



Rapport

Indre Østfold kommune

05.11.2021

Forvaltningsrevisjon

Indre Østfold brann og redning IKS

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat	6
3	Fremgangsmåte	7
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	7
3.2	Om revisjonskriterier	7
3.3	Revisjonsmetoder	8
4	Brann- og redningstjenester	10
4.1	Revisjonskriterier	10
4.2	Datagrunnlag	11
4.2.1	Selskapets organisering	11
4.2.2	Brannstasjoner, biler og utstyr	16
4.2.3	Brannmannskapers kvalifikasjoner – opplæring/øvelser	18
4.2.4	Brann- og redningstjenester	20
4.3	Vurderinger	24
4.4	Konklusjon og anbefaling	26
5	Økonomistyring	27
5.1	Revisjonskriterier	27
5.2	Datagrunnlag	28
5.2.1	Økonomistyring gjennom budsjett/økonomiplan og økonomirapportering	28
5.2.2	Driftsoverskudd i årsregnskaper	30
5.2.3	Kostnadseffektivt redningskorps	30
5.3	Vurderinger	32
5.4	Konklusjon og anbefaling	32
6	Arbeidsmiljø og bedriftskultur	33
6.1	Revisjonskriterier	33
6.2	Datagrunnlag	34
6.2.1	Vernetjeneste, ansattes medvirkning og systematiske tiltak for arbeidsmiljøet	34
6.3	Vurderinger	40
6.4	Konklusjon og anbefaling	41
6.5	Bedriftskultur	41
7	Kilder	44
	Vedlegg: IØBR'S selskapsavtale (utdrag)	45
	Vedlegg: Uttalelse fra selskapet	47

1 SAMMENDRAG

Revisjonens fremgangsmåte

Indre Østfold kommunes kontrollutvalg vedtok 01.03.2021 å bestille forvaltningsrevisjon av Indre Østfold brann og redning IKS (IØBR) med tre problemstillinger (jf. nedenfor). Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) har undersøkt om IØBR leverer brann- og redningstjenester i samsvar med gjeldende krav, om selskapet har god økonomistyring og om helse, miljø og sikkerhet er ivare tatt for de ansatte. Revidert periode er hovedsakelig 2019–2021.

Revisjonskriterier vil si autoritative anbefalinger/normer som virksomheten vurderes opp mot. I denne forvaltningsrevisjonen har vi hentet revisjonskriteriene fra følgende kilder: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018), *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven, 2002), *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* (dimensjoneringsforskriften, 2002), *Forskrift om brannforebygging* (2015), *Lov om interkommunale selskaper* (IKS-loven, 1999) og *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven, 2005), samt IØBRs *Selskapsavtale* (2019).

Revisjonen har innhentet data gjennom dokumentanalyse og intervju. Rapporten er strukturert med ett kapittel for hver problemstilling og underkapittel for hvert revisjonskriterium.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen har følgende vurderinger og konklusjoner på de tre problemstillingene:

1. Leverer Indre Østfold brann og redning IKS brann- og redningstjenester (forebyggende og brannslukking mv.) i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter?

Indre Østfold brann og redning IKS er etter revisjonens vurdering organisert i samsvar med dimensjoneringsforskriften, med deltidspersonell i tettsteder med inntil 8 000 innbyggere, og dagkasernert personell og deltidspersonell i tettsted med 8 000–20 000 innbyggere. Befolkningsvekst i Askim og profesjonalisering av brannkonstabler aktualiserer spørsmålet om etablering av en hovedbrannstasjon innen 2040. Selskapets brannstasjoner oppfyller i det store og hele krav til garderobes, ren sone mv. Biler og utstyr har kapasitet og kvalitet på høyde med normal tilstand i norske brannvesener. Brannmannskapene har nødvendige kvalifikasjoner, herunder årlig opplæring/øvelser for røykdykkere.

Selskapet gir gode brann- og redningstjenester til de tre kommunenes innbyggere gjennom brannforebygging og brannberedskap. Forebyggende avdeling fikk en ekstra stilling i januar 2021 og er dermed dimensjonert i overensstemmelse med dimensjoneringsforskriften. I brannberedskapen lå IØBRs innsatstid (responstid) på gjennomsnittlig ca. 17 minutter i 2020. Hvorvidt innsatstidene oppfyller dimensjoneringsforskriftens krav, fremgår ikke av brannstatistikken til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Dsb). IØBRs ledelse påpeker at politiet aldri har rettet kritikk mot IØBRs slokkeinnsats, og ledelsen mener at selskapet i det store og hele oppfyller dimensjoneringsforskriftens krav. Revisjonen savner dokumentasjon i årsberetning av at selskapets innsatstid ligger innenfor dimensjoneringsforskriftens krav (§ 4-8).

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at Indre Østfold brann og redning IKS leverer brann- og redningstjenester i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter.

2. Har selskapet god økonomistyring?

Selskapet innførte økonomirapportering i form av tertialrapportering i 2020. Selskapet har ikke hatt en investeringsplan siden 2018. Styret går inn for å få på plass en investeringsplan for gradvis modernisering av biler og utstyr i økonomiplan 2022–2025. Stab beredskap og stab administrasjon ble i januar 2021 samlet i en administrasjonsavdeling, for å redusere dobbeltarbeid og sårbarhet i administrasjon. Dette styrker både personaladministrasjon og økonomistyring.

IØBR har siden etableringen i 2016 avlagt fem årsregnskaper, som alle har vist driftsoverskudd, noe som er tegn på god økonomistyring. Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk *Brann- og ulykkesvern* viser at driftsutgifter til brannvesen per innbygger 2020 er lavere i Indre Østfold kommune enn i sammenlignbare kommuner. Også årsgebyr for feiing og tilsyn ligger lavere i Indre Østfold kommune enn i sammenlignbare kommuner. Dette indikerer at IØBR er et kostnadseffektivt redningskorps, men statistikk over flere år trengs for å trekke sikre slutninger om kostnadseffektivitet.

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at Indre Østfold brann og redning IKS har god økonomistyring.

3. Er helse, miljø og sikkerhet ivaretatt for ansatte i Indre Østfold brann og redning IKS? Spesielt sett opp mot bedriftskultur ved sammenslåing.

IØBRs vernetjeneste omfatter bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg (AMU), verneombud og vernerunder. Selskapet har seks plassverneombud og ett hovedverneombud. Verneombudene har jevnlig møter med stasjonsansvarlige og HR-/administrasjonsleder.

Selskapet utarbeidet i 2020 en handlingsplan for HR med fem mål: å styrke vi-følelsen, kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte, organisatoriske forhold, fagkompetansen og vernetjenestens medvirkning. Dette er etter revisjonens vurdering viktige mål med tilhørende tiltak i integreringen av de seks brannstasjonene i ett selskap. *HMS-plan 2021/2022 for Indre Østfold brann og redning IKS* gir oversikt over pågående tiltak i HMS-arbeidet. Kartlegging av farer i arbeidsmiljøet og utarbeiding av risikoreduerende tiltak skjer kontinuerlig etter meldte behov, med fokus på kjemikalier i 2021.

IØBR tok i bruk avvikssystemet Simployer i 2018. Avvik følges opp av avdelingslederne, og avviksstatisikk rapporteres til AMU og styre. En arbeidsgruppe gjennomgår i 2021 alle rutiner og arkiverer dem tilgjengelig for ansatte.

Røykdykkerøvelser baseres nå i stor grad på gassfyrte øvelsescontainere. Fysisk arbeidsmiljø er dermed stort sett i orden. Sykefraværet er redusert fra 19,7 % i 2019 til 8,5 % i 2020 og 8,0 % i 1. halvår 2021.

Vernerunde 2021 ga som resultat gjennomsnittlig 4,4 poeng av 7 poeng oppnåelig. To av sjekklstens 13 punkter oppnådde full skår (11 Brannslukningsutstyr/rømningsvei og 13 Covid-19/Korona). På tredjeplass fulgte 1 Psykososialt/organisatorisk arbeidsmiljø, som fikk 6,5 poeng. Dette punktet har et underpunkt om ytringsklima, der "Stor takhøyde" ble anført for seks arbeidsplasser og "Kan bli bedre" for den syvende arbeidsplassen. Resultatet av vernerunden er godt, men ikke meget godt.

IØBR har hatt utfordringer knyttet til både fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Inntrykket er at ledelse og vernetjeneste vurderer at arbeidsmiljøet er tydelig forbedret de siste par årene.

Med bakgrunn i dette konkluderer revisjonen med at helse, miljø og sikkerhet for ansatte i Indre Østfold brann og redning IKS er godt ivaretatt når det gjelder fysisk arbeidsmiljø/HMS. Også psykososialt arbeidsmiljø/HMS er forbedret de siste par årene, men her er det fortsatt forbedringspotensial. Styrket vilfølelse i selskapet vil gi økt trivsel.

Revisjonens anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til Indre Østfold kommune vedrørende Indre Østfold brann og redning IKS:

- a. IØBRs *Selskapsavtale* bør i punkt 1.5 omformuleres til at kommunenes myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter delegeres til Indre Østfold brann og redning IKS (ikke representantskapet). Punkt 1.1 bør dessuten oppdateres med liten b og r i selskapsnavnet.
- b. Representantskapet bør velge sin nestleder i henhold til *Selskapsavtale* (punkt 3.1).
- c. Selskapet bør vurdere om det er behov for å styrke dagberedskapen varig ved to brannstasjoner (Spydeberg og Trøgstad).
- d. Selskapet bør ha oversikt over og rapportere på om selskapets innsatstid ligger innenfor dimensjoneringsforskriftens krav.
- e. Selskapet bør sørge for at økonomiplanen inkluderer en fireårig investeringsplan med finansiering.
- f. Selskapet bør regelmessig kartlegge arbeidsmiljøet gjennom medarbeiderundersøkelser.

2 PROSJEKTMANDAT

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i, jf. kommuneloven § 23-2. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på grunnlag av Indre Østfold kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2020–2021*, som kommunestyret vedtok 20.05.2020 (sak 049/20). Oppstartsmøte med IØBRs ledelse ble avholdt 04.02.2021. Indre Østfold kommunes kontrollutvalg vedtok prosjektplan 01.03.2021 (sak PS 21/16) med tre problemstillinger. Avsluttende møte med IØBRs ledelse fant sted 27.10.2021.

Revisjonen har verifisert datagrunnlaget underveis gjennom korrigerende og godkjenning av intervjureferater og administrasjonens gjennomgang av rapportutkast.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019) sier i § 14 Uttalelsesrett ved forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll: Revisor skal sende et utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse til det kommunale foretaket, aksjeselskapet eller interkommunale selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Uttalelsen skal i sin helhet fremgå av rapporten.

IØBRs styreleder har avgitt høringsuttalelse til rapporten, jf. vedlegg.

Oppdragsansvarlig revisor og utførende revisor erklærer seg uavhengig i forhold til Indre Østfold kommune og IØBR. De vurderes som habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS takker for godt samarbeid med Indre Østfold brann og redning IKS i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 5. november 2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik Hjort (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Indre Østfold kommunes kontrollutvalg bestilte 01.03.2021 gjennomgang av tre problemstillinger:

1. Leverer Indre Østfold brann og redning IKS brann- og redningstjenester (forebyggende og brann-slokking mv.) i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter?
2. Har selskapet god økonomistyring av driften?
3. Er helse, miljø og sikkerhet ivaretatt for ansatte i Indre Østfold brann og redning IKS? Spesielt sett opp mot bedriftskultur ved sammenslåing.

Problemstilling 2 om økonomi fokuserte opprinnelig på driften, men investeringer i brannstasjoner, biler og utstyr har betydning for tjenesteproduksjonen og omtales i rapporten. Revisjonen har derfor omformulert problemstilling 2 til: Har selskapet god økonomistyring?

Innkjøp sett i forhold til reglene om offentlige anskaffelser berøres ikke i rapporten. Regnskapsmessig skille mellom selvkosttjenester (feiring/tilsyn) og øvrige brann- og redningstjenester berøres heller ikke i rapporten.

Under problemstilling 3 ba kontrollutvalget særskilt om at revisjonen ser på bedriftskultur. Denne delen av fremstillingen er beskrivende uten revisjonskriterier.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) benyttes synonymt med arbeidsmiljø. Det kan inndeles i fysisk arbeidsmiljø/HMS og psykososialt arbeidsmiljø/HMS. Psykososialt arbeidsmiljø overlapper med det noe vage begrepet bedriftskultur.

Revisjonen legger til grunn at kontrollutvalget har bestilt en bred gjennomgang av IKS-et. Tjenesteproduksjon, økonomi, arbeidsmiljø og bedriftskultur ønskes belyst.

Datagrunnlag under problemstilling 1 kan ha relevans også for problemstilling 2 og 3. Eksempelvis har opplæring/øvelser betydning både for brann- og redningstjenester og arbeidsmiljø.

Revidert periode er hovedsakelig 2019–2021.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk gjør at revisor kan foreta objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i følgende kilder: lovverk, nasjonale føringer, kommunens egne retningslinjer og vedtak, sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater (bransjestandard) og anerkjent teori på området.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data (fakta) fra ulike kilder og ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et datagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Begrensninger i datagrunnlag og metode hensyntas i revisjonens vurderinger.

Både skriftlige og muntlige kilder gir viktig informasjon om Indre Østfold brann og redning IKS sine tjenester, økonomi og arbeidsmiljø. I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen innhentet gjennom bruk av følgende metoder:

- dokumentanalyse,
- intervju.

Dokumentanalyse

Hoveddokumenter fra selskapet er:

- *Selskapsavtale*, 2019,
- *Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse*, 2018,
- *Budsjett med økonomiplan 2021–2024*,
- *Årsberetning 2020*,
- årsregnskaper for 2019 og 2020,
- tertialrapport 1–2021,
- styreprotokoller,
- referat fra møter i AMU (arbeidsmiljøutvalg),
- hjemmesider (lobr.no).

Dokumentene er oversendt fra selskapet. Medarbeiderundersøkelse fra 2018 anses ikke aktuell i dag, fordi mye har skjedd på tre år og nye medarbeidere har kommet til. Dokumentanalysen omfatter i tillegg:

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Dsb) sin *Brannstatistikk*¹,
- Statistisk sentralbyrå (SSB) sin *Befolkningsstatistikk* og *Brann- og ulykkesvern*,
- Smaalenenes Avis og NRK – nettartikler.

Intervjuer

Totalt 12 personer er intervjuet:

- brannsjef/daglig leder²,
- HR-/administrasjonsleder (kontaktperson for forvaltningsrevisjonen),
- leder beredskap (beredskapsleder)³,
- seks stasjonsansvarlige⁴,

¹ Direktoratet for brann og eksplosjonsvern ble i 2004 fusjonert inn i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Dsb), Tønsberg. Fagområdet ligger i avdeling forebygging og sikkerhet sin seksjon brann og redning.

² Styret vedtok i juni at brannsjefen i 2. halvår 2021 har 100 % stilling som rådgiver for styre og fungerende brannsjef, men med studier i endringsledelse og organisasjonspsykologi som hovedoppgave (avsluttes med eksamen i januar 2022). Med brannsjefen siktes til Bjørn Stolt i denne rapport.

³ Med beredskapsleder siktes til Geert Olsen i denne rapport, selv om han ble konstituert som brannsjef 01.03.2021.

⁴ Stasjonsansvarlige, som tidligere het stasjonsledere, benevnes "stasjonsansvarlig Skiptvet" etc. i rapporten. Med stasjonsansvarlig Askim siktes til Owe Gulbrandsen, selv om han ble konstituert som beredskapsleder 01.04.2021.

- hovedverneombud,
- hovedtillitsvalgt Delta, som også har vært ansattvalgt styremedlem,
- Fagforbundets representant⁵.

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet og rette opp eventuelle misforståelser.

Intervju-avsnitt i denne forvaltningsrevisjonsrapport innledes med "NN sier/forklarer i intervju med revisor" eller "NN opplyser". Hele avsnittet gjengir intervjuobjektets uttalelser. Uttalelser gjengis for det meste med indirekte tale. Muntlige uttalelser som gjengis med direkte tale, markeres med replikkstrek foran.

⁵ Fagforbundets representant var Fagforbundets hovedtillitsvalgt fra 2017 til 2020. Han fikk fullmakt til å svare for Fagforbundet i forvaltningsrevisjonen. Han ble brannmester (leder for deltidsstyrke) ved Askim brannstasjon i juni 2020.

4 BRANN- OG REDNINGSTJENESTER

Problemstilling 1: Leverer Indre Østfold brann og redning IKS brann- og redningstjenester (forebyggende og brannslukking mv.) i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter?

4.1 Revisjonskriterier

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften, 2002) fastsetter følgende i § 5-3 Vaktberedskap: I tettsteder med 3 000–8 000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag bestående av deltidspersonell med dreierende vakt (dvs. turnus). I tettsteder med 8 000–20 000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag bestående av heltidspersonell med kasernert vakt innenfor ordinær arbeidstid. Utenfor ordinær arbeidstid kan beredskapen organiseres i lag bestående av deltidspersonell med dreierende vakt, men hvor utrykningsleder har brannvern som hovedyrke. Støttestyrke kan være deltidspersonell med dreierende vakt. I tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag av heltidspersonell med kasernert vakt.

Dette leder til vårt **revisjonskriterium a**: Selskapet skal være organisert i samsvar med dimensjoneringsforskriften med deltidspersonell i tettsteder med inntil 8 000 innbyggere, dagkasernert personell og deltidspersonell i tettsteder med 8 000–20 000 innbyggere, og døgnkasernert personell i tettsteder over 20 000 innbyggere.

Selskapsavtale (2019) for Indre Østfold brann og redning IKS fastsetter følgende i punkt 1.4 Selskapets formål: Selskapet skal sikre Indre Østfolds innbyggere og tilreisende rask og effektiv innsats ved branner og ulykker. Videre skal det drives utstrakt forebyggende virksomhet og være et kostnadseffektivt, moderne redningskorps med god kvalitet på personell og utstyr. HMS-arbeid skal være rettesnoren for effektiv og sikker innsats ved alle hendelser.

Dette leder til **revisjonskriterium b**: Selskapets brannstasjoner skal oppfylle krav til garderobesone mv.⁶ Biler og utstyr skal ha kapasitet og kvalitet på høyde med normal tilstand i norske brannvesener.

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven, 2002) fastsetter følgende i § 9 Etablring og drift av brannvesen: Leder av brannvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.

Dimensjoneringsforskriften fastsetter følgende i kap. 7 Opplæring og kompetanse: Det skal gjennomføres praktiske og teoretiske øvelser med slik hyppighet, omfang og innhold at personellens kompetanse blir vedlikeholdt og utviklet slik at den er tilstrekkelig til at brannvesenet kan løse de oppgaver det kan forventes å bli stilt overfor.

Arbeidstilsynet pålegger røykdykkere å gjennomføre fysisk test og ett varmt dykk og tre kalde dykk årlig, jf. Dsb's *Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking* (2005).

Dette leder til **revisjonskriterium c**: For å ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte, skal brannmannskapene ha nødvendige kvalifikasjoner, herunder årlig opplæring/øvelser for røykdykkere.

⁶ Dimensjoneringsforskriften definerer at "brannstasjon" har kasernert (innkvartert) personell, mens "branngarasje" ikke har det. "Brannstasjon" benyttes likevel om begge deler i dagligtale og denne rapport.

Dimensjoneringsforskriften fastsetter følgende i § 3-2 Kapasitet, kompetanse og dimensjonering: Brannvesenets forebyggende avdeling skal være slik bemannet og ha slik kompetanse at de krav som stilles til brannvesenets gjennomføring av forebyggende og kontrollerende oppgaver oppfylles. Det skal utføres minst ett årsverk brannforebyggende arbeid per 10 000 innbyggere i kommunen eller brannvernregionen.

Videre heter det i dimensjoneringsforskriften § 4-8 Innsatstid: Til tettbebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, sykehus/sykehjem mv., strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift o.l., skal innsatstiden ikke overstige 10 minutter. Innsatstid i tettsteder for øvrig skal ikke overstige 20 minutter. Innsats utenfor tettsteder fordeles mellom styrkene i regionen, slik at fullstendig dekning sikres. Innsatstiden i slike tilfeller bør ikke overstige 30 minutter.

Forskrift om brannforebygging (2015) fastsetter følgende i § 14 Kartlegging av risikoen for brann: Kommunen skal kartlegge sannsynligheten for brann og konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommunen. § 17 Feiing og tilsyn med fyringsanlegg, fastsetter at kommunen/brannvesenet skal sørge for at røykkanaler i fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk, blir feiet ved behov, samt at det skal føres tilsyn med fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk.

Brann- og eksplosjonsvernloven fastsetter følgende i § 9 Etablering og drift av brannvesen: 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.

Dette leder til **revisjonskriterium d**, jf. nedenfor.

Basert på dette legges følgende revisjonskriterier til grunn:

- a. Selskapet skal være organisert i samsvar med dimensjoneringsforskriften med deltidspersonell i tettsteder med inntil 8 000 innbyggere, dagkasernert personell og deltidspersonell i tettsteder med 8 000–20 000 innbyggere, og døgnkasernert personell i tettsteder over 20 000 innbyggere.
- b. Selskapets brannstasjoner skal oppfylle krav til garderobes, ren sone mv. Biler og utstyr skal ha kapasitet og kvalitet på høyde med normal tilstand i norske brannvesener.
- c. For å ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte, skal brannmannskapene ha nødvendige kvalifikasjoner, herunder årlig opplæring/øvelser for røykdykkere.
- d. Selskapet skal gi gode brann- og redningstjenester til de tre kommunenes innbyggere gjennom brannforebygging og brannberedskap. Brannforebyggende arbeid (tilsyn og feiing) skal utføres med minst ett årsverk per 10 000 innbyggere i brannvernregionen. I brannberedskapen bør innsatstider ikke overstige 10 minutter til konsentrert næringsdrift og sykehjem, 20 minutter i tettsteder for øvrig og 30 minutter utenfor tettsteder.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Selskapets organisering

Selskapsavtale

Brann- og eksplosjonsvernloven fastsetter (§ 9 Etablering og drift av brannvesen) at to eller flere kommuner kan avtale å ha felles brannvesen. Indre Østfold brann og redning IKS ble opprettet 01.01.2016 gjennom sammenslutning av seks kommuners brannvesen. Flere av kommunene sluttet seg sammen til Indre Østfold kommune 01.01.2020. Oppdatert selskapsavtale ble vedtatt av representantskapet 25.09.2019. Utdrag fra *Selskapsavtale* gjengis i vedlegg.

Selskapsavtale angir (punkt 1.1) selskapets navn slik: "Indre Østfold Brann og Redning IKS". Selskapets hjemmesider (lobr.no) vekslet mellom selskapsavtalens skrivemåte og "Indre Østfold brann og redning IKS". Revisor spurte derfor hva som er rett skrivemåte for selskapsnavnet. HR-/administrasjonsleder svarte at liten b og r er rett. Revisor legger dette til grunn. I Foretaksregisteret har selskapet organisasjonsnr. 816257042.

Selskapsavtale angir (punkt 1.5) at kommunestyrene delegerer kommunens myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til representantskapet for IØBR.

Selskapsavtale sier (punkt 5.6) at i tillegg til selskapsavtalen danner eierstrategien selskapets styringsdokumenter. Brannsjefen opplyser at styreleder som tiltrådte i april 2020, prioriterer dette. Representantskapet vedtok 28.04.2021 at eierstrategi skal utarbeides. Styret vil fremlegge et forslag til eierstrategi for representantskapet ved inngangen til 2022.

Brannvernregionens befolkning

Dimensjoneringsforskriften fastsetter (§ 1-4) at flere kommuner som samarbeider om gjennomføring av alle brannvesenets oppgaver, utgjør en brannvernregion.

IØBRs brannvernregion har følgende befolkning:

IØBRs brannvernregion – befolkning	Folketall 01.01.2020	Folketall 01.01.2021
Indre Østfold kommune:	44 792	45 201 (86 %)
Marker kommune:	3 595	3 601 (7 %)
Skiptvet kommune:	3 805	3 825 (7 %)
Sum brannvernregion:	52 192	52 627 (100 %)

Kilde: *Befolkningsstatistikk*, Statistisk sentralbyrå.

Befolkningen i brannvernregionen steg med 0,8 % fra 01.01.2020 til 01.01.2021. Befolkningen passerer 53 000 innbyggere i 2021. Til sammenligning dekker Follo Brannvesen IKS 125 000 innbyggere.

Representantskap og styre

IØBRs representantskap 2020–2023 består av følgende seks personer:

- leder av representantskapet Saxe Frøshaug, ordfører Indre Østfold kommune,
- medlem Thor Reidar Hals, Indre Østfold kommune,
- medlem Theodor Bye, ordfører Marker kommune,
- medlem Kjersti Nilsen, Marker kommune,
- medlem Anne-Grethe Larsen, ordfører Skiptvet kommune,
- medlem Ann Kristin Solli Borgersen, Skiptvet kommune.

Selskapsavtalen bestemmer (punkt 3.1) at "Representantskapet velger både leder og nestleder", men nestleder er for tiden ikke valgt. Representantskapet har to møter per år – vår og høst.

IØBRs styre består fra sommeren 2021 av følgende syv personer:

- styreleder Torgeir E. Andersen (brannsjef i Drammensregionens brannvesen IKS),
- nestleder Kaja Svenneby (Skiptvet kommune)⁷,
- styremedlem Øyvind Bakke (Indre Østfold kommune),
- styremedlem Inger-Line Dingstad-Eriksen (Indre Østfold kommune),

⁷ Styremedlemmer sitter ikke i styret som representanter for kommuner, men skal tjene selskapets interesser.

- styremedlem Oddmund Jensen (Marker kommune),
- styremedlem Terje Ånerud (ansattvalgt),
- styremedlem Jesper Bull Noulund (ansattvalgt, verneombud).

Styret har berammet fem styremøter i 2021.

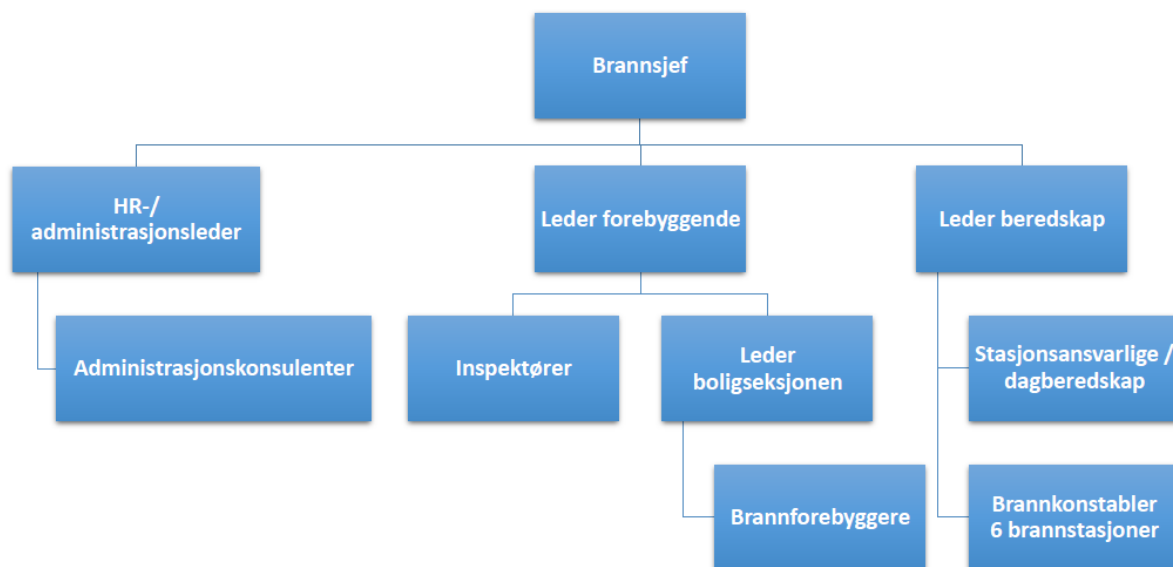
Personell og organisering

IØBR har i 2021 ca. 120 ansatte (pluss 10 aspiranter), hvorav 24 ansatte har store stillinger (22 ansatte i 100 % stilling, én i 93 % stilling og én i 60 % stilling), ifølge HR-/administrasjonsleder.

IØBRs ansatte utfører til sammen ca. 28 årsverk:

- Brannsjef/daglig leder.
- Administrasjonsavdeling (administrasjonen) har 4,5 årsverk: HR-/administrasjonsleder og tre administrasjonskonsulenter, samt ca. 0,5 årsverk til sammen for verneombud og tillitsvalgte.
- Forebyggende avdeling har 13,5 årsverk: leder forebyggende, branninspektører og brannforebyggere/feiere.⁸
- Beredskapsavdeling har 9 årsverk: beredskapsleder; Askim brannstasjons fire heltidsstillinger; fem øvrige brannstasjoners stasjonsansvarlige med ca. 20 % stilling (til sammen 1 årsverk); 98 deltidsbrannkonstabler med 2,87 % stilling (ca. 3 årsverk).⁹

IØBR har følgende administrative organisering:



Kilde: HR-/administrasjonsleder.

IØBRs ledergruppe består av fire personer: brannsjef og tre avdelingsledere. Ledergruppa har møter hver 14. dag.

Selskapsstruktur – historikk

Beredskapsleder opplyser i intervju med revisor at Spydeberg og Hobøl brannvesen slo seg sammen i 2010, og det var fire brannsjefer i 2015. De var nok tilhengere av sammenslutning, men overtallige ledere var en utfordring. Prosessen ble ikke lettere av at kommunestrukturen var under endring. Lenge

⁸ Feier heter nå brannforebygger i Norge.

⁹ Brannmann heter nå brannkonstabel i Norge.

var det usikkert om Skiptvet kommune ville være med i IKS-et. Styret for IKS-et kom på plass i september 2015. Styret besatte lederstillinger internt, men valgte å rekruttere brannsjef eksternt. Brannsjefen, som tiltrådte i mars 2016, var ikke med på å legge lederkabalene. Oppstarten av selskapet ble preget av hastverk, og brannsjefen fikk en tøff start. Men selv om IKS-et hadde en vanskelig fødsel, var det uten tvil nødvendig å etablere selskapet, mener beredskapsleder.

Stasjonsansvarlig Marker sier i intervju med revisor at for Marker kommune med 3600 innbyggere var det utvilsomt riktig å slå sammen brannstasjonene 01.01.2016. Gjennom de 30 år han har vært med i Marker brannvesen, har utstyr og øvelser aldri vært så bra som nå.

Stasjonsansvarlig Mysen opplyser i intervju med revisor at brannstasjonene samarbeidet også før 2016.¹⁰ Det var helt riktig å slå dem sammen, for å få bedre kompetanse og økonomi i brannvesenet. Det er rundt to mil mellom stasjonene, og hver stasjon trenger ikke ha alt utstyr.

Brannsjefen sier i intervju med revisor at sammenslutningen av de seks brannstasjonene var meget fornuftig, men det møtte ham en virksomhet som var dårlig forberedt på sammenslutning. Det var stor forskjell på stasjonenes utstyr og standard i 2016; noen ekstraordinære innkjøp ble dekket med innbetalinger fra enkelte kommuner. Brannsjefen tiltrådte stillingen 09.03.2016, men presenterte seg i to personalmøter allerede i januar. Enkelte ansatte uttrykte forventninger om at han skulle ha svar på det meste før han hadde tiltrådt. Brannsjefens råd til andre kommuner som skal fusjonere brannvesener, er å ansette brannsjef i god tid og la ham tiltre et halvt år før han overtar ledelsen.

Selskapsstruktur – fremtid

Hovedverneombudet gir i intervju med revisor uttrykk for at IØBR trolig vil ha en hovedbrannstasjon om femten år som følge av befolkningsveksten: Befolkningsprognoser viser at Askim passerer 20 000 innbyggere rundt 2027. Dimensjoneringsforskriften (§ 5-3) krever døgnkasernert brannstasjon i tettsteder over 20 000 innbyggere. En hovedbrannstasjon krever investeringer på noen titalls millioner kroner; til gjengjeld slipper kommunene husleie for seks brannstasjoner. Når det gjelder driften, vil døgnkasernering medføre at Askim brannstasjons fire brannkonstabler på dagtid utvides til ca. fire mann døgnet rundt, det vil si til sammen ca. 20 årsverk i beredskap. Dette koster penger, men til gjengjeld får selskapet færre ansatte, færre radioer og mindre bilpark. På sikt kan økonomien bli hipp som happ. Hovedeffekten blir et mer profesjonelt brannvesen. Etablering av en hovedbrannstasjon bør planlegges i god tid, slik at selskapet kan trappe ned innkjøp av biler etc.

Fagforbundets representant opplyser at deltidsbrannvesen er under press i hele landet. Også i IØBRs brannvernregion er dagberedskapen i distriktet sårbar; flere stasjoner har ikke tilgjengelige mannskaper som kan møte ved alarm på dagtid. En hovedbrannstasjon presser seg frem også fordi Askim tettsted passerer 20 000 innbyggere kanskje allerede i 2025. For byer av denne størrelsen krever dimensjoneringsforskriften døgnkasernert brannstasjon. (Ny dimensjoneringsforskrift som trer i kraft 01.03.2022, åpner for noe mer skjønnsmessig vurdering.) En ny hovedbrannstasjon ved E18 på strekningen Brenemoen–Askimporten vil oppfylle kravet til innsatstid i Askim, Mysen og Spydeberg, mens Marker og Skiptvet fortsatt bør ha egne brannstasjoner.

Beredskapsleder opplyser at prosjektering og bygging av nye brannstasjoner i Norge tar 15–20 år. Innen 2040 tror han at en hovedbrannstasjon i Indre Østfold er bygget. Det tvinger seg frem av befolkningsvekst og rekrutteringshensyn. Det blir vanskeligere å rekruttere deltidsbrannkonstabler, fordi hovedar-

¹⁰ Mysen brannstasjon het Eidsberg brannstasjon inntil Eidsberg kommune ble en del av Indre Østfold kommune 01.01.2020.

beidsgivere tenderer til å bli mindre fleksible og fordi utdanningskravet øker. Norges brannskole i Tjeldsund, Nordland, etablerer om et par år en treårig fagskole for utdanning av brannkonstabler. Det enkelte brannvesen vil fortsatt kunne ansette deltidsbrannkonstabler uten fagutdanning i små stillinger, men profesjonalisering av brannvesen er trenden.

Stasjonsansvarlig Marker påpeker at spørsmålet om deltidsstasjoner eller hovedbrannstasjon har mange aspekter. Desentralisert brannvesen (deltidsstasjoner) har den fordelen at man kan mønstre en stor brannstyrke ved sammenfallende hendelser.

Stasjonsansvarlig Mysen gir uttrykk for at iveren etter å få en hovedbrannstasjon er for stor. Å drifte en hovedbrannstasjon er ikke billig: Døgnekasering av fire brannkonstabler krever ca. 20 årsverk. En hovedbrannstasjon på Brennemoen vil redusere utrykningstiden i Askim og Mysen (med 1–3 minutter), men ikke lenger ut i distriktet.

Brannsjefen uttaler at IØBRs stasjonsstruktur er opp til kommunestyrene og representantskapet å avgjøre; han drifter det brannvesenet eierne vil ha. Norconsult utarbeidet *Beredskapsanalyse* i 2018 for IØBR. Eiermøte ba i 2019 administrasjonen utarbeide en økonomisk analyse med utgangspunkt i beredskapsanalysen, noe som vil bli levert i 2022. En hovedbrannstasjon med nøktern standard (garderober etc. i henhold til regelverk) vil trolig koste rundt 100 mill. kr.

Vaktordning/utalarmering

Deltas hovedtillitsvalgt opplyser i intervju med revisor at selskapet i 2019 reduserte utalarmeringsgruppene (vaktlagene) i Trøgstad, Skiptvet og Marker fra 16 til åtte brannkonstabler, som et innsparingstiltak. Utalarmeringsgruppa er "på utkall" (har vakt) og får lønn for 26,1 timer per uke (1/5 av 130,5 timer per uke), samt timelønn ved utkall. Det var meningen å evaluere ordningen, noe som er blitt etterlyst. Dimensjoneringsforskriften fastsetter at det skal være 16 mann på utkall på deltidsbrannstasjoner, men det differensieres litt etter antall innbyggere og type objekter i slokkedistriktet. Dsb overlater til kommunene å redegjøre for sin beredskap. IØBR vil si at hver brannstasjon har åtte mann i bakhånd som utkalles ved full alarm, samt bistand fra andre stasjoner.

Fagforbundets representant gir uttrykk for at standardisering av vaktordninger har møtt mye motstand, begrunnet med at "sånn har vi hatt det i 30 år". Utalarmering av normalt åtte mann er evaluert ved stasjonene som har fått reduksjon (Skiptvet, Trøgstad og Marker).

Hovedverneombudet opplyser at en vaktuke på Askim brannstasjon er på 130,5 timer. De andre stasjonene har inntil 18,5 timer kortere vaktuke, men lønnes for det samme antall timer (26,1 timer). Ledelsen har forsøkt å standardisere vaktordningene, noe som har møtt motstand særlig i Skiptvet og Trøgstad, som mener at ny vaktordning gir for få brannfolk tilgjengelig. Vaktordningen skulle evalueres høsten 2019, men er bare videreført.

Stasjonsansvarlig Spydeberg sier at hvis det ved alarm ikke møter nok personell på Spydeberg brannstasjon på dagtid, rykker Askim brannstasjon ut. Beredskapen på dagtid er et svakt punkt.

Stasjonsansvarlig Marker sier at Marker hadde en vaktordning med fullalarm av 16 brannkonstabler i over 30 år, men dette ble for et par år siden redusert til åtte brannkonstabler på første utkall. Stasjonsansvarlig Marker venter på en evaluering av vaktordningen.

Beredskapsleder sier at selve vaktordningen ikke er endret fra 2015, men utalarmeringen er redusert. Tidligere var det alltid fullalarm – 16 mann rykket ut – ved tre stasjoner (Skiptvet, Trøgstad og Marker).

Dette er redusert til åtte mann. Å rykke ut til en skorsteinsbrann med 16 mann vekker reaksjoner på ressursbruken. Ved bygningsbranner skal det uansett rykkes ut fra to stasjoner, noe selskapet besluttet i 2016. "Min brann" er erstattet med bistand og samarbeid.

Beredskapsleder opplyser videre at dagberedskapen ved to stasjoner (Spydeberg og Trøgstad) har vært mangelfull. Dette henger sammen med at Indre Østfold kommune har sentralisert oppmøtestedet for teknisk personell, inkludert flere deltidsbrannkonstabler. I samarbeid med rådmannen innførte IØBR 06.05.2021 en vaktplan for sommerhalvåret som medfører noe økte kostnader. Som en varig ordning bør det godkjennes av representantskapet.

Brannsjefen sier at antall brannkonstabler som rykker ut i første oppkall, er redusert i Skiptvet, Trøgstad og Marker, der de normalt slo full alarm for 16 mann. Eierkommunene har pålagt selskapet å spare penger, og styret vedtok i 2019 å redusere utalarmeringen til åtte mann. Hver brannstasjons 16 mann ble inndelt i fire øvelsesgrupper, hvorav to blir alarmert i første omgang. Utrykningsleder står fritt til å be om forsterkninger etter behov. Ved hendelser der åtte mann ikke er nok, slås trinn to-alarm til resten av stasjonens mannskaper, som ankommer bare minutter etter førsteutrykningen. Utrykningsleder og innsatsleder kan videre slå to-stasjoners alarm (bistandsalarm), der støttestyrker ankommer brannstedet innen 12–14 minutter. Utalarmering av åtte mann, trinn to-alarm og bistandsalarm legges til grunn i selskapet. På dagtid går alarmer også til Askim brannstasjon med fire mann dagkasernert og Marker brannstasjon med to mann tilgjengelig. Det kan ikke bli helt lik utalarmering ved alle stasjoner. Dagens ordning tar hensyn både til beredskapsbehov og kostnadseffektivitet.

4.2.2 Brannstasjoner, biler og utstyr

Brannstasjoners tilstand

Selskapsavtale (punkt 2.4 Lokaler) pålegger hver kommune et ansvar for å stille stasjonsbygg til disposisjon for IØBR. De seks brannstasjonenes tilstand kan oppsummeres slik:

Indre Østfold brann og redning IKS – brannstasjoners tilstand 2021					
Spydeberg	Askim	Mysen	Trøgstad	Skiptvet	Marker
Siviltforsvaret har overtatt en del av vognhallen. Stasjon i orden.	Ventilasjon forbedret (eksos fjernet), garderobe oppgradert. Stasjon i orden.	Stasjon ombygd. Stasjon i orden.	Stasjonsbygg solgt, men leies. Areal reduseres noe, da ny eier trenger møterom. Stasjon i orden.	Garderobe mangelfull. Arbeidstilsynet pålegger utbedring i 2021. Skiptvet kommune betaler.	Stasjonsbygg solgt. Marker kommune vil leie et bygg som brannvesenet flytter til i 2022.

Kilde: Indre Østfold brann og redning IKS (brannsjef m.fl.).

Beredskapsleder sier i intervju med revisor at brannstasjonenes tilstand er omtrent som i 2016. Ved Arbeidstilsynets tilsyn i 2017 fikk stasjonen i Skiptvet mangel. Skiptvet kommune tar nå tak i problemet og etablerer damegarderobe i kjeller og oppgraderer herregarderobe. I Trøgstad er stasjonsbygget solgt til private; kommunen leier bygget. Marker brannstasjon flytter til et renoverert bygg på industriområdet Sletta tidlig i 2022.

Biler og utstyr

Fagforbundets representant opplyser i intervju med revisor at IØBR har ni mannskapsbiler. Til sammenligning har Oslo brannvesen, som er Norges største brannvesen, ca. ti mannskapsbiler. Men IØBRs mannskapsbiler er 10–25 år gamle, og tre av dem kan ikke benyttes vinterstid fordi vinterdekk ikke er å få kjøpt til så gamle biler. Siden 2016 har selskapet fått tre nye biler: en kommandobil (Mercedes GLS, 2018) og to fremskutt enhet-biler (Mercedes Vito, 2020). Skiptvet brannstasjon mistet en tankbil for et

par år siden, fordi den var gammel og slitt og man ikke fikk tak i reservedeler for å få den EU-godkjent. Selskapet har nå fire tankbiler, mens f.eks. Asker og Bærum brannvesen har bare to tankbiler. Askim brannstasjon har avgitt en mannskapsbil til Marker. Selskapet trenger nytt materiell, men bør gå ned på mengden. Det gjelder å se selskapet under ett og utnytte stordriftsfordelene. Siden oppstarten i 2016 har ansatte etterlyst investeringer i nytt materiell. Eierkommunene bør nå gi sitt brannvesen investeringsmidler.

Stasjonsansvarlig Marker sier til revisor at Marker brannstasjon i dag har en god bilpark: en mannskapsbil for fem mann med vann, slanger, stige og frigjøringsverktøy, en tankbil og en fremskutt enhet-bil som ankommer brannstedet før mannskapsbilen. Marker har tre kjøretøyer i god stand og en fin båt. Marker brannstasjon mottok et bidrag fra Gjensidigestiftelsen (brannløftet) for et par år siden.

Stasjonsansvarlig Skiptvet opplyser at selskapet i mai 2020 innkjøpte to Mercedes Vito for fremskutt enhet. Bilene har vektbegrensning på 3,2 tonn. Stasjonsansvarlig Skiptvet mener at dette er for lite i forhold til utstyret som bør være i bilen, samt tidvis mer enn to mann. Man burde heller ha kjøpt biler med vektbegrensning 5 tonn, selv om disse koster en kvart million kroner mer.

Beredskapsleder sier seg enig i at fremskutt enhet-bilene burde ha tålt større vekt (3,5 tonn), men de fungerer i forhold til hovedsaken: å bringe to mann og litt utstyr raskt ut til brannstedet. Selskapet har mange gamle mannskapsbiler, men de fungerer tross alt godt. Bilgruppa fremmet et forslag til styrets møte i juni 2021. Faggruppene fremmer forslag om utstyr, som skogbrannpumper og ATV (All Terrain Vehicle).

Stasjonsansvarlig Trøgstad gir uttrykk for at Trøgstad brannstasjon hadde høyere budsjett for utstyr og kurs før 2016. IØBR nedprioriterer brannstasjonene og bruker i stedet penger sentralt i selskapet, av og til på biler som ikke er nødvendig for å slokke branner.

Stasjonsansvarlig Mysen sier at kommandobilen som ble innkjøpt i 2018, var dyr i innkjøp, men holder seg i verdi: Brannbiler kjøpes inn uten bilavgift; når de selges etter tre–fire år, får man igjen innkjøpsprisen.

Stasjonsansvarlig Askim påpeker at selskapet sett under ett disponerer en stor bilpark – mannskapsbiler, tankbiler, fremskutt enhet-biler og kommandobil – men mange biler begynner å bli gamle. Flere stasjoner har spesialfelt med utstyr som også trenger fornyelse.

Brannsjefen sier at i 2016 hadde noen stasjoner en god bilpark, andre hadde mye røykdykkerutstyr osv. Selskapets ledelse tilstreber å få alle stasjoner opp på et likt utstyrsnivå, men med noe arbeidsdeling i fagområder. Styret og ledergruppa ser selskapet under ett; man forskjellsbehandler ikke. Det trengs ikke reservebil på alle stasjoner. Marker hadde størst behov i 2016 og har fått to nye biler. Spydeberg og Skiptvet har fått fremskutt enhet-biler. Askim har fått Spydebergs tankbil.

HR-/administrasjonsleder, som tiltrådte stillingen 01.02.2021, sier at på vernerunde på stasjonene i mars 2021 møtte hun ingen som ga uttrykk for å ha opplevd forskjellsbehandling. Bilpark og utstyr varierer noe fra stasjon til stasjon utfra historikk og spesialisering i fagområder. Behov som ble meldt inn under vernerunden, ble diskutert på en saklig måte; noe innkjøp av nødvendig utstyr ble innvilget på stedet.

4.2.3 Brannmannskapers kvalifikasjoner – opplæring/øvelser

Røykdykkerøvelser

Dsb's *Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking* (2005) pålegger røykdykkere å gjennomføre fysisk test og ett varmt dykk og tre kalde dykk årlig. Fagforbundets representant, som er fagansvarlig for røykdykking og kjemikaliedykking i IØBR, forklarer varme og kalde dykk: Et varmt dykk vil si et røykdykk i varmt miljø der verneutstyr er nødvendig, fordi temperatur/miljø er slik at man må gå med brannbekledning og røykdykkerutstyr. Kalde røykdykk gjennomføres i kaldt miljø hvor man benytter teaterøyk eller blenda masker for å begrense sikten. En røykdykkers praksis fra "skarpe hendelser" (reelle branner) siste år kan redusere behovet for øvelse. Utfra selskapets internkontroll vurderes det om røykdykkeren har nådd målene for det man skal øve på, som arbeidskapasitet, søksteknikk, varmebelastning og slokketeknikk.

Fagforbundets representant opplyser videre at ordningen med røykdykkerberedskap ved alle stasjoner ble videreført i IØBR. Selskapet har ca. 70 røykdykkere, som er ment å være operative. Røykdykkere har en plikt til å oppfylle de fysiske kravene til enhver tid. Alle brannstasjoner tilbyr fri bruk av treningsrom. Overraskende mange stryker på fysisk test ved noen stasjoner. Ved fysisk test i februar 2021 strøk hele 30 av 70 røykdykkere. De må ta ny test senest tre måneder etter første avlagte test. I mellomtiden må selskapet sette inn andre røykdykkere, som tar ekstravakter. Dette medfører ekstra arbeidsbelastning for kollegaer og ekstra vikarutgifter for selskapet.

Fagforbundets representant sier at nedbrenning av hus gir gode øvelser, men hensynet både til arbeidsmiljø (innånding av farlige gasser) og ytre miljø (luft- og vannforurensning) tilsier at selskapet ikke kan basere seg på dette. Oslo brannvesen har forbud mot nedbrenningsøvelser og benytter kun gassfyrte container-øvelser. IØBR har en varmebelastningscontainer som kjøres til brannstasjonene for øvelse. Denne er ikke tilstrekkelig ved grunnkurs for røykdykkere, men kan nyttes ved årlig øvelse. I tillegg leier selskapet øvelsestid ved If sikkerhetssenter på Ringvoll i Hobøl. Sikkerhetssenteret har overtenningscontainer og røykdykkerhus, der øvelse er likeverdig med husnedbrenning. I samråd med verneombud kan selskapets ledelse bestemme at varmdykk for eksempel øves annethvert år i varmebelastningscontainer og overtenningscontainer/husnedbrenning. Interesseorganisasjonen *Brannmenn mot kreft* uttrykte støtte til IØBRs øvelsesopplegg med varmebelastningscontainer i 2019. Det har vært mye debatt rundt røykdykkerøvelser i selskapet. Ledelsen kunne nok ha informert bedre om hvorfor nedbrenning ikke var aktuelt på Kykkelsrud i 2019.

Deltas hovedtillitsvalgt opplyser at fysisk test for røykdykkere innebærer åtte minutter på tredemølle med 23 kg på ryggen, samt tre styrkeøvelser (hangups, pushups og knebøy). Alle brannstasjoner har treningsrom med nødvendig utstyr. Før brukte brannstasjonene egen tredemølle, noe som medførte varierende testkvalitet. Selskapet innførte i 2017 en standardisert test og kjøpte i 2019 en stor tredemølle som ble plassert i Mysen. Alle røykdykkere må nå reise til Mysen på test én gang i året. Fysisk test ble tidligere utført under ledelse av røykdykkerens leder; personlige trenere ble så leid inn til å lede testen. De fleste brannkonstabler består testen fra år til år, men fysisk test og helseattest blir mer nervepirrende jo eldre man blir. Det er få røykdykkere over 50 år. Eldre brannkonstabler kan få en annen rolle, f.eks. som sjåfør. Deltas hovedtillitsvalgt poengterer at nedbrenningsøvelser ikke er den eneste øvelsesformen, men den beste for røykdykking. Selskapet har hatt for lite fokus på realistiske øvelser.

Hovedverneombudet poengterer at kreftfarlige gasser er et HMS-problem, men for å øve på vanskelige situasjoner i brennende bygg er nedbrenningsøvelser en fordel. Container-øvelser er mindre realistiske. Dsb og Arbeidstilsynet er forespurt om hva som godkjennes som varmdykk. De har kommet med svar som tolkes forskjellig av ledelse og ansatte. Hovedverneombudet har foreløpig godkjent kombinasjonen

av varmebelastningscontainer og overtenningscontainer som varmdykk-øvelse. Selskapets varmebelastningscontainer gir nyttig øvelse i varmepåvirkning. If sikkerhetssenter har overtenningscontainer som gir erfaring i overtenning, men ikke slokketeknikk.

Beredskapsleder opplyser at røykdykkerøvelser har vært et konflikttema som toppet seg etter en brann i Meieribyen 21.02.2019. Arbeidstilsynet nekter landets arbeidsgivere å eksponere arbeidstakere unødig for farlige gasser. Dsb har sendt ut et rundskriv som godkjenner nedbrenningsøvelser under forutsetning av at huset først stripes for asbest, PCB, tjærepapp mv. Kommunens miljøavdeling må godkjenne forberedelsene. Sverige begrenser nå røykdykking til livreddende innsats ved uthenting av forulykkede. *Brannmenn mot kreft* har fått stort gjennomslag i brann-Norge. De fleste øvelsessentre legger om til gassfyrte øvelser. If sikkerhetssenter ble sommeren 2021 oppgradert med overtenningscontainer.

Stasjonsansvarlig Marker opplyser at det i 2017 ble anlagt ny E18 gjennom Marker; Marker brannstasjon forespurte da Statens Vegvesen om å få benytte tre hus i brannøvelse. Vegvesenet svarte nei, og husene ble revet og sortert av et rivefirma. Flere kommuner, som Bærum, har allerede et strengt bålforbud. Hensyn både til arbeidsmiljø og ytre miljø tilsier at brannvesen ikke kan basere seg på nedbrenningsøvelser.

Stasjonsansvarlig Askim mener at IØBR samlet sett har et godt opplæringsopplegg for røykdykkere – med selskapets varmebelastningscontainer og If sikkerhetssenters overtenningscontainer, samt husnedbrenning av og til.

Andre øvelser og opplæring

Brannsjefen tok i desember 2018 initiativ til lederopplæring i syvtrinnsmodellen for brannkonstabler når alarmen går, basert på Norges brannskoles *Taktikkboken*. Dette ble omtalt i fagtidsskriftet *Brannmannen*, og flere brannvesener har kopiert IØBRs kursopplegg.

Stasjonsansvarlig Skiptvet gir ledelsen honnør for å ha igangsatt lederopplæringen. Syvtrinnsmodellen er et nyttig beslutningsstøttesystem, og opplæringen medfører god teambuilding i selskapet.

HR-/administrasjonsleder opplyser at selskapet i 2021 jobber med å ajourføre opplysningene om ansattes kompetanse i personalsystemet GAT. Systemet sier fra i god tid før en ansatt må fornye kurs, noe som følges opp. Etter en korona-pause styrkes opplæringen fra august 2021 med grunnkurs for brannkonstabler og kurs for utrykningsledere.

Stasjonsansvarlig Marker opplyser at i 2016 øvde alle brannstasjoner likt, mens de i dag øver på hendelser de forventer å møte. I Marker er det særlig skogbrann, overflateredning (dvs. vannredning uten dykking), trafikkulykker, røykdykking og akutt helse. Stasjonsansvarlig setter opp forslag til øvelser i året som kommer, som utrykningsledere og mannskap gir innspill til.

Opplæring berører også rekruttering. Én som ble ansatt som stasjonsansvarlig i 2020, manglet befalsutdanning ved Norges brannskole. Brannsjefen forklarer: For å komme inn på Norges brannskole, må man i praksis allerede ha en stilling som brannbefal. Stillingsutlysningen opplyste at kandidater som ikke har gjennomført utdanning ved Norges brannskole, må forplikte seg til å gjennomføre dette etter tiltredelse. Brannskolen ilegger ikke skolepenger; arbeidsgiver dekker lønn, reise og opphold. Også deltidsutdanning ved brannstasjonene bekostes av selskapet.

4.2.4 Brann- og redningstjenester

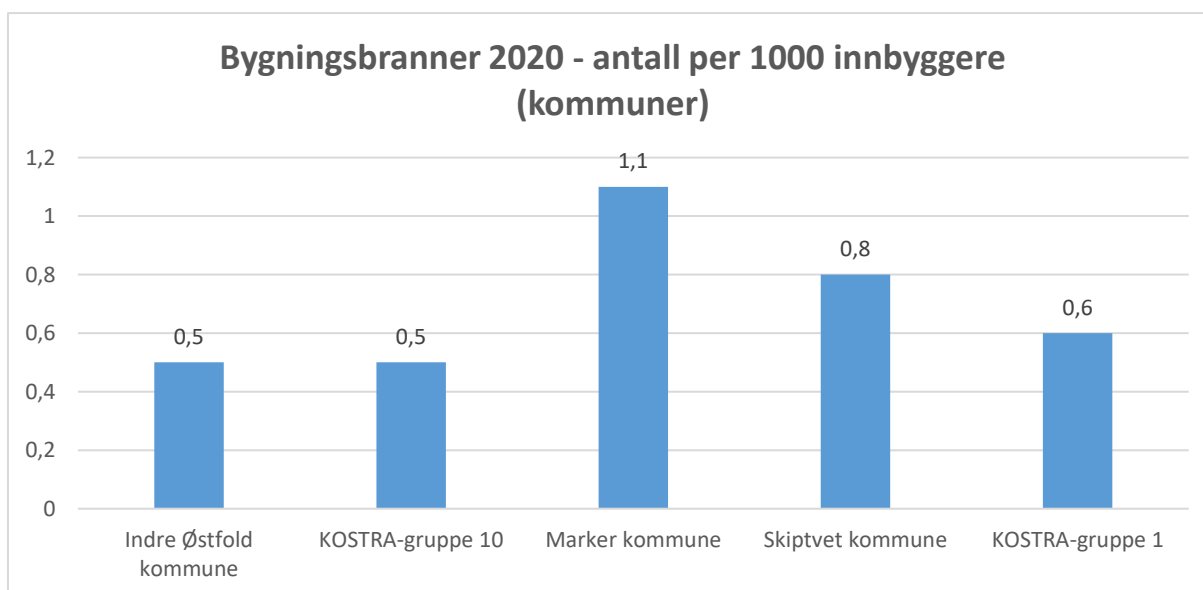
Brannforebyggende arbeid

Brannsjefen opplyser i intervju med revisor at brannforebyggerne (feierne) har fått nettbrett, slik at de kan registrere sine gjøremål ute i felten. Lapper i postkassen ble erstattet med SMS (basert på systemet Komtek fra Norkart) i januar 2021. Brannforebyggerne er fortsatt avhengig av respons; de kan ikke feie pipa utenfra hvis beboer ikke har gitt klarsignal (risikerer sot inne). Innbyggere som blir oversett, bør si fra til brannvesenet.

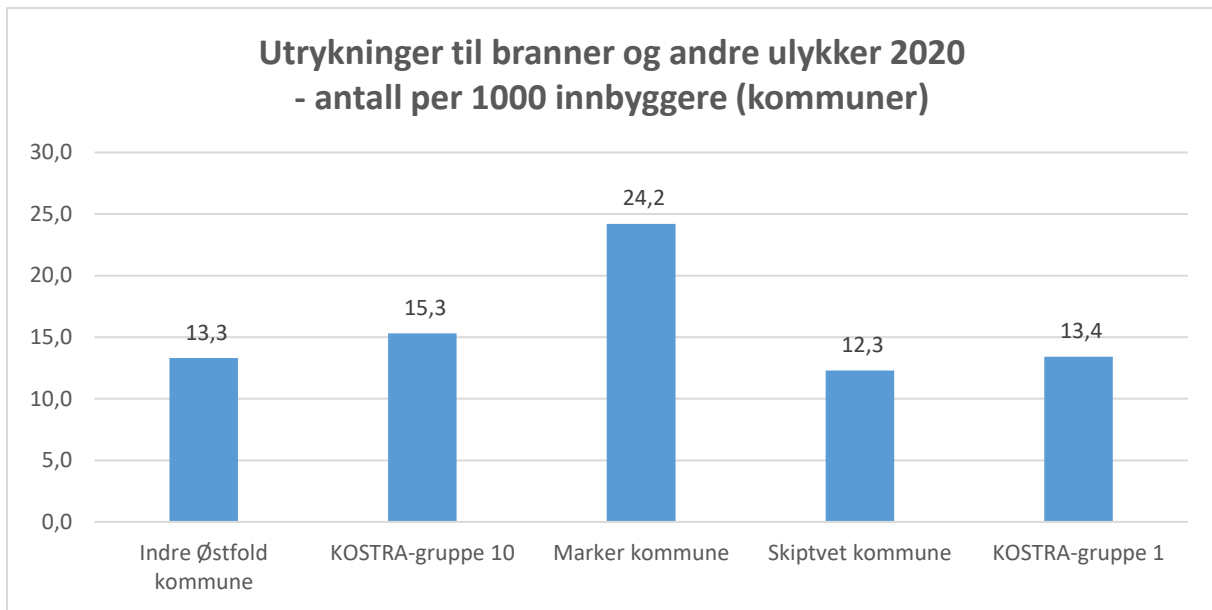
Fagforbundets representant, som er utdannet brannforebygger og har vært branninspektør i IØBRs forebyggende avdeling, opplyser at med rentbrennende ovner er behovet for feiing redusert. Dsb's retningslinjer pålegger ikke lenger feiing hvert fjerde år; feieintervall varierer mellom ett og seks år etter behov. Til gjengjeld er det større fokus på branntilsyn i bolig. Hvis innbyggere opplever at brannforebyggerne går forbi huset deres, kan det skyldes at de har glemt å svare brannvesenet at det er klargjort for feiing. Forebyggende avdeling har for øvrig vært underbemannet siden 2016. En ekstra stilling ble besatt i januar 2021, slik at forebyggende avdeling nå er dimensjonert i overensstemmelse med dimensjoneringsforskriften (ett årsverk per 10 000 innbyggere pluss avdelingsleder).

Stasjonsansvarlig Mysen sier at man av og til hører fra innbyggere at det er lenge siden feieren har vært her. Men feiing utføres ikke lenger årlig. Feiing ligger i boligseksjonen i forebyggende avdeling, som er blitt en stor avdeling med mye kompetanse. Forebyggende avdeling er mer synlig i lokalsamfunnet i dag enn for fem år siden, bl.a. på Facebook og Instagram.

Statistisk sentralbyrås statistikk viser antall bygningsbranner og utrykninger 2020 i kommuner:



Kilde: *Brann- og ulykkesvern*, Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB oppgir ikke 2019-tall for de tre kommunene. I 2020 hadde Indre Østfold kommune 21 bygningsbranner, Marker 4 og Skiptvet 3 bygningsbranner. Indre Østfold kommune hører til KOSTRA-gruppe 10. Marker og Skiptvet kommuner er i KOSTRA-gruppe 1.



Kilde: *Brann- og ulykkesvern*, Statistisk sentralbyrå.

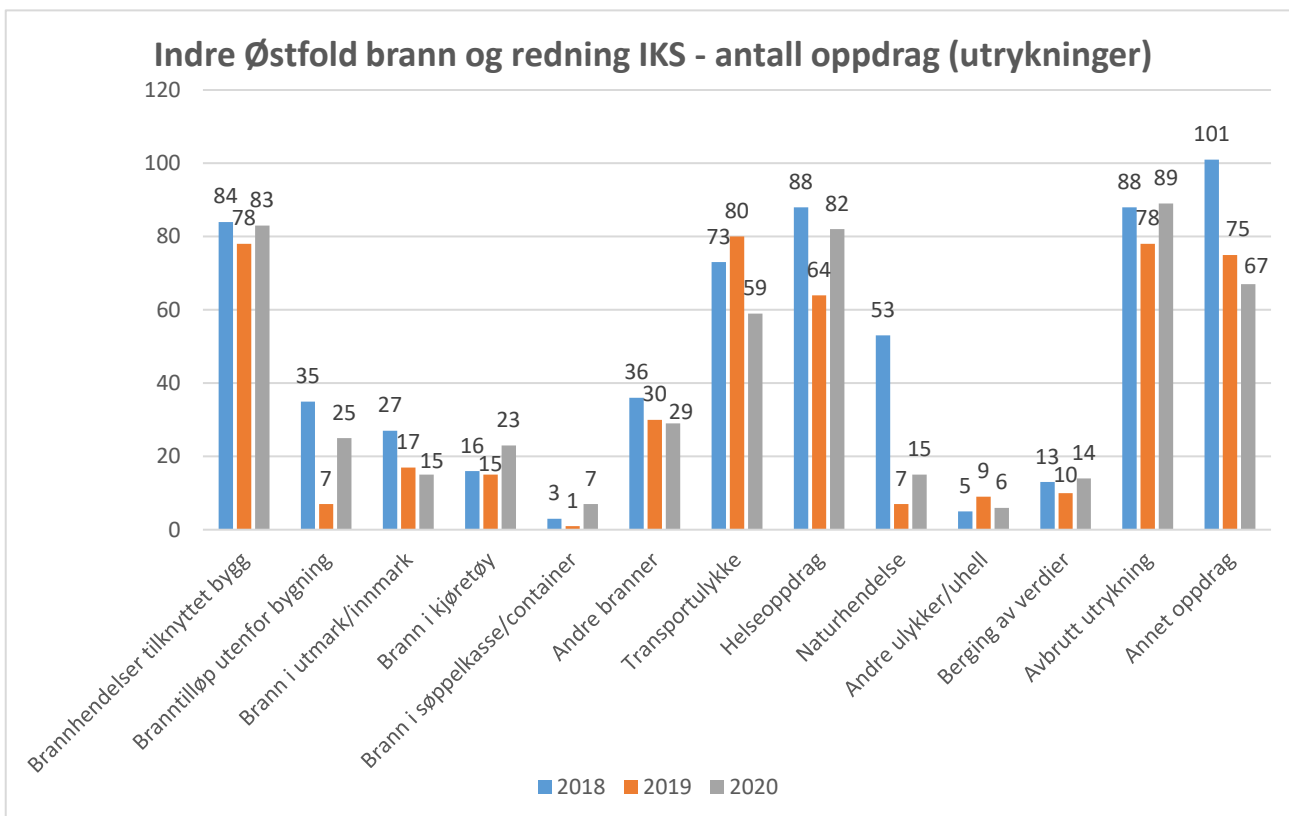
Grafene indikerer at det brenner nesten dobbelt så ofte i Marker som i sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 1). Beredskapsleders oppfatning er imidlertid at det ikke brenner særskilt mye i Marker. Bygningsbranner omfatter mye forskjellig, og skorsteinsbranner ble tatt ut av begrepet i fjor. Variasjoner fra år til år kan gjøre utslag i små kommuner. Statistikk for 2021 vil utfylle bildet.

Brannberedskap – oppdrag/utrykninger

Brannvesen dokumenterer sine brann- og redningstjenester særlig gjennom tre dokumenter:

- **Risiko- og sårbarhetsanalyse:** *Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse* ble utarbeidet av Norconsult AS for IØBR i 2018. Indre Østfold kommune oppdaterer sin ROS-analyse/beredskapsplan i 2021. Basert på denne vil IØBR oppdatere sin ROS-analyse i 2022.
- **Årlig melding om brannvesen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap:** IØBR sender årlig melding til Dsb i mars hvert år, opplyser HR-/administrasjonsleder.
- **Selskapets årsberetning:** IØBRs *Årsberetning 2020* inneholder styreleders forord og kapitler med sammendrag, nøkkeltall og rammebetingelser, økonomi, forebyggende (boligseksjon og tilsynsseksjon) og beredskap med utrykningsstatistikk.

Årsberetning 2020 inneholder (s. 14) en utrykningsstatistikk med 49 typer utrykning (oppdrag). På forespørsel fra revisor har stasjonsansvarlig Askim tatt ut en statistikk der disse er gruppert i 13 oppdragstyper:



Kilde: DSBs *Brannstatistikk* og IØBR.

Annet oppdrag: opplåsing av bil etc. og utrykninger der det etter ankomst viser seg at situasjonen har gått over. I tillegg kommer unødig/falsk brannalarm/melding/e-call (310 stk. i 2018, 282 stk. i 2019 og 215 stk. i 2020).
Sum oppdrag (inkl. unødig/falsk): 932 oppdrag i 2018, 753 oppdrag i 2019 og 729 oppdrag i 2020.

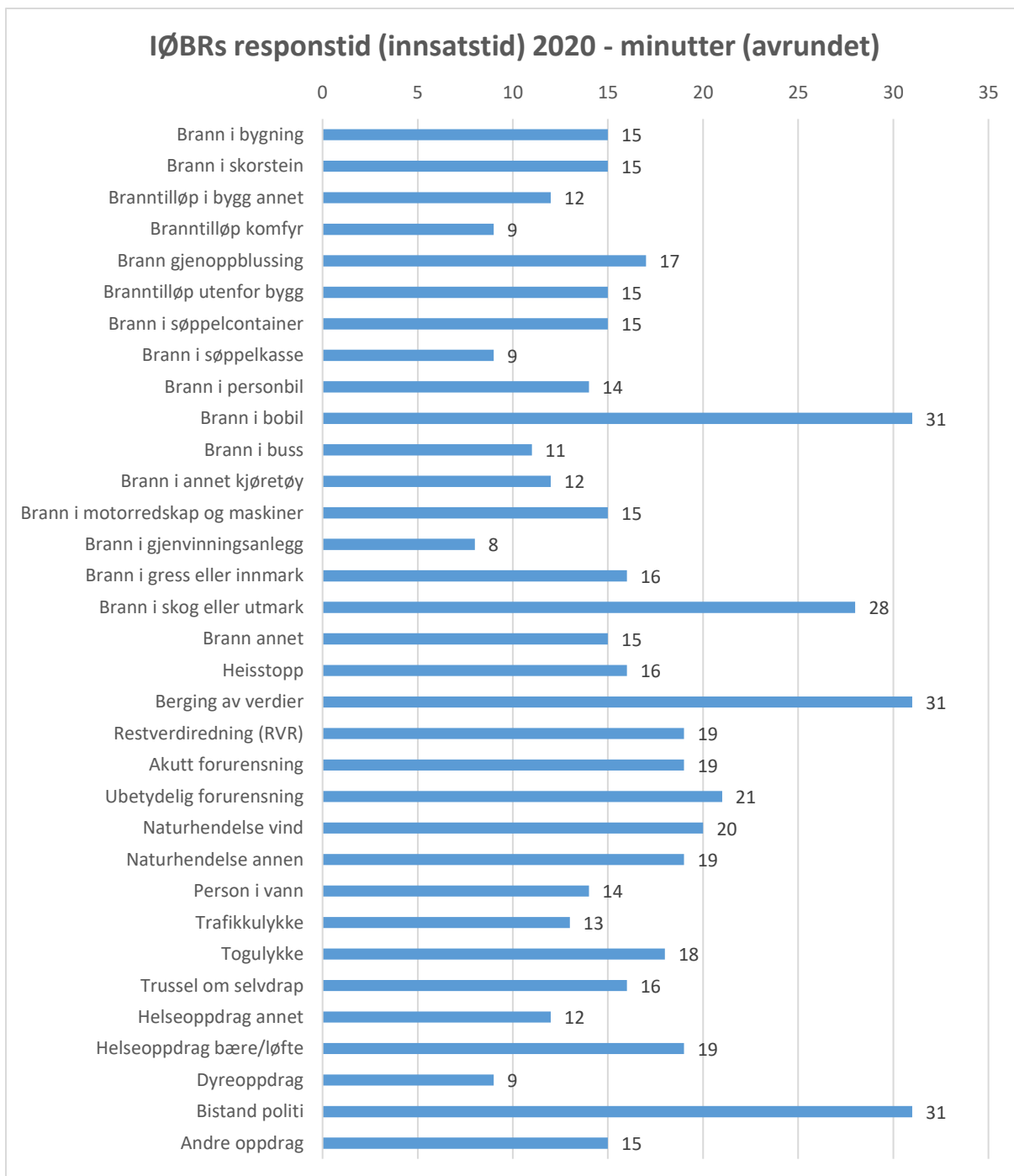
IØBRs totale oppdragsmengde sank med 203 oppdrag (-22 %) fra 2018 til 2020, hvorav halvparten var reduksjon i unødig/falsk alarm. Brannvesenets oppdrag varierer fra år til år. 2018 var et tørt år, som medførte flere branntrilløp utenfor bygning og i utmark. Med pandemien i 2020 gikk noen hendelser ned.

Brannberedskap – innsatstid

Basert på Dsb's *Brannvesenets innrapporteringssystem* (BRIS) gir Øst 110-sentral IKS oppdragsrapport for det enkelte oppdrag/utrykning. Her fremgår utrykningsdetaljer som oppdragstype og kjørekode (krav til innsatstid), samt tidspunkter for "Anrop mottatt" og "Første ressurs fremme".

Hvorvidt innsatstidene oppfyller dimensjoneringsforskriften krav til innsatstid (§ 4-8), står ikke i Dsb's *Brannstatistikk*. Dsb's seksjon brann og redning opplyser at brannstatistikken er relativt ny (2019).

Fra brannstatistikken har revisor tatt ut følgende responstider (innsatstider) for IØBR 2020:



Kilde: Dsb's *Brannstatistikk* ([Brannstatistikk.no/brus-ui/search](https://brannstatistikk.no/brus-ui/search)). Gjennomsnitt av 423 oppdrag. Dsb's *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* (2015) definerer innsatstid som tiden fra innsatsstyrken er alarmert til den er i arbeid på skadestedet. Dsb's brannstatistikk kaller innsatstid for responstid. Statistikken skiller ikke mellom branner i bygning med 10 minutterskrav og 20 minutterskrav.

IØBRs innsatstid (responstid) lå gjennomsnittlig på rundt 17 minutter i 2020. Ved brann i bygning (28 stykker) og skorstein (30 stykker) brukte brannmannskapene 15 minutter fra alarm gikk til innsats startet på brannsted.

Beredskapsleder kommenterer at utrykningsrapporter viser at selskapet i det store og hele ligger innenfor dimensjoneringsforskriftens krav til innsatstider. Dette henger sammen med at IØBRs brannstasjoner ligger relativt tett. Objekter med krav til rask innsats, som sykehjem, har særlig oppmerksomhet. Dersom avstand til brannstasjon er stor, kan kompenserende tiltak pålegges, som sprinkleranlegg ved

et sykehjem på Ringvoll. Politiet, som etterforsker alle større branner for å avdekke brannårsak, har aldri rettet kritikk mot IØBR for dets slokkeinnsats.

Innsatstid inndeles i forspenningstid (fra alarmen går til brannkonstabler med hjemmevakt ankommer brannstasjon) og utrykningstid. IØBR har krav til forspenningstid på 4–6 minutter (4 min. på dagtid, 6 min. på natt). Noen brannstasjoner (Skiptvet og Spydeberg) har utfordringer med å klare dette, opplyser stasjonsansvarlig Askim.

Ansattes kommentarer til tjenesteytingen

Fagforbundets representant oppsummerer i intervju med revisor at IØBR leverer gode brann- og redningstjenester, men tjenestene kan forbedres med sterkere koordinering mellom de seks stasjonene. Modernisering av brannbiler og slokkeutstyr bør prioriteres, slik at selskapet kan løse sitt samfunnsoppdrag enda bedre.

Hovedverneombudet gir uttrykk for at IØBRs brann- og redningstjenester er i samsvar med lov og forskrift. Selskapet leverer gode brann- og redningstjenester ved tilsyn/forebyggende og hendelser, men lovpålagte øvelser har vært en utfordring.

Stasjonsansvarlig Mysen mener at IØBR helt klart yter brann- og redningstjenester i samsvar med lov og forskrift. Dertil har brannvesenet mange helseoppdrag for Indre Østfold kommune og Sykehuset Østfold HF sin ambulansetjeneste, uten å ha budsjett til det. Brannfolk reiser ut og holder liv i pasienten til ambulansen kommer. Det er greit å stille opp for andre nødetater i krisesituasjoner, men ikke hele tiden. Dette er situasjonen for mange brannvesener i landet. Saken er løftet opp til Dsb og Helsedirektoratet, opplyser stasjonsansvarlig Mysen, som selv har jobbet i ambulansetjenesten i mange år og i dag er Norges Røde Kors sin koordinator for redning og beredskap i Østfold.

Brannsjefen sier at IØBR er et bedre brannvesen i 2021 enn de seks brannvesenene var i 2015. Askim brannstasjon bistår omkringliggende stasjoner i dagberedskapen utfra deres behov for ressurser. Dagberedskap er et svakt punkt, som i mange deltidsbrannvesener, noe beredskapsleder har tatt tak i.

4.3 Vurderinger

Selskapets organisering

Indre Østfold brann og redning IKS er etter revisjonens vurdering organisert i samsvar med dimensjoneringsforskriften, med deltidspersonell i tettsteder med inntil 8 000 innbyggere, og dagkasernert personell og deltidspersonell i tettsted med 8 000–20 000 innbyggere (Askim).

Askim vokser ventelig til 20 000 innbyggere innen 2027, noe som etter dagens dimensjoneringsforskrift utløser krav om døgnkasernert brannstasjon. Etablering av en hovedbrannstasjon kan tvinge seg frem også fordi det blir vanskeligere å rekruttere deltidsbrannkonstabler; profesjonalisering av norsk brannvesen er trenden. Befolkningsvekst i Askim og profesjonalisering av brannkonstabler aktualiserer spørsmålet om etablering av en hovedbrannstasjon ved E18 (strekningen Brennemoen–Askimporten) innen 2040.

Selskapets vaktordning ved de seks brannstasjonene legger til grunn utalarmering av åtte mann, trinn to-alarm (ytterligere åtte mann) og bistandsalarm til nabostasjoner. Det hersker ulike oppfatninger av hvorvidt vaktordningen er ferdig evaluert.

I et selskap med så mange ansatte er personaladministrasjon (Human Resources, HR) en viktig funksjon. Administrasjonsavdelingen ble opprettet ved inngangen til 2021, noe som styrker personaladministrasjonen.

Ny kommunelov (gjeldende fra 2020) gir i § 5-4 kommunestyret adgang til å delegerer vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter. Professor emeritus Jan Fridthjof Bernt påpekte i *Kommunal Rapport* 11.11.2019 at kommunene må delegerer til interkommunale selskaper (rettssubjekter), ikke til et organ i selskapet. IØBRs *Selskapsavtale* punkt 1.5 Delegasjon av myndighet, bør derfor omformuleres til: Kommunestyrene delegerer kommunens myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til Indre Østfold brann og redning IKS (ikke representantskapet).

Også deltakerkommunenes delegeringsreglementer bør angi at myndighet i brann- og ulykkesvern delegeres til IØBR. Indre Østfold kommune opplyser til revisor (e-post 01.09.2021 fra jurist HR og organisasjon) at det ikke er regulert noen spesifikk delegering til Indre Østfold brann og redning IKS i kommunestyrets eller rådmannens delegeringsreglement. Administrasjonen gjør nå et arbeid med en mer samlet delegering/videredelegering.

Brannstasjoner, biler og utstyr

Selskapets brannstasjoner oppfyller etter revisjonens vurdering i det store og hele krav til garderobesone, ren sone mv. Biler og utstyr har kapasitet og kvalitet på høyde med normal tilstand i norske brannvesener.

Skiptvet brannstasjons garderobesone oppgraderes i 2. halvår 2021, bekostet av Skiptvet kommune. Marker brannstasjon flytter inn i ombygget, leid bygg i 1. halvår 2022.

Modernisering av biler og utstyr trengs, mens man kan gå ned på mengden materiell ved å se selskapet under ett og utnytte spesialisering ved brannstasjonene.

Brannmannskapers kvalifikasjoner – opplæring/øvelser

IØBRs oppgaver ivaretas etter revisjonens vurdering på en forsvarlig måte ved at brannmannskapene har nødvendige kvalifikasjoner, herunder årlig opplæring/øvelser for røykdykkere.

Selskapets opplegg for opplæring og øvelser ser ut til å være i samsvar med nasjonale anbefalinger/trender. Hensynet til arbeidsmiljø og ytre miljø tilsier at selskapet ikke kan basere røykdykkerøvelser på nedbrenning av hus. Varmdykk kan øves annethvert år i varmembelastningscontainer og overtenningscontainer, samt husnedbrenning enkelte år.

Selskapet har over en treårsperiode gitt opplæring i syvtrinnsmodellen for brannkonstabler på skadesteder, basert på Norges brannskoles *Taktikkboken*. Dette er et nyttig beslutningsstøttesystem, og opplæringen gir teambuilding.

Brann- og redningstjenester

Selskapet gir etter revisjonens vurdering gode brann- og redningstjenester til de tre kommunenes innbyggere gjennom brannforebygging og brannberedskap.

Forebyggende avdeling fikk en ekstra stilling i januar 2021. Brannforebyggende arbeid er dermed dimensjonert i overensstemmelse med dimensjoneringsforskriften (ett årsverk per 10 000 innbyggere i brannvernregionen).

I brannberedskaperen lå IØBRs innsatstid (responstid) på gjennomsnittlig ca. 17 minutter totalt i 2020. Hvorvidt innsatstid oppfyller dimensjoneringsforskriftens krav (10 minutter i bysentre/sykehjem og 20 minutter i tettsted for øvrig), står ikke i Dsb's brannstatistikk. IØBRs ledelse påpeker at politiet aldri har rettet kritikk mot IØBRs slokkeinnsats, og ledelsen mener at selskapet i det store og hele oppfyller dimensjoneringsforskriftens krav. Revisjonen savner dokumentasjon i årsberetning av at selskapets innsatstid ligger innenfor dimensjoneringsforskriftens krav (§ 4-8).

Andre forhold

Selskapsnavnets skrivemåte (liten b og r) bør det ikke herske tvil om. Ved neste oppdatering av *Selskapsavtale* bør punkt 1.1 korrigeres.

Selskapets ledelse besluttet ved starten av forvaltningsrevisjonen (februar 2021) at "stasjonsledere" skulle endre tittel til "stasjonsansvarlige". "Stasjonsleder" henger likevel igjen i stasjonsansvarliges epost-signaturer. Her kalles brannstasjoner dessuten "India 2" (for Askim brannstasjon) osv. Dette er intern sjargong hentet fra kallesignal i radiosambandet, men kryptisk for publikum.

4.4 Konklusjon og anbefaling

Indre Østfold brann og redning IKS leverer brann- og redningstjenester (forebyggende og brannslukking mv.) i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Indre Østfold kommune vedrørende Indre Østfold brann og redning IKS:

- IØBRs *Selskapsavtale* bør i punkt 1.5 omformuleres til at kommunenes myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter delegeres til Indre Østfold brann og redning IKS (ikke representantskapet). Punkt 1.1 bør dessuten oppdateres med liten b og r i selskapsnavnet.
- Representantskapet bør velge sin nestleder i henhold til *Selskapsavtale* (punkt 3.1).
- Selskapet bør vurdere om det er behov for å styrke dagberedskaperen varig ved to brannstasjoner (Spydeberg og Trøgstad).
- Selskapet bør ha oversikt over og rapportere på om selskapets innsatstid ligger innenfor dimensjoneringsforskriftens krav.

5 ØKONOMISTYRING

Problemstilling 2: Har selskapet god økonomistyring?

5.1 Revisjonskriterier

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven, 1999) fastsetter følgende i § 18 Årsbudsjettet: Representantskapet skal vedta selskapets budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet skal settes opp slik at det gir et realistisk bilde av virksomheten og forventet økonomisk resultat av driften. Videre heter det i § 19 Budsjettavvik: Er det grunn til å anta at det blir vesentlig svikt i inntektene eller økning i utgiftene i forhold til budsjettet, skal selskapets styre straks gi melding om forholdet til representantskapets medlemmer.

IKS-loven sier følgende i § 20 Økonomiplan: Representantskapet skal en gang i året vedta selskapets økonomiplan. Den skal legges til grunn ved selskapets budsjettarbeid og øvrige planleggingsarbeid. Økonomiplanen skal omfatte de fire neste budsjettår og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver, herunder investeringsplaner og finansieringen av disse i perioden.

Kommuneloven pålegger (§ 14-5) kommunedirektør å rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger i året, det vil i praksis si tertialrapportering. IKS-loven spesifiserer ikke periodisk rapportering, men sier (§ 13) at forvaltningen av selskapet hører under styret, som 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.

IKS-loven sier også (§ 19) at er det grunn til å anta at det blir vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet, skal selskapets styre straks gi melding om forholdet til representantskapets medlemmer. Representantskapets leder skal sørge for at det avholdes møte i representantskapet til behandling av saken. På møtet skal styret redegjøre for grunnen til budsjettavviket og legge frem forslag til revidert budsjett.

Indre Østfold brann og redning IKS sin *Selskapsavtale* sier (punkt 3.6) at daglig leder rapporterer til styret. *Retningslinjer for styrearbeid i Indre Østfold Brann og Redning IKS* (2020), som er selskapets styreinstruks, fastsetter (s. 1) følgende: Er det grunn til å anta at det blir vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning av utgiftene i forhold til budsjettet skal brannsjefen straks gi melding om forholdet til styret. *Lederavtale for brannsjef Bjørn Stolt* (2018) fastsetter (s. 3) at brannsjefen på styremøtene skal gi styret underretning om selskapets virksomhet, herunder økonomisk utvikling.

Dette leder til vårt **revisjonskriterium a**: Økonomistyring skal skje gjennom budsjett/økonomiplan og regelmessig økonomirapportering, f.eks. tertialrapporter.

Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (1999) fastsetter følgende i § 4 Regnskapsavslutning: Årsregnskapet skal være avlagt innen 15. februar påfølgende år. Det skal være revidert innen 15. mars. Årsregnskapet med revisjonsberetning og årsberetning skal fastsettes av representantskapet før 1. mai. Vedtaket må angi anvendelse av årsoverskudd eller dekning av årsunderskudd. Underskudd på årsregnskapet som ikke dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, føres opp til dekning i det følgende års budsjett.

IØBR har ikke fortjeneste som formål, og deler av driften (tilsyn/feiling) er selvkostbasert. *Retningslinjer for styrearbeid i Indre Østfold Brann og Redning IKS* poengterer imidlertid (s. 2) overvåking av egenkapitalen: Styret skal regelmessig vurdere selskapets egenkapital. *Lederavtale for brannsjef Bjørn Stolt* (2018) fastsetter (s. 2) at brannsjefens daglige ledelse av selskapet skal skje etter "sunne etiske og økonomiske ressurser".

Dette leder til vårt **revisjonskriterium b**: IØBR skal gå med driftsoverskudd (eller i null) i årsregnskaper de fleste år, som tegn på god økonomistyring.

Selskapsavtale for IØBR fastsetter følgende i punkt 1.4 Selskapets formål: Selskapet skal sikre Indre Østfolds innbyggere og tilreisende rask og effektiv innsats ved branner og ulykker. Videre skal det drives utstrakt forebyggende virksomhet og være et kostnadseffektivt, moderne redningskorps med god kvalitet på personell og utstyr.

"Kostnadseffektivt" er vanskelig å definere. Revisjonen legger offentlig statistikk over driftsutgifter i brann-/ulykkesvern og feie-/tilsynsgebyrer til grunn for kommunesammenligning.

Dette leder til **revisjonskriterium c**: IØBR skal være et kostnadseffektivt redningskorps

Basert på dette legges følgende revisjonskriterier til grunn:

- a. Økonomistyring skal skje gjennom budsjett/økonomiplan og regelmessig økonomirapportering, f.eks. tertialrapporter.
- b. IØBR skal gå med driftsoverskudd (eller null) i årsregnskaper de fleste år, som tegn på god økonomistyring.
- c. IØBR skal være et kostnadseffektivt redningskorps.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Økonomistyring gjennom budsjett/økonomiplan og økonomirapportering

Budsjett/økonomiplan

Budsjett med økonomiplan 2021–2024 ble vedtatt av IØBRs styre 14.09.2020. Noen hovedpunkter i budsjett/økonomiplan:

- a. Budsjettarbeidet for 2021 baseres på KS sin deflator (lønns- og prisstigning) på 2,7 %. Budsjettet for 2021 beskrives som stramt.
- b. Budsjetttrammen (sum inntekter) for 2021 er 60 485 000 kr, fordelt på eierbidrag 46 367 000 kr (76,7 %) og salgsinntekter 14 118 000 kr (23,3 %).
- c. Eierbidrag fordeles slik i henhold til eierandel/kostnadsnøkkel i *Selskapsavtale* (punkt 2.2 Finansieringsmodell): Indre Østfold kommune 37,9 mill. kr (81,7 %); Skiptvet kommune 4,2 mill. kr (9,04 %); og Marker kommune 4,3 mill. kr (9,26 %).
- d. Salgsinntektene skriver seg hovedsakelig fra feiling/tilsyn og kurs/opplæring for eksterne aktører.
- e. Forebyggende avdeling/boligseksjon har salgsinntekter på 8,8 mill. kr, hovedsakelig fra feiling/tilsyn, som er selvkostområde. Gebyr for feiling/tilsyn settes til 395 kr per boenhet og fritidsbolig for 2021. Økt bemanning medfører at gebyret øker.
- f. Lønnsutgifter beløper seg til 41,4 mill. kr, det vil si 68,5 % av selskapets totale utgifter.
- g. Stab beredskap (to ansatte) og stab administrasjon (to ansatte) ble i januar 2021 samlet i en administrasjonsavdeling, for å redusere dobbeltarbeid og sårbarhet i administrasjon.
- h. Beredskapsavdelingen har en del biler og utstyr som begynner å bli gammelt og slitt. Bilgruppas forslag til utskiftingsprogram, som behandles av styre og representantskap i 2021, legges til grunn for budsjettarbeidet for 2022.

- i. Innskutt kapital fra eierkommunene på 17,5 mill. kr tilbakebetales over ti år.
- j. På vegne av de tre eierkommunene eier IØBR 7,12 % av Øst 110-sentral IKS. Et eierbidrag på 65 kr per innbygger faktureres kommunene særskilt. Landets 110-sentraler har gått sammen om å anskaffe et nytt oppdragsbehandlingsverktøy, som medfører investeringsutgifter for IØBRs deltakerkommuner fremover.

Brannsjefen opplyser at deltakerkommunene i 2016–2017 bevilget budsjettmidler slik at selskapet hadde en årlig investeringspott på 1,5 mill. kr. Representantskapet kuttet dette ved behandling av budsjett 2018. Ved bilkjøp har brannsjefen måttet be representantskapet om særskilt bevilgning. Styret legger nå vekt på selskapets behov for en investeringsplan (jf. punkt h).

IØBR har ikke egen økonomisjef. Brannsjefen har utført budsjettarbeidet selv. Indre Østfold kommunes økonomiavdeling legger budsjettallene inn i økonomisystemet Visma. Selskapets nye administrasjonskonsulent (tiltrådte 16.08.2021) har erfaring med fakturabehandling og lønn, noe som styrker økonomi-kompetansen i administrasjonsavdelingen.

Økonomirapportering

Brannsjefen opplyser at selskapet tidligere hadde økonomirapportering til hvert styremøte. Ny styreleder ba om tertialrapportering, noe som ble innført sommeren 2020. Tertialrapportene utarbeides av Indre Østfold kommunes økonomiavdeling, som deltar på styremøter ved gjennomgang av tertialrapporter.

Tertialrapport 1-2021 opplyser at selskapet ligger godt an per 10. juni, men må holde en klar og stram linje fremover. Et vedlagt regnark har oppstilling for drift og investeringer.

Ansattes kommentarer til økonomistyring

Noen ansatte har i intervju med revisor gitt uttrykk for at innsatsleder/overordnet vakt (dvs. brannsjefen eller stedfortreder) foretar unødvendige utrykninger til hendelser som utrykningsleder og mannskapet klarer selv, noe som koster penger. Brannsjefens kommentar: Retningslinjen er at beskjed til innsatsleder skal gis ved fare for liv og helse, når to stasjoner alarmeres eller der situasjonen for øvrig tilsier det. Innsatsleder vurderer hva det skal rykkes ut på. Dette er en beslutning under usikkerhet, da hendelse kan være forskjellig fra melding (alarm). Dette er ikke et vesentlig innsparingspunkt.

Hovedverneombudet stiller seg kritisk til praktiseringen av innkjøpsstopp i 2018 og 2020. Høsten 2020 kunne man se at det gikk mot overskudd i årsregnskapet. Likevel ble innkjøpsstoppen opprettholdt, noe som medførte at mannskapet måtte leve med slitte klær og skotøy. Ledelsen fant likevel rom for å anskaffe mobiltelefoner, nettbrett og laptop-er. Det har vært en skjevfordeling mellom administrasjonen og brannstasjonene, mener hovedverneombudet.

Stasjonsansvarlig Spydeberg fremhever at selskapet har fått på plass en stabil toppledelse, noe som er bra for den totale styringen. Stasjonsansvarlige involveres lite i økonomi, men beredskapsleder informerer om økonomiske prioriteringer. Fysiske tester i Mysen bør fremskyndes, slik at stasjonene vet hvilke røykdykkere de disponerer i vaktlagene, noe som har økonomisk konsekvens.

Stasjonsansvarlig Mysen påpeker at selskapet har klart å holde seg innenfor budsjett gjennom fem år, noe han mener indikerer god økonomistyring. Er det noen andre IKS-er i Indre Østfold som makter dette? spør han.

5.2.2 Driftsoverskudd i årsregnskaper

Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (1999) fastsetter følgende (§ 5): Et interkommunalt selskap kan avgi regnskap etter kommunale prinsipper, noe som fastsettes i selskapsavtalen.

IØBRs *Selskapsavtale* fastsetter følgende (punkt 4.2 Regnskapsføring og revisjon): Selskapets regnskaper avlegges etter de til enhver tid gjeldende kommunale regnskapsprinsipper.

Noen utdrag fra IØBRs årsregnskaper de siste årene:

Indre Østfold brann og redning IKS – regnskap (kr)	2018	2019	2020
Sum driftsinntekter:	54 557 639	54 612 337	60 010 786
Herav gebryfinansierte selvkosttjenester (feing):	7 731 037	7 632 906	8 089 846
Sum driftsutgifter:	51 700 090	53 620 896	56 800 606
Brutto driftsresultat (overskudd):	2 857 549	991 441	3 210 179
Ordinært resultat:	1 709 588	772 533	1 255 724
Sum investeringsutgifter:	1 828 647	460 219	3 678 364
Sum eiendeler (per 31.12.):	37 571 120	43 590 977	48 458 491
Herav kasse/bank (likviditet):	8 774 910	12 814 888	12 468 931
Egenkapital:	4 584 611	4 655 889	5 709 929
Herav disposisjonsfond:	1 937 885	3 410 981	6 314 243

Kilde: IØBRs årsregnskaper.

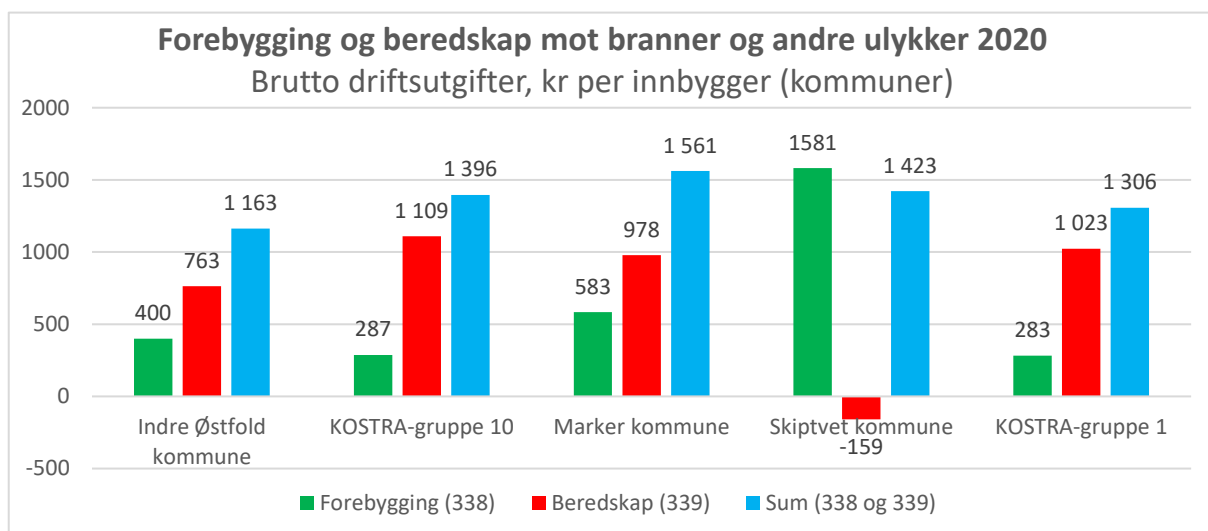
Årsregnskap for 2020 viser et ordinært resultat på 1 255 724 kr. Disposisjonsfondet økte fra 3 410 981 kr til 6 314 243 kr. Egenkapitalens andel av sum eiendeler utgjør 11,8 % ved utgangen av 2020.

Brannsjefen kommenterer årsregnskapet i intervju med revisor: Overskuddet kom som følge av færre utrykninger og kurs, men på tross av utgifter til advokat (trusselsaken) og korona-tiltak. Disposisjonsfondet økte med 2,9 mill. kr. Årsregnskapet ble godkjent av representantskapet 28.04.2021. Selskapet har for øvrig avlagt fem årsregnskaper og aldri gått med driftsunderskudd. Brannsjefen har vært "veldig på" for å holde driften på plussiden, men mange ansatte deler æren for at selskapet går med overskudd.

5.2.3 Kostnadseffektivt redningskorps

Statistisk sentralbyrås statistikk *Brann- og ulykkesvern* oppgir årsverk i brann- og ulykkesvern per 1000 innbyggere til 0,74 på landsbasis. Med 52 627 innbyggere tilsier dette 39 årsverk i IØBR, som imidlertid bare har 28 årsverk. Mesteparten av differansen skyldes trolig at IØBR har en relativt urbanisert brannvernregion, men det gir en første indikasjon på at IØBR er normalt effektiv.

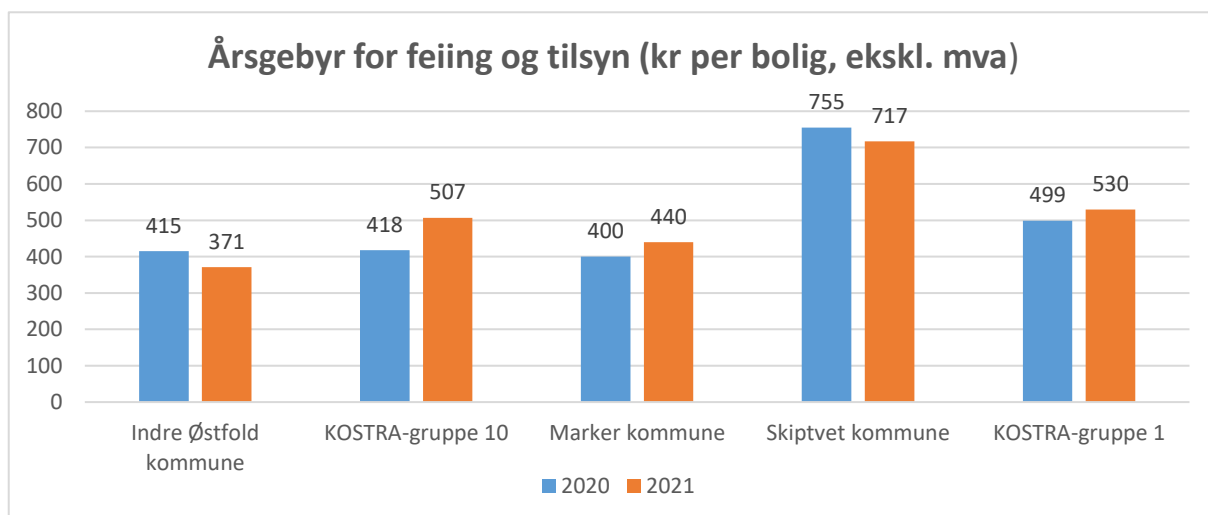
Statistikken viser også driftsutgifter per innbygger for forebygging og beredskap mot branner og andre ulykker, for Indre Østfold, Marker og Skiptvet kommuner:



Kilde: *Brann- og ulykkesvern*, Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB oppgir ikke 2019-tall for de tre kommunene. KOSTRA-funksjon 338 Forebygging av branner og andre ulykker, og 339 Beredskap mot branner og andre ulykker. Indre Østfold kommune hører til KOSTRA-gruppe 10. Marker og Skiptvet kommuner er i KOSTRA-gruppe 1. Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjon ikke fordypet seg i kommunenes selvkostregnskaper.

Grafen viser at sum utgifter (forebygging og beredskap) til brannvesen per innbygger 2020 i Indre Østfold kommune er lavere (-16,7 %) enn i sammenlignbare kommuner. I Marker kommune er utgiftene til brannvesen høyere (+19,5 %) enn i sammenlignbare kommuner. Også i Skiptvet kommune er utgiftene høyere (+9,0 %).¹¹

Brannvesen betales i hovedsak av kommunene, men det er brukerbetaling av feiing og tilsyn:



Kilde: *Kommunale boliggebyrer*, Statistisk sentralbyrå (SSB). IØBR sender faktura for feiing/tilsyn på 395 kr per pipe (2021) til kommunene. Med et påslag beregner kommunen sitt årsgebyr for feiing/tilsyn, som faktureres innbyggerne. Påslagene varierer (jf. selvkostregnskap), noe som fører til tre ulike årsgebyrer for feiing/tilsyn i IØBRs brannverregion.

Indre Østfold kommunes årsgebyr for feiing og tilsyn ligger lavere enn sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 10). Også Marker kommunes årsgebyr ligger lavere enn sammenlignbare kommuner (KOSTRA-gruppe 1). Skiptvet kommunes årsgebyr ligger vesentlig over sammenlignbare kommuner.

¹¹ Relative forskjeller henger sammen med kommunenes selvkostregnskaper og forskjellige sammenligningsgrupper (KOSTRA-gruppe 10 og 1).

5.3 Vurderinger

Økonomistyring gjennom budsjett/økonomiplan og økonomirapportering

IØBRs økonomistyring skjer etter revisjonens vurdering på en god måte gjennom budsjett/økonomiplan og økonomirapportering.

Selskapet innførte økonomirapportering i form av tertialrapportering i 2020. Budsjett/økonomiplan og tertialrapporter utarbeides i samarbeid med Indre Østfold kommunes økonomiavdeling.

IØBRs stab beredskap og stab administrasjon ble i januar 2021 samlet i en administrasjonsavdeling, for å redusere dobbeltarbeid og sårbarhet. Dette styrker både personaladministrasjon og økonomistyring.

Selskapets økonomiplan skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver, herunder investeringsplaner og finansieringen av disse. Selskapet har ikke hatt en investeringsplan siden 2018. Styret går inn for å få på plass en investeringsplan for gradvis modernisering av biler og utstyr i økonomiplan 2022–2025.

Driftsoverskudd i årsregnskaper

IØBR har siden etableringen i 2016 avlagt fem årsregnskaper, som alle har vist driftsoverskudd. Revisjonen ser dette som et tegn på god økonomistyring.

Kostnadseffektivt redningskorps

Revisjonen vurderer at IØBR i all hovedsak er et kostnadseffektivt redningskorps.

SSBs KOSTRA-statistikk *Brann- og ulykkesvern* viser at driftsutgifter til brannvesen per innbygger 2020 er lavere i Indre Østfold kommune enn i sammenlignbare kommuner. Også årsgebyr for feiing og tilsyn ligger lavere i Indre Østfold kommune enn i sammenlignbare kommuner. Statistikk over flere år trengs for å trekke sikre slutninger om kostnadseffektivitet.

5.4 Konklusjon og anbefaling

Indre Østfold brann og redning IKS har god økonomistyring.

Revisjonen har følgende anbefaling til Indre Østfold kommune vedrørende IØBR:

- Selskapet bør sørge for at økonomiplanen inkluderer en fireårig investeringsplan med finansiering.

6 ARBEIDSMILJØ OG BEDRIFTSKULTUR

Problemstilling 3: Er helse, miljø og sikkerhet ivaretatt for ansatte i Indre Østfold brann og redning IKS? Spesielt sett opp mot bedriftskultur ved sammenslåing.

6.1 Revisjonskriterier

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven, 2005) fastsetter at lovens formål (§ 1-1) er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet, å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet, å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten, og å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.

Arbeidsmiljøloven setter opp følgende krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (§ 3-1):

1. For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
2. Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:
 - fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
 - ha oversikt over virksomhetens organisasjon og oppgavefordeling for HMS-arbeidet,
 - kartlegge farer/problemer og vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
 - iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av HMS-krav,
 - sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
 - foreta overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Arbeidsmiljøloven sier følgende om arbeidstakers medvirkningsplikt (§ 2-3): Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Også følgende paragrafer i arbeidsmiljøloven vektlegges her:

- § 6-1 Plikt til å velge verneombud: Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges verneombud. Ved virksomhet med mer enn 10 arbeidstakere kan det velges flere verneombud. Virksomhet med mer enn ett verneombud skal ha minst ett hovedverneombud, som har ansvar for å samordne verneombudets virksomhet. Hovedverneombudet skal velges blant verneombudene eller andre som har eller har hatt tillitsverv ved virksomheten.
- § 7-1 Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg: I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelse-tjenesten er representert.
- § 8-1 Plikt til informasjon og drøfting: I virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften, 1996) har følgende formål (§ 1): Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne

forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen: arbeidsmiljø; sikkerhet; forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester; vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall; forebygging av uhell og ulykker forbundet med egen lovlig aktivitet; forebygging av uønskede hendelser slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven, 1999) fastsetter følgende i § 14 Daglig leder: Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest mulig underrettes om saken. Daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner.

Selskapsavtale for Indre Østfold brann og redning IKS fastsetter i punkt 1.4 Selskapets formål: HMS-arbeid skal være rettesnoren for effektiv og sikker innsats ved alle hendelser. Punkt 3.6 fastsetter at brannsjef/daglig leder forestår den daglige ledelsen av selskapets drift, og har ansvar for at pålegg og retningslinjer som gis av styret følges opp.

Basert på dette legges følgende **revisjonskriterium** til grunn: Brannsjef/daglig leder skal sørge for vernetjeneste, ansattes medvirkning i driften av selskapet og systematiske tiltak for å ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø.

Kontrollutvalget ba om at revisjonen ser på bedriftskultur. Denne delen av fremstillingen er beskrivende – uten revisjonskriterier og revisjonens vurderinger. Kap. 6.5 Bedriftskultur er plassert til slutt.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Vernetjeneste, ansattes medvirkning og systematiske tiltak for arbeidsmiljøet

Vernetjeneste

IØBR har rundt 120 arbeidstakere; selskapet skal derfor ha arbeidsmiljøutvalg. HR-/ administrasjonsleders notat *Vernetjenestens organisering og møteplan* opplyser at arbeidsmiljøutvalget (AMU) består av seks personer:

- HR-/administrasjonsleder (leder),
- leder beredskap,
- leder forebyggende,
- hovedverneombud (HVO),
- hovedtillitsvalgt Fagforbundet og
- hovedtillitsvalgt Delta.

Også bedriftshelsetjenestens representant møter i AMU. IØBR er medlem av Smaalenenes Bedriftshelsetjeneste AS. Årlige kontaktmøter styrer samarbeidet.

I tillegg til AMU holdes HMS-møter mellom HVO og ledelsen. Og man har medbestemmelismøter med tillitsvalgte, som tilsvarer partssammensatt utvalg.

AMU har kvartalsvise møter. *Referat fra AMU møte 01.03.2021* viser behandling av seks saker. Fire saker berørte rutiner – for melding og oppfølging av sykefravær, valg av HVO, valg av AMU-medlemmer, og utalarming på dagtid. Sistnevnte sak (06/21) opplyste: "Organisasjonsendringer i kommunen gjør

oss mer sårbare i forhold til bemanning og mangel på tilgjengelig personell ved stasjoner som ikke har bemanning på dagtid. Ved alarm denne uken var det ingen respons i Spydeberg. Dette er alvorlig. Styreleder er informert."

Referat fra AMU møte 05.05.2021 gjengir behandling av 11 saker. I den første saken gjennomgås fem avvik, herunder at "Løfteputer på diverse brannbiler er noe utdatert. Puter er bestilt", og "Gjennomslag på hanske. Faggruppe mottar dette avviket og vil ta dette til lærdom". Derneft var det to faste saker på dagsorden: sykefravær og AML-brudd. Sistnevnte sak – om mulige brudd på arbeidsmiljøloven – opplyser: "Saker som ble nevnt var [vakt på] søndager på rad, ukentlig arbeidstid, vaktbytter, ekstravakter og brudd på samlet tid." Også i dette møtet behandlet AMU flere rutiner – for overflateredning, boligtilsyn og bruk av bilder fra reelle hendelser.

AMUs årsrapport går til styret. Styret orienteres dessuten løpende om HMS. Protokoll fra IØBRs styremøte 11.11.2020 inneholdt flere referatsaker om HMS (avvik, sykefravær, varmecontainer og fagdager vernetjeneste). I sak 20/39 vedtok styret å avvikle sin deltakelse i AMU fra 31.12.2020, for å rendyrke roller og habilitet overfor daglig leder.

Vernetjenestens organisering og møteplan, som ble vedtatt 19.10.2021, opplyser (s. 2 og 4) at selskapet har seks plassverneombud og ett hovedverneombud. Hovedverneombudet utpekes av Fagforbundet og Delta. Hovedverneombudet ble gjenvalgt 28.05.2021 for to år.

Nye verneombud går HMS-kurs (40 timer) tilpasset brannvesen. IØBR arrangerer selv kurset, der også andre brannvesener inviteres til å delta. Neste kurs holdes i november, opplyser HR-/ administrasjonsleder.

Hovedverneombudet har full stilling som brannmester. Han anslår at han bruker ca. 30 timer per år på HVO-vervet.

Ansattes medvirkning

Selskapsavtale for IØBR fastsetter (punkt 4.6) at selskapet skal være medlem av KS og følge den kommunale hovedtariffavtalen og avtaleverket for øvrig, som er fremforhandlet mellom partene i arbeidslivet. IØBR er medlem av Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift). IØBR følger KS' hovedavtale (med vekt på del C for selvstendige rettssubjekter) og KS' hovedtariffavtale, samt særavtale *SFS 2404 Brann- og redningstjeneste*.

Til sammen 79 ansatte i IØBR er for tiden fagorganisert:

- Fagforbundet (LO): 42 medlemmer,
- Delta (YS): 36 medlemmer,
- NITO (Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon): ett medlem.

Både Fagforbundet og Delta har fem plasstillitsvalgte og en hovedtillitsvalgt (HTV).

Hovedtillitsvalgte for Fagforbundet og Delta er begge deltidsbrannkonstabler i 2,87 % stilling med fulle stillinger hos annen hovedarbeidsgiver. De skriver i tillegg timer for tillitsvalgtarbeidet. Hovedtillitsvalgt Delta anslår at hans HTV-arbeid tar ca. 200 timer per år.

Selskapets partssammensatte utvalg betegnes medbestemmelsesmøter, ifølge *Vernetjenestens organisering og møteplan*. Utvalget har følgende sammensetning: brannsjef, HR-/administrasjonsleder, tillitsvalgte og hovedverneombud. Formålet er informasjon, drøfting og forhandling. Medbestemmelsesmøter avholdes månedlig, og partene kan sende inn saker til drøfting; referat skrives.

Deltas hovedtillitsvalgt gir overfor revisor uttrykk for at ansettelsesprosesser har vært uryddige. Fagforbundet, der også brannsjefen er medlem, har i mange sammenhenger blitt favorisert. Delta ble holdt utenfor ansettelse av to stasjonsansvarlige i 2020 og har måttet kjempe seg til å få være med i ansettelsesprosesser. Det har blitt bedre, og de to fagforeningene samarbeider godt i dag. Ledelsen bør følge arbeidslivets spilleregler for ansattes medvirkning ved ansettelser, poengterer Deltas hovedtillitsvalgt.

Systematiske tiltak for arbeidsmiljøet

På bakgrunn av trusselsaken (se kap. 6.5) tok selskapets ledelse kontakt med Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet utførte tilsyn 20.01.2020 og avga en tilsynsrapport (19.02.2020) og pålegg (18.03.2020).

På denne bakgrunn utarbeidet selskapet en handlingsplan (14.09.2020), som beskrev fem mål med tilhørende tiltak:

- a. **Styrke "vi-følelsen" og ha en god og felles kultur i IØBR IKS:** Julemiddag avholdes for alle brannmannskaper på Høytorp fort. Fellesøvelser avholdes på tvers av stasjonene.
- b. **Styrke kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte i organisasjonen:** Teams og infoskjermer ble tatt i bruk i 2020. Årshjul med oversikt over møtearenaer i selskapet ble tatt i bruk 01.01.2021. Det ble poengtert at ansatte skal følge tjenestevei.
- c. **Styrke organisatoriske forhold:** Beredskapsstab ble fjernet og ressurser overført til administrasjon; en stilling som HR-/administrasjonsleder ble opprettet. For å løse arbeidsoppgaver på lavest mulig nivå, ble stillingsbeskrivelser for stasjonsledere (nå kalt stasjonsansvarlige) endret og deres stillinger utvidet fra 10 % til 20 %.
- d. **Øke fagkompetansen i alle ledd:** IØBR igangsatte et lederutviklingsprogram våren 2019 etter modell fra Norges brannskole. Fagansvarsområder innføres, slik at kompetanse og forståelse blir lik på stasjonene.
- e. **Medvirkning av vernetjenesten:** Vernerunder gjennomføres årlig. Arbeidsmiljøutvalget møtes hvert kvartal. Fellesmøter for vernetjeneste avholdes årlig/halvårlig.

Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold (2019) har som formål å gi en veiledning om hva som betegnes som en varslingssak og hvordan en går frem i en varslingssak. Varslingen kan skje ved utsagn, via e-post, dokumentasjon av kritikkverdige forhold eller andre måter. Varsleren gis stor grad av fortrolighet; varslers identitet trenger ikke gjøres kjent for den det varsles om og ledelsen. Etter at varsel er mottatt, skal det så raskt som mulig iverksettes tiltak for at påstandene undersøkes og at det ryddes opp i eventuelle kritikkverdige forhold. Vedlagt varslingsrutinen er et skjema for oppfølging av mottatt varsel. Arbeidstilsynets retningslinjer for håndtering av varsling legges til grunn.

Rutine for vernerunde skal sikre at HMS-arbeidet i virksomheten blir revidert og fulgt opp slik internkontrollforskriften angir. Brannsjef er ansvarlig for at vernerunde blir gjennomført. Et skjema for gjennomføring av vernerunde er utarbeidet. Vernerunde skal gjennomføres årlig på alle bygg som virksomheten disponerer. Etter vernerunde skal det utarbeides skriftlig rapport med forslag til løsning på avvikene og merknadene; ansvarlig for oppfølgingen skal fremgå. Vernerunderapport sendes hovedverneombudet og behandles i AMU før den behandles i styret.

HMS-plan 2021/2022 for Indre Østfold brann og redning IKS (vedtatt 19.10.2021) gir oversikt over pågående tiltak i HMS-arbeidet.

Ved ekstern utlysning av stillinger styres rekrutteringsprosessen av et ansettelsesråd bestående av avdelingsleder, tillitsvalgt og en medarbeider i administrasjonen. Ved intern utlysning består ansettelsesrådet av stasjonsansvarlig, plasstillitsvalgt og en ansattrepresentant; de bistås av administrasjonen. Ved rekruttering til lederstillinger har selskapet benyttet en ekstern organisasjonspsykolog som rådgiver. Rutiner for ansettelser er under utarbeiding, ifølge HR-/administrasjonsleder.

HR-/administrasjonsleder opplyser at administrasjonen i februar etablerte en arbeidsgruppe som har som mål å gjennomgå alle rutiner innen utgangen av 2021. Eksisterende rutiner oppdateres, og noen nye rutiner utarbeides. Nye rutiner fremlegges for tillitsvalgte og AMU. Ifølge ny mal for rutinebeskrivelser skal ansvarlig for rutinen oppgis. Alle rutinebeskrivelser arkiveres nå i en ny mappestruktur i Teams, slik at ansatte kan finne frem til rutiner som gjelder for dem. Rutine-arbeidsgruppen har fokus på brukervennlighet og sørger for medvirkning på tvers av brannstasjonene.

IØBR tok i bruk avvikssystemet Simployer i 2018. Til sammen 170 avvik er meldt siden 2018. 17 avvik er meldt hittil i 2021, hvorav ni avvik er under behandling (per 16.08.2021). AMU har bestemt at det skal være lav terskel for å melde avvik. Avvik følges opp av avdelingslederne. Avviksstatistikk rapporteres regelmessig til AMU og styre, opplyser HR-/administrasjonsleder.

Fysisk arbeidsmiljø/HMS

Brannsjefen poengterer i intervju med revisor at han har vært talsmann for å møte fremtiden med å oppgradere slokkeutstyr, skifte taktikk på brannsteder (mer slokking utenfra) og styrke opplæring/øvelser, for å bevare helsa til brannmannskapene.

Brannkonstablers fysiske arbeidsmiljø ved brannslukking kan som kjent være farlig. Brannslukking i IØBR anses likevel normalt ikke som fysisk belastende. Diskusjon om fysisk arbeidsmiljø i selskapet har fokusert på røykdykkerøvelser. Røykdykkerøvelser omtales i kap. 4.2.3 Brannmannskapers kvalifikasjoner – opplæring/øvelser. Det fremgår at IØBR, i likhet med resten av brann- og redningsetaten, er på vei over i fysisk trygge øvelsesformer.

Stasjonsansvarlig Mysen opplyser til revisor at situasjonen i 2016 var at noen brannstasjoner manglet godkjent verneutstyr, som hjelmer og vernemasker. Selskapet har gjort mye på vernesiden. På brannsteder iverksetter man i større grad slokketiltak utenfra. Fire stasjoner har fått skjærslokker, som skyter vanntåke inn gjennom vegg for å senke temperaturen raskt. Dette gir bedre arbeidsmiljø for røykdykkere som eventuelt går inn i bygget. Rutiner for vask av utrykningstøy er på plass. Vernerunder ble gjennomført på alle brannstasjoner i mars 2021. Fysisk arbeidsmiljø er i det store og hele ikke et problem i IØBR.

Hovedverneombudet sier til revisor at selskapet er i ferd med å løse utfordringene med røykdykkerøvelser. Det fysiske arbeidsmiljøet i IØBR er i all hovedsak i orden.

Psykososialt arbeidsmiljø/HMS

Flere stasjonsansvarlige (men ikke alle) sier til revisor at det har vært innslag av frykktkultur i selskapet, men at dette har bedret seg siden 2020.

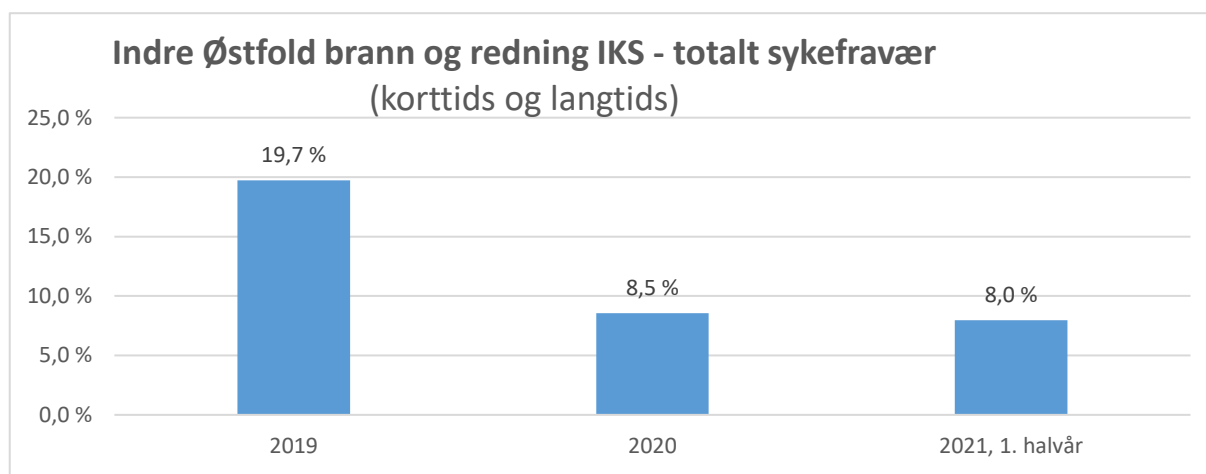
Hovedverneombudet sier at hovedutfordringen i HMS er det psykososiale arbeidsmiljøet, der ledelsens kommunikasjon har vært mangelfull og tidvis autoritær. Men fra 2. halvår 2020 har det skjedd en stor forbedring. Dette henger sammen med trusselsakens løsning i 2020 og ny beredskapsleder som har avlastet brannsjefen og overtatt mye av kommunikasjonen.

HR-/administrasjonsleder påpeker at arbeidsgiver viser omsorg for sine ansatte. De som vitnet i retts-saken mot trusselmannen (mars 2021), fikk tilbud om "debriefing" hos bedriftshelsetjenesten med sam-tale i gruppe eller enkeltvis. Vernerunden har avdekket et godt ytringsklima – ikke den påståtte frykktul-turen. Det er i ferd med å bli ro både *i* og *rundt* selskapet. Deltidsbrannkonstabler synes jobben er givende, og mange trives godt i selskapet.

Smaalenenes Bedriftshelsetjeneste AS utførte en medarbeiderundersøkelse (temperaturmåling) i IØBR i 2018. Etter dét har selskapet lagt varslings sak og trusselsak bak seg og flere ansatte har sluttet og nye begynt. Hovedverneombudet tar til orde for en ny medarbeiderundersøkelse høsten 2021. Brann-sjefen kommenterer at rettsaken som de tre suspenderte har reist mot sin arbeidsgiver, bør avsluttes før medarbeiderundersøkelse utføres. En medarbeiderundersøkelse i 1. halvår 2022 kan være fornuftig, sier han.

Sykefravær

IØBRs totale sykefravær (korttids og langtids) har utviklet seg slik:



Kilde: Fraværstatistikk for IØBR, HR-/administrasjonsleder.

Årsberetning 2020 oppgir (s. 9) totalt fravær til 6,48 %, men dette var bare langtidsfraværet (skrivefeil).

Totalt sykefravær 1. halvår 2021 (7,96 %) fordeler seg på korttidsfravær (1,3 %) og langtidsfravær (> 16 dager; 6,66 %). Langtidsfravær utgjør over 80 % av sykefraværet. Langtidsfravær omfatter for tiden rundt seks ansatte.

Spydeberg brannstasjon har hatt en del langtidssykemelding, opplyser stasjonsansvarlig. Turnusen er gjennomført med ekstravakter, det vil si at noen går vakt oftere enn hver 4. uke.

Vernerunde 2021

Vernerunde ble gått 02.–03.03.2021 ved administrasjonsbygget i Mysen og de seks brannstasjonene. Til stede var hovedverneombud, bedriftshelsetjenestens representant, beredskapsleder og HR-/ admi-nistrasjonsleder, samt plassverneombud. Vernerunde-rapportene fra de syv arbeidsplassene baseres på et skjema/sjekkliste med 13 punkter. Hvert punkt besvares med "Tilfredsstillende Ja/Nei" og eventuelt kommentar med tiltak.

Revisor oppsummerer vernerunde 2021 i følgende tabell:

Vernerunde 2021 HMS tilfredsstillende? Ja: 1. Nei: 0	Administrasjon (Mysen)	Mysen brannstasjon	Askim brannstasjon	Spydeberg brannstasjon	Trøgstad brannstasjon	Marker brannstasjon	Skipvet brannstasjon	Sum
1 Psykososialt/organisatorisk arb.miljø:	1	1	0,5 (ja/nei)	1	1	1	1	6,5
2 Skade, fravær:	1	1	0	1	1	1	1	6
3 Giftige, helsefarlige stoffer/gasser:	0	0	0	0	0	0	0	0
4 Vedlikehold, orden og renhold:	0	0	0	0	0	0	0	0
5 Ergonomi:	1	1	0	1	1	1	1	6
6 Belysning:	1	1	1	0	1	1	1	6
7 Stråling og støy:	1	1	1	1	1	0	0	5
8 Ventilasjon og solavskjerming:	1	1	1	0	1	0	0	4
9 Utstyr, verneutstyr:	1	0	1	0	0	0	0	2
10 Førstehjelpsutstyr:	1	1	1	0	1	1	1	6
11 Brannslukningsutstyr/rømningsvei:	1	1	1	1	1	1	1	7
12 Ytre miljø:	0	1	0	0	1	0	0	2
13 Covid-19/Korona:	1	1	1	1	1	1	1	7
Sum:	10	10	7,5	6	10	7	7	57,5

Kilde: Rapporter fra vernerunde mars 2021, Indre Østfold brann og redning IKS.
Revisor har satt poeng (1 for ja og 0 for nei) og summert poengene.

Vernerunden kunne oppnå totalt 91 poeng (13 punkter * 7 delrunder). Vernerunde 2021 oppnådde sum 57,5 poeng, det vil si 63 % av topp skår. Sjekklistens 13 punkter fikk gjennomsnittlig 4,4 poeng (57,5 : 13) av 7 poeng oppnåelig.

To sjekkpunkter oppnådde full skår (7 poeng): 11 Brannslukningsutstyr/rømningsvei og 13 Covid-19/Korona. På tredjeplass fulgte 1 Psykososialt/organisatorisk arbeidsmiljø, som fikk 6,5 poeng. Dette punktet har et underpunkt om ytringsklima. Her ble kommentaren "Stor takhøyde" gitt for seks arbeidsplasser og "Kan bli bedre" for den syvende arbeidsplassen (Askim brannstasjon).¹²

Fire sjekkpunkter oppnådde lav skår (0 og 2 poeng). Vernerunde-rapportenes kommentarer forklarer:

- **3 Giftige, helsefarlige stoffer og gasser:** Å rydde opp i stoff-lagre på stasjonene og å etablere digitalt stoffkartotek er igangsatt, inkludert risikokartlegging av kjemikaliene.

¹² Skjemaet kan forbedres ved at det i kommentarfeltet for punkt 1 skrives: "Kommentar til ytringsklima lokalt:" og "Kommentar til ytringsklima overfor selskapsledelsen:".

- **4 Vedlikehold, orden og renhold:** Renholdsplan og renholdsrutiner ble etterlyst på flere brannstasjoner.
- **9 Utstyr, verneutstyr:** Fallsikringssele manglet.
- **12 Ytre miljø:** Parkeringsplass/øvelsesplass trengte til dels ny asfalt, oppmerking og rydding.

Tre arbeidsplasser oppnådde 10 av 13 poeng (jf. tabellen): Trøgstad brannstasjon, Mysen brannstasjon og administrasjonen. Øvrige fire brannstasjoner oppnådde rundt 7 poeng.

HR-/administrasjonsleder kommenterer vernerunde 2021: Vernerunden har positive resultater. Vi ser en bedring i kommunikasjon og samarbeid. Fysisk arbeidsmiljø er det ikke mye å si på, men vi etablerer nå et elektronisk stoffkartotek (EcoOnline), og stasjonene vil rydde opp i kjemikalie-lagrene. Stasjonsansvarlige og verneombud involveres i dette arbeidet, og opplæring blir gitt etter behov. Arbeidet sluttføres i oktober.

6.3 Vurderinger

Vernetjeneste, ansattes medvirkning og systematiske tiltak for arbeidsmiljøet

Brannsjef/daglig leder sørger etter revisjonens vurdering for vernetjeneste, ansattes medvirkning i driften av selskapet og systematiske tiltak for å ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø.

Vernetjenesten omfatter bedriftshelsetjeneste, arbeidsmiljøutvalg, verneombud og vernerunder. Referat fra AMU-møter vitner om et organ som gir gode bidrag til driften av selskapet. Selskapet har seks plassverneombud og ett hovedverneombud. Hovedverneombudet utpekes av Delta og Fagforbundet. Nye verneombud går HMS-kurs. Plassverneombud har kvartalsvise møter med stasjonsansvarlig og halvårslige møter med hovedverneombud og HR-/administrasjonsleder.

IØBR er medlem av Samfunnsbedriftene og følger KS' hovedavtale og KS' hovedtariffavtale. Av IØBRs 120 ansatte er til sammen 79 fagorganisert i Fagforbundet, Delta og NITO. Tillitsvalgte får timebetalt for tillitsvalgtarbeidet. Medbestemmelsesmøter (partssammensatt utvalg) avholdes månedlig med informasjon, drøfting og forhandling som formål.

På bakgrunn av en tilsynsrapport fra Arbeidstilsynet i 2020 utarbeidet selskapet en handlingsplan for HR med fem mål: å styrke vi-følelsen, kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte, organisatoriske forhold, fagkompetansen og vernetjenestens medvirkning. Dette er etter revisjonens vurdering viktige mål med tilhørende tiltak i integreringen av de seks brannstasjonene i ett selskap.

Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold og Rutine for vernerunde er fremlagt for revisor. *HMS-plan 2021/2022 for Indre Østfold brann og redning IKS* gir oversikt over pågående tiltak i HMS-arbeidet. Kartlegging av farer i arbeidsmiljøet og utarbeiding av risikoreduserende tiltak skjer kontinuerlig etter meldte behov. En arbeidsgruppe gjennomgår i 2021 alle rutiner og arkiverer dem tilgjengelig for ansatte.

IØBR tok i bruk avvikssystemet Simployer i 2018. Til sammen 170 avvik er meldt siden 2018. Avvik følges opp av avdelingslederne. Avviksstatistikk-rapporter går til AMU og styre.

IØBR har, etter revisjonens vurdering, hatt utfordringer knyttet til både fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Inntrykket er at ledelse og vernetjeneste vurderer at arbeidsmiljøet er tydelig forbedret de siste par årene.

Selskapets røykdykkerøvelser baseres nå i stor grad på gassfyrte øvelsescontainere. Fysisk arbeidsmiljø er dermed stort sett i orden.

Sykefraværet lå på hele 19,7 % i 2019. Siden da er sykefraværet mer enn halvert – til 8,5 % i 2020 og 8,0 % i 1. halvår 2021.

Vernerunde 2021 ga som resultat gjennomsnittlig 4,4 poeng av 7 poeng oppnåelig, etter revisors beregning. To av sjekklstens 13 punkter oppnådde full skår (11 Brannslukningsutstyr/røymingsvei og 13 Covid-19/Korona). På tredjeplass fulgte 1 Psykososialt/organisatorisk arbeidsmiljø, som fikk 6,5 poeng. Dette punktet har et underpunkt om ytringsklima, der "Stor takhøyde" ble anført for seks arbeidsplasser og "Kan bli bedre" for den syvende arbeidsplassen.

På spørsmål fra revisor presiserer hovedverneombudet at dette først og fremst reflekterer psykososialt arbeidsmiljø/ytringsklima lokalt på brannstasjonene. Og vernerunde-rapportene er uttrykk for vernerunde-deltakernes vurderinger. Med dette forbeholdet er resultatet av vernerunde 2021 godt, men ikke meget godt.

En medarbeiderundersøkelse vil gi en bredere kartlegging av ansattes trivsel. Medarbeiderundersøkelse bør utføres minst annethvert år, etter revisors vurdering. Med en medarbeiderundersøkelse i 2022 vil det ha gått fire år siden IØBR utførte en slik "temperaturmåling" av ansatte.

Representantskap og styre har i selskapsavtale og lederavtale gitt brannsjef/daglig leder i oppdrag å integrere seks brannstasjoner i ett selskap, noe han har tatt ansvar for å iverksette. Biler og utstyr er fordelt mellom brannstasjonene, vaktordning er standardisert og rutiner oppdatert. En velfungerende ledergruppe har kommet på plass, og kommunikasjon med brannstasjonene er forbedret. Arbeidsmiljø/HMS er forbedret gjennom vernetjeneste, tryggere røykdykkerøvelser og økt vi-følelse. Selskapet klarte seg dessuten gjennom en krisesituasjon med trusselsak. I løpet av fem og et halvt år har selskapet tatt store skritt fremover i retning av et sammensveiset og velfungerende brannvesen.

6.4 Konklusjon og anbefaling

Helse, miljø og sikkerhet for ansatte i Indre Østfold brann og redning IKS er godt ivaretatt når det gjelder fysisk arbeidsmiljø/HMS. Også psykososialt arbeidsmiljø/HMS er forbedret de siste par årene, men her er det fortsatt forbedringspotensial. Styret vi-følelse i selskapet vil gi økt trivsel.

Revisjonen har følgende anbefaling til Indre Østfold kommune vedrørende IØBR:

- Selskapet bør regelmessig kartlegge arbeidsmiljøet gjennom medarbeiderundersøkelser.

6.5 Bedriftskultur

Brannsjefen opplyser til revisor at sammenslåingen av brannstasjonene og organiseringsprosessen i 2016 møtte mye motstand og førte til uro i organisasjonen, både på ledernivå og blant ansatte. Han poengterer at brannsjefens oppgave er å drifte et felles, fremtidsrettet brannvesen med god HMS. Mye er oppnådd, og fremgangen vil fortsette dersom ansatte jobber sammen for et best mulig resultat for innbyggerne. Stillingen som HR-/administrasjonsleder kom på plass ved inngangen til 2021. Ledergruppa er nå komplett med fire personer.

Deltas hovedtillitsvalgt sier til revisor at etter sammenslutningen i 2016 var det splid mellom brannstasjonene, som i dag er redusert. Selskapet har mange engasjerte deltidsbrannkonstabler med stå på-vilje. På hver brannstasjon er det en hyggelig atmosfære, men positiviteten inkluderer ikke alltid toppen av selskapet. Når nye ordninger tres ned over hodet på ansatte, utløses motstand. Utskifting i ledergruppa har etter hvert blitt gode prosesser, og Delta er tilfreds med personene som er ansatt.

Fagforbundets representant sier til revisor at beredskapsleder (nå fungerende brannsjef) har etablert fagansvarsgrupper, helhetlig ressursutnytting og kompetanseplaner. Med ham har selskapet oppnådd mer det siste året enn i fire foregående år. IØBR burde nok ha kommet lenger etter fem år enn det som er oppnådd, men det er mange årsaker til dette. Selskapet har hatt en ukultur med manglende lojalitet til fattede avgjørelser og evige omkamper. Arbeidstakerorganisasjonenes oppgave er ikke å stikke kjøper i hjulet for selskapet.

Stasjonsansvarlig Mysen sier til revisor at å slå sammen seks brannstasjoner og integrere seks kulturer til ett brannvesen var smertefullt for en del ansatte. Flere ledere fikk andre oppgaver enn de hadde tenkt seg, og ny daglig leder ble rekruttert eksternt. Selskapet startet 01.01.2016, men brannsjefen tiltrådte først 09.03.2016. De første årene brukte ansatte mye energi på å jobbe mot hverandre. Flere markante ledere har sluttet. Dagens beredskapsleder er et godt mellomledd mellom brannsjefen og stasjonsansvarlige. Han har innført faggrupper og månedlige stasjonsansvarligmøter. Ledergruppa burde ha kommet på plass tidligere, så brannsjefen fikk tid til å være brannsjef. Selskapets nye styreleder (fra april 2020) kjenner bransjen og er tydelig. Omorganisering tar tid, men nå begynner det å bære frukter.

Stasjonsansvarlig Spydeberg sier til revisor at selskapet har en broket ledelseshistorie, først uenighet rundt ansettelse av brannsjef og så gjennomtrekk i ledergruppa. Beredskapslederen har fått på plass struktur og delegert en del administrative oppgaver til stasjonsansvarlig Askim. Spydeberg brannstasjon samarbeider mest med Askim brannstasjon, noe som fungerer godt. Å sammensveise stasjonene til ett selskap har tatt tid, men nå går det seg til.

Stasjonsansvarlig Askim sier til revisor at ansatte har jobbet hardt for å få Askim brannstasjon i orden. Det siste året er det blitt enklere å ta opp ting som ikke er bra; samarbeidsklimaet er i hovedsak godt. Stasjonsansvarlig Askim avlaster beredskapsleder; henvendelser om biler og utstyr fra de fem andre stasjonsansvarlige går nå gjennom ham. Beredskapslederen har forbedret brannvesenet med etablering av faggrupper m.m. Leder forebyggende har fått til et løft i det forebyggende arbeidet. HR-/ administrasjonsleder har tatt tak i vernetjeneste og rutiner. Selskapets ledergruppe lover godt for fremtiden.

Det var motstand mot sammenslåing og mye uro i organisasjonen rettet mot organisering, lederrekruttering og lederstil i forbindelse med etableringen av nytt selskap. I intervjuene som revisor har gjennomført, kommer det blant annet frem at det til tider har vært høy temperatur i møter mellom ledelsen og ansatte, at det har vært misnøye med det som av enkelte omtales som detaljstyring fra ledelsens side og at det fortsatt eksisterer revirtenkning på de ulike brannstasjonene. Imidlertid får revisor også tilbakemelding om at mye av dette gradvis har forbedret seg over tid.

Uroen toppet seg med trusselsaken, som startet 31.05.2019 da IØBRs daværende hovedverneombud mottok det første av en rekke trusselbrev/-eposter. Det skulle vise seg at han skrev dem selv. 14.11.2019 besluttet styret, i samråd med hovedtillitsvalgte og advokat, å benytte ekstern skriftanalyse. Arbeidsgiver innhentet skriftprøver fra 104 ansatte i desember. Indre Østfold politistasjon avslo i 2019 å engasjere seg i saken fordi de anså den som en arbeidsmiljøsak og ikke en straffesak, men i januar 2020 ba de om å få se skriftanalysens konklusjon. Politiet siktet 05.03.2020 to ansatte for trusselaktiviteten. Styret vedtok 06.03.2020 å suspendere tre ansatte (de to siktede og én til). Politiet arresterte 12.05.2020 hovedverneombudet. Gjennom 11 måneder hadde han da sendt over 40 anonyme brev og e-poster til seg selv, sin samboer og tre kollegaer i IØBR. Oslo statsadvokatembete meddelte 08.06.2020 at mistanken mot de to siktede var henlagt. IØBRs ledelse opphevet 10.06.2020 suspensjonen av de tre ansatte, som varte i vel tre måneder. Rettssak mot den tiltalte startet 03.03.2021 i Heggen og Frøland tingrett. Tingretten avsa 29.04.2021 dom: fengsel i ett år og ni måneder, samt betaling av erstatning på til sammen 320 000 kr. Gjerningsmannen anket ikke dommen.

Deltas hovedtillitsvalgt sier til revisor at trusselsaken skapte en atmosfære av mistenksomhet i selskapet. Trusselsaken var en ulykke for selskapet, som trenger forsoning.

Brannsjefen sier til revisor at ledelsen kritiseres for å ha gjort både for lite og for mye i trusselsaken. Situasjonen i 2019 var at politiet ikke ville etterforske saken fordi truslene ikke var grove nok. Styret suspenderte i mars 2020 tre mistenkte arbeidstakere av hensyn til arbeidsmiljøet. – Sett i ettertid var dette en trist konsekvens av trusselsaken, som vi bare kan beklage. Jeg vil gjerne si at jeg kjenner de tre suspenderte som svært dyktige brannmenn i felten. Trusselsaken er for øvrig det mest krevende jeg har vært borti i mitt 33-årige yrkesliv.

Revisor ba ti intervjuobjekter uttrykke sin oppfatning av IØBRs bedriftskultur med en karakter:

Indre Østfold brann og redning IKS – oppfatning av bedriftskultur, april 2021	Bedriftskultur (karakter 1–6)
Stasjonsansvarlig:	4
Stasjonsansvarlig:	4
Stasjonsansvarlig:	4
Stasjonsansvarlig:	2
Stasjonsansvarlig:	4,5
Stasjonsansvarlig:	2
Leder beredskap:	4
Hovedverneombud:	4
Deltas hovedtillitsvalgt:	2,5
Fagforbundets representant:	3
Gjennomsnitt:	3,4

Kilde: Revisors intervjuer med ansatte. Karakter 6 er best.

7 KILDER

Lover, forskrifter, hovedavtaler o.l.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.
Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), 2002.
Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften), 2002.
Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, Dsb, 2015.
Forskrift om brannforebygging, 2015.
Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), 1999/2018.
Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (1999).
Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), 2005.
Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskrift), 1996.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2020.
KS Hovedavtalen 01.01.2020–31.12.2021, Kommuneforlaget, 2020.
KS Hovedtariffavtalen 1.5.2020–30.4.2022, Kommuneforlaget, 2021.
SFS 2404 Brann- og redningstjeneste, KS, 2019.
Jan Fridthjof Bernt: *Må de nye kommunestyrene delegerer myndighet til IKS-er?*, Kommunal Rap., 2019.

Brannfaglig, arbeidsmiljø, statistikk

Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Dsb), 2005.
Taktikkboken av Magnus Mattsson og Linus Eriksson; på norsk ved Norges brannskole og Norsk brannvernforening, 2017.
Brannstatistikk, Dsb.no, 2021.
Befolkningsstatistikk og Brann- og ulykkesvern, Statistisk sentralbyrå, Ssb.no, 2021.
Arbeidsmiljøspesialistene AS, Arbspes.no.

Indre Østfold brann og redning IKS

Selskapsavtale, 2019.
Årsregnskaper for 2019 og 2020.
Årsberetning 2020.
Budsjett med økonomiplan 2021–2024.
Rutine for vernerunde, mars 2021.
Styreprotokoller.
Referat fra møter i AMU (arbeidsmiljøutvalg).
Hjemmesider (lobr.no).
Beredskapsanalyse, Norconsult AS for IØBR, 2018.
Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, Norconsult AS for IØBR, 2018.
Vernetjenestens organisering og møteplan, 19.10.2021.
HMS-plan 2021/2022 for Indre Østfold brann og redning IKS, 19.10.2021.
Retningslinjer for styrearbeid i Indre Østfold Brann og Redning IKS, 2020.
Lederavtale for brannsjef Bjørn Stolt, 2018.
Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold, 2019.

Andre

Smaalenenes Avis (Smaalenene.no), diverse oppslag 2020 og 2021.
NRK (Nrk.no), nettartikler 2021.
Indre Østfold kommunerevisjon IKS, 2018: *Eierskapskontroll Indre Østfold brann og redning IKS*.

VEDLEGG: IØBR'S SELSKAPSAVTALE (UTDRAG)

Indre Østfold brann og redning IKS – Selskapsavtale (gjeldende fra 01.01.2020) – utdrag											
Punkt:	Utdrag fra Selskapsavtale:										
1.1 Selskapsnavn	Indre Østfold Brann og Redning IKS (heretter IØBR) er et interkommunalt selskap, opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven). Selskapet er et selvstendig rettssubjekt registrert i Foretaksregisteret.										
1.4 Selskapsformål	Selskapet skal sikre Indre Østfolds innbyggere og tilreisende rask og effektiv innsats ved branner og ulykker. Videre skal det drives utstrakt forebyggende virksomhet og være et kostnadseffektivt, moderne redningskorps med god kvalitet på personell og utstyr. HMS-arbeid skal være rettesnoren for effektiv og sikker innsats ved alle hendelser.										
1.5 Delegation av myndighet	Kommunestyrene delegerer kommunens myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter til representantskapet for IØBR. Brannsjefen er videredelegert representantskapets myndighet etter samme lov med tilhørende forskrifter.										
2.1 Eierandel og deltakeransvar	Eierandelen er fordelt ut ifra hva det enkelte brannvesen ville kostet som frittstående, etter opprinnelig brannvesenstruktur. Prosentandelen som den enkelte kommune er ansvarlig for, er beregnet ut ifra samlet netto driftskostnad. Eierandelen er som følger: <table border="1" data-bbox="399 851 893 1030"> <thead> <tr> <th>Kommune</th> <th>Andel (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Indre Østfold kommune</td> <td>81,70</td> </tr> <tr> <td>Marker kommune</td> <td>9,26</td> </tr> <tr> <td>Skiptvet kommune</td> <td>9,04</td> </tr> <tr> <td>Sum</td> <td>100,00</td> </tr> </tbody> </table>	Kommune	Andel (%)	Indre Østfold kommune	81,70	Marker kommune	9,26	Skiptvet kommune	9,04	Sum	100,00
Kommune	Andel (%)										
Indre Østfold kommune	81,70										
Marker kommune	9,26										
Skiptvet kommune	9,04										
Sum	100,00										
2.2 Finansieringsmodell	Kostnadsnøkkelen er lik eierandelen.										
2.3 Innskuddsplikt, egenkapital og gjeld	Ved etablering av selskapet forpliktet deltakerkommunene seg til å overføre eierandeler som var eid eller disponert av brannvesenet. [...] Tinginnskudd og kapitalinnskudd utgjorde selskapets egenkapital ved etableringstidspunktet, og var ved oppstart 17,5 millioner kroner. Tilsvarende ble etablert som 10-årig serielån som skal tilbakebetales til eierkommunene. ¹³										
2.4 Lokaler	Hver kommune har ansvar for å stille til disposisjon hensiktsmessige lokaler for selskapets virksomhet med grunnlag i vedtatt brannstasjonsstruktur av 2014. Husleie med FDV er fastsatt etter en felles norm.										
3.1 Representantskapet	Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Representantskapet består av to representanter fra hver kommune som til sammen utgjør selskapets øverste eierorgan. Vedkommende kommunestyre velger selv sine representantskapsmedlemmer med personlige varamedlemmer. Funksjonstiden følger kommunestyreperioden. Representantskapet velger både leder og nestleder. [...] Representantskapet har til sammen 5 stemmer etter følgende fordeling: <table border="1" data-bbox="399 1635 798 1814"> <thead> <tr> <th>Kommune</th> <th>Antall stemmer</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Indre Østfold</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Marker</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Skiptvet</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Totalt</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>	Kommune	Antall stemmer	Indre Østfold	3	Marker	1	Skiptvet	1	Totalt	5
Kommune	Antall stemmer										
Indre Østfold	3										
Marker	1										
Skiptvet	1										
Totalt	5										
3.2 Representantskapets oppgaver	Representantskapet trer ordinært sammen 2 ganger årlig; etter at revidert regnskap foreligger og når grunnlaget for kommende budsjettammer er klart.										

¹³ Selskapsavtalen bruker uttrykkene eiere/eierkommuner og deltakerkommuner, som IKS-loven benevner deltakere.

3.3 Valgkomité	Valgkomiteens leder og medlemmer velges blant representantskapets medlemmer. Alle eierne skal være representert i valgkomiteen. Valgkomiteen innstiller på styresammensetning.
3.4 Styret	Styret skal ha 5 eiervalgte medlemmer og 3 numerisk valgte varamedlemmer. Styremedlemmene velges for 2 år av gangen. Representantskapet velger styrets leder og nestleder, der styreleder er oppnevnt av Indre Østfold kommune. I tillegg til de eiervalgte medlemmene, velges inntil 2 styremedlemmer med varamedlemmer av og blant de ansatte.
3.5 Styrets oppgaver	Styret ansetter daglig leder for selskapet, og fastsetter de retningslinjer som daglig leder skal følge. Styret fører tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Styrets leder og et styremedlem er selskapets representant under lønnsforhandlinger.
3.6 Daglig leder	Brannsjef er daglig leder. Daglig leder forestår den daglige ledelsen av selskapets drift, og har ansvar for at de pålegg og retningslinjer som gis av styret følges opp. Daglig leder er sekretær for styret og har ansvar for at de saker som legges frem til behandling er forsvarlig utredet. Daglig leder rapporterer til styret og skal holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten. Daglig leder forestår den daglige personalförvaltning. Saker av uvanlig art eller av stor betydning for selskapet inngår som hovedregel ikke i den daglige ledelse, jfr. IKS-lovens § 14, tredje ledd. Daglig leder anviser selskapets utgifter. Utgifter til daglig leder personlig eller i saker hvor det foreligger inhabilitet anvises av styrets leder. Daglig leder skal, på et faglig og administrativt nivå, ha en åpen dialog med eierkommunene.
4.2 Regnskapsføring og revisjon	Selskapets regnskaper avlegges etter de til enhver tid gjeldende kommunale regnskapsprinsipper. Representantskapet velger revisor for selskapet.
4.3 Budsjett og regnskap	Representantskapet skal behandle selskapets regnskap og budsjett i tråd med § 5 i 'Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper'. Styrets forslag til økonomiplan og budsjett skal oversendes eierne innen 15. september før budsjettåret.
4.6 Ansettelsesvilkår	Selskapet skal være medlem av KS og følger den kommunale hovedtariffavtalen og avtaleverket for øvrig, som er fremforhandlet mellom partene i arbeidslivet.
5.3 Uttreden fra selskapet	En deltaker kan med 1 års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold. Uttreden reguleres av IKS-lovens § 30.
5.6 Andre bestemmelser	I tillegg til selskapsavtalen danner eierstrategien selskapets styringsdokumenter.

Kilde: *Selskapsavtale* vedtatt av IØBRs representantskap 25.09.2019.

Høringsuttalelse til rapporten

Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) startet våren 2021 opp en forvaltningsrevisjon av Indre Østfold brann og redning IKS (IØBR). Bestiller var Indre Østfold kommune. Revisjonen ble avsluttet november 2021. Ledelsen har fortløpende forsøkt på best mulig måte å imøtekomme og tilrettelegge for ØVKRs arbeid med revisjonen. IØBR har opplevd et godt og konstruktivt samarbeid med ØVKR og brannsjefen har mottatt gode innspill fra revisor i løpet av revisjonen vedrørende organisering av dokumentasjon samt hvordan vi presenterer oss som selskap med fokus på likhetsprinsippet.

Revisjonens funn og konklusjoner tar IØBR til etterretning. Styreleder vil sørge for at rapporten gjennomgås av styret og legges til grunn for videre arbeid med utviklingen av selskapet.

Ledelsen og styreleder er godt fornøyd med rapportens konklusjoner om at selskapet leverer i henhold til lovverket på de viktigste revisjonspunktene.

Som sagt skal revisors anbefalinger tas med i arbeidet med å videreutvikle IØBR til å bli en fremtidsrettet organisasjon i samarbeidet mellom styret, representantskapet og eiere. Flere av underpunktene (a-f, side 5 i rapporten) vil være en del av arbeidet. Et arbeide som vi allerede ønsker oppstart av høsten 21/vinter 22, er f.eks. å planlegge prosess for å oppdatere ROS- analyse, utføre beredskaps- og forebyggendeanalyse etter krav i revidert brann- og redningsvesenforskrift (gjeldende fra 1.mars 2022).

Styreleder oppfatter at ØVKR gjennom rapporten med sine faktaundersøkelser, intervjuer mm. har fått med seg «bredden og dybden» i selskapet og vi registrerer hva ansatte har uttalt på spørsmål fra revisor. Brannsjefen påpeker at dette er viktig å ta med seg i videre arbeid med å skape en IØBR kultur bygget på «vi følelsen», samt inkludering av alle ledd i organisasjonen.

Styreleder vil benytte anledningen til å takke ØVKR for et profesjonelt og godt samarbeid, samt også takke ledelsen og alle ansatte i IØBR som har bidratt i revisjonsarbeidet.

Mysen 04.11.2021

Torgeir E Andersen

Styreleder