FORVALTNINGSREVISJON

Økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning

Tromsø kommune

KOMREV NORD

Rapport 2018

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon i Brann og redning. Tema for forvaltningsrevisjonen er økonomistyring og økonomisk internkontroll. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisor vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf, kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker Brann og redning og andre involverte i Tromsø kommune for samarbeidet i gjennomføringen av prosjektet.

Tromsø, 5.3.2018

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Sissel Rasmussen
Prosjektmedarbeider, regnskapsrevisor

SAMMENDRAG

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon med følgende problemstillinger:

1. *Har seksjon for Brann og redning i Tromsø kommune rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk internkontroll i henhold til regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Er rutinene for økonomistyring av Brann og redning i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området?*
3. *Hvor mye ressurser bruker Tromsø kommune på brann- og ulykkesvern sammenliknet med sammenliknbare kommuner, og hva er mulige årsaker til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?*

Vår konklusjon på problemstilling 1 er at Brann og redning i stor grad har rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk internkontroll i henhold til regelverk og anbefalinger på området. Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

- Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om å *ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar, herunder kontrollansvaret på området økonomisk internkontroll, som er egnet til sikre at samme person ikke er ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen samt at samme person ikke attesterer og anviser en utgift/utbetaling* i **hovedsak oppfylt**. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at et utlegg er anvist av samme person som hadde utlegget.

- Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om å *ha skriftlige rutinebeskrivelser som er praktisk anvendbare og angir hvilke konkrete kontrollhandlinger som skal utføres av hvem og når*, **oppfylt**.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om å *på innkjøpsområdet ha skriftlige retningslinjer som skiller mellom ulike anskaffelser, har oppdaterte beløpsgrenser som avgjør tillatte anskaffelsesprosedyrer og definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenhetene kan utføre og i hvilke tilfeller rådmannens stab/støttefunksjoner må involveres samt angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling* er **oppfylt**.

- Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at *TBR skal kunne dokumentere at månedlige lønnstransaksjoner er kontrollert etter lønnskjøring, men før utbetaling*, **ikke fullt ut oppfylt**.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet *Underordnet skal ikke anvise overordnets regning* **ikke er oppfylt**.

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at rutinene for økonomistyring av Brann og redning ikke i tilstrekkelig grad er i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *administrasjonssjefen for kommunestyret skal legge frem forslag til realistisk økonomiplan for TBR for de neste fire årene* **ikke er oppfylt**.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *administrasjonssjefen for kommunestyret skal fremlegge forslag til realistisk årsbudsjett for TBR som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret* **ikke er oppfylt**.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet *administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett for Brann og redning* er **oppfylt.**

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet d*ersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for Brann og redning, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak* **ikke er oppfylt**.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *Brann og redning v/seksjonssjef skal rapportere om økonomisk situasjon til administrasjonssjefen i henhold til gjeldende økonomireglement* er **oppfylt**.

Problemstilling 3 er deskriptivt formulert, og vi gjør ikke vurderinger tilknyttet denne problemstillingen. Vår gjennomgang av regnskaps- og KOSTRA-tall for perioden 2014-2016 viser at netto driftsutgift for Brann og redning i treårsperioden økte med 6,3 %. Korrigert for lønns- og prisvekst innebærer dette en liten reduksjon i seksjonens netto driftsutgift i perioden.

KOSTRA-tallene viser at i perioden 2014-2016 var Tromsø kommunes prioritering av tjenesteområdet forebygging av branner og andre ulykker tiltakende. Prioriteringen av dette tjenesteområdet var, målt i netto driftsutgifter per innbygger, i hele perioden betydelig lavere enn i ASSS-nettverket. En sannsynlig årsak til at Tromsø kommune fremstår med en lavere prioritering av tjenesteområdet forebygging av branner og andre ulykker, er at TBR har noe lavere bemanning enn forskriftskravene tilsier på dette området.

KOSTRA-indikatorene viser at Tromsø kommune «prioriterer» tjenesteområdet beredskap mot branner og ulykker noe høyere enn ASSS-nettverket og relativt likt med KOSTRA-gruppe 13. Sammenliknet med Kristiansand og Landet uten Oslo har Tromsø kommune flere årsverk per 1000 innbygger i denne tjenesten. Videre viser indikatorene at det er færre boligbranner og uttrykninger i Tromsø kommune enn i sammenlikningsenhetene.

Mulige årsaker til at det fremstår som at Tromsø kommune prioriterer tjenesteområdet beredskap mot brann og ulykker noe høyere sammenliknet med ASSS-nettverket, kan være at det er mer ressurskrevende å opprettholde den lovpålagte beredskapen i Tromsø på grunn av geografiske forhold og andre risikoforhold. I Tromsø er det ekstra krav til bemanning per vaktlag på grunn av manglende tilgang til slokkevann. Brann og redning har også flere depoter samt et deltidskorps. Tromsø kommune er landets 18. største kommune i areal, med bosetting i distriktene, og det er rimelig å anta at det er mer ressurskrevende å tilfredsstille kravene til beredskap i Tromsø enn i sammenlikningsenhetene.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Treffe tiltak for å sikre at budsjett og økonomiplan for Brann og redning utarbeides med utgangspunkt i realistiske anslag av forventede inntekter og utgifter

- Sørge for at det i økonomirapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett
- Styrke samhandlingen mellom Brann og redning og sentraladministrasjonen med hensyn til økonomistyring
- Vurdere om det bør iverksettes tiltak for å sikre at alle rutiner for økonomisk internkontroll etterleves i Brann og redning

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG **5**

1 INNLEDNING **7**

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER **7**
2.1 Problemstillinger 7
2.2 Revisjonskriterier 8

3 TROMSØ BRANN OG REDNING – ORGANISERING & OPPGAVER **12**

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING **19**
4.1 Metode og datamateriale 19
4.2 KOSTRA 19
4.3 Gyldighet og pålitelighet 21
4.4 Avgrensinger 22

5 RESSURBRUK I TBR I PERIODEN 2014-2016 ..... **23**
5.1 Regnskapstall TBR, 2014-2016 23
5.2 KOSTRA-tall for Tromsø og sammenlikningsenheter, 2014-2016 34
5.2.1 Forebygging av branner og andre ulykker *34*
5.2.2 Beredskap mot branner og andre ulykker *40*
5.2.3 Prioritering og dekningsgrader for funksjon 338 og 339 ..... *42*

6 ØKONOMISTYRING **44**
6.1 Innledning 44
6.2 Budsjettering 45
6.3 Økonomiplaner 47
6.4 Økonomistyring i TBR 48
6.5 Økonomiske rapporteringer fra TBR 48
6.6 Oppfølging av økonomiske rapporteringer 50
6.7 Økonomiske rapporteringer fra administrasjonssjefen 52
6.8 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon 53

7 ØKONOMISK INTERNKONTROLL **56**

8 HØRING **61**

9 ANBEFALINGER **64**

10 REFERANSER **65**

1 INNLEDNING

I sak 67/17 bestilte kontrollutvalget i Tromsø kommune forvaltningsrevisjonsprosjektet *Økonomistyring og økonomisk internkontroll i enheten Brann og redning* fra KomRev NORD. I plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020 er forvaltningsrevisjon med temaet «økonomisk internkontroll» gitt fjerde prioritering, uten at dette er eksplisitt rettet mot Brann og redning. Kontrollutvalgets leder mottok våren 2017 en henvendelse fra daværende avdelingsdirektør ved avdeling for byutvikling med ønske om at kontrollutvalget vurderte igangsettelse av forvaltningsrevisjon rettet mot økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning. Begrunnelsen fra avdelingsdirektøren var blant annet at Brann og redning har et vedvarende merforbruk sammenholdt med budsjett de siste årene, og at dette «har et uklart årsaksforhold». Som mulige årsaker til problemer med økonomistyring viste avdelingsdirektøren blant annet til manglende kapasitet og kompetanse, knyttet både til økonomiarbeid og regelverk og komplekse vakt- og beredskapsordninger.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å bidra til å rette fokus mot viktigheten av systemer og rutiner som sikrer tilfredsstillende økonomistyring og økonomisk internkontroll. Overordnet prosjektskisse for forvaltningsrevisjonsprosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i sak 75/17.

Etter bestilling av prosjektet har Tromsø kommune gjennomført en omorganisering. Brann og redning var tidligere en *enhet* i Tromsø kommune. Som følge av omorganiseringen har Brann og redning siden 18.9.2017 vært en *seksjon* i Tromsø kommune. Det som tidligere var *avdelinger* i Brann og redning er nå benevnt som *enheter*. Vi gjør oppmerksom på at Brann og redning i denne rapporten omtales som både seksjon og enhet, avhengig av hvilken tidsperiode det er snakk om. Der vi henviser til reglementer og rutiner benytter vi betegnelsen som fremgår av disse.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har tre hovedproblemstillinger:

1. ***Har seksjon for Brann og redning i Tromsø kommune rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk internkontroll i henhold til regelverk og anbefalinger på området?***

2. ***Er rutinene for økonomistyring av Brann og redning i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området?***

3. ***Hvor mye ressurser bruker Tromsø kommune på brann- og ulykkesvern sammenliknet med sammenliknbare kommuner, og hva er mulige årsaker til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?***

Problemstilling 2 omhandler rutiner for økonomistyring. Problemstillingen var opprinnelig formulert *«Har seksjon for Brann og redning i Tromsø kommune rutiner for økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området?»* Økonomistyringen av Brann og redning foregår ikke utelukkende i seksjonen. Vi har derfor endret problemstillingen og har

undersøkt forhold som er av betydning for økonomistyringen *av* Brann og redning, og ikke utelukkende økonomistyringen *i* Brann og redning.

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. For problemstilling 1 og 2 utleder vi revisjonskriterier som vi vurderer kommunens praksis opp mot. Problemstilling 3 er deskriptivt formulert og revisor gjør ikke vurderinger av kommunens praksis tilknyttet denne problemstillingen. Imidlertid drøfter og oppsummerer vi funnene.

Kilder for revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2:

- Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)
- COSO-rapport[1]: Internkontroll – et integrert rammeverk, 2013-utgaven
- Kommunal- og regionaldepartementet *«85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane»* (rapport 15.desember 2009)
- Kommunal- og regionaldepartementet R 5992 *«Internkontroll i norske kommuner»* av Agenda Utredning & Utvikling AS 28.mai 2008
- Interne reglementer i Tromsø kommune

Problemstilling 1 omhandler *økonomisk internkontroll*. I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 andre setning skal administrasjonssjefen *sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*. Administrasjonssjefen er øverste ansvarlige for administrasjonen og har således også det overordnede ansvaret for internkontrollen i Brann og redning. Tromsø kommune har i deler av perioden denne forvaltningsrevisjonen omhandler hatt parlamentarisk styringsmodell. I parlamentarisk styringsmodell har byrådsleder det samme ansvaret som administrasjonssjefen har i formannskapsmodellen. I utledningen av revisjonskriterier bruker vi betegnelsen «administrasjonssjef», men gjør oppmerksom på at tilsvarende ansvar og plikter også gjaldt for byrådsleder i perioden med parlamentarisk styringsmodell.

Loven inneholder ingen klare autoritative krav til *innholdet* i internkontrollen, herunder hva som er gode rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll. Vi må derfor utlede kriterier om en foretrukket praksis som kan anses egnet for å sikre etterlevelse av kommuneloven § 23 nr. 2 om *betryggende kontroll*.

I utledningen av foretrukket praksis på området, tar vi utgangspunkt i COSO-modellens definisjon av intern kontroll, som Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) i «kommunal revisjonsmetodikk» har oversatt til:

«Intern kontroll er en prosess igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppfyllelse innen følgende områder:

- *Målrettet og kostnadseffektiv drift*
- *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*

[1] Forslag fra fire store organisasjoner i USA innenfor regnskap, revisjon og finans til ny, felles definisjon for intern kontroll. COSO står for *The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Comission*

- *Overholdelse av gjeldende lover og regler»*

COSO-modellen beskriver fem innbyrdes sammenhengende komponenter som til sammen skal gi god internkontroll:

- **Kontrollmiljøet**, som omfatter menneskene i virksomheten – deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse – og hvordan virksomheten er organisert
- **Risikovurdering,** som omfatter kartlegging, analyse og handtering av risikoen for at kommunen ikke vil nå målene for virksomheten og aktivitetene
- **Kontrollaktiviteter,** som skal sikre tilfredsstillende risikohåndtering slik at sannsynligheten for måloppnåelse øker
- **Informasjon og kommunikasjon,** som dreier seg om systemer for å fange opp og utveksle nødvendig informasjon for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter
- **Overvåking** (oppfølging), som skal se til at fastsatte prosedyrer og rutiner følges, slik at nødvendige handlinger eller endringer blir gjennomført

Rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» ble utarbeidet på bestilling fra Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet ønsket forslag til tiltak for å styrke egenkontrollen i kommunene. Totalt inneholder rapporten 85 anbefalinger for å styrke internkontrollen i kommunene og vi har benyttet disse i utledningen av revisjonskriterier.

Med henvisning til ovenstående anbefalinger og særlig anbefalingene nr. 14, 16, 18, 20 og 32, legger vi til grunn at rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll med relevans for Brann og redning bør oppfylle følgende «krav» for å anses som tilstrekkelige:

Kommunen bør formalisere kontrollene og i større grad dokumentere internkontrollen skriftlig. Dette forstår revisor som en anbefaling om å lage rutinebeskrivelser som angir hvilke konkrete kontrollhandlinger som skal utføres og på hvilket stadium i prosessene samt at de viktigste av de faktisk utførte kontrollhandlingene bør dokumenteres. Kommunen anbefales også å basere sine interne kontrollaktiviteter på risikovurderinger. Med risiko forstår vi i denne sammenhengen sannsynlighet for at det oppstår feil på et område, med manglende eller mangelfull måloppnåelse, uutnyttede muligheter eller uønskede hendelser som mulige konsekvenser.

Når det gjelder innkjøpsområdet spesielt, bør kommunen ha skriftlige retningslinjer som viser hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tillatt avhengig av verdien på anskaffelsen og gjeldende terskelverdier i regelverket. Kommunen må videre ha skriftlige rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling, blant annet slik at fakturaer kontrolleres mot kontraktsvilkår, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdelinga må sikres i de skriftlige rutinene på en måte som forhindrer at samme person mottar varen og kontrollerer mot bestilling, attesterer og/eller anviser faktura.

Også AGENDA-rapporten «Internkontroll i norske kommuner» vektlegger klar ansvarsdeling. Rapporten referer funn fra undersøkelser om bl.a. rådmenns forståelse og praktisering av begrepet «betryggende kontroll» i kommuneloven § 23 nr. 2. Her er et tydelig delegasjonssystem fremhevet som viktig, med system for attestasjon mv. Videre fremgår det at de skriftlige rutinene bør være enkle og gi konkrete og praktiske anvisninger på hvilke kontrollhandlinger som skal utføres av hvem og på hvilke stadier i prosessene.

På grunnlag av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:
Tromsø kommune/Brann og redning bør

1. ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar, herunder kontrollansvaret på området økonomisk intern kontroll, som er egnet til å sikre at
   a) samme person ikke er ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen
   b) samme person ikke attesterer eller anviser en utgift/utbetaling
2. ha skriftlige rutinebeskrivelser som er praktisk anvendbare og angir hvilke konkrete kontrollhandlinger knyttet til utgifter og inntekter som skal utføres av hvem og når
3. på innkjøpsområdet ha skriftlige retningslinjer som
   a) skiller mellom ulike anskaffelser
   b) har oppdaterte beløpsgrenser som avgjør tillatte anskaffelsesprosedyrer
   c) definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenhetene kan utføre og i hvilke tilfeller rådmannens stab/støttefunksjoner må involveres
   d) angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling

I tillegg til de ovennevnte revisjonskriteriene utleder vi også revisjonskriterier fra Tromsø kommunes egne rutiner og retningslinjer som gjelder for Brann og redning (TBR). Tromsø kommune har egne rutiner for uttak og kontroll av konteringsliste lønn. I rutinene står *«Det er viktig at alle enheter kontrollerer de månedlige lønnstransaksjonene etter lønnskjøringen, men **før** utbetaling.»* Videre fremgår det av rutinene at det skal kunne dokumenteres at kontrollen er gjort samt at enhetsleder har ansvar for å etablere gode rutiner med hensyn til hvem som gjør kontrollen.

Kommunen har også retningslinjer/rutiner for attesterer og anviser i Visma Expense reiseregning (Tromsø kommunes elektroniske reiseregningssystem). Av rutinene følger det at en godkjenner ikke skal både attestere og anvise samme bilag samt at en ansatt ikke kan anvise sin leders reiseregning. I kommunens krav til anviser fremkommer det også at *«Underordnet kan ikke anvise overordnets regning»*.

Revisjonskriterier utledet av ovennevnte:

- *TBR skal kunne dokumentere at månedlige lønnstransaksjoner er kontrollert etter lønnskjøring, men før utbetaling*
- *Underordnede skal ikke anvise overordnets regning.*

Problemstilling 2 omhandler *økonomistyring*. Kommunens plikt til å ha god økonomistyring følger på et overordnet nivå av kommuneloven § 23 nr. 2 som blant annet pålegger administrasjonssjefen å *«sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser»*. Økonomistyring tar utgangspunkt i sentrale dokumenter som årsbudsjett, økonomiplan og årsbudsjett, og TBR sin økonomistyring må ses i sammenheng med kommunens økonomistyring for øvrig.

Kommuneloven § 44 pålegger kommunestyret å vedta rullerende økonomiplan for minimum de fire neste årene én gang i året. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Av dette utleder vi at administrasjonssjefen skal legge frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet, herunder også Brann og redning. Det følger videre av kommuneloven §§ 45 og 46 at kommunestyret innen årets utgang skal vedta budsjett for kommende kalenderår som omfatter hele kommunens virksomhet. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. Årsbudsjettet skal være realistisk og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Av dette utleder vi at administrasjonssjefen skal fremlegge forslag til realistisk årsbudsjett for Brann og redning som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Det følger av kommuneloven § 47 nr. 2 at dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret. Dersom en overskridelse, etter administrasjonssjefens vurdering, ikke kan dekkes inn i løpet av året, skal administrasjonssjefen legge frem sak om budsjettendring til kommunestyret. I følge budsjettforskriften § 10 skal administrasjonen gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger sammenlignet med det vedtatte årsbudsjettet. Bestemmelsen angir også at dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. Av merknadene til denne bestemmelsen fremkommer det at med «tiltak» siktes det ikke alene til justeringer i de oppførte inntekter og bevilgninger for å sikre/opprettholde kravene til balanse i årsbudsjettet, men også til mulige tiltak innenfor budsjettrammene. Det eksemplifiseres med justering av måltall, tjenesters innhold osv.

Budsjettforskriften stiller ikke nærmere krav til hvordan rapporteringen skal foregå, og den praktiske løsningen er derfor opp til den enkelte kommune. Tromsø kommunes økonomireglement har bestemmelser om økonomisk rapportering. Økonomireglementet er revidert i tidsperioden denne forvaltningsrevisjonen omhandler. I henhold til tidligere økonomireglement skulle enhetsledere i kommunen rapportere om den økonomiske situasjonen for sitt resultatansvar til Byrådet gjennom en egen web-modul knyttet til økonomisystemet. Første økonomiske rapportering var per februar. I henhold til Tromsø kommunes gjeldende økonomireglement pkt. 9 skal fag-, seksjons- og enhetsledere i Tromsø kommune rapportere om den økonomiske situasjonen for sitt resultatansvar til administrasjonssjefen. Statusbeskrivelse og årsprognose rapporteres fire ganger i året; per februar, per mars, per august og per oktober.

Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 2 at

- *Administrasjonssjefen skal for kommunestyret legge frem forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene for hele kommunens virksomhet, herunder Brann og redning*
- *Administrasjonssjefen skal for kommunestyret fremlegge forslag til realistisk årsbudsjett for Brann og redning som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret*
- *Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett for Brann og redning.*
- *Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for Brann og redning, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak*
- *Brann og redning v/seksjonssjef skal rapportere om økonomisk situasjon til administrasjonssjefen i henhold til gjeldende økonomireglement*

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 TROMSØ BRANN OG REDNING – ORGANISERING & OPPGAVER

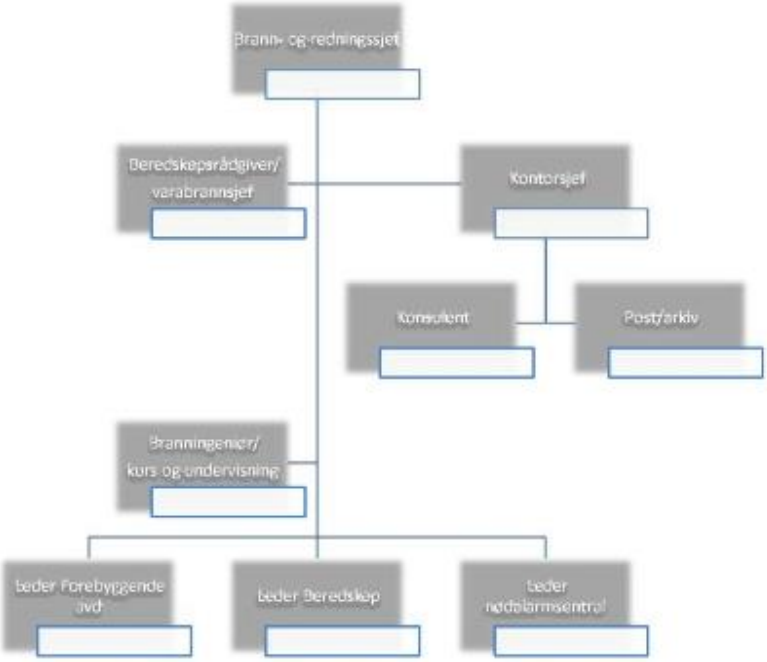
Brann og redning er en seksjon i kommunens avdeling for bymiljø som ledes av avdelingsdirektør. Brann og redning ledes av brann- og redningssjef og varabrannsjef. Brann og redning har følgende hovedoppgaver:

- Brannforebyggende tilsyn
- Informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen
- Ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff
- Innsatsstyrke ved brann og andre akutte ulykker
- Innsats ved akutt forurensing
- Innsats ved brann og ulykker i sjøområder
- Feiing og tilsyn med fyringsanlegg

I vedlegg til brannordningsdokumentet (kommunestyresak 41/17) beskriver TBR sin egen tjeneste på følgende måte:
«TBR representerer en tjeneste som redder liv, helse og verdier på flere områder enn tradisjonell brannslukking. TBR kalles også ut ved akutte hendelser som drukningsulykker, farlig gods ulykker, oljevernaksjoner (IUA), urban tauredning, ras, trafikkulykker, hjertestans, tunnelulykker, redningsaksjoner til sjøs (RITS), vannskader forårsaker av ekstremvær, PLIVO (pågående livstruende vold) og flom. Dette er noen eksempler på hvilke forventninger samfunnet har til kommunens beredskap og akutt innsats.»

I tillegg til administrasjon, stab og ledelse består Brann og redning av tre fagenheter; *brannforebyggende*, *beredskap* og *110-sentralen.* Utklipp 1 viser organiseringen av Tromsø Brann og redning.

Utklipp 1: Organisasjonskart TBR



Brann og redning sine oppgaver, tjenester og bemanning følger av blant annet

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Forurensningsloven
- Forskrift om brannforebygging
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid
- Forskrift om håndtering av farlig stoff
- Forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

I tillegg til ovennevnte regelverk er også Tromsø kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse[2] relevant. Det følger av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 2-4 at kommunen skal kunne dokumentere at forskriftens krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles alene eller i samarbeid med annen kommune. Videre sier bestemmelsen at denne dokumentasjonen skal omfatte og baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal være koordinert med kommunens analyser på andre områder. Risiko- og sårbarhetsanalysen er altså et forskriftskrav og det er videre et forskriftskrav at ROS-analysen skal tas hensyn til i arbeidet med å oppfylle krav til organisering, utrustning og bemanning. Hvilke oppgaver som er lovpålagte og ikke-lovpålagte for TBR har således også sammenheng med hvilke risikoområder en ROS-analyse avdekker. Det er dermed vanskelig å trekke opp et klart skille mellom lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Et eksempel er redningsbåt; det er ikke lovpålagt for TBR å ha redningsbåt. Tromsø kommune er imidlertid en øykommune og det er risiko for at det oppstår situasjoner til sjøs.

Ledelse, stab og administrasjon

Ledelse og stab i TBR består av brann- og redningssjef som også er seksjonsleder, varabrannsjef/beredskapsrådgiver som er brann- og redningssjefens stedfortreder, undervisnings-koordinator[3] og HMS-ingeniør. Seksjonen har også 2,4 årsverk tilknyttet administrasjon av seksjonen; kontorsjef, konsulent og post/arkivtjeneste.

Det følger av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen at i kommuner eller brannvernregioner med mer enn 20.000 innbyggere skal brannvesenet ledes av en kvalifisert person i hel stilling. Brann- og redningssjefen skal ha stedfortreder (varabrannsjef). Det er imidlertid ikke krav om at dette skal være en egen stilling. Det er anledning til å kombinere funksjonen med andre oppgaver. HMS-ingeniør utarbeider blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser og HMS-dokumentasjon, ivaretar oppgaver i henhold til internkontrollforskriften samt rutiner, prosedyrer og instrukser innenfor HMS. Det er ikke fastsatt i lov eller forskrift at TBR må ha HMS-ingeniør, men det er krav til at de nevnte oppgavene utføres.[4] Administrasjonen i TBR har ansvar for blant annet fakturering, lønn, personaloppfølging, sykefraværsoppfølging, post/arkiv og administrering av seksjonen. Det er ikke lov- eller forskriftskrav om å ha administrative ressurser i TBR, men det er krav til kommunen om at disse oppgavene må ivaretas. Krav til at ovennevnte oppgaver må ivaretas fremkommer blant annet av arbeidsmiljøloven, offentleglova og arkivforskriften.

[2] Kommunen plikter å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse jf. lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret § 14. Det følger også av brann- og eksplosjonsvernloven § 9 at «Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet bli best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor.»

[3] Undervisningskoordinator har et års permisjon. Det er ikke hentet inn vikar/erstatter i permisjonsperioden.

[4] Krav til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser følger av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 2-4. Kravene til HMS-arbeid følger av arbeidsmiljøloven kapittel 3 samt forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

Brannforebyggende enhet

Brann- og rednings pålagte brannforebyggende oppgaver fremgår av brann- og eksplosjonsvernlovens §§ 11 og 13. Brann og redning skal:

- Gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker
- Gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- Gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
- Utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- Sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Enheten er også tillagt oppgaver som:

- Deltakelse på overordnet plannivå
- Jevnlige samarbeidsmøter med beslutningsmyndighetene
- Deltakelse i forbindelse med reguleringssaker på plannivå
- Råd og veiledning til beslutningsmyndighetene
- Sesongbaserte prosjekter
- Planlegging og gjennomføring av seminarer og kurs
- Å holde foredrag både lokalt og nasjonalt

Enheten har også ansvar for tilsyn i særskilte brannobjekter og brannfarlige og eksplosive varer i Balsfjord, Karlsøy og Storfjord. I Karlsøy og Storfjord kommune har enheten også ansvar for feiing av skorsteiner og tilsyn av fyringsanlegg.

Enheten er delt i to underavdelinger; feiing og tilsyn. Feiertjenesten er en avgiftsfinansiert tjeneste som skal være dimensjonert i henhold til faktiske oppgaver. Tjenesten er selvfinansierende (selvkostprinsippet) og har dermed ikke innvirkning på seksjonens økonomiske stilling.

Dimensjonering av tjenesten *brannforebyggende arbeid* følger av *forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*. Forskriften § 2-5 lyder: *«Brannvesenet skal organiseres med en forebyggende avdeling og en beredskapsavdeling. I kommuner eller brannvernregioner med mer enn 20.000 innbyggere skal hver avdeling ledes av en person i hel stilling.»* Om organisering og dimensjonering av forebyggende oppgaver fremgår det av forskriftens § 3-2: *«Brannvesenets forebyggende avdeling skal være slik bemannet og ha slik kompetanse at de krav som stilles til brannvesenets gjennomføring av forebyggende og kontrollerende oppgaver oppfylles. Det skal utføres minst ett årsverk brannforebyggende arbeid etter forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn pr. 10 000 innbyggere i kommunen eller brannvernregionen. Andre forebyggende oppgaver brannvesenet påtar seg krever ytterligere ressurser.»*

Som det fremgår av forskriften er innbyggertallet i brannvernregionen av betydning for dimensjoneringen av Brann og rednings forebyggende arbeid. Tromsø kommune hadde per 3. kvartal 2017 75 428 innbyggere. I dimensjoneringen av Brann og redning økes innbyggertallet med 1 000 på grunn av at det oppholder seg studenter i Tromsø som ikke har registrert bostedsadresse i kommunen.[5] Det gir et dimensjoneringsgrunnlag på omtrent 76 500 innbyggere. I henhold til kravene i forskriften tilsvarer dette 8,6 årsverk avsatt til lovpålagte brannforebyggende oppgaver i

[5] Det er omtrent 10 000 studenter i Tromsø. Brann- og redningssjef har opplyst at innbyggertallet korrigeres med 1 000 studenter med bakgrunn i SSB legger til grunn at øvrige studenter allerede inngår i innbyggertallet for kommunen.

kommunen (inkludert et årsverk som avdelingsleder). I tillegg kommer oppgavene TBR utfører i andre kommuner; Karlsøy, Balsfjord og Storfjord. Per 3.kvartal 2017 var samlet innbyggertall i disse kommunene 9 778. På grunn av kjøreavstander korrigerer TBR innbyggertallet med 35 %. Denne korrigeringen gjøres på grunn av at tidsressurser bindes opp i kjøring, og korrigeringen er avklart med Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Med korrigering blir innbyggertallet 13 200, som tilsvarer 1,3 årsverk. I tillegg kommer det krav til avdelingsledelse (13 200/20 000) i 0,66 årsverk.[6] Samlet sett gir dette et krav til 9,9 årsverk til lovpålagte oppgaver.[7] Enhet for brannforebyggende arbeid har 20,5 årsverk. Av disse er 11 tilknyttet feiertjenesten som drives etter selvkostprinsippet. TBR har dermed 9,5 årsverk tilknyttet øvrig brannforebyggende arbeid. Dette innebærer at enheten har 0,4 årsverk færre enn forskriftskravene til å utføre oppgavene tilknyttet forebygging. Dersom enheten skal utføre forebyggende oppgaver utover oppgavene som fremkommer av forskrift, skal dimensjoneringen også økes i tråd med omfanget av oppgavene.

Enhet for beredskap

Brann og rednings pålagte beredskapsoppgaver og fullmakter fremgår av brann- og eksplosjonsvernloven §§ 11 og 12. Brann og redning skal:

- Være innsatsstyrke ved brann
- Være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- Etter anmodning bidra med innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- Utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner

TBR utfører også oppgaver tilknyttet restverdiredning (RVR), redningsdykking, redningsinnsats til sjøs (RITS), akutt forurensing og forvaltning av sivilforsvarsmateriell.

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen slår fast at TBR, på bakgrunn av innbyggertallet i kommunen, skal ha brannsjef og avdelingsleder for beredskap i hel stilling samt innsatsstyrke. Det følger av forskriften § 5-3 at *i tettsteder med mer enn 20.000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag av heltidspersonell med kasernert vakt.*[8] *Støttestyrke, jf. § 5-2, kan være deltidspersonell med dreiende vakt.*

Videre følger det av forskriften § 5-2 at et vaktlag skal minst bestå av:

- 1 utrykningsleder
- 3 brannkonstabler/røykdykkere

Støttestyrke er:

- Fører for tankbil
- Fører for snorkel-/stigebil

Tromsø Brann og Redning sin risikoanalyse tilsier at det skal være kasernert vakt også for fører av tankbil, da denne er vurdert å være kritisk for beredskapen. I henhold til § 21 om vannforsyning i *forskrift om brannforebygging* skal kommunen *«sørge for at den kommunale vannforsyningen fram til tomtegrenser i tettbygde strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann.»* I Tromsø kommune er det flere områder i tettbygde strøk hvor kravet til slokkevann ikke er oppfylt, og i henhold til TBR sin ROS-analyse er det derfor nødvendig med tankbil for å sikre tilgang til

[6] I veileder til forskriften fremgår det at i kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere beregnes stillingsprosenten som avdelingsleder utfra antall innbyggere dividert med 20 000.

[7] Krav til avdelingsledelse for forebyggende arbeid opp mot samarbeidskommunene tar TBR ut som effektiviseringsgevinst, og dette inngår ikke i den faktiske dimensjoneringen av enheten.

[8] Kasernert vakt innebærer at det er personell i kontinuerlig vakt.

slokkevann. Det følger da av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 5-5 at *«i boligstrøk o.l. hvor kommunen har vedtatt at tankbil kan erstatte annen tilrettelagt slokkevannsforsyning […] skal tankbil kjøres ut samtidig med førsteutrykningen, dersom det er nødvendig for å sikre brannvesenet tilstrekkelig slokkevann.»* Ett vaktlag i TBR skal dermed, etter kravene i forskriften, bestå av fem personer. Videre fremkommer det av forskriften § 5-4 at i tettsteder fra 50 000 til 100 000 innbyggere skal det være minst to vaktlag og nødvendig støttestyrke. Samlet sett innebærer dette at minimumsbemanning etter krav i forskriften er ti personer per vakt (fordelt på to vaktlag a fem personer).

TBR har i utgangspunktet 44 ansatte i innsatsstyrken som går døgnkontinuerlig turnus, fordelt på fire vaktlag med elleve ansatte per vaktlag. TBR har dermed en person mer enn minimumsbemanningen per vaktlag. Dette for å dekke opp ved sykdom, permisjoner, kurs, øvelser samt for å ivareta ikke-lovpålagte oppgaver. Dersom én person på et vaktlag er borte er det ikke nødvendig å benytte vikar. Dersom to personer er borte må det hentes inn vikar. I 2017 ble det ansatt tre nye brannkonstabler i faste stillinger. Bakgrunnen for dette var krav fra fagforeningene om fast ansettelse på grunn av langvarig bruk av tilkallingsvikarer.[9] Disse tre brannkonstablene er ikke medregnet i rammen på 44 ansatte i innsatsstyrken.[10] Brann- og redningssjef har opplyst at kravene til kompetanse er årsaken til at de kommer i situasjonen hvor de må ansette tilkallingsvikarer i faste stillinger etter at vikarene har vært benyttet mer eller mindre sammenhengende i tre år. På grunn av kompetansekravene må de ofte bruke de samme vikarene. Kravene består i formell utdannelse som brannkonstabel, krav til helse og fysikk samt at vikarene må gjennomføre øvelser for å kunne gå direkte inn i et vaktlag. Brann- og redningssjef har opplyst at faste konstabler er underlagt krav om minimum 38 øvelser av forskjellig karakter hvert eneste år, og det skal dokumenteres at øvelser er gjennomført.

Som en prøveordning har TBR tatt beredskapskoordinator i 50 % fra vaktgående styrke, slik at et vaktlag er redusert med tilsvarende stillingsprosent. Beredskapskoordinator (50 % stilling) er én av to ansatte ved enheten i dagstillinger. Beredskapskoordinator sine oppgaver er blant annet oppfølging av avvik, oppfølging av vaktlag og samordning av de fire vaktlagene. Den andre dagstillingen er verksmester/teknisk leder. Verksmester/teknisk leder ivaretar blant annet oppfølging av bilpark og teknisk anlegg på bygg. Disse to stillingene er ikke lov-pålagte. Imidlertid er det krav til utførelse av oppgavene de ivaretar, som vedlikehold av utstyr og oppfølging av avvik.

I henhold til dimensjoneringsforskriften § 5-3 skal brannvesenet, i tilfelle større branner og ulykker, hele døgnet være sikret oppmøte av minst 12-14 mannskaper innen 10-15 minutter etter at førsteinnsats er iverksatt. Ved større brann, flere branner samtidig eller ved innsats fra TBR over lang tid kan reservestyrker kalles inn. Mannskap som kan kalles inn er mannskap ved beredskapsenheten som ikke er på vakt, ansatte fra brannforebyggende enhet, andre ansatte i brannvesenet, deltidsmannskaper og depotmannskapene. Brann- og redningssjef har opplyst at han i en krise kan innkalle samtlige ansatte til å utføre oppgaver som ikke direkte krever kvalifikasjoner, men dersom det kreves en spesifikk type kompetanse, er det kun mannskaper som innehar denne kompetansen, som kan kalles inn.

[9] I henhold til arbeidsmiljøloven § 14-9.

[10] I mars 2018 vil forslag til ny brannordning bli lagt frem for politisk behandling. Brann- og redningssjef har opplyst at det her vil bli foreslått tolv fast ansatte per vaktlag. Nye ansettelser vil i følge brann- og redningssjef dekkes inn gjennom redusert bruk av overtid, redusert bruk av tilkallingsvikarer og vikarer i forbindelse med ferieavvikling samt mulig oppsigelse av tilgjengelighetsavtalen. Tilgjengelighetsavtalen sikrer TBR tilgjengelige mannskaper ved større hendelser.

I tillegg til personell i kontinuerlig vaktordning 24/7 hele året har enheten også deltids- og depotmannskaper. På Sommarøy er det en deltidsstasjon med innkallingsmannskaper bestående av tolv personer. Det er elleve depoter i kommunen[11] og samtlige har depotmannskaper på seks personer. Depotene bidrar til å trygge innbyggere i distrikter med relativt lang utrykningstid/innsatstid. Det stilles ikke krav til depoter i lovverket, med unntak av i distrikter med høyrisikoobjekter (slik som sykehjem). I Tromsø kommune innebærer det at det skal være depoter på Sjursnes og i Lakselvbukt. I tillegg er det hotell og bo- og servicesenter på Sommarøy, og TBR har vurdert at dette krever at det er en form for beredskap der. Beredskapen kan være i form av et depot eller deltidskorps. Brann- og redningssjef har opplyst at dagens ordning med deltidskorps gir best beredskap. I henhold til TBR sin risiko- og sårbarhetsanalyse er også innsatstid en identifisert risikofaktor.[12] Brann- og redningssjef har fortalt at størsteparten av oppdragene til deltidskorpset på Sommarøy er helserelaterte oppdrag, og at deltidskorpset bidrar til å trygge innbyggerne.

Redningsdykkertjenesten hører også under enhet for beredskap. Denne er ikke direkte lovpålagt, men TBR sin ROS-analyse viser at behov for dykkertjeneste er tilstede og bidrar til å redusere risiko. Redningsdykkertjenesten har også mange oppdrag utenfor Tromsø kommune. Nærmeste redningsdykkertjenester er i Bodø og i Alta.

Restverdiredning (RVR) er et samarbeid mellom brannvesenet og forsikringsnæringen om å redde mest mulig av verdiene etter branner, vannlekkasjer eller andre skader. Tjenesten er i beredskap 24 timer i døgnet hele året og rekvireres ved å ringe 110-sentralen. Tjenesten er organisert ved at forsikringsnæringen gjennom Fellesorganisasjonen (FNO) har investert i spesialinnredede biler som er plassert på 19 brannstasjoner rundt om i landet, blant annet i Tromsø. Disse bilene har blant annet pumper for å fjerne vann, vifter for å fjerne røyk og strømaggregat for nødstrømforsyning. Bilene skal levere tjenester til både egen og omkringliggende kommuner. Avtalen genererer kr 300 000 i inntekter til TBR i tillegg til fakturering ved hver hendelse.

Når det gjelder *akutt forurensing* har kommunene beredskaps- og aksjonsplikt mot mindre tilfeller av akutt forurensning innenfor kommunens grenser som ikke dekkes av privat beredskap. Landets kommuner samarbeider om beredskapen gjennom 33 interkommunale beredskapsregioner ledet av Interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA). Tromsø kommune er vertskommune for IUA region Midt- og Nord-Troms, og samarbeidet omfatter 16 kommuner i Midt- og Nord-Troms.[13] TBR har også avtale med Kystverket om innsatsstyrke på ti personer ved større hendelser i forbindelse med oljesøl. Nettoinntekt for TBR for denne avtalen er kr 100 000. Også oljeselskapene i Norge plikter å ha beredskap i forbindelse med oljesøl. I Tromsø er dette løst ved at TBR får betalt for å ivareta oppgaven gjennom avtale med NOFO[14]. Avtalen gir inntekt på kr 100 000 for TBR per år samt at faktiske utgifter og administrativt påslag ved henvendelser dekkes. Det er ikke lovpålagt for TBR å ha avtaler med Kystverket og NOFO.

Brann og redning har etter anmodning plikt til å bistå ved branner og andre ulykkessituasjoner i sjøområder innenfor eller utenfor territorialgrensen (*Redningsinnsats til sjøs - RITS*). Plikten er generell og gjelder alle brannvesen med kysttilhørighet. Seksjonen mottar tilskudd fra Direktoratet

[11] Branndepotene ligger i Kvaløyvågen, Vengsøy, Bakkejord, Sjøtun, Tromvik, Jøvik, Lakselvbukt, Sjursnes, Oldervik, Straumsbukta og Vikran.

[12] Krav til innsatstid fremgår av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 4-8. I tettbebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, sykehus/sykehjem mv., strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift o.l. skal innsatstiden som hovedregel ikke overstige 10 minutter. Innsatstiden i tettsteder for øvrig skal ikke overstige 20 minutter, mens innsatstid utenfor tettsteder ikke bør overstige 30 minutter.

[13] Samarbeidet omfattet tidligere 17 kommuner i Nord-Troms og Midt-Troms.

[14] Norsk Oljevernforening for Operatørselskap.

for samfunnssikkerhet og beredskap for å gjennomføre årlig øvelse. Tilskuddet dekket kostnadene ved øvelsen. Avtalen gir de ansatte nødvendig kompetanse ved redningsinnsats til sjøs.

Nødalarmsentralen – 110

Tromsø kommune ved Brann og redning er vertskommune for nødalarmsentralen for brann. Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som avgjør hvilke kommuner som skal være vertskommuner for nødalarmsentralene. Nødalarmsentralen i Tromsø betjener omtrent 127 000 innbyggere fordelt på 17 kommuner. Nødalarmsentralen har som hovedoppgave å motta og formidle varsel om brann, ulykke, katastrofe og akutt forurensing. Sentralen koordinerer også samarbeidet med øvrige nødalarmsentraler; 112 (politi) og 113 (AMK). Sentralen skal utkalle tilstrekkelige innsatsstyrker og loggføre hendelser. I tillegg mottar sentralen automatiske alarmer fra brannalarm- og sprinkleranlegg fra omtrent 650 bygninger, hvorav de fleste ligger i Tromsø kommune.

I henhold til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 4-5 skal *nødalarmeringssentralen ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at melding blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp.* Nødalarmsentralen har fire vaktlag a to personer i døgnkontinuerlig turnus. Sentralen har som et minimum to personer på vakt til enhver tid. Dette for å kunne holde kontakt med den nødstilte samtidig som innsatsstyrkene alarmeres og for å kunne betjene to samtidige hendelser.

Nødalarmsentralen har 10 årsverk; ett årsverk som enhetsleder, åtte årsverk som nødalarmoperatører og ett årsverk som driftstekniker. Nødalarmsentralen finansieres gjennom innbyggerbetaling. Det betyr at kostnadene ved drift av sentralen divideres på antall innbyggere den betjener, og man oppnår da en «stykkpris» per innbygger. Hver kommune betaler denne stykkprisen for sine innbyggere. Siden Tromsø kommune har over halvparten av innbyggerne i regionen sentralen dekker, er det også Tromsø kommune som finansierer størsteparten av denne.

Med bakgrunn i at det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som avgjør hvilke kommuner som skal være vertskommuner for landets 110-sentraler samt hvilke kommuner som skal være tilknyttet den enkelte nødalarmsentral, har TBR begrensede muligheter til å påvirke kostnadene for 110-sentralen.

Det er vedtatt at nødalarmsentralen skal samlokaliseres med politiet. I løpet av 2018 flyttes nødalarmsentralen til politihuset. Det er også vedtatt at kommunene i Sør-Troms skal tilsluttes nødalarmsentralen i Tromsø. Innen 1.7.2018 vil dermed seks nye kommuner bli tilknyttet 110-sentralen i Tromsø. Disse seks kommunene har om lag 35 000 innbyggere. Tromsø kommunes andel av innbyggerbetalingen for 110-sentralen vil bli redusert som følge av dette.

Vi gjør oppmerksom på at ny *forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningstjenesten og nødalarmsentralen* som skal erstatte dagens dimensjoneringsforskrift, er under utarbeidelse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sendte i november 2017 forslag til ny forskrift til Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet skal behandle forslaget før det sendes på høring. Endelig forskrift kan inneholde endrede krav til dimensjonering av brann- og redningstjenesten av betydning for fremtidig dimensjonering av TBR.

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltnings-revisjon[15].

Vi sendte oppstartsbrev for forvaltningsrevisjonsprosjektet til administrasjonssjef 17.8.2017. Den 10.10.2017 avholdt vi oppstartsmøte med Brann og redning på brannstasjonen. Følgende fra TBR var tilstede på møtet; brann- og redningssjef, kontorsjef, varabrannsjef, enhetsleder beredskap, enhetsleder forebyggende og enhetsleder 110-sentralen.

Vi har i prosjektgjennomføringen innhentet muntlig og skriftlig informasjon fra Brann og redning, i hovedsak ved brann- og redningssjef og kontorsjef. Videre har vi mottatt skriftlig dokumentasjon fra seksjonen, herunder rutinebeskrivelser, økonomiske analyser seksjonen selv har gjennomført, dokumentasjon på økonomiske internkontroller med mer. Vi har gjennom Kvalitetslosen hatt tilgang til både Tromsø kommunes og seksjonens rutiner for økonomisk internkontroll og økonomistyring. Vi har også hatt tilgang til kommunens økonomisystem Agresso, hvor vi selv kan hente ut økonomiske opplysninger og undersøke attestasjon/anvisning av bilag.

Vi har avholdt to møter med kommunens sentraladministrasjon. I det ene møtet deltok tjenesteleder for økonomi og controller i økonomitjenesten. I det andre møtet deltok avdelingsdirektør for avdeling for bymiljø samt controller i økonomitjenesten. I disse møtene fikk vi informasjon om budsjettprosessen i kommunen, budsjettoppfølging, økonomiske rapporteringer og ansvarsfordeling i dette arbeidet. Vi har også innhentet de skriftlige, økonomiske rapporteringene fra TBR til sentraladministrasjonen for de siste tre årene samt dokumentasjon som inneholder informasjon om budsjettprosessen i kommunen. I tillegg har vi gjennomgått økonomiske rapporteringer, årsmeldinger, årsbudsjetter og økonomiplaner som har vært gjenstand for politisk behandling.

For å kartlegge TBR sin ressursbruk har vi brukt opplysninger fra Tromsø kommunes årsregnskaper, årsmeldinger, økonomirapporteringer, KOSTRA og opplysninger vi har fått fra TBR.

4.2 KOSTRA

KOSTRA (Kommune-stat-rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem administrert av statistisk sentralbyrå (SSB). I KOSTRA har SSB sammenstilt elektronisk innrapportert informasjon fra kommunene om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Systemet tilbyr styringsinformasjon om kommunal virksomhet og gir relevant informasjon til lokale og nasjonale beslutningstakere og øvrige interessenter.

I kapittel 5 sammenlikner vi Tromsø kommune med tre sammenlikningsenheter på utvalgte indikatorer for forebygging og beredskap mot brann og andre ulykker. Landets kommuner er av SSB delt inn i KOSTRA-grupper på bakgrunn av kjennetegn ved kommunene; folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Tromsø kommune tilhører KOSTRA-gruppe 13 (KG13), som består av store kommuner med lave bundne kostander og middels frie disponible midler.

[15] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

Vi sammenlikner Tromsø kommune med gjennomsnittet for KG13, landsgjennomsnittet utenom Oslo, ASSS-nettverket samt Kristiansand kommune. Kristiansand tilhører samme KOSTRA-gruppe som Tromsø, og er også en av kommunene som inngår i ASSS-nettverket. I likhet med Tromsø er Kristiansand en kystkommune med til dels øybasert bosetting. I tillegg har Brann og redning selv oppgitt Kristiansand kommune som en relevant sammenlikningsenhet. Kristiansand kommune inngår i et interkommunalt samarbeid – Kristiansandregionen brann og redning IKS. KOSTRA-tallene tar høyde for ulik organisering av tjenesteproduksjonen (egenregi, KF, IKS m.v.), slik at tallene skal være sammenliknbare. ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner, og er et samarbeid mellom de ti største kommunene i landet; Bærum, Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert, og betales av lønn og annen avgiftspliktig godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold. Landets kommuner er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser i intervallet 0 % til 14, 1 %. Arbeidsgiveravgiftssats i Tromsø kommune er 7,9 %. De andre kommunene i KOSTRA-gruppe 13 ligger i all hovedsak i sonen med høyest arbeidsgiveravgiftssats. Gjennomsnittlig arbeidsgiveravgiftssats i KOSTRA-gruppe 13 er 13,48 %. Vi oppfordrer leseren til å ha forskjellene i arbeidsgiveravgiftssatsen i bakhodet i lesningen av KOSTRA-tallene.

Når kommunene rapporterer til KOSTRA følges en funksjonskontoplan[16]. Nedenfor følger beskrivelse av de to funksjonene som er relevante for Brann og redning:

338 Forebygging av branner og andre ulykker

- Feiervesen
- Andre tiltak som skal forebygge brann, samt brann og eksplosjonsartede ulykker

339 Beredskap mot branner og andre ulykker

- Brannvesen
- Oljevernberedskap
- Samt annen beredskap mot brann- og eksplosjonsrelaterte ulykker m.v.

I tillegg fører TBR utgifter på funksjon 120 som er KOSTRA sin funksjon for «administrasjon» og funksjon 290 for «interkommunalt samarbeid». I kapittel 5.2, hvor vi gjennomgår KOSTRA-tallene for brann- og ulykkesvern, er det tallene for funksjon 338 og 339 som gjengis.

Som det fremgår av kapittel 3, er dimensjoneringen av brannvesenet i stor grad forskriftsbestemt. I tillegg har vurderinger av lokale risikoforhold betydning for dimensjoneringen av brannvesenet. Dette medfører at forholdet mellom Tromsø kommunes ressursbruk og sammenlikningsenhetenes ressursbruk må tolkes med forsiktighet. KOSTRA opererer med tre indikatorer; prioriterings-, og produktivitetsindikatorer og dekningsgrad.

Prioriteringsindikatorene

Prioriteringsindikatorer i KOSTRA skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen «velger» å bruke på de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker relativt stor andel av sine ressurser på den. Flere forhold kan bidra til å forklare eventuelle forskjeller mellom én kommune og andre kommuner:

[16] Det gjøres endringer/oppdateringer i funksjonskontoplanen hvert år, slik at det kan være mindre endringer i hva som inngår i de ulike funksjonene fra år til år. Disse endringene er felles for alle kommunene.

a) Kommunen kan ha et relativt høyt utgiftsbehov til tjenesten, eksempelvis på grunn av geografiske forhold eller særskilte lokale forhold av betydning for risiko og sårbarhet, og dermed for bemanning og dimensjonering av tjenesten. Slike forhold blir ikke «fanget opp» i ulike prioriteringsindikatorer i KOSTRA.
b) Kommunen kan ha prioritert en tjeneste høyt på bekostning av andre tjenester.
c) Kommunen kan ha relativt høye inntekter som muliggjør høy ressursbruk

Ulikheter som de i pkt. a) gjør at forskjeller i kostnader ved sammenlikninger ikke utelukkende kan tolkes som et resultat av bevisste prioriteringer på lokalt nivå. Ulikheter ved sammenlikninger av prioriteringsindikatorer kan utløses av særskilte lokale risikoforhold som utløser ulike krav til dimensjonering, og dermed økte kostnader.

Dekningsgrader
KOSTRA-indikatorene for dekningsgrader skal si noe om hvor stor andel av en tjenestes målgruppe som mottar den aktuelle tjenesten. Innenfor brann- og redningstjenesten vil eksempelvis hvor stor andel av innbyggerne som får utført feiing i sin bolig være et eksempel på en slik dekningsgradindikator. Innenfor dette tjenesteområdet, altså brann- og ulykkesvern, må også dekningsgradsindikatorene tolkes med varsomhet. På dette tjenesteområdet er *beredskap* et sentralt begrep; brann- og redningstjenesten skal være i beredskap for å bistå ved brann eller andre ulykker. Imidlertid er det ikke noe mål at tjenesteproduksjonen skal være høy i form av antall uttrykninger til eksempelvis boligbranner, snarere tvert imot. Dette skiller seg litt fra ressursbruksanalyser innenfor en del andre tjenesteområder i kommunal sektor, hvor produksjonen av tjenester er en viktig indikator på ressursutnyttelsen.

Behovsindikatorer
Behovsindikatorer er egnet til å si noe om behovet for en gitt tjeneste. Eksempelvis vil antall piper være egnet til å si noe om behovet for feiing i en kommune. På samme måte vil antallet boligbranner være egnet til å si noe om behovet for innsatsstyrke mot brann. Imidlertid må disse indikatorene også tolkes med forsiktighet; dimensjoneringsforskriften sine krav til bemanning har ikke utelukkende sammenheng med antall hendelser/uttrykninger. Det er antall innbyggere og risikoforhold i kommunen som er av betydning for beredskapsnivået. Det vil si at forskriften ikke åpner for å redusere beredskapen på bakgrunn av få hendelser/uttrykninger. Imidlertid kan behovsindikatorene synliggjøre behov for å styrke beredskapen utover forskriftens minimumskrav.

4.3 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingen(e). Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Vi anser datamaterialet rapporten bygger på å tilfredsstille kravene til gyldighet og pålitelighet.

Til sammen regner vi KOSTRA-tallene, regnskapstallene, kommunens årsmeldinger, økonomiske rapporteringer og informasjonen fra TBR som å utgjøre et tilstrekkelig og relevant datamateriale for analysen av TBR sin ressursbruk i perioden fra 2015 til 2017. Når det gjelder datamaterialets nøyaktighet, bruker vi KOSTRA-tallene med forbehold om at tallene kan inneholde feil. Det kan være forskjeller mellom kommunene i kvaliteten på rapportering til KOSTRA. Generelt har kvaliteten på innrapporteringen til KOSTRA blitt bedre de senere årene. Det vil imidlertid også kunne være variasjon i hva som registreres på de ulike funksjonene, eksempelvis hvor mye av tjenesteproduksjonen en regner som «administrasjon.»

Muntlige opplysninger vi har fått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi fått fra personer med sentrale roller i TBR sin virksomhet og/eller i sentraladministrasjonen. Disse må forutsettes å ha god kjennskap til de aktuelle temaene. Skriftlig dokumentasjon er innhentet fra flere kilder. Størsteparten av dokumentene vi har innhentet er sentrale dokumenter i kommunens virksomhet - som rutiner, eller rapporteringer som har vært gjenstand for politisk behandling – og vi anser disse som å være pålitelige kilder til informasjon.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen og korrigert påpekte faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4.4 Avgrensinger

Vi har kartlagt TBR sin ressursbruk i tidsperioden 2014-2016. På undersøkelsestidspunktet var dette den siste treårsperioden hvor det forelå tall i KOSTRA samt reviderte regnskapstall. Vi har undersøkt økonomistyring i perioden 2015-2017. Våre undersøkelser av seksjonens økonomiske internkontroll omhandler i hovedsak 2017.

5 RESSURBRUK I TBR I PERIODEN 2014-2016

Hvor mye ressurser bruker Tromsø kommune på brann- og ulykkesvern sammenliknet med sammenliknbare kommuner, og hva er mulige årsaker til eventuelle forskjeller som fremkommer i sammenlikningen?

I dette kapittelet vil vi gjennomgå Tromsø kommunes ressursbruk innenfor brann- og ulykkesvern. Vi presenterer først regnskapstallene for TBR for de perioden 2014-2016. Deretter presenterer vi KOSTRA-tall for TBR og utvalgte sammenlikningsenheter. TBR er delt inn i tre enheter, men i økonomisk sammenheng er de delt inn i seks ulike ansvar; administrasjon, enhet for forebyggende, enhet for beredskap, nødalarmsentralen, feiertjenesten og Interkommunalt Utvalg mot akutt forurensning (IUA). Tromsø kommune er vertskommune for nødalarmsentralen, og utgiftene til denne finansieres av innbyggerbetaling fra de 17 deltakende kommunene. Tromsø kommune er også vertskommune for IUA og også dette finansieres av de 16 deltakende kommunene. Feiertjenesten skal drives til selvkost og er gebyrfinansiert. Vi presenterer først regnskapstallene for de ulike økonomiske ansvarene i TBR, før vi presenterer samlet netto driftsutgift for seksjonen.

5.1 Regnskapstall TBR, 2014-2016

Revisors funn

Tabell 1: Netto driftsutgifter 2014-2016, administrasjon TBR

Art	Ansvar 44001	R 2014	R 2015	R 2016	Endring 14-16 i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	2 311 786	2 122 753	2 780 192	20,3 %
020-029	**Vikar**	-29	0	0	-100,0 %
030-039	**Ekstrahjelp**	1 120	10 178	0	-100,0 %
040-049	**Overtid**	6 394	0	1 611	-74,8 %
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	29 782	944 245	175 516	489,3 %
090-098	**Pensjon m.m.**	422 769	302 291	440 016	4,1 %
099	**Arbeidsgiveravgift**	215 031	250 804	255 975	19,0 %
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**2 986 852**	**3 630 271**	**3 653 310**	**22,3 %**
100-489	**Varer og tjenester**	669 731	621 373	607 769	-9,3 %
590	**Avskrivninger**	0	0	0	0,0 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	**669 731**	**621 373**	**607 769**	**-9,3 %**
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	1 262 514	311 527	1 911 144	51,4 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	231 306	39 736	210 091	-9,2 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	1 973 300	1 770 767	935 297	-52,6 %
600-899	**SUM INNTEKTER**	**3 467 121**	**2 122 030**	**3 056 532**	**-11,8 %**
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**189 462**	**2 129 614**	**1 204 547**	**535,8 %**

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 1 viser netto driftsutgifter for ansvar *44001 Brann og redning*. Ansvaret omfatter administrasjonen i TBR. Lønnsutgiftene til brann- og redningssjef, kontorsjef, to konsulenter og undervisningskoordinator tilhører dette ansvaret. Som det fremgår av tabell 1 består lønnsutgiftene av fast og variabel lønn, pensjon og arbeidsgiveravgift. Bruk av vikar, ekstrahjelp og overtid har i treårs-perioden vært helt marginal. Samtidig har administrasjonen fått sykelønnsrefusjoner /svangerskapsrefusjoner. Regnskapstallene viser at TBR ikke har benyttet vikar, ekstrahjelp eller overtid ved fravær. I 2015 var *annen lønn og godtgjørelse* betydelig høyere enn øvrige år. Dette skyldes sluttvederlag til tidligere brann- og redningssjef. I 2016 bestod *annen lønn og godtgjørelse* i hovedsak av honorarer til dem som driver undervisning. Salgsinntektene har økt med i overkant av 50 % i treårsperioden. Disse inntektene omfatter inntekter fra kursvirksomhet, salg av varer samt internt salg av varer og tjenester. Posten *øvrige inntekter* består av refusjoner fra staten, mva. kompensasjon og øvrige refusjoner. Av tabellen ser vi at salgsinntektene har økt i perioden, mens øvrige inntekter er redusert. En del av forklaringen på dette er at TBR i 2016 førte internt salg av tjenester som *salgsinntekter*, mens dette tidligere år ble ført som *øvrige inntekter*. I løpet av 2016 ble også refusjon som følge av avtale med Kystverket flyttet fra ansvar 44001 til ansvar 44003 (enhet for beredskap).

Sammenliknet med seksjonens egne budsjetter (for 2015 og 2016) er lønnsutgiftene lavere enn budsjettert. Årsaken til det er at administrasjonen ved TBR har fire årsverk, hvor 1,6 holdes vakant på grunn av økonomiske innsparinger. Av tabellen fremkommer det en økning i utgiftene til fast lønn i treårsperioden, og denne økningen er høyere enn lønnsveksten i perioden[17]. Dette må ses i sammenheng med at tidligere brann- og redningssjef fratrådte sin stilling i oktober 2014. Nåværende brann- og redningssjef tiltrådte sin stilling i august 2015. Utgiftene til fast lønn var lavere i perioden uten fast tilsatt brann- og redningssjef (oktober 14 – august 15).

Som følge av økte lønnsutgifter og reduserte inntekter har netto driftsutgift til administrasjonen samlet sett økt i treårsperioden.

[17] Vi legger til grunn gjennomsnittlig lønnsvekst i treårsperioden på 7,3 %, basert på statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) for lønnsutvikling i offentlig sektor.

Tabell 2: Netto driftsutgift ansvar 44002 enhet for forebyggende

Art	Ansvar 44002	R 2014	R 2015	R 2016	Endring 14-16 i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	3 459 921	4 644 382	4 299 482	24,3 %
020-029	**Vikar**	0	94 408	175 748	100,0 %
030-039	**Ekstrahjelp**	40 426	106 192	18 549	-54,1 %
040-049	**Overtid**	8 354	21 433	39 812	376,5 %
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	36 987	5 553	32 377	-12,5 %
090-098	**Pensjon m.m.**	611 901	648 753	681 582	11,4 %
099	**Arbeidsgiveravgift**	315 116	430 959	406 435	29,0 %
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**4 472 706**	**5 951 680**	**5 653 984**	26,4 %
100-489	**Varer og tjenester**	726 979	538 846	834 089	14,7 %
590	**Avskrivninger**	0	0	0	0,0 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	**726 979**	**538 846**	**834 089**	14,7 %
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	1 246 279	1 359 106	1 451 319	16,5 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	130 241	96 666	62 059	-52,4 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	154 075	250 153	256 122	66,2 %
600-899	**SUM INNTEKTER**	**1 530 595**	**1 705 925**	1 769 500	15,6 %
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**3 669 091**	**4 784 601**	**4 718 573**	28,6 %

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 2 viser netto driftsutgift for enhet for forebyggende – med unntak av feiertjenesten. Vi ser av tabellen at de samlede lønnsutgiftene har økt med 26,4 % i treårsperioden, noe som i hovedsak skyldes økningen i utgifter til fast lønn. Årsaken til økningen i fast lønn er at avdelingen i 2014 ble styrket med to nyopprettede ingeniørstillinger. Sammenholdt med seksjonens budsjett var lønnsutgiftene noe lavere enn budsjettert i 2015, og i overkant av kr 300 000 høyere enn budsjettert i 2016.

Vi ser også at inntektene økte i treårsperioden. I 2015 var inntektene noe lavere enn budsjettert, blant annet var inntekter fra kursvirksomhet lavere enn budsjettert. I 2016 var inntektene høyere enn budsjettert. Avdelingen har inntekter fra kursvirksomhet og refusjoner samt fakturering til kommunene Karlsøy, Storfjord og Balsfjord. Som nevnt i kapittel 3 ivaretar TBR brannforebyggende oppgaver i disse kommunene. Netto driftsutgift har økt med 28,6 % i treårsperioden, og denne økningen skyldes i hovedsak økte lønnsutgifter. Til tross for økning i antall ansatte (og dermed lønnsutgifter) i treårsperioden, har TBR for få årsverk tilknyttet brannforebyggende arbeid i henhold til dimensjoneringsforskriftens krav, jf. redegjørelse i kapittel 3.

Tabell 3: Netto driftsutgift ansvar 44003, enhet for beredskap

Art	Ansvar 44003	R 2014	R 2015	R 2016	Økning i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	23 459 321	24 608 407	28 599 387	21,9 %
				(24 638 447)	*5 %*
020-029	**Vikar**	1 328 897	2 493 899	2 672 678	101,1 %
				(2 199 994)	*(65,6 %)*
030-039	**Ekstrahjelp**	1 373 295	547 509	306 026	-77,7 %
				(237 684)	*(-82,7 %)*
040-049	**Overtid**	1 912 130	1 391 889	2 152 272	12,6 %
				(1 689 175)	*(-11,7 %)*
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	1 871 217	2 467 024	3 439 764	83,8 %
				(3 159 668)	*(68,9 %)*
090-098	**Pensjon m.m.**	4 811 107	3 840 238	4 917 078	2,2 %
				(4 271 439)	*(-11,2 %)*
099	**Arbeidsgiveravgift**	2 675 640	2 651 565	3 170 005	18,5 %
				(2 712 711)	*(1,4 %)*
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**37 431 608**	**38 000 530**	**45 257 211**	**20,9 %**
				(38 909 118)	*(3,9 %)*
100-489	**Varer og tjenester**	12 694 037	9 705 034	6 721 064	-47,1 %
				(13 030 819)	*(2,7 %)*
590	**Avskrivninger**	0	0	0	0,0 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	**12 694 037**	**9 705 034**	**6 721 064** ***(13 030 819)***	**-47,1 %** ***(2,7 %)***
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	5 397 055	5 352 534	5 343 226	-1,0 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	1 196 114	1 757 097	1 146 696	-4,1 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	2 715 482	281 343	489 378	-82,0 %
600-899	**SUM INNTEKTER**	**9 308 651**	**7 390 974**	**6 979 300**	**-25,0 %**
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**40 816 994**	**40 314 590**	**44 998 975**	**10,2 %**

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 3 viser netto driftsutgift for enhet for beredskap. Av tabellen ser vi at *fast lønn* har økt med 21,9 % i perioden. Økningen skjedde i hovedsak i 2016. Regnskapstallene viser at TBR i 2016 hadde to posteringer på art *10118 Fordelt lønn (debet)* på kr 3 915 940. Utgiftene er knyttet til Tromsøs andel av 110-sentralen. Som nevnt i kapittel 3 finansieres 110-sentralen ved innbyggerbetaling, hvor hver kommune som er tilknyttet sentralen betaler et beløp per innbygger i sin kommune. Tromsø kommunes utgifter ved innbyggerbetalingen belastes enhet for beredskap i TBR. Tidligere år ble disse utgiftene ført på kjøp av diverse tjenester, og inngår derfor i *varer og tjenester* i 2014 og 2015 i tabell 3. I 2016 fordelte TBR disse kostnadene på de ulike artene i regnskapet. Det innebærer at lønnskostnadene ved 110-sentralen som dekkes gjennom innbyggerbetalingen, nå fremkommer som lønnskostnader ved avdeling for beredskap. Dette ble gjort av hensyn til KOSTRA-rapporteringen. Det samme ble i 2016 også gjort for utgiftene til IUA.

Økningen i *fast lønn* fra 2015 til 2016 skyldes disse utgiftene, som utgjør omtrent 3,9 millioner. Dersom vi korrigerer for dette, er utgiftene til fast lønn ved enhet for beredskap kr 24 638 447 i 2016. Det innebærer en økning i fast lønn på 5 % i treårsperioden, som korrigert for lønnsvekst representerer en svak reduksjon i utgiftene til fast lønn. For å gjøre sammenlikningen mellom årene enklere har vi i tabell 3 korrigert tallene for 2016. De kursiverte tallene i parentes i blå skrift viser kostnadene ved enhet for beredskap, dersom innbyggerbetalingen for 110-sentralen og IUA hadde blitt ført på samme måte som tidligere år, altså som kjøp av tjenester. Endret regnskapsføring har kun betydning for hvor utgiftene fremkommer innad i enheten, det har ikke betydning for enhetens samlede driftsresultat.

Utgiftene til vikar har økt i treårsperioden, mens utgiftene til ekstrahjelp er redusert. Sett under ett har utgiftene til ekstrahjelp og vikar blitt redusert i treårsperioden. Utgiftene til overtid er reduserte i treårsperioden.

Annen lønn og godtgjørelse omfatter blant annet variable lønnstillegg. Lønn til depotstyrken og distriktsmannskapene inngår også her. I 2016 var samlede lønnsutgifter til de elleve depotene i kommunen på kr 378 093. Samme år var lønnsutgiftene til deltidskorpset på Sommarøy kr 357 293.

Dersom vi justerer for lønnsvekst i perioden er de samlede lønnsutgiftene noe redusert i treårsperioden.

Beredskapsenheten omfattes av forskriftskrav til dimensjoneringen. Det innebærer at TBRs muligheter til å la vakter stå «ledige» er begrensede. Ved beredskapsenheten er det elleve personer på hvert vaktlag. Dersom det er fravær som fører til at kravene til minimumsbemanning ikke oppfylles, må det hentes inn vikar, enten utenfra eller ved at ansatte fra vaktlag som ikke er på vakt arbeider overtid. Kravene til minimumsbemanning per vaktlag er ti personer. Dersom én person er borte trenger det ikke hentes inn vikar, men dersom det er to som er borte må det hentes inn vikar. På samme måte kan det være behov for å hente inn ekstra mannskaper ved større hendelser eller flere hendelser samtidig. Dette utløser også ekstra lønnsutgifter. Brann- og redningssjef og leder for beredskap har fortalt til revisor at de er avhengige av å få inn kvalifiserte vikarer ved fravær. Med kvalifiserte vikarer menes at de i utgangspunktet må være godkjente konstabler utdannet ved Norges brannskole. I tillegg kreves det godkjent helseattest, fysisk test og utvidet politiattest. I tillegg bør vikarene være kjente med både utstyret og kommunen. Brann- og redningssjefen har fortalt at beredskapsavdelingen er den mest utfordrende å budsjettere; det er krav til beredskap 24 timer i døgnet, og det kan være vanskelig å ta høyde for alle mulige forhold i budsjetteringen.

Enhet for beredskap forsøker å unngå bruk av overtid og heller bruke vikarer når det er mulig. Dette medfører også en «utfordring». Siden TBR er avhengig av kompetente vikarer benyttes de samme vikarene mye. Dette kan utløse rett til fast ansettelse[18], og det har ikke TBR penger til. Ved enhet for beredskap arbeider vaktlagene i døgnkontinuerlig turnus. Av hensyn til både arbeidsmiljø, å kunne gi nødvendig informasjon og å gjennomgå felles rutiner med mer, er det behov for å samle alle ansatte ved enheten innimellom. Enhetsleder for beredskap har fortalt at slike møter i dag gjennomføres på «dugnad»; det er ikke rom for å gi avspasering eller overtid for slike møter.

Av de korrigerte tallene i blått i tabell 3 ser vi at utgiftene til varer og tjenester økte i treårsperioden. Utgiftene var høyere i 2016 enn i 2015. En del av årsaken til dette er at TBR i 2016 etterfakturerte alle kommunene for innbyggerbetaling for 110-sentralen for perioden 2007-2016. TBR hadde et

[18] Jf. arbeidsmiljøloven kapittel 14.

underskudd på driften av nødalarmsentralen, og dette ble dekket inn gjennom etterfakturering i 2016. For Tromsø kommune sin del var den etterfakturerte andelen kr 2 331 926.

Tromsø kommunes andel av utgiftene til 110-sentralen øker, med bakgrunn i at Tromsø kommunes andel av de omtrent 127 000 innbyggerne som er tilknyttet sentralen øker. TBR har lagt frem tall som viser at innbyggerbetalingen for 110-sentralen i perioden 2006 til 2014 økte med omtrent 3 millioner kroner, fra 2,7 millioner kroner i 2006 til 5,7 millioner i 2014. Så lenge Tromsø kommunes andel av innbyggerne i regionen tilknyttet 110-sentralen øker, så øker også innbyggerbetalingen. Som nevnt i kapittel 3 vil seks nye kommuner, med til sammen om lag 35 000 innbyggere, bli tilknyttet 110-sentralen i Tromsø innen 1.7.2018. Tromsø kommunes andel av innbyggerbetalingen vil bli redusert som følge av dette.

Brann- og redningssjef har fortalt til revisor at siden han tiltrådte stillingen har seksjonen hatt en form for «innkjøpsstopp». Seksjonen må selvsagt gjøre noen innkjøp, men disse begrenses så langt det er mulig. Inntektene til enheten er redusert i perioden, noe som i hovedsak skyldes reduksjon i *øvrige inntekter*. Dette skyldes reduksjon i mva.-kompensasjon, og bakgrunnen for det er at TBR har endret håndteringen av mva.-reglene som følge av at KomRev NORD i oppsummeringsbrev etter årsoppgjørsrevisjon 2014 påpekte at virksomheten ikke har krav på kompensasjon for merverdiavgift, men fradrag for inngående merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven. Dette er endret fra og med regnskapsåret 2015. I driftsregnskapet for 2014 inngår også motpost til mva.-refusjonen, slik at nettoeffekt var null. Fra og med 2015 fremgår ikke fradrag for merverdiavgift eller motpost i driftsregnskapet. Endret håndtering av mva.-reglene medfører at det i tabell 3 ser ut til at øvrige inntekter i 2014 var høyere enn i 2015 og 2016, men dette har altså ingen innvirkning på enhetens netto resultat.

Samlet sett har netto driftsutgift for enhet for beredskap økt med 10,2 % i treårsperioden. Dersom en korrigerer for lønnsvekst i perioden, fremstår økningen som nokså svak.

Tabell 4: Netto driftsutgift ansvar 44004, nødalarmsentralen

Art	Ansvar 44004	R 2014	R 2015	R 2016	Endring 14-16 i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	5 771 377	5 692 154	5 596 111	-3,0 %
020-029	**Vikar**	347 074	478 505	675 494	94,6 %
030-039	**Ekstrahjelp**	255 514	100 289	97 664	-61,8 %
040-049	**Overtidv**	325 636	319 425	618 664	90,0 %
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	266 777	226 733	394 474	47,9 %
090-098	**Pensjon m.m.**	1 185 169	876 955	922 657	-22,1 %
099	**Arbeidsgiveravgift**	623 545	592 013	649 615	4,2 %
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**8 775 093**	**8 286 074**	**8 954 679**	**2,0 %**
100-489	**Varer og tjenester**	2 413 313	1 599 531	2 673 576	10,8 %
501	**Kalkulatoriske renter**	176 213	124 338	105 583	-66,9 %
590	**Avskrivninger**	141 481	141 481	137 345	-2,9 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	**2 731 007**	**1 865 351**	**2 916 505**	**6,8 %**
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	5 895 237	6 105 654	8 474 116	43,7 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	439 737	53 639	54 873	-87,5 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	4 603 981	4 288 916	6 046 119	31,3 %
600-899	**SUM INNTEKTER**	**10 938 955**	**10 448 209**	**14 575 108**	**33,2 %**
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**567 145**	**-296 785**	**-2 703 925**	**-576,8 %**

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 4 viser netto driftsutgift for nødalarmsentralen (110-sentralen). Vi ser av tabellen at utgiftene til fast lønn har gått noe ned i treårsperioden. Utgiftene til bruk av vikar har økt i perioden. Ved denne avdelingen hentes det også inn vikar ved fravær. Dimensjoneringsforskriften stiller ikke konkrete krav til bemanningen, men følgende fremgår av forskriften: *«Nødalarmeringssentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at melding blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp»*. TBR har vurdert at det til enhver tid må være minimum to personer på vakt ved 110-sentralen for å sikre forsvarlig mottak, registrering og oppfølging av meldinger. Ved fravær må det dermed hentes inn vikar. Samlet sett har lønnsutgiftene økt med 2 % i treårsperioden. Justert for lønnsvekst innebærer dette reelt en liten reduksjon i lønnsutgiftene.

Inntektene har økt i treårsperioden. TBR fakturerer alle kommunene som omfattes av 110-sentralen, og det er dette som finansierer nødalarmsentralen. I tillegg kommer inntekter fra bedrifter eller privatpersoner som har direkte oppkobling til 110-sentralen. Tromsø kommune betaler også sin andel av 110-sentralen gjennom innbyggerbetalingen. Dette belastes, som tidligere nevnt, avdeling for beredskap (ansvar 44003).

I løpet av treårsperioden har veksten i inntektene vært betydelig, og enheten hadde i 2016 et mindreforbruk på ca. 2,8 millioner kroner sammenholdt med budsjett. Hovedårsaken til dette er at TBR i 2016 etterfakturerte kommunene for innbyggerbetaling for 110-sentralen. TBR hadde en

memoriakonto for tidligere års underskudd, og denne ble gjort opp i 2016 i forbindelse med etterfaktureringen.

Som redegjort for i kapittel 3 er det Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som avgjør hvilke kommuner som skal drifte landets 110-sentraler samt hvilke kommuner som skal være tilknyttet hver enkelt sentral. TBR har derfor liten innvirkning på sine kostnader tilknyttet 110-sentralen, som fremkommer under avdeling for beredskap. TBR mener imidlertid at nødalarmsentralen har potensiale til å betjene en betydelig større region, og flere innbyggere, uten økning i antall ansatte ved nødalarmsentralen. En økning i antall kommuner, og dermed antall innbyggere, tilknyttet 110-sentralen i Tromsø vil innebære flere innbyggere å dele kostnadene på og redusert innbyggerbetaling per deltakerkommune.

Tabell 5: Netto driftsutgifter ansvar 44006 – feiertjenesten

Art	Ansvar 44006	R 2014	R 2015	R 2016	Endring 14-16 i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	3 593 778	3 241 762	4 116 380	14,5 %
020-029	**Vikar**	0	0	0	0,0 %
030-039	**Ekstrahjelp**	0	0	0	0,0 %
040-049	**Overtid**	21 662	11 673	17 128	-20,9 %
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	0	856	6 903	-
090-098	**Pensjon m.m.**	677 237	468 058	697 014	-28,7 %
099	**Arbeidsgiveravgift**	316 231	278 101	366 756	16,0 %
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**4 608 908**	**4 000 450**	**5 204 180**	6,0 %
100-489	**Varer og tjenester**	1 440 708	1 225 723	1 933 014	34,2 %
501	**Kalkulatoriske renter**	281 486	195 010	120 670	
590	**Avskrivninger**	428 482	331 758	432 086	0,8 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	2 150 676	1 752 491	2 485 770	15,6 %
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	6 381 785	6 488 579	6 447 792	1,0 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	301 472	190 107	171 227	-43,2 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	13 803	0	332	-102,4 %
950	**Bundne driftsfond**	62 524	-925 945	1 070 598	
	Bruk av(+)/avsetning til (-)				
600-899	**SUM INNTEKTER**	6 759 584	5 752 941	7 689 950	13,8 %
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**0**	**0**	**0**	-

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

I tabell 5 ser vi netto driftsutgifter for feiertjenesten. Denne tjenesten drives etter selvkostprinsippet, som vil si at alle utgiftene tilknyttet tjenesten skal dekkes av brukergebyrer. TBR utfører feietjenester også i Storfjord og Karlsøy. Inntektene fra brukergebyrene fremkommer under *salgsinntekter* i tabell 5. Eventuelle over-/underskudd skal avsettes til/dekkes inn av bundne driftsfond, og som hovedregel utjevnes i løpet av en fem-årsperiode. Med bakgrunn i at tjenestene

skal drives til selvkost påvirker ikke feiertjenesten seksjonens netto driftsutgifter. Vi går derfor ikke nærmere innpå utgiftene og inntektene til feiertjenesten.

Tabell 6: Netto driftsutgifter, ansvar 44007, IUA

Art	Ansvar 44007	R 2014	R 2015	R 2016
	Utgifter			
010-019	**Fast lønn**	0	0	0
020-029	**Vikar**	0	0	0
030-039	**Ekstrahjelp**	0	37 854	0
040-049	**Overtid**	0	62 648	114 132
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	0	158 059	15 259
090-098	**Pensjon m.m.**	0	0	0
099	**Arbeidsgiveravgift**	0	20 426	10 222
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	0	278 988	139 612
100-489	**Varer og tjenester**	6 613	1 162 864	1 555 646
501	**Kalkulatoriske renter**	0	0	-63 150
590	**Avskrivninger**	0	74 006	111 362
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	6 613	1 236 870	1 603 858
	Refusjoner/inntekter			
600-699	**Salgsinntekter**		446 086	639 306
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**		0	0
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	1 323	1 160 557	943 097
950	**Bruk av (+)/avsetning til (-) bundne driftsfond**	0	-90 785	161 067
600-899	**SUM INNTEKTER**	1 323	1 515 858	1 743 470
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**5 290**	**0**	**0**

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 6 viser netto driftsutgifter for Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA), hvor Tromsø kommune v/TBR er vertskommune. Frem til 2015 var IUA et særregnskap i Tromsø kommune, mens det fra 2015 har vært en del av TBR sitt regnskap. Utgiftene til IUA fordeles på alle medlemskommunene i det interkommunale utvalget. Tromsø kommunes andel av disse utgiftene belastes avdeling for beredskap.

Tabell 7: Netto driftsutgifter 2014-2016, TBR

Art	TBR	R 2014	R 2015	R 2016	Endring 14-16 i %
	Utgifter				
010-019	**Fast lønn**	38 396 183	40 309 458	45 391 552	18,2 %
				(41 430 612)	*7,9 %*
020-029	**Vikar**	1 675 943	3 066 812	3 523 919	110,3 %
				(3 051 235)	*82,0 %*
030-039	**Ekstrahjelp**	1 670 356	802 022	422 240	-74,7 %
				(353 898)	*-78,8 %*
040-049	**Overtid**	2 274 176	1 807 068	2 943 620	29,4 %
				(2 480 523)	*9,1 %*
050-089	***Annen lønn og godtgjørelse***	2 204 763	3 802 470	4 064 292	84,3 %
				(3 784 199)	*71,6 %*
090-098	**Pensjon m.m.**	8 008 184	6 136 294	7 658 347	-4,4 %
				(7 012 708)	*-12,4 %*
099	**Arbeidsgiveravgift**	4 145 563	4 223 868	4 859 008	17,2 %
				(4 401 794)	*6,2 %*
010-099	**SUM LØNNSUTGIFTER**	**58 375 168**	**60 147 992**	**68 862 978**	18,0 %
				(62 514 885)	*7,1 %*
100-489	**Varer og tjenester**	17 951 381	14 853 370	14 325 158	-20,2 %
				(20 634 913)	*14,9 %*
501	**Kalkulatoriske renter**	457 699	319 348	163 103	
590	**Avskrivninger**	569 963	547 246	680 793	19,4 %
100-489 + 590	**SUM ANDRE UTGIFTER**	**18 979 043**	**15 719 964**	**15 169 054** ***(21 478 809)***	-20,1 % *(13,2 %)*
	Refusjoner/inntekter				
600-699	**Salgsinntekter**	20 182 870	20 063 485	24 266 903	20,2 %
710-719	**Sykepenger og svangerskapsref.**	2 298 870	2 133 688	1 648 303	-28,4 %
700-709,720-899	**Øvrige inntekter**	9 461 964	7 751 737	8 670 346	-8,4 %
950	**Bruk av (+)/avsetning til (-) bundne driftsfond**	62 524	-1 016 730	1 231 665	-
600-899	**SUM INNTEKTER**	**32 006 228**	**29 932 180**	**35 817 217**	11,9 %
	NETTO DRIFTSUTGIFT	**45 347 983**	**46 935 776**	**48 214 815**	6,3 %

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Tabell 7 viser netto driftsutgifter for Tromsø Brann og redning for årene 2014 til 2016. Vi korrigerte tallene for avdeling for beredskap med hensyn til endret regnskapsføring for å gjøre sammenlikningen mellom årene enklere, og det samme har vi gjort her. Korrigeringen gjelder Tromsø kommunes andel av utgiftene til 110-sentralen. I 2014 og 2015 ble denne utgiften ført som kjøp av tjenester. Korrigerte tall er oppgitt i blått *og kursiv* i parentes i tabellen. Korrigeringen har ikke betydning for seksjonens samlede driftsresultat, det har kun betydning for fordelingen på de enkelte postene som fremkommer av tabell 7.

Det fremgår av tabell 7 at TBR sine faste lønnsutgifter har vært relativt stabile i treårsperioden, når vi korrigerer for lønnvekst. Videre har utgiftene til vikar, overtid og annen lønn og godtgjørelse hatt en reell økning i perioden, mens utgiftene til ekstrahjelp er betydelig redusert. De samlede lønnsutgiftene, når vi korrigerer for endret regnskapsføring, har økt med 7,1 %. Når vi korrigerer for gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden innebærer dette at lønnsutgiftene reelt sett er relativt uendrede i perioden. I den her aktuelle treårsperioden er det samlede sykefraværet i TBR redusert. Sykefraværet var i 2014 på 8 %, i 2015 på 7,5 % og i 2016 på 5,5 %.

Økningen i varer og tjenester var på 13,2 % i treårsperioden, noe som innebærer en økning selv om vi korrigerer for prisvekst.[19] Seksjonens inntekter har økt i perioden, og denne økningen skjedde fra 2015 til 2016. En del av årsaken til dette er at TBR i 2016 etterfakturerte kommunenes andel for 110-sentralen. 110-sentralen var underfinansiert i årene 2007-2015, og dette ble korrigert i 2016. De økte inntektene som følge av dette gikk med til å dekke tidligere års underskudd. Som følge av etterfaktureringen hadde også TBR økte utgifter på omtrent 2,7 millioner kroner i 2016, som var deres andel av tidligere års underskudd ved 110-sentralen.

Når vi ser treårsperioden under ett, har netto driftsutgift økt med 6,3 %. Når vi korrigerer for lønnsveksten i perioden, er dette reelt sett en liten reduksjon i netto driftsutgifter.

Oppsummering, regnskapstall

Netto driftsutgift for TBR har, i løpende priser, i perioden 2014 til 2016 økt fra kr 45 347 983 til kr 48 218 836. Dette er en økning på 6,3 %. Justert for lønns- og prisvekst innebærer dette en svak nedgang i seksjonens netto driftsutgifter. Om lag 75 % av seksjonens driftsutgifter er lønnsutgifter. Seksjonens utgifter som følge av Tromsø kommunes innbyggerbetaling til 110-sentralen var i treårsperioden på 5,6–5,8 millioner kroner. I 2015 utgjorde innbyggerbetalingen 7,6 % av seksjonens driftsutgifter. Øvrige utgifter for seksjonen er - foruten avskrivninger - kjøp av varer og tjenester, herunder blant annet: verneutstyr og bekledning, drift av egne transportmidler, årsavgifter og forsikring, telefoner og sambandsutstyr, service/reparasjoner, reiseutgifter med mer.

Seksjonens samlede inntekter har i treårsperioden økt med 11,2 %. En del av denne økningen skyldes økte inntekter som følge av etterfakturering av innbyggerbetaling for 110-sentralen for perioden 2006-2015, som gikk med til å dekke tidligere års underskudd. Sykelønnsrefusjoner og svangerskaps-/foreldrepermisjoner gikk ned med omtrent 28 % i treårsperioden. I samme periode ble seksjonens samlede sykefravær redusert med 2,5 prosentpoeng; fra 8 % til 5,5 %.

Oppsummert indikerer regnskapstallene at seksjonen i treårsperioden har hatt et relativt stabilt driftsnivå, med en svak reduksjon i netto driftsutgift.

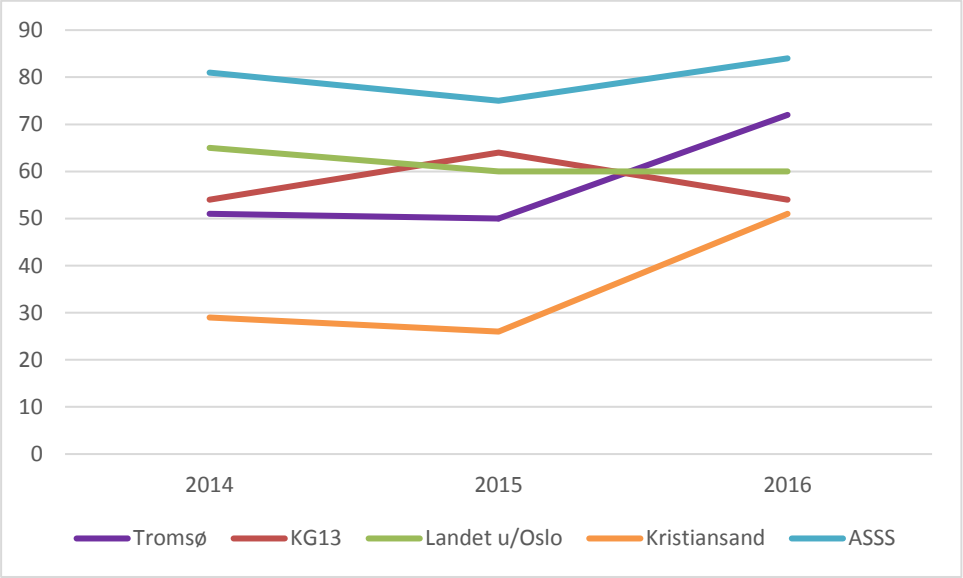
[19] Vi legger til grunn endringen i konsumprisindeksen (KPI) fra januar 2014 til desember 2016. KPI økte i denne perioden med 8,1 %.

5.2 KOSTRA-tall for Tromsø og sammenlikningsenheter, 2014-2016

5.2.1 Forebygging av branner og andre ulykker

I KOSTRA oppgis det såkalte «prioriteringsindikatorer». Som forklart i kapittel 4, skal disse indikatorene i utgangspunktet si noe om hvor høyt Tromsø kommune prioriterer det aktuelle tjenesteområdet sammenliknet med andre kommuner, men de må tolkes med forsiktighet. I diagram 1 presenteres en slik prioriteringsindikator; netto driftsutgifter til funksjon 338[20] pr. innbygger. Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også «prioritering» av disse inntektene.

Diagram 1: Netto driftsutgifter per innbygger i kroner – forebygging



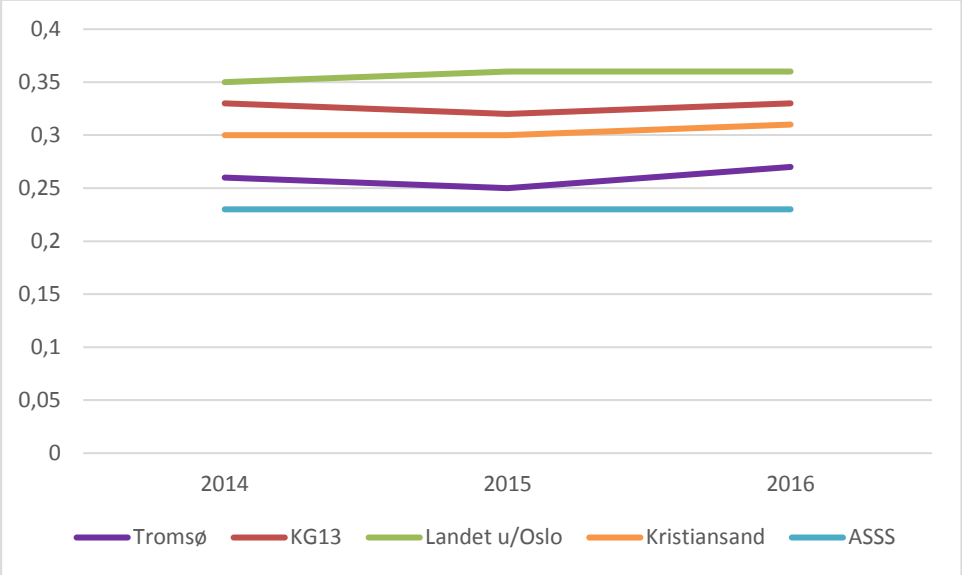
Kilde: KOSTRA

Diagram 1 viser netto driftsutgifter per innbygger til forebygging av branner og ulykker i Tromsø kommune og de fire sammenlikningsenhetene; KG13, Landet u/Oslo, Kristiansand og kommunene i ASSS-nettverket. Diagrammet gjelder perioden 2014-2016. Vi ser av diagrammet at Tromsø kommunes driftsutgifter til forebygging av branner og andre ulykker per innbygger har økt i treårsperioden. De to første årene (2014 og 2015) var Tromsø kommunes netto driftsutgifter per innbygger til forebyggende arbeid omtrent på likt nivå som Landet u/Oslo, men betydelig lavere enn gjennomsnittet for ASSS-nettverket. Dette *indikerer* en lavere prioritering av det forebyggende arbeidet i Tromsø kommune sammenliknet med ASSS-nettverket. Fra 2015 til 2016 var det en betydelig økning i Tromsø kommunes netto driftsutgifter per innbygger. Prioriteringsindikatoren var i 2016 høyere i Tromsø enn for KG13, Landet u/Oslo og Kristiansand, men fremdeles et stykke bak snittet for ASSS-nettverket.

Nedenfor, i diagram 2, presenteres en behovsindikator. Som forklart i kapittel 4 er behovsindikatorer egnet til å si noe om behovet for en gitt tjeneste.

[20] Funksjon 338 er forebygging av branner og andre ulykker.

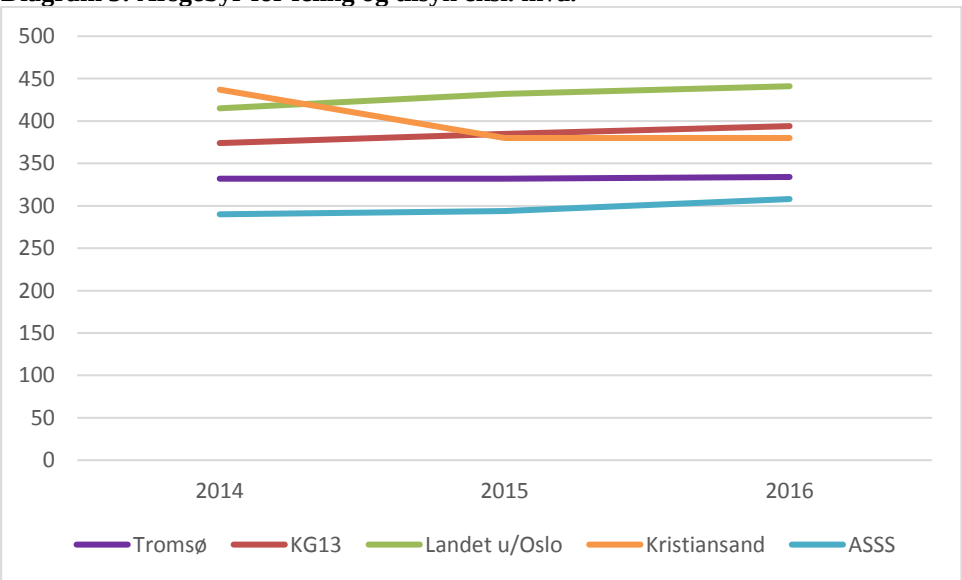
Diagram 2: Antall piper pr. innbygger



Kilde: KOSTRA

I diagram 2 inngår oversikt over hvor mange piper det er i sammenlikningsenhetene per innbygger. Antall piper per innbygger er blant annet egnet til å si noe om behovet for feiing og tilsyn. Diagram 2 viser at Tromsø kommune i hele tre-årsperioden har hatt et lavere antall piper per innbygger enn KG13, Landet u/Oslo og Kristiansand, men høyere enn ASSS-nettverket. Det tilsier at behovet for feiing er høyere i Tromsø kommune enn i ASSS-nettverket, men lavere sammenliknet med de øvrige sammenlikningsenhetene.

Diagram 3: Årsgebyr for feiing og tilsyn eksl. mva.[21]



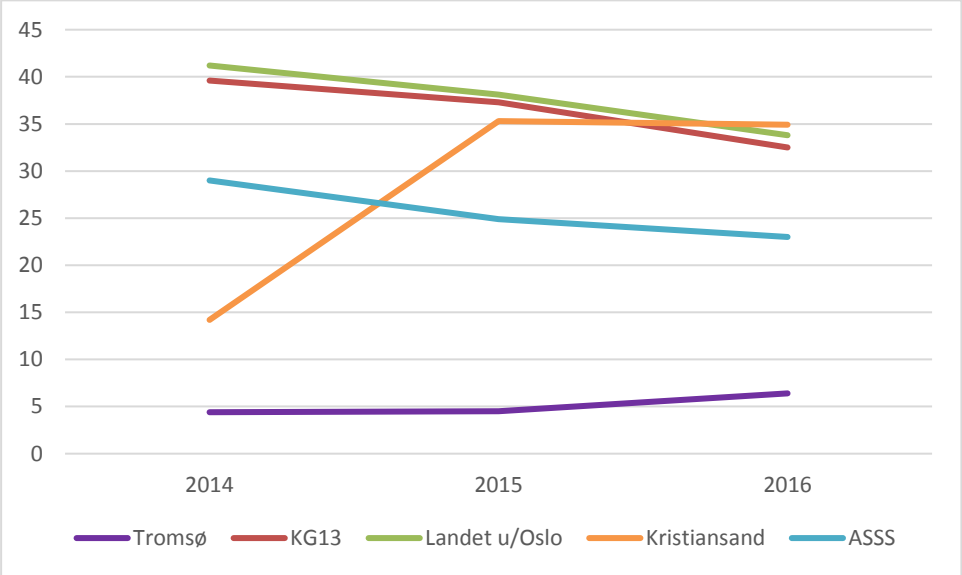
Kilde: KOSTRA

Diagram 3 viser behovsindikatoren *årsgebyr for feiing og tilsyn* i Tromsø kommune og sammenlikningsenhetene for årene 2014-2016. Vi ser av diagrammet at Tromsø kommune hadde

[21] Årsgebyret for feiing og tilsyn bygger på årlig feiing av ett pipeløp. Satsen er oppgitt for år n+1, som vil si at for år 2016 er det satsen per 1.1.17 som vises. I mange kommuner er det ikke feiing og/eller tilsyn hvert år, her føres et gjennomsnittlig gebyr opp. Enkelte kommuner har et årlig fast gebyr selv om feiingen/tilsynet ikke er årlig, og da er summen av de årsgebyrer som tilsvarer prisen for feiing og tilsyn av ett piperør ført opp.

nest laveste årsgebyr for feiing og tilsyn i treårsperioden av sammenlikningsenhetene. ASSS-nettverket hadde lavere årsgebyr enn Tromsø kommune. Tallene i diagram 3 indikerer at innbyggere i Tromsø kommune betaler lavere årsgebyr enn innbyggerne i sammenlikningsenhetene KG 13, Landet uten Oslo og Kristiansand – og mer enn gjennomsnittlig årsgebyr i ASSS-nettverket. Denne indikatoren er relevant å se i sammenheng med dekningsgradsindikatoren *andel piper feiet*, som viser hvor stor andel av pipene i en kommune som feies i løpet av et år. Dekningsgradsindikatoren *andel piper feiet* fremgår av diagram 4. Det fremgår av diagrammet at andelen piper som feies i Tromsø er vesentlig lavere enn i sammenlikningsenhetene. Andelen piper som ble feiet i Tromsø var svakt tiltakende i treårs-perioden, men var betydelig lavere enn i sammenlikningsenhetene i hele tre-årsperioden. Det innebærer at selv om innbyggerne i Tromsø kommune, sammenliknet med sammenlikningsenhetene, betaler et forholdsvis lavt årsgebyr, mottar de også tjenester av et betydelig lavere omfang enn innbyggerne i sammenlikningsenhetene.

Diagram 4: Andel piper feiet oppgitt i %



Kilde: KOSTRA

Tabell 8 nedenfor viser dekningsgradindikatoren *årsverk av feier pr. 1000 innbyggere*. Vi ser at Tromsø i treårs-perioden samlet sett har hatt noe lavere andel av feiere sammenlignet med Landet uten Oslo, og noe høyere enn Kristiansand.

Tabell 8: Årsverk av feier pr. 1000 innbyggere funksjon 338[22]

Tromsø			Landet uten Oslo			Kristiansand		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
0,11	**0,14**	**0,12**	**0,14**	**0,14**	**0,14**	**0,11**	**0,11**	**0,10**

Kilde: KOSTRA

Sammenlikningen av indikatorene med relevans for feiertjenesten gir samlet sett et bilde av at det ikke er markante forskjeller i årsverkene tilknyttet feiing, at årsgebyret for feiing er forholdsvis lavt i Tromsø kommune og at innbyggerne i Tromsø mottar tjenesten feiing og tilsyn i et betydelig mindre omfang enn innbyggerne i sammenlikningsenhetene. Sammenlikningen av indikatorene i KOSTRA gir ikke noe entydig svar på hvorfor andelen piper som feies i Tromsø er såpass lav. Vi

[22] Det foreligger ikke tall i KOSTRA for denne indikatoren for KG13 og ASSS-nettverket. Årsaken til at det mangler tall for en gruppe er som regel at ikke et tilstrekkelig antall av kommunene har rapportert tall til SSB.

har derfor spurt TBR v/kontorsjef og fagansvarlig for feiing om årsaken til at andelen piper som er feiet i Tromsø er såpass lav, også sammenliknet med sammenlikningsenhetene. De opplyste at KOSTRA-tallene nok er riktige. I henhold til *forskrift om feiing og tilsyn med fyringsanlegg* skal kommunen sørge for at røykkanaler i fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk, blir feiet ved behov.

TBR utfører feiing i Tromsø, Storfjord og Karlsøy. TBR forklarte at det er problemer med å få tak i feiere i Storfjord og i Karlsøy og at de totalt sett har for liten bemanning. Bemanningen er imidlertid høy nok dersom en kun ser på Tromsø sitt behov. TBR er dimensjonert med ti faste årsverk på feieravdelingen.[23] De viser til at feieområdet er stort og omfattende med lange avstander. Reise tur/retur Storfjord tar lang tid, og det meste av arbeidsdagen går bort i kjøring. TBR viste til at eksempelvis Kristiansand ikke har de samme utfordringene. Fra og med januar 2018 er det inngått avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte som innebærer at feierne kan arbeide 12,5 timers dager mot overtidsbetaling samt funksjonstillegg for dem som inngår avtale om feiing i nabokommunene. Det er frivillig for de ansatte å inngå slik avtale.

TBR har levert til revisor oversikt som viser at i 2017 var det planlagt feiing av 4340 pipeløp. Av disse ble 1371 (31,5 %) feiet, mens 2969 ikke ble feiet.[24] TBR forsøker å registrere årsak til at planlagt feiing ikke gjennomføres, men det er ikke alltid de vet årsaken. Det er ikke mulig å hente ut statistikk som viser hvor mange som ikke har satt frem takstige – det er ikke særskilt koding for de ulike årsakene. TBR varsler om feiing manuelt, og huseier skal bekrefte at det er klart for feiing ved å signere vedlegg som følger varselet og henge det på døra. Dersom slik bekreftelse ikke foreligger feies det ikke; TBR kan bli erstatningspliktige dersom huseier ikke har lukket sotluka.

Per i dag har TBR et system for planlegging av feiing som innebærer at det skal feies hos hver huseier hvert fjerde år. Ordningen er i tråd med tidligere forskriftskrav som innebar at det skulle feies minimum hvert fjerde år. Dette kravet ble fjernet i 2015, og det skal nå være behovsprøving. TBR arbeider med å få innarbeidet et nytt system for planlegging av gjennomføring av feiing.

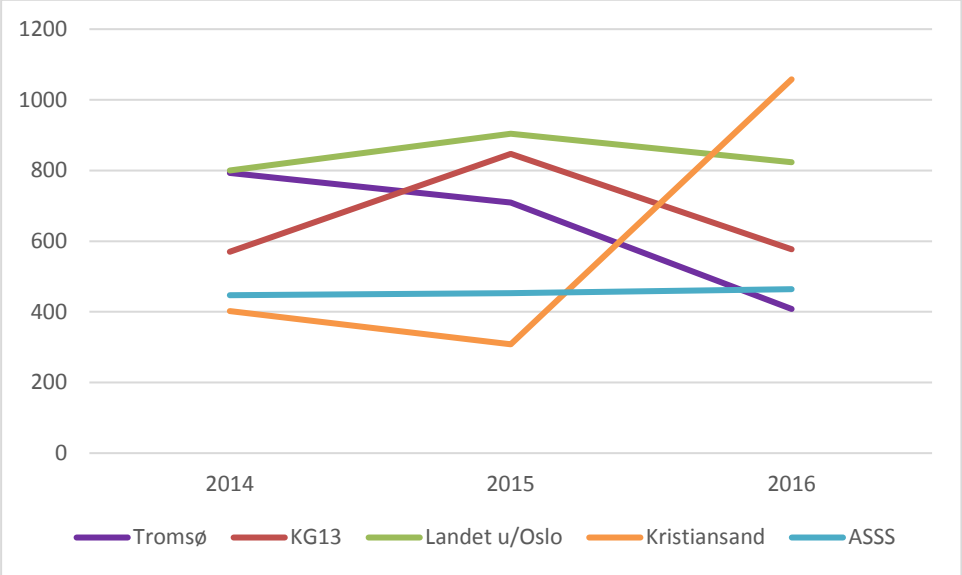
TBR fortalte også at det er forskjeller kommunene imellom når det gjelder ønsker om feiing, på grunn av ulikt fyringsmønster. I Storfjord er det høyere ønske om feiing enn i Tromsø. Også innad i Tromsø kommune er det variasjoner; det fyres mindre i sentrum sammenliknet med boliger utenfor sentrum. TBR opplyste at de er i rute med feiinga i Storfjord og Karlsøy, og at det er i Tromsø det er etterslep.

KOSTRA-tallene viser at andelen piper feiet i Karlsøy i 2014, 2015 og 2016 var på henholdsvis 17,5 %, 24,9 % og 24,9 %. Tilsvarende tall for Storfjord var 12,4 %, 49,2 % og 12,0 %. Det innebærer at sammenliknet med Landet uten Oslo var andelen piper som ble feiet i Karlsøy og Storfjord også lavere enn landsgjennomsnittet i treårsperioden – med unntak av i 2015 i Storfjord.

I 2016 var andelen piper som ble feiet i Tromsø kommune 6,4 %. Dersom andelen piper som feies i året holdes på dette nivået vil det gå over 15 år mellom hver gang en pipe feies i Tromsø kommune, mot omtrent 3 år i Landet uten Oslo. Tromsø kommune er blant kommunene i Norge som er størst i utstrekning (areal) og det er dermed lengre reiseavstander. Dette kan forklare *noe* av differansen mellom andel piper feiet i Tromsø og sammenlikningsenhetene.

[23] I tillegg har de feierinspektør i stilling som tilsvarer 0,6 årsverk samt 0,4 årsverk som merkantil stilling på prøve.
[24] I 2017 ble 85,4 % av planlagt feide pipeløp i Storfjord kommune feiet, mens 78 % av planlagt feide pipeløp i Karlsøy kommune ble feiet.

Diagram 5: Anslått erstatning til bygningsbranner pr. innbygger, kroner



Kilde: KOSTRA

Anslått erstatning til bygningsbranner pr. innbygger er en behovsindikator. Tall for anslått erstatning til bygningsbranner hentes fra Finansnæringenes Hovedorganisasjon, og i diagram 5 er disse oppgitt per innbygger i henholdsvis Tromsø, KG13, Landet u/Oslo, Kristiansand og ASSS-nettverket. Erstatningsbeløp etter bygningsbranner er egnet til å si noe om hvor store skader bygningsbranner bidrar til, i form av hvor store erstatningsoppgjør de utløser. Forebyggende arbeid kan bidra til å redusere antall bygningsbranner og skadeomfanget, og tallene er derfor egnet til å si noe om behovet for forebyggende arbeid; høy anslått erstatning til bygningsbranner kan bety at potensialet for forebyggende arbeid er høyere. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at enkelthendelser kan medføre store svingninger i tallene. Av tallene som fremkommer av diagram 5 ser vi at Tromsø kommune har hatt avtakende anslått erstatning til bygningsbranner per innbygger i treårs-perioden. I 2016 hadde Tromsø kommune den laveste verdien på denne indikatoren av alle sammenlikningsenhetene.

Tabell 9: Årsverk til funksjon 338 pr. 1000 innbyggere[25]

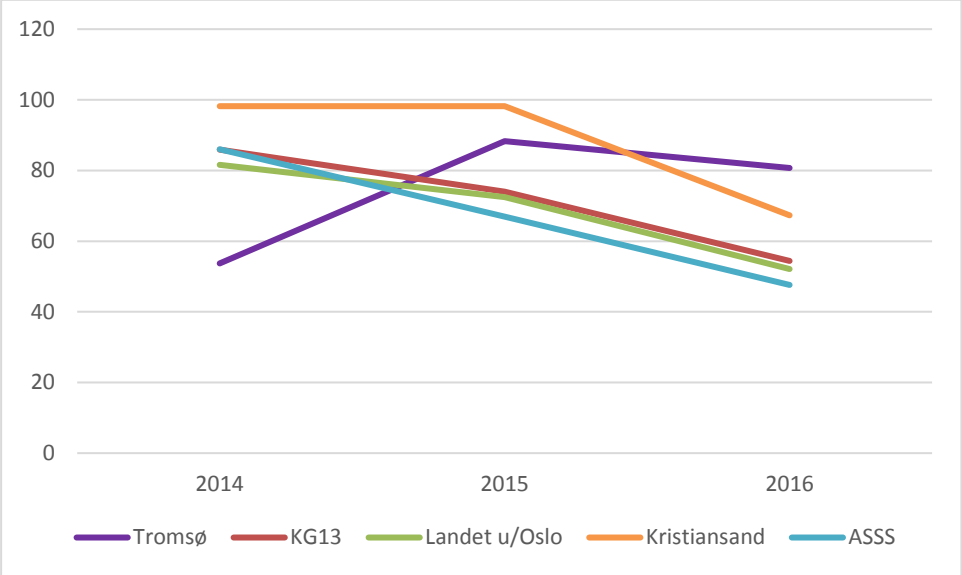
Tromsø			Landet uten Oslo			Kristiansand		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
0,21	**0,26**	**0,24**	**0,25**	**0,25**	**0,25**	**0,22**	**0,21**	**0,20**

Kilde: KOSTRA

Tabell 9 viser at Tromsø kommune har en noe høyere andel årsverk tilknyttet forebyggende arbeid per 1000 innbygger sammenliknet med Kristiansand; dekningsgraden i Tromsø er noe høyere i Tromsø enn i Kristiansand. Dersom vi sammenlikner med Landet uten Oslo var denne andelen marginalt lavere i Tromsø kommune i 2016.

[25] Det mangler tall for denne indikatoren for KOSTRA-gruppe 13 og ASSS-nettverket i KOSTRA. Årsaken til at det mangler tall for en kommunegruppe er som regel at ikke et tilstrekkelig antall av kommunen i KOSTRA-gruppa har rapportert til SSB.

Diagram 6: Andel A-objekter som har fått tilsyn, oppgitt i %

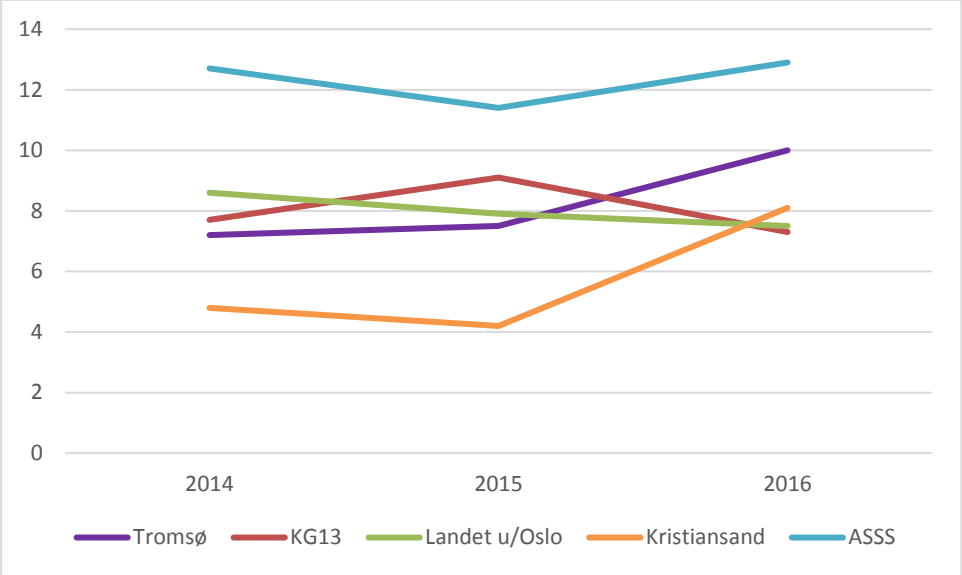


Kilde: KOSTRA

Diagram 6 viser andelen A-objekter som har fått tilsyn i perioden 2014-2016. A-objekter er bygninger til opphold for et større antall personer der brann kan medføre mer enn alminnelig fare for tap av menneskeliv. Sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13, ASSS-nettverket og Landet uten Oslo har Tromsø kommune de to siste årene ført tilsyn med en betydelig høyere andel av A-objektene.

Som det fremgår av rapportens kapittel 4 er det to overordnede KOSTRA-funksjoner med relevans for Brann og redning; funksjon 338 – *forebygging av branner og andre ulykker* og funksjon 339 – *beredskap mot branner og andre ulykker*. I diagram 7 vises netto driftsutgifter til funksjon 338 i prosent av funksjon 338+339. Denne indikatoren er egnet til å si noe om hvordan kommunen prioriterer arbeidet med forebygging sett i forhold til arbeidet med beredskap, sammenliknet med andre kommuner/grupper. Vi ser at Tromsø kommunes prioritering av det forebyggende arbeid har vært tiltakende i tre-årsperioden. Etter å ha hatt en lavere prioritering enn KG13 i 2014 og 2015 var prioriteringen av dette høyere i Tromsø enn i KG 13 i 2016. Vi ser også at Tromsø kommunes prioritering av det forebyggende arbeidet i løpet av treårsperioden nærmet seg nivået for ASSS-nettverket, men fremdeles lå et stykke bak.

Diagram 7: Netto driftsutgifter til funksjon 338 i prosent av funksjon 338+339

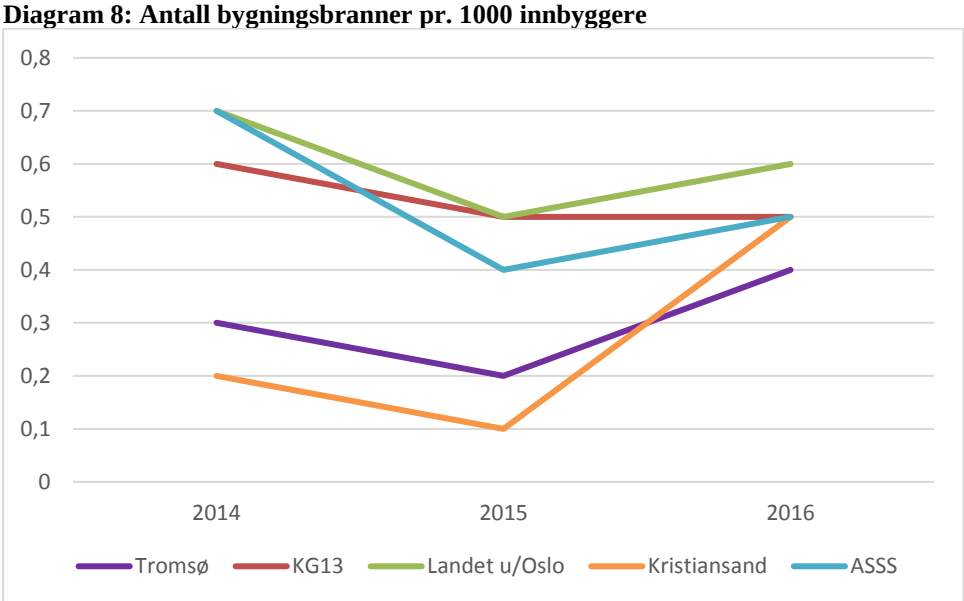


Kilde: KOSTRA

5.2.2 Beredskap mot branner og andre ulykker

I KOSTRA inngår indikatorer som er egnet til å si noe om behovet for beredskap mot branner og ulykker. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at forskriftskravene til beredskap ikke er knyttet til antall branner eller utrykninger, som er indikatorene som benyttes i KOSTRA. Som redegjort for i kapittel 3 er det andre forhold, eksempelvis antall innbyggere og særskilte risikofaktorer i kommunen, som er styrende for hvilke krav som gjelder for beredskapen i en kommune.

Diagram 8: Antall bygningsbranner pr. 1000 innbyggere



Kilde: KOSTRA

Vi ser i diagram 8 at antallet boligbranner pr. 1000 innbyggere i hele treårs-perioden har vært lavere i Tromsø enn i KG13, Landet uten Oslo og ASSS-nettverket. Indikatoren er et mål på det relative omfanget av boligbranner i den enkelte kommune, og kan ved sammenlikning mellom kommuner si noe om hvorvidt innbyggerne har høy eller lav sannsynlighet for å oppleve brann i boligen sin.

Diagram 8 viser at det er lavere sannsynlighet for at innbyggerne i Tromsø opplever brann i boligen sin enn gjennomsnittlig for innbyggere i Landet uten Oslo. I 2016 var denne sannsynligheten lavere i Tromsø kommune enn i samtlige sammenlikningsenheter.

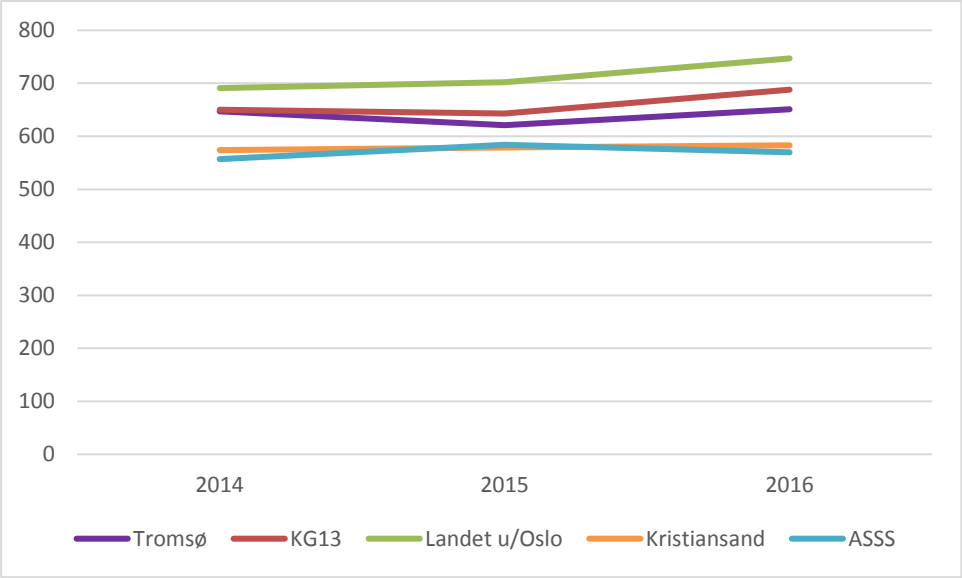
Tabell 10: Antall utrykninger[26] pr. 1000 innbyggere[27]

Tromsø			Landet uten Oslo			Kristiansand		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
0,1	**0,4**	**-**	**2,7**	**2,6**	**-**	**1,8**	**-**	**-**

Kilde: KOSTRA

Vi ser av tabell 10 at det er et mangelfullt sammenlikningsgrunnlag, da det mangler flere indikatorverdier, men det foreliggende tallmaterialet indikerer at Tromsø kommune hadde færre uttrykninger pr. innbygger enn gjennomsnittet i Landet uten Oslo i 2014 og 2015.

Diagram 9: Netto driftsutgifter til funksjon 339 pr. innbygger, konsern[28]



Kilde: KOSTRA

Netto driftsutgifter pr. innbygger for en tjeneste er egnet til å si noe om hvordan kommunen prioriterer tjenesten. Tallene kan imidlertid ikke utelukkende tolkes som en prioritering av en tjeneste; hvor mye penger kommunen bruker på en tjenestene henger sammen med lovkrav og forhold i den enkelte kommune. Tallene i diagram 9 viser at Tromsø kommune i treårs-perioden «prioriterte» beredskap mot brann og andre ulykker lavere enn gjennomsnittet i Landet uten Oslo. Samlet sett var prioriteringen i treårs-perioden noe lavere enn i KG13. Sammenliknet med Kristiansand og ASSS-nettverket var Tromsø kommunes prioritering høyere.

[26] Antall utrykninger er summen av antall utrykninger til branner og andre uttrykninger, med unntak av eventuelle ambulanseoppdrag, trygghetsalarm og annen assistanse.
[27] Det mangler tall for denne indikatoren i KOSTRA for KG13 og ASSS-nettverket.
[28] Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv. og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Tabell 11: Årsverk til funksjon 339 pr. 1000 innbyggere

Tromsø			Landet uten Oslo			Kristiansand		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
0,76	**0,63**	**0,63**	**0,57**	**0,54**	**0,66**	**0,38**	**0,37**	**0,38**

Kilde: KOSTRA

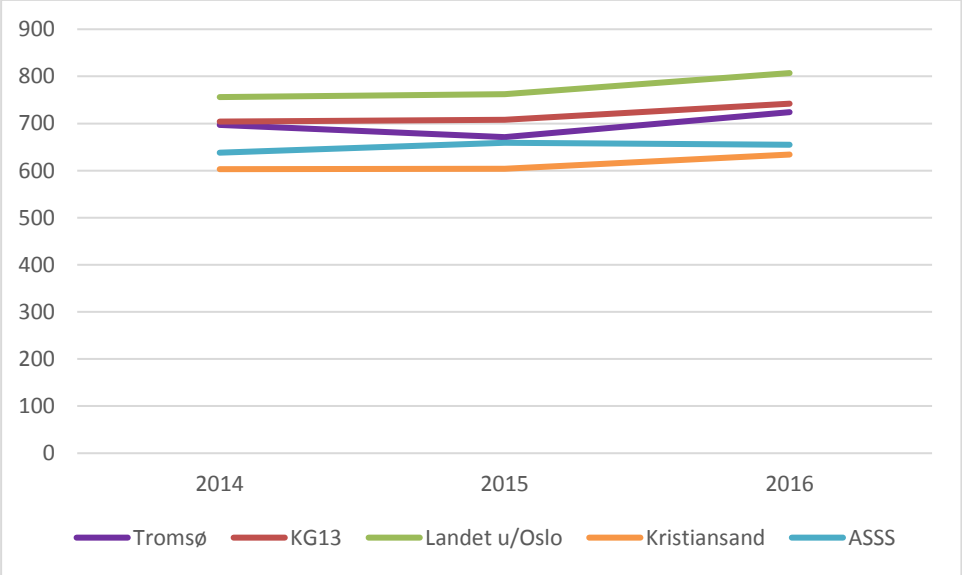
Tabell 11 viser antall årsverk knyttet til funksjon 339 pr. 1000 innbyggere. Mens antall årsverk har vært avtakende i Tromsø kommune i treårs-perioden har antall årsverk i Landet uten Oslo vært tiltakende. I 2016 var antall årsverk i disse to sammenlikningsenhetene relativt like. Kristiansand har i hele treårs-perioden hatt et lavere antall årsverk tilknyttet funksjon 339. Forskjeller i antall årsverk avhenger av flere forhold; det kan skyldes økt prioritering av beredskapen i en kommune, ulike krav i henhold til dimensjoneringsforskriften og lokale risikoforhold. Forhold som tilsier at Tromsø kommune har et høyere antall årsverk til funksjon 339 enn disse to sammenlikningsenhetene er geografisk utstrekning: TBR har en deltidsstasjon og 11 depoter for å styrke beredskapen i distriktene og redusere innsatstiden. I tillegg inngår tankbilsjåfør i TBR sin døgnkontinuerlige vaktordning. Dette på grunn av manglende tilgang til slokkevann, og at tankbil derfor er vurdert å være nødvendig i førsteutrykning av hensyn til beredskapen.

5.2.3 Prioritering og dekningsgrader for funksjon 338 og 339

KOSTRA har indikatorer med samlet informasjon om funksjon 338 og 339. Disse er egnet til å si noe om den samlede prioriteringen av forebygging og beredskap tilknyttet branner og andre ulykker samt hvilken dekningsgrad kommunen har for disse tjenestene.

I diagram 10 ser vi netto driftsutgifter pr. innbygger. Det innebærer driftsutgifter inkludert avskrivninger, fratrukket driftsinntekter som øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter. Disse utgiftene må derfor dekkes av frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten med videre, og indikatoren viser prioritering av disse inntektene. Vi ser av diagrammet at Tromsø kommune i alle tre årene prioriterte brann- og ulykkesvern lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 og Landet uten Oslo. Sammenliknet med Kristiansand var Tromsø kommunes prioritering høyere. I 2015 var prioriteringen omtrent lik som i ASSS-nettverket, mens Tromsø kommune prioritering var høyere enn i ASSS-nettverket i 2016.

Diagram 10: Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, konsern



Kilde: KOSTRA

Tabell 12 viser antall årsverk tilknyttet brann- og ulykkesvern i Tromsø kommune og sammenlikningsenhetene Landet u/Oslo og Kristiansand. Det mangler tall i KOSTRA for KG13 og ASSS-nettverket. Av tabellen ser vi at Tromsø kommune har en høyere dekningsgrad av personell enn sammenlikningsenhetene som har rapportert inn tall. Samtidig så vi i diagram 12 at Tromsø kommune hadde lavere netto driftsutgifter enn Landet uten Oslo. Noe av forklaringen på dette er at Tromsø har lavere utgifter til arbeidsgiveravgift enn Landet uten Oslo.

Tabell 12: Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere

Tromsø			Landet uten Oslo			Kristiansand		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
0,96	**0,89**	**0,87**	**0,73**	**0,71**	**0,59**	**0,59**	**0,59**	**0,58**

Kilde: KOSTRA

Oppsummering KOSTRA-indikatorer

I perioden 2014-2016 var Tromsø kommunes prioritering av tjenesteområdet forebygging av branner og andre ulykker tiltakende. Prioriteringen av dette tjenesteområdet var, målt i netto driftsutgifter per innbygger, i hele perioden imidlertid betydelig lavere enn i ASSS-nettverket. Når det gjelder dekningsgrader, utførte Tromsø kommune betydelig færre feiinger av piper enn sammenlikningsenhetene, mens andelen A-objekter som fikk tilsyn var høyest i Tromsø kommune av alle gruppene som inngår i sammenlikningen i 2016.

KOSTRA-indikatorene viser at Tromsø kommune prioriterer tjenesteområdet beredskap mot branner og ulykker noe høyere enn ASSS-nettverket og relativt likt med KOSTRA-gruppe 13. Sammenliknet med Kristiansand og Landet uten Oslo, har Tromsø kommune flere årsverk per 1000 innbygger i denne tjenesten. Videre viser indikatorene at det er færre boligbranner og uttrykninger i Tromsø kommune enn i sammenlikningsenhetene.

Som redegjort for i kapittel 3 er det lov- og forskriftskrav til dimensjonering og bemanning i brann- og redningstjenesten. En sannsynlig årsak til at Tromsø kommune fremstår med en lavere prioritering av tjenesteområdet forebygging av branner og andre ulykker, er at TBR har noe lavere bemanning enn forskriftskravene tilsier på dette området. Mulige årsaker til at det fremstår som at Tromsø kommune prioriterer tjenesteområdet beredskap mot brann og ulykker noe høyere sammenliknet med ASSS-nettverket, kan være at det er mer ressurskrevende å opprettholde den lovpålagte beredskapen i Tromsø på grunn av geografiske forhold og andre risikoforhold. I Tromsø er det ekstra krav til bemanning per vaktlag på grunn av manglende tilgang til slokkevann. Tromsø kommune har også flere depoter samt et deltidskorps. Revisor kjenner ikke gjennomsnittlig antall depoter i sammenlikningsenhetene. Imidlertid er Tromsø kommune landets 18. største kommune i areal, med bosetting i distriktene, og det er rimelig å anta at det er mer ressurskrevende å tilfredsstille kravene til beredskap i Tromsø enn i sammenlikningsenhetene. Til sammenlikning er Kristiansand på 287. plass over de største kommunene i Norge i areal.

6 ØKONOMISTYRING

Er rutinene for økonomistyring av Brann og redning i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området?

Revisjonskriterier

- *Administrasjonssjefen skal for kommunestyret legge frem forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene for hele kommunens virksomhet, herunder Brann og redning*
- *Administrasjonssjefen skal for kommunestyret fremlegge forslag til realistisk årsbudsjett for Brann og redning som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret*
- *Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett for Brann og redning.*
- *Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for Brann og redning, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak*
- *Tromsø Brann og redning v/seksjonssjef skal rapportere om økonomisk situasjon til administrasjonssjefen i henhold til gjeldende økonomireglement*

Revisors funn

6.1 Innledning

Brann og redning har de siste årene hatt merforbruk. I tabell nedenfor fremgår opprinnelig budsjett, revidert budsjett og årsresultat for Brann og redning for de siste fem årene.

Tabell 13: Budsjett og årsresultat for Brann og redning, 2012-2016. Tall i hele tusen.

År	Opprinnelig budsjett	Revidert budsjett	Årsregnskap
2012	34 301	36 452	38 222
2013	36 907	38 549	41 306
2014	39 076	39 915	45 959
2015	39 082	41 922	46 613
2016	41 484	43 157	48 055

Kilde: Tromsø kommunes årsregnskaper

Ovenstående tabell viser at sammenholdt med både opprinnelig og revidert budsjett har Brann og redning hatt merforbruk de siste fem årene. Størrelsen på merforbruket har variert, men i 2015 og 2016 var merforbruket, sammenholdt med revidert budsjett, på henholdsvis 11,2 % og 11,3 %. Det fremgår også av ovenstående tabell at budsjettet for alle fem årene var lavere enn årsresultatet det foregående året. Eksempelvis viste årsregnskapet for 2015 at netto driftsutgift for TBR var kr 46 613 000, mens opprinnelig budsjett for 2016 var kr 41 484 000, altså i overkant av fem millioner kroner lavere enn regnskapsresultatet foregående år.

Tromsø kommunes årsmeldinger inneholder informasjon om blant annet den økonomiske situasjonen i enhetene/seksjonene. Vi har sett hen til disse for å finne forklaringene på merforbruket. Nedenfor er forklaringene for det enkelte år gjengitt:

2013:

«Tromsø brann og redning leverte underskudd i 2013, men sammenliknet med de andre kommunene i KOSTRA-rapporteringen kommer Tromsø godt ut, med lavere netto driftsutgifter per innbygger enn de vi sammenligner oss med.»

2014:

«Brann og redning har levert et underskudd på 3,7 millioner kroner. 0,9 millioner tilskrives 110-sentralen for 17 kommuner. Underskuddet skal dekkes inn de kommende år via innbyggerbetalingen fra innbyggerne i de respektive kommunene. Hovedutfordringene innen økonomi er økte kostnader for overtid på grunn av sykefravær samt at innbyggerbetalingen for 110-sentralen for Tromsø kommune belastes beredskapsavdelingen. Innbyggerbetalingen alene utgjør 5,7 millioner kroner. De siste åtte år har denne kostnaden økt fra 2,7 til 5,7 millioner kroner i 2014. Innbyggerbetalingen for Tromsø kommune vil fortsette å øke så lenge vi har positiv befolkningsøkning uten at flere kommuner deler regningen.»

2015:

«Den store utfordringen til brann og redningstjenesten er i dag å få finansiert dimensjoneringsforskriftens krav til ressursbruk som gjennomgående representerer et økonomisk problem for enheten, og som truer beredskapen. Brann og redning har et merforbruk i 2015 på ca. 4,5 millioner kroner. Dette skyldes i hovedsak underbudsjetterte poster som bruk av overtid og vikarer, og inndekning av sykemeldte.»

2016:

«I 2016 hadde enheten et merforbruk på rundt 4,6 millioner kroner. Dette skyldes et etterslep i de økonomiske rammene i forhold til innført bemanningsnorm i henhold til brannforskriftene og manglende rammer på drift av nytt nødnett».

Av de ovenstående forklaringene i årsmeldingene ser vi at oppgitte årsaker til merkostnadene blant annet er økt innbyggerbetaling for 110-sentralen, etterslep i de økonomiske rammene med hensyn til innført bemanningsnorm, underbudsjetterte poster som bruk av overtid og vikarer samt manglende finansiering av drift av nytt nødnett.

6.2 Budsjettering

Budsjett og økonomiplan er sentrale dokumenter i kommunens økonomistyring. I oppstartsmøtet revisor avholdt med TBR i anledning forvaltningsrevisjonsprosjektet fortalte seksjonen at de ønsker å gå i balanse, men slik de ser det har seksjonen et urealistisk budsjett. Brann- og redningssjefen fortalte at sentraladministrasjonen i budsjettprosessen setter en ramme for seksjonen som de må forholde seg til. Seksjonen skal levere et budsjettforslag som er innenfor denne rammen. Kontorsjef fortalte at det første TBR innarbeider i sitt budsjettforslag er lønnsutgiftene. De tar da utgangspunkt i fjorårets lønnsutgifter og legger avdelingsvis inn hvilke utgifter som kan forventes. Kontorsjef fortalte at dette budsjettet alltid viser et merforbruk, og da må de justere; de har ikke anledning til å levere inn et budsjett som viser merforbruk – budsjettet må vise balanse. Enhetslederne får «sine» budsjetter og gjør justeringer, før alt samles hos brann- og redningssjefen og det utarbeides et helhetlig budsjett for seksjonen som viser balanse. Dette legges inn i Agresso og sendes til godkjenning. TBR fortalte at de vet at budsjettet ikke vil holde, og ved første økonomirapportering i året sender TBR varsel til sentraladministrasjonen om at det kommer til å påløpe et merforbruk ved seksjonen. Dette stemmer overens med opplysningene i økonomirapporteringene fra seksjonen (som omtales nærmere i delkapittel 6.5). Brann- og redningssjef Solstad fortalte at TBR er veldig

styrt av forskrifter, særlig når det gjelder beredskap. Han fortalte at det også er på enhet for beredskap de største avvikene finnes; både enhet for forebyggende og 110-sentralen holder budsjettene sine. Solstad fortalte at dette melder de inn til sentraladministrasjonen, men de har ikke fått noen tilbakemeldinger om at de for eksempel skal si opp folk for å komme i balanse. Han fortalte at dersom de skal si opp noen, så vil de bryte lov og forskrift, eller så mister de funksjoner de er nødt til å ha. For eksempel er administrasjonen redusert fra 4 til 2,4 årsverk, så de har ifølge brann- og redningssjef skåret ned der de kan, slik at de i dag er på et minimum.

TBR følger Tromsø kommunes rutine for detaljbudsjettering. Det ligger inne lønns- og prisstigning i budsjettmalen, så budsjettet tar høyde for dette.

Brann og redning har et eget årshjul for økonomiarbeidet i seksjonen. Budsjettprosessen er i dette årshjulet beskrevet som følger:

1. *Ramme kommer fra Rådhuset*
2. *Fordel ramme på avdelingene*
3. *Legg inn lønnsbudsjett*
4. *Send foreløpig budsjett til avdelingsledere med deres ramme. Avdelingslederne skal ha årets lønnsbudsjett, ramme og fjorårets regnskapstall. Avdelingslederne lager budsjett for egen avdeling. Sett frist for tilbakelevering fra avdelingslederne.*
5. *Brann og redningssjef går gjennom de respektive budsjettene sammen med kontorsjef.*
6. *Legg budsjettet inn i Agresso. Normalt er det avvik mellom enhetens estimerte budsjett og de rammer som er tildelt.*
7. *Juster budsjettet i balanse.*
8. *Anslå avvik mellom realistisk og justert budsjett.*
9. *Send til godkjenning.*
10. *Send justert budsjett til avdelingslederne.*
11. *NB Meld avvik ved første rapportering*
12. *Foreta nødvendige budsjettreguleringer*

For å få nærmere informasjon om budsjettprosessen i kommunen samt oppfølging av innholdet i økonomirapporteringene avholdt vi møte med tjenesteleder for økonomitjenesten og controller ved økonomitjenesten som mottar økonomirapporteringene fra TBR. De fortalte at budsjettprosessen er endret de siste årene, både som følge av overgang fra parlamentarisk modell til formannskapsmodell og som følge av at budsjett- og økonomiplan nå behandles av kommunestyret i september. Tidligere behandlet kommunestyret budsjett- og økonomiplan i desembermøtet. Budsjettprosessen starter nå med et budsjettskriv fra administrasjonssjefen som sier noe om hvilke rammer enhetene/seksjonene har. Det er delegert til avdelingsdirektørene hvordan budsjettprosessen skal gjennomføres. Det er opp til avdelingsdirektørene hvem de vil ha med i arbeidsgruppen som arbeider med budsjettet. Tillitsvalgte skal være med i arbeidsgruppen, og avdelingsdirektørene bruker gjerne ansatte fra egne seksjoner i tillegg til ansatte fra økonomitjenesten. Det er budsjettallene for foregående år som videreføres i budsjettene. Ifølge tjenesteleder for økonomitjenesten danner foregående års budsjett grunnlaget for kommende års budsjett. I budsjetteringen vurderes også foregående års regnskapstall, men de er ikke styrende for kommende års budsjettrammer. Videre opplyste han at selv om en enhet/seksjon har merforbruk, innebærer ikke det at de automatisk får høyere budsjett neste år. Budsjettrammen er alltid styrende for driftsnivået/tjenesteproduksjonen i de enkelte enhetene.

I informasjonen til K-sekretariatet fra daværende avdelingsdirektør for byutvikling i forkant av kontrollutvalgets bestilling av denne forvaltningsrevisjonen, stod det at *«brann- og redningstjenesten har et vedvarende merforbruk med uklart årsaksforhold»* og *«Brannsjefen og*

hans stab har manglende kompetanse på økonomiarbeid, og det er lite hjelp å få av ellers». Vi har hatt møte med avdelingsdirektør for bymiljø, Mette Mohåg[29], og controller ved økonomitjenesten, Ole Martin Høgmo, for å få informasjon om blant annet disse forholdene og budsjettprosess og – oppfølging i TBR.

På spørsmål fra revisor om det er iverksatt noen særskilt oppfølging eller tiltak overfor TBR på bakgrunn av merforbruk og manglende økonomisk kompetanse på enheten svarte avdelingsdirektør Mohåg at det er det ikke. Det er ingen i støtte-/stabsfunksjon i avdelingen som har et særskilt ansvar for å følge opp TBR, herunder sette seg inn i regelverket som gjelder for seksjonen. Det er seksjonen selv som sitter på denne innsikten, og avdelingsdirektør for bymiljø sa hun anser det også som naturlig at det er seksjonen som sitter på denne kunnskapen. Imidlertid fortalte Mohåg at noe av det første hun gjorde da avdeling for bymiljø ble etablert var å avholde et møte med stabsfunksjonene i avdelingen. Det fremkom at seksjonene/enhetene i avdelingen er ulikt skodd med hensyn til kompetanse, og det fremkom blant annet at TBR opplever at de mangler kompetanse. Ved avdeling for bymiljø er det igangsatt et tremåneders prosjekt vedrørende stabskoordinerende arbeid, som skal gi grunnlag for råd og innspill på organisering av staben samt oppgavefordeling. Alle funksjonene i avdelingen skal ses under ett. Mohåg mener dette ikke er godt ivaretatt i dag; det kan være at avdelingen har nok ressurser (nok antall årsverk), men at ressursene ikke utnyttes godt nok. Det kan også være prosjektet viser at det er behov for å styrke avdelingen med hensyn til antall økonomer.

Budsjettet danner grunnlaget for seksjonens økonomistyring og budsjettoppfølging. I delkapitlene 6.5 og 6.6 omtaler vi budsjettoppfølging, herunder økonomiske rapporteringer fra seksjonen til sentraladministrasjonen og oppfølging av disse.

6.3 Økonomiplaner

Vi gjengir her forslagene til budsjett og økonomiplan for TBR. Forslagene ble fremsatt i 2015, 2016 og 2017. De gjelder de påfølgende fire årene fra de ble fremsatt. I 2015 var det parlamentarisk styringsmodell, og det var byrådet som la frem forslag til budsjett og økonomiplan for 2016. I 2016 ble formannskapsmodellen gjeninnført, og administrasjonssjefen la frem forslagene for 2017 og 2018.

Utklipp 2: Byrådets tilleggsforslag til budsjett 2016 og økonomiplan 2017-2019

1503	Brann og redning	41 909 000	41 909 000	41 909 000	41 909 000

Kilde: Tromsø kommune

Utklipp 3: Administrasjonssjefens forslag til budsjett 2017 og økonomiplan 2018-2020

Fordeling på ansvarsramme

	Budsjett		Økonomiplan		
Beløp i 1000	2016	2017	2018	2019	2020
Vann og avløp	0	0	0	0	0
Bydrift	69 392	76 191	80 191	85 191	88 191
Byutvikling	41 064	43 499	43 499	43 499	42 499
Brann og redning	43 798	43 787	43 787	43 787	43 787
Sum	**154 254**	**163 477**	**167 477**	**172 477**	**174 477**

Kilde: Tromsø kommune

[29] Mohåg har vært konstituert avdelingsdirektør siden august 2017 og tiltrådte stillingen i desember 2017.

Utklipp 4: Administrasjonssjefens forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2019-2021

Fordeling på ansvarsramme

	Budsjett		Økonomiplan		
Beløp i 1000	2017	2018	2019	2020	2021
Vann og avløp	0	0	0	0	0
Bydrift	76 191	77 064	77 776	80 498	82 498
Byutvikling	42 499	42 788	42 704	38 621	38 621
Brann og redning	43 787	41 879	41 829	41 779	41 779
Sum	**162 477**	**161 731**	**162 309**	**160 898**	**162 898**

Kilde: Tromsø kommune

Vi ser at i alle de tre forslagene til økonomiplan, så er ansvarsrammen til Brann og redning foreslått å være på samme, eller redusert nivå, i den kommende fireårsperioden. Dette innebærer at alle de tre forslagene til økonomiplan reelt sett innebar forslag om reduksjon i TBR sin virksomhet den påfølgende fireårsperioden, dersom en tar hensyn til lønns- og prisvekst. Forslaget til økonomiplan for TBR for perioden 2019-2021 innebar en ikke ubetydelig reduksjon i seksjonens ramme, sett i forhold til seksjonens netto driftsutgift i 2016 (som var i overkant av 48 millioner). Dersom vi også tar hensyn til forventet lønns- og prisstigning i den kommende fireårs-perioden innebar forslaget til økonomiplan en relativt betydelig reduksjon i seksjonens virksomhet sammenliknet med i 2016.

6.4 Økonomistyring i TBR

TBR har et årshjul for økonomi i seksjonen. Av årshjulet fremkommer det hvilke aktiviteter som skal gjennomføres hver måned; gjennomgang av sykefravær, månedsrapportering, fakturering, gjennomgang av økonomirapporter på enheten, tidspunkter for innsending av refusjonskrav med videre. Seksjonen har også en egen rutine for økonomisk rapportering. Av denne fremgår det at TBR rapporterer i henhold til gjeldende rutiner for Tromsø kommune. TBR kontakter controller ved behov for bistand ved rapportering og avholder møte med controller i forkant av større økonomirapporter (økonomirapport I og II). Ved behov for budsjettregulering innenfor egen ansvarsramme følger TBR Tromsø kommunes felles rutiner for dette.

Vi har fått flere dokumenter fra TBR som viser at de har analysert egen økonomi samt oppstilt mulige alternativer for innsparinger og redegjort for konsekvensene ved eventuelle kutt. Vi har fått analyser utarbeidet i både 2015, 2016 og 2017.

6.5 Økonomiske rapporteringer fra TBR

Brann og redning rapporterer om den økonomiske situasjonen i seksjonen til sentraladministrasjonen. Rutiner for dette er også innarbeidet i seksjonens økonomiske årshjul. I forbindelse med disse rapporteringene lager også kontorsjef i TBR en intern oversikt. I perioden 2015 – 2017 har TBR avgitt følgende rapporteringer til sentraladministrasjonen:

- Rapport pr. mars 2015
- Rapport pr. mai 2015
- Rapport pr. juli 2015
- Rapport pr. august 2015
- Rapport pr. oktober 2015
- Rapport pr. november 2015

- Rapport pr. februar 2016
- Rapport pr. mars 2016
- Rapport pr. august 2016
- Rapport pr. oktober 2016

- Rapport pr. februar 2017
- Rapport pr. mars 2017
- Rapport pr. august 2017
- Rapport pr. oktober 2017

Nedenfor gjengis deler av innholdet i enkelte av økonomirapporteringene i perioden 2015 – 2017.

Rapport pr. mars 2015

Brann og redning rapporterte at de i henhold til egen økonomisk analyse ville få et betydelig merforbruk i 2015. I mars 2015 rapporterte TBR at de slet med ettervirkning av to forhold:

1. Økning i innbyggerbetaling for 110-sentralen som avdeling for beredskap betaler. Kostnaden har økt fra kr 2,7 millioner til kr 5,7 millioner på åtte år.
2. Enheten har oppbemannet beredskapsavdelingen i henhold til lovverket (dimensjoneringsforskriften) uten at det har fulgt med lønnsmidler fra sentralt hold.

I rapporteringen for mars opplister TBR årsakene til overforbruk for 2015 samt foreslåtte tiltak for å unngå/redusere merforbruk. I tillegg rapporterer enheten om «to viktige faktorer som kan få en langsiktig positiv budsjetteffekt»:

1. *Vann og avløpssystemet i Tromsø kommune tilfredsstiller ikke teknisk forskrift om vannforsyning til brannvesen. Ny tankvogn skal kjøpes inn av vann og avløp. Vi må imidlertid ha 4 årsverk får å bemanne denne (se dimensjoneringsforskriftene). Disse kostnadene bør søkes inndekket over Tromsø kommunes avgiftssystem da dette er en direkte årsak til behovet.*
2. *Innbyggerbetalingen for Tromsø kommune kan reduseres ved å innlemme flere kommuner i dagens 110-sentral (flere å dele regningen på). Fra våren 2016 synes det sannsynlig at vi vil betjene hele Troms fylke samt vest Finnmark. Dette kan gi en direkte besparelse på anslagsvis 2 mill. kr.*

Rapport pr. februar 2016

I rapporteringen fra TBR står det blant annet: *«Tromsø brann og redning har tidligere meldt et avvik i hovedsak på lønn. Prognosen vår viser et underskudd rundt 5.mill på året. Baserer seg i hovedsak på en under budsjettering i forhold til krav i lovverket samt bruk av OT[30], inndekning av sykefravær og vikarbruk. På beredskap er det laget en fiktiv inntekt på 4,5 mill kroner noe vi ikke vil få.»*

Rapport pr. august 2016

«Foreløpige regnskap og prognose viser at TBR vil gå rundt 4 mill.kr i minus ved årets slutt. I hovedsak skyldes dette at rammen er for liten i forhold til dagens tjenestenivå. Ut fra enhetens regnskapstall er det overforbruk på vikarer, dekking av sykefravær og bruk av overtid.»

[30] OT er forkortelse for overtid.

Rapport pr. februar 2017
«Det forventes et overforbruk i 2017 på kr. 5,5 mill. Bakgrunnen til overforbruket er manglende rammer på lønn beredskap og manglende rammer på drift nytt nødnett og innbyggerbetaling.»

Rapport pr. august 2017
«Tidligere er det rapportert et driftsunderskudd på bruk av lønn, overtid og vikarbruk. Seksjonen må enten kutte i sine tjenester og antall ansatte eller få tilført nødvendige midler slik at seksjonen kan få et realistisk budsjett i forhold til dagens produksjon.»

Revisors gjennomgang av de økonomiske rapporteringene fra TBR til sentraladministrasjonen viser at TBR allerede ved første rapportering i året opplyser om at det vil påløpe merforbruk for seksjonen i løpet av året. Seksjonen rapporterer også om at budsjettet er for lavt i forhold til tjenesteproduksjonen og at seksjonen enten må kutte i tjenestene/antall ansatte eller få tilført nødvendige midler slik at seksjonen kan få et realistisk budsjett i forhold til dagens produksjon. I tillegg har TBR foreslått både kortsiktige og langsiktige tiltak for å redusere merforbruket.

Vedrørende økonomirapporteringene fortalte controller at han har møter med TBR i forkant av rapporteringene, hvor de sammen gjennomgår de økonomiske forholdene ved seksjonen. Leder for økonomitjenesten og controller fortalte at økonomirapporteringene mottas og kvalitetssikres av controller. Avdelingsdirektør lager en samlet rapport for avdeling for bymiljø som går til ledergruppen. Controller deltar i dette arbeidet. Avdelingsdirektørene har ansvaret for å godkjenne innkomne rapporter. Avdelingsdirektør kan diskutere tiltak med enhetsledere, men controller er ikke involvert i dette. Det er avdelingsdirektør som har overordnet ansvar for oppfølging av økonomirapporteringene.

I møte med revisor fortalte avdelingsdirektør Mette Mohåg at rapporteringssystemet per i dag ikke fungerer godt nok. Det skal innføres tydeligere mål for hvert enhet/tjeneste/seksjon og det skal rapporteres om status på måloppnåelsen. Tanken og ønsket er at dette skal gi bedre kvalitet på rapporteringene og bedre systemer for oppfølging.

6.6 Oppfølging av økonomiske rapporteringer

Revisor har stilt spørsmål om hvilke tiltak som eventuelt er gjennomført for å oppnå budsjettbalanse i seksjon for Brann og redning. Brann- og redningssjef Solstad fortalte at de har innført en del mindre tiltak som for eksempel innkjøpsstopp. Han ønsker at seksjonen skal drives innenfor budsjett, men slik han ser det er det ikke mulig å få til innenfor dagens budsjettrammer uten å si opp ansatte. Solstad fortalte at han som fagperson ikke anser det som forsvarlig å kutte i dagens tjenester. Videre fortalte han at han har bedt om signaler fra sentraladministrasjonen på hvilke tiltak som må iverksettes for å unngå merforbruk. Ifølge Solstad vil slike tiltak måtte innebære oppsigelser, og disse oppsigelsene kan ikke gjøres innenfor enhet for beredskap, enhet for forebyggende arbeid eller 110-sentralen uten å bryte loven. Han fortalte at som fagperson kan han ikke gjøre slike kutt, men som seksjonsleder må han gjøre det dersom han får beskjed om det. Imidlertid har det ifølge Solstad ikke kommet slike beskjeder fra sentraladministrasjonen, og han anser det dermed som tilnærmet umulig å oppnå budsjettbalanse.

Avdelingsdirektør Mette Mohåg fortalte også at hun ikke er kjent med at det er iverksatt konkrete tiltak for å unngå merforbruk i TBR. Videre sa Mohåg at dersom situasjonen er slik at TBR ikke

kan drifte uten merforbruk – uten å måtte kutte i tjenester som følger av lov- og regelverk, så ville heller ikke hun kunne ta en slik avgjørelse om å kutte i tjenestetilbudet. En slik eventuell sak må legges frem for politisk behandling.

Av økonomirapporteringene som er gjengitt i delkapittel 6.5 fremgår det at TBR har fremsatt noen forslag for å redusere merforbruket ved seksjonen. I tillegg har TBR i møte med revisor fortalt om andre mulige forslag.

Controller har fortalt til revisor at han via seksjonsleder i TBR er kjent med at spørsmålet om finansieringen av bruk av tankbil (tatt opp av TBR blant annet i økonomirapportering per mars 2015, gjengitt på side 49) er behandlet av ledergruppen, men controller deltar ikke i disse møtene. I møte med revisor fortalte avdelingsdirektør Mette Mohåg at hun ikke er kjent med denne problemstillingen.[31]

Problemstillingen TBR tar opp i nevnte økonomirapportering, er hvordan deres utgifter til bruk av tankbil ved utrykning skal finansieres. Av forskrift om brannforebygging § 21 følger det at: *«Kommunen skal sørge for at den kommunale vannforsyningen fram til tomtegrenser i tettbygde strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann. I boligstrøk og lignende der spredningsfaren er liten er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankbil.»* Tromsø kommune oppfyller ikke kravene til slokkevann i tettbygde strøk, og i henhold til egen risiko- og sårbarhetsanalyse må de derfor benytte tankbil. Det medfører at det må være en tankbilansvarlig på hvert vaktlag (følger av krav i forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn § 5-4.) Dette utgjør samlet sett fire årsverk for TBR.

Da kommunen ikke oppfyller kravene om slokkevann i forskriften, har TBR foreslått overfor sentraladministrasjonen at kostnadene ved drift av tankbil kan belastes selvkostøkonomien for vann, altså gebyrfinansieres. Revisor har sett nærmere på denne problemstillingen og har vært i kontakt med Norsk Vann[32] for å få nærmere veiledning. Lovverk og praksis er ikke entydig på dette området, men et viktig poeng er at det er kommunen som brannvernmyndighet (etter brannforebyggende forskrift § 21) som er pålagt ansvar for å sikre slokkevann i tettbygde strøk. Kommunen som vannverkseier er ikke pålagt noe slikt ansvar. Kommunestyret (eller det organ som er delegert slik beslutningsmyndighet) kan til en viss grad avgjøre hva som skal inngå i vann- og avløpsgebyrene, så fremt dette faller innunder *kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren* (forurensningsforskriften § 16-1). Hva som inngår i «vann- og avløpssektoren» er ikke nærmere definert. Miljødirektoratet[33] har imidlertid skrevet om finansiering av overvannstiltak gjennom vann- og avløpsgebyrer. Dette er ikke direkte relevant for vurdering av hvorvidt utgifter til tankbil kan finansieres gjennom vann- og avløpsgebyrene, men kan gi noe veiledning. Miljødirektoratet skriver følgende:
«Tiltak for å avlaste ledningsnettet eller renseanleggene kan finansieres av gebyrene. Et eksempel på det er å separere rør slik at overvann skilles fra spillvann. Dersom det mest hensiktsmessige tiltaket i forbindelse med separering av rør er å infiltrere overvannet i grunnen eller lede det til et vassdrag, så kan utgifter knyttet til dette også dekkes. Det forutsetter at tiltaket er nødvendig for at kommunen skal kunne drifte sine avløpsanlegg på en god måte».

[31] Vi gjør oppmerksom på at Mohåg tiltrådte stillingen som avdelingsdirektør i desember 2017, etter å ha vært konstituert i den samme stillingen siden august samme år.
[32] Norsk Vann er en interesse- og kompetanseorganisasjon for vannbransjen i Norge. Organisasjonen eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanser og noen private samvirkevannverk. Tromsø kommune er medlem av Norsk Vann.
[33] www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Overvann/Finansiering-av-overvannstiltak1/

Tilsvarende tankegang for området vann vil være at tiltak for å avlaste ledningsnettet kan finansieres av gebyrene, under forutsetning av at dette tiltaket er nødvendig for at kommunen skal kunne drifte sine vannanlegg på en god måte. Dersom vi legger denne tankegangen til grunn, og dersom en tankbil anses nødvendig for å kunne drifte kommunens vannanlegg på en god måte, må kostnadene til drift av denne tankbilen kunne belastes selvkostøkonomien og finansieres med vanngebyrene. Spørsmålet om finansiering av drift av tankbilen avhenger dermed av hvorvidt tankbilen er vurdert å være et nødvendig tiltak for å kunne drifte kommunens vannanlegg på en god måte.

6.7 Økonomiske rapporteringer fra administrasjonssjefen

I Tromsø kommune legger administrasjonen frem to større økonomiske rapporteringer til politisk behandling i løpet av året; økonomirapport 1 og økonomirapport 2. I disse gjennomgås økonomisk status per ansvarsramme i forhold til budsjett. Eventuelle avvik forklares og det fremlegges forslag til hva som kan dekkes innenfor egne rammer og forslag til hvilke ansvarsrammer som bør økte rammer. Revisor har gjennomgått økonomirapportene i perioden 2015 – 2017.

I økonomirapport 1 i 2015 stod det følgende om TBR:
«Brann og redning melder om et merforbruk på 3,35 millioner kroner ved årets slutt. Enheten har hatt betydelige utfordringer de siste årene som også har gitt utslag på økonomistyringen. Det arbeides med å få ansatt ny brannsjef som vi regner med vil være på plass i løpet av sommeren. Økning i innbyggerbetalingen for 110-sentralen og høyt sykefravær har sammen gitt et merforbruk på 1,35 millioner. I tillegg er enheten belastet for uforutsette kostnader vedrørende en forlikssak på 1,3 millioner kroner.» Byrådets forslag var å justere budsjettet med 2 millioner kroner, begrunnet med «ekstraordinære kostnader». Øvrig del av merforbruket ble foreslått dekket gjennom egne rammer. Byrådets forslag ble vedtatt.

I økonomirapport 2 i 2015[34] ble det meldt om et prognostisert merforbruk i forhold til revidert budsjett på 4,5 millioner kroner. Prognostisert merforbruk hadde altså økt sammenliknet med økonomirapport 1. Avviket ble forklart som følger:
«Merforbruket skyldes i hovedsak økte lønnskostnader i forbindelse med økt krav til bemanning (jfr. dimensjoneringsforskriften og ROS-analyse). Enheten har få muligheter til inntjening. […] Enheten har hatt betydelig utfordringer de siste årene som også har gitt utslag på økonomistyringen. Det er tilsatt ny brannsjef fra 1.august og igangsettelse av ulike tiltak for å holde driftskostnadene lavest mulig samt øke inntektene vil derfor ta noe tid, og det er usikkert hvorvidt man vil oppnå effekt av disse i inneværende år. […]»

Byrådets forslag var at merforbruket skulle dekkes gjennom tilpasning innenfor egne rammer, og det ble ikke foreslått å styrke ansvarsrammen. Byrådets forslag ble vedtatt.

Økonomirapport 1 i 2016[35] viste et prognostisert merforbruk for TBR på 5 millioner kroner. Forklaring på dette var: *«Merforbruk på 5 millioner kroner på ramme 1503 brann og redning skyldes hovedsakelig av brann og redning ikke har rom i sitt budsjett til å kunne ha den bemanningen som er krevd i henhold til gjeldene forskrifter»*. Byrådet foreslo å styrke rammen med 1 million kroner, begrunnet med *«økte lønnskostnader som følge av økte lønnskostnader i forhold til forskriftsbestemt bemanning»*. Øvrig prognostisert avvik ble foreslått dekket gjennom tilpasning

[34] Behandlet av kommunestyret i sak 214/15.
[35] Behandlet av kommunestyret i sak 99/16.

innenfor egen ansvarsramme. Byrådets forslag ble vedtatt og rammen ble styrket med 1 million kroner.

Økonomirapport 2 for 2016[36] viste et prognostisert merforbruk på 4 millioner kroner, som tilsvarer den delen av avviket seksjonen ble bedt om å dekke gjennom tilpasning innenfor egen ansvarsramme i økonomirapport 1. Avviket ble forklart på følgende måte*: «Merforbruket på 4 millioner kroner på ramme 1503 brann og redning skyldes hovedsakelig at brann og redning ikke har rom i sitt budsjett til å kunne ha den bemanningen som er krevd i henhold til gjeldene forskrifter.»* Administrasjonssjefen foreslo at merforbruket skulle dekkes innenfor egen ansvarsramme. Forslaget ble vedtatt, og rammen ble dermed ikke styrket.

Økonomirapport 1 i 2017[37] viste et prognostisert merforbruk for TBR på 6 millioner kroner. Avviket ble begrunnet slik: *«Merforbruket på 6 millioner kroner på ramme 1503 Brann og redning skyldes hovedsakelig at brann og redning ikke har rom i sitt budsjett til å kunne ha den bemanning jf. Gjeldende forskrifter. I tillegg manglende rammer på drift av nytt nødnett samt økt innbyggerbetaling for 110-sentralen.»* Administrasjonssjefen forslag var å styrke ansvarsrammen til TBR med 6 millioner kroner. Dette var begrunnet slik: *«Som følge av økt bemanningsnorm og som finansiering til drift av nødnett foreslås ramme 1503 Brann og redning styrket med 6 millioner kroner.»* Revisor oppfatter at forslaget innebærer inndekning av tidligere underbudsjettering av økt bemanningsnorm, da det ikke ble gjort noen endringer i bemanningsnormen i 2017. Kommunestyret vedtok ikke administrasjonssjefens forslag, de vedtok at TBR måtte gjøre tilpasninger innenfor egne rammer.

Økonomirapport 2 i 2017 viste et prognostisert merforbruk for TBR på 4,5 millioner kroner. Dette ble begrunnet som følger: «Brann og redning melder om et merforbruk på 4,5 millioner kroner som skyldes merforbruk av lønnskostnader som følge av bemanningsnormen. I tillegg manglende rammer på drift av nytt nødnett samt økt innbyggerbetaling for 110-sentralen.» Administrasjonssjefens forslag var at merforbruket skulle dekkes gjennom tilpasning innenfor egen ansvarsramme, og at administrasjonssjefen ville komme tilbake til saken når forvaltningsrevisjonen av TBR var ferdigstilt. Administrasjonssjefens forslag om tilpasning innenfor ansvarsrammen ble vedtatt.

6.8 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon

Revisors gjennomgang av TBR sin økonomistyring viser at seksjonen har avgitt økonomirapporteringer i tråd med Tromsø kommunes rutiner for dette. Seksjonen har også egne systemer for økonomistyring, og har gjennomført gjennomganger av egen økonomi. I møte med revisor har TBR gitt uttrykk for at de har et urealistisk budsjett. Dette fremgår også av seksjonens økonomirapporteringer; de rapporterer om merforbruk ved første rapportering i året og også om at de har et urealistisk budsjett. I økonomirapportering per februar 2016 rapporterte TBR om at det var laget en «fiktiv» inntekt på 4,5 millioner kroner som de ikke ville få.

TBR sin virksomhet er styrt av et relativt omfattende regelverk. Det er lov- og forskriftskrav til dimensjoneringen av brann- og redningstjenestene. I tillegg skal seksjonens egen risiko- og sårbarhetsvurdering legges til grunn for dimensjoneringen av tjenestene. Tidligere avdelingsdirektør

[36] Behandlet av kommunestyret i sak 195/16.
[37] Behandlet av kommunestyret i sak 173/17.

ved avdeling for bymiljø opplyste til K-sekretariatet/kontrollutvalget i forkant av bestillingen av forvaltningsrevisjonsprosjektet at *«Brannsjefen og hans stab har manglende kompetanse på økonomiarbeid, og det er lite hjelp å få av ellers. Dette skyldes manglende kapasitet og innsikt i regelverk og kompliserte vakt- og beredskapsordninger samt forholdet til forskrifter.»* Nåværende avdelingsdirektør har opplyst til revisor at det er seksjonen selv som sitter på innsikten i regelverket som gjelder for brann- og redningstjenesten, og at det ikke er noen i sentraladministrasjonen eller støtte-/stabsfunksjonene som har et særskilt ansvar for å sette seg inn i regelverket som gjelder for seksjonen og å følge dem opp.

Som det fremgår ovenfor viste tidligere avdelingsdirektør til at TBR har manglende kompetanse på økonomiarbeid, og at det var lite hjelp å få ellers. TBR har i flere år vært en av enhetene/seksjonene i Tromsø kommune med det høyeste prosentmessige merforbruket (avvik mellom budsjett og regnskap). Med unntak av noe tettere oppfølging fra controller i forbindelse med økonomirapporteringer er det ikke iverksatt særskilte tiltak med hensyn til seksjonens merforbruk. I økonomirapporteringene fra TBR til sentraladministrasjonen inngår det forslag om å ta ned kostnadene/øke inntektene for seksjonen, men vi har fått opplyst at ikke alle disse forslagene er avklarte.

Vedrørende budsjettering har tjenesteleder for økonomi opplyst at det er budsjettallene for foregående år som videreføres. I budsjetteringen vurderes også foregående års regnskapstall, men de er ikke styrende for kommende års budsjettrammer. Videre har han opplyst at budsjettrammen alltid er styrende for driftsnivået/tjenesteproduksjonen i de enkelte enhetene.

I henhold til kommuneloven §§ 45 og 46 skal årsbudsjettet utarbeides med bakgrunn i de inntekter og utgifter som kan forventes kommende år. Videre er det krav om at årsbudsjettet skal være realistisk. Når det er fremlagt forslag om budsjett som etter TBRs eget utsagn er basert på «fiktive» inntekter, innebærer det et brudd på kravet om et realistisk årsbudsjett.

I de fremlagte forslagene til årsbudsjett og økonomiplan vi har gjennomgått, inngår det informasjon om enkelte innsparingstiltak som skal gjennomføres. De foreslåtte innsparingstiltakene ses i forhold til revidert budsjett for foregående år. Budsjettrammen nedjusteres i tråd med antatt effekt av innsparingstiltak. Når budsjetteringen gjøres med utgangspunkt i forrige års budsjett, og ikke regnskapstall, berører ikke de foreslåtte innsparingstiltakene merforbruket fra forrige år. I budsjettforslagene inngår derfor ikke forslag til tiltak for å redusere merforbruket.

I økonomirapportene fra administrasjonen ser vi ikke at det inngår forslag på tiltak for hvordan Brann og redning skal oppnå budsjettbalanse ved årets slutt. I enkelte rapporteringer er ansvarsrammen for Brann og redning foreslått styrket for å dekke inn noe av det prognostiserte merforbruket. Det inngår imidlertid ikke informasjon i rapportene om hvilke tiltak som skal gjennomføres når merforbruket skal dekkes inn gjennom «tilpasning innenfor egen ansvarsramme». Samtidig fremgår det av flere av de samme økonomirapportene at Brann og redning ikke har rom i sitt budsjett for å ha den bemanningen som er påkrevd i henhold til gjeldende forskriftskrav.

Med bakgrunn i informasjonen vi har, fått legger vi til grunn at det er TBR/v brann- og redningssjefen som står for de faglige vurderingene i Tromsø kommune med hensyn til hvordan seksjonen skal organiseres og dimensjoneres for å ivareta oppgavene sine i henhold til lov- og forskriftskrav samt risiko- og sårbarhetsvurderinger. Som tidligere nevnt opplever brann- og redningssjefen at enheten har et urealistisk budsjett, og at dersom de skal oppnå budsjettbalanse, så må de redusere bemanningen. Brann- og redningssjefen har som seksjonsleder ansvaret for

seksjonens økonomiske resultat. Samtidig har han som brann- og redningssjef det faglige ansvaret for seksjonens tjenestetilbud. Brann- og redningssjefen har opplyst at han mener det fra et faglig perspektiv ikke er forsvarlig å kutte i tjenestene/bemanningen, men at han som seksjonsleder selvsagt må gjennomføre kutt dersom han får beskjed om det fra sentraladministrasjonen. Imidlertid har han opplyst at det ikke har kommet slike beskjeder.

På bakgrunn av ovenstående vurderer revisor at øverste administrative ledelse ikke har fremlagt realistiske forslag til årsbudsjett og økonomiplan vedrørende TBR. Inntrykket styrkes av at TBR rapporterer om at det har blitt budsjettert med «fiktive» inntekter. Det fremgår heller ikke av økonomirapporter eller budsjetter hvilke tiltak som skal gjennomføres for at TBR skal oppnå budsjettbalanse. Manglende budsjettrealisme gjør også økonomioppfølgingen – og styringen mer krevende. Når TBR ved første økonomirapportering i året melder inn merforbruk og/eller urealistiske budsjetter, og det ikke iverksettes tiltak, vil det være vanskelig å utøve god økonomistyring/-oppfølging, fordi det kan oppstå usikkerhet om hva man skal måle økonomirapporteringene opp mot.

Revisors vurderinger er som følger:

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *administrasjonssjefen for kommunestyret skal legge frem forslag til realistisk økonomiplan for TBR for de neste fire årene* **ikke er oppfylt**.
- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *administrasjonssjefen for kommunestyret skal fremlegge forslag til realistisk årsbudsjett for TBR som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret* **ikke er oppfylt**.
- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett for Brann og redning* er **oppfylt.**
- Revisor vurderer at revisjonskriteriet *Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for Brann og redning, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak* **ikke er oppfylt**.
- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at *Tromsø Brann og redning v/seksjonssjef skal rapportere om økonomisk situasjon til administrasjonssjefen i henhold til gjeldende økonomireglement* er **oppfylt**.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at rutinene for økonomistyring av Brann og redning ikke i tilstrekkelig grad er i henhold til gjeldende regelverk og anbefalinger på området.

7 ØKONOMISK INTERNKONTROLL

Har seksjon for Brann og redning i Tromsø kommune rutiner og retningslinjer for å sikre økonomisk internkontroll i henhold til regelverk og anbefalinger på området?

Revisjonskriterier
Tromsø kommune/Brann og redning bør

1. *ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar, herunder kontrollansvaret på området økonomisk intern kontroll, som er egnet til å sikre at*
   a) *samme person ikke er ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen*
   b) *samme person ikke attesterer og anviser en utgift/utbetaling*
2. *ha skriftlige rutinebeskrivelser som er praktisk anvendbare og angir hvilke konkrete kontrollhandlinger knyttet til utgifter og inntekter som skal utføres av hvem og når*
3. *på innkjøpsområdet ha skriftlige retningslinjer som*
   a) *skiller mellom ulike anskaffelser*
   b) *har oppdaterte beløpsgrenser som avgjør tillatte anskaffelsesprosedyrer*
   c) *definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenhetene kan utføre og i hvilke tilfeller rådmannens stab/støttefunksjoner må involveres*
   d) *angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling*

I tillegg har vi utledet følgende revisjonskriterier fra Tromsø kommunes egne reglementer:

- *TBR skal kunne dokumentere at månedlige lønnstransaksjoner er kontrollert etter lønnskjøring, men før utbetaling*
- *Underordnede skal ikke anvise overordnets regning.*

Revisors funn
I Brann og redning er det fem ansatte som har rekvisisjons- og attestasjonsmyndighet, mens tre ansatte har anvisningsmyndighet (brann- og redningssjef, kontorsjef og enhetsleder forebyggende). TBR har opplyst at de følger Tromsø kommunes rutiner for økonomisk internkontroll.

Rutiner og retningslinjer
Siste versjon av Tromsø kommunes overordnede økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 163/17. Dette inneholder bestemmelser om fullmakter, kommunens plan- og økonomisystem, årsbudsjett- og økonomiplan, økonomisystemet og kontoplan, regnskap og årsavslutning, kommunale foretak, grunnleggende regnskapsprinsipp, økonomisk rapportering og innkjøp. I tillegg til det overordnende økonomireglementet har kommunen en rekke rutiner, reglementer og arbeidsbeskrivelser av relevans i arbeidet med økonomisk internkontroll som er tilgjengelige på kommunens intranett. Vi omtaler ikke alle her, men vi gjengir de reglementene vi anser som mest sentrale for å kunne gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

Tromsø kommune har en overordnet anskaffelsespolitikk som gjelder for all anskaffelsesvirksomhet i kommunen. Anskaffelsespolitikken skal gi alle medarbeidere retningslinjer til enhetlig og korrekt opptreden i leverandørmarkedet. Ifølge overordnet anskaffelsespolitikk skal alle medarbeidere gjøre seg kjent med og etterleve bestemmelser som regulerer og berører anskaffelsesvirksomheten de deltar i. Videre inneholder denne overordnede anskaffelsespolitikken informasjon om målsetninger, adferd, prinsipper og kriterier for valg av produkter og leverandører, etikk, avtaleformer, rollefordeling, ansvar og rutiner samt delegasjon av beslutningsfullmakter. Det følger videre av den overordnede anskaffelsespolitikken at beslutninger om valg av leverandører av varer og tjenester

avgjøres administrativt. Hvilket administrativt nivå beslutningen legges til avhenger enten av kjøpets størrelse og/eller avtalens samlede verdi eller hva slags avtaleform som inngås (rammeavtale, særavtale, enkeltavtale).

Kommunen har også et eget reglement for økonomiske fullmakter. Formålet med reglementet er å avklare hvilke økonomiske fullmakter som ligger hos administrasjonssjef, avdelingsdirektører/ stabssjefer, seksjonsledere samt ledere for fagområder i stab og enhetsledere. Reglementet gjelder for alle ansatte som har fått videredelegert fullmakt fra leder. Reglementet angir hvilke beløpsgrenser som gjelder for rekvirering, attestasjon og anvisning. Medarbeidere med rekvisisjons-/attestasjonsrett kan gjøre enkeltkjøp for opptil kr 50 000 utenfor rammeavtale samt kjøp innenfor ramme-/særavtale opptil kr 500 000. Enhetsleder kan gjøre både enkeltkjøp og kjøp innenfor ramme-/særavtale opptil kr 500 000. Seksjonsleder kan gjøre både enkeltkjøp og kjøp innenfor ramme-/særavtale for opptil 1,75 millioner. Kjøp av varer/tjenester som overgår 1,75 millioner, skal forestås av administrasjonssjefen eller avdelingsdirektør. Det fremgår også av reglementet at ved enkeltkjøp over kr 1 100 000, der det ikke er inngått rammeavtale, skal innkjøpsavdelingen kontaktes i forbindelse med konkurranseutsetting.

Videre har kommunen utarbeidet en oversikt over hvilke terskelverdier som gjelder for ulike typer anskaffelser med henvisning til relevant regelverk. Kommunen har også en skjematisk fremstilling av anskaffelsesprosessen, hvor det fremgår hva som gjøres i forberedelsesfasen, prosedyre ved anskaffelse av varer og tjenester (avhengig av anskaffelsesverdi) og gjennomføringsfasen. Det foreligger også egne prosedyrer for kjøp av varer og tjenester for opptil kr 500 000 og mellom kr 500 000 og kr 1 100 000.

Tromsø kommune har egen rutine for bestilling/rekvirering av varer og tjenester. Av denne fremgår det at hver enhet selv bestiller/rekvirerer sine varer og tjenester elektronisk. Enheten mottar varer og tjenester og kontrollerer at kvalitet/mengde stemmer overens med bestillingen. Alle inngående fakturaer skal sendes direkte til Økonomitjenesten som foretar sortering. Økonomitjenesten har ansvar for å skanne fakturaer som deretter sendes elektronisk til bestiller/rekvirent i enheten. Denne kontrollerer faktura mot varemottak/pakkseddel og skanner pakkseddelen. Deretter konteres, attesteres og anvises fakturaen, før den automatisk bokføres. Økonomitjenesten henter opp bokførte fakturaer og foretar utbetaling til leverandørene.

I henhold til gjeldende rutiner gjelder følgende krav for attestant:

- *Kontrollere faktura mot pakkseddel/rekvisisjon*
- *Riktig pris, mengde, kvalitet? I.h.t. avtale?*
- *Sjekke beløp i Agresso mot beløp på faktura*
- *Riktig adressering av faktura*
- *Påføre rett kontostreng og mva.-kode*
- *Påføre bilagsnr. på rekv./pakkseddel, som oppbevares*
- *Budsjettmessig dekning?*
- *Faktura betalt/behandlet tidligere?*
- *Innenfor attestantens beløpsgrense?*
- *Uaktsomhet kan medføre økonomisk ansvar*

Følgende rutiner gjelder for anviser:

- *Budsjettmessig dekning?*
- *Vare/tjeneste mottatt iht bestilling*
- *Regelverk for regnskapsføring/innkjøp følges*

- *Sjekke at den som attesterer har myndighet til det*
- *Er rutiner for rekvisisjon/mottak/attestasjon fulgt?*
- *Har attestant tilstrekkelig kompetanse?*
- *Anvisning skal skje uten unødig opphold*
- *Ikke anvise egne eller familiemedlemmers regninger*
- *Underordnet kan ikke anvise overordnets regning*
- *Uaktsomhet kan medføre økonomisk ansvar*

For øvrig viser vi til rutiner/reglementer som er redegjort for i kapittel 2.

Attestasjon og anvisning

Revisor har for et utvalg av fakturaer på innkjøpsområdet undersøkt om attestasjon og anvisning er utført av personer som innehar fullmakter til å utføre det. Dette ble gjennomført som en stikkprøvekontroll, hvor 50 bilag ble kontrollert. Samtlige faktura var attestert og anvist av ansatte som har myndighet til å gjøre det. Revisors uttrekk av bilag viste at TBR også hadde bokført utgifter på tjeneste *3900 Kirkelig fellesråd*. TBR har opplyst at dette er feilføringer, og disse ble ompostert i desember 2017.

Revisor har også gjennomgått et utvalg reiseregninger, i hovedsak fra de som innehar lederstillinger ved seksjonen. TBR opplyser at de har en tre-trinnskontroll av reiseregninger og beskriver denne som følger:

- Enhetsleder godkjenner reisen og attesterer bilaget
- Bilaget kontrolleres av lønnskonsulent mht. til kontering
- Bilaget attesteres og anvises av kontorsjef
- For brann- og redningssjef attesteres bilaget ved seksjonen, før det sendes til avdelingsdirektør for godkjenning

Totalt ble 15 reiseregninger gjennomgått. For én av de 15 godkjente reiseregningene mangler det et bilag som vedlegg til reiseregningen. Vi undersøkte fire reiseregninger fra brann - og redningssjefen, hvorav én var anvist av avdelingsdirektør. De øvrige tre reiseregningene var anvist av kontorsjef. Ingen reiseregninger var attestert og anvist av samme person.

Lønnsutbetalinger

Revisor har undersøkt om månedlige lønnstransaksjoner er kontrollert etter lønnskjøring, men før utbetaling. Dette gjennomføres ved kontroll av konteringsliste. Vi har undersøkt kontroll av konteringsliste for månedene april, juni, juli og november i 2017. Vi kontrollerte først to tilfeldige utvalgte måneder; juli og november. Kontrollen ble deretter utvidet til å også omfatte månedene april og juni.

TBR har dokumentert at det i april er tatt ut konteringsliste 5.4.2017, som var før lønnsutbetaling i april. Konteringsliste for juni er tatt ut 21.6.2017, som var etter lønnsutbetaling i juni. Kontorsjef i TBR har forklart til revisor at pga. langtidsfravær i administrasjonen var hun alene om å gjennomføre kontrollen. Hun kontrollerte denne elektronisk på oppsatt dato (før lønnskjøring) og prioriterte ikke å ta den ut på papir. Etter dette glemte hun å ta den ut på papir. Konteringsliste for juli er tatt ut 13.7.2017, som også etter lønnsutbetaling i juli. Kontorsjef i TBR har forklart at listen ble kontrollert på maskin til oppsatt dato (før lønnsutbetaling). Årsaken til at listen ikke ble tatt ut på papir var feil på skriveren, og at det på grunn av ferieavvikling var vanskelig å få reparert denne.

TBR har forelagt for revisor dokumentasjon i form av e-post som bekrefter at skriveren ikke fungerte i denne perioden. Konteringsliste for november ble tatt 6.11.17, som var før lønnskjøring.

Revisor har også gjennomgått og kontrollert utbetalinger av variabellønn. De kontrollerte bilagene gjelder helligdagstillegg, utlegg, overtid og kvelds- og nattillegg. Vi plukket ut 17 bilag fordelt på seks ansatte med ledende stillinger i TBR. Variabellønnsbilagene var i hovedsak fra januar, august og desember. I tillegg ble fire bilag fra andre måneder kontrollert.

Vår gjennomgang av variabellønnsbilagene viser at 13 av de undersøkte bilagene er attestert og anvist av ansatte med nødvendige fullmakter samt at det er andre ansatte enn dem som har levert bilaget som har attestert og anvist. For ett av de undersøkte bilagene har samme person som har levert bilaget også anvist det. Bilaget er attestert av en annen person.

Brann- og redningssjefens bilag gjelder utlegg og helligdagstillegg. Bilagene er attestert av ansatte med attestasjonsfullmakt. De er anvist av kontorsjef og enhetsleder. Disse har anvisningsfullmakt ved seksjonen. Vi har også undersøkt alle lønnsutbetalingene til brann- og redningssjefen med hensyn til overtidsutbetaling. Brann- og redningssjef skal ikke ha overtidsbetaling, overtid inngår i stillingen og funksjonstillegget. Vår gjennomgang viser at brann- og redningssjefen ikke har fått utbetalt overtidsbetaling. Brann- og redningssjef har fått utbetalt helligdagstillegg, noe som er i tråd med sentral forbundsvis særavtale for brann- og redningstjenesten.[38]

Revisors vurderinger og konklusjon

På bakgrunn av våre funn er revisors vurdering at revisjonskriteriet om å *ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar, herunder kontrollansvaret på området økonomisk internkontroll, som er egnet til sikre at samme person ikke er ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen samt at samme person ikke attesterer og anviser en utgift/utbetaling* i **hovedsak er oppfylt**. Kriteriet vurderes ikke som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at et utlegg er anvist av samme person som hadde utlegget.

Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om å *ha skriftlige rutinebeskrivelser som er praktisk anvendbare og angir hvilke konkrete kontrollhandlinger som skal utføres av hvem og når*, **oppfylt**.

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om å *på innkjøpsområdet ha skriftlige retningslinjer som skiller mellom ulike anskaffelser, har oppdaterte beløpsgrenser som avgjør tillatte anskaffelsesprosedyrer og definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenhetene kan utføre og i hvilke tilfeller rådmannens stab/støttefunksjoner må involveres samt angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling* er **oppfylt**.

Etter revisors vurdering er revisjonskriteriet om at *TBR skal kunne dokumentere at månedlige lønnstransaksjoner er kontrollert etter lønnskjøring, men før utbetaling*, **ikke fullt ut oppfylt**.

Revisor vurdering er at revisjonskriteriet *Reiseregninger skal attesteres og anvises av ulike personer* er **oppfylt**.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet *Underordnet skal ikke anvise overordnets regning* **ikke er oppfylt**.

[38] SFS 2404: Brann- og redningstjeneste.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at rutinene og retningslinjene for å sikre økonomisk internkontroll i Brann og redning i stor grad er i henhold til regelverk og anbefalinger på området.

8 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Tromsø kommune v/administrasjonssjef 19.2.2018. Mens rapporten var på høring fikk vi enkelte innspill til endringer i rapporten fra brann- og redningssjef. Disse endringene er innarbeidet i den endelige utgaven av rapporten. Endringene er ikke av betydning for våre vurderinger eller konklusjoner. Tromsø kommune v/administrasjonssjef avga høringsuttalelse 2.3.2018, som var datoen vi hadde satt som frist for å gi tilbakemelding. Høringsuttalelsen er på neste side gjengitt i sin helhet.

Tromsø kommune
Stab for politisk og administrativ ledelse

Unntatt offentlig ofl §5

Komrev Nord IKS
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

Deres ref.:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	18/1693 /13300/18-000	Kristin Krane Telefon: 48130016	02.03.2018

SVAR - HØRINGSUTKAST TIL RAPPORT VEDRØRENDE FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET "ØKONOMISTYRING OG ØKONOMISK INTERNKONTROLL I BRANN OG REDNING"

Vi viser til forvaltningsrevisjonenes rapport, datert 19.02.2018.

Rapporten fremstår som grundig og strukturert, og konklusjonene synes å være treffende i forhold til de opplysningene rapporten bygger på.

Når det gjelder økonomistyring, er det konkludert med at kravet om at administrasjonssjefen skal legge frem for kommunestyret et *realistisk budsjett*, ikke er oppfylt. Rapporten bygger på data fra regnskapsårene 2014, 2015 og 2016, hvor respektive byråd la frem budsjett. Byrådsmodellen ble avviklet fra juli 2016, og administrasjonssjefen har kun lagt frem økonomirapport 2 for høsten 2016.

Med vennlig hilsen

Britt Elin Steinveg
Administrasjonssjef

Kopi til:
Avdelingsdirektør for bymiljø, Mette Mohåg
Seksjonsleder for brann og redning, Øystein Solstad

Besøksadresse: Rådhusgata 2, 9008 Tromsø
Postadresse: Postboks 6900 Langnes, 9299 Tromsø
Telefon: 77 79 00 00
Telefax: 77 79 00 01

E-post: postmottak@tromso.kommune.no
Bankkonto: 4750 05 08236
Org.nr.: Foretaksregisteret NO 940 101 808 MVA

tromso.kommune.no

Revisors kommentar til høringsuttalelsen:

Det er riktig at den delen av rapporten som omhandler ressursbruk bygger på regnskapsdata for årene 2014, 2015 og 2016. Bakgrunnen for dette er at det ved utarbeidelsen av rapporten ikke forelå reviderte regnskapstall eller KOSTRA-tall for 2017. Imidlertid foreligger forslag til budsjett for både 2017 og 2018 samt økonomirapporteringer for 2017. Som det fremgår av kapittel 4.4 og kapittel 6 er det det datamateriale for perioden 2015-2017 som er lagt til grunn for våre vurderinger av økonomistyring. Administrasjonssjefen har i denne perioden lagt frem tre økonomirapporteringer og to budsjettforslag.

Vi er kjent med at byrådsmodellen (også kalt parlamentarisk styringsmodell) ble avviklet fra juli 2016, og vi omtaler dette i rapportens kapittel 2. Her skriver vi «*I utledningen av revisjonskriterier bruker vi betegnelsen «administrasjonssjef», men gjør oppmerksom på at tilsvarende ansvar og plikter også gjaldt for byrådsleder i perioden med parlamentarisk styringsmodell*.»

Vi har ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i rapporten på bakgrunn av kommunens høringsuttalelse.

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Treffe tiltak for å sikre at budsjett og økonomiplan for Brann og redning utarbeides med utgangspunkt i realistiske anslag av forventede inntekter og utgifter
- Sørge for at det i økonomirapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett
- Styrke samhandlingen mellom Brann og redning og sentraladministrasjonen med hensyn til økonomistyring
- Vurdere om det bør iverksettes tiltak for å sikre at alle rutiner for økonomisk internkontroll etterleves i Brann og redning

10 REFERANSER

- Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 14.6.2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften) med merknader
- Forskrift 26.06.2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen
- Forskrift 17.12.2015 nr. 1710 om brannforebygging
- COSO-rapport: Internkontroll – et integrert rammeverk. 2013-utgaven
- Kommunal- og regionaldepartementet «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» (rapport 15.desember 2009)
- Kommunal- og regionaldepartementet R 5992 «Internkontroll i norske kommuner, Agenda Utredning og Utvikling AS 28.mai 2008
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, september 2003
- Tromsø kommunes årsregnskaper for 2014, 2015 og 2016 (behandlet av kommunestyret i hhv. sak 109/15, 127/16, 170/17)
- Tromsø kommunes årsmeldinger for 2013, 2014, 2015 og 2016
- Tromsø kommunes årsbudsjett og økonomiplaner for 2016-2019, 2017-2020, 2018-2021.
- Økonomirapport 1 og 2 for årene 2015, 2016, 2017

Interne reglementer i Tromsø kommune:

- Økonomireglementet
- Delegasjonsreglementet
- Rutine for uttak og kontroll av konteringsliste lønn
- Retningslinjer for attesterer og anviser
- Retningslinjer for attesterer og anviser i Visma Expense reiseregning
- Rutiner bestilling og rekvirering av varer og tjenester

Vi har også benyttet andre reglementer og rutiner som forefinnes på Tromsø kommunes intranett og i Kvalitetsportalen.

Andre dokumenter:

- Brannordningsdokumentet (kommunestyresak 41/17)
- Risiko- og sårbarhetsanalyse, leserutgave. Vedlegg til kommunestyresak 41/17
- Bakgrunn og dokumentasjon brannordningen 2017. Vedlegg til kommunestyresak 41/17.
- Økonomirapporteringer fra Brann og redning i perioden 2015-2017
- Bemanningsplaner og ulike økonomiske analyser utarbeidet av TBR.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ti medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Tromsø kommune:

Anskaffelse av redningsbåt	*2017*
Beregning av eiendomsskatt,	*2017*
Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,	*2017*
Remiks Husholdning AS,	*2016*
Flyktningtjenesten (to rapporter),	*2016*
Barnevern,	*2015*
Kvalitet i grunnskolen,	*2014*
Ressursbruk i grunnskolen,	*2014*
Brann og redning (tre rapporter),	*2014*
Kvalitet i eldreomsorgen,	*2013*
Tromstun skole,	*2012*
Farlig avfall,	*2011*
Psykisk helsearbeid,	*2011*
Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte,	*2011*
Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,	*2010*
Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,	*2009*
Offentlige anskaffelser,	*2009*
Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,	*2008*