



Vår ref. 24/3257 - 69
Saksbehandler Mona Storbrua
Dato 16.03.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
41/26	Bystyret	09.04.2026

Grenland brann og redning IKS - Eierstrategi

Ordførers innstilling

Vedlagte eierstrategi for Grenland brann og redning IKS vedtas, under forutsetning av likelydende vedtak i Porsgrunn, Bamble, Kragerø, Drangedal og Siljan kommuner

Bakgrunn for saken

Skien kommunes eierskapsmelding legger opp til at det skal lages eierstrategier med utvalgte selskap.

Bystyret behandlet forslag til eierstrategi for Grenland brann- og redning IKS (GBR) i sak 52/25. Bystyret fattet følgende vedtak:"

1. Saken sendes tilbake.
2. Administrasjonen bes ta opp igjen prosessen for å få den enda bedre forankret i selskapene, herunder deres administrasjon, styre og representantskap.
3. Når nytt saksfremlegg og revidert strategi fremlegges må det sikres at blant annet skattemessige forhold og andre per i dag ikke belyste tema tas med.»

Saksfremstilling

Skattemessige forhold og andre ikke belyste tema

Selskapet er etablert for å utføre et samfunnsoppdrag. Det drives til selvkost og har ikke erverv til formål. Selskapet er derfor ikke skattepliktig.

Ved nærmere vurdering er det ikke identifisert andre relevante tema som ikke er belyst.

Selskapets formål

Fra selskapsavtalen fremgår følgende formål med selskapet:

«Selskapets formål er å ivareta de plikter og oppgaver som eierkommunene er pålagt etter lover og forskrifter om brann- og redningsspørsmål. Plikter og oppgaver knyttet til lov og

forskrift om kommunal beredskapsplikt ivaretas av GBR for Porsgrunn og Bamble kommuner. For Skien, Drangedal og Kragerø kommuner opprettholdes kommunal beredskapsplikt og oppgaver som tidligere, og ivaretas gjennom kommunens egne beredskapskoordinatorer. Kommunene har til enhver tid et selvstendig ansvar for å oppfylle krav angitt i lover og forskrifter om kommunal beredskapsplikt.

Eierkommunene må delegere nødvendig myndighet til selskapet. Hvert by-/kommunestyre må treffe sitt selvstendige delegasjonsvedtak hvert fjerde år, og har også ensidig anledning til å trekke det tilbake eller begrense myndigheten, jf. kommuneloven.

Selskapet kan inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter.

Selskapet skal være vertsbrannvesen og levere tjenester til Kommunalt oppgavefelleskap for klima- og miljøberedskap i Telemark.

Selskapet kan påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om.

Følgende krav og hensyn skal være styrende for slik virksomhet:

- Virksomheten må ikke gå ut over kapasiteten til å dekke GBR sine kjerneoppgaver.
- Virksomheten må ikke gå ut over brannvesenets habilitet når det gjelder forvaltningsoppgaver (tilsyn med særskilte brannobjekter, tillatelser til lagring av brannfarlig vare osv.).

Henvendelser fra statlige myndigheter når det gjelder GBR sin virksomhet skal refereres til eierkommunene i egenskap av ansvarlige instanser etter lovverket.

Selskapet skal til enhver tid være et fullverdig, operativt brann- og sikkerhetsforetak som ikke på noe tidspunkt, helt eller delvis, kan omgjøres til et bestillerselskap»

Selskapets organisasjonsform

GBR er organisert som et interkommunalt selskap (IKS). Selskapsformen er regulert av IKS-loven. Eierorganet i et IKS er representantskapet, hvor representanter for eierne er medlemmer.

Hver deltaker/eier hefter for sin prosentvise andel, hvilket også betyr at en kommunes eierstrategi har en stemmeandel tilsvarende den prosentvise andelen ved avstemming over eierstrategien i eierorganet.

Selskapets eiere og fordeling av eierskap

Deltaker-/eieransvaret er fordelt slik mellom eierne:

Skien kommune 45,4 %
Porsgrunn kommune 29,7 %
Bamble kommune 11,4 %
Kragerø kommune 8,4 %
Drangedal kommune 3,3 %
Siljan kommune 1,9 %

Siden hver eier svarer for sin andel, har kommunedirektørene i regi av Grenlandssamarbeidet KO satt ned en gruppe med en representant fra hver av kommuneadministrasjonene i et administrativt eierskapsforum. Formålet er at kommuneadministrasjonene skal legge til rette for et mer samordnet og et helhetlig aktivt eierskap, ved å lage utkast til felles selskapsvise eierstrategier for hvert selskap kommunene eier sammen, herunder GBR.

Kommunens formål med eierskapet

I eierskapsmeldingen har kommunen oppgitt følgende mål med eierskapet i GBR:

«Formålet med eierstrategi for Grenland brann og redning IKS er å gi klare, langsiktige mål og forventinger overfor selskapet. Eierstrategien gir grunnlag for en aktiv oppfølging av verdiene og verdiskapingen som ligger i selskapet, samt sikre en mest mulig kostnadseffektiv drift.»

Overordnet om eierstrategien

Utkastet til eierstrategi omhandler bakgrunnsinformasjon om selskapet knyttet til formål, selskapsform og eiere. I tillegg fremgår eiers forventninger til samfunnsansvar, valg av styret, forventninger til styrets arbeid, dialog med eier og rapportering til eier, samt at det legger opp til å måle selskapets prestasjoner.

Måling av selskapets prestasjoner

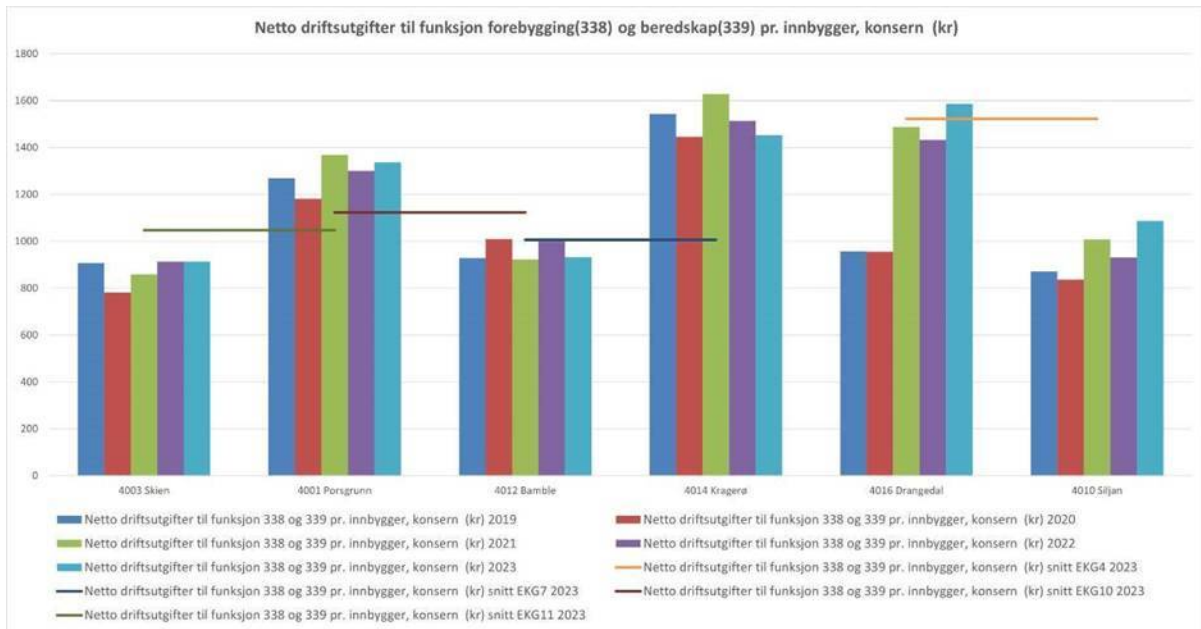
En del av formålet med eierstrategiene er å måle selskapets prestasjoner. Måling av selskapets prestasjoner bør etter administrasjonens syn knyttes mot formålet med eierskapet i selskapet. Presterer selskapet i tråd med vårt formål med eierskapet? Og hvordan måler vi at selskapet presterer i tråd med formålet med eierskapet?

Å finne de riktige måleparameterne er ikke nødvendigvis enkelt. Det er viktig å holde antall parametere på et lavt nivå. En øvre grense på 5 parametere bør være håndterbart. For mange parametere vil ellers medføre at parameterne tar fokus fra hverandre.

Måleparameterne

KOSTRA-tall er tall kommunene rapporterer til Statistisk sentralbyrå (SSB). Hver kommune er klassifisert og plassert i egne KOSTRA-grupper som omfatter sammenlignbare kommuner. Det er mulig å sammenligne sin egen kommune med andre kommuner i egen kommunegruppe. Innenfor KOSTRA-funksjonene 338 Forebygging av branner og andre ulykker og 339 Beredskap mot branner og andre ulykker kan det stilles opp en rekke oversikter over KOSTRA-tall.

Administrasjonen har foreslått overfor selskapet å etablere en måleparameter som omhandler at netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet brann- og ulykkesvern ikke skal være høyere enn den respektive kommunes KOSTRA-gruppe. Netto driftsutgifter uttrykker hvor stor del av bruttoutgiftene som finansieres med eierkommunens frie driftsinntekter. Dette blir da et mål på hvordan eierkommunene prioriterer de frie driftsinntektene til forebygging og beredskap mot branner og andre ulykker. Måleparameteren vil være uavhengig av hvordan kommunene organiserer brann- og redningstjenesten. For eierkommunene til GBR kan dette KOSTRA-tallet vises i diagrammet under, hvor søylene er netto driftsutgifter for den respektive kommune for de siste fem år, og hvor den horisontale linjen er gjennomsnittet for det siste året for den respektive kommunes KOSTRA-gruppe.



I tillegg har administrasjonen foreslått overfor selskapet å ta med en indikator som omhandler hvor stor del av særskilte brannobjekter som har fått tilsyn. I teorien antas et godt forebyggende tilsyn å medføre lavere kostnader til brann- og redningsvesen.

Selskapets høringsuttalelse

Selskapets styrebehandlete høringsuttalelse er vedlagt. Styret i selskapet har kommet med følgende tilbakemelding:

«Tilbakemelding til eierkommunene på utkast til ny eierstrategi

Innledning:

Styret i Grenland brann og redning IKS har mottatt utkast til ny eierstrategi fra eierkommunene. Vi ser at det er stor forskjell mellom dagens eierstrategi for selskapet og forslaget til ny strategi. Den nye er mer generell, og oppleves lite tilpasset GBR som enkelt-selskap. Styret er bekymret for om man mister noe ved å legge til side gjeldende dokument og erstatte dette med et som er kortere og mer generelt.

Styret i GBR mener at eierstrategien bør legge betydelig mer vekt på selskapets samfunnsoppdrag, som er å sikre gode beredskapstjenester for og i eierkommunene. Dette skal selvfølgelig gjøres på en kostnadseffektiv måte, men styret opplever at utkastet til ny eierstrategi har større fokus på kostnader enn det faktiske oppdraget selskapet er satt til å løse.

Styret har følgende konkrete tilbakemeldinger til utkastet, hvorav punkt en, første og andre kulepunkt, er de viktigste:

1. Punkt 5, Resultatmål/effektiviseringsmål

a. Effektiviseringsmålene må knyttes opp mot samlede KOSTRA-data for selskapet, ikke den enkelte eierkommune og dennes respektive KOSTRA-gruppe.

b. Sammenligning bør gjøres med brannsamarbeid som har rimelig likt risikobilde, demografi, geografi og samarbeidsform. Eventuelt kan sammenligning gjøres med alle brann-IKS'er eller alle landets brann-samarbeid. Se vedlegg5 [vedlegg 3b.] for sammenligning av slike tall for perioden 2021-2023.

c. Andel A-objekter som har fått tilsyn vil variere fra år til år. Dette er risikobasert tilsyn, som vil variere ut fra objekt og kommune. Styret mener dette er et lite egnet måltall for å vurdere selskapets effektivitet.

d. Styret vurderer at oppfyllelse av antall lovpålagte stillinger i henhold til brann- og redningsvesenforordningen og gjeldende brannordning, vil være et mer hensiktsmessig måltall for å vurdere effektivitet.

2. Punkt 8, Eiers forventninger til styrets arbeid

a. Det vil ikke alltid være mulig å sende representantskapsaker til eierkommunene «minst seks uker før siste bystyremøte før det representantskapsmøtet som skal behandle representantskapsdokumentene». For eksempel ville dette bety at selskapet i 2025 måtte oversende styrets budsjett forslag til eierkommunene to uker før statsbudsjettet legges frem. Styret kan ikke gjøre sitt endelige budsjettvedtak før statsbudsjettet er kjent, og vi kan legge inn nødvendige data.

b. Styret har hvert år sendt sitt budsjettvedtak til eierkommunene få dager etter at vedtak er gjort, da får både kommunedirektør og representantskapets medlemmer kopi. IKS-lovens § 8, 3. ledd sier at innkalling med sakspapirer skal sendes representantskapet minst fire uker før møtet. For å imøtekomme eierkommunene har selskapet senere år så godt det lar seg gjøre sendt innkallinger og sakspapirer ca. seks uker før møtene. Se vedlegg 6, som viser selskapets møteplan for 2025, sett opp mot formannskaps- og by-/kommunestyremøter i eierkommunene.

3. Punkt 9, Dialog med eier

a. Styret savner bestemmelse om kontaktmøter mellom selskapets administrasjon og kommunedirektør/administrasjon i eierkommunene. Dette er et viktig møte særlig knyttet til budsjettprosessen, for å sikre innspill fra selskapet til kommunedirektørene og omvendt. Styret ønsker dette møtet inn i den nye eierstrategien slik det ligger i dagens strategi.

b. Styret har vedtatt et flytskjema som skisserer opp budsjettprosessen slik den er definert i IKS-loven med tilhørende forskrifter, samt i selskapsavtalen. Dette skjemaet er diskutert med kommunedirektørkollegiet før det ble vedtatt, og presentert for representantskapet i april 2024. Styret mener at dette flytskjemaet bør være et vedlegg til eierstrategien.

4. Bygg og eiendom

a. Erfaring fra driften til GBR viser at det bør beskrives noe vedrørende bygg og eiendom.

b. Stasjonene/bygg som stilles til disposisjon for selskapet skal ha en nøktern standard og størrelse, samt være i lovlig og forsvarlig stand. Brannstasjonene skal imidlertid bygges for fremtiden og skal således være funksjonelle for selskapet på både kort og lang sikt. Nye forskriftskrav som utløser behov for påbygg eller ombygginger håndteres gjennom økonomiplanbehandlingen.»

Representantskapet fattet følgende vedtak i sak 5/25:

"05/25: Eierstrategi for Grenland brann og redning IKS

Vedtak (enstemmig): Representantskapet stiller seg bak styrets uttalelse i sin helhet."

For øvrig har ikke selskapet innspill eller merknader til punkt om samfunnsansvar, forventninger til styrets arbeid m.m.

Administrasjonens vurdering av høringsuttalelsen:

Selskapet har kommet med godt og konstruktivt høringsinnspill.

Innledningsvis er selskapet bekymret for utkast til ny eierstrategi som er mer generell og forenklet, som gjør at man mister noe og at ikke oppleves å være tilpasset GBR som enkeltsselskap. I tillegg savner selskapet at eierstrategien i større grad fokuserer på selskapets samfunnsoppdrag.

Administrasjonen har, sammen med administrasjonen i de andre eierkommunene arbeidet med å etablere felles eierstrategier basert på samme mal, og basert på vedtatt eierskapsmelding. Det er bevisst å forenkle eierstrategien, som er eiers forventning til selskapet. Samfunnsoppdraget til selskapet ligger nedfelt i den juridisk bindende selskapsavtalen. Det skal i utgangspunktet ikke være behov for å gjenta samfunnsoppdraget andre steder. Imidlertid finnes det andre typer avtaler som, eieravtale(i hovedsak en avtale mellom eierne av selskapet) og tjenesteytingsavtale(mellom selskapet som tjenesteyter og kommunene som tjenestemottaker), som kan etableres dersom selskapet mener noe vesentlig faller bort ved ny eierstrategi.

Ad punkt 5 Resultat/effektiviseringsmål

Selskapet fremhevet følgende punkter som de viktigste i tilbakemeldingen:

- Effektiviseringsmålene må knyttes opp mot samlede KOSTRA-data for selskapet, ikke den enkelte eierkommune og dennes respektive KOSTRA-gruppe.
- Sammenligning bør gjøres med brannsamarbeid som har rimelig likt risikobilde, demografi, geografi og samarbeidsform. Eventuelt kan sammenligning gjøres med alle brann-IKS'er eller alle landets brann-samarbeid. Se vedlegg5 [vedlegg 3b.] for sammenligning av slike tall for perioden 2021-2023.

Administrasjonen er av den oppfatning at den ene sammenligningen ikke utelukker den andre. Begge sammenligninger vil bidra til informasjon overfor eierne og vil forhåpentlig skape en mer aktiv og spørrende eierstyring opp mot selskapets prestasjoner. Administrasjonen vil foreslå å beholde begge sammenligninger.

Kommunestyret i Kragerø vedtok en formulering om hvilke brannsamarbeid det skal sammenlignes med. Formuleringen er tatt inn som et tillegg under effektiviseringsmål nr. 2, slik det framgår av forslag til eierstrategi.

Selskapet mener at andel A-objekter(særskilte brann objekter) er lite egnet for å måle selskapets effektivitet. Isteden mener selskapet at oppfyllelse av antall lovpålagte stillinger i henhold til brann- og redningsvesenforordningen og gjeldende brannordning vil være et mer hensiktsmessig måltall for å vurdere effektivitet. Administrasjonen tar begge disse innspillene til etterretning.

Ad punkt 8 Eiers forventning til styrets arbeid

Selskapet påpeker at det ikke alltid vil være mulig å sende representantskapsaker minst seks uker før siste bystyremøte før det representantskapsmøtet som skal behandle representantskapsdokumentene. Blant annet eksemplifiseres dette med budsjettbehandlingen og fremleggelse av statsbudsjettet.

Administrasjonens motivasjon med fristen på seks uker, som er to uker lenger enn den lovpålagte fristen, er å skape større sannsynlighet for at administrasjonen rekker å legge fram saker til bystyret før representantskapsmøtene, slik at bystyret kan gi føringer overfor representantskapsmedlemmene dersom det er behov for det. Administrasjonen har som

kjent sine skrivefrister som er absolutte. Vi ser at i enkelte tilfeller vil det være utfordrende å overholde fristen på 6 uker, men mener likevel at hovedregelen på 6 uker bør stå i eierstrategien, i tråd med hva bystyret har vedtatt i eierskapsmeldingen. Så får vi heller akseptere de få gangene det praktisk ikke vil være mulig å overholde 6 ukers fristen.

Ad punkt 9 Dialog med eier

Styret savner en bestemmelse om kontaktmøte mellom selskapets administrasjon og eierkommunenens administrasjon, hvor det særlig utveksles informasjon knyttet til budsjettprosessen. I tillegg ønskes flytskjema som skisserer budsjettprosessen tatt inn som vedlegg til eierstrategien.

Etter administrasjonens oppfatning er et slikt kontaktmøte en form for et eiermøte/dialog med eier. Siden dette oppleves som konstruktivt i forhold til budsjettprosessen foreslås det å ta inn et punkt om slikt møte i eierstrategien.

Administrasjonen foreslår å utelate flytskjemaet som er diskutert med kommunedirektørkollegiet og vedtatt av styret. Bakgrunnen er at flytskjemaet er utydelig på formannskapetets/bystyrets adgang til å endre på styrets forslag til budsjett ved representantskapets behandling av budsjettet for selskapet. For å ivareta eierstyringsadgangen ved behandling av budsjettet, må flytskjemaet vise behandling av innkalling til representantskapsmøte i formannskapet før representantskapsmøtet som skal behandle budsjettet. Da vil formannskapet ha anledning til å drøfte selskapets budsjett, og gi føringer til representantskapsmedlemmene før representantskapet skal behandle budsjettet. For øvrig er administrasjonen av den oppfatning at en slik prosedyre ikke blir et vedlegg til en eierstrategi, men kan godt eksistere som et dokument i samhandlingen mellom selskap og eier.

Ad Bygg og eiendom

Selskapet ønsker å ha inn noen formuleringer i eierstrategien knyttet til bygg og eiendom.

På lik linje med andre rettssubjekter som benytter bygg og eiendom er det vanlig å ha leiekontrakter på enten bygg og/eller eiendom. Formuleringer knyttet til bygg og eiendom mener administrasjonen det er riktig å vurdere å ta inn i leiekontrakten. Da blir de juridisk bindende mellom utleier og leietaker. Administrasjonen mener det ikke skal tas inn formuleringer knyttet til bygg og eiendom i eierstrategien, fordi eierstrategien ikke er rett plass å ta inn slike formuleringer.

For øvrig vil alle måleparametere vil bli evaluert når eierstrategien evalueres, i løpet av neste kommunevalgperiode.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt		x		
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt		x		
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv		x		
Konsekvens for folkehelsen		x		

Ordførers vurdering og konklusjon

Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eierne. Den ytre rammen består av selskapsavtalen for selskapet og innhold i eierskapsmeldingen, som inntas i eierstrategien.

Selskapet synes utkastet til eierstrategi vesentlig forenkler den gjeldende eierstrategien, uten at det pekes på hva som eventuelt faller ut. Det er noe uenighet knyttet til valg av måleparametere. Ordfører anbefaler å ta hensyn til selskapets nye foreslåtte måleparametere, og ta vekk måleparameteren knyttet til A-objekter, men beholde vår foreslåtte måleparameter knyttet til netto driftsutgifter. Måleparameteren netto driftsutgifter vil gi eierkommunene en indikasjon på hvor mye av utgiftene til brann og redningstjenester som må finansieres med eierkommunenes frie driftsinntekter, sammenlignet med sammenlignbare kommuner, uten hensyn til organisering av brann- og redningstjenesten. Ordfører mener gjeldende eierstrategi med fordel kan forenkles og gjøres mer tydelig på prestasjonsmål.

Den gjeldende eierstrategien for GBR er utarbeidet av selskapet selv, før bystyret har vedtatt eierstrategien. Ordførers mener det er riktigere forvaltnings-/eierstyringsskikk at det er administrasjonen hos eier som utarbeider forslag til eierstrategi, jfr. forarbeidene til kapittelet om eierstyring i kommuneloven.

Ordførers mener at foreliggende utkast til eierstrategi for GBR vil være et rimelig godt grunnlag for en operasjonalisering av eierskapsmeldingen overfor selskapet.

Referanser

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
Skien kommunes eierskapsmelding

Vedlegg

V1_Høring - eierstrategi Grenland brann og redning IKS

V1.1_Utkast eierstrategi GBR IKS

V2_Høringsuttalelse representantskapet - Saksutskrift sak 05.25

V2.1_Styrets tilbakemelding på utkast til ny eierstrategi

V2a._Sak 04.25, Vedlegg 2, flytskjema prinsipper for budsjetthåndtering i GBR IKS

V2b_Sak_04_25_Vedlegg_5_KOSTRA_tabell_284238_1_A_2670833

V2c_Sak_04_25_Vedlegg_6_vedtatt_m_teplan_2025_284239_1_A_2670833

V3_Forslag til eierstrategi GBR IKS (1)

V4_Selskapsavtale-GBR-fra-01.01.2025