



Brannsamarbeid

Forvaltningsrevisjon - Lardal kommune

2017: 701 013

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Lardal kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 701007 Barnevern og PPT
- 701008 Selvkost
- 701009 Saksutredning og vedtaksoppfølging
- 701010 Eiendomsforvaltning
- 701012 Tilpasset opplæring – tidlig innsats

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	1
1.4 Avgrensning	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	2
2 Utforming av samarbeidsavtalen.....	3
2.1 Revisjonskriterier	3
2.2 Samarbeidsavtalen	4
2.3 Revisors vurdering av samarbeidsavtalen.....	6
3 Kontroll og styring.....	7
3.1 Revisjonskriterier	7
3.2 Samarbeidsavtalens bestemmelser	8
3.3 Lardals oppfølging av samarbeidet med Kongsberg	9
3.4 Kontroll av fakturaer	12
3.5 Revisors vurdering av kontroll og styring.....	12
4 Ressursbruk	13
4.1 Utgifter til brann og ulykkesvern i Lardal	13
4.2 Behov for brann og ulykkesvern.....	13
4.3 Utgifter til brannvern sammenlignet med andre kommuner	14
4.4 Oppsummering.....	15
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	16
5.1 Konklusjoner	16
5.2 Anbefalinger.....	16
Litteratur og kildereferanser.....	17
Tabelloversikt.....	17
Figuroversikt	17
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	18
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	19

Foto forside: Danny Twang

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget 08.02.17 i sak 5/17.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad har Lardal en ressursbruk som forventet på brannsamarbeidet?*
- *Er samarbeidsavtalen utformet i tråd med de lovkrav og vedtak som foreligger for vertskommunesamarbeid?*
- *Har administrasjonen tilstrekkelig kontroll og styring med at tjenestene utføres i tråd med avtalen og gjeldende lovkrav?*

Problemstilling om ressursbruk

Vi har funnet at Lardal kommune brukte i 2017 nær 3 millioner kroner på brann og ulykkesvern og har hatt en svak økning per år siden 2012. Sammenlignet med Kongsberg har Lardal hatt et noe større behov for brannverntjenester i perioden. Sammenligning med seks nærliggende kommuner i samme kommunegrupper viser at Lardal har nest høyest avgiftsprofil per innbygger.

Problemstilling om utforming av samarbeidsavtalen

Vi har funnet at kommunestyret i Lardal har vedtatt en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid som er i tråd med kommunelovens bestemmelser. Avtalen inneholder bestemmelser på alle områder som kommunelovens § 28-1 e gir føringer om.

Problemstilling om kontroll og styring

Vi har funnet at samarbeidsavtalen i for liten grad sikrer at Lardal kommune får innsyn i kvaliteten på tjenestene som gis og om de følger gjeldende lovkrav. Lardal kommune bør gjennom samarbeidsavtalen sikres at de årlige får skriftlige rapporter som viser grad av måloppnåelse og oppfylning av lovkrav.

Vi vurderer at Lardal burde hatt mer skriftlig dokumentasjon for å vurdere om vertskommuneavtalen gir tjenester i samsvar med kommunens mål. Fakturaene som er mottatt burde også være lettere å kontrollere, f.eks. vært bygd opp i overensstemmelse med fakturagrunnlaget.

Lardal har gjort aktive grep for å sikre kontroll med tjenesteområdet, herunder har de bedt om og avholdt møte med rådmann i Kongsberg og etterspurt bedre

etterrettelighet på faktureringen, stilt spørsmål ved bemanning etc. Dialogen har ikke ført til endring av samarbeidsavtalen eller faktureringen. Dette understreker viktigheten av å inngå samarbeidsavtaler som er konkrete i hvordan samarbeidskommunen skal underrettes om drift, økonomi og måloppnåelse.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør gjøre grep som sikrer at framtidig samarbeidsavtale om brannvern gir kommunen bedre informasjon og kontroll med tjenesteområdet.

Skien, 09.11.17

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget 08.02.17 i sak 5/17.

Forvaltningsrevisjon av brannsamarbeidet ble i utgangspunktet foreslått av rådmannen, og ble vedtatt av kommunestyret i plan for forvaltningsrevisjon (2016-2017).

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Lardal kommune har siden 2009 hatt en avtale om at Kongsberg kommune skal levere brannverntjenester til Lardal. Samarbeidet er regulert i en vertskommuneavtale hvor Hof sammen med Lardal er samarbeidskommuner. Vertskommuneavtalen inkluderer tjenester som brannsjef, avdelingsledelse, beredskap, brannforebyggende arbeid, brannteknisk saksbehandling, samt informasjons- og motivasjonstiltak.

I forbindelse med kommunesammenslåingen har fellesnemda for Lardal og Larvik besluttet å inngå en ny samarbeidsavtale med Kongsberg om beredskap fra Hvittingfoss brannstasjon. Den nye avtalen vil ha virkning fra 01.01.18. Øvrige tjenester som administrasjon, ledelse og brannforebyggende arbeid vil fra samme tidspunkt bli levert av Larvik kommune.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Er samarbeidsavtalen utformet i tråd med de lovkrav og vedtak som foreligger for vertskommunesamarbeid?

Har administrasjonen tilstrekkelig kontroll og styring med at tjenestene utføres i tråd med avtalen og gjeldende lovkrav?

I hvilken grad har Lardal en ressursbruk som forventet på brannsamarbeidet?

Det er utledet revisjonskriterier til problemstilling 1 og 2.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra kommuneloven, Kriteriene er nærmere omtalt under hver problemstilling.

1.4 Avgrensning

I følge kommuneloven § 28-1 j, er det kontrollutvalget i vertskommunen som utøver kontrollutvalgets myndighet i et vertskommunesamarbeid. Denne rapporten er bestilt av kontrollutvalget i Lardal (samarbeidskommunen) og undersøker om Lardal kommune får ivaretatt sin rolle i samarbeidet. Rapporten gir ingen vurdering av hvorvidt Kongsberg kommune har organisert og leverer tjenestene i henhold til de lovkrav som gjelder for brannvern og hvordan kvaliteten på tjenesten er. Enkelte avtalepunkter er derfor ikke undersøkt.

Vi vurderer ikke fastsetting av feiegebyr.

1.5 Metode og kvalitetssikring

I denne rapporten har vi intervjuet konstituert rådmann, tidligere rådmann i Lardal og brannsjefen i Kongsberg kommune. Vi har undersøkt samarbeidsavtalen om brannvern, årsrapporter og planer for brannvesenet, fakturaer og fakturagrunnlag og tall hentet fra Kostra.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

1.6 Høring

Rapporten er sendt på høring 24.10.17. Høringssvar er mottatt 09.11.17. Rådmannens høringssuttalelse ligger i vedlegg 1. Høringen har ikke ført til endringer i rapporten.

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

2 Utforming av samarbeidsavtalen

Er samarbeidsavtalen utformet i tråd med de lovkrav og vedtak som foreligger for vertskommunesamarbeid?

2.1 Revisjonskriterier

2.1.1 Kommunens ansvar

Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 pålegger kommunen å 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 sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av den risiko og sårbarhet som foreligger. Kommunen kan oppfylle sine plikter ved avtale med annen kommune, virksomhet eller lignende. Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd. Myndigheten som kommunestyret har etter brann- og eksplosjonsloven kan altså delegeres, men det vil uansett ligge et overordnet ansvar hos kommunestyret.²

Kommunen skal sørge for at personell i brannvesenet tilfredsstillende de krav til kvalifikasjoner som forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen stiller.³ Dimensjonering av kommunens brannvesen skal baseres på kartlagt risiko og sårbarhet og de standardkrav/minimumskrav forskriften setter for forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.⁴

2.1.2 Krav ved et vertskommunesamarbeid

En kommune kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i saker som er av ikke-prinsipiell betydning. Delegasjon av myndighet skjer ved at kommunestyret gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen.⁵

² Brannvernloven § 9 fjerde ledd og Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 1-3.

³ Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 7-1.

⁴ Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 2 – 4.

⁵ Kommuneloven § 28-1 b, nr. 1 og 3.

For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen skal vedtas av kommunestyret. Dersom det skjer endringer i avtalen skal disse også vedtas av kommunestyret. I følge kommuneloven § 28-1 e skal avtalen inneholde bestemmelser om:

- a) angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommunen,
- b) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen,
- c) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
- d) underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen,
- e) det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen,
- f) nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet,
- g) annet som etter lov krever avtale.

2.1.3 Revisjonskriterier:

Det skal foreligge en samarbeidsavtale vedtatt av kommunestyret. Avtalen skal inneholde:

- Deltakerkommuner og hvilken av disse som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen
- Tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
- Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet
- Annet som etter lov krever avtale

2.2 Samarbeidsavtalen

2.2.1 Vedtak i kommunestyret

Kommunestyret i Lardal har i sak 021 i 2009 vedtatt følgende (flere underpunkter finnes):

1. Rådmannen delegeres myndighet til å inngå vertskommuneavtale om brannvern med Kongsberg kommune etter prinsipper i denne sak og det avtaleforslag som er vedlagt.
2. Vertskommuneavtalen gjøres gjeldende fra 01.07.2009. HIBR samarbeidet oppløses fra samme tidspunkt.

Avtalen som ble inngått i 2009 ble revidert i 2012.

Revidering av avsnitt 2.2.2 og 2.2.4 i rapporten er gjort med utgangspunkt i avtalen fra 2009. Resterende punkter er revidert med utgangspunkt i revidert avtale.

2.2.2 Deltakerkommuner

Samarbeidsavtalen beskriver innledningsvis at Lardal er samarbeidskommune og Kongsberg er vertskommune. Det fremgår av avtalen under punkt 9 om kostnadsfordeling at Hof kommune også er en del av samarbeidet.

2.2.3 Oppgaver og avgjørelsesmyndighet

I avtalen fremgår det at vertskommunen skal utføre de oppgaver som tilligger kommunene etter brann- og eksplosjonsvernlovens § 11. Rådmann bekrefter at myndighetsutøvelsen i avtalen har begrenset seg til denne paragrafen.

2.2.4 Overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet

I følge avtalen skal den gjelde fra 01.07.09.

I følge avtalen skal kommunestyrene delegerer sin myndighet til brannsjefen, med unntak av prinsipielle og viktige saker, så som vedtak om dokumentasjon av brannvesenet jfr. delegasjonsvedtak i de enkelte kommunestyrer. Delegasjonen skal følge bestemmelsene i kommuneloven § 28-1 b nr. 3.

2.2.5 Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen

I avtalens punkt to står det at *«vedtak som fattes av vertskommunen og som gjelder den andre kommunen i samarbeidet skal uten ugrunnet opphold meddeles kommunen»*.

Punkt 13 i avtalen beskriver at det skal være et årlig møte mellom de tre kommunene og brannsjef. I møtet skal endringer som er av betydning for påfølgende års tjenestekjøp drøftes.

2.2.6 Beskrivelse av økonomisk oppgjør

Avtalens punkt 9-12 beskriver økonomisk oppgjør.

Punkt 9: Beskriver at personalkostnader fordeles forholdsmessig etter innbyggertall i hver kommune.

Punkt 10: Beredskapskostnader inkludert skogbrannreserve, driftsutgifter og husleie tilhørende Hvittingfoss brannstasjon fordeles med 1/3 til hver av kommunene.

Punkt 11: Kostnader ved ekstreme hendelser utover ordinær beredskap fordeles i ettertid med 1/3 til hver kommune.

Punkt 12: Inntekter generert av beredskapsavdelingen for Kongsberg brannstasjon beholdes av Kongsberg. Inntekter fra forebyggende avdeling fordeles etter innbyggertall i hver kommune.

2.2.7 Regler for uttrede og avvikling

Punkt 14 i avtalen regulerer avtalelengden til ti år, med utløp 30.06.20. Avtalen må sies opp senest 1 år før utløp. Avtalepartene kan kreve reforhandling av avtalen for å møte nye/endrede lover og forskrifter som får vesentlig betydning for avtalens innhold.

2.3 Revisors vurdering av samarbeidsavtalen

Kommunestyret i Lardal har vedtatt en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid i tråd med kommunelovens bestemmelser. Avtalen inneholder bestemmelser på alle områder som kommunelovens § 28-1 e gir føringer om. Avtalen kunne i større grad ha synliggjort at Hof kommune er en del av avtalen.

3 Kontroll og styring

Har administrasjonen tilstrekkelig kontroll og styring med at tjenestene utføres i tråd med avtalen og gjeldende lovkrav?

3.1 Revisjonskriterier

Kommunelovens formålsparagraf (§ 1) understreker at formålet med loven blant annet er å legge til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning. Kommunelovens § 23 nr. 2 krever at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Når en kommune gir fra seg myndighet over en lovpålagt oppgave til en vertskommune, så har man gitt fra seg alminnelig styringsrett som arbeidsgiver. I følge veilederen for vertskommunemodellen (Kommunal og regionaldepartementet) kan samarbeidskommunen ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet, instruksjoner eller på annen måte gripe inn i vertskommunens arbeid.

Veilederen understreker at en deltakerkommune gjennom en samarbeidsavtale bør sikres muligheter til å påvirke og styre de tjenestene som vertskommunen utfører på deres vegne. Det understrekes at en kommune alltid vil stå i et politisk ansvarsforhold overfor sine innbyggere, også for den delen av virksomheten som utøves i et interkommunalt samarbeid. De folkevalgte i en samarbeidskommune har således et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de tjenester de har krav på. En samarbeidskommune bør derfor gjennom samarbeidsavtalen sikres at de får tilstrekkelig informasjon for å vurdere tjenestene de får. I følge veilederen må samarbeidskommunen sørge for at alle forhold som berører samarbeidet omtales i avtalen. Veilederen gir eksempler på forhold som kan være aktuelt å beskrive i avtalen:

- Informasjon til innbyggerne
- Hvordan tjenesten skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunen
- Innsynsrett for samarbeidskommunen og
- Informasjon til deltakerne om mottatte klager, tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner mv.

Vi mener på bakgrunn av dette at kommunen bør sørge for at samarbeidsavtalen sikrer Lardal tilstrekkelig innsyn for de lovhjemler som er overført til vertskommunen. Avtalen bør også beskrive hvordan vertskommunen vil sørge for at overførte oppgaver løses i Lardal kommune.

Uavhengig av hvilke føringer samarbeidsavtalen gir, bør Lardal kommune sikre at de mottar informasjon som kan bidra til at de har tilstrekkelig kontroll med tjenestene.

3.1.1 Revisjonskriter

- Samarbeidsavtalen bør inneholde bestemmelser om at Lardal informeres tilstrekkelig for å vurdere tjenestetilbudet og om dette er økonomisk rasjonelt.
- Samarbeidsavtalen bør beskrive at Lardal løpende blir informert om klager, tilsyn og forvaltningsrevisjon på tjenesteområdet.
- Administrasjonen bør gjøre grep som sikrer at de har tilstrekkelig kontroll med tjenesteområdet.

3.2 Samarbeidsavtalens bestemmelser

3.2.1 Beskrivelse av vertskommunens oppgaver

I følge brann- og eksplosjonsvernlovens § 1 skal brannvesenet:

- a) gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker
- b) gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- c) gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
- d) utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- e) være innsatsstyrke ved brann
- f) være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- g) etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- h) sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Samarbeidsavtalen inneholder ingen beskrivelse av *hvordan* de vil løse de oppgaver som de har overtatt. I avtalens punkt 6 står det at «*brannvesenets organisasjon, bemanning og beredskap følger av vedtatt dokumentasjon. I tillegg til dokumentasjon av brannvesenet foreligger interne instruksjoner for alarmerings- og utrykningsprosedyrer, øvelser m.m.*»

I avtalens punkt 13 står det at «*det etableres et årlig møte i august mellom representanter fra de tre kommunene og brannsjef. I møtet drøftes endringer som vil*

være av betydning for påfølgende års tjenestekjøp. For øvrig justeres driftskostnadene og FDV kostnadene for brannstasjonen hvert år i henhold til statens oppgitte deflator».

3.2.2 Beskrivelse av hvordan vertskommunen skal rapportere

Samarbeidsavtalen gir ingen beskrivelser om at Kongsberg kommune skal gi skriftlige rapporter til Lardal kommune. Det er ikke gitt føringer om at Kongsberg kommune skal informere om klager på brannvesenet, tilsyn med eventuelle avvik og forvaltningsrevisjoner.

3.3 Lardals oppfølging av samarbeidet med Kongsberg

Administrasjonen bør gjøre grep som sikrer at de har tilstrekkelig kontroll med tjenesteområdet.

3.3.1 Politisk behandling

Administrasjonen har ingen beskrivelse av hvordan de skal følge opp avtalen de har med Kongsberg kommune. Vi har fått en oversikt over hvilke rapporter og planer som er lagt fram politisk utvalg, se tabell 1. Administrasjonen har i alle tilfellene innstilt på at politisk nivå tar dokumentet til etterretning/orientering. Administrasjonen har ikke lagt til egne vurderinger av det materialet de har fått fra Kongsberg brannstasjon. Endelige vedtak har i alle tilfellene vært i tråd med innstillingen. I følge tidligere rådmann er det en utfordring å ikke ha kompetanse på brannvern i egen organisasjon når man skal vurdere kvaliteten på tjenestene.

Tabell 1 Rapporter og planer fra brannvesenet som er behandlet av ulike politiske utvalg

Politisk utvalg	Dato	Saksnr.	Dokumenttittel	vedtak
Utvalg for miljø, teknikk og næring	29.05.17	012/17	Plan for brannforebygging 2017	Tas til etterretning
Utvalg for miljø, teknikk og næring	01.02.16	005/16	Brannvernplan 2016	Tas til etterretning
Utvalg for miljø, teknikk og næring	01.02.16	004/16	Årsmelding beredskapsinnsats Kongsberg brann og redning 2015	Tas til etterretning
Utvalg for miljø, teknikk og næring	13.04.15	014/15	Brannvernplan 2015	Tas til etterretning
Utvalg for miljø, teknikk og næring	17.03.14	006/14	Brannvernplan 2014	Tas til orientering
Kommunestyret	16.12.10	059/10	Brannvernplan 2011	Tas til orientering
Formannskapet	01.12.09	086/09	Brannvernplan 2010	Tas til orientering

Årsmeldinger for beredskapsinnsats

Vi har av brannsjefen fått tilsendt årsmeldinger for 2014, 2015 og 2016. Av Lardal kommune har vi kun fått utlevert årsmelding for 2015. Både fungerende rådmann og økonomikonsulent har ledd i saksarkivet og ikke funnet årsmelding for 2016. I årsmeldingene er det lagt fram statistikk på beredskapsinnsats for det foregående året. Statistikken er delt opp på de to stasjonene Kongsberg og Hvitvingfoss og ikke kommunalt. Det er beskrevet utviklingen de to siste årene og type utrykning og oppdrag.

I rapportene er det beskrevet restverdi redning⁶ og interkommunalt utvalg mot akutt forurensning. Det er gitt en generell beskrivelse uten å vise til aktiviteter eller omfang for rapporteringsår. Rapporten gir ingen beskrivelse av bemanning, økonomi eller utrykningstid.

3.3.2 Årlige møter med Kongsberg

Kongsberg kommune har i juni hvert år invitert til møter med de to samarbeidskommunene. Møtene arrangeres av brannsjefen i Kongsberg og det blir informert om brannarbeidet i foregående år, planer for neste år, gjennomgang av regnskapstallene og budsjett. Det har normalt ikke blitt delt ut skriftlig materiale i forbindelse med møtet. I følge brannsjefen er det skrevet møtereferat fra noen av møtene. Vi har ikke fått tilsendt noen av disse. I disse møtene har rådmannen i Lardal deltatt.

3.3.3 Øvrige møter og dialog

Tidligere rådmann i Lardal har sammen med rådmann i Hof, bedt om og hatt to møter med Kongsberg kommune, hvor man ønsket en gjennomgang av avtalens innhold. Målet med disse møtene har vært å få klargjort innhold i avtalen og hva det betyr for samarbeidskommunene. I møteforespørselen fra rådmann (22.06.15) i Lardal står det at de blant annet ønsker å drøfte:

- hvilke føringer og rutiner Kongsberg har i forhold til budsjett og regnskap,
- hvordan merforbruk håndteres og hvordan kostnader ved tilleggstenester til hjemmesykepleie håndteres,
- at bemanningen er større enn hva det er krav om og om dette er noe man ønsker å fortsette med og
- om Kongsberg følger opp rentenivå på kapitalkostnadene justeres årlig med beregnet flytende rente.

⁶ Restverdi redning er et samarbeid mellom brannetatene og forsikringsnæringen for å redde mest mulig av gjenverdier etter branner, vannlekasjer og lignende.

I e-posten uttrykkes det et ønske om at møte skjer med rådmann eller representant fra rådmann da det ikke naturlig å drøfte samarbeidsavtalen med brannsjefen.

Av referat fra møtet som ble avholdt 06.07.15 fremkommer det at mange av punktene nevnt over har blitt tatt opp. Av referatet fremkommer det at avtalen må oppdateres. Det vises til at husleieordningen erstattet ordningen med flytende rente i punkt 10. Rentesatsen er satt til 5 %. Hof og Lardal kommune ønsker en nedjustering som speiler renteutviklingen de siste årene. Avtalen har aldri blitt endret for å få inn dette punktet. Det fremkommer også av referatet at Kongsberg skal ta tak i samarbeidskommunenes ønske om mer pedagogiske økonomioversikter. I følge tidligere rådmann har heller ikke dette blitt endret.

I referatet står det at Hof og Lardal ønsker at rådmannen deltar i de årlige fellesmøtene om brannvesenet. I følge tidligere rådmann er det ikke fremmet noen sak til politisk behandling med forslag til endringer i vertskommuneavtalen som følge av dette møtet.

Tidligere rådmann i Lardal har per e-post 08.07.15 kommentert referatutkastet. I e-posten uttrykker hun at referatet mangler en beskrive av at fakturagrunnlag må endres slik at det kan måles og kontrolleres opp mot vedlegg 1 i samarbeidsavtalen.

Hun tar også opp at hun oppfattet at man skulle vurdere om kostnadene ved brannstasjonen i Hvitvingfoss skulle fordeles på det antall innbyggere som stasjonen faktisk betjener.

Det er laget et notat datert 01.09.15 signert brannsjefen. Notatet foretar en gjennomgang av avtalens historikk og følger opp noen av punktene fra møtet 06.07.15.

3.3.4 Informasjon om forvaltningsrevisjoner, tilsyn og klager

Administrasjonen i Lardal har ikke mottatt informasjon om forvaltningsrevisjoner, tilsyn eller klagesaker fra Kongsberg kommune. Brannsjef i Kongsberg bekrefter at de ikke har hatt som rutine å oversende dette. Det skal ikke ha vært gjort forvaltningsrevisjoner på brannstasjonen de senere år, men det har vært to tilsyn, ett i 2012 og ett i 2015. I følge brannsjefen kan hun ha informert om tilsynene i etterkant av tilsynet. Brannsjefen vurderer at ingen av avvikene som ble gitt var relevante for Lardal kommune. Brannsjefen kan ikke huske å ha mottatt klager fra innbyggere i Lardal. Dersom de hadde mottatt dette anser hun det som en selvfølge at Lardal kommune ville blitt informert.

3.4 Kontroll av fakturaer

Vi har fått tilsendt faktura og fakturagrunnlag for perioden 2012 til 2017. For 2014 og 2017 foreligger det ikke fakturagrunnlag i økonomisystemet. Fakturagrunnlaget er bygd opp i samsvar med samarbeidsavtalen, se avsnitt 2.2.6. Totalsummen på fakturaene stemmer med fakturagrunnlaget, men de ulike fakturalinjene stemmer ikke med de ulike kostnadselementene i fakturagrunnlaget jf. vertskommuneavtalen. Dette gjør at det er utfordrende å vurdere faktura opp mot fakturagrunnlag.

I følge tidligere rådmann ble fakturaer alltid sjekket opp mot samarbeidsavtalen. I følge henne var fordeling av kostnader i fakturaen basert på Kongsberg kommune sin kontering av kostnader i regnskapet, og ikke tilsvarende fordelingen i vedlegg til vertskommuneavtalen. Det gjorde kontrollen av fakturaen noe utfordrende, men totalsummen var ifølge tidligere rådmann alltid i overensstemmelse med vedlegg til vertskommuneavtalen. Dersom noe var uklart tok hun kontakt med brannsjef eller økonomiavdeling i Kongsberg for å avklare beløpene i fakturaen.

I de årlige statusmøtene ble regnskapsrapporter gjennomgått. I disse møtene etterlyste både rådmann i Lardal og rådmann i Hof bedre regnskapsrapporter, og rapportering på høsten for å fange opp evt. merforbruk. Mulig merforbruk ble etter dette varslet på et tidligere tidspunkt enn det som hadde vært praksis tidligere.

3.5 Revisors vurdering av kontroll og styring

Vi vurderer at *samarbeidsavtalen* i for liten grad sikrer at Lardal kommune får innsyn i kvaliteten på tjenestene som gis og om de følger gjeldende lovkrav. Vi mener også at Lardal gjennom *samarbeidsavtalen* bør sikres at de årlig får skriftlige rapporter som viser grad av måloppnåelse og oppfylning av lovkrav.

Vi vurderer at Lardal kommune burde hatt mer skriftlig dokumentasjon for å vurdere om vertskommuneavtalen er i samsvar med kommunens mål. Fakturaene som er mottatt burde også vært bygd opp i overensstemmelse med fakturagrunnlaget.

Vi vurderer at Lardal kommunehar gjort aktive grep for å sikre kontroll med tjenesteområdet, herunder har de bedt om og avholdt møte med rådmann i Kongsberg og etterspurt bedre etterrettelighet på faktureringen, stilt spørsmål ved bemanning etc. Dialogen har ikke ført til endring av samarbeidsavtalen eller faktureringen. Dette understreker viktigheten av å inngå samarbeidsavtaler som er konkrete i hvordan samarbeidskommunen skal underrettes om drift, økonomi og måloppnåelse.

4 Ressursbruk

I hvilken grad har Lardal en ressursbruk som forventet på brannsamarbeidet?

4.1 Utgifter til brann og ulykkesvern i Lardal

Lardal har i perioden 2012 – 2017 hatt en svak økning i regnskapsutgifter i perioden. I 2017 var utgiftene på nær 3 millioner kroner.

Tabell 2 Utgifter til brann og ulykkesvern i Lardal, 2012-2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
kr 2 796 430	kr 2 758 305	kr 2 820 960	kr2 955 568	kr 2 989 207	kr2 997 738
Prosentmessig endring	-1,36 %	2,27 %	4,77 %	1,14 %	0,29 %

4.2 Behov for brann og ulykkesvern

Vi har hentet statistikk fra Kostra som gjennom statistikkvariabler gir indikasjoner på hvor stort behov en kommune har for brann og ulykkesvern. Vi har her sammenlignet Lardal mot Kongsberg kommune og mot andre kommuner i kommunegruppe 1 i samme geografiske område. Disse er Krødsherad, Flesberg, Hof, Siljan, Drangedal og Sauherad.

I 2016 hadde Lardal 10 registrerte bygninger til opphold for et større antall mennesker hvor brann kan medføre mer enn alminnelig fare for tap av menneskeliv, såkalte A-objekter. Kongsberg hadde 92. Per innbygger har Lardal litt flere A-objekter enn Kongsberg.

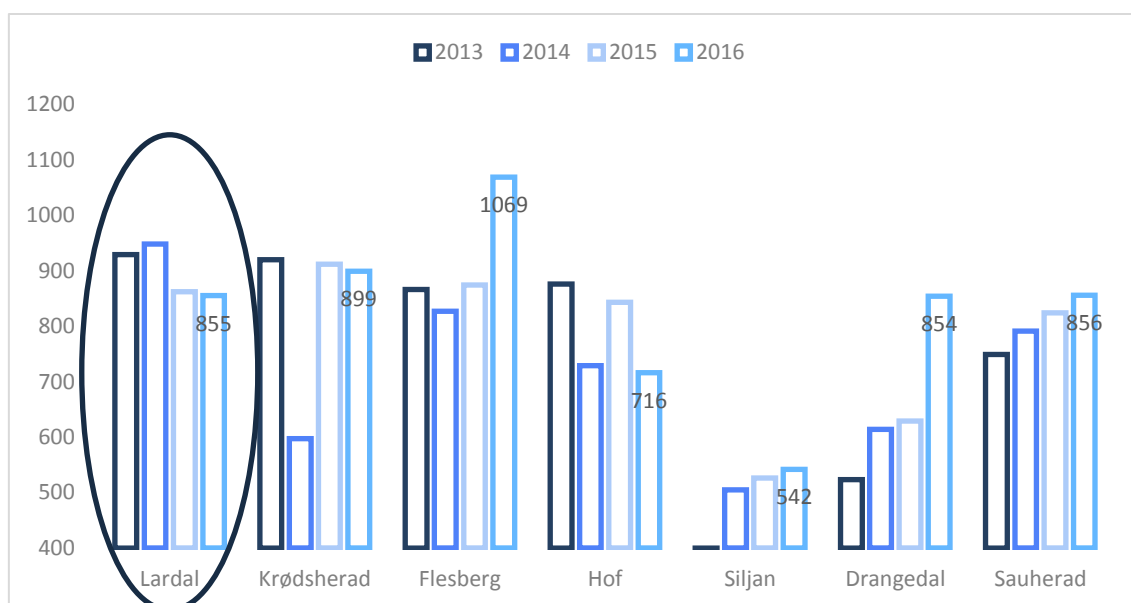
Antall piper per innbygger i Lardal er 0,50 mens det for Kongsberg er 0,41. Antall bygningsbranner per 1000 innbyggere er i Lardal 1,2 i 2016, mens tilsvarende tall er 0,6 i Kongsberg. Siden 2009 har Lardal de fleste årene hatt flere bygningsbranner målt per innbygger enn Kongsberg.

4.3 Utgifter til brannvern sammenlignet med andre kommuner

Brannvern deles i Kostra statistikken inn i funksjon 338, *beredskap* mot brann og andre ulykker og funksjon 339, *forebygging* mot brann og andre ulykker. Vi har sammenlignet Lardal etter disse Kostra-funksjonene med nærliggende kommuner i samme kommunegruppe (1). Utvalgsperioden er 2013 til 2016.

Figur 1 viser Lardals driftsutgifter til beredskap, funksjon 339. Kostra-funksjonen viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

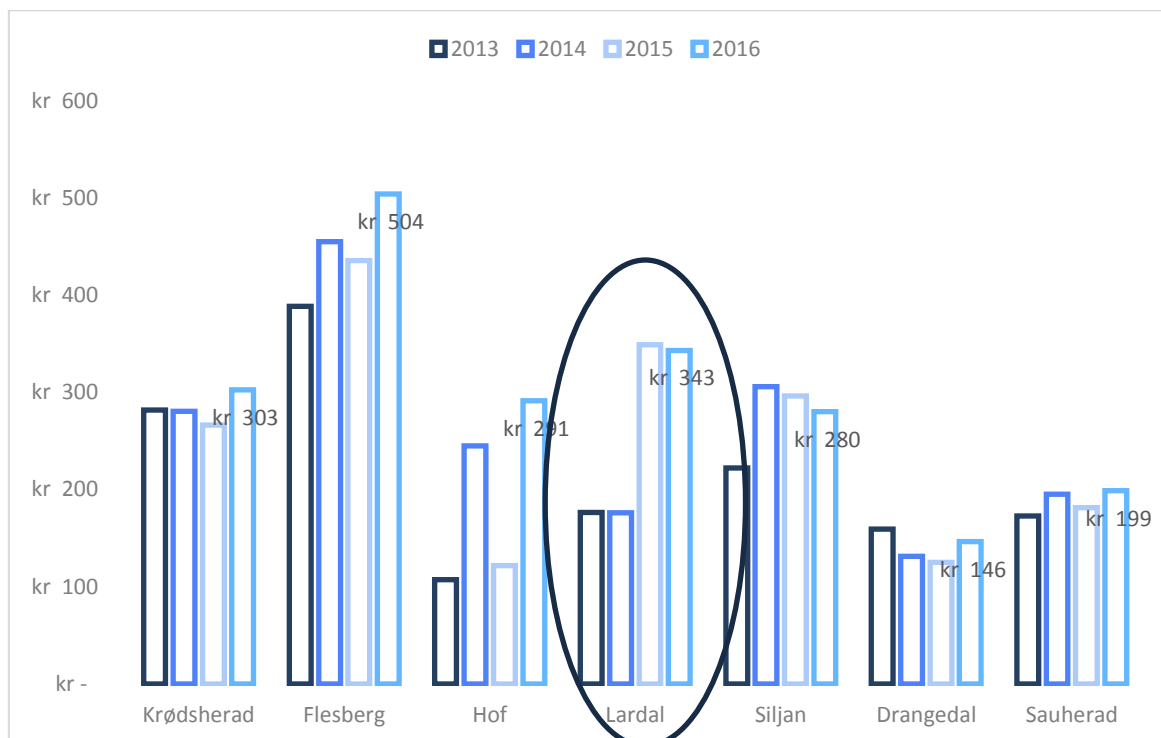
Figur 1 Driftsutgifter til beredskap mot brann og andre ulykker (Kostra-funksjon 339) per innbygger, 2013-2016, Kostra.



Lardal har i perioden 2013 til 2016 hatt en fallende utgiftskurve. Utgifter til brannberedskap var per innbygger på kr. 855 i 2016. Fire av sammenligningskommunene plasser seg omtrent der, to har lavere utgifter (Hof og Siljan), mens Flesberg har betydelig høyere utgifter. Flesberg har de foregående omtrent samme utgiftsnivå som Lardal.

Figur 2 viser brutto driftsutgifter til forebygging av brann og ulykker, funksjon 338⁷. Lardal har i perioden 2013 til 2016 hatt en økning i driftsutgifter til forebyggende brannvernarbeid. Av sammenligningskommunene var det kun Flesberg som hadde høyere utgifter enn Lardal per innbygger. Øvrige kommuner hadde lavere enhetskostnader.

Figur 2 Netto driftsutgifter til funksjon 338 per innbygger, 2013-2016, Kostra



4.4 Oppsummering

Lardal kommune brukte i 2017 nær 3 millioner kroner på brann og ulykkesvern og har hatt en svak økning per år siden 2012. Sammenlignet med Kongsberg har Lardal hatt et noe større behov for brannverntjenester i perioden. Sammenlignet med seks nærliggende kommuner i samme kommunegrupper viser at Lardal har nest høyest avgiftsprofil per innbygger.

⁷ Brutto driftsutgifter er korrigert for sykelønnsrefusjon og kompensasjon for mva påløpt i driftsregnskapet.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Lardal kommune brukte i 2017 nær 3 millioner kroner på brann og ulykkesvern og har hatt en svak økning per år siden 2012. Sammenlignet med Kongsberg har Lardal hatt et noe større behov for brannverntjenester i perioden. Sammenligning med seks nærliggende kommuner i samme kommunegrupper viser at Lardal har nest høyest avgiftsprofil per innbygger.

Er samarbeidsavtalen utformet i tråd med de lovkrav og vedtak som foreligger for vertskommunesamarbeid?

Kommunestyret i Lardal har vedtatt en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid i tråd med kommunelovens bestemmelser. Avtalen inneholder bestemmelser på alle områder som kommunelovens § 28-1 e gir føringer om.

Har administrasjonen tilstrekkelig kontroll og styring med at tjenestene utføres i tråd med avtalen og gjeldende lovkrav?

Samarbeidsavtalen sikrer i for liten grad at Lardal kommune får innsyn i kvaliteten på tjenestene som gis og om de følger gjeldende lovkrav. Lardal kommune bør gjennom *samarbeidsavtalen* sikres at de årlige får skriftlige rapporter som viser grad av måloppnåelse og oppfylning av lovkrav.

Vi vurderer at Lardal burde hatt mer skriftlig dokumentasjon for å vurdere om vertskommuneavtalen gir tjenester i samsvar med kommunens mål. Fakturaene som er mottatt burde også være lettere å kontrollere, f.eks. vært bygd opp i overensstemmelse med fakturagrunnlaget.

Lardal har gjort aktive grep for å sikre kontroll med tjenesteområdet, herunder har de bedt om og avholdt møte med rådmann i Kongsberg og etterspurt bedre etterrettelighet på faktureringen, stilt spørsmål ved bemanning etc. Dialogen har ikke ført til endring av samarbeidsavtalen eller faktureringen. Dette understreker viktigheten av å inngå samarbeidsavtaler som er konkrete i hvordan samarbeidskommunen skal underrettes om drift, økonomi og måloppnåelse.

5.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør gjøre grep som sikrer at framtidig samarbeidsavtale om brannvern gir kommunen bedre informasjon og kontroll med tjenesteområdet.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver.

- Forskrift 01. juli 2002nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen.

Offentlige dokument:

- KRDs veileder til vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, DSB, 2003.

Tabelloversikt

Tabell 1 Rapporter og planer fra brannvesenet som er behandlet politisk.....	9
Tabell 2 Utgifter til brann og ulykkesvern i Lardal, 2012-2017	13

Figuroversikt

Figur 1 Driftsutgifter til beredskap mot brann og andre ulykker (Kostra-funksjon 339)14	
Figur 2 Netto driftsutgifter til funksjon 338 per innbygger, 2013-2016, Kostra	15

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmann

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Lardal kommune
Avdeling for miljø - teknikk - næring

Saksbehandler: Britt H. Lie
Direkte telefon: 33 15 52 02
Vår ref.: 17/6514
Arkiv: FE-
Deres ref.:
Dato: 09.11.2017

Telemark kommunerevisjon IKS

Postboks 2805
3702 SKIEN

Høringsuttalelse til Forvaltningsrevisjonsprosjekt Brannsamarbeid

Viser til høringsbrev datert 24.10.17

Rapporten og vurderinger er gjennomlest med stor interesse. Faktaopplysninger i rapporten og revisors betraktninger er etter vår vurdering i hovedsak riktig. Rådmann opplever forvaltningsrevisjonene som positivt for organisasjonen, de bidrar til økt fokus på viktige områder og stor grad av læring i organisasjonen.

I forhold til revisors konklusjoner og anbefalinger ønsker vi å kommentere følgende:

Det er funnet at samarbeidsavtalen i for liten grad sikrer at Lardal kommune får innsyn i kvaliteten på tjenestene som gis og om de følger gjeldende lovkrav og i forhold til kontroll og styring har Lardal kommune gjort aktive grep for å sikre kontroll med tjenesteområdet.

Arlige møter er avholdt, men det er ikke alle som er dokumentert. I forhold til fakturaer så har disse blitt sjekket opp mot samarbeidsavtalen og kontrollert for utbetaling. Dette i dialog mellom rådmann i Lardal og brannsjef og økonomiansvarlig i Kongsberg.

Rådmann er enig i at Lardal burde hatt mer skriftlig dokumentasjon og at fakturaer burde vært lettere å kontrollere og har derfor etterlyst bedre regnskapsrapporter og bedre rapportering.

Lardal kommune skal fra 01.01.2018 slås sammen med Larvik kommune, og det skal tegnes en ny vertskommuneavtale. Rådmann har informert prosjektleder i ny kommune om utfordringene i eksisterende avtale og det vil være Nye Larvik kommune som følger opp dette fra 01.01.2018.

Fellesnemnda for Larvik og Lardal har i sak 026/17 – den 27.04 17 fattet følgende vedtak:

1. Prosjektleder for sammenslåingen Larvik og Lardal gjennomfører forhandling med Kongsberg kommune om etablering av ny vertskommuneavtale om Hvitvingfoss brannstasjon, og gjennomføring av feiing fra til denne oppgaven overtas av Larvik kommune.
2. Oppgaver med unntak av beredskap for Hvitvingfoss brannstasjon overtas av egen kommune, prosjektleder søker enighet med Kongsberg kommune om virkningspunkt fra 1 januar 2018.
3. Fremforhandlet avtale skal endelig godkjennes av fellesnemnda.

Dette arbeidet pågår og ny avtale er ikke ferdigforhandlet pr. dato.


Britt Helen Lie
Konstituert rådmann

Postadresse: Svarstادتunet 15, 3275 Svarstad
Besøksadresse:
E-post: post@lardal.kommune.no

Telefon: 33 15 52 00
Telefaks: 33 15 52 01
Internett: www.lardal.kommune.no

Bank: 2500.22.48002
Org.nr.: 964952434

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Lardal kommune 27.07.17. Informasjon om brannsamarbeidet er innhentet gjennom intervjuer og dokumentkontroll. Vi har også forespurt Kongsberg kommune om å få innsyn i relevant informasjon samt å intervju brannsjefen. Dette har vi fått tillatelse til.

Innsamling og bearbeiding av data

For å få informasjon om brannsamarbeidet har vi intervjuet rådmann og tidligere rådmann i Lardal og brannsjefen på Kongsberg. Vi har blant annet undersøkt:

- samarbeidsavtalen, både den opprinnelige fra 2009 og revidert avtale fra 2012,
- årsrapporter og planer utarbeidet av brannvesenet,
- fakturaer og fakturagrunnlag for perioden 2012 til 2017,
- politisk behandling av saker som omhandler brannsamarbeidet og
- tallmateriale hentet fra Kostra.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjon i rapporten er pålitelig og relevant. Dataene som er samlet inn skal være relevante for de forhold som problemstillingene skal avklare og datainnsamlingen skal skje på en mest mulig nøyaktig måte (pålitelig).

Vi har flere tiltak som sikrer at datagrunnlaget er *pålitelig*. I enkelte intervjuer er det benyttet lydopptaker. I slike tilfeller har intervjuobjekt fått skriftlig informasjon i forkant og gitt skriftlig tillatelse til bruk. Informasjon fra intervjuet er verifisert av opphavsperson.

For å styrke faktagrunnlaget har vi intervjuet personer utenfor Lardal kommune. Tidligere rådmann har gitt nyttig informasjon om oppfølging av samarbeidsavtalen som vi ellers ikke ville fått tak i. Brannsjefen i Kongsberg har også bidratt med mye informasjon og komplett oversikt over alt som er laget av rapporter og planer på brannvernområdet. Vi mener at disse intervjuene har vært med på å utvide faktagrunnlaget og styrke påliteligheten på det materiale vi har.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁸.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁸ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).