



Saksframlegg

| | | | |
|----------------|--|------------|------------|
| Saksbehandler: | Ole Martin Nordstrand, avd. l. forebygging | Arkivkode: | 021 |
| Arkivsaknr: | Styre 21/028 | Dato: | 05.06.2021 |

Behandlingsorgan:

| | | |
|---|------------|-----------|
| Styret for Haugaland brann og redning iks | 15.06.2021 | tilråding |
| Representantskapet for Haugaland brann og redning iks | 12.11.2021 | vedtak |

SÆRSKILT KLAGEORGAN FOR HBR

BEHANDLING:

Brannsjefen sin anbefaling

1. Representantskapet for Haugaland brann og redning iks ber valgkomitèen om å opprette et særskilt klageorgan for selskapet bestående av fire personer fra eierkommunene.

Rullering mellom kommunene følger valgperioden og har følgende inndeling:

| Karmøy | Tysvær | Vindafjord | Sveio | Etne | Suldal | Bokn | Utsira |
|--------|--------|------------|-------|------|--------|------|--------|
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |

Representantskapet ber styret om å utarbeide en instruks for det særskilte klageorganet.

Saksbehandling i styret 15.06.2021

Vedtak i styret

SAKSOPPLYSNINGER:

Av selskapsavtalen kap. 3, § 3-1 går det frem at representantskapet delegerer nødvendig myndighet til hhv. styret og brann- og redningssjefen. For avgjørelser truffet av brann- og redningssjefen er styret selskapets klageinstans. Dette avviker fra praksis i andre iks og tidligere veiledning fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), hvor representantskap utgjør klageinstansen.

Kommunal og regionaldepartementet (KRD) (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet – KMD) har imidlertid uttalt seg kritisk til om representantskap i IKS kan være klageinstans. I tillegg er Forvaltningsloven § 28 endret i 2019, noe som påvirker jussen rundt klageorgan for interkommunale selskaper (IKS).

HBR har ikke fått klager på vedtak som er fattet i saksbehandling som har medført behandling i vårt klageorgan. Det må likevel regnes med at klager kan komme fremover i tid. Det kan forventes at klager kan komme i forbindelse med vedtak i forbindelse med mellom annet;

- registrering av bygg og anlegg som særskilte brannobjekt (§ 13 objekt)
- sanksjoner etter branntilsyn, som pålegg om retting av feil eller pålegg om opphør av bruk
- tilsyn i objekter som ikke er tradisjonelle særskilte objekter
- fyringsforbud på fyringsanlegg (ildsted og skorstein)
- handel med pyrotekniske varer (fyrverkeri)

Klageorgan i Brann- og eksplosjonsvernloven og Forvaltningsloven

Det framkommer av Brann- og eksplosjonsvernloven § 41 at klageinstans for våre vedtak er som i Forvaltningsloven § 28 annet ledd. IKS er egne rettssubjekter, og det framkommer av Forvaltningsloven § 28 annet ledd at:

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget.

I «Veiledning for myndighetsutøvelse» fra DSB kommer det frem at representantskapet kan være klageorgan, men også at det på denne tiden var mulig å ha hver enkelt eierkommune som klageorgan:

«Kommunestyret vedtar selskapsavtalen og stifter selskapet, jf. Lov om interkommunale selskaper. I den forbindelse er det viktig at det samtidig fattes et delegasjonsvedtak hvor det klart fremgår hvilke myndighetsoppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven som kan utføres av det interkommunale selskapet. Det bør også oppnevnes et særskilt klageorgan for selskapet. Et slikt klageorgan må bestå av representanter fra samtlige samarbeidskommuner slik at myndighetsutøvelsen er underlagt de respektive kommunenes kontroll. Av den grunn er det naturlig å legge klagekompetansen å la representantskapet være klageorgan og organets myndighet må fremgå tydelig av samtlige delegasjonsvedtak.»

«Hvis det ikke er etablert et slikt felles klageorgan, må eventuelle klager behandles av den kommunen der tilsynsobjektet har sin adresse, jf. brann og eksplosjonsvernloven § 41 andre ledd og forvaltningsloven § 28 andre ledd. Dette er et tungvint system, og kan i enkelte tilfeller medføre at det oppstår forskjellig praksis innenfor myndighetsområdet til et interkommunalt selskap.»

Uttale fra KRD

Kommunal- og regionaldepartementet uttalte seg imidlertid kritisk til om representantskapet i IKS kan være klageorgan (i en sak som primært omhandlet styret som klageorgan) i brev til Sivilombudsmannen i 2013:

Sivilombudsmannen har fått innspill fra Kommunal- og regionaldepartementet som mener kommunen eller en særskilt oppnevnt interkommunal klagenemnd er rett klageinstans for vedtak som er truffet av daglig leder i et interkommunalt selskap. KRD mener kommunen eller en særskilt opprettet interkommunal klagenemnd må behandle klager på vedtak fattet av et IKS, og ikke styret eller representantskapet for selskapet. I sitt brev av 18.01.2013 til Sivilombudsmannen skriver departementet:

«Slik KRD ser det, er det neppe rettslig grunnlag for at styret i et IKS er klageorgan for enkeltvedtak fattet av daglig leder i selskapet. Styret er, til tross for overordningsforholdet internt i selskapet, nært knyttet til selskapets daglige leder. Styret har også andre oppgaver enn klagebehandling. Etter KRDs syn bør heller ikke selskapets representantskap benyttes som klageorgan.»

«Oppsummert er det KRDs syn at det bør opprettes særskilte interkommunale klagenemnder for å behandle klager over enkeltvedtak truffet av et IKS. Alternativt må klagesaker behandles av kommunestyret, formannskapet eller en særskilt klagenemnd i den kommunen som måtte ha fattet vedtaket dersom brannvesenet ikke hadde vært organisert gjennom et interkommunalt samarbeid.»

KRD uttaler seg om hva det betyr at en klagenemnd skal være særskilt i sin veileder H-12/94 Veiledning om intern klage i kommuner og fylkeskommuner:

Klagenemnda skal være "særskilt". I dette begrepet ligger, etter departementets oppfatning, både at nemnda må være uavhengig av den etat som har forberedt og/eller truffet vedtaket som førsteinstans, og at nemnda ikke skal ha andre oppgaver.

Som følge av dette har flere brannvesen gått bort i fra å ha (kommunestyrene i) de enkelte eierkommunene som klageorgan, og revisjonsselskaper har begynt å bemerke dette.

Agder kommunerevisjon har for eksempel i selskapskontroll av Kristiansandsregionen brann- og redning IKS i 2017 uttalt seg til deres organisering:

Dagens organisering med at det enkelte kommunestyret er klageorgan er i samsvar med lovkravene. Av hensyn til likebehandling og den faglige kompetansen i et klageorgan bør det allikevel etter revisjonens oppfatning vurderes å opprette et særskilt interkommunalt klageorgan, i samsvar med anbefalingene fra KMD.

Endring av Forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 28 annet ledd ble endret 01.11.2019, med en presisering av klageinstans for egne rettssubjekter (herunder IKS'er). Presisering i kursiv og fet skrift:

*For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. **For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.***

VURDERINGER:

Endringene i Forvaltningsloven og uttaler fra KRD peker på at styret eller representantskap ikke kan utgjøre klageorgan for selskapet på grunn av for tette bånd. Samtidig pekes det på at bruk av klageorgan i de respektive kommunene vil kunne medføre ulik praksis innad i HBR.

Av presiseringen i Forvaltningsloven går det frem at en klagenemnd kan være klageinstans for flere egne rettssubjekt. For vårt geografiske område kunne det tenkes å etablere felles klagenemnd med f.eks. Haugaland interkommunale miljøverk (HIM). Utfordringen med dette er at HBR og HIM ikke har alle eierkommuner felles. Det er ikke kjent om det er andre iks i vårt område hvor eiersammensettingen er lik.

Det fremgår ikke av Forvaltningsloven hvem som kan sitte i en særskilt klagenemnd eller hvordan valget skal skje. Det er heller ikke gitt noen føringer eller begrensninger knytt til sammensetning, hvor mange eller hvem som kan være deltakere i klagenemnden. Hvordan dette skal gjøres må derfor utredes videre.

Løsningen for HBR og tilsvarende selskap vil være å etablere en særskilt klagenemnd. Det er representantskapet som er HBR sitt øverste organ, og som dermed kan opprette særskilte klagenemnden for selskapet.

Ut fra overnevnte og løsninger i andre iks innenfor brannområdet anbefales det å etablere et særskilt klageorgan bestående av medlemmer fra eierkommunene uten tilknytning til selskapet. Etableringen bør legges til valgkomiteèn for HBR iks og bestå av et passende antall medlemmer.

Det foreslås at det er fire medlemmer i klageorganet der kommunene bytter på å ha representanter i organet i to år om gangen. Forslag til rullering (periode 1 og 2):

| Karmøy | Tysvær | Vindafjord | Sveio | Etne | Suldal | Bokn | Utsira |
|--------|--------|------------|-------|------|--------|------|--------|
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |

Det må utarbeides en instruks for klageorganet og det må revideres instruks for valgkomiteèn.

Haugesund, 09.06.2021

Dag Botnen
brannsjef

Vedlegg:

1. Uttale klageorgan Kommunal og reg. dep. (2013)
2. Løsninger for valgkomiteèr i brannvesen organisert som iks

DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen - Stortingets ombudsmann for
forvaltningen
Postboks 3, Sentrum
0101 OSLO

Deres ref.
2012/2551 og 2012/2552

Vår ref.
12/2870-3

Dato
18.01.2013

Vedrørende spørsmål om hva som er rett klageinstans for vedtak truffet av et interkommunalt selskap

Vi viser til Sivilombudsmannens brev 23. november 2012. Sivilombudsmannen ber om Kommunal- og regionaldepartementets syn på hva som er rett klageinstans for vedtak truffet av daglig leder i et interkommunalt selskap opprettet med hjemmel i lov 29. januar 1999 nr. 6. Det bes videre om KRDs syn på om forvaltningsloven § 28 annet ledd kommer til anvendelse på vedtak truffet av interkommunale selskaper.

Bakgrunnen for henvendelsen er to klagesaker som Sivilombudsmannen har til behandling. Sakene gjelder behandlingen av klager på to enkeltvedtak om registrering av særskilte brannobjekter i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Disse vedtakene ble truffet av daglig leder i et interkommunalt selskap (opprettet i medhold av lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS)) i førsteinstans, mens vedtakene ble opprettholdt av styret i IKS-et som klageinstans. For øvrig opplyser Sivilombudsmannen at det etter hans kjennskap er relativt vanlig å organisere brannvesen i IKS-er.

I det følgende vil vi først redegjøre for om forvaltningsloven § 28 annet ledd kommer til anvendelse på IKS-er, deretter gi vårt syn på spørsmålet om hva som er rett klageinstans for vedtak truffet i interkommunale selskaper.

1 Kommer forvaltningsloven § 28 annet ledd til anvendelse på vedtak truffet av interkommunale selskaper?

Forvaltningsloven § 28 annet ledd første punktum lyder:

"For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
<http://www.krd.dep.no/>

Kontoradresse
Akersg. 59
postmottak@krd.dep.no

Kommunalavdelingen
Sentral: 22 24 90 90

Saksbehandler
Siri Halvorsen
22 24 69 13
Org. nr. 972 417 858

kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget."

Sivilombudsmannen stiller spørsmål ved om denne bestemmelsen kommer til anvendelse på vedtak som er truffet av IKS-er, herunder om disse må anses som forvaltningsorganer "opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner".

Et IKS er et eget rettssubjekt, opprettet i medhold av IKS-loven. Det er fastsatt i IKS-loven at alle deltakerne i selskapet må være kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Deltakerne er fullt ut ansvarlige for selskapets samlede forpliktelser, jf. IKS-loven § 3 første ledd.

På bakgrunn av en henvendelse fra det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet 5. februar 2003, drøftet Lovavdelingen i sin tolkningsuttalelse 4. mars 2003 (03/1015) (se vedlegg) om det er adgang til å delegerer kommunens myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven til et IKS.

Lovavdelingen legger til grunn at adgangen til å etablere interkommunalt brannvesen etter brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd må tolkes slik at det må kunne delegeres myndighet til et felles brannvesen, også når det interkommunale brannvesenet er organisert som et selvstendig rettssubjekt i form av et IKS. Lovavdelingen uttaler:

"Når det legges til grunn at det kan delegeres myndighet til et interkommunalt brannvesen, bør denne delegasjonsadgangen etter vårt syn ikke være noe mindre fordi om det interkommunale brannvesenet organiseres som et selvstendig rettssubjekt i form av et interkommunalt selskap. I den sammenhengen legger vi vekt på at kommunene gjennom sine eierandeler har full kontroll over styringen av selskapet, og at kommunene hver for seg eller til sammen er fullt ut ansvarlig for selskapets forpliktelser. Vi legger videre til grunn at et brannvesen i form av et interkommunalt selskap vil være et "organ for (...) kommune" som omfattes av forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 1. Det kan videre vises til IKS-loven § 10 ellefte ledd, som forutsetter at interkommunale selskap kan gis myndighet til å treffe både enkeltvedtak og fastsette forskrifter."

Videre drøftes spørsmålet om forvaltningsloven § 28 annet ledd gjelder for vedtak truffet av IKS-er. Til dette uttaler Lovavdelingen:

"Selv om brannvesen i form av et interkommunalt selskap ikke er opprettet i medhold av kommuneloven (jf. vilkåret i forvaltningsloven § 28 annet ledd), må henvisningen til forvaltningsloven § 28 i brann- og eksplosjonsvernloven § 41 annet ledd annet punktum innebære at det er kommunestyret som er klageinstans for selskapets enkeltvedtak, eventuelt formannskapet eller særskilt klagenemnd hvis dette er bestemt av kommunestyret."

Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til Lovavdelingens uttalelse, og legger til grunn at forvaltningsloven § 28 annet ledd kommer til anvendelse på vedtak etter brann- og eksplosjonsvernloven truffet av et interkommunalt selskap.

2 Hva er rett klageorgan for vedtak truffet av et IKS?

Med utgangspunkt i at kommunens myndighet til å treffe vedtak om registrering av særskilte brannobjekter etter brann- og eksplosjonsvernloven § 13 er delegert til et IKS, er det stilt spørsmålet ved hva som er rett klageorgan for selskapets vedtak.

Av brann- og eksplosjonsvernloven § 41 annet ledd annet punktum framgår det at: *"For andre vedtak [enn kommunestyrets] truffet av kommunen gjelder forvaltningsloven § 28 annet ledd."* Som det framgår av redegjørelsen under punkt 1, har Lovavdelingen uttalt at det er anledning til å delegere vedtaksmyndighet etter brann- og eksplosjonsvern til et interkommunalt selskap og at brann- og eksplosjonsvernloven § 41, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd kommer til anvendelse. Dette innebærer at det er kommunestyret som er klageinstans for selskapets vedtak, eventuelt formannskapet eller særskilt klagenemnd hvis det er bestemt av kommunestyret.

Det er et spørsmål om forvaltningsloven § 28 annet ledd gir rom for at det opprettes en klagenemnd som er *felles* for det interkommunale samarbeidet.

Lovavdelingen har i den ovennevnte uttalelsen uttalt at brann- og eksplosjonsvernloven § 41, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd bør tolkes slik at:

"[...] de kommunene som deltar i det interkommunale selskapet kan opprette en interkommunal klagenemnd til å behandle alle klager over selskapets vedtak. Dette vil være i samsvar med det som uttales i NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet s. 74 annen spalte: 'For kommunale bedrifter vil kommunens klagenemnd kunne fungere for styrets vedtak. For interkommunale virksomheter må det etableres særskilte klageordninger.'"

Lovavdelingen uttaler i tilknytning til dette:

"Hvis man ikke velger denne løsningen, oppstår den situasjonen at det vil være to eller flere ulike klageorganer, nemlig de ulike kommunestyrene, formannskapene eller de særskilte klagenemndene".

Spørsmålet om hvilke klageordninger som skal etableres for enkeltvedtak fattet av IKS-er, er ikke berørt i forarbeidene til IKS-loven.

I KRDs veileder *Veiledning om intern klage i kommuner og fylkeskommuner – forvaltningsloven § 28 andre ledd (H-12/94)* er det i punkt VIII pekt på *to* alternativer for hvilket organ som skal være klageinstans dersom interkommunale styrer treffer

enkeltvedtak. Klagen kan enten behandles av vertskommunens klageorgan eller i et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten.

Veilederen ble utarbeidet før IKS-loven ble vedtatt og den refererer til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 om interkommunale styrer. Veilederen legger til grunn at klager over enkeltvedtak truffet av slike interkommunale styrer vil være et rent unntakstilfelle. Det framgår videre at det anses uheldig at en eller flere kommuner fraskriver seg ansvaret for klagebehandlingen, men siden det vil utgjøre så få saker kan det likevel forsvares å legge klagebehandlingskompetansen til vertskommunens klageorgan.

Vi påpeker at en slik "vertskommuneordning" som veilederen viser til (der én av deltakerkommunene behandler alle klagesakene fra selskapet), også kan synes å være uforenelig med brann- og eksplosjonsloven § 9 fjerde ledd tredje punktum. Bestemmelsen pålegger kommunene å sikre at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar.

På denne bakgrunnen mener KRD at klagebehandlingen for enkeltvedtak fattet av IKS-er ikke bør legges til én av deltakerkommunenes klageorganer. I et interkommunalt brannsamarbeid etter brann- og eksplosjonsvernloven vil antakelig klagesaker forekomme relativt ofte. Det taler for at samtlige deltakerkommuner bør være representert i klageorganet, for å sikre at myndighetsutøvelsen skjer i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd tredje punktum.

Etter dette antar KRD at det enten kan opprettes egne interkommunale klagenemnder som klageorgan for enkeltvedtak truffet av interkommunale selskaper eller at klagesakene blir behandlet i den enkelte deltakerkommunen.

De interkommunale klagenemndene bør opprettes i tråd med de generelle føringene som er gitt for "særskilte klagenemnder" etter forvaltningsloven § 28 annet ledd. I Ot. prp. nr. 58 (1995–96), jf. også KRDs veileder H-12/94 *Veiledning om intern klage i kommuner og fylkeskommuner*, omtales begrepet "særskilt klagenemnd" slik:

"Klagenemnda skal være 'særskilt'. I dette begrepet ligger, etter departementets oppfatning, både at nemnda skal være uavhengig av den etat som har forberedt og /eller truffet vedtaket som førsteinstans, og at nemnda ikke skal ha andre oppgaver."

Slik KRD ser det, er det neppe rettslig grunnlag for at styret i et IKS er klageorgan for enkeltvedtak fattet av daglig leder i selskapet. Styret er, til tross overordningsforholdet internt i selskapet, nært knyttet til selskapets daglige leder. Styret har også andre oppgaver enn klagebehandling.

Etter KRDs syn bør heller ikke selskapets *representantskap* benyttes som klageorgan. Selv om alle deltakerkommunene er representert i representantskapet, tilfredsstillers heller ikke dette organet føringen i forarbeidene til forvaltningsloven § 28 annet ledd om at den særskilte klagenemnda ikke skal ha andre oppgaver.

Oppsummert er det KRDs syn at det bør opprettes særskilte interkommunale klagenemnder for å behandle klager over enkeltvedtak truffet av et IKS. Alternativt må klagesaker behandles av kommunestyret, formannskapet eller en særskilt klagenemnd i den kommunen som måtte ha fattet vedtaket dersom brannvesenet ikke hadde vært organisert gjennom et interkommunalt samarbeid.

Med hilsen

Sølve Monica Steffensen (e.f.)
avdelingsdirektør

Siri Halvorsen
seniorrådgiver

Vedlegg: Lovavdelingens uttalelse 4. mars 2003 (03/1015)

Kopi med vedlegg: Justis- og beredskapsdepartementet ved Rednings- og beredskapsavdelingen

VEDLEGG 2

Notat – 2021.06.07 – klageorgan i et IKS

Problemstilling:

Etter at Forvaltningsloven ble endret har KRD uttalt at styre og representantskap ikke kan utgjøre et klageorgan for et IKS som følge av for tette bånd. Videre vil bruk av kommunale klageorgan føre til ulik praksis innad i selskapet.

Med det som utgangspunkt var det av interesse å høre hvordan andre IKS innenfor området brann har løst dette.

Løsninger:

- VIB: Ordførere er samlet det særskilte klageorganet, ref. selskapsavtale.
- Rogbr: Etablerer ny ordning i disse dager og legger opp til å ha tre representanter fra representantskapet som klagenemnd.
- DRBV: Det er en egen nemnd bestående av en politiker fra hver av eierkommunene. Det er utarbeidet egne retningslinjer for klagenemnda vedtatt av representantskapet. (Samfunnsbedriftene har god ekspertise på området).
- Brann Sør: -
- MIB: Representantskapet har oppnevnt klageorgan med en representant fra hver av kommunene (som for DRBV).
- Valdres: Representantskapet er oppnevnt som klageorgan.
- TBRT: Det er opprettet egen klagenemnd med politikere fra eierkommuner som ikke sitter i selskapets styrende organer.
- KBR: Dette jobbes det med i disse dager der det foreslås å ha 4 representanter til særskilt klageorgan der det pekes på vara til representantskapsmedlemmet.
- MHBR: Dette jobbes det med i disse dager der det etableres et eget særskilt klageorgan. Det oppnevnes 3 stk fra eierkommunene som rulleres mellom eierne over en fire-årsperiode (se notat i mail av 07.06.21).
- GBI: -
- HBR: Har i dag klageorgan for hver enkelt kommune, men vil ta saken opp på ny.
- ØRBR: -
- Midt: Det er etablert en klagenemnd bestående av 6 medlemmer, en fra hver deltakerkommune som er oppnevnt av representantskapet.
- ØRBR: Jobber i disse dager med å etablere en felles klagenemnd med NRBR. De ber representantskapet om å etablere en slik nemnd.