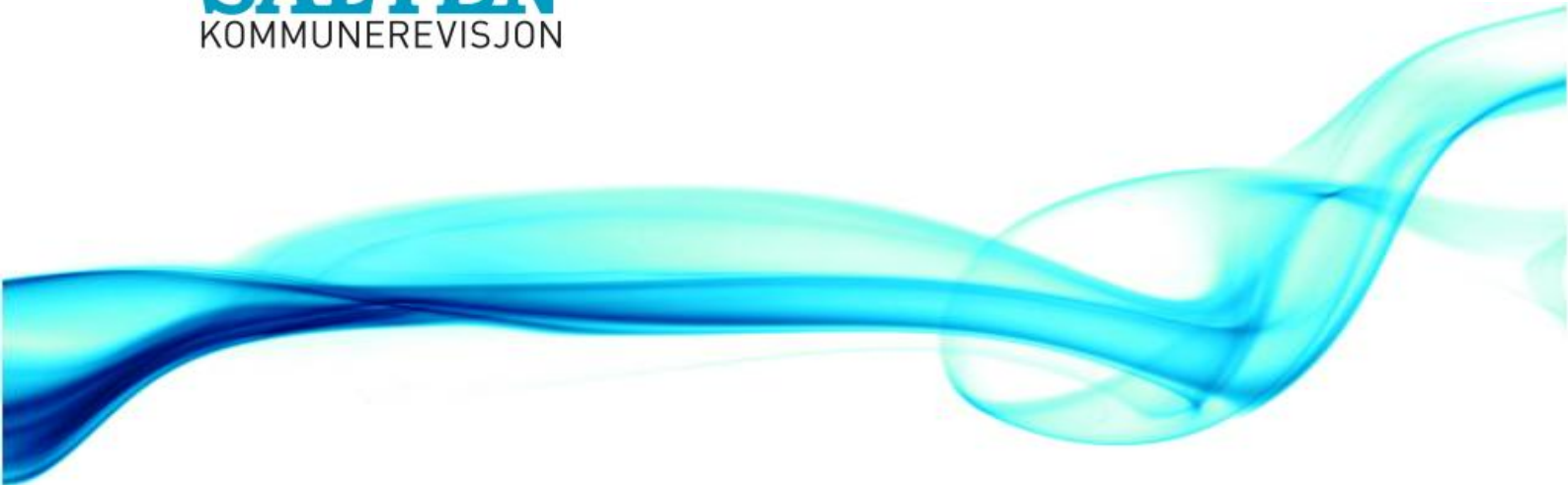




Eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Bodø kommune og Salten Brann IKS

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS har på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Eierskapskontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om eierskapskontroll i § 23-4, og forskrift om kontrollutvalg § 14. Formålet med eierskapskontrollen er å belyse om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets/bystyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold, og gjennomfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med NKRF – kontroll og revisjon i kommunene sin standard for eierskapskontroll RSK 001 og 002. Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Vi har i forkant av og underveis i undersøkelsen vurdert vår egen uavhengighet overfor Bodø kommune og Salten Brann IKS. Vi er ikke kjent med at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Bodø kommune og Salten Brann IKS for samarbeidet gjennom prosjektet!

Bodø, den 17.09.2025

Mariell Myhre
Utførende revisor, forvaltningsrevisor

Jarl- Håkon Olsen
Medvirkende revisor, forvaltningsrevisor

Bjørn Vegard Gamst
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold

FORORD	2
Sammendrag.....	6
Anbefalinger.....	7
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn og bestilling.....	8
1.2 Revisjonskriterier	8
1.3 Begreper	9
2. Metode	10
2.1 Generelt	10
2.2 Bruk av kilder	10
Dokumentanalyse.....	11
Intervjuer.....	11
Spørreundersøkelse	11
2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser.....	12
3. Eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring	12
3.1 Revisjonskriterier problemstilling 1.....	12
3.2 Bystyret som eier	13
3.2.1 Revisjonskriterier.....	13
3.2.2 Fakta.....	13
3.2.3 Vurderinger	15
3.3 Kommunikasjon mellom eier og Salten Brann IKS	16
3.3.1 Revisjonskriterier.....	16
3.3.2 Fakta.....	16
3.3.2 Vurderinger	16
3.4 Selskapenes samfunnsansvar.....	17
3.4.1 Revisjonskriterium.....	17
3.4.2 Fakta.....	17
3.4.3 Vurderinger	18
3.5 Informasjon i kommunens eierstrategi om eierskapsutøvelsen i Salten Brann IKS	18

3.5.1 Revisjonskriterium	18
3.5.2 Fakta	18
3.5.3 Vurderinger	20
3.6 Sammensetning og valg av styremedlemmer i Salten Brann IKS	20
3.6.1 Revisjonskriterier	20
3.6.2 Fakta	20
3.6.3 Vurderinger	22
4. Systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett	23
4.1 Revisjonskriterier problemstilling 2	23
4.2 Selskapets rutiner og systemer for budsjettprosessen	23
4.2.1 Revisjonskriterier	23
4.2.2 Fakta	23
4.2.3 Vurderinger	25
4.3 Budsjett som er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig	26
4.3.1 Revisjonskriterium	26
4.3.2 Fakta	26
4.3.3 Vurderinger	30
4.4 Risikovurderinger og analyser av budsjettet	32
4.4.1 Revisjonskriterium	32
4.4.2 Fakta	32
4.4.3 Vurderinger	33
5. Systemer og rutiner for økonomirapportering	33
5.1 Revisjonskriterier problemstilling 3	33
5.2 Rapporteringsrutiner internt og eksternt	33
5.2.1 Revisjonskriterier	34
5.2.2 Fakta	34
5.2.3 Vurderinger	35
5.3 Innholdet i rapporteringen	36
5.3.1 Fakta	36
5.3.3 Vurderinger	38
6. Oppsummering og konklusjon	39

6.1 Anbefalinger	41
7. Kommunedirektørens og daglig leders uttalelse	42
8. Referanser	44
9. Vedlegg 1	45
Kommunedirektørens uttalelse	45
Daglig leder i Salten Brann sin uttalelse	47
Vedlegg 2 – Utleddning til revisjonskriterier	50

Sammendrag

Salten kommunerevisjon IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Salten Brann IKS.

Formålet med bestillingen er for det første, å finne ut om kommunen utøver eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring. For det andre, å finne ut om Salten Brann IKS jobber systematisk med å utarbeide og følge opp lovmessig budsjett. Til slutt er det et mål å finne ut om selskapet gir eierne et godt grunnlag for eierstyring.

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad er Bodø kommunes eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring?*
- 2. I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig?*
- 3. I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring?*

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse blant bystyremedlemmer. I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål ut fra deres posisjon som bystyremedlemmer, som formannskapsmedlem og/eller representantskapsmedlem.

På problemstilling 1 konkluderer vi med at **Bodø kommunes eierstyring i noen grad er i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring.**

Konklusjonen på problemstilling 2 er at **Salten Brann IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig.**

Når det gjelder problemstilling 3, er konklusjonen at **Salten Brann IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring.**

Basert på våre funn og vurderinger, har vi utarbeidet noen anbefalinger. Disse fremkommer under.

Anbefalinger

1. Bodø kommune bør etablere skriftlige rutiner for å utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.
2. Bodø kommune bør konkretisere rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten.
3. Bodø kommune og eierkommunene bør utarbeide retningslinjer som regulerer Salten Branns valgkomite.
4. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.
5. Bodø kommune bør formulere selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann.
6. Bodø kommune bør skriftliggjøre rutiner for å sikre rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret framgår.
7. Salten Brann og eierkommunene bør vurdere å styrke Salten Brann sin økonomisk faglige kompetanse.
 - a) Salten Brann bør utbedre og komplettere sine skriftlige rutiner for å sikre en budsjettprosess som legger til rette for at budsjettet ivaretar kravene til balanse og realisme.
 - b) Salten Brann bør prioritere å rutinemessig gjennomføre risikovurderinger/analyser av:
 - Hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler.
 - Budsjettet.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og bestilling

Salten kommunerevisjon IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon. Bakgrunnen for bestillingen er kontrollutvalget sitt vedtak i sak 21/25, den 24.04.25. Formålet med bestillingen er for det første, å finne ut om kommunen utøver eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring. For det andre, å finne ut om Salten Brann IKS jobber systematisk med å utarbeide og følge opp lovmessig budsjett. Til slutt er det et mål å finne ut om selskapet gir eierne et godt grunnlag for eierstyring.

Problemstillingene som er satt opp:

- 1. I hvilken grad er Bodø kommunes eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring?*
- 2. I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig?*
- 3. I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring?*

1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for eierskapskontroll. I dette prosjektet er revisjonskriteriene hentet fra:

- Budsjett – og regnskapsforskriften
- Budsjett- og regnskapsforskriften for IKS
- Kommuneloven
- Kommunens eierskapsmelding
- KS «Orden i eget hus»- veileder om kommunedirektørenes internkontroll
- KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- KS prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen
- Lov om interkommunale selskaper (IKS- loven)
- Regjeringens veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser
- Selskapets styrevedtak, systemer, rutiner og selskapsavtale

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt på bakgrunn av revisjonens vurdering av hva

som er det sentrale, for kommunen ved oppfølging av sine eierskap og styring av disse.

1.3 Begreper

- Eierorgan: Eierens øverste organ for styring av den eide virksomheten. For Bodø kommune er bystyret eierorgan for kommunale foretak, formannskapet er eierorgan for heleide aksjeselskap, representantskap er eierorgan for interkommunale selskap. For deleide aksjeselskap er enten representantskap eller generalforsamling selskapets eierorgan.¹
- Eierstyring: Eiers anvendelse av lovlige virkemidler i riktig organ for å drive styring av sine eierskap. Styring gjennom dokumenter er et anvendt virkemiddel innen eierstyring, i form av ulike strategier, rutinebeskrivelser, årsrapporter, planer og meldinger.²
- Styringsdokumenter: Det finnes ulike styringsdokumenter som eiere kan utarbeide for styring av sine selskaper. Alle selskapsformene har relevante lover, forskrifter, instruksjoner med mer som styringsdokumenter i tillegg til de selskapsspesifikke dokumentene. Eierskapsmelding må utarbeides uavhengig av selskapsform. Ulike styringsdokumenter kan være vedtekter/selskapsavtaler/aksjonæravtaler.³
- Virksomhet/selskap: I rapporten anvendt som en felles betegnelse for alle organisasjonsformer for kommunens eierskap.

¹ Bodø kommunes eierskapsmelding (2021, s.3).

² Norsk by og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*.

³ Samfunnsbedriftene (2022). *Eierstyring av kommunale selskaper: Hva kjennetegner god eierstyring?*

2. Metode

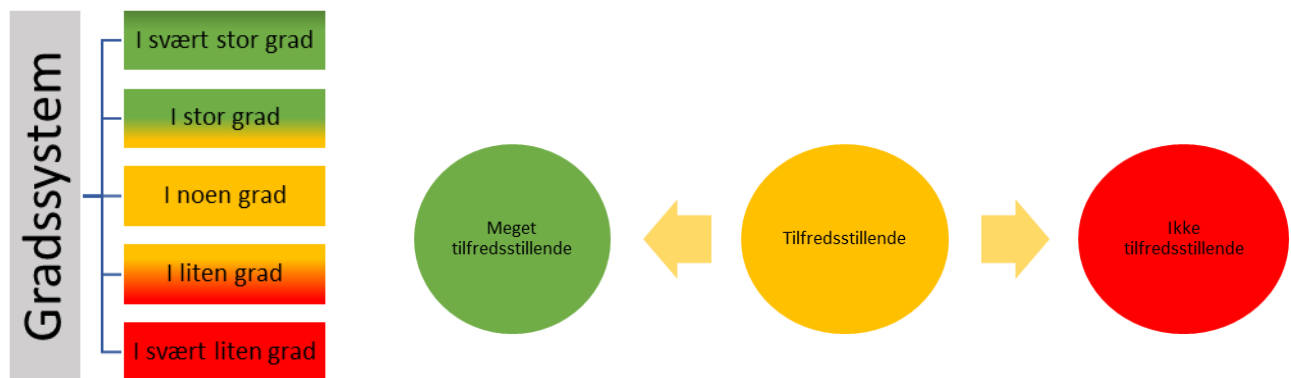
2.1 Generelt

Prosjektet er gjennomført i henhold til NKRF sine standarder RSK 001 og 002. Standardene angir hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjonsfeltet, og består av krav og anbefalinger knyttet til hvordan prosjekter innenfor forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Den første problemstillingen handler om eierskapskontroll, mens undersøkelsen av den andre problemstillingen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon. I prosjektet retter vi oss mot perioden 2019- 2024.

Forvaltningsrevisjon blir i kommuneloven § 23- 3 definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Eierskapskontroll er en form for forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens håndtering av sine eierskap, og hjemlet i kommuneloven § 23- 4. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrevedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Revisors kontaktperson for gjennomføringen av eierskapskontrollen har vært rådgiver eierskapsoppfølging i Bodø kommune. Det ble avholdt oppstartsmøte med Bodø kommune den 06.06.25 og eget oppstartsmøte med Salten Brann IKS den 20.06.25.

Konklusjonen i rapporten relaterer seg til gradssystemet nedenfor:



2.2 Bruk av kilder

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i prosjektet skal utgjøre et relevant, tilstrekkelig og sannferdig grunnlag for å vurdere den reviderte enhet opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene. Vi har benyttet oss av kildetriangulering for å styrke rapportens reliabilitet og validitet, dette vil si å innhente data om samme forhold gjennom flere ulike kilder og ved bruk av forskjellige metoder.

Vi vurderer dokumentasjonen og informasjonen som er innhentet, som dekkende for de forhold vi undersøkt. Videre har vi vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Under går vi gjennom de ulike metodene vi har benyttet oss av i dette prosjektet. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er gjennomført i form av gjennomgang av kommunens dokumenter, slik som eierskapsmelding, eierskapsstrategier og klima- og energiplan. Vi har også foretatt dokumentanalyse av selskapets dokumenter, blant annet selskapsavtale, møteprotokoller og strategidokumenter.

Intervjuer

Det er gjennomført individuelt intervju med ordfører i Bodø kommune. Revisor har vurdert at det er uhensiktsmessig ressurskrevende å intervju samtlige eierrepresentanter. Vi har vurdert at innsamlede data gir et bilde av systemet for eierstyring og vi har intervjuinformasjon fra ordfører som eierrepresentant.

Individuelle intervjuer er også gjennomført med daglig leder, assisterende brannsjef, beredskapsleder og styreleder i Salten Brann IKS. Intervjuene ble brukt til å gi et bilde av hvordan eierstyringen, økonomirapporteringen og budsjettprosessene i Salten Brann oppleves fra kommunens og selskapets perspektiv. Intervjuene ble supplert med oppfølgingsspørsmål på e-post og telefonsamtaler med ansatte i Salten Brann.

Spørreundersøkelse

I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant bystyremedlemmer. I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål ut fra deres posisjon som bystyremedlemmer, som formannskapsmedlem og/eller representantskapsmedlem. Svarene ble brukt til å kartlegge hvordan eierstyringen fungerer sett fra ståstedet som politiker i bystyret. De ble også brukt for å kunne si noe om hvorvidt Salten Branns rapportering gir eierne et godt grunnlag for eierstyring. Totalt besvarte 23 av 39 bystyremedlemmer spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 59 prosent.

I etterkant av spørreundersøkelsen, har vi foretatt en frafallsanalyse. Respondentene svarte innledningsvis på hvilken øverste rolle de har. Herunder om de sitter i representantskapet i Salten Brann, er medlem av formannskapet i kommunen eller medlem av Bodø bystyre. Selv om vi har en svarprosent på 59 prosent, vurderer vi at det har kommet svar som representerer de ulike rollene. Resultatene må likevel tolkes med en viss forsiktighet, og vil i rapporten bli benyttet i tillegg til øvrig informasjon fra dokumentasjon og intervjuer.

2.3 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser

Denne eierskapskontrollen er gjennomført og kvalitetssikret etter kravene i RSK 001 og 002, og Salten kommunerevisjons interne kvalitetssikringssystem for eierskapskontroll.

Alle fakta kommer fra verifiserte intervjuer og dokumentasjon revisjonen har mottatt fra Salten Brann og kommunen. De utvalgte kildene ble gjennom et oppstartsbrev informert om at informasjonen utelukkende ville bli anvendt i rapporten.

Et utkast til rapporten har blitt oversendt kommunedirektøren og daglig leder i Salten Brann til uttalelse og faktaverifisering. Kommunedirektørens og daglig leders uttalelse er lagt ved i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3. Eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring

Problemstilling 1: I hvilken grad er Bodø kommunes eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring?

Under punkt 3.1 presenterer vi revisjonskriteriene som er satt opp for å svare ut problemstillingen.

3.1 Revisjonskriterier problemstilling 1

1. Bodø kommune bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.
2. Bodø kommune bør være representert i selskapets eierfora.
3. Det bør etableres rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten, og tydelig avklarer eierrepresentantens myndighet.
4. Det bør regelmessig gjennomføres eiermøter mellom eierne og Salten Brann IKS for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet.
5. Bystyret bør få en årlig rapport om tilstanden for Salten Brann IKS.
6. Bodø kommunes eierskapsstrategier bør si noe om hensynet til selskapenes samfunnsansvar.
7. Eier eller det operative eierorganet bør ha formulert selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann IKS.
8. Bodø kommune bør sørge for at valgkomiteer til selskaper kommunen eier, har retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid.
9. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.
10. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Utleddningen til revisjonskriteriene er å finne som vedlegg 2 til denne rapporten. I de påfølgende kapitlene vil vi ta for oss fakta og vurdere om kriteriene er oppfylt. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i de påfølgende kapitlene.

3.2 Bystyret som eier

3.2.1 Revisjonskriterier

1. **Bodø kommune bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.**
2. **Bodø kommune bør være representert i selskapets eierfora.**
3. **Det bør etableres rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten, og tydelig avklarer eierrepresentantens myndighet.**

3.2.2 Fakta

I intervju fikk ordfører spørsmål om hvordan bystyret oppnevner eierrepresentanter. Ordfører forteller i intervju at utvelgelse av eierrepresentanter er en funksjonsfordeling. Det er ordfører og opposisjonsleder som er representert i selskapet, men ordfører utøver stemmegivingen på vegne av kommunen. Videre mener ordfører at det er en fordel med folkevalgte som eierrepresentanter, men trekker frem at det i for liten grad er sentrale folkevalgte som er eierrepresentanter.

Bodø kommune har et delegeringsreglement vedtatt av bystyret 31.10.24 (PS 24/153). Her er ordfører- eller den ordfører bemyndiger- tildelt å representere kommunens eierinteresser i generalforsamlinger.

Det fremgår av Bodø kommunes eierskapsmelding at bystyret er eierorgan for kommunale foretak, formannskapet er eierorgan for heleide aksjeselskap, representantskapet er eierorgan for interkommunale selskap. For deleide aksjeselskap er enten representantskap eller generalforsamling selskapets eierorgan. Videre fremgår det at eierorganet skal:

- Velge styremedlemmer
- Vedta etablering og avvikling av datterselskap, uavhengig av selskapsform på morsselskapet
- Vedta investering i eierandeler i andre selskapsformer, uavhengig av selskapsform på morsselskapet
- Sikre at eiermelding og selskapsspesifikke eierstrategier følges av selskapsledelsen
- Behandle enkeltsaker som i ulik grad er av stor strategisk og/eller prinsipiell karakter.

I henhold til eierskapsmeldingen, er bystyret kommunens øverste myndighet med overordnet ansvar for den samlede virksomheten. Av den grunn har bystyret en sentral rolle i kommunens eierforvaltning. Bystyret skal etter eierskapsmeldingen:

- Vedta kommunens eierpolitikk gjennom Eiermeldingen
- Vedta selskapsspesifikke Eierstrategier
- Føre tilsyn og kontroll med forvaltningen av Eierinteressene
- Vedta kjøp og salg av aksjer
- Vedta etablering og avvikling av alle typer selskaper
- Gjennomføre styrevalg til kommunale foretak
- Behandle saker av stor prinsipiell eller strategisk betydning.

I Bodø kommunes femte prinsipp for Eierstyring, i Eierskapsmeldingen fremkommer følgende:

5) Det skal være åpenhet knyttet til Bodø kommunes eierskap og selskapenes virksomheter basert på prinsipp om meroffentlighet, samt legges til rette for interne dialogprosesser foran møter i representantskap og bedriftsforsamlinger.

Vi har ikke blitt forelagt rutiner eller retningslinjer som sier noe nærmere om hvordan dialogen skal finne sted, eller hva den skal omfatte.

Under følger en gjennomgang av noen av kommunes eierskap, hvor vi har sett på representasjon av sentrale folkevalgte som Eierrepresentanter. Dette for å se om selskapsformene følger den samme bestemmelsen til Bodø kommune.

- IRIS Salten IKS: Kommunen har 62 % Eierandel. Fra Bodø kommune er medlemmer fra bystyret representert i representantskaper. Samtlige er sentrale folkevalgte, fra Bodø kommunes side. Ordfører er leder av representantskapet⁴. Eierrepresentanter: ordfører og bystyremedlemmer.
- Helse og Miljøtilsyn Salten IKS: Ordfører i Bodø er medlem i representantskapet. Det sitter sentrale folkevalgte fra de andre Eierkommunene i representantskapet.⁵
- Bodø 2024 IKS: I dette selskapet sitter ordfører i Bodø som nestleder av representantskapet. Tre sentrale folkevalgte er oppnevnt som varamedlemmer for Bodø kommune.⁶

Bystyret behandlet i møte 179/2022, den 12.08.2022 forslag til ny selskapsavtale for Salten Brann IKS. Forslaget var fremmet av kommunedirektørene i Eierkommunene, basert på enstemmig vedtak i representantskapet til selskapet 4. november 2022. I tillegg ble det i møtet fremmet nye reviderte selskapsavtaler for Helse- og miljøtilsyn Salten IKS og IRIS Salten IKS. Utklipp fra saksframlegget:

⁴ Representantskapsmøte den 23.05.25, sak nr. 25.05.

⁵ Htms.no: <https://htms.no/eierskap-og-styre>

⁶ Bodo2024.no: <https://www.bodo2024.no/representantskapet>

Helse- og Miljøtilsyn Salten IKS og IRIS Salten IKS at de tre selskapene skulle revidere sine respektive selskapsavtaler på bakgrunn av innspill om punkter som burde utbedres eller som manglet i henhold til gjeldende regelverk. Eierne så det også hensiktsmessig at de tre selskapene, med nesten identiske eierkommuner, fikk mer likelydende selskapsavtaler. Det ville forenkle oppfølging og eierstyring for kommunene.

3.2.3 Vurderinger

Det er etter revisjonens vurdering positivt at sentrale folkevalgte er representert i kommunens selskaper. I delegeringsreglementet er det slått fast at ordfører, eller den ordfører bemyndiger, representerer kommunen i generalforsamlinger. Når reglementet nevner «generalforsamling», tolker revisjonen dette som tilsvarende eierorgan for flere selskapsformer, som representantskap for IKS. Det fremgår av stikkprøvene at sentrale folkevalgte innehar rollene som eierrepresentanter i fire av kommunens selskaper. Samtidig etter revisjonens vurdering, gir fakta indikasjoner på at det ikke er etablert en systematisk praksis som sikrer at sentrale folkevalgte alltid utnevnes til å være eierrepresentanter. I intervju uttrykker ordfører at det i for liten grad utnevnes sentrale folkevalgte som eierrepresentanter. Når ordfører fremhever at det i for liten grad er sentrale folkevalgte som eierrepresentanter, underbygger det at kommunen har forbedringspotensial på dette området. Dette tilsier at kriteriet delvis er oppfylt.

Eierrepresentantens myndighet er definert i eierskapsmeldingen. Protokoller fra bystyremøter viser at kommunen deltar aktivt i flere former for eierfora, og bruker deltakelsen til å fatte eierbeslutninger. I interkommunale selskap som Salten Brann, Helse- og miljøtilsyn Salten og IRIS Salten, har kommunen vært representert i representantskapet. Kommunen har også deltatt i revisjon av selskapsavtaler, som er et viktig styringsverktøy. Delegeringsreglementet gir ordfører myndighet til å representere kommunen i eierfora. Etter revisors vurdering er kriteriet om at Bodø kommune skal være representert i selskapets eierfora, oppfylt.

Når det gjelder rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten, fremgår det av eierskapsmeldingen at det skal legges til rette for interne dialogprosesser foran møter i representantskap og bedriftsforsamlinger. Dette gir føringer for at dialog skal finne sted, men det er ikke nærmere beskrevet hvordan dialogen skal finne sted eller hva den skal omfatte. Det foreligger etter revisjonens vurderinger ikke eksplisitte rutiner som sikrer dialog i praksis. Bystyret skal etter eierskapsmeldingen, behandle saker av stor prinsipiell eller strategisk betydning. Revisor forutsetter at dette innebærer at informasjon må formidles mellom eierrepresentanter og bystyret, selv om det ikke fremgår hvordan dette skal utspille seg i praksis. Vi vurderer at myndigheten til eierrepresentanten er avklart i eierskapsmeldingen, men rutiner for dialog mellom eierrepresentanter og bystyret fremstår som lite konkretisert. Etter revisors vurdering er det etter dette grunnlag for å vurdere kriteriet som delvis oppfylt.

3.3 Kommunikasjon mellom eier og Salten Brann IKS

3.3.1 Revisjonskriterier

4. Det bør regelmessig gjennomføres eiermøter mellom eierne og Salten Brann IKS for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet.
5. Bystyret bør få en årlig rapport om tilstanden for Salten Brann IKS.

3.3.2 Fakta

Vi får av ansatte i Salten Brann og styreleder opplyst at det gjennomføres eiermøter to ganger i året mellom eierne og Salten Brann. Eiermøtene arrangeres mellom representantskapsmøtene. Daglig leder redegjør for gangen i eiermøtene, i intervju med revisjonen. Det er ett i februar og ett på høsten, som er forberedelser til budsjettbehandlingen. På eiermøtene får eierne mulighet til å stille praktiske og opplysende spørsmål, samt vurdere saker før de går til endelig behandling i representantskapet. Representantskapet diskuterer de prinsipielle elementene ved sakene.

Daglig leder forteller at det vanligvis ikke føres referat fra eiermøtene. Normalt er det representantskapsmedlemmer som deltar i eiermøtene, sammen med kommunedirektører og andre fra administrasjonen i eierkommunene.

Det utarbeides en årsmelding fra selskapene til kommunestyrene, om tilstanden for selskapet. Den blir utarbeidet av daglig leder og assisterende brannsjef. Ansatte i selskapet og styreleder trekker frem at innholdet i årsmeldingene er for omfattende, og at enheten muligens er for ambisiøs angående innholdet i rapporteringen. Salten Brann vurderer å korte ned og spesifisere årsmeldingen. Tidligere har de utarbeidet en mer konsis versjon til kommunene som gikk på antall hendelser, personell og status ved enhetene.

Salten Branns årsmelding for 2024 inneholder blant annet en oversikt over status og aktivitet for den enkelte eierkommune, oversikt over inntekter, investeringer og revisjon av brannordningen. Det pekes også på at selskapet har arbeidet i hele 2024 med en ny virksomhetsstrategi.

3.3.2 Vurderinger

Det gjennomføres etter revisors vurdering, eiermøter jevnlig mellom eierne og Salten brann IKS. Innholdet i eiermøtene slik det blir vist til, gir etter revisors vurdering mulighet for reell dialog og innsikt i saker før beslutninger tas. Selv om det ikke føres referat fra møtene, anser vi praksis med faste eiermøter, som å være i tråd med intensjonen i kriteriet. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Bystyret får årlig en rapport om tilstanden for Salten Brann IKS, og denne vurderes som tilstrekkelig for å dekke informasjonsbehovet til eierne. Uttrykk for at årsmeldingen er for

omfattende handler om formatet av dokumentet, ikke fravær av rapportering på selskapets status. Det er etter revisjonens vurdering likevel viktig å arbeide med leservennligheten og tilgjengeligheten i måten informasjonen legges fram på. Kriteriet vurderes som oppfylt.

3.4 Selskapenes samfunnsansvar

3.4.1 Revisjonskriterium

6. Bodø kommunes eierskapsstrategier bør si noe om hensynet til selskapenes samfunnsansvar.

3.4.2 Fakta

I Bodø kommunes eierskapsmelding står det i kapittel 7 om samfunnsansvar at selskap og foretak som kommunen har eierskap i, skal ta samfunns- og miljøansvar ut over det som er pålagt ved lov. Videre forventes det at alle selskaper og foretak tar samfunnsansvar og har utviklet egne holdninger til forhold som blant annet etikk, forebygging av korrupsjon, miljø og bærekraft, likestilling og integrering. Bedrifter har en viktig samfunnsrolle og påvirker samfunnsutviklingen og nærmiljøet der de virker, og det er viktig at dette reflekteres i både styring og ledelse.

Eierskapsmeldingen angir hva som er forventet for de ulike selskapsformene med hensyn til retningslinjer for samfunnsansvar. Kommunale foretak er som en del av kommuneorganisasjonen, og forpliktet til å følge føringene som Bodø kommune har utarbeidet for sitt samfunnsansvar, herunder etiske retningslinjer, overordnet arbeidsgiverpolitikk, ulike miljøtiltak med mer. For aksjeselskap og interkommunale selskap forventes det at styrene har innarbeidet samfunnsansvar og at dette er integrert i selskapets virksomhet og strategier.

Relatert til miljø og bærekraft, slik det kommer frem av eierskapsmeldingen, forventer Bodø kommune at selskapene tar miljøansvar i tråd med vedtatte føringer i klima og energiplanen. Planen er vedtatt av bystyret. Selskapenes arbeid med miljøspørsmål må skje systematisk og dekke hele verdikjeden i virksomheten. Mål, gjennomføring og evaluering av miljøarbeidet må være klart angitt. Foretak og selskap skal være miljøsertifisert, står det i eierskapsmeldingen.

Bystyret i Bodø vedtok 06.02.25 en ny klima- og energiplan, inkludert tiltaksplan for Bodø kommune. Klima- og energiplanen er førende for hele kommunens virksomhet og kommunale foretak, i tillegg til å gi føringer for kommuneplanens arealdel. Noen av tiltakene fra tiltaksplanen er:

- Inngå forpliktende samarbeidsavtaler med næringslivet, etter modellen Næring for klima.

-Være en kilde til kunnskapsbasert informasjon om energisituasjonen, som gir innbyggerne og næringslivet forståelse for konsekvenser av, og betydning av kraftsituasjonen.

-Bruke eierskapet for at kommunalt eide selskaper skal innrette sin virksomhet for å nå Bodøs klimamål.

-Implementere reisepolicy for tjenestereiser.

- Alle kommunens virksomheter skal sertifiseres som miljøfyrtårn. Rådhuset skal re-sertifiseres som hovedkontor.

3.4.3 Vurderinger

Kriteriet legger til grunn at Bodø kommune bør ha formulert eierskapsstrategier som sier noe om hensynet til selskapenes samfunnsansvar. Undersøkelsen viser at kommunen som eier har formulert eierskapsstrategier som gir føringer for hvordan selskap og foretak skal ivareta samfunnsansvar. Både generelt og innenfor spesifikke områder som miljø, etikk og integrering.

Det er positivt at eierskapsmeldingen tilpasser forventningene til de ulike selskapsformene og viser til forventning om at selskapene følger vedtatte føringer i klima og energiplanen. Etter revisjonens vurdering er dette noe som kan styrke sammenhengen mellom eierskap og samfunnsutvikling med tanke på samfunnsansvar. Igjen er dette noe som gir grunnlag for forutsigbar eierstyring og kontroll.

På bakgrunn av overnevnte, vurderes kriteriet som oppfylt.

3.5 Informasjon i kommunens eierstrategi om eierskapsutøvelsen i Salten Brann IKS

3.5.1 Revisjonskriterium

7. Eier eller det operative eierorganet bør ha formulert selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann IKS.

3.5.2 Fakta

Bodø kommunes eierskapsmelding har ikke formulert selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann. Eierskapsmeldingen inneholder ikke eierskapsstrategier for interkommunale selskaper.

Revisjonen har fått tilsendt dokumentet «Felles strategi for samarbeid og eierstyring», godkjent i Salten Regionråd, med ikrafttredelse den 1.1.2017.⁷ I dokumentet står det at

⁷ Strategi for styring av samarbeid og selskap i Salten. For kommunene: Bodø, Fauske, Meløy, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Sørfold, Hamarøy og Beiarn.

strategien er en del av kommunenes egne eierskapsmeldinger og retter seg mot kommunestyrene, eierrepresentantene og styrene. Om samfunnsansvar, blir det vist til at kommunalt eide selskaper er opprettet for å ivareta et samfunnsansvar. Videre at det er styret som har ansvar for ivaretagelse av selskapets samfunnsansvar, og det forventes at dette er integrert i selskapenes virksomhet og strategier. Det fremkommer ikke egne selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann av dokumentet.

På spørsmål om selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann, har ikke ordfører kjennskap til en egen eierstrategi fra Bodø kommune som er spesifikk for Salten Brann. I intervju med ordfører, blir det vist til et ønske fra eierkommunene om å utarbeide en felles eierskapsstrategi for Salten Brann. Når det gjelder den felles strategien, peker han på at det kan være utfordrende å få gjennomført med tanke på alle rundene som må tas i eierkommunene.

Ordfører opplever at fellesstrategien for interkommunale selskap i Salten er generell og fungerer for flere selskaper. For Salten Brann IKS, trekker ordfører frem at man er opptatt av å ha best mulig brannordning for pengene. Det er ordførers opplevelse at administrasjonen og bystyret har tillit til formålet med selskapet. Det er ordførers opplevelse at det er utfordrende å få gjennomført med alle rundene med utarbeidelse av eierstrategier for interkommunale selskap i hver kommune. Ordfører opplever det er enighet blant eierkommunene om at selskapet ikke skal vedta retningslinjer selv, men at det må forankres hos eierne.

I intervjuene oppgir ansatte i Salten Brann at eierkommunene ikke har gitt eksplisitte føringer for samfunnsansvar. Det vises til at det ligger implisitt i det enkelte oppdrag fra eierkommunene. Eierne ønsker at brannoppgaver skal løses. Beredskapsleder forteller at Salten Brann har overtatt brannordningen fra kommunene, og eierstyringen er hovedsakelig gjennom brannordningen, samt krav fra lovverk. Videre pekes det på at selskapet har et tydelig samfunnsansvar gjennom lovpålagte oppgaver som er regulert i lovverk. De ansatte vi har snakket med fra selskapet, kjenner ikke til føringer fra kommunenes eierskapsstrategier på samfunnsansvar, men opplever at det kommer føringer knyttet til dette på representantskapsmøter.

Det kommer frem i intervjuene at Salten Brann i har tatt på seg flere helseoppdrag som ikke er lovpålagt, men som fyller et viktig behov i lokalsamfunnene. Eksempel fra beredskapsleder viser til at det diskuteres om brannmannskapet skal rykke ut til hjertestans fordi det ikke refunderes fra helsemyndighetene. Dette er noe som belaster ressursene og skaper behov for avklaring av eventuell budsjettføring. I tillegg er det etter beredskapsleder, en del pålagte ekstraoppgaver som eksempel redningsdykkere på vegne av Nordland fylkeskommune. Et annet eksempel som trekkes frem, er akutthjelpeordningen som luftambulansetjenesten har laget (mens man venter på ambulansen), grunnet brannvesenets tilstedeværelse ute i

kommunene. Styreleder trekker frem at slike oppdrag ønskes fakturert, men det fordrer avtale med helsemyndighetene, som det har vært vanskelig å få til.

3.5.3 Vurderinger

Eierne, herunder Bodø kommune og de øvrige eierkommunene, har etter revisjonens vurdering generelle føringer for samfunnsansvar. Det foreligger ikke føringer for samfunnsansvar tilpasset selskapets virksomhetsform, rolle og utfordringer.

For et selskap som Salten Brann med samfunnsansvar knyttet til brannvern og beredskap, kan det virke åpenbart at samfunnsansvaret ligger til grunn for virksomheten. Revisjonen vil peke på at selskapsspesifikke mål kan sikre at både eierne og selskapet har felles forståelse av hvilke forventninger som gjelder utover hva som er minimumskrav i gjeldende regelverk, og hva som konkret skal prioriteres knyttet til dette. Selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar kan etter revisjonens vurdering være et nødvendig virkemiddel for tydelig styring og ansvarliggjøring, og noe som gjør det målbart å evaluere. Det blirpekt på Salten Brann stadig har tatt på seg flere helseoppdrag som ikke er lovpålagte. I denne forbindelse kan det også være rimelig å forvente at eierne vurderer hvilke kostnader dette innebærer for selskapet og hvor store merkostnader det er akseptabelt at selskapet tar for å ivareta sitt samfunnsansvar på disse områdene.

Kriteriet om at eier eller det operative eierorganet bør ha formulert selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann, anses på denne bakgrunn ikke fullt ut oppfylt.

3.6 Sammensetning og valg av styremedlemmer i Salten Brann IKS

3.6.1 Revisjonskriterier

8. Bodø kommune bør sørge for at valgkomiteer til selskaper kommunen eier, har retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid.

9. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

10. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

3.6.2 Fakta

Av kommunens eierskapsmelding fremgår følgende under punktet som omhandler valgkomite:

Bystyret oppnevner en valgkomite bestående av tre personer som fremmer forslag på kandidater til selskapenes styre der selskapene ikke har valgkomite. I selskaper med

egen valgkomite, vil valgkomiteen innstille medlemmer til selskapets valgkomite der dette ikke ivaretas av selskapets vedtekter.

Eierskapsmeldingens prinsipp 8 for god eierstyring, omtaler at styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Prinsipp 9 for god eierstyring, sier at godtgjørelse til styret skal framstå som rimelig ut fra ansvar, kompetanse, arbeidsbyrde og virksomhetens kompleksitet.

Bodø kommune har utarbeidet *Retningslinjer for rekruttering av styremedlemmer hvor kommunen har eierinteresser* (vedtatt av bystyret 08.02.24). Retningslinjene angir at styret skal ha erfaring og kompetanse innenfor følgende områder:

- Kunnskap om selskapets virksomhet, herunder formål, organisering, historie, forretningsområder, lovgivning/forskrifter, strategi, avtaler mv.
- Bransjekunnskap, herunder kunnskap om trender og utviklingstrekk innenfor bransjen samt kunnskap om konkurrerende virksomheter.
- Spesialkompetanse og erfaring innen områder som juss, økonomi/finans/regnskap, risikostyring, markedsføring, HMS, tekniske fag mv.
- Ledelseserfaring og kompetanse knyttet til organisasjonsmessige endringsprosesser.
- Kompetanse og erfaring knyttet til offentlig forvaltning.
- Kompetanse og erfaring knyttet til styrearbeid.

I henhold til Salten Brann IKS selskapsavtale, § 13, skal representantskapet behandle:

- Valg av sine styremedlemmer med varamedlemmer etter forslag fra valgkomiteen.
- Valg av valgkomite og dets leder og nestleder.

Under punkt § 9, styret og styrets sammensetning, fremgår det at styret skal ha 6 medlemmer med personlige varamedlemmer. 4 av styrets medlemmer med varamedlemmer, velges av representantskapet. 2 av styrets medlemmer med varamedlem velges av og blant de faste ansatte i selskapet. Videre fremgår det at styremedlemmer og varamedlemmer blir valgt for 2 år av gangen, likevel slik at halvparten er på valg etter loddtrekning etter første året.

Selskapsavtalen § 15 omhandler saksbehandlingen i styret. Ved valg, tilsettinger og habilitet gjelder for øvrig IKS-loven § 12.

Styreleder i Salten Brann forteller at det ble laget en evaluering av styrearbeidet og kompetanse til valgkomiteen i forkant av forrige valg. Konklusjonen var at styret anses relevant sammensatt. Ett av styremedlemmene har doktorgrad i beredskap og jobbet med det i en kommune tidligere. Da vedkommende gikk ut av styret, fikk de inn en daglig leder fra ett næringsforum, som blant annet har jobbet med totalberedskap. Selv har styreleder kjennskap til politiske prosesser. Det er også et medlem som tidligere har vært kommunalsjef for teknisk avdeling og en har vært økonomisjef i en kommune.

Ordfører forteller at valgkomiteen gjør vurderinger og forholder seg til likestillingsloven med hensyn til balansert kjønnsrepresentasjon. Utover dette er det en skjønnsmessig vurdering av styremedlemmer.

Det fremgår ikke rutine for habilitetsvurdering ved valg av styremedlemmer av eierskapsmeldingen. I *Retningslinjer for rekruttering av styremedlemmer hvor kommunen har eierinteresser*, vises det til under «Styrets sammensetning», at spørsmål om habilitet skal ivaretas.

3.6.3 Vurderinger

Retningslinjer bidrar til å strukturere valgkomiteens arbeid, herunder angi viktige forhold når det gjelder sammensetning av selskapets styre. Imidlertid finnes det ingen formelle retningslinjer, verken fra kommunens side eller vedtekter for selskapet, som regulerer arbeidet til valgkomiteen i Salten Brann.

Det er positivt at det ble gjennomført en evaluering av styrets sammensetning i Salten Brann i forkant av forrige valg. Samtidig etter revisjonens evaluering, fremstår evalueringen som en situasjonsbetinget prosess, snarere enn forankret i systematiske retningslinjer. I eierskapsmeldingen står det at bystyret oppnevner en valgkomite, og at komiteen fremmer forslag til styrer der selskapene ikke har egne valgkomiteer. Ordfører viser til at det gjøres skjønnsmessige vurderinger ved styreutnevnelser. Praksisen er etter det revisor har fått seg forelagt ikke formalisert i form av skriftlige retningslinjer. Kriteriet vurderes dermed som ikke fullt ut oppfylt.

Etter revisjonens vurdering omtaler eierskapsmeldingen krav om kompetanse for styremedlemmer i kommunens selskaper. Retningslinjene viser til at det er ønskelig med supplerende og forskjellig kompetanse. Etter revisjonens vurdering stilles det konkrete krav om hva slags kompetanse og erfaring som ønskes. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Bodø kommune har i rutinebeskrivelsen for rekruttering av styremedlemmer fremhevet at spørsmål om habilitet skal ivaretas. Samtidig er formuleringen generell. Etter revisjonens vurdering sier den ikke noe om hvordan habilitet skal vurderes, hvem som har ansvaret, hvilke faktorer som ligger til grunn eller hvordan vurderingen skal dokumenteres. Den foreliggende setningen gir etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere at kommunen har en klar rutine for habilitetsvurderinger i forbindelse med styreutnevnelser.

4. Systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett

Problemstilling 2: I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig?

Under punkt 4.1 presenterer vi revisjonskriteriene som er satt opp for å svare ut problemstillingen.

4.1 Revisjonskriterier problemstilling 2

11. Salten Brann IKS bør ha tilstrekkelige rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av budsjett.
12. Salten Brann IKS bør ha tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet.
13. Salten Brann IKS bør ha rutiner som sikrer en budsjettprosess som legger til rette for at budsjettet ivaretar kravene til
 - a) Balanse
 - b) Realisme
 - c) Fullstendighet
 - d) Oversiktlig
14. Salten Brann IKS bør ha på plass rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/-analyser av:
 - Hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler.
 - Budsjettet.

4.2 Selskapets rutiner og systemer for budsjettprosessen

4.2.1 Revisjonskriterier

11. Salten Brann IKS bør ha tilstrekkelige rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av budsjett.
12. Salten Brann IKS bør ha tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet.

4.2.2 Fakta

Salten Brann har skriftliggjorte prosedyrer for budsjettprosessene. Dette i form av dokumentet «Prosess med frister». Her beskrives ansvar og myndighet i budsjettarbeidet, og milepæler i form av aktiviteter. Det fremkommer av dokumentet at avdelingsledere, daglig leder, styret og representantskapet er involvert i budsjettprosessene. Videre kommer det frem at det skal gjennomføres avdelingsvis aktiviteter med prioriteringer for drift og investeringer. I denne aktiviteten skal medarbeidere, hovedtillitsvalgte og vernetjenesten involveres i utarbeidelsen av forslag til prioriteringer fra den enkelte avdeling/ansvarsområde.

Styreleder forteller at budsjettprosessen i Salten Brann er en kombinasjon av arbeidet i administrasjonen/ledergruppen og tre-trinns styrebehandling i tillegg til endelig behandling i representantskapet. I intervju oppgir styreleder at det er mangel på ansatte med økonomiutdanning i selskapet, ettersom de som er ansatt har brann, - og ledelsesfaglig kompetanse. Etter styreleders syn vil økonomikompetansen bidra til å frigjøre tid for ledelsen. Det ville etter styreleder være positivt for selskapet å ha en controller med økonomisk kompetanse. Beredskapsleder underbygger ønsket om en økonomiansvarlig. Videre blir det trukket frem at det er vanskelig å få aksept til å øke antallet administrative stillinger, da økonomien vanskeliggjør dette på nåværende tidspunkt. Det fremkommer av intervjuene at assisterende brannsjef har fått økonomioppgaver i fraværet av en økonomiansvarlig.

Daglig leder viser til prosedyrer for budsjettprosessene. Det blir vist til at selskapet følger årshjulet for gjennomføring av sentrale prosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av budsjett. Dette i tillegg til relevante lovbestemmelser på området. I årshjulet fastsettes milepælsdatoer. Arbeidet starter henholdsvis i leder, - og styremøtet i juni, hvor styringssignaler fra eierne forankres, behovene diskuteres og rammen for årets kommunale finansiering fastsettes av styret.

Det rapporteres om økonomisk resultat på hvert styremøte, og det er seks styremøter i året. Basert på regnskapstallene på tidspunktet lages en prognose for resten av året. Daglig leder sier tema er komplisert på starten på året, men ledelsen har utviklet en modell som har gitt god presisjon.

Det gis også rapportering til representantskapet sine møter. Revidering av budsjettet gjøres normalt etter innspill fra styret til representantskapet. Vi får opplyst av intervjuene at dette erfaringsvis gjøres sjeldent i Salten Brann. Representantskapet blir holdt orientert på faste møter, og på dialogmøter i november og desember. Økonomi er et gjengangstema som det rapporteres på, deriblant likviditetsutfordringer.

Det gjennomføres ledermøte en gang i måneden, hvor avdelingsledere deltar i budsjettarbeidet. Der deltar HR-leder, kvalitetsleder, daglig leder, assisterende brannsjef og beredskapsleder. I ledermøtene rapporterer avdelingene om økonomisk status i regnskapet opp mot budsjettet. Avdelingslederne orienterer om store avvik som får en konsekvens for bunnlinjen. Hvert kvartal og ved hvert halvår ser ledermøtene ekstra nøye på regnskapet. Beredskapsleders inntrykk er at hver avdelingsleder har en god forståelse av budsjettkrav.

Daglig leder i Salten Brann uttrykker at selskapet er på et smertepunkt rundt finansieringen, da selskapets kommunale finansiering er lavere enn kostnadsutviklingen. Årsaken til at dette lot seg håndtere av selskapet, er etter det daglig leder sier, todelt:

1. Etter vedtak i representantskapet i 2018, satset selskapet på omlegging av salgsstrategien for direktekoblede brannalarmer i Nordland som er tilkoblet 110-sentralen. Basert på satsingen så har kommunal finansiering av 110-sentralenes kostnader, både for ordinær drift og innføring av nytt nasjonalt oppdragshåndteringsverktøy, blitt erstattet med mer-inntekter fra økt alarmsalg. Som konsekvens av dette så ble kommunal finansiering holdt i ro i 4 år på tross av lønns- og prisvekst. Basert på denne økonomiske sammenhengen samt forståelsen av alternativ kost så sparer Salten kommunene 10 MNOK hvert år og hvor Bodø kommune har sin andel av besparelsen tilsvarende 6 MNOK. Oppsummert så har selskapet spart Salten kommunene for 70 MNOK i kommunal finansiering i perioden fra 2018 til 2024. For Bodø kommunes del så utgjør dette vel 40 MNOK i angitt periode.
2. Parallelt med dette har selskapet gjennomført administrative effektiviseringstiltak tilsvarende 4,1 MNOK og har benyttet fondsreserver for å holde behovet for kommunal finansiering så lavt som mulig. En forsøkte videre i 2020 å foreta strukturelle endringer i den hensikt å redusere finansieringsbehovet, gjennom en revisjon av kommunenes brannordning (bemanning, organisering og utrustning av brannvesenet). De foreslåtte reduksjonene i strukturen ble imidlertid i liten grad vedtatt av eierkommunene. Det pågår for tiden en ny revisjon, der strukturelle reduksjoner er foreslått og hvor det er anbefalt reduksjoner som vil gi økonomisk effekt. Kommunal behandling er enda ikke gjennomført.

Selskapet har gode inntekter fra alarmsalg, som i stor grad finansierer 110-sentralen. Budsjettposten ligger på juridisk enhet, men det er en tjeneste for hele Nordland. Ved et eventuelt underskudd, grunnet dagens økonomioppsett, så må Salten Brann bruke midlene fra alarmsalget for å dekke inn underskuddet. Videre forteller daglig leder at tanken er at alarmsalget skal settes ut i et eget selskap, for å forhindre dette.

4.2.3 Vurderinger

Undersøkelsen viser at Salten Brann har strukturerte rutiner og prosedyrer for gjennomføring av prosesser og oppgaver i budsjettarbeidet. Det blir vist til et årshjul med faste milepæler. Etter revisjonens vurdering bidrar denne systematikken til å sikre god fremdrift i budsjettarbeidet. Representantskapet gir føringer gjennom styringssignaler og selskapet har et system for å operasjonalisere dette i budsjettarbeidet. Revisjonen trekker frem at dette kan vise til en tydelig kobling mellom eierstyring og budsjettarbeid.

Det fremkommer av intervjuene at formell økonomifaglig kompetanse i mindre grad er representert. Mangel på økonomifaglig kompetanse kan innebære en sårbarhet for at utarbeidelsen av budsjettet ikke følger gjeldende retningslinjer på området. Revisor vil trekke

frem at økonomikompetanse kan være en ressurs som på denne måten kan styrke budsjettarbeidet ytterligere.

Etter revisjonens vurdering har selskapet en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet. Dette gjennom involvering av både styre og administrasjon i arbeidet med budsjettet. Som tidligere anvist gir representantskapet styringssignaler og rammer for budsjettarbeidet. Styret forholder seg til dette og utarbeider overordnede føringer, mens daglig leder og administrasjon har ansvar for utforming og oppfølging av budsjettet.

Det er likevel indikasjoner på at forholdet mellom selskapet og eierne tidvis er komplekst, spesielt knyttet til finansieringsgrunnlag og deflatorjustert ramme. Selv om dette ikke peker på uklarhet i ansvarsfordelingen internt i selskapets administrasjon, kan slike utfordringer påvirke hvor mye handlingsrom selskapet har økonomisk.

Selskapet har rutiner for rapportering om økonomi, herunder resultater og prognose på hvert styremøte. I tillegg evalueres budsjettarbeidet og justeres underveis. Bruken av prognosemodell har ifølge ledelsen forbedret progresjonen i økonomistyringen. Dette tyder på at selskapet har tilstrekkelige prosedyrer for oppgaver knyttet til utarbeidelse av budsjett.

På bakgrunn av overnevnte vurderer vi at begge kriteriene er oppfylt.

4.3 Budsjett som er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig

4.3.1 Revisjonskriterium

13. Salten Brann IKS bør ha rutiner som sikrer en budsjettprosess som legger til rette for at budsjettet ivaretar kravene til

- a) Balanse
- b) Realisme
- c) Fullstendighet
- d) Oversiktlighet

4.3.2 Fakta

Balanse

Budsjettprosessen i Salten Brann bygger på en fastlagt prosedyre («Prosess med frister») som følges i selskapet avdelinger. Hver avdeling utarbeider egne budsjettkalkyler i regneark (Excel). Disse inneholder oversikt over fordelingsnøkkel (som viser kostnad for den enkelte kommune), investeringsplan og pensjonsberegning.

Daglig leder opplyser at budsjettet utarbeides i tråd med kravene i IKS- loven, og det tilstrebes balanse. Likevel opplever Salten Brann å ha gjentatte likviditetsutfordringer, særlig knyttet til

pensjonskostnader. Pensjonspremier skaper press på driften, og for 2025 mangler selskapet 10,3 millioner kroner for å dekke dette. Deler av pensjonskostnadene er vedtatt å dekkes av fondsmidler.

Ifølge daglig leder har budsjettene historisk sett hatt god presisjon. Selv om det har forekommet enkelte mindreforbruk, har selskapet opplevd et større merforbruk. Daglig leder peker særlig på behovet for budsjettjustering i 2022, som oppsto etter uenighet med Bodø kommune om fordeling av utgifter. Kommunen mente de bar en urimelig stor andel av kostnadene.

I revisors revisjonsberetning 2022 kom følgende forhold frem:

«Revisor vil påpeke at budsjettet ikke er satt opp i hht forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for IKS § 5, herunder at et budsjett skal være satt opp i balanse. Vedtatt budsjett har en underdekning på kr 3 438 725.»

Om dette fremgår det i Salten Branns reviderte årsbudsjett fra 2023:

«I opprinnelig budsjett for 2023 la selskapet fram et samlet finansieringsbehov for den ordinære driften på kr. 110 600 000, fordelt med kr. 97 166 264 fra kommunal finansiering og kr. 13 500 000 fra selskapets fond. I opprinnelig plan ble det benyttet kr. 10 000 000 for å finansiere ordinære driftskostnader fra pensjonskassens premiefond tilhørende selskapet. I ettertid viser det seg at disse midlene bare kan benyttes til å finansiere pensjonskostnader og må dermed fjernes fra revidert budsjettversjon som finansieringskilde.»

Assisterende brannsjef forteller i intervju at 2/3 tredjedeler av inntektene til selskapet kommer fra eierkommunene, mens 1/3 stammer fra kommersielle inntekter fra alarmsalg.

Årsregnskap fra 2024 viser at alarmsalg utgjør 25 %, og overføringsinntekter utgjør 75 %. I disse 75 prosentene inngår overføringer fra kommunene i tillegg til overføringer fra andre.

Prognoser for kommende år utarbeides med utgangspunkt i utviklingen av kommunale inntekter (deflator) og forventet utvikling i kommersielle inntekter. Deretter beregnes utgifter på individnivå, basert på stillingskategori, lønnsutvikling og kjente erfaringstall på utgifter knyttet til varer og tjenester. Store utgiftsposter justeres for å sikre balanse. Eventuelle overskudd settes av på fond, mens underskudd dekkes inn med bruk av fond.

Beredskapsleder fremhever at budsjettarbeidet skjer i samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte, og bruk av erfaringstall står sentralt. Vi får opplyst at eierkommunene stiller krav om effektivisering, men selskapet har begrenset handlingsrom til kutt ettersom bemanningen er lovpålagt gjennom kommunenes brannordning. Ifølge beredskapsleder får selskapet beskjed fra eierne om å kutte i kostnadene, uten å redusere drift eller bemanning på de

enkelte stasjonene. Det blir vist til at dersom Salten Brann hadde vært en kommune ville administrasjonen hatt større frihet til å gjennomføre kutt basert på faglige vurderinger. Videre forteller beredskapsleder at dette skaper en krevende situasjon for selskapet. Beredskapsleder uttrykker også et ønske om at selskapet kunne hatt en egen økonomiansvarlig, men viser til at ressursutfordringer gjør dette vanskelig.

Realisme

Daglig leder i Salten Brann beskriver budsjettprosessen som strukturert og rutinemessig. Prosessen starter med signaler om rammer fra eierne. Rammene fra eierne oppleves som stramme, med forventninger om reduksjoner. Eksempelvis har selskapet fått et krav om reduksjon på 5 prosent i 2026. Videre forteller daglig leder at det er en grundig intern budsjettprosess fra juni til november, med prioriteringer og justeringer. Det gjennomføres løpende økonomirapportering på styremøter 6 ganger i året. Ifølge daglig leder er budsjettet på enkelte områder underfinansiert, særlig grunnet pensjonsutgifter og manglende dekning av disse. Budsjettet anses av daglig leder ikke som realistisk. Salten Brann venter på ajourført selskapsavtale, slik at det er mulig å ta opp lån for investeringer. Daglig leder sier i intervju at det er der de store regningene ligger. De har fått opplyst at Bodø kommune har signalisert at de kan låne selskapet 20 millioner i 2026 for å sikre likviditet.

I intervju viser daglig leder til at selskapet allerede har gjennomført betydelige effektiviseringer. Videre reduksjoner vil måtte skje på beredskap og struktur. Uten slike kutt mener daglig leder at selskapets finansiering ikke kan sikres fremover. Det blir i intervjuet pekt på at dersom selskapet hadde vært organisert som et aksjeselskap, ville det vært avvirket grunnet likviditetsutfordringer.

Assisterende brannsjef forteller at alle branner og ulykker kan karakteriseres som uforutsette hendelser og disse er hensyntatt gjennom en budsjettpost for kostnad ved utrykninger. Postens størrelse er basert på erfaringstall (statistikk). Også brekkasjer på kjøretøy er hensyntatt ved bruk av erfaringstall gjennom posten for vedlikehold av kjøretøy. Styreleder oppgir at utredning av materiellskader har vært utsatt enkelte ganger på grunn av kostnader. Ved økonomiproblemer må dette løses gjennom representantskapet. Vi får opplyst at Salten Brann blant annet har en del eldre brannbiler som har store vedlikeholdskostnader.

I intervju med assisterende brannsjef blir det redegjort for at budsjettforslaget som legges frem er basert på foregående år og disponeringer av driftsmidlene. Ettersom budsjettet tar utgangspunkt i tidligere kostnader, erfaringstall og prognoser, mener assisterende brannsjef at budsjettet kan betegnes som realistisk.

Fullstendighet

Avdelingsvis budsjettkalkyler viser til alle Salten Branns eierkommuner og de ulike avdelingene. På kommunenivå er inntekter og utgifter hensyntatt i sin helhet, og regnearket viser til hvordan budsjettet er planlagt for inneværende og kommende år.

Ifølge daglig leder omfatter budsjettet hele selskapet, inkludert drift, investeringer og eksterne inntekter. Budsjettprosessen inkluderer kommunal finansiering og kommersielle inntekter, i form av 110- området og salg av direktekoblede brannalarmer. Store strukturelle endringer (brannordning og effektivisering) er tema i budsjettprosessen. Assisterende brannsjef viser til at det tillegg er en post om kapitalkostnader i regnskapsoversikten.

Brann- og ulykkeshendelser er ifølge assisterende brannsjef lagt inn som en budsjettpost for uforutsette hendelser basert på erfaringstall. Tilsvarende er kjøretøysbrekkasjer hensyntatt i budsjettposten.

Oversiktlighet

De ulike avdelingenes budsjettkalkyler inneholder oversikter til eierkommunene, basert på ulike fordelingsnøkler.

Daglig leder opplyser at selskapet har etablert et tydelig årshjul og en strukturert prosess for budsjettarbeidet. Budsjett- og styringssignaler behandles i styret, før de oversendes eierkommunene og legges frem i forkant av representantskapsmøte. Ifølge daglig leder rapporteres selskapets økonomiske status jevnlig til både styret og representantskapet.

Assisterende brannsjef sier i intervju at budsjettberegningen presenteres sammen med økonomiplan for den kommende fireårsperiode, slik at selskapets behov forsøkes forankres i et langsiktig perspektiv. Samtidig understrekes det at økonomiplanen må revideres dersom det fattes vedtak som endrer forventningene, eksempelvis reduksjon i kommunale overføringer.

Ifølge daglig leder gjennomføres det jevnlig eiermøter med eierkommune, hvor økonomi er et fast tema på møtene. Selskapet har betydelige inntekter fra alarmsalg, som i stor grad finansierer driften av 110- sentralen. Daglig leder opplyser at inntektene fra alarmsalget føres på den juridiske enheten, men at tjenesten er til nytte for hele Nordland. Dersom det oppstår underskudd- gitt dagens økonomiske oppsett, må selskapet dekke dette med midler fra alarmsalget. Planen er å skille ut alarmsalget i et eget selskap, for å forhindre slik kryssfinansiering. Daglig leder opplyser om at alarmkostnadene for kommunene ellers ville vært rundt 110- millioner kroner høyere.

Assisterende brannsjef opplyser at eierkommunene og Salten Brann til dels har ulik oppfatning av selskapets økonomiske utvikling. Dette forklarer assisterende brannsjef med bakgrunn i utviklingen i kommunale overføringer. Denne utviklingen har siden 2018 vært lavere enn kommunal deflator, uten at strukturen er justert tilsvarende. Enkelte kommuner har uttrykt at selskapet har hatt en sterkere kostnadsutvikling enn kommunene selv. Assisterende brannsjef peker på at selskapet har gjennomført større reduksjoner i utgifter enn det deflatoren skulle tilsi, særlig innen administrasjonen. På bakgrunn av varslede

reduksjoner i kommunale midler for neste år, vil selskapet vurdere strukturendringer. Etter assisterende brannsjef syn oppleves dagens situasjon som allerede på grensen av hva som er forsvarlig sett opp mot kravene i den enkelte kommunes brannordning.

4.3.3 Vurderinger

Balanse

Balanse i budsjettet tilsier at driftsinntektene til Salten Brann må være tilstrekkelig til å dekke driftskostnadene og eventuelle avsetninger.

Selskapet har elementer som fordelingsnøkkel, investeringsplan og pensjonsberegning. Elementene kan anses som relevante for balansekravet, ettersom de gir forutsetninger for at inntekter og utgifter kan avstemmes, slik at kostnadsbildet som legges til grunn er mest mulig korrekt. Samtidig baserer selskapet budsjettprosessen i stor grad på bruk av regneark i avdelingene. Dette kan gi fleksibilitet, men kan etter revisjonens vurdering også innebære risiko for feil og svakheter i kontrollsporet dersom det ikke finnes kvalitetssikringer av beregningene.

Det er i tillegg pekt på flere utfordringer knyttet til budsjettbalanse. Selskapet har økonomiske utfordringer knyttet til pensjonskostnader og likviditet. Underdekning til pensjonskostnader som må finansieres ved bruk av fondsmidler kan etter revisjonens vurdering være lite ønskelig over tid, da dette ikke er bærekraftig uten bi- inntekter. Det vises til at selskapet forsøker å oppnå balanse i budsjettet gjennom bruk av avsetninger fra tidligere år, etter selskapets vurdering grunnet underfinansiering fra kommunene. Slik revisjonen ser det har selskapet begrensede muligheter til å redusere kostnader, da bemanning og beredskapsordninger er lovpålagte. Underliggende økonomiske utfordringer bidrar på den måten til at oppfyllelsen av balansekravet er sårbart.

Utfordringene som oppsto i 2022 og forplantet seg til 2023, indikerer at det kan ha vært enkelte forhold knyttet til budsjettprosessen som kan innebære risiko for ubalanse.

Revisors beretning 2022 viser til en underdekning på 3,44 millioner kroner. I 2023 oppsto det nytt behov for justering av budsjett etter at forutsetninger om bruk av premiefond ikke lot seg gjøre som planlagt. Dette illustrerer at budsjettprosessen kan være kompleks, med særskilte regnskapsregler som ikke nødvendigvis fanges opp tidlig i prosessen. Etter revisjonens vurdering vil en styrking av økonomisk kompetanse internt i selskapet kunne være med på å gjøre budsjettprosessen mer robust. Økt økonomisk kompetanse internt i selskapet vil på denne måten kunne redusere faren for avvik og uforutsette utgifter for kommunene.

Revisjonens vurdering er at selskapet har strukturert budsjettprosessen på en måte som ivaretar kravene til balanse, men det er underliggende strukturelle svakheter som gjør at kriteriet bare delvis er oppfylt.

Realisme

For å utarbeide et realistisk budsjett, vil Salten Brann være avhengig av en realistisk ramme for budsjettet. Revisor har ikke etter denne undersøkelsen grunnlag for å uttale seg om rammen er tilstrekkelig. Når sentrale kostnadsområder ikke er fullt ut dekket innenfor de fastsatte vedtatte rammene, svekkes realismen i budsjettet. Daglig leder støtter opp vurderingen om at realismen er svekket i budsjettet.

Videre bygger budsjettet på tidligere års erfaringstall, noe som etter revisjonens vurdering er positivt. På den måten har selskapet noe å styre etter, da det gir forankring i faktiske kostnader. Likevel kan denne tilnærmingen medføre en risiko for at ubalanse i budsjettet videreføres.

Fakta som har kommet frem gjennom denne undersøkelsen peker på underfinansiering fra kommunene og likviditetsutfordringer som årsak til eventuell manglende realisme i budsjettet. Systemet og rutinene som styrer budsjettprosessen fremstår likevel som tilstrekkelige for å kunne oppnå realisme i budsjettet.

Fullstendighet

Fakta fra intervjuene viser til at årsbudsjettet omfatter hele selskapet med tilhørende inntekter og utgifter. Når man sjeldent foretar budsjettregulering, gir dette etter revisors vurdering en pekepinn på at opprinnelig budsjett er fullstendig. Etter revisjonens vurdering gir dette et signal på at selskapet har fokus på å fange opp økonomiske forhold i budsjettprosessene.

Det foreligger ikke indikasjoner på at vesentlige utgiftsposter eller inntekter er utelatt. Revisjonen finner at budsjettet, ut fra de opplysningene vi har fått, gir et samlet bilde av virksomhetens økonomi.

Salten Brann har etter revisors vurdering rutiner som sikrer en budsjettprosess som ivaretar kravet til fullstendighet.

Oversiktlighet

Avdelingens regneark viser oversikt over alle eierkommunene med fordelingsnøkler. Det er i tillegg etablert et tydelig årshjul og struktur for budsjettprosessen. Dette innebærer etter revisjonens vurdering at det er tydelige rammer for hvordan årsbudsjettet skal utformes, og bidrar samtidig til å sikre jevnlig informasjon om økonomisk status til styret og representantskapet. På denne måten får eierne et helhetlig bilde av selskapets økonomiske situasjon, forutsetninger og prioriteringer.

Samtidig peker opplysninger på ulik oppfattelse av strukturarbeidet knyttet til reduksjon i utgifter blant eierkommunene og selskapet. Dersom det er ulik oppfatning av hvordan effektiviseringsgevinster hentes ut, eller hvilke tilpasninger som gjøres, kan det svekke eiernes

helhetsforståelse og oversiktligheten i budsjettprosessen. Etter revisjonens vurdering er det samtidig en risiko for å miste oversikt over et omfangsrikt regneark hvor manuelle registreringer kan medføre endringer som ikke blir fanget opp grunnet størrelsen på regnearket.

Vi vektlegger at det er etablert gode rutiner og strukturer for budsjettprosessen, som i stor grad ivaretar kravet til oversiktlighet. Revisjonen vil påpeke at det er viktig at eierkommunene og selskapet har lik forståelse av hva som inngår i budsjettpostene. Det kan av den grunn være viktig at endringer i økonomiske rammer og effektiviseringstiltak synliggjøres eksplisitt i budsjettdokumentene ovenfor eierne.

På bakgrunn av overnevnte, vurderes likevel kriteriet som oppfylt.

4.4 Risikovurderinger og analyser av budsjettet

4.4.1 Revisjonskriterium

14. Salten Brann IKS bør ha på plass rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/-analyser av:

-Hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler.

-Budsjettet.

4.4.2 Fakta

Salten Brann har i 2020 utarbeidet en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS), for å jobbe helhetlig og systematisk med forebygging- og beredskapsarbeid slik det fremgår av dokumentet.

Daglig leder forteller at Salten Brann ikke har en egen samlet analyse tilknyttet budsjettprosessene i selskapet. Daglig leder peker på at det sannsynligvis ville vært annerledes om selskapet hadde en økonomiansvarlig. Det er en oppfatning av daglig leder om at ledergruppen bruker mer tid på å se på helheten i selskapet, fremfor å gjøre risikovurderinger avdelingsvis.

Selv om det ikke gjøres en samlet analyse, får vi opplyst at selskapet gjør risikovurderinger på spesifikke områder. Disse utføres av daglig leder og assisterende brannsjef. Assisterende brannsjef trekker frem et eksempel på at det gjøres risikovurderinger ved store enkeltanskaffelser, som ved investeringer gjennom lånoptak. Utover dette er det mindre risikoanalyser for driftsbudsjettet.

Beredskapsleder forteller i intervju at selskapet er ISO-sertifisert, og dermed gjøres det stadig mer omfattende risikovurderinger innen økonomi. Det er en pågående effektiviseringsprosess

hvor man ser på hvor man kan spare penger eller hente inn penger, fordi man vet dette blir tatt opp og tematisert av eierne. Brannberedskap er en ganske kostbar tjeneste, hvor utstyr til en brannkonstabel er spesifikt og dyrt. Å holde utstyret vedlikeholdt koster penger, og selskapet har fått på plass en innkjøpsavtale/rammeavtale. Noe utstyr er 40 år gammelt og det skaper økte vedlikeholdskostnader. Rameavtalen har vært på anbud, og det er en krevende prosess.

4.4.3 Vurderinger

ROS- analysen omhandler i hovedsak operasjonelle beredskapshendelser, ikke risikovurderinger i budsjettprosessene. Revisjonen er ikke blitt forelagt dokumentasjon som viser til systematiske risikovurderinger av selve budsjettprosessen, slik revisjonskriteriet legger til grunn. Det foreligger ikke dokumenterte rutiner for å identifisere risikoen for svikt, feil eller mangler i de ulike fasene av budsjettarbeidet. Enkelte vurderinger gjennomføres i tilknytning til større investeringer eller enkeltposter, men etter revisjonens oppfatning skjer dette utenfor et strukturert rammeverk. Selv om det gjennom ISO- sertifiseringen stadig gjennomføres omfattende risikovurderinger på økonomi, får vi opplyst at selskapet ikke gjør egne risikoanalyser av budsjettprosessene. Kriteriet anses dermed ikke som oppfylt.

5. Systemer og rutiner for økonomirapportering

Problemstilling 3: I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring?

Under punkt 5.1 presenterer vi revisjonskriteriene som er satt opp for å svare ut problemstillingen.

5.1 Revisjonskriterier problemstilling 3

15. Salten Brann IKS bør årlig utarbeide en rapport til bystyret om økonomi for selskapet.
16. Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap om selskapets økonomi og god dialog med selskapet.
17. Salten Brann IKS bør ha på plass system og rutiner for å sikre:
 - Rapportering fra styret til representantskapet om selskapets økonomiske status
 - Rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem.

5.2 Rapporteringsrutiner internt og eksternt

5.2.1 Revisjonskriterier

15. Salten Brann IKS bør årlig utarbeide en rapport til bystyret om økonomi for selskapet.

16. Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap om selskapets økonomi og god dialog med selskapet.

5.2.2 Fakta

I intervjuene får vi opplyst at det lages styrets årsberetning og en stor årsmelding fra selskapet, som også går til bystyret, og hvor sistnevnte også går fra daglig leder til styret. Den blir utarbeidet av daglig leder og assisterende brannsjef. Det er en omfattende årsmelding som gir dyp innsikt i selskapet. Årsmeldingen blir sendt til kommunestyrene i mai. Assisterende daglig leder uttalte i intervjuet:

«Årsmeldingen søker å dokumentere arbeidet som er gjort det siste året».

Vi har også fått opplyst gjennom intervjuene at kommunikasjon mellom styret og eiere primært skjer i representantskapsmøter og eiermøter. I intervjuene med medarbeidere i Salten Brann og styreleder uttrykkes det en opplevelse av at eierkommunene ser på sluttresultat og bunnlinjen, ikke nødvendigvis alle faktorene som påvirker det. Videre blir vi informert om at det vanligvis ikke føres referat fra eiermøtene. Beredskapsleder forteller i intervju, at når selskapet ikke har tatt høyde for lønn- og prisutvikling i selskapets budsjetter får det utfordringer og konsekvenser for kvaliteten i tjenesten.

Av intervjuene fremkommer det at eiermøtene har fungert som en uformell diskusjon av aktuelle problemstillinger. Assisterende brannsjef forteller at på eiermøter belyses aktuelle saker i dybden, eierne gis mulighet til å stille praktiske spørsmål, og vurdere saker før de går til endelig behandling i representantskapet. Styreleder forteller at et tema i eiermøte har vært brannordning, og det å formidle innholdet i den til eierne. Organisering av alarmsalg har også vært et tema.

Under presenteres et utdrag av innholdet i eiermøtene, basert på informasjon fra sakslister og presentasjoner fra møtene, relatert til kunnskaper om selskapets økonomi.

- Eiermøte den 07.02.25.

På eiermøtet vises det til at Polarsirkelen regionråd og Helgeland Regionråd har varslet at de ønsker en annen organisering av styringen av 110 sentralens virksomhet, jfr. kommunelovens bestemmelser for dette. Bodø kommune, som utpekt ansvarlig for etableringen av 110 sentralen, og eierne av Salten Brann IKS må ta stilling til hvordan denne henvendelsen skal følges opp. Det kan skje på ulike måter. På eiermøte ble eierne invitert til å drøfte blant annet utredningsarbeid knyttet til dette.

Som fast sak 3 på eiermøtet er orientering om omorganisering av alarmvirksomheten – ny selskapsform. Styret for Salten Brann IKS har foreslått å organisere salget av alarmtjenester i et eget aksjeselskap. Volumet på kommersielle salg av direktekoblede alarmtjenester til 110-

sentralen i Nordland øker, og hensynet til både skatt og merverdiavgift gjør at denne aktiviteten må skilles ut i et eget selskap for å unngå utilsiktede økonomiske merkostnader for Salten Brann IKS. Arbeidet må etableres som et prosjekt og belastes 110 virksomheten. Dette betyr at alle kommunene i Nordland bidrar til finansieringen.

Konklusjon i Eiermøtet: Opprettelse av et alarmselskap som datterselskap til Salten brann IKS trenger ikke likelydende vedtak fra alle deltakerkommunene. Det presiseres imidlertid at det er i tråd med god selskapsledelse og eierstyring at hvert enkelt medlem i representantskapet sørger for en politisk forankring i forkant av stemmegivning i rep skapet, slik at medlemmet er sikker på at det stemmer i tråd med eget kommunestyres flertall.

- Eiermøte 21.feb 2023.

Temaliste, slik det fremgår av sakliste, var oppfølging av vedtak i representantskapet: budsjettversjon 2023 (a) selskapets finansiering og virkningen av kommunal deflatoren, b) gjennomføring av brannordning i økonomiplanperioden.

Revisjon av virksomhetsstrategi: økende inntekter fra alarmsalg- behov for endring i organisering sett opp mot skatteregulativ og statsstøtte regelverk.

- Eiermøte 23.februar 2024

Slik det fremgår av saklisten ble følgende saker drøftet: orientering om etablering av alarmselskap, med hensyn til både skatt og merverdiavgift som tilsier at denne aktiviteten bør skilles ut i et eget selskap for å unngå utilsiktede konsekvenser for Salten Brann.

- Eiermøte 26.sept 2024

Dette Eiermøtet ble det gjennomført eieropplæring med Samfunnsbedriftene. Drøfting med eierne om etablering av alarmselskap og revisjon av virksomhetsstrategi og brannordning (noen av hovedmålene omhandler økt kommersielt salg av automatiske brannalarmer opp mot 110 Nordland).

Respondentene av spørreskjema fikk mulighet til å utdype andre synspunkter de mener kunne være relevant for undersøkelsen. Sitat fra en av respondentene fremgår under.

Har du andre synspunkter du mener er relevant for denne undersøkelsen? Disse kan du eventuelt utdype her:

Prosess fra politisk behandling på kommunenivå, via Eiermøter og representantskapsmøter, gir mange muligheter til at budskap drukner på veien. Når man i tillegg har et svært stort mangfold av deltakere i IKSet, så må det jobbes svært aktivt for å få igjennom tydelige signaler, f.eks. om overordnet økonomi og kvaliteter i tilbudet.

5.2.3 Vurderinger

Selskapet utarbeider årlig en årsmelding om økonomi, som forelegges bystyret. Det blir beskrevet som en omfattende årsmelding, som gir innsikt i selskapets virksomhet og økonomiske forhold. På denne bakgrunn vurderes kriteriet som oppfylt.

Etter revisjonens vurdering fungerer eiermøtene som en arena for informasjonsdeling og dialog med eierne. Møtene omhandler både selskapets økonomi og strategiske valg. Eierne blir også orientert om beslutninger og invitert i drøftinger om beslutninger. Revisor vil likevel peke på forbedringsmuligheter tilknyttet referatføring av eiermøtene, for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon og åpenhet rundt dialogen mellom eierkommunene og selskapet. Det blir pekt på en opplevelse av at økonomiske budskap og nyanser kan drukne i prosessen mellom kommunestyremøter, eiermøter og representantskapsmøter. Referat fra møtene kan etter revisjonens vurdering sikre at innspill og signaler fra eierne fanges opp. Kriteriet er i hovedsak oppfylt.

5.3 Innholdet i rapporteringen

17. Salten Brann IKS bør ha på plass system og rutiner for å sikre:

- Rapportering fra styret til representantskapet om selskapets økonomiske status
- Rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem.

5.3.1 Fakta

Vi får opplyst av intervjuene at det rapporteres både skriftlig og muntlig mellom eier og selskap. Salten Brann gjennomfører seks styremøter i året, og det er dermed seks rapporteringer til styret i året. Styreleder i Salten Brann forteller at det gjennomføres rapportering om selskapets økonomiske status på styremøter, i form av status opp mot budsjett og regnskap. I tillegg rapporteres det til representantskapet i forkant av representantskapsmøter.

Styreleder og ansatte i Salten Brann forteller at budsjettprosessen er strukturert i flere ledd, rundt månedene juni, september og oktober. Budsjettprosessen er et løpende arbeid for styret. Ved rapporteringer blir det ofte diskusjon om budsjettkonsekvenser for neste års budsjett. Prosessen starter på styremøtet i juni for å diskutere og vedta rammen for 2026. deretter er det et nytt styremøte i september, hvor budsjettet diskuteres og innstillingen vedtas i styremøtet i oktober. Budsjettdokumentene inneholder etter styreleder informasjonen som styret etterspør.

Daglig leder redegjør i intervju for prosessene knyttet til økonomirapportering. I forkant av junimøtet kom representantskapet med forventninger om rammestyringer. I fjor vedtok de finansiering med en forventning om 5 % reduksjon for 2026. Styret jobbet med dette i junimøtet, og i etterkant. Ledersamlingen i juni tar imot signalene og operasjonaliseringer, hvor de frem til august gjør prioriteringer utfra dette. Deretter gjøres det et første utkast til budsjett, og vurdering av om det ligger i henhold til rammen eller ikke. Fra juni til septembermøtet er det en blanding av prolongering, eller forskyving av investering, som legges frem for styret. I oktobermøtet innstilles budsjett til representantskapet i november.

Dokumentene sendes ut til kommunene som gjør interne forberedelser til representantskapsmøtet.

Styreleder gir uttrykk for at det er nok rapportering, og at rapporteringen er relevant. Det blir trukket frem at det er en tre-trinnsbehandling av budsjettet som lar styret diskutere budsjettensyn flere ganger. Budsjettet er vedtatt av representantskapet og hvis budsjettet skal revideres må det tilbake til representantskapet. Strukturene rundt kommunikasjon, etter styreleders mening, oppleves som vanskelig ettersom dialogen går i representantskapsmøtene og på eiermøtene i februar. Driften er i tråd med budsjettet, men det er store likviditetsproblemer knyttet til pensjon. Dette er et komplisert materiale, som kan være vanskelig for styremedlemmene å ha kompetanse på og kan planlegge rundt.

Assisterende brannsjef forteller at det arrangeres to representantskapsmøter i året. I mai-møtet blir årsberetningen for det foregående året behandlet. I november-møtet legges budsjettet fram for godkjenning av representantskapet. Før sistnevnte er det to styremøter med budsjettbehandling. På ledermøter i forkant av representantskapsmøter blir behovene til avdelingene diskutert internt i form av drøftingsmøter med ansatte og tillitsvalgte.

Når det gjelder skriftlig rapportering, så legges økonomiske rapporter frem på månedlige ledermøter. Rapporteringen tar utgangspunkt i en mal fra ordinær driftsrapport, og går inn på enkeltavdelinger i selskapet. Rapportene blir periodisert basert på tid og budsjett.

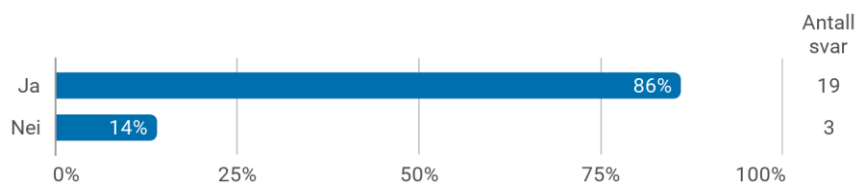
Vi får opplyst av daglig leder at sakspapirer vedrørende selskapets økonomi sendes til post/arkiv i hver eierkommune, samt til hver enkelt kommunedirektør til informasjon. Videre forteller daglig leder at selskapet har en forventning om at kommunen selv har interne prosedyrer og rutiner som sikrer tilstrekkelig forankring før og etter saksbehandling i representantskapsmøter.

Vi får opplyst at styrets årsberetning skrives og en stor årsmelding fra selskapet til bystyret. Dette er en omfattende årsmelding som gir dyp innsikt i selskapet. Årsmeldingen blir sendt til kommunestyrene i mai.

Ordfører forteller i intervju at praksis for å rapportere til bystyret etter representantskapsmøter er saksavhengig, men ordfører kan ikke huske å det har vært noen slike saker for Salten Brann. Alle saker som er til behandling i representantskapet tas til diskusjon i bystyret.

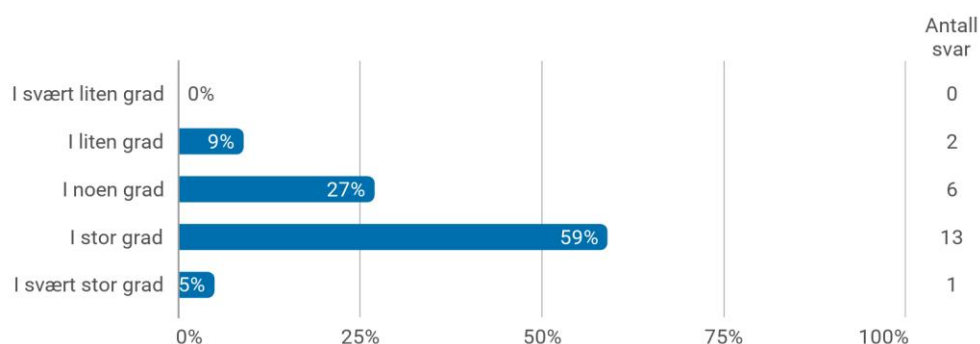
Beredskapsleder forteller i intervju at det gjennomføres et ledermøte en gang i måneden. Der deltar HR-leder, kvalitetsleder, brannsjef, assisterende brannsjef og beredskapsleder. I ledermøtene rapporterer avdelingene økonomisk status i regnskapet opp mot budsjettet. Avdelingslederne orienterer om eventuelle store avvik som kan få en konsekvens for bunnlinjen. Hvert kvartal og ved hvert halvår ser ledermøtene ekstra nøye på regnskapet. Hver avdelingsleder har dermed en god forståelse av budsjettkrav, slik beredskapsleder ser det.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de opplever å få regelmessig rapportering om økonomien i Salten Brann (eks. årsrapporter/årsmeldinger, tertialrapporter).



Figur 1. Spørsmål om regelmessig rapportering om økonomien i Salten Brann.

Videre ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad økonomirapporteringen fra Salten Brann gir dem et godt grunnlag for å vurdere selskapets økonomiske situasjon.



Figur 2. Respondentene ble spurt om i hvilken grad økonomirapporteringen gir et godt grunnlag for å vurdere selskapets økonomiske situasjon.

5.3.3 Vurderinger

Etter revisjonens vurdering har selskapet etablert system og rutiner for intern økonomioppfølging og rapporterer jevnlig til både styret og representantskapet. Selskapet har etablert gode interne rutiner for oppfølging av økonomi og budsjett, noe som gir ledelsen god oversikt. Vi får opplyst at rapporteringen inkluderer nøkkeltall, avvik og prognoser.

Det utarbeides en omfattende årsmelding som bystyret får seg forelagt. Samtidig er det usikkerhet knyttet til hvor godt komplekse økonomiske forhold, særlig knyttet til pensjon og likviditet, blir forstått og formidlet videre.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at eierrepresentantene opplever å få regelmessig rapportering, men det er variasjon i svarene på om rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere selskapets økonomiske situasjon. Dette indikerer etter revisjonens vurdering at rapporteringen i større grad bør systematiseres og tilpasses målgruppen.

Kriteriet vurderes på denne bakgrunn som i hovedsak oppfylt. Vi vurderer at selskapet har etablert system og rutiner for å sikre rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem. Det er likevel forbedringspotensial knyttet til å systematisere og tilpasse rapporteringen til målgruppen. Vi vil anbefale at kommunen å

skriftliggjøre rutiner for å sikre rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret fremgår.

6. Oppsummering og konklusjon

Problemstilling 1: I hvilken grad er Bodø kommunes eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring?

Bodø kommune har etablert flere viktige elementer som er i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring. Det er positivt at eierrepresentantens myndighet er definert i eierskapsmeldingen, og at kommunen deltar aktivt i eierfora. Videre stilles det krav om hva slags styrekompetanse som forventes fra kommunens side.

Det gjennomføres jevnlig eiermøter mellom eierne og Salten Brann, hvor det gis mulighet for reell dialog og innsikt i saker før beslutninger tas. Bystyret får årlig en rapport om tilstanden for Salten Brann IKS.

Bodø kommune som eier har formulert eierskapsstrategier som gir føringer for hvordan selskap og foretak skal ivareta samfunnsansvar. Både generelt og innenfor spesifikke områder som miljø, etikk og integrering. Dette viser en intensjon om å sikre at samfunnsansvar ivaretas.

Samtidig avdekkes flere forhold som svekker den samlede vurderingen. Det mangler konkretisering av samfunnsansvar for Salten Branns virksomhet, noe som kan gjøre det vanskelig å følge opp ansvaret på målbar måte utover det lovpålagte. Videre er det svakheter knyttet til politisk forankring og deltakelse, da det ikke er etablert en systematisk praksis som sikrer at sentrale folkevalgte utnevnes til representantskapet.

Vi har ikke blitt forelagt formelle retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid. Det blir vist til at spørsmål om habilitet skal ivaretas, men rutinen for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer sier ikke utdypende noe om hvordan habilitet skal vurderes.

På bakgrunn av at flere sentrale krav og forventninger til god eierstyring ikke er oppfylt, konkluderer vi med at **Bodø kommunes eierstyring i noen grad er i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring.**

Problemstilling 2: I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig?

Undersøkelsen viser at Salten Brann har etablert strukturerte rutiner for budsjettarbeidet, med tydelig ansvarfordeling mellom representantskap, styre og administrasjon.

Budsjettprosessen er systematisk og selskapet benytter seg av årshjul, prognosemodeller og

kontinuerlig rapportering for å sikre fremdrift og oppfølging. Årsbudsjettet omfatter hele selskapet med tilhørende inntekter og utgifter.

Når det gjelder realisme i budsjettet, peker undersøkelsen på økonomiske utfordringer knyttet til pensjonskostnader og likviditet. Det vurderes som en svakhet at budsjettet på enkelte områder er underfinansiert. Når sentrale kostnadsområder ikke er fullt ut dekket innenfor de fastsatte vedtatte rammene, svekkes realismen i budsjettet. Underliggende økonomiske utfordringer bidrar på den måten til at balansekravet er sårbart.

Videre foreligger det ikke dokumenterte rutiner for å identifisere risikoen for svikt, feil eller mangler i de ulike fasene av budsjettarbeidet. Salten Brann har ikke egne budsjettammer for uforutsette hendelser, men forsøker å ta høyde for slike gjennom bruk av erfaringstall. Det finnes eksempler på utsatt vedlikehold grunnet manglende økonomisk handlingsrom, noe som kan tyde på at budsjettet i begrenset grad er rustet for uforutsette utgifter.

Flere intervjuobjekter peker på at økonomisk kompetanse kunne styrket budsjettprosessene og risikovurderingen av disse ytterligere.

Undersøkelsen viser at selskapet har strukturerte system og rutiner for utarbeidelse av budsjett. Tydelige budsjettprosesser bidrar til et godt grunnlag for styring og kontroll. Det er likevel forbedringsmuligheter for å styrke prosessen, med å utarbeide rutiner for å gjennomføre risikovurderinger/analyser for budsjettprosessen.

Vi konkluderer med at **Salten Brann IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig.**

Problemstilling 3: I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring?

Salten Brann IKS har etablert flere tiltak for økonomisk rapportering til eierne. Bystyret får årlig en rapport i form av årsmelding, som gir innsikt i selskapets virksomhet og økonomiske forhold. Eierne blir gjennom eiermøter også orientert om beslutninger og invitert til drøftelser av disse. Undersøkelsen viser til en opplevelse av at økonomiske budskap og nyanser kan drukne på veien mellom kommunestyremøter, eiermøter og representantskapsmøter.

Videre har selskapet etablert system og rutiner for å sikre rapportering fra styret til representantskapet om selskapets økonomiske status. Det er også etablert system og rutiner for rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser går frem.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at flesteparten av eierrepresentantene opplever å få regelmessig rapportering, men svarene varierer når det er spørsmål om i hvilken grad rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere selskapets økonomiske situasjon. Det

kan etter revisjonens vurdering tyde på at den økonomiske informasjonen ikke nødvendigvis er tilpasset målgruppen.

Selskapet har etablert enkelte strukturer og rutiner for økonomisk rapportering som gir eierne grunnlag for eierstyring. Disse tiltakene bidrar positivt, men det er forbedringspotensial for å gjøre rapporteringen bedre tilpasset eiernes beslutningsbehov.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at **Salten Brann IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring.**

Basert på våre funn og vurderinger, har vi utarbeidet noen anbefalinger. Disse fremkommer under.

6.1 Anbefalinger

1. Bodø kommune bør etablere skriftlige rutiner for å utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.
2. Bodø kommune bør konkretisere rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten.
3. Bodø kommune og eierkommunene bør utarbeide retningslinjer som regulerer Salten Branns valgkomite.
4. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.
5. Bodø kommune bør formulere selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann.
6. Bodø kommune bør skriftliggjøre rutiner for å sikre rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret framgår.
7. Salten Brann og eierkommunene bør vurdere å styrke Salten Brann sin økonomisk faglige kompetanse.
 - a) Salten Brann bør utbedre og komplettere sine skriftlige rutiner for å sikre en budsjettprosess som legger til rette for at budsjettet ivaretar kravene til balanse og realisme.
 - b) Salten Brann bør prioritere å rutinemessig gjennomføre risikovurderinger/analyser av:
 - Hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler.
 - Budsjettet.

7. Kommunedirektørens og daglig leders uttalelse

Rapporten ble sendt til kommunedirektøren og daglig leder i Salten Brann IKS til faktaverifisering og høringssvar. Kommentarene er lagt inn i sin helhet som vedlegg 1.

Kommunedirektørens kommentar

Revisor mottok uttalelse fra kommunedirektøren den 11.09.2025.

På bakgrunn av uttalelsen fra kommunedirektøren, har vi gjort endringer ved presisering på noen punkter. Det er ikke foretatt endringer av betydning for konklusjonen i etterkant av kommunedirektørens kommentar.

4. Bodø kommune bør ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som ønskes for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

På bakgrunn av dokumentet kommunedirektøren viser til, har vi tatt inn informasjon om rutinen i faktadelen og videre strøket anbefalingen. Kriteriet vurderes som oppfylt, og anbefalingen om å sikre dette er tatt bort.

5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Vi har lagt til informasjon fra rutinebeskrivelsen, som sier at spørsmål om habilitet skal ivaretas. Denne setningen gir etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere at kommunen har en klar rutine for habilitetsvurderinger i forbindelse med styreutnevnelser.

8. Bodø kommune bør føre referat fra eiermøtene.

Vi er enige i kommentaren kommunedirektøren har gitt vedrørende dette punktet. Vi har valgt å stryke denne anbefalingen, da vi anser at den kan overlappe med selskapets eksisterende dokumentasjon av eiermøtene.

Daglig leders kommentar

Vi mottok daglig leder i Salten Brann sin uttalelse den 12.09.2025. På bakgrunn av uttalelsen er enkelte fakta justert, og det er foretatt en endring som har betydning for konklusjonen.

Etter daglig leders kommentar er fakta under punkt 4.2.2 og 4.3.2 korrigert. Endringene er gjort for å sikre at tallmaterialet som presenteres er korrekt, samt å presisere at det er selskapsavtale revisjonen viser til.

Videre er vurderingen under punkt 5.3.3 tydeliggjort for å sikre en klar sammenheng mellom vurderingen og anbefaling nr.6. Revisjonen presiserer at kommunen bør etablere rutiner som sikrer at bystyret blir orientert om økonomiske rapporteringer gitt til kommunen gjennom eierrepresentanter og kommunedirektører, og ikke at Salten Brann skal rapportere direkte til bystyret. Herunder har vi spesifisert at kriteriet i hovedsak anses oppfylt. Samtidig anbefales det at kommunen bør skriftliggjøre sine rutiner for å sikre rapporteringen til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem. Etter en ny helhetsvurdering ble konklusjonen på problemstilling 3 endret fra «i noen grad» til «i stor grad» oppfylt. Endringene er basert på de overnevnte justeringene og en vurdering av kriteriene under problemstilling 3 under ett.

8. Referanser

Lov 29.januar nr.6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Lov 22.juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS (2020)

Dokumenter Bodø kommune

Bystyrevedtak

Delegeringsreglement

Eierskapsmelding 2021

Eierstrategier for aksjeselskap

Eierstrategier og retningslinjer for foretak

Felles strategi for samarbeid og eierstyring i Salten

Selskapets dokumenter

Brann ROS- 2020 Overordnede risiko- og sårbarhetsvurderinger for Salten Brann IKS

Møteinnkalling og protokoller fra eiermøter

Protokoller fra representantskapsmøter

Protokoller fra styremøter

Revisors beretning

Selskapsavtale

Strategidokumenter

Årsbudsjetter

Årsmeldinger

9. Vedlegg 1

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren vil først og fremst takke for en godt utarbeidet og svært grundig revisjonsrapport fra Salten Kommunerevisjon IKS.

Administrasjonen i Bodø kommune arbeider for tiden med revisjon av kommunens eierdokumenter og styrking av disse, blant annet ut fra forhold som ble påpekt i revisjonens rapport om Eierskapskontroll – Bodø kommune, november 2023.

Kommunedirektøren avgrensar uttalelsen til rapportens anbefalinger (pkt 6.1 Anbefalinger) knyttet til problemstilling 1, og forutsetter at selskapet selv kommenterer på funn i problemstillingene 2 og 3.

1. Bodø kommune bør etablere skriftlige rutiner for å utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.

Kommentar: I forbindelse med pågående arbeid med revisjon av kommunens eierskapsdokumenter, tas det inn formuleringer som understreker dette.

2. Bodø kommune bør konkretisere rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten.

Kommentar: I forbindelse med pågående arbeid med revisjon av kommunens eierskapsdokumenter, tas det inn formuleringer som understreker dette.

3. Bodø kommune og eierkommunene bør utarbeide retningslinjer som regulerer Salten Branns valgkomite.

Kommentar: Bodø kommune tar initiativ til revisjon av dokumentet *Felles strategi for samarbeid og eierstyring*, og at det nevnte forholdet tas opp i den forbindelse.

4. Bodø kommune bør ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som ønskes for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

Kommentar: På kommunens hjemmeside under *Eierstyring i Bodø kommune*, ligger dokumentet *Retningslinjer for rekruttering av styremedlemmer hvor kommunen har eierinteresser*.

Kommunedirektøren mener dette dokumentet gir nokså gode allmenne føringer i forhold til sammensetting av styrever.

I dokumentet *Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom basisorganisasjonen og foretak*, går følgende formulering frem:

Bystyret vedtok i desember 2015 ti overordnede prinsipper for eierstyring. I prinsipp åtte heter det at «Styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Dvs styrets sammensetning må avstemmes i forhold til virksomhetens strategiske og forretningsmessige karakter. Det er viktig at styret er bredt sammensatt og innehar kunnskap som vil være viktig innenfor foretakets ansvarsområde. God kjennskap til offentlig forvaltning og politikkutøvelse er også viktig i alle selskaper.

I samme dokument under pkt 3.2.1 Bodø kommunes generelle eierstrategier ovenfor kommunale foretak, fremgår det under pkt – Være en profesjonell eier, følgende om styresammensetning:

- Oppnevning av styremedlemmer skal gjøres ut fra krav til kompetanseprofil
- Styresammensettingen skal tilpasses foretakenes situasjon, virksomhet og behov

I forbindelse med revisjonen av eierskapsdokumentene, vil det bli vurdert om det er behov for utarbeidelse av spesifikke kompetanseprofiler for det enkelte selskap.

5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Kommentar: I dokumentet *Retningslinjer for rekruttering av styremedlemmer hvor kommunen har eierinteresser*, fremgår det under pkt Styrets sammensetning, bla at: Spørsmål om habilitet skal også ivaretas. Kommunedirektøren anser med det at temaet er ivaretatt.

6. Bodø kommune bør formulere selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann.

Kommentar: Bodø kommune tar initiativ til revisjon av dokumentet *Felles strategi for samarbeid og eierstyring*, og at det nevnte forholdet tas opp i den forbindelse.

7. Bodø kommune bør skriftliggjøre rutiner for å sikre rapportering til kommunestyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret framgår.

Kommentar: I forbindelse med pågående arbeid med revisjon av kommunens eierskapsdokumenter, tas det inn formuleringer som understreker dette.

8. Bodø kommune bør føre referat fra eiermøtene.

Kommentar: Kommunedirektøren vurderer at det ikke er hensiktsmessig at den enkelte kommune fører egne referater fra eiermøtene i IKS er. Det vil i så fall være naturlig at selskapet gjør det. Det utarbeides ellers protokoll fra møtene av selskapene. I eiermøter med KF er og heleide AS, føres det referat.

Daglig leder i Salten Brann sin uttalelse

Til Salten kommunerevisjon,

Nedenfor finner dere uttalelsen fra daglig leder om den vedlagte rapporten.

Jeg har valgt å svare basert på de veiledende spørsmål som var vedlagt i e-post fra august:

1. ***Er innholdet i rapporten i overenstemmelse med daglig leders kjennskap til selskapets praksis.***

Innholdet i rapporten er i all hovedsak dekkende for den praksis som er i selskapet med noen justeringer som følger nedenfor.

2. ***Er konklusjonen i rapporten i samsvar med daglig leders forventning.***
3. ***Dersom daglig leder er uenig i noe som revisor har gjort rede for, er det bra å få tilbakemelding på det.***

Daglig leder kjenner seg igjen i rapportens anbefalinger i all hovedsak og er i henhold til forventninger.

4. ***Dersom daglig leder avdekker fakta feil eller liknende er det fint å få kjennskap til dette slik at dette kan rettes opp.***

Det er utfordrende å gjøre seg fullt ut forstått på de økonomiske begrepene som benyttes og med de tallstørrelsene som gjengis ifm. intervju.

Under pkt. 4.2.2 fakta, side 25, andre avsnitt, andre setning: I denne delen så kan tallene misforstås slik de presenteres. Det som er viktig å få fram er at selskapets kommunale finansiering er lavere enn kostnadsutviklingen og sammenhengene som gjør dette mulig. Rapporten bør derfor korrigeres på dette området.

Årsaken til at dette lot seg håndtere av selskapet er to-delt:

3. Etter vedtak i rep skapet i 2018, satset selskapet på omlegging av salgsstrategien for direktekoblede brannalarmer i Nordland som er tilkoblet 110-sentralen. Basert på satsingen så har kommunal finansiering av 110-sentralenes kostnader, både for ordinær drift og innføring av nytt nasjonalt oppdragshåndteringsverktøy, blitt erstattet med mer-inntekter fra økt alarmsalg. Som konsekvens av dette så ble kommunal finansiering holdt i ro i 4 år på tross av lønns- og prisvekst. Basert på denne økonomiske sammenhengen samt forståelsen av alternativ kost så sparer Salten kommunene 10 MNOK hvert år og hvor Bodø kommune har sin andel av besparelsen

tilsvarende 6 MNOK. Oppsummert så har selskapet spart Salten kommunene for 70 MNOK i kommunal finansiering i perioden fra 2018 til 2024. For Bodø kommunes del så utgjør dette vel 40 MNOK i angitt periode.

4. Parallelt med dette har selskapet gjennomført administrative effektiviseringstiltak tilsvarende 4,1 MNOK og har benyttet fondsreserver for å holde behovet for kommunal finansiering så lavt som mulig. En forsøkte videre i 2020 å foreta strukturelle endringer i den hensikt å redusere finansieringsbehovet, gjennom en revisjon av kommunenes brannordning (bemanning, organisering og utrustning av brannvesenet). De foreslåtte reduksjonene i strukturen ble imidlertid i liten grad vedtatt av eierkommunene. Det pågår for tiden en ny revisjon, der strukturelle reduksjoner er foreslått og hvor det er anbefalt reduksjoner som vil gi økonomisk effekt. Kommunal behandling er enda ikke gjennomført.

Under pkt. 4.3.2 fakta, side 27, andre avsnitt: Framstilling av brøk fordeling for finansiering er ikke korrekt, 2/3 kommunal og 1/3 kommersiell er det riktige.

Under pkt. 4.3.2 fakta, side 28, Første ord: Driftsavtale er ikke rett uttrykk da navnet på dette er selskapsavtale.

Under pkt. 5.3.3 Vurderinger, siste avsnitt, side 38: Selskapets øverste myndighet er representantskapet som består av politisk valgte eierrepresentanter, jfr. IKS-loven og selskapsavtalen. Selskapets rapportering gjøres dit via styret. Det påligger den enkelte eier å gjøre kommunen oppmerksom på sakskartet slik at nødvendig forankring blir gjort. Alle sakspapirer sendes til post/arkiv i hver kommune samt til hver enkelt kommunedirektør som informasjon. Det forventes fra vår side at kommunen selv ivaretar sin plikt til å orientere innad til politiske organer og at kommunen selv har gode interne prosedyrer og rutiner som sikrer tilstrekkelig forankring før og etter saksbehandling i representantskapet. Jeg forutsetter at det er det dere mener under dette punktet. Noe annet vil bryte med forvaltningsprinsippet om delegert myndighet og lovverket i IKS-loven.

Jeg imøteser gjerne en klargjøring av hva som er deres konkrete ståsted angående dette spørsmålet sett opp mot det spesifikke regelverket.

5. *Hvordan stiller daglig leder seg til anbefalingene i rapporten.*

Daglig leder finner tilråkningene som gjelder for Bodø kommune og Salten Brann IKS som konstruktive og nødvendige.

Her nevnes spesielt forhold som har å gjøre med forutsigbar og tydelig eierstyring ved at det etableres en eierstyringsstrategi. Denne er ikke fullt ut på plass pr i dag.

Anbefalingen om å styrke den økonomiske styringen ved dedikert økonomisk funksjon er etterlengtet og er et viktig tiltak i å styrke den økonomiske styringen til selskapet.

6. *Vil daglig leder følge opp rapportens anbefalinger eller liknende.*

Det planlegges med styrebehandlingen av revisjonsrapporten på styrets møte i desember 2025. Det vil være naturlig å lage en handlingsplan basert på de anbefalinger som omhandler selskapet.

Salten Brann IKS takker for et godt samarbeid med Salten kommunerevisjon ifm. dette arbeidet.

Vedlegg 2 – Utledning til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunen og selskapets virksomhet når det gjennomføres eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon. De utgjør målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven §26- 1, IKS- loven og KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll 2023-2027, heretter KS-anbefalinger. KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier når en skal vurdere kommunens praksis.

Nedenfor vil vi oppstille kriteriene vi har utledet fra.

- Kommuneloven
- Kommunens eierskapsmelding
- Selskapets styrevedtak, systemer, rutiner og selskapsavtale
- Lov om interkommunale selskaper (IKS- loven)
- Budsjett- og regnskapsforskriften for IKS
- Budsjett – og regnskapsforskriften
- KS prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen
- KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Regjeringens veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser
- KS «Orden i eget hus»- veileder om kommunedirektørenes internkontroll

Problemstilling 1: I hvilken grad er Bodø kommunes eierstyring i tråd med eierskapsmeldingen og etablerte normer for god eierstyring?

Bystyret som eier

Bystyret er kommunens øverste myndighet og dermed den formelle utøveren av eierskapet. Det er vanlig at kommunestyret/bystyret velger noen til å representere kommunen i selskapenes eierorganer og kommuneloven § 5- 3 hjemler intern delegasjon fra kommunestyret/bystyret til andre folkevalgte organ, ordfører eller kommunedirektør.

Eierskapet utøves i eierorganene. Eierorganet i et interkommunalt selskap er representantskapet. Alle deltakere (=eiere) skal være representert i representantskapet. Det er den enkelte eiers kommunestyre/bystyre som oppnevner representanter til representantskapet.⁸ KS anbefaling nr. 7 sier at som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet. Videre bør det etter anbefalingen, for IKS,

⁸ Samfunnsbedriftene: <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/hva-kjennetegner-god-eierstyring>

etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret/bystyret og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen. Slik sikrer man engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Medlemmer av et representantskap (IKS) er valgt av kommunestyret/bystyret etter kommunelovens regler, og i motsetning til aksjeloven, kan ikke andre møte etter fullmakt.⁹¹⁰ Det bør etter KS anbefaling nr. 7, oppnevnes et tilstrekkelig antall (minst to) varamedlemmer, slik at det ikke oppstår tilfeller der en eierkommune ikke er representert og ikke kan delta når saker skal avgjøres av representantskapet.

Eierutøvelsen i eierorganet omfatter fastsettelse av vedtekter, jf. IKS- loven § 4 om selskapsavtale. Av forarbeidene til IKS- loven framgår det at representantskapsmedlemmene representerer sine respektive kommuner i selskapsforholdet, og at vedkommende kommune har instruksjonsrett ovenfor sine medlemmer i representantskapet.

Fastsettelse av vedtekter er i IKS- loven tillagt representantskapet. I interkommunale selskaper tilsvarer selskapsavtalen vedtektene som man finner i aksjeselskap og andre selskapsformer, og § 4 i IKS- loven sier at kommunestyret/bystyret skal vedta avtalen, og at det kreves tilslutning fra alle deltakerkommunene. For interkommunale selskaper er behandlingen av selskapsavtalen i kommunestyret/bystyret en betingelse for at selskapsavtalen skal være gyldig.

På denne bakgrunn utleder vi følgende revisjonskriterier:

- 1. Bodø kommune bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.**
- 2. Bodø kommune bør være representert i selskapets eierfora.**
- 3. Det bør etableres rutiner som sikrer dialogen mellom bystyret som eier og eierrepresentanten, og tydelig avklarer eierrepresentantens myndighet.**

Kommunikasjon mellom eier og Salten Brann IKS (begge veier)

Under kapittel 3, «eierstyring i Bodø kommune» i Bodø kommunes eierskapsmelding, fremkommer det at hovedformålet med eierstyring er å sikre god utvikling for selskapene, langsiktig verdiskapning og god og forutsigbar styring, samt sørge for å følge opp vedtatt eierpolitikk og eierstrategier. Løpende eierstyring innebærer regelmessig og formalisert kontakt mellom kommunen og selskapene/- foretakene, sikre god rapportering på mål og forventninger, sikre gode prosesser ved gjennomføring av valg, strategiendringer med videre. Revisjonen velger å tolke dette som at det siktes til uformelle møter som eiermøter.

¹⁰ Samfunnsbedriftene: <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/hva-kjennetegner-god-eierstyring>

¹⁰ KS anbefaling nr. 7.

Eierskapsmeldingen har et punkt gjeldende kommunedirektørens rolle. Kommunedirektøren har en sentral rolle med hensyn til å bistå/delta i eiermøter sammen med selskapsledelse. Det fremgår videre at ordfører og kommunedirektør representerer kommunen på eiermøter.

KS anbefaler (nr.6) at det bør holdes jevnlige eiermøter mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. I henhold til KS anbefaling nr. 6 bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Jamfør KS anbefaling nr. 6 er et eiermøte et møte mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er en uformell arena, der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Eiermøter er ikke lovpålagt, men kan være hensiktsmessige for kommunens eierstyring av selskapet. Etter anbefaling nr. 6 skal all eierstyring formelt skje i representantskapet.

Styring gitt av formannskapet og bystyret (generalforsamlingen), som griper inn i styrets myndighetsområde, bør etter dette ikke forekomme i eiermøtene.

KS anbefaler (nr.4) at kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold osv.) for selskapene, i tillegg til den pålagte eierskapsmeldingen i henhold til kommuneloven § 26-1. KS anbefaling tar for seg at lovens krav om utarbeiding av eierskapsmelding en gang i valgperioden ikke er til hinder for at dette kan skje oftere. Dette er særlig hensiktsmessig dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper.

KS anbefaling nr. 4 anbefaler at kommunestyret/bystyret årlig bør utarbeide en eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret/bystyret. I henhold til KS anbefaling nr. 4 vil en eierskapsmelding sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. I tillegg vil en eierskapsmelding bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet, og bidra til åpenhet ovenfor omverdenen, jamfør anbefaling nr.4. Samtidig kan det i henhold til anbefaling nr. 4, være voldsomt å legge fram en full vurdering av eierskapet hvert år. Hvis ikke kommunen har årlig eiermelding, så bør uansett kommunestyret/bystyret få seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker osv.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende kriterier:

- 4. Det bør regelmessig gjennomføres eiermøter mellom eierne og Salten Brann IKS for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet.**
- 5. Bystyret bør få en årlig rapport om tilstanden for Salten Brann IKS.**

Ivaretagelse av hensynet til samfunnsansvar i kommunens generelle eierstyring

Eierskapsmeldingen skal etter kommuneloven § 26-1 ha disse hovedpunktene:

- a) Kommunens prinsipper for eierstyring
- b) En oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c) Kommunens formål med sine eierinteresser i virksomheter som nevnt

Ettersom eierskapsmeldingen skal redegjøre for formålet med eierskapet i virksomheten må formålet ikke nødvendigvis være identisk med selskapets formål, jamfør Prop. 46 L (2017-2018).

I henhold til KS anbefaling nr. 1 bør kommunen kommunisere klart hva den ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid. Revisjonen legger på bakgrunn av overnevnte til grunn at formål omfatter eierstrategi- hva kommunen ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid, som det framkommer av KS anbefaling nr.1.

Lovens krav til innholdet i eierskapsmeldingen er minimumskrav. Eierskapsmeldingen kan etter KS anbefaling nr.4, inneholde andre elementer enn de loven stiller eksplisitt krav om. Det kan blant annet være aktuelt å si noe om hvordan arbeidet med eierskapstyring skal organiseres i kommunen; prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, etikk mv.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende kriterier:

6. Bodø kommunes eierskapsstrategier bør si noe om hensynet til selskapenes samfunnsansvar.

Inneholder kommunens eierstrategi anbefalt konkret informasjon om eierskapsutøvelsen i Salten Brann IKS

I Bodø kommunes eierskapsmelding står det under «Miljø og bærekraft»:

«Bodø kommune forventer at selskapene tar miljøansvar i tråd med vedtatte føringer i klima- og energiplanen vedtatt av Bodø bystyre. Selskapenes arbeid med miljøspørsmål må skje systematisk og dekke hele verdikjeden i virksomheten. Mål, gjennomføring og evaluering av miljøarbeidet må være klart angitt. Foretak og selskap skal være miljøsertifisert.

Videre kommer det frem under «Etikk» i eierskapsmeldingen, at:

«Kommunens etiske retningslinjer uttrykker etiske normer for ansatte, folkevalgte og styrerepresentanter i kommunale foretak. Kommunen har blant annet utviklet rutiner som legger til rette for varsling av kritikkverdige forhold. Bodø kommune forventer at de selskap som kommunen har eierinteresser i legger kommunens etiske normer og etiske problemstillinger til grunn for sitt arbeid på dette området.

KS har utarbeidet en prosessveileder (i det videre omtalt som etikkveilederen) i arbeidet med etikk, samfunnsarbeid og antikorrupsjonsarbeid i kommunen (2006). I et eget kapittel for kommunale selskaper, definerer etikkveilederen samfunnsansvar på følgende måte¹¹:

Hva er samfunnsansvar? Enkelt sagt er det viktig å huske at man er en del av samfunnet man virker i, og kommunen må således ta hensyn til alle sine roller som samfunnsaktør for å sikre eget omdømme og langsiktig konkurransekraft.

Etikkveilederen påpeker at kommunens selskaper er en integrert del av samfunnet, og at deres virksomhet medfører økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser som både selskapene, deres eiere og resten av samfunnet må leve med virkningene av.

Videre slår etikkveilederen fast at det er et lederansvar å rapportere, og tilsvarende at det er et styreansvar å etterspørre rapportene. Dette betyr at eierne på sin side må gjøre det klart hva de ser på som mål og mening med sitt eierskap i selskapet. Etikkveilederen legger på følgende måte til grunn at eierne bør kommunisere selskapets «mål og mening» tydelig til omverdenen gjennom eierskapsmeldingen:

Forutsetningene for å lykkes med å definere samfunnsansvarlig forretningsdrift som ledestjerne for selskapet, er at man makter å gi begrepet et konkret innhold. Eiere, styret og ledelsen i selskapet må prioritere og utnytte selskapets muligheter i samfunnsutviklingen. Budskapet må kommuniseres til omverdenen i både ord og handling.¹²

Med dette legger vi til grunn at eierne eller det operative eierorganet bør formulere selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for det enkelte selskap, i dette tilfellet Salten Brann IKS. Videre at de selskapsspesifikke målene må være konkrete og fylt med innhold, slik etikkveilederen vektlegger. Eierne må altså slik vi forstår det, definere tydelig på hvilke områder de mener selskapet skal ta samfunnsansvar og i hvilken grad. Slike føringer bør være basert på konkrete vurderinger av hvilke økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser som følger av selskapets drift og angi i hvilken grad det forventes at selskapet skal ta ansvar utover det som er minimumskrav i gjeldende regelverk.

7. Eier eller det operative eierorganet bør ha formulert selskapsspesifikke mål for samfunnsansvar for Salten Brann IKS

Sammensetning og valg av styremedlemmer i Salten Brann IKS

KS anbefaling nr. 10 mener det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer bør skje ved bruk av valgkomite. Det bør lages retningslinjer som regulerer komiteens arbeid. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, og den bør derfor vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen.

¹¹ KS prosessveileder (2006, s. 29-30).

¹² KS prosessveileder (2006, s.29).

Eierskapsmeldingens kapittel med overskriften «bystyret» omtaler bystyrets ansvar og oppgaver. Bystyret som kommunens øverste myndighet, har ansvar for den samlede virksomheten, og har av den grunn en sentral rolle i kommunens eierforvaltning.

Videre kommer det frem av eierskapsmeldingen at bystyret skal oppnevne en valgkomite bestående av tre personer som fremmer forslag på kandidater til selskapenes styre der selskapene ikke har valgkomite. I selskaper med egen valgkomite vil valgkomiteen innstille medlemmer til selskapets valgkomite der dette ikke ivaretas av selskapenes vedtekter.

I henhold til Salten Brann IKS selskapsavtale, § 13, skal representantskapet behandle:

- Valg av sine styremedlemmer med varamedlemmer etter forslag fra valgkomiteen.
- Valg av valgkomite og dets leder og nestleder.

Kommunens prinsipp nr. 8 for eierstyring, angir at styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Prinsipp nr. 9 for eierstyring omtaler at godtgjørelse til styret skal fremstå som rimelig ut fra ansvar, kompetanse, arbeidsbyrde og virksomhetens kompleksitet.

KS anbefaling nr. 9 sier at kommunen som eierorgan må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Det bør tilstrebes å ha en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Videre trekker KS anbefaling nr.9 frem at styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og bør ha supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og om det markedet som selskapet opererer i. Styret bør også inneha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.

KS anbefaling nr. 9 inneholder en anbefaling om å vurdere spørsmål om habilitet ved valg av styremedlemmer. Anbefaling nr. 9 angir at styreverv i selskaper er et personlig verv, hvor medlemmer i styret representerer bare seg selv og skal ivareta det beste for alle eierne. Dersom medlemmer av folkevalgte organer (medlemmer av kommunestyret/bystyret) velges til styremedlemmer i selskaper, bør det vurderes om vedkommende kan bli inhabil.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterier:

8. Bodø kommune bør sørge for at valgkomiteer til selskaper kommunen eier, har retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid.
9. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.
10. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Problemstilling 2: I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for utarbeidelse av budsjett som sikrer at budsjettet er i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig?

Selskapets rutiner for budsjettprosess

Kommuneloven § 25- 1 gjeldende tilsvarende for interkommunale selskap

I årsregnskap for Salten Brann IKS fremgår det regnskapsprinsipper i noter. Her kommer det frem at årsregnskapet er utarbeidet i henhold til bestemmelsene i kommuneloven, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk.

IKS- loven § 20 regulerer innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet. I henhold til denne bestemmelsen, skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise til:

1. selskapets prioriteringer og økonomiske rammer for virksomheten.
2. målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.
3. utviklingen i selskapets økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige forpliktelser.

I tillegg skal økonomiplanen og årsbudsjettet, jamfør IKS- loven § 20:

1. være realistiske, fullstendige og oversiktlige.
2. settes opp i balanse slik at all bruk av midler i budsjettåret har dekning i årets tilgang på midler.
3. dekke inn negativ egenkapital i årsregnskapet etter § 27 femte ledd tredje punktum.

I forarbeidene til IKS- loven, står det at krav til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet, i hovedsak svarer til kravene i kommuneloven § 14-4.

Fra forarbeidene til kommuneloven § 14-4: *Tredje ledd* angir for det første en plikt til å planlegge og budsjettere med balanse. Nærmere regler om budsjettbalanse er gitt i § 14-10.

I forarbeidene til kommuneloven § 14- 10, kommer det frem at bestemmelsen utdyper kravet til balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet.

Fra forarbeidene til kommuneloven § 14-10, kommer følgende frem om balanse:

Bestemmelsen utdyper kravet til balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet. Sammen med reglene om skillet mellom drift og investering setter dette en rettslig ramme for hvor store utgifter kommunene kan ta på seg (..),

Første ledd innebærer at summen av årets utgifter og avsetninger (bruk av midler), herunder inndeckning av merforbruk, ikke kan være større enn summen av årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Dette gjelder både for driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. For driftsbudsjettet betyr dette at det må budsjetteres med et netto driftsresultat som minst dekker avsetningene nevnt i tredje til femte ledd. Det kan kun

budsjetteres med et lavere netto driftsresultat dersom kommunen kan finansiere differansen med bruk av avsetninger fra tidligere år.

Andre ledd presiserer at driftsbudsjettet skal finansiere avdrag på lån som minst tilsvarer størrelsen på minimumsavdraget beregnet etter § 14-18.

Tredje ledd presiserer at eventuelle merforbruk i tidligere års regnskap skal føres opp til inndecking på årsbudsjettet (..)

Sjette ledd slår fast at kravene til balanse i årsbudsjettet også gjelder for det enkelte år i økonomiplanen.

Fra forarbeidene til kommuneloven § 14-4: *For det andre stilles det krav om at inntektene og utgiftene i økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske. Det vil si at inntekter og utgifter innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Realismekravet innebærer blant annet at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes. Som en følge av at årsregnskapet skal sammenholdes mot årsbudsjettet, jf. § 14-6 andre ledd andre punktum, er det et premiss at periodiseringen av inntekter og utgifter i årsbudsjettet følger periodiseringsreglene for årsregnskapet.*

Fra forarbeidene til kommuneloven § 14-4: *For det tredje stiller tredje ledd krav til fullstendighet. Med fullstendighet siktes det til at økonomiplanen og årsbudsjettet omfatter hele kommunen som rettssubjekt med tilhørende inntekter og utgifter. Blant annet må økonomiplanen og årsbudsjettet også omfatte økonomiske rammer for kommunale foretak etter kapittel 9. Eksempelvis kan dette være rammer for foretakets drift og investeringer, eller overføringer (bevilgninger) fra kommunekassen til foretaket, eller overføringer fra foretaket til kommunekassen. Styret i foretaket fastsetter det nærmere budsjettet for foretaket innenfor kommunestyrets vedtak, jf. § 9-8 tredje ledd. Kravet til fullstendighet må forstås med utgangspunkt i at kommunale foretak har eget budsjett og regnskap. Dette innebærer for eksempel at inntekter som genereres av foretakets drift føres i budsjettet og regnskapet til foretaket, og ikke i kommunens årsbudsjett.*

Fra forarbeidene til kommuneloven § 14-4: *Til sist stiller tredje ledd krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet er oversiktlige. Med oversiktligheit siktes det til hvordan økonomiplanen og årsbudsjettet skal utformes. Det vil for eksempel innebære at årsbudsjettet framstilles i et samlet dokument, at det forklares hvilke premisser som er lagt til grunn, at inntekter og utgifter angis med beløp og tekst, og at mål og premisser for bevilgningene beskrives. Kravet om oversiktligheit må ses i sammenheng med at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være lett tilgjengelig for allmennheten, og samtidig klargjøre fullmaktene til*

underordnede organer i kommunen. Kravet må også ses i sammenheng med departementets oppfølging av kommuner med økonomisk ubalanse.

For interkommunale samarbeid organisert etter lov om interkommunale selskap (IKS), er det en bestemmelse om interkontroll i lov om interkommunale selskap § 14 fjerde ledd. Der fremgår det at daglig leder av IKS- et er ansvarlig for interkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner.

I regjeringens «Veileder om kommunelovens interkontrollbestemmelser» står det at kommuneloven § 25- 1 gjelder på tilsvarende måte så langt det passer. Det betyr at innholdet i internkontrollkravet i all hovedsak er likt for IKS- er som for kommunens administrasjon ellers.¹³

Kommunedirektøren skal ifølge kommuneloven §25-1, bokstav b) «ha nødvendige rutiner og prosedyrer». I KS sin veileder om kommunedirektørens interkontroll¹⁴, legges det vekt på at den sektorgripende internkontrollen formidler kommunedirektørens forventninger til organisasjonen, og tilrettelegger for etterlevelse, styring og oversikt. Formalisering av arbeidsprosessene for utarbeidelse av budsjett, skjer etter veilederen, gjennom sektorgripende reglementer og rutiner som ofte finnes innenfor områder som delegeringsreglement, økonomi og finansforvaltning. Rutinene og reglementene virksomheten har danner også grunnlaget for hvordan arbeidsprosesser kan og skal gjennomføres av ledere og medarbeidere.¹⁵

Loven stiller krav om at kommunens budsjett skal være realistisk, fullstendig og oversiktlig. For å ivareta dette, legger vi til grunn at det bør være på plass rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser knyttet til utarbeidelse av budsjett. Herunder bør det være en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for dette arbeidet. Det bør videre etableres rutiner og praksis for å vurdere risiko, både med hensyn til budsjettprosessen og budsjettet i sel selv. Å sikre at det tas høyde for uforutsette hendelser er viktig for å ivareta lovkravet om realisme i budsjettet.

Med utgangspunkt i overnevnte, legger vi til grunn at det bør etableres rutiner og praksis for å vurdere risiko, både med hensyn til budsjettprosessen og budsjettet i seg selv. Å sikre at det tas høyde for uforutsette hendelser kan anses som viktig for å ivareta lovkravet om realisme i budsjettet. Vi legger til grunn at virksomheten bør ha på plass planer eller strategier som sier noe om hvordan man skal forholde seg til denne typen risiko.

¹³ Regjeringen «Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser», kapittel 3. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/?ch=4>

¹⁴ KS veileder «Orden i eget hus- kommunedirektørens internkontroll», kapittel 5. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>

¹⁵ KS veileder «Orden i eget hus- kommunedirektørens internkontroll», s. 55-56.

På denne bakgrunn utleder vi følgende revisjonskriterium:

11. Salten Brann IKS bør ha tilstrekkelige rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av budsjett.
12. Salten Brann IKS bør ha tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet.
13. Salten Brann IKS bør ha rutiner som sikrer en budsjettprosess som legger til rette for at budsjettet ivaretar kravene til
 - a) Balanse
 - b) Realisme
 - c) Fullstendighet
 - d) Oversiktlig
14. Salten Brann IKS bør ha på plass rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/-analyser av:
 - Hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler
 - Budsjettet.

Problemstilling 3: *I hvilken grad har Salten Brann IKS etablert systemer og rutiner for økonomisk rapportering som sikrer eierne et godt grunnlag for eierstyring?*

Rapporteringsrutiner internt og eksternt/kommunikasjon mellom eier og selskap i tråd med gitte føringer og rapporteringens innhold

IKS- loven § 13 angir at forvaltningen av selskapet hører under styret, og styret skal:

1. sørge for forsvarlig organisering av selskapets virksomhet.
2. se til at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet
3. holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling
4. se til at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Videre skal selskapet føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, jamfør IKS- loven § 13 andre ledd.

Etter kommuneloven § 14- 5 skal kommunedirektøren rapportere om utviklingen i inntekter og utgifter til kommunestyret minst to ganger i året, sammenhold med årsbudsjettet.

Som tidligere anvist i henhold til IKS- loven § 14 om daglig leder, er daglig leder ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner.

Kommuneloven § 25- 1 gjelder på tilsvarende måte så langt den passer. Dette betyr at rapporteringskravet i kommuneloven også får betydning for interkommunale selskap, selv om IKS- loven og tilhørende forskrift ikke setter eksplisitt krav om at daglig leder skal rapportere til representantskapet minst to ganger i året, slik kommuneloven setter krav om. Bestemmelsene under viser likevel til representantskapets grunnlag for å følge opp selskapets økonomi.

IKS- loven § 18 viser til at representantskapet skal selv vedta selskapets økonomiplan for de neste fire årene og selskapets årsbudsjett for det kommende året.

I henhold til IKS- loven § 19 andre ledd, skal styret straks gi melding til representantskapet hvis utviklingen tilsier at inntektene eller kostnadene vil avvike vesentlig sammenholdt med årsbudsjettet. Styret skal etter lovbestemmelsen, deretter legge frem et forslag til endringer i årsbudsjettet. Forslaget skal behandles av representantskapet.

Etter IKS- loven § 20 skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise

1. selskapets prioriteringer og økonomiske rammer for virksomheten
2. målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på
3. utviklingen i selskapets økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

KS anbefaling nr.4 sier at kommunestyret bør få seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker og lignende. Det kan ifølge anbefalingen være omfattende å legge frem en full vurdering av eierskapet hvert år, så hvis ikke dette skjer hvert år, bør kommunestyret få forelagt en rapport om selskapets økonomi og spesielle forhold.

For å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet, anbefaler KS (nr. 6) at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Det bør i henhold til KS anbefaling ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene, som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Jamfør KS anbefaling nr. 6 er et eiermøte, et møte mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Dette er en uformell arena, der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Eiermøter er ikke lovpålagt, men kan være hensiktsmessige for kommunens eierstyring av selskapet. Etter anbefaling nr. 6 skal all eierstyring formelt skje i representantskapet.

Med dette, legger vi til grunn at agendaer i slike møter kan være status for selskapets virksomhet, inkludert økonomi og strategier. Eiermøter kan ses på som viktige for å bidra til god dialog med selskapet og kunnskap om økonomi.

15. Salten Brann IKS bør årlig utarbeide en rapport til bystyret om økonomi for selskapet.

16. Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap om selskapets økonomi og god dialog med selskapet.
17. Salten Brann IKS bør ha på plass system og rutiner for å sikre
 - Rapportering fra styret til representantskapet om selskapets økonomiske status
 - Rapportering til bystyret der selskapets økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem

Salten kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 986 655 271 MVA

post@salten-revisjon.no | salten-revisjon.no

Hovedkontor - Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske

Besøksadresse: Torggata 10, 8200 Fauske

Avdelingskontor - Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø

Besøksadresse: Sjøgata 3, 2. etasje, 8006 Bodø.