

EIERSKAPSKONTROLL NEDRE ROMERIKE BRANN OG REDNINGSVESEN IKS

SKEDSMO, LØRENSKOG, NITTEDAL, SØRUM, AURSKOG-HØLAND, RÆLINGEN OG FET
KOMMUNER

OKTOBER 2016

INNHold

1	Bakgrunn, formål og problemstillinger	1
2	Metode	2
3	Kontrollkriterier	3
3.1	Innledning	3
3.2	Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)	3
3.3	Lov og forskriftskrav	4
3.4	Lov om offentlige anskaffelser	4
3.5	Anbefalinger for god eierstyring	4
3.5.1	Generelt om eierstyringsprinsipper	4
3.5.2	Særlig om Eiermeldinger og Eierstrategier	5
4	Nærmere om nrbr	8
4.1	Innledning	8
4.2	Selskapets formål (fra selskapsavtalen datert 1. januar 2014)	8
4.3	Styre	9
4.4	Drift	9
5	Eiermeldninger – rammevilkår for eierstyring	11
5.1	Kommunenes Eiermeldinger	11
5.1.1	Innledning	11
5.1.2	Kommunenes Eiermeldinger	11
5.1.3	Oppfølgingen av eierskapet fra kommunene	11
5.1.4	Kjennskap til Eiermelding	13
6	Hvordan praktiseres eierstyringen for nrbr?	14
6.1	Innledning	14
6.2	Eierstrategi	14
6.2.1	Særlig om mulig sammenslåing med ØRBR	14
6.3	Øvrige Eierforhold	15
6.3.1	Opplæring av de folkevalgte Eierrepresentanter	15
6.3.2	Om valg til styret, styreinstruks og styreevaluering	15
6.3.3	Instruks til daglig leder, etikkreglement m.m.	16
6.3.4	Rapportering og Eieroppfølging ut over generalforsamling	16
6.4	Eierrepresentasjon	16

7	Revisjonens samlede vurderinger og anbefalinger	17
7.1	Oppsummering	17
7.2	Vurderinger og anbefalinger	20

1 BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for selskapskontrollen er revidert¹ plan for selskapskontroll 2014-2016 som er vedtatt av kontrollutvalgene /kommunestyrene.

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 og §§ 13-15 i forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 nr. 905.

Denne selskapskontrollen har derfor som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i Nedre Romerike Brann og Redningsvesen IKS (NRBR) utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger.

Kontrollen skjer innenfor rammene av kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften.

Kontrollen tar sikte på å besvare følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- a. Har den enkelte eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- b. Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

I tillegg til å undersøke problemstillingen over er det foretatt en samtale med daglig leder i NRBR om selskapets drift og ledelse. Formålet med dette er blant annet å avklare om driften i selskapet skjer innenfor de rammer som er satt av eierne. Denne informasjon berøres nærmere i kapittel 6.

¹ Etter opprettelsen av RRI ble det utarbeidet en felles plan for selskapskontroll for alle kontrollutvalgene på Romerike. Her inngår alle selskaper kommunene eiere, både alene og sammen med andre kommuner på Romerike. Noen kontrollutvalg er delegert myndighet til å gjøre endringer i opprinnelig plan, andre har ikke delegert denne myndigheten og den reviderte planen er i disse kommunene også behandlet i kommunestyrene.

2 METODE

Denne selskapskontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Selskapskontrollen har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulige problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Kontrollen vil ikke gå i dybden, men heller identifisere problemstillinger som senere kan bli gjenstand for ytterligere undersøkelser.

Det presiseres at selskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. En mer utførlig materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller derfor utenfor denne kontrollen.

Rapporten bygger på informasjon fra eierne, styret og administrasjonen samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), www.purehelp.no, www.proff.no, mv. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis.

Som det fremgår av rapporten vil det enkelte steder presenteres informasjon om selskapet, styret og administrasjon med detaljeringsnivå som går utover informasjon om den rene eierstyringen. Når dette allikevel tas med er det som bidrag til helhetsbildet som igjen er av sentral verdi for vurdering av eierstyringen i selskapet og om denne fungerer i praksis.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne selskapskontrollen har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å gjennomføre kontrollen i tråd med de problemstillinger kontrollutvalgene har vedtatt.

Når det gjelder tilbakemeldingene fra eiere og styret har dette vært gjennomført ved besvarelse av et spørreskjema som har vært sendt ut elektronisk. Spørreundersøkelse ble sendt til selskapets representantskap, i alt 13 representanter. Av disse besvarte 11 undersøkelsen. I tillegg ble det sendt egen spørreundersøkelse til styret ved styrets leder, som ble besvart 6. september 2016..

Det er også gjennomført intervju med daglig leder. I tillegg er det innhentet informasjon fra kommunene (fra ansatte som ivaretar en eierstyringssekretariatfunksjon i kommunen) om hvordan saker knyttet til selskapet er håndtert internt for å ivareta eierstyringen av selskapet.

Rapporten har vært på høring blant eierne, styret og daglig leder, også dette for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen.

3 KONTROLLKRITERIER

3.1 Innledning

De innsamlede data vurderes opp mot ulike kilder som regulerer og setter krav til en virksomhet. I dette prosjektet vurderes data opp mot:

- Lover og forskrifter
- Anerkjente anbefalinger for god eierstyring:
 - KS Eierforums 21 anbefalinger for eierstyring
 - Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) har gitt ut standarden. *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Den er først og fremst utarbeidet for kommersielle aksjeselskaper, men like fullt relevante for IKSer
- Annen anerkjent teori om eierstyring
- Deler av selskapets vedtekter er brukt som vurderingskriterier, andre deler er brukt som funn i forhold til krav man alminnelig stiller til en selskapsavtale.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av de mest sentrale kildene som blir brukt for å vurdere selskapet og dets eierstyring. Det er også andre relevante kilder men disse omtales kun i den sammenheng de er relevante.

3.2 Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Denne selskapsformen er regulert i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven). Loven stiller krav til at deltakerne må inngå en selskapsavtale. Avtalen er det rettslige grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene. En slik avtale skal opprettes når samarbeidet blir etablert, og gjelder både som stiftelsesdokument og vedtekt for selskapet.

Representantskapet er det øverste organet i selskapet og skal ha minst én representant fra hver kommune. Representantene velges av kommunestyrene/fylkestingene selv. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Dette innebærer at flertallet i kommunestyret/fylkestinget kan gi representanten(e) sin(e) instruks om hvordan de skal stemme i representantskapet. Etter loven skal saker som regnskap, budsjett og økonomiplan behandles av representantskapet. Deltakerne kan også skaffe seg mer kontroll over selskapet ved å fastsette i selskapsavtalen at visse typer saker som ellers skal avgjøres av styret, må godkjennes av representantskapet.

Representantskapet utøver også kontroll gjennom å bestemme sammensetningen av styret (med unntak av eventuelle medlemmer fra de tilsatte). Det kan instruere styret og omgjøre beslutningene deres.

3.3 Lov og forskriftskrav

NRBR er brann- og redningsselskap regulert etter lover og forskrifter om brann- og redningsspørsmål, samt sivilforsvarsoppgaver hvor brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven og sivilforsvarsloven er særlig sentrale.

3.4 Lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift setter krav til at anskaffelser skal konkurranseeksponeres for å oppnå en mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Regelverket skal også sikre at alle leverandører behandles likt, og har like muligheter til å vinne en anbudskonkurranse om å bli leverandør til for eksempel kommunen. Regelverket skal sikre likebehandling, forutsigbarhet og åpenhet rundt anskaffelsesprosessen. Dessuten legger regelverket opp til at anskaffelsene skal være etterprøvbare ved at de må dokumenteres skriftlig.

Forskrift om offentlige anskaffelser er delt inn i tre hoveddeler – og avhengig av størrelsen på anskaffelsen og hvilken kontraktstype det er snakk om², kommer ulike deler av forskriften til anvendelse. Jo større verdi på kontrakten som skal anskaffes, desto flere formelle krav stilles til gjennomføring og dokumentasjon av prosessen. Verdien av den kontrakten som skal ut på anbud er avgjørende for hvilke regler som slår inn og regulerer anskaffelsesprosessen.

3.5 Anbefalinger for god eierstyring

3.5.1 Generelt om eierstyringsprinsipper

Kommunens Sentralforbund (KS) sitt eierforum har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene er ikke bindende for kommunene men det er bred oppslutning rundt anbefalingene og holdningen bør være:

- gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene.

Det er denne eierkontrollen gjort en avsjekk på alle aktuelle anbefalinger, og oppsummering av dette er tatt inn i rapportens kapittel 8.

I den sist oppdaterte versjonen (november 2015) omtaler KS tjueen tema med tilhørende KS anbefalinger for god eierstyring:

² For tjenestekontrakter er det viktig å ta stilling til om det er en prioritert eller uprioritert tjeneste som skal anskaffes. Dette får betydning for hvilke deler av regelverket som kommer til anvendelse.

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Vurdering og valg av selskapsform
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkksomhet
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
6. Gjennomføring av eiermøter
7. Sammensetning og funksjon av eierorgan
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9. Eiers krav til profesjonelle styre i kommunal sektor
10. Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
11. Kjønnrepresentasjon i styrene
12. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
13. Styresammensetning i konsernmodell
14. Oppnevning av vararepresentanter
15. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
16. Godtgjøring til styrerepresentanter
17. Registrering av styreverv
18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak.
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll

3.5.2 Særlig om eiermeldinger og eierstrategier

Det at kommunene har en eierskapsmelding med et relevant innhold er sentralt for å vurdere kommunenes eierstyring på generelt grunnlag, se anbefaling nr. 4. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er således viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for å utøve en systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

Resch-Knudsen (2011) sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltselskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer,

administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper. (s.163 – 164).

I KS anbefaling for god eierstyring nr. 4 (KS 2015) heter det at en eierskapsmelding minimum bør inneholde:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

Telemarksforskning utarbeidet i 2008 en rapport om eierskap – ”Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene” på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund.

Rapporten kommer med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes i en prosess med å lage eierskapsmeldinger. De trekker bl.a. frem følgende:

- Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.
 - Med eierskapspolitikk menes et rammeverk for eierstyring, som det vil være viktig å ha politisk tilslutning til, dvs hvilke overordnede premisser kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler (de krav de setter til seg selv). Dette omfatter bl.a. rutiner for rapportering, samt premisser for valg av styremedlemmer, valg av selskapsorganisering og for utøvelse av eierskap.
 - Eierstrategiene er prioriteringer og tiltak overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.
- Etablere gode rutiner for evaluering og oppfølging.
- Koordiner arbeidet med andre kommuner som er eiere i samme selskaper.

Resch-Knudsen omtaler også eierstrategier i sin bok ”Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier (kommuneforlaget 2011). Der heter følgende på side 92:

”(...)det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. (...)Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.”

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

”Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes Eiermelding. (...) Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?”

Det at eierne har definert klart ett formål og klare rammer for selskapet i selskapsavtalen er svært viktig, og det er dette som er med på å danne rammen for de eierstrategier som legges for selskapet.

En god eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendig styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over den samlede kommunale virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverdenen.

Internt i kommunen må det også være gode rutiner for hvordan saker relatert til selskapene skal forankres/behandles. Forskning³ har vist at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sin rolle på en god måte. Mange kommuner har derfor en funksjon som eierstyringssekretariat som skal sørge for at sakene blir forberedt og underlagt de nødvendige behandlinger i kommunen f.eks. slik at det kan gis instruks til kommunenes representant til generalforsamling/representantskapsmøte, eller for at en sak om endring av selskapsavtalen undergis nødvendig koordinering og lagt frem for kommunestyret.

Oppsummering:

- Kommunen må ha en Eiermelding som tilfredsstiller grunnleggende krav til innhold
- Det må fremgå en eierstrategi for hvert enkelt selskap
- Kommunen må ha gode rutiner internt for hvordan de skal håndtere saker relatert til utøvelsen av sitt eierskap

³ NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

4 NÆRMERE OM NRBR

4.1 Innledning

NRBR er et interkommunalt brannvesen stiftet 17.12.2003. Hovedkontor ligger i Lørenskog. Nedre Romerike brann- og redningsvesen har syv brannstasjoner. Bjørkelangen, Løken, Fet og Sørumsand brannstasjon er deltidsstasjoner. Nittedal, Skedsmo og Lørenskog har kasernerte mannskaper. NRBR har 190 ansatte. Daglig leder er Jan Gaute Bjerke. NRBR har ansvar for brann- og redningsberedskap for sine eierkommuner og driver i tillegg 110-sentral for sine egne og for syv andre kommuner.

4.2 Selskapets formål (fra selskapsavtalen datert 1. januar 2014)

Selskapets formål er – etter instruks fra eierkommunene – å ivareta de plikter og oppgaver som eierkommunene er pålagt etter lover og forskrifter om brann- og redningsspørsmål, samt sivilforsvarsoppgaver. Konkret gjelder dette:

- Lov av 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) med tilhørende forskrifter.
- Lov av 13. mars 1981 om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven), jf. §§ 43 og 44 om beredskap mot akutt forurensing.
- Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilforsvarsloven), §§ 12-15.

Når det gjelder disse oppgavene forutsettes det at selskapet yter tjenester ihht de enhver tid gjeldende lover og forskrifter til alle kommunene. Tjenestenivået vedtas av representantskapet på grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse. En deltakerkommune har likevel anledning til å få levert tjenester utover dette nivået, mot kostnadsdekkende godtgjørelse.

Henvendelser fra statelige myndigheter når det gjelder NBBRs virksomhet skal refereres til eierkommunene i egenskap av ansvarlige instanser etter lovverket. Eierne kan pålegge NRBR å utføre andre oppgaver for en eller flere av eierne som eierne finner hensiktsmessig. NRBR kan også ivareta alarmtjenester, drive kurs- og opplæringsvirksomhet innen sitt fagområde. All virksomhet utover ivaretagelse av pliktene etter de nevnte lover skal være godkjent av alle eierne, og skal drives med full kostnadsdekning.

Som rammer for slik virksomhet gjelder:

1. NRBR skal begrense sin sekundærvirksomhet til brann- og redningsrelaterte oppgaver, dvs oppgaver som er innenfor NRBRs kompetanse og som bidrar til NRBRs hovedmål om å redusere skader som følge av branner og ulykker. NRBR kan imidlertid yte andre tjenester til de enkelte eierkommuner mot betaling

2. I tillegg skal følgende krav og hensyn være styrende for slik virksomhet:

- Virksomheten må ikke gå ut over kapasiteten til å dekke NRBRs kjerneoppgaver
- Virksomheten må ikke føre til konkurransevridning i forhold til private virksomheter ved at brannvesenet subsidierer tjenester som også leveres av private i et marked.
- Virksomheten må ikke gå ut over brannvesenets habilitet når det gjelder forvaltningsoppgaver (tilsyn med særskilte brannobjekter, tillatelser til lagring av brannfarlig vare osv.)
- Virksomheten må være fullfinansiert og bære et netto inntektsbidrag som står i forhold til NRBRs ressursbruk på virksomheten.

4.3 Styre

Styret består pr i dag av følgende medlemmer;

Marit Helene Ekvoll – styreleder
Rune Alfred Holter
Astri Aas-Hansen
Elisabeth Hilda B Larsen
Halvor Bing Lorentzen
Kenneth Wangen
Morten Dahl Helgesen

Samlet godtgjøring til styret for 2015 utgjorde kr 363 400.

Ifølge daglig leder opplever han å ha et godt og kompetent styre i forhold til sin rolle som administrativ leder av selskapet.

4.4 Drift

NRBR er delt inn i følgende avdelinger: forebyggende avdeling, operativ avdeling og stab. Disse avdelingene inngår alle i NRBRs juridiske enhet.

Selskapet har avsatt personalressurser til oppfølging av sentral lovpålagte plikter som HMS-reglement og etterlevelse av innkjøpsreglement, herunder reglene om offentlige anskaffelser.

Selskapet bestreber seg på å ligge langt fremme på kompetanseutvikling innen sine fagfelt med spisskompetanse på alle relevante områder. NRBR drifter også Lahaugmoen kurs- og kompetansesenter sammen med Oslo brann- og redningsetat.

Når det gjelder selskapets økonomiske stilling vises det til revisors beretning for 2015, se vedlegg 1. NRBR har etablert en låneramme i Kommunalbanken på i alt MNOK 25. Begrunnelsen for dette er at selskapet må gjøre investeringer relatert til driften hvor det er mer hensiktsmessig å benytte seg av denne enn å innhente bevilgninger fra eierne.

5 EIERMELDNINGER – RAMMEVILKÅR FOR EIERSTYRING

5.1 Kommunenes eiermeldinger

5.1.1 Innledning

I dette kapittelet besvares problemstilling nummer 1a:

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- a. Har den enkelte eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?

Under dette punktet skal vi se nærmere på kommunenes eiermeldinger. Disse setter generelle rammen for kommunenes eierstyring, og gjelder derfor også for eierstyringen av NRBR.

Til grunn for revisjonens vurderinger legges KS-anbefaling nr. 4:

Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide eierskapsmeldinger for alle sine selskaper:

5.1.2 Kommunenes eiermeldinger

Alle kommunene har vedtatt eiermeldinger. Revisjonens gjennomgang viser at meldingene for alle kommunene i all hovedsak omhandler og regulerer de tema som KS Eierforum anbefaler for eiermeldinger.

Meldingene er for alle kommunene med delt i to hoveddeler – en del som regulerer prinsippene for eierstyring (eierskapspolitikk) og en del med oversikt over selskapene kommunen eier (eierskapsstrategier). Her avviker Aurskog-Hølands fremstilling noe ved at de har valgt å ta utgangspunkt i de enkelte anbefalingen fra KS Eierforum. Fra samtlige eiermeldinger fremgår det en klart uttalt eierskapspolitikk som danner utgangspunktet for eierskapsutøvelsen.

Det kommer videre frem at kommunene legger opp til at eiermeldingene skal legges frem for de enkelte kommunestyrene årlig.

5.1.3 Oppfølgingen av eierskapet fra kommunene

Internt i kommunen må det også være gode rutiner for hvordan saker relatert til selskapene skal forankres/behandles. Forskning har vist at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de

folkevalgte skal kunne ivareta sin rolle på en god måte. Mange kommuner har derfor en funksjon som eierstyringssekretariat som skal sørge for at sakene blir forberedt og underlagt de nødvendige behandlinger i kommunen f.eks. slik at det kan gis instruks til kommunenes representant til generalforsamling/representantskapsmøte, eller for at en sak om endring av selskapsavtalen undergis nødvendig koordinering og lagt frem for kommunestyret, nærmere om dette i kapittel 6.4

Samtlige eiere i NRBR deltar i et eierstyringssekretariat som har som formål å bidra til at kommunenes målsetninger for de tjenester selskapene har ansvar for realiseres gjennom å utvikle kommunens rolle som eier og bruker overfor selskapene.

Eierstyringssekretariatet er ikke et vedtaksorgan, men et administrativt samarbeidsorgan for eierne på saksbehandlernivå i samordning av syn og vedtak for de interkommunale selskapene som et ledd i rådmennenes fullførte saksbehandling av slike saker til kommunes eierstyringsorgan.

Eierstyringssekretariatet hovedarbeids- og samarbeidsområde er å samordne kommunens synspunkter før saken behandles i kommunenes formannskap/kommunestyret.

Det er rådmennene som i fellesskap utpeker leder for eierstyringssekretariatet. Det er lagt opp til at eierne skal kunne holde tett kontakt med hverandre i alle saker som berører selskapene, og også utveksle saksfremlegg og finne frem til enighet rundt innstilling av de ulike sakene som skal være til behandling dersom det er hensiktsmessig. På denne måten vil man kunne unngå unødige diskusjoner som problemstillinger på representantskapsmøter som kan la seg løse i forkant. Dette igjen gir en enklere prosess for selskapets eierorgan i sin saksbehandling.

Sørum

Sørum kommune har over lengre tid arbeidet aktivt for å styrke eierstyringen av selskaper og foretak. Som en del av dette arbeidet organiserte kommunen et eget eiersekretariat. Sekretariatet ivaretar en rekke oppgaver som er sentrale i en god eierskapspolitikk, herunder forberedelse til representantskapsmøter, revidering av Eiermeldingen etc.

Sørum kommune deltar også i et interkommunalt eierstyringssekretariat på Nedre Romerike, se over.

Aurskog-Høland

Aurskog-Høland kommunes anser i sin Eiermelding ikke administrasjonssjefens rolle som noen problemstilling ved oppfølging av eierskapet.

Nittedal

Nittedal kommune har i sin Eiermelding presisert kommunelovens § 23 om rådmannens ansvar for å fremme saker som er forsvarlig utredet, herunder oppfølging av eierskap, til politisk behandling.

Rælingen

Rælingen kommune har i sin Eiermelding presisert kommunelovens § 23 om rådmannens ansvar for å fremme saker som er forsvarlig utredet, herunder oppfølging av eierskap, til politisk behandling

Fet

Fet kommune har i sin Eiermelding presisert kommunelovens § 23 om rådmannens ansvar for å fremme saker som er forsvarlig utredet, herunder oppfølging av eierskap, til politisk behandling

Lørenskog

Lørenskog kommune har utover deltagelse i Eierstyringssekretariatet ingen formaliserte rutiner for administrasjonens rolle ved oppfølging av Eierstyring.

Skedsmo

Skedsmo kommune har utover deltagelse i Eierstyringssekretariatet ingen formaliserte rutiner for administrasjonens rolle ved oppfølging av Eierstyring.

5.1.4 Kjennskap til Eiermelding

I revisjonens spørreundersøkelse til representantskapsmedlemmene ble det spurt om deres Eierkommune har utarbeidet Eiermelding. 3 av 11 representanter i denne undersøkelsen kjente ikke til dette.

6 HVORDAN PRAKTISERES EIERSTYRINGEN FOR NRBR?

6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan prinsippene i eierstyringen som følger av KS anbefalingene, og som også gjenspeiles i kommunenes eiermelding, er fulgt opp i praksis.

Kapitlet svarer på problemstilling nr. 1b.

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- b. Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Funnene i dette kapitlet bygger på gjennomgang av protokoller fra representantskapsmøter, styremøter og utvalgs- og kommunestyremøter, samt intervjudata og opplysninger fra representantskapsmedlemmene i utsendt spørreundersøkelse fra revisjonen. Det presiseres at 11 av 14 representantskapsmedlemmer har besvart undersøkelsen, og vi anser dette som tilstrekkelig for at de mottatte tilbakemeldinger er representative.

Sentrale eierføringer er også formålsbestemmelser i selskapsavtalen, eierstrategier og hvordan dette er fulgt opp i selskapets drift og selskapsstrategi. Data fra spørreundersøkelsen blant eierne vil benyttes til å gi et innblikk i hvordan eierstyringen av selskapet følges opp.

6.2 Eierstrategi

NRBR inngår i samtlige eieres eierstrategi i deres respektive eiermeldinger.

6.2.1 Særlig om mulig sammenslåing med ØRBR

På representantskapsmøte i selskapet 14. juni 2016 ble det vedtatt å foreslå mandat og organisering av en utredning om felles brann- og redningsvesen på Romerike. Utredningen skulle fortas av styret i samarbeid med styret i ØRBR. Et sentralt tema i utredningen skulle også være en drøfting av utfordringen ved mange eiere samt en vurdering av hvilken eierform som i denne forbindelse er mest egnet. Forslag til mandat og organisering skal forelegges representantskapet i NRBR 27. oktober 2016.

I sin tilbakemelding på spørreundersøkelsen gir samtlige besvarelser uttrykk for at de er kjent med planene om en utredning av muligheten for en eventuell fusjon mellom NRBR og ØRBR. Videre fremgår det at den vestlige informasjonskilden rundt dette er representantskapsmøtet og at representantene i noen eller stor grad har fått dekket sitt informasjonsbehov.

6.3 Øvrige eierforhold

I dette punktet bygger revisjonenes undersøkelser i hovedsak på spørreundersøkelsene som ble gjort blant representantskapsmedlemmene, styret og intervju med daglig leder.

6.3.1 Opplæring av de folkevalgte eierrepresentanter

Over halvparten av representantskapsmedlemmene bekrefter enten at deres kommune ikke har etablert obligatorisk opplæring for sine eierrepresentanter eller ikke kjenner til dette.

80 % av de som hadde slik opplæring anså denne i stor eller i noen grad som nyttig.

At et flertall av representantskapsmedlemmene ikke har hatt obligatorisk opplæring er ikke i overensstemmelse med KS anbefaling nr 1.

6.3.2 Om valg til styret, styreinstruks og styreevaluering

Om lag halvparten av eierrepresentantene er kjent med at det er definert kriterier for og sammensetning av styret.

At ca. 50 % av representantskapets medlemmer ikke er kjent med at de i deres kommunes eiermelding defineres slike kriterier synliggjør en svakhet i eieroppfølgingen relatert til en av eiernes mest sentrale oppgaver som valg og sammensetning av styret faktisk er.

Det var sprik i representantenes oppfatning av om det gjennomføres evaluering av styret, hvor vel halvparten bekreftet at dette ikke ble gjort, men de øvrige ikke visste. Styret bekrefter at det foretas en slik evaluering, og at denne i stor grad rapporteres til eier. Avviket mellom representantskapsmedlemmenes oppfatning og de faktiske forhold tilsier enten at kommunikasjonen av evalueringen ikke er god nok, eller at denne faktisk ikke blir fulgt opp av de respektive medlemmer.

Når det gjelder om eierne er kjent med om det er utarbeidet styreinstruks er det også her sprik i besvarelsene hvor 4 av 11 svarte nei, 2 ikke visste, men 5 var kjent med dette. Det er utarbeidet styreinstruks som er vedtatt av representantskapet.

Eiernes besvarelse bekrefter en mulig mangel på å følge opp en av eiernes mest sentrale oppgaver som å følge opp styrets arbeid gjennom evaluering og ikke minst ha faktiske kunnskaper om hvordan rammer for styrets arbeid skal fastsettes gjennom styreinstruks. KS anbefaling nr 12 tilsier at styret bør evalueres hvert år og at det bør utarbeides styreinstruks.

På spørsmål om det er utarbeidet strategi for selskapet svarte et stort flertall bekreftende på dette. Når det gjelder om de var kjent med innholdet i strategien svarte alle, henholdsvis 60 % og 40 % av disse, at de i noen eller i stor grad var kjent med denne. Strategien er, slik det fremgår av årsberetningen fra 2015, avstemt med styret med utgangspunkt i de rammer som er lagt i eierstrategi og øvrige vedtak fattet i representantskapet.

6.3.3 Instruks til daglig leder, etikkreglement m.m.

Det er utarbeidet en stillingsbeskrivelse for daglig leder. Denne er inkludert i arbeidsavtalen.

Fra styrets side følges daglig leder opp gjennom de rammer som er lagt i stillingsbeskrivelsen, i styremøtene, gjennom skriftlig rapportering og gjennom løpende uformell kontakt med styreleder.

Det er vedtatt etiske retningslinjer for selskapet.

6.3.4 Rapportering og eieroppfølging ut over generalforsamling

Her fremgår det fra besvarelsene at representantskapet i hovedsak mottar informasjon fra daglig leder og gjennom regnskapsrapportering. Dette som en del av rutinene for rapportering til eierne av selskapet. En overvekt av besvarelsene bekreftet at den avgitte informasjon i noen til stor grad dekker eiernes informasjonsbehov.

6.4 Eierrepresentasjon

Samtlige av representantskapsmedlemmene bekrefter at de gis føringer fra eieren ved beslutning i enkeltsaker. Av disse bekrefter alle at de følger disse føringene. Føringene gis i det alt vesentlige av formannskapet og i et mindretall av kommunestyret.

Fra flere av representantskapsmedlemmene blir det fremholdt at det det er positivt med et bundet mandat fordi det gir forutsigbarhet. Fra andre igjen blir det sagt at man på denne måten mister fleksibilitet og at det er vanskelig å få til endringer og at saker må utsettes til nytt, endret mandat blir gitt.

7 REVISJONENS SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER

7.1 Oppsummering

På neste side følger en oversikt som oppsummerer revisjonens funn og som vurderer disse opp mot anbefalinger om god eierstyring fra KS, se nærmere om disse under kapittel 3.

Utgangspunktet for en eierskapskontroll er den enkelte eiers oppfølging av eierskapet. I et eierskap med flere eiere blir i tillegg den samlede oppfølgingen av sentral viktig for hvordan eierskapet utøves. Derfor vil vi der det er hensiktsmessig i oversikten ta utgangspunkt i eierorganets samlede utøvelse av eierskapet. At denne tilnærmingen er nødvendig styrkes av at eierkommunenenes oppfølging er lagt til et eierstyringssekretariat, se over, som har som formål å fasilitere dette arbeidet for eierne.

KS anbefaling for godt eierskap – status for eierskapsoppfølging av NRBR IKS

Nr	Anbefaling	NRBR IKS	Eierkommune	Kommentar
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte		Nei	Eierne har lagt til rette for dette, men over halvpartene av repsskapsmedlemmene bekrefter at de ikke har hatt obligatorisk opplæring for folkevalgte
2	Vurdering og valg av selskapsform		Ja	
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet		Ja	Det er etablert markedsområder som inngår i en fri markedssituasjon (alarmtjenester). Her har selskapet over tid gjort en betydelig innsats for å skille dette området fra de øvrige lovpålagte områdene i virksomheten
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger		ja	Samtlige eiere har utarbeidet eiermelding
5	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter	Ja	Ja	
6	Gjennomføring av eiermøter Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunenes interesser i selskaper		Ja	
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan		Ja	
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter		Ja	

Nr	Anbefaling	NRBR IKS	Eierkommune	Kommentar
9	Sammensetningen av styret. Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor		Ja/Nei	Dette er fastsatt i eiermeldingene, men halvparten av representantskapsmedlemmene er ikke kjent med at det i deres eiermelding fremgår krav til valg og sammensetning av styret.
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap		Ja	
11	Kjønnsmessig balanse i styret.		Ja	
12	Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene		Ja, delvis	Det er etablert rutiner for og det gjennomføres evaluering av styret. Resultatene blir imidlertid i liten grad gjennomgått av eiere
13	Styresammensetning i konsernmodell	I/A		
14	Oppnevning av vararepresentanter		Ja	
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene		Ja	
16	Godtgjøring av styreverv		Ja	
17	Registrering av styreverv		Ja	
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	Ja		
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer	Ja		

Nr	Anbefaling	NRBR IKS	Eierkommune	Kommentar
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak.		Ja	Det er etablert et eierstyringssekretariat hvor NRBR IKS blir fulgt opp
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll		Ja	

7.2 Vurderinger og anbefalinger

Problemstilling 1:

Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- Har eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Om problemstilling 1 a.

Revisjonens undersøkelser viser i all hovedsak at eierstyringen av selskapet er tilfredsstillende. De grunnleggende styringsverktøy som i utgangspunktet legger til rette for en sikker og effektiv eierutøvelse er etablert gjennom de respektive eieres eiermeldinger, etablering av eierstyringssekretariat og rutiner for mandatering av representantskapsmedlemmene på eiermøter. I eiermeldingene er det nedfelt generelle prinsipper for eierstyringen og etablert en konkret eieravtale/strategi.

3 av 11 eierrepresentanter i revisjonens spørreundersøkelse sier at de ikke kjenner til at deres kommune har utarbeidet dette. Med utgangspunkt i at alle eiere faktisk har utarbeidet slik eiermelding, kan mangelen på kunnskap om dette indikere at disse tre ikke har satt seg tilstrekkelig inn i eierrollen.

Om problemstilling 1 b.

Våre undersøkelser viser også her at representantskapsmedlemmene i utgangspunktet følger opp sine eierinteresser i tråd med føringer fra eier og lovpålagte krav. Vi har heller ikke avdekket funn som tilsier at selskapet driver utfor sin formålsparagraf eller er i brudd med øvrige beslutninger fattet av representantskapet. Vi har imidlertid avdekket enkelte forhold vi anser å bryte med normer for god eierstyring. Nedenfor følger noen nærmere kommentarer knyttet til enkelte funn.

Av representantskapsmedlemmene har mer enn halvparten bekreftet at de ikke har hatt obligatorisk opplæring for folkevalgte. At en så vidt vesentlig andel ikke er undergitt dette øker risikoen for at eieroppfølgingen ikke er kvalitetssikret, noe som igjen avviker fra KS anbefaling nr 1.

Halvparten av representantskapsmedlemmene kjenner ikke til at det er etablert kriterier for valg og sammensetning av styret. Valg av styre er en av eierorganets viktigste oppgaver og en manglende kunnskap om hvilke rammer som gjelder for styresammensetningen svekker eiernes evne til å besørge en styresammensetning i tråd med gjeldende føringer. Dette er ikke i tråd med KS anbefaling nr 9.

6 av 11 representantskapsmedlemmer var ikke klar over at det var etablert styreinstruks. Dette indikerer etter revisjonens syn en risiko for at et flertall av medlemmene ikke har satt seg inn et helt sentralt tema for en hensiktsmessig utøvelse av eierrollen.

Ingen av representantskapsmedlemmene er kjent med at det foretas en evaluering av styret som av styret bekreftes kommunisert dem. Fra KS Eierforums anbefaling nr 12 fremgår det at eierne nettopp bør sørge for at det gjøres en slik evaluering blant annet for å sikre at styrets sammensetning og samlede kompetanse er best mulig.

Oppsummeringsvis har etter revisjonens syn eierne etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av eierskapet. Våre funn indikerer imidlertid at representantskapsmedlemmene på noen sentrale områder mangler kunnskap om helt sentrale elementer ved eierskapsutøvelsen. Dette kan innebære en reell svekkelse i kvaliteten på rolleforståelsen og dermed også utøvelsen av eierskapet i eierorganet.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen i tråd med KS anbefalinger for god eierstyring:

- Det bør etableres rutiner for deltagelse av representantskapsmedlemmene på obligatorisk opplæring av folkevalgte.
- Representantskapet bør sette seg inn i styreevalueringen og følge opp denne.

Jessheim 3. oktober 2016



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder
forvaltningsrevisjon og selskapskontroll



Øyvind Schage Førde
advokat

Vedlegg 1



Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS
v/representantskapet
Sykehusveien 10
1471 Nordbyhagen

REVISORS BERETNING

Uttalelse om årsregnskapet

Vi har revidert årsregnskapet for Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS som viser et negativt ordinært resultat på kr 3.142.043,- og et regnskapsmessig resultat på kr 5.730.145,-. Årsregnskapet består av balanse per 31. desember 2015, driftsregnskap og kapitalregnskap avsluttet per denne datoen, og en beskrivelse av vesentlige anvendte regnskapsprinsipper og andre noteopplysninger.

Styret og daglig leders ansvar for årsregnskapet

Styret og daglig leder er ansvarlig for å utarbeide årsregnskapet og for at det gir en dekkende fremstilling i samsvar med lov om interkommunale selskaper, forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper og god kommunal regnskapsskikk i Norge, og for slik intern kontroll som styret og daglig leder finner nødvendig for å muliggjøre utarbeidelsen av et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil.

Revisors oppgaver og plikter

Vår oppgave er å gi uttrykk for en mening om dette årsregnskapet på bakgrunn av vår revisjon. Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk i Norge, herunder International Standards on Auditing. Revisjonsstandardene krever at vi etterlever etiske krav og planlegger og gjennomfører revisjonen for å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon.

En revisjon innebærer utførelse av handlinger for å innhente revisjonsbevis for beløpene og opplysningene i årsregnskapet. De valgte handlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for at årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon, enten det skyldes misligheter eller feil. Ved en slik risikovurdering tar revisor hensyn til den interne kontrollen som er relevant for selskapets utarbeidelse av et årsregnskap som gir en dekkende fremstilling. Formålet er å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige etter omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av selskapets interne kontroll. En revisjon omfatter også en vurdering av om de anvendte regnskapsprinsippene er hensiktsmessige og om regnskapsestimatene utarbeidet av ledelsen er rimelige, samt en vurdering av den samlede presentasjonen av årsregnskapet.

Etter vår oppfatning er innhentet revisjonsbevis tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon.

Konklusjon

Etter vår mening er årsregnskapet avgitt i samsvar med lov og forskrifter og gir i det alt vesentlige en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS per 31. desember 2015, og av resultatet for regnskapsåret som ble avsluttet per denne datoen i samsvar med lov om interkommunale selskaper, forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper og god kommunal regnskapsskikk i Norge.

Uttalelser om øvrige forhold

Konklusjon om budsjett

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, mener vi at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet i det alt vesentlige er i samsvar med budsjettvedtak, og at budsjettbeløpene i årsregnskapet stemmer med regulert budsjett.

Konklusjon om årsberetningen

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, mener vi at opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet og er i samsvar med lov og forskrifter.

Konklusjon om registrering og dokumentasjon

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendig i henhold til internasjonal standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller forenklet revisorkontroll av historisk finansiell informasjon», mener vi at ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av selskapets regnskapsopplysninger i samsvar med lov og god bokføringsskikk i Norge.

Jessheim, 15. mars 2016

Ann-Kristin Mauseth
Oppdragsansvarlig revisor / registrert revisor

Representantskapets vedtak av årsberetning

Vedtak:

Representantskapet godkjenner årsberetning og årsregnskap for 2015. Regnskapet viser et netto driftsresultat (underskudd) på kr. 3 142 043. Årets regnskapsregnskapsmessige resultat til kr. 5 730 145 som anbefales disponert:

1. Brannvesenets andel – overskudd pålydende kr. 4 200 959. Kr. 5 102 384 utgjør ubrukte pensjonskostnader inkl. arbeidsgiveravgift.
 - Kr. 4 200 959 avsettes pensjonsfond
2. 110-sentralens andel – overskudd pålydende kr. 1 747 301. Av dette utgjør kr. 676 988 ubrukte pensjonskostnad inkl. arbeidsgiveravgift.
 - Kr. 1 070 313 tilbakebetales eierne
 - Kr. 676 988 avsettes pensjonsfond
3. Sivilforsvarets andel – underskudd pålydende kr. 218 116 dekkes av sivilforsvarets disposisjonsfond.

For feiervesenet er det, etter gjeldende regelverk for selvkostregnskap, avsatt kr. 1 121 118 til bundet fond, som tilbakebetales eierkommunene.

Investeringsregnskapet er avsluttet i balanse. Overskudd etter salg av kjøretøy for feiervesenet kr. 193 000 er, etter gjeldende regelverk for selvkostregnskap, avsatt til bundet investeringsfond.
