkje noko rutine for å gi systematisk opplæring av innkjøparar. Tidlegare var innkjøp og offentlege anskaffingar ein del av «leiarskulen» - ei opplærings- og kursrekke i selskapet – men det har ikkje blitt gjennomført ein slik kursrekke dei siste to åra. Avdelingsleiaren fortel vidare at ho har gitt innføring om regelverket for offentlege anskaffingar til dei som ønskjer dette, og at tilsette spør ho viss det er saker knytt til innkjøp dei lurar på.

### **Avvik og kontroll**

I intervju blir det peika på at det kan vere utfordrande å halde seg oppdatert på regelverksendringane knytt til offentlege anskaffingar. I samband med verifiseringa av rapporten får Deloitte opplyst at selskapet veit at feil blir gjort med omsyn til regelverket, og at når feil blir oppdaga så blir det satt inn ressursar for å rette dei opp. Det blir påpeikt at det meste blir gjort etter regelverket, og at selskapet jobbar for at alle anskaffingar skal skje etter regelverket. Vidare får Deloitte opplyst at det er eit stort fokus på å ikkje gjere feil, og at selskapet stadig lærer og blir betre på dette.

Det blir vist til at selskapet er opptatt av å sette inn ressursar på å sikre dei største anskaffingane (over 100 000). Kontrollen med innkjøp og offentlege anskaffingar finn i hovudsak stad ved at avdelingsleiar for økonomi og administrasjon sjekkar alle innkjøp over kr 100 000 i rekneskapen. Dersom det manglar anskaffingsprotokoll så etterlyser ho dette, og arkiverer dokumenta.

Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon vedgår at RBR ikkje er flinke nok til å halde kontroll der det er mange enkeltkjøp frå same leverandør, slik at det er ein risiko for at mange enkeltkjøp samla sett går over terskelen for kva som skal konkurranseutsettast. Avdelingsleiaren fortel vidare at avdelinga for økonomi og administrasjon ikkje har kapasitet til å gå så djupt i innkjøpa som blir gjort. Selskapet opplyser, i samband med verifiseringa av rapporten, at utfordringa er at hastekjøp under kr 100 000 blir gjort som enkeltkjøp utan å undersøke om andre gjer liknande kjøp på same leverandør slik at ein til saman overstig terskelverdien i regelverket. Vidare går det fram i verifiseringa at dette er vanskeleg for selskapet å handtere og at selskapet blir liggjande i etterkant. Selskapet opplyser at dei har starta ein gjennomgang der ein ser på den samla verdien av kjøp hos kvar leverandør. Vidare går det fram at intensjonen er å konkurranseutsette slike kjøp (som samla overstig terskelen hos ein leverandør) eller gjere innkjøpar merksam på allereie inngåtte avtalar.

### **Anskaffingsprosedyre og -praksis**

Anskaffingsprosedyren til RBR repeterer i stor grad FOA sine krav til offentlege anskaffingar, t.d. om val av prosedyre og berekning av verdi. Anskaffingsprosedyren inneheld også reglar knytt til kontraktar som regelmessig blir inngått eller som skal fornyast på eit bestemt tidspunkt, og kontraktar om leasing, leie eller avbetalingskjøp. Prosedyren drøftar òg terskelverdiar og moglege konkurranseformar.

Det går fram av anskaffingsprosedyren at alle anskaffingar så langt det er mogleg skal baserast på konkurranse uavhengig av kva anskaffingsprosedyre som gjeld, og at gjennomføringa av konkurransen skal stå i forhold til varen eller tenesta som skal kjøpast. Det går fram at det er dokumentasjonsplikt som skal gi tilstrekkeleg informasjon om grunngeving for viktige avgjersler i anskaffingsprosessen, og at vesentlege forhold skal skrivast ned eller samlast i ein protokoll.

Prosedyren stiller krav om at alle innkjøp over kr 100 000 skal protokollerast, at leverandørane skal levere eigenerklæring og firmaattest, og at leverandørane skal levere skatteattest når anskaffinga overskrider kr 500 000.

Ifølgje anskaffingsprosedyren er val av konkurranseformer aktuelt når verdien overstig kr 100 000, og da skal dei sentrale innkjøpsansvarlege bli kopla inn. Det er personar med budsjett disponeringsmynde som utførar anskaffingane med støtte frå sentral innkjøpsansvarleg.

### 7.3.2 Rammeavtalar og enkeltvise anskaffingar

#### Rammeavtalar

I anskaffingsprosedyren går det fram at RBR per 2017 hadde rammeavtalar på følgjande fem område: banktenester, arkiv, straum, reinhald, og kontorrekvisita. I prosedyren står det at lista ikkje er fullstendig. Deloitte får opplyst i samband med verifisering at denne lista skal takast ut av prosedyren.

RBR utarbeidde også i revisjonsperioden ei oversikt over selskapet sine rammeavtalar som Deloitte har fått tilsendt. Den syner at RBR per desember 2017 hadde 27 rammeavtalar med 17 leverandørar. Selskapet var på tidspunktet i ein prosess med ein ytterlegare avtale. RBR har fleire avtalar med nokre av leverandørane. Av den tilsendte oversikta går det fram at tre rammeavtalar stod oppført med dato for gyldigheit som var utgått på tidspunktet for oversendinga av tabellen.<sup>235</sup> Selskapet opplyser, i samband med verifiseringa, at tilsendt oversikt over rammeavtalar skal erstatte lista over avtalar i anskaffingsprosedyren. Lista over rammeavtalar er ikkje tilstrekkeleg kjent i selskapet og det er planer om å leggje den ut på intranettet for dei tilsette.

Deloitte har sett nærare på tre rammeavtalar, med tre ulike leverandørar (ein på kvar av følgjande varar/tenester: uniformer, kontorrekvisita, og verkstadtenester for køyretøy).<sup>236</sup>

Gjennomgangen viser at ingen av dei tre rammeavtalene er gyldige på revisjonstidpunktet, og for to av desse har ikkje Deloitte mottatt dokumentasjon på konkurranseeksponering. Leiar for avdeling for økonomi og administrasjon opplyste i samband med oversending av dei utvalte rammeavtalene 15.02.2018 at: «Her foreligger gamle avtaler. Nye er ikke skriftlig inngått pga kapasitet. Muntlig forespørsler er gjort etter avtalenes slutt.» Deloitte får også opplyst at selskapet ventar på en revidering av uniformsreglementet før ny avtale om uniformar lysast ut. Alle dei undersøkte rammeavtalene er utgått på revisjonstidpunktet med meir enn eit år, og rammeavtalen for kontorrekvisita utløp for meir enn 5 år sidan (sjølv om ein legg til grunn opsjon på 2 år). Når det gjeld kontorrekvisita får Deloitte opplyst at det ikkje er andre leverandørar lokalt som kan gje same tilbod og service som valte leverandør, og at det er gjort ein munnleg avtale. For to av dei utvalte rammeavtalene har heller ikkje Deloitte mottatt dokumentasjon på konkurranseeksponering på den opphavslege rammeavtalene.

Det blir opplyst at ein stor del av innkjøpa på gjentakande behov ut frå rammeavtalar i praksis blir bestilt av avdelingsleiarar og gjennomført av stasjonsmester, som har god kjennskap til RBR sine rammeavtalar. Ettersom det er få leverandørar på spesialutstyr, har stasjonsmester også god oversikt over aktuelle leverandørar, samt kva pris og kvalitet som er tilgjengeleg i marknaden. Seksjon for drift og vedlikehald stiller også som støtte år andre innkjøparar gjer kjøp sjølv, særleg når det gjeld anskaffingar som det ikkje er avtale på og der det skal innhentast tilbod frå leverandørar (under kr 500 000).

Avdelingsleiaren for økonomi og administrasjon opplyser at RBR nok har «lekkasjar» på rammeavtalene i form av at kjøp som kanskje burde blitt gjort som avrop på ein rammeavtale med ein leverandør i staden går til andre leverandørar der ein ikkje har avtale. Ho understrekar at bruken av rammeavtalar i RBR er tillitsbasert, og ho trur ikkje innkjøparar med vilje gjer kjøp som kan seiast å vere lekkasjar på rammeavtale. I samband med verifiseringa opplyser selskapet at dei oppfattar at avtalelojaliteten er høg for gjentakande kjøp, særleg på dei store rammeavtalene, og at innkjøparar er flinke til å spørje om ein har avtale og forholde seg til det.

I intervju får Deloitte opplyst at brann- og redningssjefen signerer og godkjenner større rammeavtalar for RBR, medan for mindre rammeavtalar som krev signatur så er det enten brann- og redningssjefen eller ein

---

<sup>235</sup> Det var ein avtale knytt til Leasing biler 4 stk for Miljøretta helsevern, gyldig frå 02.07.2014 til 02.07.2017. Ein avtale for Sandnes brannstasjon, gyldig frå 29.11.2012 til 19.11.2017. Og ein avtale for printere, gyldig frå 20.02.2012 til 20.02.2017.

<sup>236</sup> Sjå vedlegg 3 for meir om korleis stikkprøvene er valt ut.

av avdelingsleiarane med prokura-rett som signerer. Til dømes signerer avdelingsleiareren for økonomi og administrasjon med prokura på avtale om leasing av bil.

I intervju går det vidare fram at nokre rammeavtaler blir inngått av eigarkommunane, og så blir RBR omfatta av avtalen. Dette gjeld t.d. avtalar om reinhald, straum, mobil og telefoni.

Viss RBR veit at det vil finne stad kjøp over eit visst beløp over ein lengre periode kunngjer dei innkjøpet på Doffin og inngår sjølv rammeavtaler. Som det blir vist til tidlegare er det likevel ei utfordring er at fleire innkjøparar i RBR nyttar same leverandør, men utan å vite kva dei andre kjøper, slik at det ikkje alltid er tilstrekkeleg kontroll med kor mykje som samla sett blir kjøpt av kvar leverandør av RBR.

Det blir i intervju peika på at det er ei utfordring for RBR at mykje av spesialutstyret dei treng berre kan kjøpast hos ein eller eit fåtal spesialiserte leverandørar, og at behovet for noko av dette spesialutstyret oppstår med fleire års mellomrom. Desse kjøpa kan difor ikkje nødvendigvis dekkast gjennom rammeavtaler. I samband med verifiseringa får Deloitte opplyst at på noko spesialutstyr er det berre ein leverandør i marknaden, typisk brannteknisk utstyr tilhøyrande allereie erverva branntutstyr av eit gitt merke. Selskapet opplyser i verifiseringa at i desse tilfella, der kjøp ikkje er konkurranseutsett, så har ikkje selskapet sjekka om protokoll manglar og kravd at protokoll blir skrive.

### Gjennomførte anskaffingar

Deloitte har gjort eit utval på 10 utbetalingar til 10 leverandørar frå 30.03.2017 til 21.11.2017, basert på eit uttrekk frå hovudboka til RBR for perioden, og undersøkt om innkjøpa knytt til utbetalingane er konkurranseutsett og protokollert i samsvar med krava i regelverket.<sup>237</sup> Tabell 5 gjev ei oversikt over kva utbetalingane gjeld, den faktiske utbetalinga i NOK eks. mva., om anskaffinga blei konkurranseutsett, og om det føreligg protokoll.

Tabell 5: Stikkprøver på 10 utbetalingar knytt til 10 leverandørar

Nr.	Vare eller teneste	Utbetaling i kr	Konkurranse <sup>238</sup>	Protokoll
1	IKT-utstyr	736 375	Tilbodsinnbyding til tre leverandørar	Ja
2	Uniformer	326 736	Avrop på rammeavtale Rammeavtale utlyst på Doffin	Ikkje aktuelt
3	Utrykningskler til innsatsmannskap	209 679	Avrop på rammeavtale Rammeavtale utlyst på Doffin	Ikkje aktuelt
4	Varer eller tenester knytt til motorvogn	198 982	Nei	Ja
5	Brannteknisk utstyr	186 167	Nei	Nei
6	Nettverksutstyr	169 289	Tilbodsinnbyding til fire leverandørar	Ja
7	Brannteknisk utstyr	150 957	Nei	Nei
8	Rekrutteringstenester	140 000	Tilbodsinnbyding til fem leverandørar	Nei
9	Arbeidsplan- og ressursstyringssystem	106 653	Nei	Ja
10	Brannteknisk utstyr	55 130	Tilbodsinnbyding til to leverandørar	Ikkje påkravd

<sup>237</sup> Revisjonen har valt å ikkje sjå nærare på ei utbetaling datert 16.12.2016 på kr 389 658 fordi det kjem inn under gammalt lovverk, før lovendringa gyldig frå 01.01.2017. Utbetalinga er til ein leverandør som er dekt av ei anna utbetaling blant stikkprøvane. For meir om framgangsmåten i utval av stikkprøvar av utbetalingar, sjå vedlegg 3.

<sup>238</sup> Opplysningane som er lagt til grunn for å undersøke konkurranse er i hovudsak basert på informasjon i anskaffingsprotokollar, på Doffin, og i tilsendte tilbodsinnbydingar.

Av 10 utbetalningar blei to utført som avrop på rammeavtale (nr. 2 og 3). Begge rammeavtalane var utlyst på Doffin.

Av dei resterande åtte utbetalingane, har Deloitte fått dokumentasjon som tyder at fire av dei har vore konkurranseutsett gjennom at leverandørar har blitt invitert til å kome med tilbod (nr. 1, 6, 8 og 10).

For dei fire resterande utbetalingane (nr. 4, 5, 7 og 9) har ikkje Deloitte mottatt dokumentasjon på konkurranseeksponering. For utbetaling nr. 9, går det likevel fram i protokollen at RBR «Sammenlignet aktuelle leverandører i andre brannvesen og eksisterende leverandør hos oss. Hentet inn referanser for kjente systemer hos brannvesen.» Utbetaling nr. 4 omhandlar reparasjon på ein lift. I protokollen til utbetaling nr. 4 går det fram at «Det er ingen reell konkurranse på reparasjon og vedlikeholde av høyde redskap» og at reparasjonar må skje på leverandøren sin verkstad/fabrikk for å oppretthalde nødvendige godkjenningar og ev. garantiar.

Av dei sju utbetalingane som er underlagt krav om protokollføring (nr. 1, 4, 5, 6, 7, 8 og 9), har Deloitte mottatt protokoll for fire (nr. 1, 4, 6 og 9). Dei resterande tre utbetalingane over kr 100 000 eks. mva., manglar protokoll (nr. 5, 7 og 8).

#### **7.4 Vurdering**

Deloitte meiner at RBR ikkje har etablert tilstrekkeleg med system og rutinar for å sikre at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverk for offentlege anskaffingar, og at RBR ikkje i tilstrekkeleg grad har konkurranseeksponert og dokumentert anskaffingane sine.

RBR har skriftleg strategi, prosedyre og malar knytt til innkjøp og offentlege anskaffingar. Dokumenta tydeleggjer ansvar og fullmakter, framgangsmåte for anskaffingar, og stiller krav til anskaffingsprosessen som i hovudsak er i samsvar med regelverket for offentlege anskaffingar. Deloitte merkar seg at prosedyrane delvis refererer til føresegna i tidlegare regelverk, noko som indikerer at dei ikkje har blitt oppdatert i samsvar med gjeldande lov og forskrift.

Det er tilsette med innkjøpsfullmakt på ulike nivå og i ulike delar av organisasjonen. Undersøkinga viser at RBR ikkje sikrar at dei tilsette med innkjøpsoppgåver får tilstrekkeleg opplæring. Selskapet sine interne undersøkingar viser også at anskaffelsesstrategien og –prosedyren berre i avgrensa grad er kjende blant tilsette. Dette medfører risiko mangelfull innkjøpsfagleg kompetanse hos dei som gjer innkjøp i selskapet, noko som aukar faren for både lite føremålstenlege innkjøp, og kjøp som bryt med regelverket for offentlege anskaffingar.

Ei utfordring knytt til fleire tilsette med innkjøpsfullmakt er at fleire innkjøparar kjøper varer frå same leverandørar der det ikkje er inngått rammeavtalar. Det finst ikkje ei oversikt over omfanget av kva som samla blir kjøpt inn frå dei enkelte leverandørar i selskapet. Dette gjer at det er risiko for at det blir gjort fleire enkeltkjøp frå same leverandør eller knytt til same behov i ulike avdelingar som i sum overskrider terskelverdiane utan at det blir registrert, og at selskapet slik bryt med relevante føresegn i regelverket.

Det er Deloitte si vurdering at RBR ikkje har lagt til rette for at rammeavtalane er tilstrekkeleg kjend eller tilgjengeleg for innkjøpsansvarlege, noko som gjev risiko for låg avtalelojalitet ved at dei innkjøpsansvarlege handlar utanfor inngåtte rammeavtalar fordi dei ikkje veit kva avtalar som gjeld.

I tilsendt oversikt over rammeavtalar, var tre datert med utgått dato på oversendingstidspunktet. I tillegg var alle dei tre rammeavtalane som blei valt ut for stikkprøve utgått på revisjonstidspunktet (desse tre rammeavtalane er ikkje dei same som dei tre utgåtte ifrå tilsendt oversikt). Deloitte har fått opplyst at nye skriftlege avtalar ikkje er inngått på grunn av låg kapasitet, men at munnlege førespurnader er gjort etter avtalene sin slutt. Dette medfører at kjøp av varar eller tenester hos desse leverandørane som tidlegare var omfatta av avtalane, ikkje lenger er avrop når rammeavtalene ikkje lenger er gyldig – men i praksis er direktekjøp. Deloitte meiner utgåtte rammeavtalar medfører ein risiko for at kjøp blir gjennomført som eit avrop når det i realiteten er direktekjøp, og såleis kan bryte med krava regelverket for offentlege anskaffingar stiller til slike kjøp (t.d. til anskaffingsprotokoll og konkurranse). I tillegg kan utgåtte, og manglande oversikt over, rammeavtalar medføre at RBR ikkje får dei beste marknadsprisane på kjøpa sine.

Deloitte sine undersøkingar viser at RBR ikkje har konkurranseeksponert alle anskaffingane sine i samsvar med LOA § 4. Anskaffingane nr. 4, 5, 7 og 9 er ikkje konkurranseeksponert. Hovudregelen er at konkurranse skal bli heldt, men kravet til konkurranse gjeld likevel berre så langt det er mogleg.<sup>239</sup> Eit av unntaka er når det berre er ein bestemt leverandør i marknaden, jf. FOA § 5-2 første ledd bokstav a. Selskapet har opplyst at for fleire av deira innkjøpsbehov er det berre ein leverandør i marknaden som er aktuell, slik at unntaket i FOA § 5-2 første ledd bokstav a gjeld. Forutan anskaffing nr. 4, står det ikkje nedfelt i protokoll og det er heller ikkje på anna vis dokumentert at anskaffingane er omfatta av unntaket § 5-2 første ledd bokstav a. Deloitte vil understreke at det skal vere høg terskel for å nytte unntaket, i rettleiar til forskrifta blir det presisert at oppdragsgjevar har bevisbyrda for at vilkåret er oppfylt. Vidare skal det mykje til for at oppdragsgjevar skal klare å sannsynleggjere at andre leverandørar kan eller vil kunne vere i stand til å levere den aktuelle ytinga. Det blir også presisert at det ikkje er tilstrekkeleg å berre hevde at det berre finst ein leverandør som kan oppfylle det aktuelle behovet.

Vidare finn Deloitte i sine undersøkingar at ikkje alle anskaffingane er dokumentert i samsvar med FOA § 7-1. Anskaffingane nr. 5, 7 og 8 er ikkje protokollert, og dette er ikkje i samsvar med krava i FOA § 7-1 og dei grunnleggjande prinsippa om gjennomsiktigheit og etterprøving i offentlege anskaffingar, jf. LOA § 4.

---

<sup>239</sup> Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. November 2017. Side 56.

# 8. Kostnadseffektiv drift og god økonomistyring

## 8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*I kva grad er det etablert system og rutinar som sikrar ei kostnadseffektiv drift og god økonomistyring? Følgjande punkt vil vere aktuelle å sjå nærare på:*

- a) Fullmakts- og delegeringsreglement
- b) Rekneskaps- og økonomirutinar (inkludert rapportering til eigarkommunane)
- c) Praktisering av sjølvkost for feiing
- d) Rutinar for sal av tenester til andre enn eigarkommunar (skjenkekontroll og miljøretta helsevern)
- e) Praksis knytt til særaldersgrenser – er tiltak frå tidlegare kontroll sett i verk?
- f) Gjennomføring av benchmarking og effektiviseringstiltak i selskapet

## 8.2 Kontrollkriterium

### Økonomistyring og kostnadseffektiv drift

Eigarstrategien påpeiker at sidan RBR i hovudsak er finansiert av tilskot frå kommunane, er eigarskapen ikkje finansielt motivert, og det er då ikkje naturleg at eigarane fastsett forventningar til utbytte/avkastning. Eigarane føresett at RBR arbeider kontinuerleg for å oppnå ei mest mogleg kostnadseffektiv drift og bidrar til at tilskot blir halde på eit moderat nivå ved å legge til rette for eit nøkternt drifts- og investeringsnivå. Eigarstrategien legg også opp til at RBR skal ha god økonomistyring og at det skal vere ein føreseieleg budsjettprosess. Kommunane sin motivasjon for eigarskap i RBR er m.a. at det skal gi ein kostnadseffektiv drift gjennom m.a. stordriftsfordelar knytt til støttefunksjonar og moglegheit for effektive løysningar i samsvar med dimensjoneringsforskrifta.<sup>240</sup>

I eigarstrategien for RBR står det: «RBR IKS og eierkommunene skal også arbeide for å sikre sammenlignbare indikatorer for ressursbruk/styringsindikatorer for sektoren.»<sup>241</sup>

### Sjølvkost

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeidd retningslinjer for berekning av sjølvkost for kommunale betalingstenester.<sup>242</sup> For feietenesta viser retningslinjene til at brukarbetaling maksimalt kan dekkje sjølvkost, men at det ikkje er pålagt full kostnadsdekning.<sup>243</sup> Også for andre tenester kan prinsippet om sjølvkost leggjast til grunn sjølv om det ikkje er lovfesta.

I selskapsavtalen står det: «For tjenester som selskapet yter etter selvkostprinsippet skal over/underskudd i årsregnskapet føres mot selvkostfond med noter. Selvkostfond skal forvaltes etter den til enhver tid gjeldende forskrift om selvkost.»<sup>244</sup>

### Konkurranselovgivning

Lov om offentlig støtte (støttelova) og EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 avgrensar høve norske myndigheter har til å gi støtte til næringsverksemd, og forbyr i utgangspunktet offentlig støtte til næringslivet.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 5.

<sup>241</sup> Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017. Side 7.

<sup>242</sup> KMD: Retningslinjer for berekning av selvkost for kommunale betalingstjenester. H-3/14. Februar 2014.

<sup>243</sup> KMD: Retningslinjer for berekning av selvkost for kommunale betalingstjenester. H-3/14. Februar 2014. Side 7.

<sup>244</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017. Side 9.

<sup>245</sup> Fornsying- administrasjons- og kirke departementet: EØS-avtalens regler om offentlig støtte. 2011.

## Pensjon- og særaldersgrenser

KLP forvaltar offentlig tenestepensjon. Aldersgrensa for når ein kan gå av med pensjon blir bestemt av stillinga ein har.<sup>246</sup> I KLP har nokre av medlemmane særaldersgrenser på 60 og 65 år. Det som kjenneteiknar stillingar som har særaldersgrense er at jobben enten medfører uvanleg fysisk eller psykisk belastning (t.d. helsefagarbeidarar), eller at jobben stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske eigenskapar (t.d. brannkonstablar og ambulansesjåførar).

## 8.3 Datagrunnlag

### 8.3.1 Innleiing

Budsjettprosessen er nærare skildra under punkt 3.3.2 i denne rapporten. Selskapet utarbeidar årlege budsjett, samt fireårige økonomi- og handlingsplanar som syner behov for tilskot frå eigarane.

### 8.3.2 Fullmakts- og delegeringsreglement

I intervju opplyser brann- og redningssjefen at avdelingane i RBR er delegert mykje ansvar, og at personalansvar følgjer lina.

Selskapet har eit dokument for fullmakter og økonomistyring, utgitt i 2012 og sist revidert i 2015. Ifølgje dokumentet er styreleiar og dagleg leiar kvar for seg gitt fullmakt for signaturrett<sup>247</sup>. Vidare er varabrann- og redningssjef og økonomisjef på eit seinare tidspunkt gitt fullmakt som prokuristar.<sup>248</sup> Det går fram at prokura blir gitt til personar på namn og ikkje på stillingstittel. Vidare går det fram at det skal registrerast i føretaksregistret kven som har signaturfullmakt. Fullmakt- og ansvarsstrukturen skal følgje organiseringa av selskapet, og det skal vere samsvar mellom tilvisingsfullmakt og budsjettansvar. Det står at:

Den som får tildelt fullmakt får muntlig informasjon om kva dette innebærer, og aksepterer budsjett- og anvisningsansvar med signatur på eget attestasjons- og anvisningsskjema. En attestasjonsrett gir fullmakt både til å attestere lønn, reiseregninger og inngående fakturaer på sitt ansvarsområde.<sup>249</sup>

Fullmakter er stillingsstyrt, slik at stillingane brann- og redningssjef, avdelingsleiar og seksjonsleiar inneber at ein blir gitt fullmakt. Fullmaktene og ansvar går fram av tabell 6.

Tabell 6: Fullmakter og ansvar for ulike stillingstitlar<sup>250</sup>

Nivå	Rolle
Brann- og redningssjef/ dagleg leiar	Ansvar for selskapet si totale økonomiforvaltning
Økonomisjef	Ansvar for budsjett og budsjettrutinar Fører internkontroll med økonomi Ansvar for rekneskapsføring Ansvar for økonomirapportering Ansvarleg for kontakt med revisor Tilviser når dagleg leiar sjølv er bestillar
Avdelingsleiar	Ansvar for å styre avdelinga innanfor budsjetttramma som er gitt avdelinga Godkjenner overtid Har det formelle budsjettansvaret i organisasjonen (avdelinga) Kan delegerer mynde og attestasjonsansvar til seksjonsleiar/undereining

<sup>246</sup> KLP: Aldersgrenser i KLP. 04.09.2017. Link: <https://www.klp.no/pensjon/alderspension/aldersgrenser-i-klp-1.36587>

<sup>247</sup> Signaturrett inneber ifølgje dokumentet rett til å underteikne for selskapet i alle samanhengar utan på måtte underteikne «for» eller «på vegner» av føretaket.

<sup>248</sup> Prokurist inneber ifølgje dokumentet rett til å opptre på vegner av selskapet i alt av drift av selskapet med unntak av sal av eller heftelagde brannvesenet si eigedom, eller opptre på vegner av selskapet i søksmål

<sup>249</sup> RBR: Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>250</sup> RBR: Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Side 4.



Seksjonsleiar	Kan få delegert budsjettansvar og attestasjonsrett frå avdelingsleiar for visse postar i budsjettet. Overordna budsjettansvar ligg likevel på avdelingsleiar.
---------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Det går vidare fram at frå 2012 er avdelingsleiaren sitt formelle budsjettansvar for avdelinga ytterlegare formalisert gjennom dialogmøte med brann- og redningssjef, avdelingsleiar og seksjonsleiarar der budsjett- og økonomistyring er tema. Beløpsgrenser for attestasjon og tilvising følgjer også stillingane, sjå tabell 7.

Tabell 7: Beløpsgrenser for attestasjon og tilvising etter stilling<sup>251</sup>

Stilling	Attestasjon	Tilvising
Dagleg leiar	Ingen beløpsgrense.	Skal tilvise alle faktura over kr 500 000.
Avdelingsleiar	Ingen beløpsgrense.	Tilvising på faktura inntil kr 500 000.
Seksjonsleiar	Attestasjon på faktura inntil kr 100 000.	Ingen tilvisingsrett.

Det inngår i leiaransvaret fastsett i den alminneleg leiarinstruksen at leiarar skal «ivareta budsjettansvar og ivareta RBR sin økonomiske interesse».<sup>252</sup>

I styreinstruksen går det fram at styret representerer RBR utad, styret kan meddele prokura, og at selskapet kan forplikast ved underskrift av dagleg leiar og styreleiar i fellesskap.<sup>253</sup> Vidare står det i styreinstruksen at RBR leiast av dagleg leiar som har tilvisingsrett innanfor ramma av vedtekne budsjett.

### 8.3.3 Rekneskaps- og økonomirutinar

RBR har ikkje ei økonomihandbok eller anna samla dokument for rekneskaps- og økonomirutinar. Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon i RBR opplyser at utarbeiding av økonomihandbok har vore noko ho har ønska å få gjort sidan ho byrja i selskapet, men at ho ikkje har hatt tid til det då det har vore for mange andre oppgåver og for få administrative ressursar (sjå kapittel 5).

I RBR sitt dokument om fullmakter og økonomistyring går det fram punktvis rutinar for innkjøp, varemottak, fakturakontroll, og bruk av overtid.<sup>254</sup>

RBR har eit samarbeid med Sandnes kommune, der kommunen gjer ein del lønns- og rekneskapskøyeringar for RBR i tillegg til å gi fagleg støtte, som økonomiavdelinga i RBR er avhengig av for å gjennomført sine oppgåver.<sup>255</sup>

Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon opplyser til Deloitte at budsjett blir følgt opp internt i selskapet i samband med avdelingsleiarane si rekneskapsrapportering for si avdeling kvar andre månad. Det er avdelingsleiarane som følgjer opp budsjettet for si avdeling.

Det er ikkje utarbeidd faste rutinar for utarbeiding av økonomiske prognosar, men dette blir utarbeidd på førespurnad frå styret eller eigarkommunane. Deloitte får opplyst at dersom det oppstår ekstraordinære utgifter så blir dette tatt opp som ei eiga sak og rapportert til styret og eigarkommunane slik det går fram av eigarstrategien.

Deloitte får opplyst at per i dag er det pensjonskostnadene som har vore den største utfordringa og som har ført til tidlegare underskot. Det er ikkje større utfordringar knytt til overskridingar per i dag.

Som nemnt i kapittel 6 har det i fleire år blitt peikt på at det er for få ressursar i avdelinga. Dette har blitt rapportert i økonomi- og handlingplanar. I siste økonomi og handlingsplan går det fram at på tross av ei auke i belastninga i avdelinga frå 2004 fram til i dag, er det fortsatt same bemanning, med unntak av

<sup>251</sup> RBR: Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Side 6.

<sup>252</sup> RBR: Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015. Side 4.

<sup>253</sup> RBR: Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017. Side 4.

<sup>254</sup> RBR: Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Side 6-7.

<sup>255</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 29.



avdelingsleiar. Avdelingsleiar har no også ansvar for seksjon for drift og vedlikehald og er delt mellom dei to fagområda. Det blir vist til at økonomiavdelinga ikkje har ledig kapasitet og at den difor ikkje kan ta på seg nye oppgåver. Siste økonomi- og handlingsplan viser til følgjande konsekvensar ved overbelastning:

Mulige konsekvenser ved overbelastning av ansatte:

- Manglende oppfølginger og feilrapporteringer på samtlige områder innenfor økonomi.

Faktiske konsekvens for avdelingsleder:

- Mindre oppfølging av ansatte.
- Mindre oppfølging og utvikling av programvare og arbeidsverktøy.
- Mindre kvalitetsstyring.
- Mindre støtte og hjelp til andre avdelinger.
- Manglende rapporteringer innen økonomi.
- Lengre saksbehandlingstid.<sup>256</sup>

### 8.3.4 Praktisering av sjølvkost for feiing

RBR har ikkje skriftlege system eller rutinar knytt til praktisering av sjølvkost for feiing. Det er ein eigen seksjon for feiing i brannførebyggjande avdeling. Deloitte får opplyst at sjølvkostområda har egne avdelingsnummer der kostnaden blir belasta.

I e-post til Deloitte i mars 2018 opplyser avdelingsleiaren for brannførebyggjande følgjande:

Vurdering av hvilke kostnader som skal belastet selvkost til feiervesenet er basert på retningslinjer for selvkost.

For å ivareta belastningen og skille den ut fra resten av driften i brannvesenet så er det opprettet eget avdelingsnummer i regnskap til seksjons for feiing og boligtilsyn. Alle direkte kostnader ifht selvkost er ført til denne avdelingen. Indirekte kostnader bli belastet via fordeling av felleskostnader hvor fordelingsnøkkel er basert på skjønsmessig vurdering.

Eierkommuner får tilsendt både budsjett og regnskap for denne seksjonen eksplisitt. Eventuelt overskudd eller underskudd blir ført på egen balansekonto i brannvesenet. Her blir denne årlig vurdert ifht tilskudd fra eierkommune.

Note 10 til RBR sin årsrekneskap 2017 omhandlar sjølvkost for feiing. Driftskostnadene for feieravdelinga var i 2017 på om lag kr 18,5 mill. – desse kostnadene blei fordelt på eigarkommunane. Vidare viser note 10 at feiing gjekk med eit underskot på om lag kr 124 000, som blei dekt inn av sjølvkostfondet. Utgåande balanse på sjølvkostfondet var på om lag kr 8,6 mill.<sup>257</sup>

Avgift for feiing blir fastsett av kommunane, basert på selskapet si vurdering av kva det kostar å utføre oppgåva. Det er også kommunane sjølv som tar innkrevjinga av avgifter frå sine innbyggjarar. Eventuelle overskot frå avgiftsinntektene for feiing går på eit eige felles eigenbalansefond, som ein også kan trekke ifrå om ein går med underskot. Deloitte får opplyst at det blir planlagt at fondet skal gå i balanse over ein femårsperiode. Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon i RBR opplyser at ordninga med sjølvkost for feiing med kommunane fungerer godt og at det aldri har vore utfordringar knytt til det.

I intervju går det fram at rådmennene si administrative eigargruppe også hjelper RBR og kommunane med uttrekning av sjølvkost for tenester det krevjast inn gebyr eller avgift for.

Avdelingsleiaren for brannførebyggjande, der seksjon for feiing inngår, fortel at dei er nøye med å skilje på ressursbruk knytt til feiing og andre oppgåver. Han gjer greie for at det finst oppgåver som ein kan vere usamde om bør inngå i sjølvkost til feiing eller ikkje. T.d. meiner han at oppgåver knytt til informasjonsarbeid om feiing bør inngå i kostnaden til feiing, men dette kan andre ha ulike meiningar om.

---

<sup>256</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 29-30.

<sup>257</sup> RBR: Årsregnskap 2017. Konsernregnskap. 09.04.2018. Note 10. Side 11.

### 8.3.5 Rutinar for sal av tenester til andre enn eigarkommunar

Miljøretta helsevern og skjenkekontroll er tenester RBR også sel til andre kommunar enn til dei kommunane som eig selskapet.<sup>258</sup> Både miljøretta helsevern dekkjer 17 kommunar, og skjenkekontroll dekkjer 17 kommunar. Arbeidet med miljøretta helsevern og skjenkekontroll er organisert i ei eiga felles avdeling.

I økonomi- og handlingsplan 2018-2021 står det at: «... miljørettet helsevern fordeler utgiftene etter innbyggertall, og skjenkekontrollen etter antall kontroller pr. kommune.»<sup>259</sup>

RBR har samarbeidsavtaler med medlemskommunane knytt til dei ulike tenestene som blir levert. Deloitte har fått tilsendt eit døme på ein slik samarbeidsavtale frå september 2017 mellom RBR og Eigersund kommune som gjeld miljøretta helsevern, sals- og skjenkekontroll, og kunnskapsprøve i alkohollova og etableringsprøve i serveringslova.<sup>260</sup>

RBR har ikkje utarbeidd skriftlege rutinar for korleis tenestene for miljøretta helsevern og for sal- og skjenkekontroll skal bereknast og fakturerast, men det går fram av samarbeidsavtalane med kommunane kva prinsipp som skal leggast til grunn.

Kostnadene for miljøretta helsevern blir fordelt på kommunane etter innbyggertal per 01.01 føregåande år. Prosjekt som er ønska gjennomført utanom ordinær drift, kjem i tillegg til kostnadene fordelt etter innbyggertal.<sup>261</sup> Omsettinga til miljøretta helsevern utgjorde ca. 3,3 % av eigen omsetning (eksl. tilskot frå kommunane), ifølgje notane til årsrekneskapen. Det skal vere oppretta eit eige fond for miljøretta helsevern, der ev. overskot blir sett inn eller underskot fråtrekt, for å sikre at midlane blir halde innanfor tenesteområdet. For 2017 var det overskot på fondet på om lag kr 1,4 mill. Selskapet opplyser at avsetning på fond er planlagt brukt til drift i den aktuelle avdelinga, og at dette må skje innanfor ein 5-årsperiode.

Kostnadene for sals- og skjenkekontroll blir fordelt mellom kommunane etter ein fordelingsnøkkel som fagrådet vedtar. Fagrådet består av ein representant frå kvar kommune RBR utfører sals- og skjenkekontroll for, det vel sin eigen leiar, og rådets medlemmar skal vere samarbeidspartnarar og rådgjevarar for seksjonsleiar, samt føre løpande budsjettkontroll.<sup>262</sup> Det går vidare fram av avtalen at kommunane gir beskjed til RBR om kor mange kontrollar dei ønsker ved den enkelte sals-/skjenkestad, RBR utarbeider eit budsjett, og ev. overskytande beløp – dvs. dersom det i revidert rekneskap viser seg at ein kommune har betalt for mykje – blir tilbakebetalt til kommunen etter same fordelingsnøkkel som blei nytta ved berekninga av den enkelte kommunen sin del.<sup>263</sup>

Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon opplyser at skjenkekontrollen avrekner overskot/underskot etter ferdig rekneskapsår, i forhold til faktisk gjennomførte kontrollar. Slik at kommunane, normalt året etter når rekneskapen er klar, får tilbakeført eller får ei ekstrarekning på avviket i forhold til budsjett.

Deloitte får opplyst i intervju at sjølvkostprinsippet skal følgjast i rekneskapane til tenestene knytt til skjenkekontroll og miljøretta helsevern. Både for miljøretta helsevern og skjenkekontroll fordeler selskapet kvart år kostnader for dagleg drift og felleskostnader som husleige og straum osb. mellom kommunane som kjøper desse tenestene etter ein gitt fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelen er basert på ei totalvurdering, mellom anna knytt til tal på tilsette og kvadratmeter, opplyser avdelingsleiar for økonomi og administrasjon. Deloitte får opplyst at det har vore gjort ei evaluering av fordelingsnøkkelen i 2017, men at det vil bli gjort ei ny vurdering neste år då ein har betre erfaringstal etter at dei flytta til ny hovudbrannstasjon.

Det blir vist til at den administrative eigarskapsgruppa også jobba mykje med å forbetre rekneskapen til skjenkekontroll og miljøretta helsevern i 2017. Dette har ført til at det har blitt mykje betre og tydelegare rekneskap for desse områda, økonomien er lettare å følgje opp og midlane blir disponert betre. Mellom

---

<sup>258</sup> RBR sel også andre tenester til kommunar slik som Alarmsentral Brann Sør-Vest som dekkjer 19 kommunar.

<sup>259</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. Dato 08.09.2017. Side 51.

<sup>260</sup> Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Signert Eigersund 13.09.2017, signert RBR 04.09.2017. Saknr. 17/585-6. J.nr 3866/17. Arkivkode: 034 K21.

<sup>261</sup> Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Side 3.

<sup>262</sup> Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Side 4-5.

<sup>263</sup> Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Side 4.

anna har det blitt gjort naudsynte endringar slik at det kunne opprettast egne fond for å avsette underskot/overskot for miljøretta helsevern.

RBR arrangerer også kunnskapsprøve for styrarar og stadfortredarar for sals- og skjenkestader og for etablerarprøve for styrarar av serveringsbevilling. Desse kostnadene blir ifølgje avtalen dekkja av at kandidatane betaler eit pålagt gebyr til RBR, og RBR skal ikkje ha noko økonomisk kompensasjon frå kommunen for dette arbeidet.<sup>264</sup>

RBR sel også tenester til andre der det er private kjøparar. Desse tenestene skal også vere sjølvfinansierande, og det er ikkje lagt opp til at ein skal tene pengar på desse tenestene. Sal av kurs og opplæring er ei slik teneste. Denne tenesta er organisert i ein eigen seksjon – seksjon for øvelse og opplæring i brannførebyggjande avdeling – og held til i leiren til SASIRO. Seksjonen har tre tilsette og er primært retta mot opplæring og kurs for eksterne aktørar. Seksjonen held brannførebyggjande kurs og øvingar i leiren, i tillegg til å halde kurs hos kundane. Seksjonen skal ikkje konkurrere med private leverandørar av kurs og øvingar til offshoreverksemd i marknaden, men Deloitte får opplyst at det kan skje at dei kjem i konkurranse med tilsvarande landbaserte kurs.

Deloitte får opplyst at dei tre tilsette i seksjonen er utanfor dimensjoneringa, og at dei i utgangspunktet skal dekkje si eiga løn gjennom kursa dei sel, men at det klarer dei ikkje å gjere på revisjonstidspunktet. Seksjonen blei hardt ramma av oljekrisa, i form av betydeleg færre bestillingar på kurs frå private bedrifter. Seksjonen har ikkje ansvar for opplæring av brannvesenet sitt mannskap.

I tidlegare selskapskontroll frå 2011 blei det tilrådd at det burde bli utarbeidd kalkylar som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private. Deloitte har etterspurt dette frå selskapet. Avdelingsleiar for økonomi og administrasjon opplyser til Deloitte at seksjon for øvelse og opplæring ikkje har særleg med dokumentasjon av sjølvfinansiering av tenester som blir seld til private. For ei tid tilbake, skal prisane ha blitt gjennomgått med omsyn til kostnader og den dåverande marknaden, og generelt blei prisane i selskapet også indeksregulert etter denne gjennomgangen. Avdelingsleiaren opplyser at kalkylane til RBR er for gamle og at det er planlagt ein ny gjennomgang når dei har ressursar til dette.

### **8.3.6 Praksis knytt til særaldersgrenser – iverksetting av tiltak frå tidlegare kontroll**

«Pensjonssaka» i RBR byrja i 2012 då styreleiar fekk ei varslings sak om at ein leiar urettmessig fekk ei lågare særaldersgrense enn vedkommande skulle hatt.<sup>265</sup> Leiaren var ein av 12 branninspektørar/leiarar som kom frå Sandnes kommune som var meldt inn med koden overbrannmester med særaldersgrense på 60 år i Sandnes kommunale pensjonskasse. Når selskapet blei etablert i 2004, fekk nokon av dei tilsette behalde særaldersgrensa si, sjølv om dei ikkje hadde stillingar som tilsa det.

KLP, der selskapet har sine pensjonsordningar, gjorde ei vurdering og fann i 2012 at seks medarbeidarar i selskapet var innvilga særaldersgrense i strid med regelverket. I 2014 fekk selskapet difor ein faktura frå KLP, på det KLP hadde utbetalt så langt i alderspensjon for desse seks.

På styremøtet 05.02.2016 orienterte styreleiaren og brann- og redningssjefen om at pensjonssaka blei handsama på eigarnivå i Stavanger og Sandnes kommune, og styret bad om at alle eigarkommunane blei tatt med i den vidare handsaminga av saka. Vidare står det: «[s]tyret ber også om at saken gjennomgås av Rogaland Revisjon og at det avholdes et representantskapsmøte om saken.»<sup>266</sup> Representantskapet i RBR hadde eit ekstraordinært eigarmøte 11.02.2016 om pensjonssaka der ein bad Rogaland Revisjon IKS om å undersøke saka. Styret i RBR blei orientert om pensjonssaka av brann- og redningssjefen på møtet 08.04.2016, i tillegg var pensjonssaka ein orienteringssak på styremøtet 28.04.2016 der Rogaland Revisjon IKS presenterte sin gjennomgang.

---

<sup>264</sup> Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Side 5.

<sup>265</sup> Deloitte har i hovudsak lagt til grunn og støtter seg på Rogaland Revisjon si skildring av bakgrunnen for saka. Kjelde: Rogaland Revisjon IKS: Undersøkelse i forbindelse med pensjonssaken i RBR. 28.04.2016. Side 1.

<sup>266</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 05.02.2016. Sak 3/16. Side 5.

Rogaland Revisjon IKS konkluderte med at praktiseringa av særaldersgrenser i Norge kan opplevast som uryddig, med stor variasjon i praktisering av regelverket mellom verksemdar, og med behov for avklaring og eins praksis.<sup>267</sup> Vidare konkluderer Rogaland Revisjon IKS i sitt notat frå undersøkinga med at:

Til saman 8 ansatte er blitt innvilget 60 års særaldersgrense utan at det har vært grunnlag for dette i pensjonsregelverket. Arbeidsgiver har anledning til å gjøre dette, med det har betydelige økonomiske konsekvenser, i form av såkalte «servicepensjoner» som utbetales av KLP, men hvor selskapet må dekke hele kostnaden.

Utgiftene til «servicepensjoner» vil fram til og med 2016 være på ca. 8,3 mill kr.<sup>268</sup>

Rogaland Revisjon IKS konkluderer med at RBR bør ta ein gjennomgang av stillingskodar, stillingsinnhald og aldersgrense saman med KLP og KS, og rettar opp ev. feil; og vidare at det ikkje er grunnlag for å gå tilbake på avgjersle som er fatta for tilsette som individuelt har fått ein servicepensjon.<sup>269</sup>

I møtet 23.05.2016 vedtok representantskapet å be styret om å følgje opp tilrådingane til Rogaland Revisjon IKS, samt «[...] å forsikre seg om at alle ansatte har en arbeidsavtale, og at praksis for alle avdelingene må endres slik at den er helt i tråd med regelverket.»<sup>270</sup>

Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at det har vore mange møte med KS Bedrift, KLP, og advokatar om pensjonssaka. RBR gjennomgjekk saman med KS Bedrift alle tilsette i selskapet sine stillingsbeskrivingar opp mot deira pensjonsavtalar og lovverk for å sikre at kvar enkelt blei rett vurdert. Tidlegare brann- og redningssjef fortel at RBR tok opp alle pensjonsavtalar dei var usikre på, og at resultatet blei at nokre tilsette i RBR fekk ny pensjonsavtale. Tidlegare brann- og redningssjef opplyser til Deloitte per e-post i januar 2018 at selskapet betalar servicepensjon for ein person til og med mai 2018. Dette ble det også rapportert om i økonomi- og handlingsplanen for 2018-2021 som omtalar m.a. særaldersgrense og pensjonssaka:

Saken har et prinsipielt personalpolitisk innhold og betydelige økonomiske konsekvenser. Det er gjennomført flere møter med KS Bedrift, KS, KS-advokater og KLP for å avklare forhold rundt pensjon. RBR har hatt flere gjennomganger av pensjon og samsvar mellom stillingskoder, stillingsinnhold og aldersgrense i selskapet. Direktør for arbeidsgiverservice i KS Bedrift har deltatt i sluttbehandlingen. Det er ikke kjent at noen i RBR sin organisasjon har feil aldersgrense. Det er gjennomført sluttmøte med KLP og flere av våre medarbeidere i nødsentralen fikk endret sin pensjonsalder i 2017.<sup>271</sup>

I note 5 til årsrekneskap 2017 går det fram at RBR for året 2017 utbetalte kr 0,5 mill. i servicepensjon.

Den tidlegare brann- og redningssjefen opplever at det har vore mykje feil og leit fokus på pensjonssaka i media, og at saka har vore ei belastning for selskapet. Den tidlegare brann- og redningssjefen forklarar at pensjonssaka også har medført økonomiske konsekvensar for RBR. Han viser til at bakgrunnen for pensjonssaka er avgjersler tatt for mange år sidan, og som ikkje var tatt av nokon av dei som på revisjonstidspunktet er i RBR. Han viser også til at det har vore ulike praksis knytt til tilsvarande saker i andre brannvesen.

#### *Manglande pensjonstrekk*

Deloitte har fått opplyst at det har vore avdekt ei ny sak der det ikkje har blitt trekt 2 % pensjon frå lønna til tre nyttilsette i RBR i dei 2-3 siste åra. Deloitte får opplyst at det pågår ei sak mellom RBR og fagforeininga med advokat, der fagforeininga er ueinige i at dei tre skal bli trekt for pensjon frå lønna i ettertid. Saka gjeld, ifølgje selskapet, beløp som er under kr 100 000 for alle tre – men er likevel ei viktig prinsipiell sak. Deloitte får opplyst at saka skal til forliksrådet i slutten av august 2018.

---

<sup>267</sup> Rogaland Revisjon IKS: Undersøkelse i forbindelse med pensjonssaken i RBR. 28.04.2016. Side 24.

<sup>268</sup> Rogaland Revisjon IKS: Undersøkelse i forbindelse med pensjonssaken i RBR. 28.04.2016. Side 25.

<sup>269</sup> Rogaland Revisjon IKS: Undersøkelse i forbindelse med pensjonssaken i RBR. 28.04.2016. Side 26.

<sup>270</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll 23.05.2016. Sak 6/16. Side 7.

<sup>271</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2018-2021. 08.09.2017. Side 43-44.

### 8.3.7 Gjennomføring av benchmarking og effektiviseringstiltak i selskapet

#### Benchmarking

Representantskapet vedtok i møtet 14.11.2016 at det i settast i gang arbeid med benchmarking med sikte på ei sak om effektiviseringsmoglegheiter i selskapet, og at resultata skulle leggjast fram for representantskapet som grunnlag for vidare budsjettarbeid.<sup>272</sup> I intervju med representantskapsmedlemmar går det fram at bakgrunnen for vedtaket om benchmarking var at det er vanskeleg for eigarane å vite kva eit brann- og redningsselskap eigentleg skal koste, og kva som er naudsynte investeringar, men at ei benchmarking av RBR vil gi eigarane meir innsikt i økonomien i selskapet samanlikna med andre selskap. Det blir også påpeikt at det har vore tatt opp at delar av brann- og redningstenesta kan ha vore underfinansiert då RBR IKS blei skipa, men at det har vore vanskeleg å få svar på om dette faktisk er tilfelle.

Styret i RBR handsama på møtet 17.03.2017 ei sak om benchmarking, der brann- og redningssjefen orienterte om utfordringa med å finne gode samanliknbare tal for benchmarking, men at KS Bedrift og KS vil følgje det opp, og at selskapet i mellomtida vil lage enkle framstillingar for styret.<sup>273</sup> Styret vedtok at selskapet avventer innspel frå KS Bedrift og KS, og at det leggjast fram ein enkel benchmarking til styret og representantskapet. Styret vedtok i møtet 06.04.2017 følgjande om benchmarking:

Styret tar orientering fra brann- og redningssjefen til etterretning. Styret ber brann- og redningssjefen om at det foretas benchmarking gjennom KS Bedrift. Uansett må det lages en enkel benchmarking som forelegges styret og representantskapet til høsten i henhold til representantskapets vedtak høsten 2016.<sup>274</sup>

På representantskapsmøtet 25.09.2017 orienterte brann- og redningssjefen om at prosjekt om benchmarking av verksemda var igangsatt i regi av KS og at det omfattar fleire større samanliknbare brannvesen.<sup>275</sup> I samband med verifisering presiserer brann- og redningssjef at KS, KS bedrift og KS konsulent er involvert i arbeidet.

Det var på revisjonstidspunktet ikkje ferdigstilt ei benchmarking. I intervju fortel tidlegare brann- og redningssjef at selskapet har forsøkt å følgje opp vedtaket om benchmarking, men at talgrunnlaget selskapet har hatt ikkje har vore godt nok. Han viser til at RBR forsøkte å nytte KOSTRA-tal, men det ikkje har fungert då tala er dårlege og ikkje samanliknbare på tvers av brannvesen. Styreleiaren i RBR stadfestar at det kan vere stor forskjell mellom ulike brann- og redningsselskap i talet på brannobjekt, dimensjonering, ulike avtalar knytt til leige av bygg m.m. Tidlegare brann- og redningssjef viser til dømes til at RBR må gå ut i marknaden for å få trykkeritenester, medan andre stader kan trykkeri vere eigd av ein kommune, og tilsvarande kan vere tilfelle på IKT. RBR og dei andre sju selskapa som skal samanliknast har difor byrja frå botn av med å samle inn samanliknbare tal på brann- og redningstenester. Tidlegare brann- og redningssjef opplyser at RBR har eit tre-årsperspektiv for å ferdigstille benchmarkinga.

Deloitte har fått tilsendt dei data som RBR har tilgjengeleg på revisjonstidspunktet knytt til ei samanlikning av RBR med andre større brann- og redningselskaper i Norge og Norden. Samanlikninga syner tal for tilsette på brannførebyggjande, feiing og tilsyn med fyringsanlegg, beredskap, og 110-sentralen. RBR IKS blir samanlikna med brannvesen i Oslo, Bergen, Trøndelag brann- og redningsteneste IKS, Drammensregionens brannvesen IKS, Asker og Bærum brannvesen IKS, Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS; og for beredskap også med brannvesen i København, Gøteborg, Stockholm, og Helsingfors.

#### Effektiviseringstiltak

I intervju opplyser avdelingsleiar for økonomi og administrasjon at eigarkommunane har utfordra RBR om å gjennomgå organiseringa av verksemda for å finne moglege effektiviseringsområde. Ho opplever at RBR i dag er litt «konservative» og må våge å utfordre seg sjølv på effektivitet og organisering. Samstundes opplyser ho at det er vanskeleg å finne tid til å sjå på kor og korleis ein kan effektivisere drifta i RBR når støtteressursane ikkje har kapasitet. Dette blir også peika på i økonomi- og handlingsplan 2017-2020:

<sup>272</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll 14.11.2016. Sak 12/16. Side 5.

<sup>273</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 17.03.2017. Sak 8/17. Side 5.

<sup>274</sup> Styret for RBR: Møteprotokoll. 06.04.2017. Sak 17/17. Side 4-5.

<sup>275</sup> Representantskap for RBR: Møteprotokoll. 25.09.2017. Sak 6/17. Side 4.

Selskapet har utviklet seg på en slik måte at de ansatte i avdeling for økonomi- og administrasjon er belastet maksimalt. Å tenkte på effektiviseringstiltak og utvikling er en oppgave avdelingen ikke har kapasitet til i dag. Daglige gjøremål tar hele fokuset og ressursbruken. Avdelingen er i en sårbar situasjon og arbeidsdelingen er begrenset.<sup>276</sup>

Samstundes viser tidlegare brann- og redningssjef til at det er sett i verk fleire tiltak for å sikre kostnadseffektiv drift og/eller effektivisere drifta.<sup>277</sup> Tidlegare brann- og redningssjef viser til at selskapet også nyttar evalueringar, revisjonar og tilsyn til å bli betre, og at også i forarbeidet til risikovurdering i 2012 for kvar kommune har selskapet gitt innspel på kostnadseffektiverande tiltak.

I intervju med leiarar og tilsette i selskapet kjem det fram at det er rom for å effektivisere drifta i selskapet ytterlegare, og det blir vist til fleire område det kan arbeidast med. Innspela er mellom anna:

- RBR kan bli betre på å planleggje sine investeringar. Selskapet har ikkje har ein tilfredsstillande investeringsplan for køyretøy (inkludert opplæringskøyretøy). Det blir vist til at selskapet kan bruke om lag ein halv million kroner i service for å gjere eit køyretøy i stand til å passere ein ti-årskontroll for så å selje køyretøyet rett etterpå. Det er ineffektiv bruk av pengar, og det kan bli løyst ved å planlegge betre.
- Det blir i intervju også vist til at overtid generelt er veldig dyrt for selskapet, og at ein kan bli betre på å planlegge drifta slik at overtida blir mindre. I dag er utgiftene til overtid om lag 7-8 millionar i året. Til dømes har det blitt planlagt fleire kurs i 2018 og 2019 utan at selskapet har tatt omsyn til utfordringa med overtid. Det blir vist til at innføringa av ressursstyringssystemet GAT truleg vil gjere utfordringar knytt til overtid mindre.
- Ein anna foreslått tiltak, er å effektivisere IKT-utviklinga og IKT-kompetansen i RBR. Det blir vist til at førebyggjande avdeling sitt arbeid knytt til forvaltning, slik som sakshandsaming, kan forbetrast og effektiviserast. I tillegg blir det påpeikt at selskapet som heilskap har eit effektiviseringspotensial i anskaffing av bilar, utstyr og uniformer.
- I intervju blir det også opplyst at å auke framdrifta av saker på leiarnivå, ved å ferdigstille påbyrja prosjekt før ein startar opp nye, vil gi ei meir kostnadseffektiv drift.
- Det blir også vist til at ein del nasjonale og regionale prosjekt slik som arbeid med tunneltryggleik har kravd mykje ressursar.

## 8.4 Vurdering

Deloitte meiner at det ikkje er tilfredsstillande at RBR har ikkje ei økonomihandbok eller anna samla dokument for rekneskaps- og økonomirutinar. Økonomirutinar og praksis for økonomirapportering er i liten grad skriftleggjort. Deloitte meiner at dette gjer økonomifunksjonen svært sårbar og personavhengig. Dette er spesielt alvorleg når det gjennomgåande også blir vist til at administrasjonsfunksjonen er underbemanna og overbelasta. Det blir i intervju vist til at det ikkje har vore kapasitet til å utarbeide felles rekneskaps- og økonomirutinar slik som ei økonomihandbok.

Det er heller ikkje etablert skriftlege rutinar for korleis sjølvkost skal bereknast og fakturerast for feiing, eller for tenester som blir seld til kommunar som ikkje er eigarar av selskapet slik som miljøretta helsevern og sals- og skjenkekontroll. Deloitte har ikkje gjennomgått sjølvkostrekneskapane, eller fonda som er oppretta. Basert på opplysningane som Deloitte har fått er det ingen indikasjonar på at desse områda ikkje blir ivaretatt i samsvar med intensjonen, men mangel på skriftlege rutinar gjer at det er risiko for at det skjer feil og at oppfølginga er svært personavhengig.

---

<sup>276</sup> RBR: Økonomi- og handlingsplan 2017-2020. 27.10.2016. Side 37.

<sup>277</sup> Tidlegare brann- og redningssjef viser i verifisert intervjureferat tilsendt revisjonen til følgjande døme som tiltak for å sikre kostnadseffektiv drift og/eller effektivisere drifta: Anskaffelse i alle ledd, prosedyreutvikling; Avviksbehandling; IDF (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøte) – samspel meg fagforeiningar; Daglege tilsyn med utstyr; Rutinar ved tilsyn; Beredskapsplanar; Prosessar ved tilsetting; Etterforskningsgruppe i samarbeid med politiet; Bordøvingar; Rutineforbetringar.

Deloitte meiner også at RBR må gjere ei vurdering av tenesta knytt til sal av kurs og opplæring, og om det er mogleg å selje tilstrekkeleg med kurs og opplæring til å dekke dei tre stillingane i opplæringsseksjonen som planlagt. Vidare bør RBR gjere ei grundig vurdering av om sal av kurs kjem i konkurranse med private aktørar, og om denne ordninga kan kome i fare for å bryte med krav i konkurranselovgevinga om like konkurransevilkår. Deloitte viser her også til at det i tidlegare selskapskontroll blei tilrådd at det burde bli utarbeidd kalkyler som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private. Dette har ikkje blitt følgt opp i tilstrekkeleg grad.

Saka knytt til RBR sin tidlegare praksis med å gi særaldersgrenser til medarbeidarar i strid med regelverket har blitt handsama i fleire omgangar av både styret og representantskapet i RBR. Representantskapet vedtok at styret skulle følgje selskapskontrollen til Rogland revisjon sine tilrådinga om å gjennomgå alle aktuelle stillingar og sikre at alle tilsette har ein arbeidsavtale i tråd med regelverket. Basert på informasjonen tilgjengeleg i denne selskapskontrollen, vurderer Deloitte at representantskapet sine vedtekne tiltak er tilstrekkeleg følgt opp av styret og selskapet. Deloitte merkar seg at pensjonssaka forutan å ha vesentlege direkte økonomiske konsekvensar i form av utbetalingar av servicepensjon, også har tatt opp betydeleg med tid og ressursar hos selskapet, styret og representantskapet. Vidare merkar Deloitte seg at det pågår ei anna sak knytt til manglande pensjonstrekk av tre nyttilsette over ein to-årsperiode.

Representantskapet i RBR har vedtatt at det skal settast i gang arbeid med benchmarking med sikte på ei sak om effektiviseringsmogleheiter i selskapet. Dette arbeidet er ikkje ferdigstilt av selskapet. Dette skuldast i følgje tidlegare brann- og redningssjef at det ikkje var mogleg å nytte tilgjengelege KOSTRA tal ettersom brannvesen er ulikt organisert og dermed også vanskeleg å samanlikne. Det er difor sett i gong eit prosjekt i samarbeid med KS, KS konsulent og KS bedrift, der RBR og sju andre selskapa skal samanliknast ved at dei etablerer samanliknbare tal på tvers av selskapa. Deloitte registrerer at selskapet meiner at ein må ha eit tre-årsperspektiv før ein får ein *fullverdig* benchmarking av brann- og redningstenester gjennom dette prosjektet.

Deloitte kan ikkje sjå at det i tilstrekkeleg grad har blitt arbeidd heilskapleg og systematisk med effektiviseringstiltak i selskapet, basert på konkrete kartleggingar og evalueringar av kva prosessar som kan effektiviserast. Deloitte merkar seg at fleire av dei intervjuar har innspel til tiltak som kan medverke til betre og meir effektive prosessar i selskapet. Deloitte meiner at selskapet bør arbeide meir systematisk med å hente inn innspel til forbetringar knytt til effektivisering for å vurdere kva tiltak som vil vere føremålstenleg å vurdere nærare. Innspela som nemnt i dette kapittelet bør bli tatt med i ei slik vurdering, slik som til dømes arbeid for å redusere overtida i selskapet.

# 9. SASIRO

## 9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

*Er samhandlinga mellom RBR og SASIRO i samsvar med regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar?*

## 9.2 Kontrollkriterium

I selskapsavtalen går det frem at styret i RBR skal utøve oppgavene som generalforsamling for datterselskap oppretta i samsvar med aksjelova § 1-3.

KS tilrår at «Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap.»<sup>278</sup>

Kontrollkriteria er elles regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar. Disse kontrollkriteria er presentert i vedlegg 3 til rapporten, og vil berre bli nemnt kort under.

SASIRO er som eit aksjeselskap underlagt aksjelova.<sup>279</sup> I aksjelova er det særleg kapittel 2 nr I og kapittel 3 nr IV som er aktuelt her. Mellom anna går det fram av lova at transaksjonar mellom selskap i same konsern skal vere basert på vanlege forretningsmessige vilkår og prinsipp. Dette blir presisert i § 3-9 i aksjelova. Vesentlige avtaler mellom konsernselskap skal foreligge skriftlig. Vidare går det fram at utdeling av utbytte og konsernbidrag frå eit konsernselskap til morselskapet og andre selskap i konsernet skal i et enkelt regnskapsår samlet ikke overstige grensen etter § 8-1.

Sidan SASIRO er eigd av RBR som er eit interkommunalt selskap, er selskapet også omfatta av lov om interkommunale selskaper<sup>280</sup> (intkomsel.). Det følger av intkomsel. § 22 7. ledd at «Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall».

Skattelova<sup>281</sup> regulerer mellom anna skattemessig handsaming av transaksjonar mellom selskap, under dette konsernbidrag. I lovkommentaren til skattelova (sktl.) § 5-1 er næringsverksemd omtalt slik:

Det foreligger næringsvirksomhet dersom skattesubjektet (herunder aksjeselskap jf. sktl § 2-2 første ledd bokstav a) utøver en aktivitet med økonomisk karakter. Med økonomisk karakter menes at aktiviteten objektivt sett må være egnet til å gi overskudd over tid.<sup>282</sup>

Merverdiavgiftslova<sup>283</sup> viser til at næringsdrivande og offentlig verksemd skal registrerast i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfatta av lova til sammen har oversteget 50.000 kroner i en periode på tolv måneder. Vidare blir det vist til at Næringsdrivande og offentlig verksemd som leiger ut bygg eller anlegg, kan frivillig registrerast i Merverdiavgiftsregisteret dersom bygget eller anlegget brukes:

- a) i virksomhet som er registrert etter denne loven,
- b) av offentlig virksomhet der øverste myndighet er kommunestyre, fylkesting eller annet styre eller råd etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning,
- c) av interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger organisert etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning.

<sup>278</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 13. Side 17.

<sup>279</sup> Lov om aksjeselskaper av 13.06.1997 nr 44

<sup>280</sup> Lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr 6

<sup>281</sup> Lov om skatt av formue og inntekt av 26.03.1999 nr 14

<sup>282</sup> Rettsdata.no note 285 til skatteloven.

<sup>283</sup> Lov om merverdiavgift av 19.6.2009 nr 58



Om utleige av bygg presiserer mellom anna meirverdavgiftslova at det skal bereknast meirverdiavgift med redusert sats ved omsetning og uttak av tenester som gjelder utleie av rom i hotellverksemd og liknande verksemd.

Bokføringslova<sup>284</sup> med forskrifter regulerer mellom anna sentrale bokføringsprinsipp for føretak som har rekneskapsplikt etter rekneskapslova. Både IKS og AS har rekneskapsplikt etter rekneskapslova, jf. regnskapsloven § 1-2 første ledd nr 1 og 4. Bokføringslova § 4 første ledd nr 3 presiserer at bokførte opplysningar skal «gjelde den bokføringspliktige virksomheten». I bokføringsforskriften § 5-14 første ledd står det at: «Bokføringspliktige som utfører tenester hvor vederlaget er basert på tidsforbruk, skal for hver eier og ansatt dokumentere utførte timer.»

Støttelova<sup>285</sup> med forskrifter og vidare henvisningar til EØS-avtalen er aktuelt for spørsmålet om transaksjonane mellom RBR og SASIRO er (ulovleg) statsstøtte. Støttelova omfattar «alle offentlige støttetiltak som faller innunder virkeområdet for EØS-avtalen artikkel 61» jf. § 1. Art. 61 stillar opp seks vilkår som alle må vere oppfylt for at eit tiltak skal vurderast som offentlig støtte<sup>286</sup>:

- Støtta må innebere ein *økonomisk fordel* for mottakaren.
- Støtta må vere gitt av staten eller av *statsmidlar* i ein kvar form
- Mottakar av støtte må drive *økonomisk aktivitet* (føretaksomgrepet).
- Støtta må begunstige *enkelte* føretak eller produksjon av *enkelte* varar eller tenester (selektivitet).
- Støtta må vri konkurransen eller truge med å *vri konkurransen*.
- Støtta må være eigna til å *påverke samhandelen* mellom EØS-landa. Terskelen er låg, og det kan leggjast til grunn at det ikkje må kunne påvisast at støtta faktisk hemmar konkurransen. Etter gjeldande rett er det tilstrekkeleg at støtta "trugar" med å påverke konkurransen/samhandelen.

## 9.3 Datagrunnlag

### 9.3.1 Merknad

Etter at kapittelet om SASIRO var sendt på verifisering til RBR i juni 2018 fekk Deloitte opplyst at det blei bestemt at selskapet skulle avviklast. Dette blei vedtatt på generalforsamling i SASIRO 20.06.2018<sup>287</sup> og selskapet skal avviklast frå 01.01.2019.<sup>288</sup> Drifta blir vidareført som ein seksjon i RBR. Skildringane og vurderingane i dette kapittelet gjeld samhandlinga mellom RBR og SASIRO slik at det har vore gjennomført fram til i dag.

### 9.3.2 Om SASIRO

SASIRO AS («SASIRO») er eit aksjeselskap som er 100 % eigd av Rogaland brann og redning IKS. SASIRO blei stifta av RBR 04.01.2016. Av stiftingsdokumentet til SASIRO går det fram at selskapet sin aksjekapital er på kr 30 000 fordelt på 300 aksjar, aksjane si pålydande er kr 100, alle eigd av RBR, noko også aksjeeigarboka viser.

Det er styret til RBR som er generalforsamling i SASIRO.<sup>289</sup> Tidlegare brann- og redningssjef i RBR, Henry Ove Berg, blei på skipingstidspunktet valt til både styreleiar og dagleg leiar i SASIRO, i tillegg til at det blei valt fire andre styremedlemmar. Frå januar 2018 er to av seks styremedlemmar i SASIRO AS også medlemmar av styret til RBR IKS. RBR opplyser om at dette er tatt opp med Styreforeningen og at dei har

<sup>284</sup> Lov om bokføring av 18.11.2001 nr 73

<sup>285</sup> Lov om offentlig støtte av 27.11.1992 nr 117

<sup>286</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig\\_stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig_stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 11 flg. og <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/EFTA-Surveillance-Auhtority-Guidelines-on-the-notion-of-State-aid.pdf>

<sup>287</sup> I protokollen til generalforsamlinga 20.06.2018 sak 14/18, står det på side 4: «På grunn av forfall hos to av medlemmene sendes saken til 2. gangs behandling pr epost.» Revisjonen har fått tilsendt e-postar som synar at protokollen blei godkjent av fem styremedlemer i RBR sitt styre (som utgjer generalforsamlinga til SASIRO AS) ut av totalt åtte styremedlemer.

<sup>288</sup> SASIRO AS: Generalformamling 20.06.2018. Sak 14/18.

<sup>289</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Opplyst revidert 28.08.2017. Side 7.

fått tilbakemelding om at dette er i orden så lenge desse to ikkje samstundes deltek i generalforsamling. Deloitte får i samband med verifiseringa opplyst at desse to styremedlemmane fråtrer som inhabile når styret i RBR utgjer generalforsamling for SASIRO. Gjennomgang av generalforsamlingsprotokoll frå SASIRO syner at det er styret i RBR som er til stades med unntak av dei som er valt som styremedlemmar, men det går ikkje fram at dei har blitt vurdert som inhabile.

### 9.3.3 Bakgrunn for oppretting av selskapet

SASIRO AS er lokalisert på Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland, ein eigedom eigd av Sandnes kommune. Eigedommen var opprinneleg eigd av Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Tidlegare brann- og redningssjef viser til at då DSB ville selje eigedommen starta ein lengre prosess administrert av DSB, Rogaland fylkeskommune og Sandnes kommune. Partane ville sikre seg området for framtidige samfunnsikkerhetsforemål. RBR hadde også nytta denne eigedommen som øvingsplass og sto no i fare for å miste denne. Prosessen resulterte i at Sandnes kommune overtok eigedommen. RBR inngikk avtale med Sandnes kommune om leige av område, med moglegheit for framleige. RBR leiger eigedommen ut til SASIRO AS. Sandnes kommune leiger også ut deler av eigedommen til Sivilforsvaret som har lokalisert distriktsleiinga for Rogaland her.

Noko av bakgrunnen for etableringa av SASIRO AS var at RBR ønska å utnytte eigedommen til sal av kurs og opplæring og utvikle leiren som eit regionalt senter for øving og opplæring. I samband med verifisering blir det presisert at dette var eit prosjekt som skulle utviklast over tid. Det blir vist til at RBR rådførte seg med KS advokatane for å få råd om korleis slik næringsverksemd kan organiserast. Dei blei då i følgje tidlegare dagleg leiar vist til Deloitte Advokatfirma AS og som det blei gjennomført fleire møte med. Problemstillinga var om verksemda skulle organiserast som eit eige AS eller som ei eining innad i RBR. RBR blei i følge tidlegare dagleg leiar råda til å etablere eit AS basert på gjeldande lovverk og marknadsmessige omsyn og RBR fekk bistand til å opprette selskapet.

I SASIRO sin årsrapport 2016 står det: «For å skille offentlig myndighetsutøvelse fra drift som er konkurranseutsatt og ikke er myndighetsutøvelse, så besluttet Rogaland brann og redning IKS å skille ut SASIRO i eget AS.»

Deloitte har fått opplyst at SASIRO er oppretta med det føremål å drive næringsverksemd, noko Deloitte også har lagt til grunn for gjennomgangen.

Tidlegare dagleg leiar presiserer i samband med verifiseringa at RBR møtte mange utfordringar med drifta i SASIRO – mellom anna på grunn av nedgangstider i marknaden og vurderingar knytt til EU regelverk. Han viser også til at det er sette i verk arbeid nasjonalt for å greie ut korleis økonomisk aktivitet utøvd av offentlege aktørar kan skje i samsvar med EØS avtalen, og at dette ikkje er endeleg avklart.

I vedtektene<sup>290</sup> til SASIRO, registrert verksemd/art/bransje i Brønnøysundregistrene<sup>291</sup> og i RBR sitt styrande dokument «Mål og ledelse»<sup>292</sup> går føremålet til selskapet fram:

Selskapets formål er opplæring, informasjon og aktiviteter knyttet til samfunnssikkerhet, herunder drift og utvikling av Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland (SASIRO) i Sandnes kommune, et regionalt senter for øvelse og opplæring, samt det som naturlig står i forbindelse med dette.

I selskapsavtalen til RBR, revidert 28.08.2017, står det under § 1-3 Formål:

I brann og redningstjenesten inngår drift og utvikling av Senter for samfunnsikkerhet – Vagle i Sandnes kommune (Sasiro), et regionalt senter for egen øving og kursing, øvrige nødetater, universitetet og andre utdanningsinstitusjoner, FOU virksomhet m.fl.<sup>293</sup>

<sup>290</sup> Vedtekter for SASIRO AS. Vedtatt ved skipinga 04.01.2016.

<sup>291</sup> Registerenheten i Brønnøysund: Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret. Link: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=916836740> (Sist henta 29.05.2018).

<sup>292</sup> Rogaland brann og redning IKS: Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.5.2016. Side 17.

<sup>293</sup> Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Opplyst revidert av selskapet 28.8.2017.

I Brønnøysundregistrene er SASIRO registrert med næringskode 85.599 "Annen undervisning ikke nevnt annet sted".<sup>294</sup>

Deloitte har fått opplyst i intervju at SASIRO i praksis driv med aktiv utleige av møtelokale, overnatting og øvingsplassar til ulike aktørar. På eigedommen og i lokala som SASIRO leiger ut finst klasserom med teknologisk undervisningsutstyr, og det er kapasitet til å undervise frå 15 til 75 kursdeltakarar.<sup>295</sup> Det er også "skitne" klasserom knytt til øvingsfelt. Det er overnattingskapasitet til 22 personar, kantine, moglegheiter for kursing i røykdykking, kjemikaliedykk, redning frå buss/bil, elv, mv. Utleige skjer til aktørar i regionen som ikkje er ein del av RBR, som andre naudetater, private bedrifter, vidaregåande skular, høgskule, universitet, mv.<sup>296</sup> SASIRO driv med korttidsutleige av lokalar for gjennomføring av kurs med varigheit frå nokre timer til nokre dagar, i tillegg til enkelte lengre leigeavtalar mellom anna for lager og kantine.

SASIRO har ingen egne tilsette, og Deloitte er informert om at SASIRO ikkje tilbyr opplæring eller kurs ved bruk av instruktørar frå selskapet eller RBR. Dei aktørane som leiger fasilitetar av SASIRO stiller sjølv med egne personell/instruktørar. SASIRO har derimot ein avtale med RBR om kjøp av tenester, under dette arbeidstimar frå RBR-tilsette samt materiell/utstyr. Desse arbeidstimane kan mellom anna brukast til å administrere utleigeaktiviteten. I følgje avtalen om kjøp av tenester mellom SASIRO og RBR, skal kjøp av arbeidstimar og materiell/utstyr fakturerast etter faktisk bruk. I intervju har Deloitte fått opplyst at tilsette frå RBR i enkelte tilfelle har blitt brukt til å arbeide for SASIRO. Det er ikkje gitt opplysningar om kva desse arbeidstimane har vore brukt til.

I 2016 ble RBR fakturert for leigekostnader av SASIRO. Frå og med 2017 kjøper ikkje RBR nokon tenester av SASIRO.

### 9.3.4 Avtalar<sup>297</sup>

#### Framleigeavtale

Sandnes kommune er eigar av eigedommen og lokala som tidlegare har blitt referert til som «Vagleleiren». Kommunen leiger ut eigedommen og lokala til RBR gjennom Sandnes Eiendomsselskap KF. RBR har avtale om å framleige eigedommen og lokala til SASIRO. I avtale om framleige av lokalar frå RBR til SASIRO datert 05.02.2016 står det at årsleige og felleskostnader for Vagleleiren skal vere førehaldsmessig basert på framleigetakars (SASIRO) sin bruk av leigeobjektet, som på avtaletidspunktet er estimert til ca. 10 % av hovudleigar (RBR) sin bruk. Estimaten skal bli oppdatert årleg, og det skal bli utført ein etterfølgande gjennomgang og kontroll kvart år for å sikre at SASIRO blir belasta for faktisk bruk. Avtalen gjeld til 2023. I utgreiinga for avtalen av 05.02.2016, som er utarbeidd i samsvar med krava i aksjeloven § 2-6, er det tatt inn ei skildring av avtalen og prinsippa som er følgt ved vurderinga av avtalepartane sine ytingar. Vidare vurderer stiftaren at avtalen er inngått på forretnings- og marknadsmessige vilkår, at det god og rimeleg samanheng mellom yting og motyting, og at det er rimeleg samsvar mellom verdien av leigevederlaget og marknadsmessig vederlag.

For framleiga var det i 2016 ei ordning der SASIRO ble belasta med hele leige- og felleskostnaden som RBR skulle dekke i samsvar med RBR sin leigeavtale med utleigar. RBR blei deretter fakturert av SASIRO for RBR sin bruk av leigeobjektet. Deloitte er informert om at partane frå 2017 praktiserer ei ny ordning der RBR fakturerer SASIRO for bruk av leigeobjektet ut frå SASIRO sin bruk, i staden for den omvendte løysinga som blei brukt i 2016.

I intervju kjem det fram at ein frå 2017 har praktisert ein fordelingsnøkkel for kostnadene på leiren som er estimert til 30 % på SASIRO og 70 % på RBR (hovudleigar).<sup>298</sup> Den same fordelingsnøkkelen blir brukt

---

<sup>294</sup> Registerenheten i Brønnøysund: Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret. Link: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detali.jsp?orgnr=916836740> (Sist henta 29.05.2018).

<sup>295</sup> SASIRO AS: Årsrapport 2016. 13.03.2017. Side 6.

<sup>296</sup> SASIRO AS: Årsrapport 2016. 13.03.2017. Side 3.

<sup>297</sup> Av stiftingsdokumentet går det fram at SASIRO skal bli part i avtale om framleige av Vagleleiren med RBR, og bli part i avtale om kjøp av tenester frå RBR.

<sup>298</sup> I note 14 til RBR sitt årsrekneskap 2017 går det fram at leigeprisen (og bruksdel av leigeobjektet) til SASIRO er berekna til 29 %.

for «de øvrige kostnader som hovedleier er forpliktet til å dekke iht. hovedleieavtalen, under dette felleskostnader» jf. framleigeavtalen pkt 5. Det finst likevel unntak til denne fordelingsnøkkelen, mellom anna har RBR tilsett ein servicemedarbeidar<sup>299</sup> som nyttar 50 % av stillinga si til vedlikehald i leiren.

Det kjem også fram i intervju at RBR og SASIRO på revisjonstidspunktet ikkje er ferdige med å avklare skiljet mellom RBR og SASIRO knytt til bruk av og betaling for leige av leiren. Fordeling av husleige- og tilhøyrande felleskostnader har fram til i dag i stor grad vore basert på skjønn som i liten grad er berekna og dokumentert. Den etterfølgande årlege gjennomgangen og kontroll som framleigeavtalen legg opp til har vore gjennomført munnleg «over bordet» og har i liten grad vore formalisert. Det er i intervju tilkjennegeitt at fordelinga truleg ikkje er nøyaktig.

I samband med verifiseringa opplyser selskapet at dei har notert bruken av senteret i eit rekneark, som viser RBR sin eigen bruk samt utleige SASIRO har til eksterne kundar. Vidare går det fram i verifiseringa at senteret i store delar av året ikkje har blitt utleigd, og at då det har vore vanskeleg å ta omsyn til dette i fordelinga mellom RBR og SASIRO, så har dette blitt skjønnsmessig fordelt mellom dei to.

### Avtale om kjøp av tenester

I avtale om kjøp av tenester frå RBR til SASIRO datert 05.02.2016 står det at SASIRO skal kjøpe tenester knytt til drift og utvikling av Samfunnsikkerhetssenteret i Rogaland, under dette til økonomiske og administrative funksjonar, instruktørar og kurshaldarar. Vederlag skal bereknast på grunnlag av løpande registrering av timeforbruk og faktiske kostnader knytt til administrativ infrastruktur, og:

Timesats for fakturering er gjeldende interne timesats i RBR for utførende person med tillegg av sosiale kostnader. I tillegg skal det påløpe 10 % fortjenestepåslag på alle kostnader. For avgiftspliktige tenester kommer merverdiavgift i tillegg.<sup>300</sup>

I avtalen er det lagt til grunn at det ved årsoppgjer skal utførast gjennomgang og kontroll av vilkår og omfang for tenester knytt til avtalen og «Dersom det er avvik i betingelser ift markedsmessige forhold, skal dette justeres umiddelbart.»<sup>301</sup> I utgreiinga for avtalen av 05.02.2016, utarbeidd etter krava i aksjelova § 2-6, er det tatt inn ei skildring av avtalen og prinsippa som er følgt ved vurderinga av avtalepartane sine ytingar. Vidare vurderer stiftaren at timesats, tillegg av sosiale kostnader og fortjenestepåslag er marknadsmessige vilkår for tilsvarande avtaler, og at andre bedrifter på Vestlandet synast å ha nokolunde tilsvarande vilkår.

På spørsmål om rutinar for oppfølging av Avtale om kjøp av tenester fekk Deloitte i intervju opplyst at timar som RBR-tilsette har brukt til SASIRO-relatert arbeid skal noterast i eit Excel-ark. SASIRO er likevel ikkje blitt fakturert for dei RBR-tilsette sin timebruk, verken i 2016 eller 2017. Tidlegare dagleg leiar i SASIRO (dåverande brann- og redningssjef i RBR) og avdelingsleiar for økonomi og administrasjon i RBR sine timar relatert til SASIRO er verken registrert eller fakturert. Delotte får opplyst at RBR alltid har vurdert desse ytingane som ein del av plikta til RBR som aksjonær overfor SASIRO. Dette gjeld ikkje oppgaver knytt til rekneskapa då det er sett ut til eit eksternt rekneskapsbyrå.

### Leigeavtalar med eksterne

Deloitte er opplyst om at SASIRO har fleire avtalar med eksterne. Desse avtalane fell utanfor mandatet, men då dei har innverknad på leigeforholdet og samhandlinga mellom SASIRO og RBR har vi valt å knytte nokre kommentarar til leigeavtalar med eksterne.

På førespurnad om kva eksterne avtalar som er inngått fekk Deloitte informasjon om avtalar med følgjande partar:

- Interkommunalt utval for akutt forurensing (IUA).<sup>302</sup>

<sup>299</sup> Deloitte får i samband med intervju med tilsette i RBR opplyst at Sandnes Eiendomsselskap KF som eigar av leiren har ansvar for utvendig vedlikehald, har tilsett ein vaktmester som jobbar med utvendig vedlikehald og liknande, og at dette er kontraktsfesta med Sandnes Eiendomsselskap KF. Servicemedarbeidaren tilsett i RBR utførar vedlikehaldsoppgåver som ikkje blir ivarettatt av Sandnes Eiendomsselskap KF.

<sup>300</sup> Avtale om kjøp av tenester mellom SASIRO AS og RBR, datert 5.2.2016.

<sup>301</sup> Avtale om kjøp av tenester mellom SASIRO AS og RBR, datert 5.2.2016.

<sup>302</sup> SASIRO AS: Årsrapport 2016 av 13.3.2017, side 3.

- Leigeavtalar med distriktslageret for fleire kommunar,
- Norwegian Tunnel Safety Cluster (NTSC)

Leigeavtalen mellom SASIRO (utleigar) og IUA (leigetakar) er inngått den 18.05.2016. Leigeavtalen inneheld ikkje opplysningar om IUA som part. Deloitte er kjent med at RBR er vertsbrannvesen for IUA og IUA er ikkje registrert i Foretaks- eller Enhetsregisteret som eit sjølvstendig rettssubjekt. IUA er eit subjekt som inngår under Stavanger kommune sitt ansvarsområde, og årsrekneskapen blir lagt fram som ein del av Stavanger kommune sin årsrekneskap. Leigeavtalen er signert av Ståle Fjellberg som representant for leigetakar. Fjellberg er tilsett i RBR som avdelingsleiar for beredskap.<sup>303</sup> Det er ikkje angitt kva rolle Fjellberg har i IUA. Leigeavtalen er kortfatta, og gjeld heilårsleige av 1 stk garasje.

Leigeavtalen mellom SASIRO (utleigar) og "distriktslageret v/RBR" (leigetakar) er inngått den 18.05.2016. Leigetakar "distriktslageret v/ RBR" er ikkje tilstrekkeleg identifisert i avtalen. Denne leigeavtalen er også signert av Ståle Fjellberg som representant for leigetakar. Det er ikkje angitt kva rolle han har for leigetakar. Avtalen gjeld heilårsleige av «1 etasje (ca. 300 kvm) plassert i underetasjen i "Valberget"».

Leigeavtalen mellom SASIRO (utleigar) og NTSC (leigetakar) er inngått den 31.10.2017. Leigetakar NTSC er ikkje tilstrekkeleg identifisert, og Deloitte kan ikkje sjå at leigetakar er registrert i Foretaks- eller Enhetsregisteret som eit sjølvstendig rettssubjekt. Leigeavtalen er signert av Helen Roth. Det er ikkje angitt kva rolle ho har i verksemda. Avtalen gjeld «i forlegning 2» kontor nr 209 på ca. 18 kvm og møterom nr 201 på ca 18 kvm. I tillegg gjeld avtalen «felles WC. Mulighet for vederlagsfritt å bruke tunnelrommet i Gandsfjord til styremøter».

Det føreligg også ein leigeavtale mellom RBR og AKS (Aktiv Kompetansebygging i Sandnes) v/Sandnes Eiendomsselskap KF. AKS driftar mellom anna kantina på eigedommen. I intervju er det opplyst at avtalen med AKS er overført frå RBR til SASIRO. I samband med verifiseringa fekk Deloitte opplyst at selskapet ikkje fann signert utgåve av framleigeavtalen, men at dei fekk den signert igjen no. Vidare fekk Deloitte i samband med verifiseringa tilsendt tillegg til leigekontrakt signert og datert 04.07.2018 som syner at utleigar skal bli endra frå RBR IKS til SASIRO AS, leigetakar framleis Sandnes Eiendomsselskap KF, og det er presisert at det ikkje er gjort andre endringar i leigeavtalen.

#### Konsulentavtale

SASIRO har inngått ein avtale med tidlegare brann- og redningssjef i RBR og tidlegare styreleiar i SASIRO om leiarstøtte og rådgjeving av 21.11.2017. Denne avtalen fell strengt tatt utanfor mandatet, men Deloitte har nokre kommentarar til den, sidan avtalen er inngått mellom SASIRO og tidlegare brann- og redningssjef i RBR, og at avtalen difor etter Deloitte si oppfatning må sjåast i samanheng med hans tidlegare posisjon i RBR.

Føremålet med avtalen går fram av pkt 2 i avtalen, og er å sikre ei god overføring av erfaring til ny styreleiar i SASIRO. Avtalen estimerer eit snitt på 8 arbeidstimar per veke til ein fast timesats. Leverandøren (Berg) skal sjølv tilpasse timetalet, men oppdrag utover dette skal klargjerast med styreleiar. I tillegg skal alle omkostingar for reiser, bomveg og opphald utanom kontorområdet betalast av oppdragsgjevar (SASIRO). Reiser skal godtgjerast time for time. Oppstart var i desember 2017, og avtalen «varer til en av partene avslutter». Tidlegare dagleg leiar presiserer at han og noverande brann og redningssjef har ein tett dialog om oppgåvene og statusmøter.

I samband med verifisering presiserer RBR at tidlegare brann- og redningssjef blei engasjert av SASIRO AS for å marknadsføre selskapet og med det skape eit større inntektsgrunnlag, tenkt som eit engasjement i ein kortare overgangsfase. Vidare går det fram at det var viktig for styret å ivareta kompetansen tidlegare brann- og redningssjef hadde til å styrke selskapet sin posisjon og auke den marknadsmessige aktiviteten.

I samband med verifisering av rapporten får Deloitte opplyst at konsulentavtalen med tidlegare brann- og redningssjef er avvikla.

---

<sup>303</sup> <https://www.rogbr.no/beredskapsavdeling/kontakt>

### 9.3.5 Transaksjonar

Deloitte har fått tilsendt ei oversikt over transaksjonar mellom RBR (seljar) og SASIRO (kjøpar), og bedt om å få tilsendt bilag for eit utval av fakturaer med spesifikasjonar for stikkprøver, sjå tabell 8.

Tabell 8: Utval transaksjonar mellom RBR som seljar og SASIRO som kjøpar

Nummer	Fakturanummer	Fakturatekst	Beløp (NOK)	Fakturadato og forfallsdato
1	015044931	Diverse avgiftsfrie inntekter iht. vedlegg.	699 863,09	31.12.2016 30.01.2017
2	015044940	Diverse avgiftspliktige inntekter, strøm akonto Sasiro 2016	401 750,00	31.12.2016 30.06.2017
3	015044941	Diverse avgiftspliktige inntekter iht. vedlegg.	3 575 192,00	31.12.2016 30.06.2017
4	1000026	Telepay – refnr 751zm8	190 920,00	15.01.2017
5	1000042	Telepay – refnr jdu8v8	372 500,00	13.06.2017

Faktura nr. 1 er ein faktura frå RBR som gjeld «Kostnader vedrørende prosjekt RKF, belasta Rogaland brann og redning» jf. handskriven spesifikasjon, der følgjande poster er vidarefakturert til SASIRO:

- Kursavgift for kurs i Sveits, kr 546 810,29
- Flybilletter, kr 65 008
- Togbilletter, kr 10 867
- Mat/drikke, kr 991
- Ekstraarbeid kr 8 736
- Reiserekningar 16 stk, kr 67 450,80

Som ytterlegare fakturagrunnlag følgjer tilbodsbrief av 29. april 2016 stila til «Rogaland Fire and Rescue» frå International Fire Academy med adresse i Sveits, debetoppgåve for betalingsoppdraget for kursavgifta frå SpareBank 1 SR-Bank ASA, faktura for 17 stk «Flybilletter til Zurich» stila til Rogaland brann og redning IKS frå Egencia Norway AS, samt timelister og manuelt utfylte bokføringsbilag for utlegg og 12 reiserekningar for mat og drikke i samband med kurset.

Deloitte har også mottatt søknad frå RBR under støtteprogrammet «Handlingsprogram næring 2016» og prosjektskildring «Nasjonalt Tunnelsikkerhetssenter på SASIRO» av 15.03.2016. Koplinga til SASIRO AS kjem ikkje fram verken søknaden om støtte eller prosjektskildringa. Vidare har Deloitte fått tilsendt Rogaland fylkeskommune sitt tilsagnsbrev datert 09.03.2016, på inntil kr 1 mill. til turen, som er stila til SASIRO AS.

I samband med verifisering opplyser RBR at alle kostnader tilhøyrande Sveits-turen er dekt inn av tilskot, og at det ikkje skal vere nokon resultatteffekt for SASIRO. Deloitte har fått tilsendt prosjektrekneskap frå SASIRO som syner inntekter og utgifter knytt til Sveits-turen. Sveits-turen er elles omtalt som ein aktivitet av og for tilsette i RBR, i RBR si årsmelding 2016.<sup>304</sup>

Faktura nr. 2 er utstedt av RBR, stila til SASIRO, og gjeld «Strøm akonto Sasiro 2016», pålydande kr 321 400 med tillegg av mva på kr 80 350. Kvartalsrekning for husleige frå Sandnes Eiendomsselskap KF til RBR, under dette akonto strøm, er anvendt som fakturagrunnlag. Av fakturagrunnlaget går det fram at RBR blei fakturert kr 80 350 for akonto strøm, presumtivt for tredje kvartal 2016 (dette er ikkje angitt, men basert på fakturadato). Kr 80 350,00 eks mva per kvartal gir ei årleg akonto strømrkning på kr 321 400 eks mva.

<sup>304</sup> RBR: Årsberetning 2016. 17.03.2017. Side 16.

Faktura nr. 3 er utstedt av RBR, stila til SASIRO, og gjeld «Husleie område» jf. handskriven spesifikasjon, pålydande kr 2 860 153,60 med tillegg av mva på kr 715 038,40. Dette inneber at heile husleiga er underlagt meirverdiavgiftsberekening. Det er ikkje tydeleg angitt kva tidsperiode husleiga gjeld for, men ut frå beløpets storleik sett i samanheng med pkt 5 i framleigeavtalen og sett i samanheng med at det er skrive «2016» i høgre hjørne i den handskrivne spesifikasjonen, antar Deloitte at dette gjeld heile husleigebeløpet for leigeobjektet «Senter for samfunnsikkerhet» for 2016.

Faktura nr. 4 er utstedt av SASIRO til RBR, og gjeld «4. kvartal årsavregning RBR – Leie Lokaler SASIRO – årsavregning 2016 RBR» inndelt i produktnummer 2 og 3, der produktnummereringa er lagt til grunn som styrande for anvendelse av hhv. låg og høg mva-sats. Totalbeløp inkl. mva er kr 190 920.

I følgje spesifikasjonen gjeld fakturaen leige av møtelokale og øvingsplass. Spesifikasjonen er vanskeleg å forstå, då det er ein kombinasjon av handskrivne opplysningar og utskrift frå lister der det truleg er angitt møteføremål, møterom og stykkpris. Leigetakarane er angitt i kategoriar etter avdeling i RBR, som «Beredskap», «MHV», «Stab» o.l. Nokre lister er merka med «internt», andre er merka med «eksternt», der alt i lista merka «eksternt» er angitt som «Tilfeldig oppdrag».

Faktura nr. 5 er utstedt av SASIRO til RBR, og gjeld «Leie lokaler til distriktslageret på Sasiro AS – 2017». Beløpet er kr 298 000, og det er tillagt mva med høg mva-sats. Det følgjer av spesifikasjonen at fakturaen gjeld leige av 1. etasje «Valberget – garasje til distriktslageret». Perioden er angitt til 2017, som Deloitte tolkar at betyr at fakturaen gjeld for heile året. Dette samsvarar med «Leieavtale mellom distriktslageret v/RBR og Sasiro AS» inngått 18. mai 2016, der årsleiga for 2016 blei satt til kr 290 000, med avtalt indeksregulering. I følgje avtalen skal det likevel bli fakturert kvart halvår, og felleskostnader skal kome i tillegg og etterfakturerast ved årets slutt.

I e-post med tilsendte faktura får Deloitte opplyst at SASIRO leigde heile senteret frå RBR i 2016, og leigde dette tilbake til RBR. Dette vil soleis gjelde for faktura nr. 2 og 3. I intervju blir det opplyst at SASIRO fakturerte RBR for husleigekostnader ut frå RBR sitt faktiske bruk i 2016. Deloitte er orientert om at motsett utgangspunkt blei lagt til grunn for 2017. I 2017 vil RBR såleis dekke 100 % av husleigekostnadene overfor utleigar, og fakturere SASIRO for SASIRO sitt faktiske bruk. I e-post i samband med oversending av fakturaene får Deloitte opplyst at SASIRO sin del for 2017 ikkje er berekna. I intervju har det likevel blitt formidla ein fordelingsnøkkel der 70 % av kostnaden blir belasta RBR, og 30 % av kostnaden vidarefakturerast til SASIRO.

### 9.3.6 Konsernbidrag

RBR omtalar SASIRO som dotterselskap på nettsida<sup>305</sup>, og på styremøta<sup>306</sup> til RBR blir RBR omtalt som morselskap til SASIRO, og i SASIRO sin årsrapport 2016 blir RBR omtalt som morselskap og SASIRO som dotterselskap<sup>307</sup>.

I RBR si årsberetning 2016 står det: «Styret foreslår at overskudd settes av til konsernbidrag SASIRO og rest til fond.»<sup>308</sup> I SASIRO sin årsrapport står det: «Det er balanseført et ikke vedtatt konsernbidrag fra morselskapet på kr. 3,2 mill som skal dekke fast husleie og offentlige avgifter.»<sup>309</sup>

I resultatregnskap for 2016 går det fram at SASIRO sitt årsresultat var på -3 401 846 kroner det året, men at selskapet fekk eit konsernbidrag frå RBR på kr 3 200 000 og ei overføring frå RBR til udekka tap på kr 201 846. I note 13 til RBR sin årsregnskap 2017 går det fram at kapitalinnskottet frå RBR til SASIRO i 2016, i 2017 blei nedskrive.<sup>310</sup>

---

<sup>305</sup> <https://www.roqbr.no/om-oss/styre-og-eierskap> (sist sjekka 30.05.2018)

<sup>306</sup> RBR: Møteprotokoll. 17.03.2017. Styret for RBR. Sak 12/17.

RBR: Møteprotokoll. 22.01.2018. Styret for RBR. Sak 5/18.

<sup>307</sup> SASIRO AS: Årsrapport 2016. 13.03.2017. Side 3-6. RBR blir ved ein rekke høve omtalt som selskapet sitt morselskap i årsrapporten.

<sup>308</sup> RBR: Årsberetning 2016. 17.03.2017. Side 7.

<sup>309</sup> SASIRO AS: Årsrapport 2016. 13.03.2017. Side 4.

<sup>310</sup> RBR: Årsregnskap 2017. Konsernregnskap. 09.04.2018. Note 13. Side 12.

### 9.3.7 Informasjon om SASIRO

I intervju med styret i RBR går det fram at dei ved fleire høve har handsama saker knytt til SASIRO, og også diskutert kontrollen med utviklinga i SASIRO. Det blir understreka at SASIRO er eit godt selskap å ha «i systemet», samstundes som det blir stilt spørsmål ved om RBR som eigar bør ta alle kostnadene for SASIRO AS, særleg når selskapet ikkje går i balanse økonomisk. Eit styremedlem understreker at styret i RBR har blitt tilstrekkeleg orientert om utviklinga i SASIRO, men at problemet har vore at styret i RBR har blitt orientert litt for seint fordi SASIRO har hatt eit håp om å selje meir enn kva dei har lukkast med. Problemet er at styret i SASIRO har kome til styret i RBR på slutten av året og informert om at RBR dessverre må dekke inn en del av SASIRO sine forplikningar. Vidare opplyser ein i styret til RBR at styret ikkje heilt har vore klar over kor dårleg det står til med SASIRO. Det blir også vist til at SASIRO er «eit pengesluk» og generelt krev mykje ressursar frå RBR. Det blir peika på at det i praksis er beredskapsavdelinga i RBR som finansierer SASIRO gjennom leige av områda. Fleire viser til at SASIRO har vore prega av manglande overordna styring og at det er mykje som er uavklart når det gjeld bruk, utvikling og finansiering av SASIRO.

Tidlegare dagleg leiar viser i samband med verifisering at styret i RBR er fortløpande orientert om utvikling i marknaden og selskapet sin økonomi.

### 9.4 Vurdering

Det er Deloitte si vurdering av samhandlinga mellom SASIRO og RBR har vore uryddig, med fleire vesentlege feil og manglar sett opp mot regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar. Gjennomgangen som er gjort er basert på den informasjon som Deloitte har mottatt frå selskapet og Deloitte tar difor atterhald om at det kan føreligge ytterlegare forhold som ikkje er avdekka gjennom denne undersøkinga.

- Deloitte stiller spørsmål ved om faktisk aktivitet i SASIRO er og har vore i samsvar med nedfelt føremål og registrert bransje for selskapet.
- Deloitte meiner at det har vore manglande oppfølging og iverksetting av tiltak knytt til SASIRO sin økonomisk situasjon.
- Avtalane mellom RBR og SASIRO har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt tilfredsstillande etterlevd i praksis. Manglande etterleving av avtalar, under dette tilstrekkeleg kontroll med fordeling av husleigekostnader og fakturering av timane som RBR har ytt til selskapet, har konsekvensar både for skattemessige forhold og for risiko for kryss-subsidiering.
- Det er Deloitte si vurdering at det har vore uklår rolledeling mellom RBR og SASIRO.
- Deloitte meiner at konsernbidraget frå RBR til SASIRO ikkje er ytt i samband med gjeldande regelverk, og Deloitte meiner at konsernbidraget oppfyller alle dei angitte markørane som taler for at konsernbidraget var ulovleg offentleg støtte.
- Selskapet har gått med underskot og avtalane om framleige genererer ikkje tilstrekkeleg inntekt til å dekke utgiftene til selskapet. Deloitte stiller difor spørsmål ved om grunnlaget for å drive næringsverksemd er til stades.

Desse punkta vil bli nærare drøfta under.

#### Samansetting av styrande organ

To styremedlemmar i SASIRO også er styremeldlemmar i RBR. Dette er ikkje i samsvar med KS si tilråding. KS legg vekt på at dette kan medføre rolleblanding ettersom styret i morselskapet også er generalforsamling for dotterselskapet. Deloitte merkar seg at RBR har tatt opp denne problemstillinga med Styreforeningen og har konkludert med at dette er i orden så lenge dei ikkje samstundes deltek i generalforsamling. Deloitte meiner likevel at det framstår uklart kven som faktisk representerer eigar i generalforsamling (jf. protokoll frå siste generalforsamling). Deloitte meiner at selskapet må dokumentere kven (frå styret i RBR) som utgjør SASIRO sin generalforsamling og som har naudsynte fullmakter.



## Næringsverksemd

Bakgrunnen for stiftinga av SASIRO, er at SASIRO skal drive næringsverksemd i konkurranse med private leverandørar, ved å stille kurs,- øvings- og opplæringsfasilitetar til disposisjon for utleige, i korte eller lengre tidsrom, for aktørar som vil gjennomføre kurs, øving eller opplæring. Næringsverksemd, som har erverv til føremål og som ikkje er myndigheitsutøving er skattepliktig, og RBR valte difor å skilje ut denne verksemda i eit eige rettssubjekt i samsvar med KS Bedrift sine tilrådingar.

Deloitte stiller spørsmål ved om faktisk aktivitet i SASIRO er i samsvar med nedfelt føremål og registrert bransje for selskapet. Undersøkinga viser at selskapet driv med utleige av eigedom og lokale, og har ingen tilsette. Selskapet driv difor ikkje med opplæring eller undervisning slik vedtekter og næringskode indikerer, sjølv om selskapet leiger ut eigedom og lokalar *som legg til rette for* slik opplæring/undervisning.

Deloitte stiller også spørsmål ved om grunnlaget for å drive næringsverksemd er til stades. Dette blir kommentert til slutt i denne vurderinga.

## Avtalar

Det blei inngått to avtalar mellom SASIRO og RBR i samband med stiftinga av SASIRO (framleigeavtale og avtale om tenestekjøp). Dersom avtalar blir inngått med eit selskap før det blir registrert i Foretaksregisteret, så skal avtalane bli tatt inn i stiftingsdokumentet jf. aksjeloven § 2-4 første ledd nr 3. Alternativt kan stiftingsdokumentet vise til avtalane, føresegna eller utgreiinga som stiftarane i følgje aksjelova § 2-6 vil vere forplikta til å utarbeide. Då skal hovudpunkta i avtalane eller utgreiinga bli attgjeve i stiftingsdokumentet, og avtalane skal leggjast ved stiftingsdokumentet. Det er Deloitte sin vurdering at stiftingsdokumentet til SASIRO og utgreiinga for avtalen inneheld dei påkravde opplysningar.

Dei to avtalane som blei inngått 5.2.2016 er ikkje meldepliktige avtalar, sjølv om dei er inngått med aksjeeigar jf. aksjeloven § 3-8, grunna unntaket for avtalar «inngått i samsvar med reglene i § 2-4 jf. § 2-6» jf. § 3-8 første ledd nr 1. Dette inneber at ettersom avtalane blei handsama i samband med stiftinga av selskapet er det ikkje naudsynt å handsame desse på nytt.

Avtalane mellom RBR og SASIRO har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt etterlevd i praksis. Dette vil gå fram i vurderingane under.

## Framleigeavtale

For framleigeavtalen praktiserte ein i 2016 ei ordning der SASIRO blei belasta med heile leige- og felleskostnaden som RBR skulle ha dekkja i samsvar med RBR sin leigeavtale med utleigar. RBR blei så fakturert av SASIRO for RBR sin bruk av leigeobjektet. Deloitte kan ikkje sjå at framleigeavtalen mellom RBR og SASIRO legg opp til ei slik løysning. Deloitte meiner at løysinga heller ikkje kan seiast å vere ordinær eller marknadsmessig, mellom anna fordi SASIRO sin risiko og likviditetsbelastning for husleigekostnaden blir uforholdsmessig høg sett hen til SASIRO sin rolle som framleigetakar for ei avgrensa del av det samla husleigeforholdet. I følgje framleigeavtalen skal framleigetakar «betale en forholdsmessig andel av ovennevnte årsleie [...] basert på fremleietakers andel av bruk av leieobjektet.» Når SASIRO berre er ansvarleg for ein forholdsmessig del av årsleiga basert på SASIRO sin bruk, gir ikkje avtalen haldepunkter for å belaste SASIRO med heile leigesummen for deretter å foreta ei positiv avgrensing med utgangspunkt i RBR sin bruk. Utgangspunktet skal ut frå avtalen vere motsett, ved at det skal finne stad ei positiv avgrensing av SASIRO sin bruk, og at SASIRO berre skal fakturerast for sin bruk. Deloitte meiner difor at praksis i 2016 ikkje er i samsvar med framleigeavtalen og at det er positivt at partane frå 2017 praktiserer ei ordning der RBR fakturerer SASIRO for faktisk bruk av leigeobjektet i samsvar med nedfelt avtale.

Deloitte meiner at det ikkje er gjennomført ein formalisert årleg etterfølgande gjennomgang og kontroll for å sikre riktig førehaldsmessig fordeling av kostnader mellom RBR og SASIRO, slik framleigeavtalen legg opp til. Evalueringa av fordelingsnøkkelen har vore gjennomført munnleg «over bordet» og det kjem fram at denne nok ikkje er heilt nøyaktig. Når det gjeld kostnadsfordeling for senteret når det ikkje har vore utleigd, så er det Deloitte si vurdering at framleigeavtalen ikkje gir grunnlag for å belaste SASIRO for dette. Det følger av framleigeavtalen pkt. 5 at: «Fremleietaker skal betale en forholdsmessig andel av overnevnte årsleie (med tillegg av eventuell mva-kostnad), basert på fremleietakers andel av bruk av leieobjektet. Andel bruk skal estimeres av hovedleier og fremleietaker på forhånd hvert år.»

Konsekvensen av at det ikkje er etablert eit tilfredsstillande system og rutinar for å berekne SASIRO sin del av ovannemnte kostnader, er at ein ikkje kan sikre at avtalen mellom RBR og SASIRO blir praktisert på ein marknadsmessig måte eller i overensstemming med armlengdeprinsippet jf. sktl. § 13-1. Som det kjem fram nedanfor under «Konsernbidrag» er det ingen konserntilknytning mellom RBR og SASIRO i aksjerettslig forstand. Det inneber at aksjelova § 3-9 om at konserninterne transaksjonar skal «grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper», ikkje gjeld direkte for tilknytninga mellom RBR og SASIRO. Det er likevel klart at RBR og SASIRO er nærstående jf. aksjeloven § 1-5 ettersom RBR eig 100 % av aksjane i SASIRO. Føremålet ved aksjelova § 3-9 gjer seg difor gjeldande i dette tilfellet, noko som tilseier at føresegna i § 3-9 kan tilleggjast analogisk betydning for forholdet mellom RBR og SASIRO. I samsvar med forarbeida<sup>311</sup> skal føresegna bidra til å sikre notoriteten om transaksjonen sitt innhald og transaksjonstidspunktet – det vil seie å sikre truverde og etterprøving. Vidare skal føresegna bidra til å hindre formuesoverføringar mellom selskap i strid med selskapsrettslege reglar. Deloitte meiner at RBR og SASIRO ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra nødvendig dokumentasjon for at vurderinga av kostnadsfordelinga mellom RBR og SASIRO er i samsvar med forretningsmessige vilkår og prinsipp.

Vidare vil SASIRO sitt økonomiske resultat, som er gjenstand for beskatning, påverkast i negativ eller positiv retning, avhengig av om SASIRO blir belasta med ein større eller mindre del av husleigekostnadane enn faktisk bruk tilseier. SASIRO har vore eit underskotselskap, og har soleis produsert underskot til framføring. Dersom underskotet i selskapet er større enn det skal vere, fordi selskapet belastast med større husleigekostnader enn faktisk bruk tilseier, vil det førekomme ei indirekte skatteunndraging.

I punkt 7 i avtalen er det spesifisert at utleige overfor framleigetakar er vurdert å ikkje vere avgiftspliktig utleige av fast eigedom. Husleiga overfor framleigetakar (SASIRO) skal såleis bli fakturert utan meirverdiavgift. Faktura nr. 2 og 3 framlagt under stikkprøven, er fakturert med meirverdiavgift. Dette er i strid med framleigeavtalen.

I faktura nr. 4 er det skilt mellom høg og låg meirverdiavgiftssats. Deloitte har fått opplyst i samband med verifisering at SASIRO har lagt til grunn at drifta omfatter hotelllignende virksomhet og at salg av overnattingstjenester og utleie av lokaler fra hotelverksemda skal skje med bruk av låg mva sats i tråd med mva.l § 3-11, andre ledd a, jfr § 5-5. (jf. e-post til Deloitte i samband med verifisering).

Deloitte meiner at det kan stillast spørsmål ved om møtelokala kan leigast ut til låg mva-sats, då vi i utgangspunktet ikkje oppfattar at selskapet driv hotellverksemd e.l. Deloitte meiner difor at ei slik forståing ikkje utan vidare kan bli lagt til grunn utan ei dokumentert grunngeving av at drifta kan karakteriserast som hotellverksemd eller liknande, særleg ettersom selskapet ikkje har nokon tilsette og at det heller ikkje er dokumentert kjøp av driftstenester knytt til drift av hotell eller liknande verksemd.

Deloitte vil også presisere at når vi ikkje har ei ordentleg oversikt over kven som er leigetakarar og kva leietakarane brukar lokala til, er det likevel ikkje mogleg å ta stilling til om avgiftshandsaminga er korrekt. Fakturaen, med spesifikasjonar, gir heller ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag for å etterprøve realitetane bak dei angitte utleigetilfella.

Vi finn også grunn til å nemne at framleige frå RBR og/eller SASIRO utan meirverdiavgift kan ha konsekvensar for avgiftshandsaming hos huseigar.

Deloitte har fått opplyst i samband med verifisering at mva-spørsmålet har blitt drøfta med revisjonen og skattemyndene og har fått tilsendt utdrag frå korrespondanse der dette har vore tema.

Revisor for RBR, Rogaland revisjon, opplyser også om at det er ei skjønsmessig vurdering om utleie av overnatting og kurslokaler skal anses som hotellvirksomhet mv i tråd med mva.l § 3-11, andre ledd og § 5-5, som dei i utgangspunktet var usikre på. Dei tok difor opp spørsmålet med Skatt vest i mail av 16.01.2014. Saka blei deretter diskutert med ein rådgjevar i Skatt vest på telefon. Rogaland Revisjon opplyser at vedkommende «sjekket forarbeidene i loven og var av den oppfatning at bestemmelsene om kurs/undervisning måtte tolkes innsnevrende og at romutleien ikke kunne anses som en del av undervisningstjenestene og dermed være avgiftsfritt. Hun var også av den oppfatning at

---

<sup>311</sup> NOU 1996:3 Ny aksjelovgivning side 193.

overnattingstjenestene som var på 10 sengeplasser som skulle utvides til 20 var av et så stort omfang at hun regnet med at dette ville komme inn under bestemmelsene om hotell mv i § 3-11, andre ledd.

«Dette er da lagt til grunn i vår videre utredning av de mva-messige forhold.»

Rogaland Revisjon presiserer at dette vil vere ei skjønsmessig vurdering som andre kan vurdere annleis.

### Kryssubsidiering

Dersom SASIRO belastast med lågare husleigekostnader enn faktisk bruk tilseier, må det vurderast om fordelten SASIRO i eit slikt tilfelle oppnår er offentlig støtte i følgje støttelova. Støttelova omfattar «alle offentlege støttetiltak som faller innunder virkeområdet for EØS-avtalen artikkel 61» jf. § 1. Støtteomgrepet er ikkje konkret definert i loven, fordi det er dynamisk – men det er ein føresetnad om at omgrepet skal ha ei vid forståing. Det er derfor utan betydning korleis støtta ytast, så lenge det på ein eller annan måte overførast offentlege midlar til ei næringsdrivande verksemd. Dette kan mellom anna skje som kryssubsidiering:

Kryssubsidiering kan være en konsekvens av virksomhetens organisering, og noen typetilfeller kan nevnes: [...]

- Ansatte, utstyr eller lokaler fra den offentlig finansierte delen av virksomheten brukes i den kommersielle delen av virksomheten.

I alle disse tilfellene reduseres kostnadene i den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Den prisen som kundene betaler for den kommersielle tjenesten vil ikke fullt ut dekke kostnadene ved å tilby den aktuelle tjenesten, noe som gir tilbydereren av tjenestene et konkurransefortrinn. Kryssubsidieringen fremstår derfor som ren driftsstøtte til den konkurranseutsatte delen av virksomheten.<sup>312</sup>

Kryssubsidiering frå offentlege midlar vil i utgangspunktet vere offentlig støtte og såleis vere forbode<sup>313</sup>. Forbodet inntre når støtta overstig beløpstærskelen for bagatellmessig støtte på EUR 200 000, eller om lag kr 1 900 000<sup>314</sup>, jf. forordning nr 1407/2013 om bagatellmessig støtte. Sett i samanheng med den offentlege støtta som konsernbidraget og manglande fakturering for andre tenester utgjer (ref. nedanfor), er støtta SASIRO har mottatt frå RBR over terskelen for bagatellmessig støtte. Kryssubsidieringa i form av at SASIRO eventuelt blir belasta med lågare husleigekostnader enn faktisk bruk tilseier, kan vere ulovleg dersom SASIRO driv næringsverksemd. Spørsmålet om offentlig støtte er nærare vurdert i samband med vurderinga av konsernbidraget nedanfor.

### Avtale om kjøp av tenester

SASIRO sitt kjøp av tenester frå RBR, altså i hovudsak arbeidstimar frå RBR sine tilsette, har ikkje blitt praktisert i samsvar med Avtale om kjøp av tenester. Sjølv om nokre av arbeidstimane har blitt notert i eit Excel-ark (men ikkje brann- og redningssjefen eller administrasjon- og økonomisjef i RBR sine arbeidstimar) har SASIRO ikkje blitt fakturert for dette, verken i 2016 eller 2017. Dette medfører at kostnadene til dei aktuelle tilsette har blitt plassert i feil selskap, noko som mellom anna er i strid med grunnleggande bokføringsprinsipp jf. bokføringslova § 4 første ledd nr 3 der det står at bokførte opplysningar skal «gjelde den bokføringspliktige virksomheten». I bokføringsforskrifta § 5-14 første ledd står det at: «Bokføringspliktige som utfører tenester hvor vederlaget er basert på tidsforbruk, skal for hver eier og ansatt dokumentere utførte timer.»

---

<sup>312</sup> Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet: EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Veileder. 2011. Side 52-53, med vidare referansar. Link:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf)

<sup>313</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 9 og 21

<sup>314</sup> Om ein legg til grunn ein kurs der 1 euro tilsvare 9,5 kroner.

Som for framleigeavtalen er det heller ikkje for denne avtalen gjennomført ei dokumentert etterfølgande kontroll av RBR sin timebruk for SASIRO. Dette er ikkje i samsvar med Avtale om tjenestekjøp punkt 7 der det går fram at det skal gjennomførast ein «årlig gjennomgang og kontroll av betingelser og omfang for tjenester» knytt til avtalen.

Deloitte vil understreke at administrasjonen til RBR ikkje skal yte arbeidstimar til SASIRO utan at dette blir fakturert for.

På grunn av manglande fakturering av timar har RBR gått glipp av inntekter i form av det avtalte påslaget på 10 %, i tillegg til å ha blitt belasta med fulle lønns- og sosiale kostnader for dei aktuelle tilsette.

Det har såleis funne stad ein formuesoverføring frå RBR til SASIRO, ettersom RBR har tatt ein kostnad på vegner av SASIRO. Dette er ikkje marknadsmessig, og det må vurderast som konkurransevridande.

Forholdet fell innunder definisjonen av kryssubsidiering, som skildra i vurderinga av framleigeavtalen, ettersom «ansatte [...] fra den offentlig finansierte delen av virksomheten brukes i den kommersielle delen av virksomheten». SASIRO sine kostnader blir redusert ved at selskapet slepp å betale for bruk av RBR sine tilsette.

Sett i samanheng med den offentlege støtta som konsernbidraget (ref. nedanfor) og handteringa av framleigeforholdet (ref. ovanfor) utgjer, er støtta SASIRO har mottatt frå RBR over terskelen for bagatellmessig støtte. Kryssubsidieringa, i form av at SASIRO mottar vederlagsfrie tenester frå tilsette i RBR, kan vere ulovleg dersom SASIRO driv næringsverksemd. Spørsmålet om offentlig støtte er nærare vurdert i samband med vurderinga av konsernbidraget nedanfor.

Det er også ei problemstilling om det skal svarast meirverdiavgift ved uttak i samsvar med meirverdiavgiftslova § 3-22, for RBR sin utleige av egne tilsette. RBR synast å ha stilt tilsette til disposisjon for SASIRO, utan å krevje vederlag for dette. Dette er i utgangspunktet ein disposisjon frå RBR som utløyser uttaksmeirverdiavgift, under føresetnad av at dei aktuelle tilsette utfører tenester som etter sin art er avgiftspliktige ved omsetning. Vi har ikkje tilstrekkeleg informasjon til å kunne konkludere i dette spørsmålet.

#### Leigeavtalar med eksterne

Deloitte har, som tidlegare nemnt, oppfatta at føremålet med å etablere SASIRO var at selskapet skulle drive næringsverksemd i eit konkurranseforhold til private aktørar i marknaden, om utleige av fasilitetar. Selskapet var såleis ment å ha forretningsmessig karakter, med inntenningsføremål.

Leigeavtalene mellom SASIRO og leigetakarane er svært mangelfulle samanlikna med gjeldande avtalestandard for utleige av næringseigedom. Leigeavtalene med IUA og «distriktslageret ved RBR» er signert av Ståle Fjellberg, som har ein leiande rolle i RBR. Det er uklart kva juridiske subjekt som er leigetakarar t.d. er ikkje koplinga mellom IUA og Stavanger kommune angitt i avtalen. Basert på Fjellberg si rolle i RBR vurderer vi det som sannsynleg at leigeavtalene ikkje er inngått med eksterne leigetakarar. Faktura nr. 5, framlagt under stikkprøven, bidrar til å underbygge at leigeavtalen mellom «distriktslageret ved RBR» og SASIRO i realiteten er ein leigeavtale mellom RBR og SASIRO, og at den dermed ikkje er inngått med ein «ekstern» part.

Avtalene gir ikkje haldepunkt for å vurdere om dei er marknadsmessige. Dersom leigetakarane er nærståande av RBR eller SASIRO er det påreknaleg at avtalene er meldepliktige jf. aksjeloven § 3-8.

Det er også uklart kva juridiske subjekt som er leigetakarar i dei to andre leigeavtalene, med høvesvis AKS og NTSC. Deloitte har ikkje tilstrekkeleg informasjon til å kunne vurdere om avtalene er marknadsmessige.

I samband med verifisering får Deloitte opplyst at SASIRO har «håndtert husleige med MVA» ettersom selskapet er frivillig registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Næringsverksemd kan frivillig registrerast i registeret dersom ein driv med utleige av bygg og eigedom, men dette føreset at leigetakarane nyttar dette i kompensasjonsberettigta verksemd eller i mva-pliktig verksemd. Ut frå det Deloitte kan sjå, basert på tilgjengeleg informasjon, er det uklart kva framleigeavtale som kan danne grunnlag for frivillig avgiftsregistrering av SASIRO. Deloitte er kjent med at SASIRO også har kortsiktig utleige og at dette kan

vere retta mot næringsdrivande leietakere. SASIRO bør difor gjere ei vurdering av om vilkåra for registrering er til stades.

### Konsulentavtale

Deloitte merkar seg at SASIRO har inngått avtale med tidlegare brann- og redningssjef som leverandør av tenester til selskapet. Avtalen blei inngått i desember 2018 rett etter at han gikk av som dagleg leiar i RBR og som styreleiar i SASIRO. Sjølv om avtalen blei inngått etter at han formelt avslutta tidlegare roller i selskapet meiner Deloitte at det kan framstå som noko uryddig med omsyn til han sine tidlegare roller. Denne avtalen er no avslutta.

### **Transaksjonar**

#### Kurs i Sveits

Ein av transaksjonane mellom RBR og SASIRO som blei undersøkt (faktura nr 1), gjeld eit kurs i Sveits for ei gruppe tilsette i RBR. Kursstadfestinga, faktura frå reisebyrå og reiserekningane er stila til RBR. Kurset omhandla trening i «specialized tunnel rescue and firefighting exercises» for 16 tilsette i RBR jf. tilbodsbrief frå The International Fire Academy i Sveits av 29. april 2016. Også i RBR sin årsrapport for 2016 er denne reisa rapportert som ein del av RBR sin aktivitet.

Deloitte har fått framlagt dokumentasjon som syner at SASIRO har fått overført midlar knytt til gjennomføring av kurset i Sveits, og at det vidare er SASIRO som har dekkja utgiftene for reisa.

Deloitte kan likevel ikkje sjå kva som er bakgrunnen for å tildele støtta til SASIRO når det er RBR som har søkt om støtte, og vi kan ikkje sjå at det er grunnlag for å overføre kurskostnaden for tilsette i RBR frå RBR til SASIRO – eit selskap utan tilsette, viss einaste aktivitet er utleige. Det forhold at tunnelsikkerhetssenteret fysisk er lokalisert på Sasiro-senteret, gir inga kopling til SASIRO som aksjeselskap. Det er Deloitte si vurdering at kurskostnaden har ei klar og direkte tilknytning til RBR. Det kan vere eit brot på det grunnleggjande bokføringsprinsippet om realitet å belaste SASIRO med ein kurskostnad for tilsette i eit anna selskap, då kostnaden ikkje gjeld den bokføringspliktige verksemda som blir utøvd i SASIRO jf. bokføringslova § 4 første ledd nr 3.

Deloitte meiner generelt at finansieringa av Sveits-turen framstår som noko uoversiktleg og uklar med omsyn til rolle og relasjon mellom SASIRO og RBR.

### **Konsernbidrag**

SASIRO blir gjerne vist til som eit dotterselskap av RBR. Deloitte finn grunn til å påpeike at SASIRO ikkje er eit aksjerettslig dotterselskap av RBR jf. aksjelova § 1-3. Det følger av første ledd at eit morselskap og eit eller fleire dotterselskap til saman utgjør eit konsern. Ut frå § 1-3 andre ledd, sett i samanheng med lovkommentaren<sup>315</sup>, er det berre aksjeselskap som kan vere morselskap. Eit interkommunalt selskap (IKS) er ikkje eit aksjeselskap. RBR kan såleis etter sin art (selskapsform) ikkje vere morselskap. IKS'et oppfyller heller ikkje vilkåra i § 1-4, der allmennaksjeselskap og utanlandske morselskap i nokre samanhengar kan vurderast som morselskap. Det føreligg dermed ikkje konserntilknytning mellom SASIRO og RBR, i aksjelovas forstand.

Skattelovas føresegn om konsernbidrag gjeld likevel for SASIRO, og for RBR «så langt [bestemmelsene] passer» jf. sktl. § 10-4 første ledd første setning jf. § 10-1 og § 2-2 første ledd bokstav g. Skattelova er derfor ikkje til hinder for utdeling av konsernbidrag frå RBR til SASIRO.

Det følger likevel av inntektslova § 22 sjuande ledd at «Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall». Det følger av lovkommentaren til bestemmelsen<sup>316</sup> at:

Bestemmelsen svarer til kommuneloven § 52 nr 3 [...]. Som begrunnelse for bestemmelsen er det i forarbeidene vist til at interkommunalt selskap er en selskapsform som i stor grad blir benyttet til

<sup>315</sup> Rettsdata.no note 20 til aksjelova.

<sup>316</sup> Rettsdata.no note 89A til inntektslova.

samarbeid om virksomheter som har stor nytteverdi for samfunnet, og tjenester som selskapet yter til deltakerne eller innbyggerne i kommunene, og at slike selskaper kan forvalte store verdier på vegne av kommunene og fellesskapet. Interkommunale selskap bør ifølge lovgiver derfor være underlagt de samme krav til forsvarlig finansforvaltning som kommunen selv. Det ble på denne bakgrunn lovfestet at midler skal forvaltes slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, og et forbud mot å påta seg vesentlig finansiell risiko. Bestemmelsen inneholder ingen nærmere konkretisering av hva som kan regnes som tilfredsstillende avkastning eller vesentlig finansiell risiko, og det vil i prinsippet være opp til selskapet selv å bedømme dette. Et opplagt alminnelig utgangspunkt vil være hva som i et tilsvarende marked anses som tilfredsstillende avkastning eller risiko. For kommuner og interkommunale selskaper vil det likevel være naturlig å legge til grunn en mer forsiktig norm enn for andre aktører.

Deloitte har ikkje funne indikasjonar på at konsernbidraget blei vurdert opp mot moglegheitene for å oppnå tilfredsstillande avkastning. Vi kan heller ikkje sjå om det blei vurdert alternative finansieringsmåtar, med henblikk på å oppnå tilfredsstillande avkastning.

Deloitte si vurdering er difor at konsernbidraget ikkje er ytt i samsvar med gjeldande regelverk.

I samband med verifisering opplyser styreleiar for RBR mellom anna at det etter hans syn blir feil å sei at det er tatt ein finansiell risiko i strid med kommunelova § 52 nr 3 då det i prinsippet er opp til selskapet å vurdere dette i følgje kommunelova. Det blir vist til at eigarane og selskapet hadde planar om å utvikle og ta i bruk heile anlegget, og at SASIRO skulle byggast opp på sikt – men at desse planane ikkje lot seg realisere så langt som ønska. Vidare skal eigarane ved avtaleinngåinga ha gitt uttrykk for at leiga skulle dekkjast i sin heilskap av kommunane, noko dei aldri gjorde. Styreleiar viser til at styret sine føresetnader for avtalen då blei brote. I tillegg blir det påpeika at RBR openbart hadde behov for treningsfasilitetar.

Deloitte vil understreke at, uavhengig av intensjonen bak skipinga av SASIRO og kva planar RBR har hatt for SASIRO, må RBR si finansiering av selskapet gjerast i samsvar med inntekts- og kravet til kapitalforvaltning.

### Offentleg støtte

Konsernbidraget er av en slik art at det også er naturleg å vurdere det opp mot støttelova. Det blir vist til omtale av offentlig støtte under vurdering av krysssubsidiering ovanfor.

Støttelova viser til EØS-avtalen art. 61. Det følger av føresegna at:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt at statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

I følgje lovkommentaren<sup>317</sup> er all støtte finansiert av offentlige midlar omfatta av ordlyden «statsmidlar». Det går også fram av lovkommentaren at investeringar i offentlig eigd verksemd kan vere omfatta, dersom investeringa går ut over det ein privat investor ville ha gjort i ein tilsvarende situasjon («private investor test»). Det gjeld for innskot av kapital, for lån og ved privatisering og andre disposisjonar ved aksjepostar. Samanlikninga skal skje i forhold til en tenkt privat investor av nokolunde same storleik som vedkommande offentlege organ.

Art. 61 stillar opp seks vilkår som alle må vere oppfylt for at eit tiltak skal vurderast som offentlig støtte<sup>318</sup>:

- Støtta må innebere ein *økonomisk fordel* for mottakaren. Dette vurderer Deloitte er klart oppfylt i denne saka. SASIRO har mottatt eit konsernbidrag på kr 3 200 000, som eit reint kapitaltilskot utan krav om motyting. Konsernbidraget blei nytta til å dekke eit stort driftsmessig underskot i verksemda, og gjorde verksemda i stand til å kunne oppretthalde drifta. Her vil også ovannemnte

<sup>317</sup> Rettsdata.no note 162 til EØS-loven

<sup>318</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 11 flg. og <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/EFTA-Surveillance-Auhtority-Guidelines-on-the-notion-of-State-aid.pdf>

vurdering av om tiltaket var eigna til å gi investoren tilfredsstillande avkastning og i dette tilfellet bidra til å underbygge den klare økonomiske fordel for SASIRO som mottakar.

- Støtta må vere gitt av staten eller av *statsmidlar* i ein kvar form. Ettersom RBR er eit offentleg eigd interkommunalt selskap så må midlar frå RBR vurderast som offentlege midlar.
- Mottakar av støtte må drive *økonomisk aktivitet* (føretaksomgrepet). SASIRO driv økonomisk aktivitet, ref. føremål og faktisk utleigeaktivitet i marknaden, som skildra over.
- Støtta må begunste *enkelt* føretak eller produksjon av *enkelt* varar eller tenester (selektivitet). Konsernbidraget ble ytt til SASIRO som eitt enkelt føretak.
- Støtta må vri konkurransen eller truge med å *vri konkurransen*. Deloitte vurderer det som klart at konsernbidraget var eigna til å vri konkurransen ved at støtta ga SASIRO eit økonomisk konkurransefortrinn i oppstartsåret. Dersom SASIRO ikkje hadde mottatt konsernbidraget ville det ha vore utfordringar knytt til vidare drift.
- Støtta må vere eigna til å *påverke samhandelen* mellom EØS-landa. Terskelen er låg, og det kan leggast til grunn at det ikkje må kunne påvisast at støtta faktisk hemmar konkurransen. Etter gjeldande rett er det tilstrekkeleg at støtta "trugar" med å påverke konkurransen/samhandelen. Eit eksempel på støtte som ikkje blir rekna for å påverke samhandelen mellom EØS-landa, er konferansesenter der det er geniunt usannsynleg at lokasjonen eller den potensielle effekten av støtta på prisane, vil omleie brukarar frå andre konferansesentre i andre EØS-land. Måten SASIRO driv si verksemd i dag, med utleige av møtelokale, overnatting og øvingsplassar til ulike aktørar, ber likskapstrekk til det angitte eksempelet. Deloitte har imidlertid ikkje fått framlagt dokumentasjon som kan underbyggje at det er genuint usannsynleg at støtta ikkje påverkar prisane SASIRO tilbyr til leigetakarane. Det kan ikkje seiast at lokasjonen i seg sjølv gjer det genuint usannsynleg at SASIRO ikkje omleiar brukarar frå andre konferansesentre i andre EØS-land. Tvert imot ligg møtelokala relativt sentralt, og i nærleik til europaveg E39. Sola Lufthavn, ein flyplass med flyruter til og frå andre EØS-land, ligg om lag 20 minutt unna med bil. Dersom SASIRO framover utvider si verksemd til å tilby opplæring og undervisning i tillegg til utleigeaktiviteten, i samsvar med selskapets føremål, er det også klart at støtte er eigna til å påverke samhandelen mellom EØS-landa. SASIRO har ved konsernbidraget blitt styrka i forhold til andre føretak i same bransje som ikkje har mottatt tilskot av offentlege midlar frå sine investorar.

Konsernbidraget på kr 3,2 mill. (i 2016) overstig terskelverdien for «bagatellmessig støtte», slik det er gjort greie for i vurderinga av kryssubsidiering ovanfor. Gruppefritaket for bagatellmessig støtte er såleis ikkje aktuelt. Vi kan heller ikkje sjå at andre gruppefritak, omtalt i forordning nr 651/2014 jf. forskrift om unntak frå notifikasjonsplikt for offentleg støtte § 1, er aktuelle.

I rettleiaren for offentleg støtte<sup>319</sup> er kapitaltilførsel til offentlege føretak nemnt spesifikt. Her går det fram at:

Det er ikke støtte hvis det offentlige tilfører kapital til et foretak på samme betingelser som en privat investor ville gjort. Kapitaltilførsel kan blant annet være aktuelt ved opprettelse av et nytt foretak eller som tilskudd for å dekke nye investeringsbehov. Dersom innskuddet skjer på samme vilkår for det offentlige som for de private medeierne, taler dette for at det *ikke* er støtte.

Retningslinjene legger stor vekt på at kapitaltilførselen må gi *normal avkastning* for at det ikke skal være støtte. En investor i en markedsøkonomi vil bidra til egenkapitalfinansiering kun hvis nåverdien av forventet fremtidig kontantstrøm fra det planlagte prosjektet (utbytte eller verdistigning justert for risiko) overstiger tilførselen av kapital. Analysen må basere seg på noen nøkkelforhold: foretakets resultater (resultatregnskap) over flere år, finansielle nøkkeltall for foretaket (likviditet og soliditet) i forhold til relevante konkurrenter, innholdet i og forutsetningene for den finansielle planleggingen (hvis foretaket søker kapital til et investeringsprogram) samt undersøkelse av foretakets markedsituasjon.

Retningslinjene anser det som støtte hvis det offentlige tilfører kapital til et foretak med en *gjeldsstruktur og -mengde* som gjør at normal avkastning ikke kan forventes innen rimelig tid. Det er også støtte hvis

---

<sup>319</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 38.

foretaket ikke ville vært i stand til å skaffe nødvendig kapital til investeringen i kapitalmarkedet, eller hvis det offentlige overtar og viderefører et ikke-levedyktig foretak.

Det er Deloitte si vurdering at det ikkje er gitt informasjon om kva grunngjeving som er lagt til grunn for konsernbidraget for 2016, og det er ikkje dokumentert at kapitaltilførsel er gitt på bakgrunn av forventa normal avkastning. Konsernbidraget ytt frå RBR til SASIRO oppfyller difor alle dei angitte markørane som talar for at konsernbidraget var ulovleg offentlig støtte.

I samband med verifisering opplyser styreleiaren at bidraget i realiteten er RBR sin eigen leigeforplikting. Tanken var at SASIRO skulle dekke denne, men på grunn av manglande sal / inntekter må RBR dekke mesteparten sjølv. Det blir også vist til at RBR IKS sin revisor ikkje har hatt merknader til konsernbidraget, då rekneskapane blei revidert.

### **Dersom SASIRO ikkje driv med næringsverksemd**

I vurderingane over har Deloitte tatt utgangspunkt i at SASIRO er ei næringsverksemd. I lovkommentaren til skatteloven (sktl.) § 5-1 er næringsverksemd omtalt slik:

- Det foreligger næringsvirksomhet dersom skattesubjektet (herunder aksjeselskap jf. sktl § 2-2 første ledd bokstav a) utøver en aktivitet med økonomisk karakter. Med økonomisk karakter menes at aktiviteten objektivt sett må være egnet til å gi overskudd over tid.<sup>320</sup>

Som Deloitte si vurdering av SASIRO viser, har selskapet gått med underskot og avtalane om framleige genererer ikkje tilstrekkeleg inntekt til å dekke utgiftene til selskapet. Deloitte stiller difor spørsmål ved om grunnlaget for å drive næringsverksemd er til stades. Deloitte er kjent med at SASIRO også har kortsiktig utleige, og dette kan generere ei tilstrekkeleg inntekt på sikt slik at vilkåra for næringsverksemd er til stades. Deloitte meiner at det ikkje er tilfredsstillande at SASIRO ikkje har gjennomført ei evaluering av selskapet sitt føremål, drift og planar framover for å sannsynleggjere at selskapet er eigna til å gå med overskot over tid. Dersom verksemda ikkje kan karakteriserast som ei næringsverksemd er det andre regelsett som skal leggjast til grunn, under dette regelverk om offentlege anskaffingar (gjeld tenestekjøp, ikkje utleige av fast eigedom), skatte- og mva handtering. Deloitte har ikkje vurdert selskapet med dette som utgangspunkt.

Utskiljinga av aktiviteten i SASIRO til eit eget aksjeselskap, var i utgangspunktet riktig og påkravd, basert på at SASIRO skulle drive næringsverksemd i konkurranse med private leverandører. Gjennomføringa har imidlertid etter Deloitte si vurdering ikkje vore i samsvar med intensjonen og dei avtalar som har blitt inngått.

Deloitte registrerer at det er bestemt at selskapet skal avviklast.

---

<sup>320</sup> Rettsdata.no note 285 til skatteloven.



## 10. Konklusjon og tilrådingar

Selskapskontrollen av Rogaland brann og redning IKS har omfatta fleire tema, både knytt til eigarstyring og utvalde arbeidsprosessar i selskapet. Deloitte meiner at både eigaroppfølging og drifta i selskapet på mange område fungerer godt. Det blir i fleire samanhengar vist til at både eigaroppfølginga og drifta i selskapet har utvikla seg i positiv retning dei siste åra. Brann- og redningsselskapet har markert seg både regionalt og nasjonalt med omsyn til mellom anna arbeid med tunelltryggleik, og det blir opplyst om at det har vore lagt ned betydeleg arbeid i å utarbeide gode system, styrande dokumentasjon og rutinar for selskapet sidan 2011. Samstundes viser denne undersøkinga at det er fleire område som bør følgjast nærare opp for å sikre at praksis er i samsvar med føringar frå eigarane, mål som er sett, samt krav i regelverket. Desse forholda vil kort bli omtalt under.

### Eigaroppfølging

Organiseringa og gjennomføring av eigaroppfølginga av RBR er i stor grad nedfelt i selskapsavtalen og eigarstrategien for selskapet. Deloitte meiner desse er gode overordna styringsdokument. Det er vidare Deloitte si vurdering at eigaroppfølginga i all hovudsak samsvarar med sentrale krav i lov om interkommunale selskap, selskapsavtalen, kommunane sin eigarstrategi, og KS sine tilrådingar. Det er likevel nokre forhold som vi meiner bør følgjast opp av eigarane. Dette gjeld mellom anna at:

- representantskapsmøte har funnet stad utan å vere vedtaksført,
- prosessen rundt val av styremedlemmar er ikkje formalisert, det manglar retningslinjer for valkomiteen, og innstilling av kandidatar til styreverv blir ikkje skriftleg grunngeve,
- ikkje alle eigarrepresentantane opplever at dei er tilstrekkeleg informert i forkant av handsaming av saker i representantskapsmøte, t.d. knytt til vedtak av budsjett,
- det er ulik praksis for om eigarrepresentantane orienterer om RBR i eigarutvalet i sin kommune og om RBR sjølv orienterer om selskapet i dei ulike kommunane,
- det varierer kva opplæring om eigarstyring dei folkevalde i kommunane får,
- Finnøy kommune har ikkje utarbeidd ei eigarskapsmelding som omfattar eigarskapet i RBR.

Deloitte merkar seg at eigarane i fleire år har opplevd at det har vore utfordringar knytt til budsjettprosessen i RBR. Undersøkinga viser at det har det blitt sett i verk fleire tiltak for å betre budsjettprosessen. Deloitte meiner prosessen slik den er organisert i dag framstår som god, og legg til rette for at eigarrepresentantane kan få nødvendig informasjon både frå selskapet og frå eigarkommunane dei representerer for å kunne handsame budsjettet på ein tilfredsstillande måte i representantskapet. Samstundes viser undersøkinga at ikkje alle eigarrepresentantane opplever at dei har tilstrekkeleg med informasjon når budsjettet skal vedtakast i representantskapsmøtet. Deloitte meiner at det er viktig å sikre at *alle* eigarrepresentantane er involvert og får informasjon i førebuinga til representantskapsmøta, og særleg på møta der budsjettet skal vedtakast. Dette gjeld både informasjon om kva handlingsrom deira kommune har, men også kva som ligg til grunn for budsjettet som selskapet har føreslege. Deloitte meiner at selskapet i større grad må tydeleggjere ambisjonsnivå og utarbeide ei prioritert liste over behov knytt til både drift og investeringar i samband med budsjettprosessen. Deloitte meiner at eigarane kan vurdere å gjennomføre eit eigarmøte i forkant av representantskapsmøtet for å sikre at alle eigarrepresentantane har fått tilstrekkeleg informasjon om budsjettet i forkant av handsaminga i representantskapsmøtet.

### Dimensjonering

Dimensjoneringa (talet på brann- og redningsarbeidarar) i RBR er basert på ei risikoanalyse som blei gjennomført i 2012 og brannstasjonsstrukturen som blei vedtatt i kommunestyrene i 2014. Deloitte får

opplyst at RBR har ei beredskapsmessig dimensjonering som oppfyller minimumskrava i forskrifta, og vidare har ei dimensjonering for beredskap med om lag 25 % utover minimumskrava – for å kunne handtere ferie, kurs, sjukdom osv. Deloitte meiner det er viktig at selskapet rapporterer på ein open og etterprøvbar måte om dimensjoneringa til eigarorganet slik at det er lett for eigarane å få ei forståing for dimensjoneringa. Deloitte meiner at det vil vere føremålstenleg å gjere ei ny vurdering av dimensjoneringa i selskapet i samband med den nye beredskapsanalysen som er planlagt, og den nye dimensjoneringsforskrifta som blir utarbeidd.

Deloitte meiner det er positivt at RBR har starta å nytte GAT som ressurs- og bemanningssystem, noko som legg til rette for god planlegging av vaktlag og kompetanse. Deloitte meiner samstundes at selskapet bør gjennomføre ei kompetansekartlegging som omfattar heile verksemda og utarbeide ein opplæringsplan basert på denne for å sikre at selskapet ivaretar krav til kompetanse i samsvar med regelverket.

### **Internkontroll**

Det er Deloitte si vurdering at RBR ikkje har etablert eit heilskapleg rammeverk for internkontroll (kvalitetssystem) - fleire viktige element er på plass, men det er behov for å systematisere og strukturere arbeidet med internkontroll på fleire område. Deloitte meiner at leiinga si oppfølging av internkontrollen i selskapet (internkontroll knytt til alle sider ved drifta, i tillegg til HMT) ikkje har vore tilstrekkeleg formalisert og heilskapleg. Deloitte meiner at overvaking og gjennomgang av internkontrollen må gjerast jamleg for å sikre at den fungerer etter intensjonen, og slik at ein eventuelt kan iverksette forbetringstiltak om naudsynt. Deloitte vil særleg peike på behovet for å sikre at etiske retningslinjer er kjent og arbeidd med i heile verksemda, at det blir gjennomført jamlege medarbeidarsamtalar og arbeidsmiljøundersøkingar. Deloitte meiner også at det er særleg viktig at det blir etablert system og rutinar for risikovurdering av drifta både avdelingsvis og for heile selskapet for å sikre at ein har ei drift som er i samsvar med dei mål som er sett, det regelverk selskapet er omfatta av og dei system og rutinar som selskapet sjølv har etablert. Etablering av ein god meldekultur for avvik og oppfølging av meldte avvik er i denne samanhengen svært viktig. Deloitte meiner at kartlegginga av internkontrollen som er sett i gang er eit viktig og naudsynt tiltak for å kunne forbetre internkontrollen i verksemda, men at det også må leggest til rette for jamlege (gjerne årlege) gjennomgangar. Slike gjennomgangar kan med fordel rapporterast til styret. Det bør også vurderast om det kan vere føremålstenleg å etablere rutinar for å gjennomføre egne «kontrollar» eller «revisjonar» på utvalte område der det er identifisert risiko. Slike kontrollar kan også med fordel rapporterast til styret.

### **Innkjøp, kostnadseffektiv drift og god økonomistyring**

Ein viktig del av internkontrollen er å dokumentere rutinar for sentrale arbeidsprosessar. Sjølv om det blir vist til at det dei siste åra er gjort eit løft med omsyn til utarbeiding av rutinar, meiner Deloitte at dette ikkje er gjort i tilstrekkeleg grad for arbeidsprosessar knytt til mellom anna innkjøp og økonomi. Deloitte merkar seg at det er ei gjennomgåande oppfatning om at administrasjonsfunksjonen er underbemanna og overbelasta, og det blir vist til at det er manglande kapasitet til å følgje opp og dokumentere slike prosessar. Deloitte meiner det er positivt at selskapet er i gang med tilsetjing av ein ekstra ressurs på økonomiområdet.

Deloitte meiner at RBR ikkje har etablert tilstrekkeleg med system og rutinar for å sikre at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverk for offentlege anskaffingar. Undersøkinga har vist at RBR ikkje i tilstrekkeleg grad har konkurranseeksponert og dokumentert anskaffingane sine i samsvar med regelverket og egne rutinar.

Deloitte meiner vidare at RBR ikkje har tilstrekkeleg med skriftlege økonomirutinar til dømes i form av ei økonomihandbok eller liknande. Det er heller ikkje etablert skriftlege rutinar for korleis sjølvkost skal bereknast og fakturerast for feiing, eller for tenester som blir seld til kommunar som ikkje er eigarar av selskapet slik som miljøretta helsevern og sals- og skjenkekontroll. Deloitte har ikkje gjennomgått sjølvkostrekneskapane, eller fonda som er oppretta. Basert på opplysningane som Deloitte har fått er det ingen indikasjonar på at desse områda ikkje blir ivarettatt i samsvar med intensjonen, men mangel på skriftlege rutinar gjer at det er risiko for at det skjer feil og at oppfølginga er svært personavhengig.

Deloitte viser her også til at det i tidlegare selskapskontroll blei tilrådd at det burde bli utarbeidd kalkyler som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private. Dette har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt følgt opp i tilstrekkeleg grad. Deloitte meiner også at RBR må gjere ei vurdering av tenesta knytt til sal av kurs og opplæring, og om det er mogleg å selje tilstrekkeleg med kurs og opplæring til å dekke dei tre stillingane i opplæringsseksjonen som planlagt. Vidare bør RBR gjere ei grundig vurdering av om sal av kurs kjem i konkurranse med private aktørar, og om denne ordninga kan kome i fare for å bryte med krav i konkurranselovgevinga om like konkurransevilkår mellom offentlege og private aktørar.

Representantskapet i RBR har vedtatt at det skal settast i gang arbeid med benchmarking med sikte på ei sak om effektiviseringsmoglegheiter i selskapet. Selskapet har sett i gong eit prosjekt i samarbeid med KS og KS bedrift der RBR og sju andre selskapa skal etablere samanliknbare tal på tvers av selskapa som skal leggast til grunn for ei slik benchmarking. Selskapet opplyser om at ein må ha eit tre-årsperspektiv før ein får ei *fullverdig* benchmarking av brann- og redningstenester gjennom dette prosjektet.

Deloitte kan ikkje sjå at det i tilstrekkeleg grad har blitt arbeidd heilskapleg og systematisk med effektiviseringstiltak i selskapet. Deloitte meiner at selskapet bør arbeide meir systematisk med å hente inn innspel til forbetringar knytt til effektivisering for å vurdere kva tiltak som vil vere føremålstenleg å følgje opp.

### **Pensjonssaka**

Saka knytt til RBR sin tidlegare praksis med å gi særaldersgrenser til medarbeidarar i strid med regelverket er blitt handsama i fleire omgangar av både styret og representantskapet i RBR. Basert på informasjonen tilgjengeleg i denne selskapskontrollen, vurderer Deloitte at representantskapet sine vedtekne tiltak er tilstrekkeleg følgt opp av styret og selskapet.

### **Samhandlinga mellom RBR og SASIRO**

Det er Deloitte si vurdering av samhandlinga mellom SASIRO AS og RBR IKS har vore uryddig, med fleire alvorlege feil og manglar sett opp mot regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar. Avtalane mellom RBR og SASIRO har etter Deloitte si vurdering ikkje blitt tilfredsstillande etterlevd i praksis. Manglande etterleving av avtalar, under dette utilstrekkeleg kontroll med fordeling av husleigekostnader og fakturering av timane som RBR har ytt til selskapet, har konsekvensar både for skattemessige forhold og for risiko for kryss-subsidiering.

Det er Deloitte si vurdering at det har vore uklar rolledeling mellom RBR og SASIRO. Deloitte meiner at konsernbidraget frå RBR til SASIRO for 2016 ikkje er ytt i samsvar med gjeldande regelverk, og Deloitte meiner at konsernbidraget oppfyller alle markørane som taler for at konsernbidraget var ulovleg offentlig støtte.

Det er Deloitte si vurdering at det fram til i dag har vore manglande oppfølging og iverksetting av tiltak knytt til SASIRO sin økonomisk situasjon. Selskapet har gått med underskot sidan skipinga, og avtalane om framleige har ikkje generert tilstrekkeleg inntekt til å dekke selskapet sine utgifter. Deloitte stiller difor spørsmål ved om grunnlaget for å drive næringsverksemd i SASIRO er til stades.

Deloitte registrerer at generalforsamlinga til SASIRO 20.06.2018, parallelt med verifiseringa av denne rapporten sitt kapittel om SASIRO, bestemte at selskapet skal avviklast som aksjeselskap frå 01.01.2019 og at det i staden skal inngå som ein seksjon i RBR frå same dato.

På bakgrunn av denne selskapskontrollen har Deloitte utarbeidd forslag til tilrådingar både til eigarkommunane og til selskapet:

### **Deloitte tilrår at eigarane:**

1. Legg ut sakspapir frå representantskapsmøta på nettsidene til RBR
2. Vurderer om det er tilstrekkeleg med vararepresentantar til representantskapet slik at ein ikkje kjem i fare for at representantskapsmøta ikkje er vedtaksføre.
3. Etablerer retningsliner for valkomiteen sitt arbeid og for grunngjeving av val av styrerepresentantar.

4. Sikrar at alle eigarrepresentantane er involvert og får informasjon i førebuinga til representantskapsmøta, og særleg til møta der budsjettet skal vedtakast. Vurderer å gjennomføre eit eigarmøte i forkant av representantskapsmøtet for å sikre at alle eigarrepresentantane har fått tilstrekkeleg informasjon i forkant av handsaminga i representantskapsmøtet.
5. Gjennomfører ei årleg orientering om RBR frå eigarrepresentant i selskapet til dei folkevalte i kommunen. Eigarkommunane bør også vurdere å be RBR orientere om selskapet ein gong i kvar valperiode, fortrinnsvis tidleg i valperioden.
6. Følgjer opp KS si tilråding om å sikre folkevaltopplæring om eigarstyring både i byrjinga av perioden (innan seks månader) og på eit seinare tidspunkt i perioden (etter to år).
7. Sikrar at Finnøy utarbeider ei eigarskapsmelding, som omfattar eigarskapet i RBR slik KS tilrår.

### **Deloitte tilrår at selskapet:**

1. Setter i verk ytterlegare tiltak for å tydeleggjere og forankre ambisjonsnivået til selskapet og synleggjere for eigarane kva som ligg til grunn for budsjettbehovet til selskapet både knytt til
  - Dimensjonering (kva som er lovpålagt og kva som går utover det)
  - Prioritering av behov knytt til både drift og investeringar
2. Gjennomfører ei kompetansekartlegging som omfattar heile verksemda og utarbeider ein kompetanseplan basert på denne.
3. Etablerer og skildrar selskapet sitt overordna rammeverk for internkontroll, samt gjennomfører aktivitetar knytt til:
  - Gjere ei vurdering av om organiseringa er føremålstenleg, under dette om ein har tilstrekkeleg kapasitet knytt til vesentlege støttefunksjonar.
  - Etablere tilstrekkeleg med tiltak for å følgje opp utfordringar knytt til arbeidsmiljø, mellom anna jamlege arbeidsmiljøundersøkingar og medarbeidersamtalar
  - Gjennomgang av etiske retningslinjer for alle medarbeidarar, samt vurdere aktivitetar knytt til etisk refleksjon og/eller dilemmatrening.
  - Etablerer rutinar for og gjennomføre risikovurderingar både for selskapet og avdelingsvis for å sikre at ein har ei drift som er i samsvar med mål, regelverk, og eigne system og rutinar.
  - Arbeider for å betre kulturen for å melde og følgje opp avvik, og bruke resultatane aktivt i selskapet for å legge til rette for læring og forbetring.
  - Etablere rutinar for overvaking, kontroll og rapportering knytt til internkontroll.
  - Rapportere om status for internkontroll til øvste leiding, samt styret.
4. Sikrar at anskaffingsprosessar skjer i samsvar med lov og regelverk. Under dette:
  - Alle anskaffingar må bli konkurranseeksponert i samsvar med regelverket og eigne rutinar
  - Dokumenterer anskaffingane tilstrekkeleg gjennom å utarbeide ein protokoll for anskaffinga. Dette gjeld særleg dersom ein har valt å ikkje konkurranseeksponere ei anskaffing med grunngjeving i moglege unntak.
  - Oppdaterer oversikta over rammeavtalar slik at det er tydleg kva som er gyldige avtalar, og gjere disse tilstrekkeleg kjent blant alle innkjøparane i selskapet.

- Etablerer ein systematikk/rutine for kontroll som gir informasjon om volumet av kjøp hos dei enkelte leverandørane for å sikre at ikkje fleire enkeltkjøp over tid overskrid terskelverdi og krav til utlysing.
5. Skriftleggjer økonomirutinar, under dette rutinar for sjølvkost og for sal av tenester til private.
  6. Utarbeider oppdaterte kalkylar som dokumenterer sjølvfinansieringa av tenester som blir seld til private.
  7. Gjer ei vurdering av tenesta knytt til sal av kurs og opplæring, og om det er mogleg å selje tilstrekkeleg med kurs og opplæring til å dekke dei tre stillingane i opplæringsseksjonen som planlagt. Vidare bør RBR gjere ei grundig vurdering av om sal av kurs kjem i konkurranse med private aktørar, og om denne ordninga kan kome i fare for å bryte med krav i konkurranselovgjevinga om like konkurransevilkår.
  8. Arbeider meir systematisk med å kartlegge moglege effektiviseringstiltak og innspel til forbetringar (til dømes for å redusere overtid).
  9. Sikrar at samhandlinga mellom RBR og SASIRO er i samsvar med regelverket og inngåtte avtalar fram til selskapet skal avviklast. Under dette:
    - Eventuelle konsernbidrag må vurderast opp mot inntomsel. og regelverk for offentlig støtte
    - Selskapet må gjere ei grundig vurdering av praksis knytt til MVA handtering for å sikre samsvar med inngåtte avtalar og regelverket.
    - RBR må fakturere SASIRO for alle medgåtte timar for alle tilsette i RBR som utfører oppgåver for SASIRO.
    - SASIRO må gjennomføre ein dokumentert årleg etterfølgande gjennomgang og kontroll for å sikre riktig førehaldsmessig fordeling av kostnader mellom RBR og SASIRO, både etter framleigeavtalen og avtalen om kjøp av tenester.
    - Viss leigeforholda til eksterne aktørar skal vidareførast i RBR, bør det vurderast inngåing av nye leigeavtaler i samsvar til standard for næringsutleige.

# Vedlegg 1: Høyringsuttalar

## Høyringsuttale frå eigarkommunane

### Notat

Arkivkode: 200808061  
Saksnr. :



**Til** : Deloitte v/ Marius Bergvik Aure  
**Fra** : Eierkommunene Rogaland brann og redning IKS v/ Stavanger, Randaberg, Sola, Klepp, Time, Gjesdal, Kvitsøy og Sandnes  
**Dato** : 28.08.2018  
**Kopi** :

### Selskapskontroll av Rogaland brann og redning IKS - HØRING

---

Det vises til høyringsrapporten etter gjennomført selskapskontroll, oversendt til eierkommunene for uttalelse.

Eierkommunene v/rådmennene har samordnet en felles uttalelse. Sandnes kommune har hatt ansvaret for koordineringen av denne felles eieropp-gaven, derfor oversendes uttalelsen fra denne eierkommunen.

I samsvar tidligere praksis gis tilbakemeldingen delt i 2:

#### Del 1 : Faktagrunnlaget

Nedenfor gis tilbakemelding direkte på faktagrunnlaget i høyringsdokumentet.

- Side Referanse til kapittel/punkt/avsnitt i rapporten
- s 25: **Rådmennene si administrative eigarskapsgruppe, 1. avsnitt, siste setning:**  
Endrast til:  
Kvar enkelt komme har ein deltakar i gruppa, andre deltek ved behov. Deltakarane er økonomisjefar og stabsfolk på rådmannsnivå i kommunane.
- s 25: **Rådmennene si administrative eigarskapsgruppe, 2. avsnitt, 2 setning:**  
Endrast til:  
Gruppa gjer saksbehandling for rådmennene og rapporterer til desse. Kvart halvår vert arbeidsoppgåvene prioriterte og det er gruppa sin arbeidsplan. Rådmennene føretek omprioriterer ved behov for det.

#### Del 2: Høyringsuttalelse

Det er en grundig rapport som er lagt frem og den er nyttig i videre utvikling av eierskapsutøvelsen overfor Rogaland brann- og redning IKS. Gjennomføringen av selskapskontrollen har skjedd i samme perioden som selskapet har fått ny daglig leder. Lederskiftet har her, som i alle andre større organisasjoner, medført at det er iverksatt endringstiltak. Eierkommunene er tilfreds med dette og det legger grunnlaget for god oppfølging og effektivering fremover.

Deloitte legger frem i alt 16 anbefalinger etter gjennomført selskapskontroll av Rogaland brann og redning. Sju er direkte anbefalinger til eierkommunene.

Eierkommunene gir følgende felles uttalelse til anbefalingene:

*1. Legg ut sakspapir fra representantskapsmøta på nettsidene til RBR*

Eierkommunene slutter seg til anbefalingen om offentliggjøring av saksdokumentene til representantskapsmøtene. Meroffentlighet om eierskapet er nedfelt i selskapsavtalen §11-3. Her fremgår det at både møteplan og saksdokumenter til selskapets styrende organ skal gjøres åpent tilgjengelige f.eks. via selskapets elektroniske nettside. Eierkommunene er klar over at funksjonen som kommunikasjonsrådgiver i selskapet har vært vakant en tid, men at det påregnes at den vil nå bli besatt innen kort tid. Det er en sentral prioritering som eierkommunene slutter seg også mht å sikre åpenhet og meroffentlighet om selskapet og dets virksomhet.

*2. Vurderer om det er tilstrekkelig med vararepresentanter til rep.skapet slik at en ikke kommer i fare for at organet ikke er vedtaksdyktig*

Eierkommunene støtter anbefalingen. I samsvar med loven og gjeldende selskapsavtale har hver deltakerkommune et medlem i representantskapet. Eierbrøken avgjør stemmevekten ved votering og om organet er vedtaksdyktig. Eierkommunene tar til etterretning at det bør være mer enn et varamedlem og særlig fra de største eierne for å sikre et styringsdyktig representantskap.

I forbindelse med søknadsbehandlingen i høst om opptak av nye eierkommuner er det naturlig at selskapsavtalen §3-1 justeres på dette punktet. På den måten tilrettelegges det for at ved oppnevningen etter kommunestyrevalget 2019 velger alle eierkommunene minst to varamedlemmer.

*3. Etablere retningslinjer for valgkomiteen sitt arbeid og for begrunnelse av valget til styremedlemmer )*

Eierkommunene er av den oppfatning at rammene for valgkomiteens arbeid er fastlagt. Selskapsavtalen § 3-2 om representantskaps etablering av valgkomiteén og §3-3- definerer selve komiteén. Eierstrategiens punkt 1.3 utfyller dette, også kriteriene for sammensetningen av selskapsstyret. I forbindelse med konstitueringen etter kommunestyrevalget kan eierkommunene foreslå kandidater til styret. Enkelte av eierkommunene benytter seg av CV eller lignende i forarbeidet til dette.

Eierkommunene vil ifm. den kommende konstitueringen følge opp at de fastsatte reglene i selskapsdokumentene følges.

*4. Sikre at alle representantene er involvert i forberedelser til møtene, spesielt budsjettet. Vurdere å gjennomføre eiermøte i forkant av møtene*

Eierkommunene er enige i at forberedelser til møtene generelt og økonomimøtene spesielt prioriteres. Rutiner for forberedelser i den enkelte kommunen er forskjellige og det er ulike rutiner for dette bl.a. nedfelt i de respektive eierkommunene sine eierskapsmeldinger.

Administrativt i eierkommunene tilrettelegges det i fellesskap.

Medlemmene i representantskapet utøver sin funksjon pva respektivt by-/kommunestyre, derav kan det også være ulike mandat som er gitt politisk. Dette er ihht loven og en konsekvens av innretningen av selskapsformen, til forskjell fra et AS.

I RBR er det praktisert eiermøter ved strategiske saker/saker av uvanlig art og dette ligger nedfelt i eierstrategien. Eierkommunen vil fortsatt benytte eiermøteinstituttet i slike saker og har god erfaring med dette. Det vurderes ikke som formålstjenlig å gjøre eiermøtet til en «fast» ordning. Det skaper en uryddig styringsform både for selskapet og for eierne.



*5. Årlig orientering om RBR fra eierrepresentanten til de folkevalgte. Vurdere å be RBR orientere om selskapet en gang hver valgperiode*

Den enkelte eierkommune har etablerte rutiner for rapportering om kommunens eierskap i selskaper. Hvor ofte og til hvilket politisk organ det rapporteres følger av de respektive kommunenes rutiner/reglement. Tilsvarende blir det gitt orientering om selskapet i eierkommunene, og til det organet som er tillagt eieroppgaver i den politiske strukturen. Administrativt har rådmennene i eierkommunene felles møter knyttet til oppfølging av særskilte saker og her deltar selskapets administrative ledelse. Eierkommunene opplever generelt at terskelen er lav både for å ta kontakt om enkeltsaker og til å få nødvendig orientering/informasjon fra selskapet. Tilsvarende at selskapet orienteringer underveis i arbeidet med større saker. I eierstrategien er nedfelt retningslinjer for kontaktmøter mv. og denne strukturen brukes av eierkommunene.

*6. Følge opp KS sin anbefaling om folkevalgtopplæring i starten og underveis i valgperioden.* Eierkommunene støtter anbefalingen om betydningen av folkevalgt opplæring. Ifm. konstitueringen gjennomføres et opplæringsprogram der eierstyring er et av temaene. Det er ulikt hvordan kommunene legger opp programmet. Eierkommunene har i fellesskap drøftet og samarbeidet om innholdet i opplæringspakken. Erfaringene viser at målrette opplæringen er komplisert da flere kommuner er eiere i svært mange og ulike selskaper (40-60 selskaper). Kunnskapen om virksomheten i det enkelte selskapet må gis gjennom selskapenes egen opplæringsprogram. Eierkommunenes del av opplæringen konsentreres om roller, ansvar og oppgaver i eierstyringen mer generelt og mer detaljert for selskaper hvor kommunene yter driftstilskudd.

Det arbeides med forbedringer/utvikling av opplæringsprogrammet, herunder sees det også på muligheter for å supplere med et interaktivt program/digitalt tilbud. Eierkommunene er enige i at opplæringen bør skje i to faser, i starten og midt i valgperioden. Det styrker grunnlaget for å kontinuerlig forbedre tilbudet og utøvelsen av eierrollen. Målet for arbeidet nå er klargjøring i forkant av kommende valgperiode.

*7. Sikre at Finnøy utarbeider eierskapsmelding som omfatter RNR jf. KS sin anbefaling* Finnøy er sammen med Rennesøy og Stavanger kommer i gang med etableringen av Nye Stavanger fra 1.1.2020. Eierskapspolitikk er en del av arbeidet som fellesnemda har ansvaret for. Eierkommunene ser det derfor slik at denne anbefalingen følges opp ihht prosjektplanen for den nye kommunen. At kommunene har en eierskapsmelding for sitt samlede eierskap er slik eierkommunene har forstått det et krav i ny kommunelov når den trer i kraft.

*Anbefalingene til selskapet*

Når det gjelder oppfølging av de 9 øvrige anbefalingene til selskapet tilligger det selskapets styre å påse at disse følges opp. Eierkommunene forventer at det raskt iverksettes tiltak for oppfølging knyttet til internkontroll, arbeidsmiljøoppfølging samt anskaffelsesreglene. Når det gjelder SASIRO og ressursituasjonen innen økonomi/administrasjon er eierkommunene kjent med at tiltak allerede er satt i verk. SASIRO som datterselskap er besluttet avvirket og omdisponeringer internt har gitt rom for økt stillingsressurs innen økonomi. Eierkommunene støtter disse tiltakene og er tilfreds med at dette ser ut å kunne bli løst allerede inneværende år.



## Høyringsuttale frå selskapet

Rogaland brann og redning IKS ved brann- og redningssjef Nils-Erik Haagenrud opplyser i e-post 28.08.2018 til Deloitte at selskapet har vore opptatt med å ferdigstille økonomi- og handlingsplan for neste fireårsperiode og har difor ikkje hatt moglegheit til å utarbeide eit eige høyringsvar. Det blir vist til at det fortløpande er sendt inn innspel til rapporten. Brann- og redningssjef informerer om at selskapet har utarbeidd ein handlingsplan basert på rapporten, og som dei vil nytte overfor eigarar og styret for å kvittere ut tilrådingane i rapporten fortløpande. Handlingsplanen vil også bli handsama på representantskaps- og styremøte.

# Vedlegg 2: Førre selskapskontroll og stikkprøvar

## Oppfølging av tilrådingar i førre selskapskontroll

Det blei i 2011 gjennomført ein selskapskontroll av Rogaland brann og redning.<sup>321</sup> Tilrådingane<sup>322</sup> i rapporten er samanstilt med informasjon om oppfølging av tilrådingane, i tabell 9.

Tabell 9: Oppfølging av tilrådingar frå selskapskontroll i 2011

Tilrådingar	Oppfølging av tilrådingane
<b>Tilrådingar til eigarkommunane</b>	<b>Eigarkommunane si oppfølging av tilrådingane</b>
Felles eigarskapsstrategi	Utført <sup>323</sup>
Eigarskapsmeldingar i Rennesøy og Kvitsøy <sup>324</sup>	Rennesøy <sup>325</sup> og Kvitsøy <sup>326</sup> har. Men Finnøy har ikkje.
Årleg møte i kommunane for gjennomgang av selskap <sup>327</sup>	Nei
Obligatorisk opplæring av folkevalte eigarrepresentantar	Delvis.
Vurdere bruk av valkomité der formell vurdering av habilitet og kompetanse inngår	Valkomité blei brukt i 2016, men uklart om det fann stad formell vurdering av habilitet og kompetanse
Godtgjersle til representantskapet bør fastsettest og utbetalast av eigarkommunane	Nei, men praksis er i samsvar med selskapsavtalen.
<b>Tilrådingar til styret/selskapet</b>	<b>Selskapet si oppfølging av tilrådingane</b>
Styret bør utarbeide styreinstruks	Utført, sist revidert 04.12.2017.
Styret bør foreta ein skriftleg eigenvurdering	Utført, mars 2017.
Alle styremedlemmar bør registrere seg i KS sitt styrevervregister <sup>328</sup>	Ja. Alle i styret inkl. vara er registrert per 13.03.2018.
Vurdere behovet for å teikne styreforsikring for det økonomiske ansvaret til styremedlemmane	Utført.
«Selskapet bør utarbeide kalkyler som dokumenterer selvfinansieringen av tjenester som selges i konkurranse med private aktører (konkurransevirkomheten).» <sup>329</sup>	Uklart. Deloitte har etterspurt dette frå selskapet.
Nærare vurdere behovet og nødvendigheita av å prioritere arbeid og tiltak på arbeidsmiljøområdet	Delvis. Gjort greie for i brev til Rogaland kontrollutvalgssekretariat 08.03.2013. <sup>330</sup> Men undersøkinga syner at det fortsatt er utfordringar knytt til arbeidsmiljø (sjå kapittel 5).

<sup>321</sup> Rogaland revisjon IKS: Selskapskontroll av Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Mai 2011.

<sup>322</sup> Rogaland revisjon IKS: Selskapskontroll av Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Mai 2011. Side 38.

<sup>323</sup> Ifølgje eigarskapsstrategien godkjente by- og kommunestyrane eigarskapsstrategien våren 2014.

<sup>324</sup> Det blei også tilrådd at dei vurderer nærare i kva grad dei bør ta med generelle eigarstrategiar i sine eigarskapsmeldingar, og at det i alle fall bør foreligge ein del grunnleggjande og overordna prinsipp for deira eigarstyring.

<sup>325</sup> Rennesøy kommune: Eierskapsmelding 2016. Kommunestyrevedtak 15.09.2016, sak 51/6. Link: <http://www.rennesoy.kommune.no/Documents/Planer%20og%20kart/Vedtatte%20planer/Eierskapsmelding%202016%20vedtatt%20i%20KO%2015.09.16.pdf?epslanguage=no>

<sup>326</sup> Kvitsøy kommune: Eierskapsmelding 2013. Oppdatert utgåve lagt ved i kommunestyremøte 24.02.2015, sak 4/15. Link: <http://sru.kvitsoy.kommune.no/api/utvalg/102/moter/1562/behandlinger/3/5>

<sup>327</sup> Det blir påpeikt at Stavanger og Sandnes i stor grad har gjort, men at dei mindre kommunane i mindre grad har gjort det.

<sup>328</sup> I selskapskontrollen 2011 blei det opplyst at ein av kommunane sine fire styremedlem som ikkje var registrert.

<sup>329</sup> Rogaland revisjon IKS: Selskapskontroll av Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Mai 2011. Side 38.

<sup>330</sup> Brannvesenet Sør-Rogaland IKS: Selskapskontroll – oppfølgende spørsmål fra Time kommune. Brev til Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS, 08.03.2013. Referanse: LSF-12/820. Arkivnr. 026. Journalnr. 1297/13.

## Stikkprøver

### *Utval av stikkprøver på utbetalinger frå RBR*

Deloitte har tatt utgangspunkt i uttrekk frå hovudboka til RBR for perioden frå desember 2016 til november 2017. Perioden blei valt ut for å vere så nyleg som mogleg, samstundes dekkje eit heilt år, og også for å dekkje perioden i forkant og i etterkant av innflytting til ny hovudbrannstasjon i Sandnes som fann stad på våren 2017. Hovudboka blei så gjennomgått og samanstillt for å synleggjere kjøp etter dato, artskode, beløp og etter leverandør. Utvalet blei tatt på bakgrunn av ein grovsortering av først det samla beløpet for alle innkjøpa over kr 100 000 for kvar leverandør for heile perioden, som ga ei liste på ca. 50 leverandørar. Deloitte identifiserte deretter dei største private leverandørane etter samla beløp for perioden, som også dekte følgjande artsnamn (som ein proxy for ulike bransjar og innkjøpsområder): kjøp av datautstyr, verneutstyr og arbeidsklær, drift av kjøretøyer, teknisk faglig utstyr, konsulenttenester, og kjøp av IKT programvare og lisenser. Deloitte satt igjen med eit utval på 10 innkjøp eller utbetalinger til 10 leverandørar frå 30.03.2017 til 21.11.2017.<sup>331</sup>

Deloitte bad så etter dokumentasjon på kvar kjøp eller utbetaling som viste: konkurranseeksponering (Kopi eller lenkje til Doffin, ev. utlysing eller kopi av invitasjon til leverandør om å levere tilbod), inngått rammeavtale eller kontrakt, og protokoll for innkjøpet. Deloitte ga selskapet høve til å kommentere kvart kjøp eller utbetaling.

### *Utval rammeavtalar*

Basert på tilsendt oversikt over 27 rammeavtalar med 17 leverandørar per desember 2017, valte Deloitte ut tre rammeavtalar med tre ulike leverandørar, ein på kvar av følgjande varar/tenester: uniformer, kontorrekvisita, og verkstadtenester for køyretøy. Det ligg ein risikobasert tilnærming bak seleksjon av utvalet, der omfanget av innkjøpsområdet i kroner er særleg vektlagt, i tillegg til ei skjønsmessig vurdering av kva Deloitte vurderer som viktige og jamlege innkjøpsområder for RBR. Deloitte har basert uttrekket på RBR si hovudbok for perioden frå desember 2016 og ut november 2017.

### *Transaksjonar mellom RBR og SASIRO*

Basert på ei tilsendt kontoutdrag per 01.11.2017 over transaksjonar mellom RBR (seljar) og SASIRO (kjøpar) frå 2016 og fram til oktober/november 2017, bad Deloitte om å få tilsendt bilag for eit skjønsmessig valt utval på fem fakturaer med spesifikasjonar for stikkprøver.

---

<sup>331</sup> Eit innkjøp 16.12.2016 på kr 389 658 på ein leverandør dekt av eit anna kjøp blant stikkprøvane, har revisjonen valt å ikkje sjå nærare på fordi det kjem inn under det gamle lovverket (dvs. før lovendinga gyldig frå 01.01.2017).

# Vedlegg 3: Utfyllande kontrollkriterium

Utfyllande kontrollkriterium for kapittel 9 om SASIRO

Kontrollkriteria er regelverk som regulerer transaksjonar og avtalar mellom nærstående partar.

SASIRO er som eit aksjeselskap underlagt aksjelova.<sup>332</sup> I aksjelova er det særleg kapittel 2 nr I og kapittel 3 nr IV som er aktuelt her.

Definisjon av eit «konsern» går fram av § 1-3 i aksjelova:

- (1) Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern.
- (2) Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet:
  1. eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, eller
  2. har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre.
- (3) Et selskap som står i forhold som nevnt i annet ledd til et morselskap anses som datterselskap.
- (4) Ved beregningen av stemmerettigheter og rettigheter til å velge eller avsette styremedlemmer skal rettigheter som morselskapet og morselskapets datterselskaper innehar, regnes med. Det samme gjelder rettigheter som innehas av noen som handler i eget navn, men for morselskapets eller et datterselskaps regning.

§1-5 i aksjelova definerer vidare kven som kan reknast som nærstående:

- (1) Som noens nærstående menes i denne loven:
  1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
  2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken;
  3. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i nr 1;
  4. ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i nr 2;
  5. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 til 4, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3.
- (2) Som noens personlig nærstående menes i denne loven:
  1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
  2. mindreårige barn til vedkommende selv, samt mindreårige barn til en person som nevnt i nr 1 som vedkommende bor sammen med;
  3. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 og 2, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3.

§ 2-4, første ledd, i aksjelova om handlar kva stiftingsdokumentet skal innehalde. Det blir presisert at stiftingsdokumentet skal innehalde ein kvar avtale om at selskapet skal bli part i ein avtale, eller at nokon skal ha særskilte rettar overfor eller fordelar av selskapet. I slike tilfelle skal det opplysast om kva vilkår som skal gjelde, og namn og adresse på den som er tilgodesett jf. aksjeloven § 2-4 første ledd nr 3. Alternativt kan stiftingsdokumentet vise til avtalane, føresegna eller utgreiinga som stiftarane i følgje aksjelova § 2-6 vil vere forplikta til å utarbeide. Då skal hovudpunkta i avtalane eller utgreiinga bli attgjeve i stiftingsdokumentet, og avtalane skal leggjast ved stiftingsdokumentet.

Aksjelova gir også nærmare føringar for inngåing av avtalar med aksjeeigar. I §3-8 går følgjande fram:

- (1) En avtale mellom selskapet og en aksjeeier, en aksjeeiers morselskap, et styremedlem eller daglig leder er ikke bindende for selskapet uten at avtalen godkjennes av generalforsamlingen hvis selskapets ytelse har

---

<sup>332</sup> Lov om aksjeselskaper av 13.06.1997 nr 44

en virkelig verdi som utgjør over en tidel av aksjekapitalen på tidspunktet for ervervet eller avhendelsen. Dette gjelder ikke:

1. avtale inngått i samsvar med reglene i § 2-4, jf § 2-6, og § 10-2,
2. avtale om lønn og godtgjørelse til daglig leder og avtale som nevnt i § 6-10,
3. avtale om overdragelse av verdipapirer til pris i henhold til offentlig kursnotering,
4. avtale som inngås som ledd i selskapets vanlige virksomhet og inneholder pris og andre vilkår som er vanlige for slike avtaler,
5. avtale der selskapets ytelse har en virkelig verdi som utgjør mindre enn 50 000 kroner, og som er godkjent av styret,
6. avtale som omfattes av § 8-7 tredje ledd første punktum nr. 2 og 3, jf. annet punktum, dersom morselskapet eller den juridiske personen eier samtlige aksjer i selskapet,
7. avtale inngått i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av § 8-10.

(2) Styret skal sørge for at det utarbeides en redegjørelse for avtalen etter reglene i § 2-6 første og annet ledd. Redegjørelsen skal inneholde en erklæring om at det er rimelig samsvar mellom verdien av det vederlaget selskapet skal yte og verdien av det vederlaget selskapet skal motta. Redegjørelsen skal vedlegges innkallingen til generalforsamlingen, og den skal uten opphold meldes til Foretaksregisteret.

Transaksjonar mellom selskap i same konsern skal vere basert på vanlege forretningsmessige vilkår og prinsipp. Dette blir presisert i § 3-9 i aksjelova. Vesentlige avtaler mellom konsernselskap skal foreligge skriftlig. Vidare går det fram at utdeling av utbytte og konsernbidrag frå et konsernselskap til morselskapet og andre selskap i konsernet skal i et enkelt regnskapsår samlet ikke overstige grensen etter § 8-1.

Sidan SASIRO er eigd av RBR som er eit interkommunalt selskap, er selskapet også omfatta av lov om interkommunale selskaper<sup>333</sup> (intkomsel.). Det følger av intkomsel. § 22 7. ledd at «Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall». Det følger av lovkommentaren til bestemmelsen<sup>334</sup> at:

Bestemmelsen svarer til kommuneloven § 52 nr 3 [...]. Som begrunnelse for bestemmelsen er det i forarbeidene vist til at interkommunalt selskap er en selskapsform som i stor grad blir benyttet til samarbeid om virksomheter som har stor nytteverdi for samfunnet, og tjenester som selskapet yter til deltakerne eller innbyggerne i kommunene, og at slike selskaper kan forvalte store verdier på vegne av kommunene og fellesskapet. Interkommunale selskap bør ifølge lovgiver derfor være underlagt de samme krav til forsvarlig finansforvaltning som kommunen selv. Det ble på denne bakgrunn lovfestet at midler skal forvaltes slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, og et forbud mot å påta seg vesentlig finansiell risiko. Bestemmelsen inneholder ingen nærmere konkretisering av hva som kan regnes som tilfredsstillende avkastning eller vesentlig finansiell risiko, og det vil i prinsippet være opp til selskapet selv å bedømme dette. Et opplagt alminnelig utgangspunkt vil være hva som i et tilsvarende marked anses som tilfredsstillende avkastning eller risiko. For kommuner og interkommunale selskaper vil det likevel være naturlig å legge til grunn en mer forsiktig norm enn for andre aktører.

Skattelova<sup>335</sup> regulerer mellom anna skattemessig handsaming av transaksjonar mellom selskap, under dette konsernbidrag.

I lovkommentaren til skattelova (sktl.) § 5-1 er næringsverksemd omtalt slik:

Det foreligger næringsvirksomhet dersom skattesubjektet (herunder aksjeselskap jf. sktl § 2-2 første ledd bokstav a) utøver en aktivitet med økonomisk karakter. Med økonomisk karakter menes at aktiviteten objektivt sett må være egnet til å gi overskudd over tid.<sup>336</sup>

SASIRO er omfatta av merverdiavgiftslova<sup>337</sup> i den grad selskapet som ledd i næringsverksemd har omsetning, uttak eller innførsel omfatta av lova.

#### § 2-1.Registreringsplikt

<sup>333</sup> Lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr 6

<sup>334</sup> Rettsdata.no note 89A til intkomsel.

<sup>335</sup> Lov om skatt av formue og inntekt av 26.03.1999 nr 14

<sup>336</sup> Rettsdata.no note 285 til skatteloven.

<sup>337</sup> Lov om merverdiavgift av 19.6.2009 nr 58

(1) Næringsdrivende og offentlig virksomhet skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven til sammen har oversteget 50.000 kroner i en periode på tolv måneder. For veldedige og allmenntilretteleggende institusjoner og organisasjoner er beløpsgrensen 140.000 kroner.

#### § 2-3. Frivillig registrering

(1) Næringsdrivende og offentlig virksomhet som leier ut bygg eller anlegg, kan frivillig registreres i Merverdiavgiftsregisteret dersom bygget eller anlegget brukes

- a) i virksomhet som er registrert etter denne loven,
- b) av offentlig virksomhet der øverste myndighet er kommunestyre, fylkesting eller annet styre eller råd etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning,
- c) av interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger organisert etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning.

Beløpsgrensene i § 2-1 gjelder tilsvarende.

SASIRO si verksemd er i hovudsak å leige ut lokale/eigedom. Om dette presiserer meirverdiavgiftslova:

#### § 3-11. Fast eiendom

(1) Omsetning og utleie av fast eiendom og rettighet til fast eiendom er unntatt fra loven. Unntaket omfatter også omsetning av varer og tjenester som leveres som ledd i utleien.

(2) Følgende omsetning er likevel omfattet av loven:

- a) utleie av rom mv. og lokaler som nevnt i § 5-5 første og annet ledd, samt omsetning av varer og tjenester som nevnt i § 5-5 tredje ledd

#### § 5-5. Romutleie i hotellvirksomhet mv.

(1) Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved omsetning og uttak av tjenester som gjelder utleie av

- a) rom i hotellvirksomhet og lignende virksomhet
- b) fast eiendom til camping
- c) hytter, ferieleiligheter og annen fritidseiendom

(2) Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved utleie av lokaler til konferanser og møter mv. fra virksomhet som nevnt i første ledd.

(3) Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved omsetning og uttak av varer og tjenester som etter sin art ikke er omfattet av merverdiavgiftsloven og som utgjør et naturlig ledd i utleie som nevnt i første ledd dersom det ikke kreves særskilt vederlag for varen eller tjenesten.

(4) Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved formidling av tjenester som nevnt i første og annet ledd.

Bokføringslova<sup>338</sup> med forskrifter regulerer mellom anna sentrale bokføringsprinsipp for føretak som har rekneskapsplikt etter rekneskapslova. Både IKS og AS har rekneskapsplikt etter rekneskapslova, jf. regnskapsloven § 1-2 første ledd nr 1 og 4.

Bokføringslova § 4 første ledd nr 3 presiserer at bokførte opplysningar skal «gjelde den bokføringspliktige virksomheten». I bokføringsforskriften § 5-14 første ledd står det at: «Bokføringspliktige som utfører tjenester hvor vederlaget er basert på tidsforbruk, skal for hver eier og ansatt dokumentere utførte timer.»

---

<sup>338</sup> Lov om bokføring av 18.11.2001 nr 73

Støttelova<sup>339</sup> med forskrifter og vidare henvisningar til EØS-avtalen er aktuelt for spørsmålet om transaksjonane mellom RBR og SASIRO er (ulovleg) statsstøtte.

Støttelova omfattar «alle offentlige støttetiltak som faller innunder virkeområdet for EØS-avtalen artikkel 61» jf. § 1. Art. 61 stillar opp seks vilkår som alle må vere oppfylt for at eit tiltak skal vurderast som offentlig støtte<sup>340</sup>:

- Støtta må innebere ein *økonomisk fordel* for mottakaren.
- Støtta må vere gitt av staten eller av *statsmidlar* i ein kvar form
- Mottakar av støtte må drive *økonomisk aktivitet* (føretaksomgrepet).
- Støtta må begunstige *enkelt* føretak eller produksjon av *enkelt* varar eller tenester (selektivitet).
- Støtta må vri konkurransen eller truge med å *vri konkurransen*.
- Støtta må være eigna til å *påverke samhandelen* mellom EØS-landa. Terskelen er låg, og det kan leggjast til grunn at det ikkje må kunne påvisast at støtta faktisk hemmar konkurransen. Etter gjeldande rett er det tilstrekkeleg at støtta "trugar" med å påverke konkurransen/samhandelen.

I rettleiaren for offentlig støtte<sup>341</sup> er kapitaltilførsel til offentlege føretak nemnt spesifikt. Her går det fram at:

Det er ikke støtte hvis det offentlige tilfører kapital til et foretak på samme betingelser som en privat investor ville gjort. Kapitaltilførsel kan blant annet være aktuelt ved opprettelse av et nytt foretak eller som tilskudd for å dekke nye investeringsbehov. Dersom innskuddet skjer på samme vilkår for det offentlige som for de private medeierne, taler dette for at det *ikke* er støtte.

Retningslinjene legger stor vekt på at kapitaltilførselen må gi *normal avkastning* for at det ikke skal være støtte. En investor i en markedsøkonomi vil bidra til egenkapitalfinansiering kun hvis nåverdien av forventet fremtidig kontantstrøm fra det planlagte prosjektet (utbytte eller verdistigning justert for risiko) overstiger tilførselen av kapital. Analysen må basere seg på noen nøkkelforhold: foretakets resultater (resultatregnskap) over flere år, finansielle nøkkeltall for foretaket (likviditet og soliditet) i forhold til relevante konkurrenter, innholdet i og forutsetningene for den finansielle planleggingen (hvis foretaket søker kapital til et investeringsprogram) samt undersøkelse av foretakets markedssituasjon.

Retningslinjene anser det som støtte hvis det offentlige tilfører kapital til et foretak med en *gjeldsstruktur og -mengde* som gjør at normal avkastning ikke kan forventes innen rimelig tid. Det er også støtte hvis foretaket ikke ville vært i stand til å skaffe nødvendig kapital til investeringen i kapitalmarkedet, eller hvis det offentlige overtar og viderefører et ikke-levedyktig foretak.

I selskapsavtalen går det fram at styret i RBR skal utøve oppgavene som generalforsamling for datterselskap oppretta i samsvar med aksjelova § 1-3.

KS tilrår at «Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap.»<sup>342</sup>

---

<sup>339</sup> Lov om offentlig støtte av 27.11.1992 nr 117

<sup>340</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 11 flg. og <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/EFTA-Surveillance-Auhtority-Guidelines-on-the-notion-of-State-aid.pdf>

<sup>341</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig\\_stotte\\_veildere\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf) side 38.

<sup>342</sup> KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 13. Side 17.

# Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107. Sist endra: LOV-2017-12-19-115 frå 01.01.2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. FOR-2004-06-15-904. Sist endra: FOR-2012-12-06-1152 frå 01.01.2013.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om interkommunale selskaper – inntkomsel. LOV-1999-01-29-6. Sist endra: LOV-2017-06-21-101 frå 01.01.2018.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). LOV-2002-06-14-20. Sist endra: LOV-2015-05-29-36, LOV-2015-06-19-65 frå 01.10.2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR-2002-06-26-729. Sist endra: FOR-2015-08-24-1076 frå 01.11.2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om brannforebygging. FOR-2015-12-17-1710.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44. Siste endra: LOV-2017-06-16-71 frå 02.05.2018, LOV-2017-12-15-105 fra 01.01.2018.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-2016-06-17-73. Sist endra: LOV-2017-04-21-18.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). FOR-2016-08-12-974. Sist endra: FOR-2018-04-04-533 frå 06.04.2018.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlig støtte. LOV-1992-11-27-117. Sist endra: LOV-2016-06-10-24 fra 01.07.2016.
- Finansdepartementet: Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven). LOV-1999-03-26-14. Sist endra: LOV-2018-06-22-57.
- Finansdepartementet: Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven). LOV-2009-06-19-58. Sist endra: LOV-2018-06-22-67.
- Finansdepartementet: Lov om bokføring (bokføringsloven). LOV-2004-11-19-73. Sist endra: LOV-2016-05-27-14 frå 01.01.2017.

## Rettleiarar, standardar, rammeverk og andre dokument

- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Februar 2011.
- Selskapskontroll - fra a – å. (Praktisk veileder). NKRF. 2010.
- Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. KS. 13.11.2015.
- Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening 1996. Norsk oversettelse.
- Internal Control – Integrated Framework. Framework and Appendices. COSO. Mai 2013
- Internkontroll – et integrert rammeverk (sammendrag). COSO. Mai 2013. April 2014.
- Selskapskontroll av Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Rogaland Revisjon IKS. Mai 2011.
- Undersøkelse i forbindelse med pensjonssaken i RBR IKS. Rogaland Revisjon IKS. 28.04.2016.
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. DSB. Publisert juli 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Det gode innkjøp. 08.05.2009. St.meld. nr. 36 (2008-2009).
- Nærings- og fiskeridepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Sist oppdatert 24.04.2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. H-3/14. Februar 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Ny aksjelovgivning. NOU 1996:3. 01.03.1996
- Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet: EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Veileder. 2011.
- EFTA Surveillance Authority: Guidelines on the notion of State aid as referred to in Article 61(1) of the EEA Agreement. 2017.



## RBR IKS (BVSU IKS)

- Selskapsavtale for Rogaland brann og redning IKS. 1. kvartal 2015. Revidert av selskapet 28.08.2017.
- Eierstrategi overfor Rogaland brann og redning IKS. Revidert 29.08.2017.
- Innkallingar og protokollar frå representantskapsmøter 2014-2017.
- Eiermøte for Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Møtereferat. 02.10.2013.
- Sentrale og overordna dokument
- Mål og ledelse. Utgitt 08.11.2011, revidert 25.05.2016.
- Hovedberedskapsplan. Utgitt 18.01.2013. Revidert 14.04.2016.
- Risikoanalyse 2012. Hovedrapport. 18.12.2012
- Risikoanalyse 2017. Hovedrapport. 11.07.2018.
- Forslag til ny brannstasjonsstruktur i Sør-Rogaland – 2014.
- Dimensjonering av beredskap 2016. Utkast. 02.01.2017.
- Beredskapsanalyse – mandat for utarbeidelse. 27.03.2018.
- Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesprosedyre RBR IKS. Ikkje datert.
- Årsrapportar 2011 til 2016.
- Årsrekneskap med noter 2017 og 2015.
- Økonomi- og handlingsplanar for fire år fram i tid frå åra 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- Personalreglement. Utgitt 18.06.2015, revidert 04.12.2015.
- Virksomhetsplan 2016-2019. 07.03.2016.
- Fullmakter og økonomistyring. Utgitt 29.02.2012, revidert 15.01.2015. Dokumentnr. 30.
- Alminnelig lederinstruks. Utgitt 16.01.2012. Revidert 15.01.2015.

## Styret

- Innkallingar og protokollar frå styremøter.
- Styreinstruks for Rogaland brann og redning IKS. 04.12.2017.
- Styreinstruks datert 2012. Datostemplet 05.08.2016.
- Styreevaluering 2017. Rådata frå spørreundersøkelse sendt til styret. Presentasjon av funnene.
- Årshjul.

## Diverse rutiner, prosedyrar, brev, referat og planar og andre dokument

- Rutine for årsrapportering. Utgitt 18.04.2012. Revidert 11.12.2015. Versjonnr. 3.0.
- Organisasjonsutvikling i RBR IKS 2017 – 2018. Sakspapir. FASE 1. 02.10.2017.
- Til fagforeningene. Brev 02.10.2017.
- AMU-undersøkelsen 2011. Overordnet presentasjon AMU 12.12.2011.
- Prosedyre for avvikshåndtering. 09.02.2015. Dokumentnr. 91. Versjonnr. 0.4.
- Avvikshåndtering. Statistikkrapport for 01.01.2017 til 31.12.2017. Generert 02.02.2017.
- Møtereferat IDF 2016-2017
- Møtereferat AMU 2016-2017.
- Årsplanar for seksjonar/avdelingar.
- Avdelingsrekneskap 2016 og 2017 for feiing, miljøretta helsevern, og skjenkekontroll.
- Handlingsplan for HMS 2018. Miljøretta helsevern og skjenkekontroll.
- HMS Systembeskrivelse. Utgitt 17.04.2012. Revidert 08.03.2016.
- Intervjuguide internkontrollundersøking.
- Risikokartlegging kjemisk eksponering versjon 2.
- Risikovurdering klatrevegg 08.08.2017.
- Mal for risikomatrise, oppretta 03.11.2016.
- Rapport fra tilsyn 15.09.2016. DSB. Dokumentdato 11.10.2016. Tilsynsid 9346. Ref: 2016/4337/VAHE.
- Samarbeidsavtale mellom Eigersund kommune og Rogaland brann og redning IKS. 15.09.2017. Signert 13.09.2017/ 04.09.2017. Saknr. 17/585-6. J.nr 3866/17. Arkivkode: 034 K21.
- Selskapskontroll – oppfølgende spørsmål fra Time kommune. Brev til Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS, 08.03.2013. Ref.: LSF-12/820. Arkivnr. 026. Journalnr. 1297/13.

- Samanlikning av RBR og andre større brann- og redningselskaper i Norge og Norden. Tilsendt rekneskapsark frå selskapet, oktober 2017.

### Stikkprøvar

- Oversikt over rammeavtalar 2017.
- Rammeavtalar (stikkprøvar)
- Utbetalingar (stikkprøvar) – med underlagsdokumentasjon.
- Utdrag på transaksjonar frå hovudbok.

### SASIRO

- Vedtekter for SASIRO AS. 04.01.2016.
- Skipingsdokument SASIRO AS. 04.01.2016.
- Aksjeeierbok for SASIRO AS. 05.02.2016.
- Årsrapport 2016 og 2017.
- Rekneskap, balanse, saldo og kundelister SASIRO datert 10.10.2017.
- Årsregnskap 2016. 13.03.2017.
- Protokollar frå styremøter 2016-2018.
- Generalforsamling 22.01.18 og 20.06.18. Innkalling og protokoll. E-poster om avvikling av SASIRO.
- Søknad prosjektstøtte. Nasjonal tunnelsikkerhetssenter ved SASIRO. 2016. Handlingsprogram næring 2016. Søknadsnr. 2015-0424. Arkivsak 15/21556. RF13.50.
- Prosjektbeskrivelse nasjonal tunnelsikkerhetssenter på SASIRO. 15.03.2016.
- Tilsagn 09.03.2016. Brev. Rogaland fylkeskommune.
- Aksept av tilsagnsvilkår 01.04.2016.
- Oversikt over transaksjonar mellom RBR og SASIRO. Kontoutdrag.
- Transaksjonar (fem faktura med underlagsdokumentasjon).

### Avtaler

- Avtale om framleie av lokaler mellom RBR IK (hovedleier) og SASIRO (framleietaker). 05.02.2016. (signert 22.02.2016 av Sandnes Eiendomsselskap KF).
- Redegjørelse for avtale om framleie av eiendom på markedmessige betingelser. 05.02.2016.
- Tillegg til leiekontrakt med Sandnes Eiendomsselskap KF. Endring av utleigar frå RBR IKS til SASIRO AS. 04.07.2018.
- Avtale om kjøp av tjenester mellom SASIRO AS og RBR IKS, datert 05.02.2016.
- Redegjørelse for avtale om kjøp av tjeneste knyttet til drift og utvikling SASIRO på markedmessige betingelser. 05.02.2016.
- Leieavtale med Interkommunalt utval for akutt forurensing (IUA) 18.05.2016.
- Leieavtale med distriktslageret v/RBR 18.05.2016.
- Leieavtale med Norwegian Tunnel Safety Cluster (NTSC) 31.10.2017.
- Avtale om lederstøtte og rådgivning mellom SASIRO AS og Henry Ove Berg. 21.11.2017

### Anna

- Rennesøy kommune: Eierskapsmelding 2016. Kommunestyrevedtak 15.09.2016, sak 51/6.
- Kvitsøy kommune: Eierskapsmelding 2013. Utgåve kommunestyremøte 24.02.2015, sak 4/15.

### Nettsider

- Rogaland brann og redning IKS (<https://www.rogbr.no>)
- Registerenheten i Brønnøysund. Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret (<https://www.brreg.no>)
- KS sitt styrevervregister ([www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no))
- Bisnode SmartCheck (<https://soliditet.no>)
- Rettsdata.no (note 20 til aksjeloven, note 89A til inntkomsel, note 162 til EØS-loven, note 285 til skatteloven)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.