



## Sak 32/20 – Opprettelse av klageorgan

### Bakgrunn

Representantskapet er i dag klageorgan for vedtak fattet av ØRB. Dette var i tråd med tidligere veiledning fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Kommunal- og regionaldepartementet har imidlertid uttalt seg kritisk til om representantskapet i IKS kan være klageorgan. I tillegg er forvaltningsloven § 28 endret i 2019, noe som påvirker jussen rundt klageorgan for interkommunale selskaper (IKS).

ØRB får ikke mange klager i året, og de siste årene har det kun vært klager på vedtak om salg av fyrverkeri. ØRB kan imidlertid forvente flere klager i fremtiden, da det forventes at ØRB fatter betydelig flere vedtak, blant annet om registrering og avregistrering av byggverk og anlegg som § 13-objekter, vedtak om tilsyn i objekter som ikke er tradisjonelle særskilte objekter, sanksjoner etter tilsyn, herunder pålegg om retting med tilhørende tvangsmulkt, samt pålegg om opphør av bruk (bruksforbud). ØRB fatter også andre vedtak som kan påklages, herunder søknader om å gjøre opp ild (bål), fyre av fyrverkeri (utenom nyttårsaften), bruk av pyroteknikk, samt om nødvendige sikringstiltak ved store arrangement.

### Historisk gjennomgang av regler og vedtak i eierkommuner og i ØRB

#### Klageorgan i brann- og eksplosjonsvernloven og Forvaltningsloven

Det framkommer av Brann- og eksplosjonsvernloven § 41 at klageinstans for våre vedtak er som i Forvaltningsloven § 28 annet ledd.

IKS er egne rettssubjekter, og det framkommer av Forvaltningsloven § 28 annet ledd at:

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

#### Tidligere regelverk / veiledning uttaler at representantskapet kan være klageorgan

Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet, er ikke revidert siden oktober 2006. Her framkommer det at representantskapet kan være klageorgan, men også at det på denne tiden var mulig å ha hver enkelt eierkommune som klageorgan:

*«Kommunestyret vedtar selskapsavtalen og stifter selskapet, jf. Lov om interkommunale selskaper. I den forbindelse er det viktig at det samtidig fattes et delegasjonsvedtak hvor det klart fremgår hvilke myndighetsoppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven som kan utføres av det interkommunale selskapet. Det bør også oppnevnes et særskilt klageorgan for selskapet. Et slikt klageorgan må bestå av representanter fra samtlige samarbeidskommuner slik at myndighetsutøvelsen er*



*underlagt de respektive kommunenes kontroll. Av den grunn er det naturlig å legge klagekompetansen å la representantskapet være klageorgan og organets myndighet må fremgå tydelig av samtlige delegasjonsvedtak.»*

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

#### Tidligere vedtak i eierkommunene og i ØRB

ØRB har forholdt seg til overnevnte veiledning fra DSB. I selskapsavtalen for ØRB, versjon 27.03.2017 står det under § 9:

*Representantskapet er klageorgan for vedtak truffet av selskapet (brann- og redningssjef) i saker etter brannvernlovgivningen.*

I aktuelle vedtak i ØRB sitt styre 15.09.2015 (sak 39/15) og i representantskapet 14.12.2015 (sak 25/15), framkommer det at:

*«Representantskapet er klageorgan for vedtak fattet av styret på delegert myndighet fra representantskapet».*

I forbindelse av videredelegering av myndighet fra styret til brannsjefen, fattet styret 29.02.2016 i sak 6/16 vedtak om at:

*«Styret er klageorgan for vedtak fattet av brannsjefen på delegert myndighet fra styret.»*

Dette betyr at klager på brannsjefens vedtak først blir sendt til styret, som opphever/omgjør vedtaket eller opprettholder vedtaket og sender klagen videre til representantskapet for endelig avgjørelse.

#### Departementet uttaler i 2013 at representantskapet ikke bør være klageorgan

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

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

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



*Styret har også andre oppgaver enn klagebehandling. Etter KRDs syn bør heller ikke selskapets representantskap benyttes som klageorgan.»*

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

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

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

Som følge av dette har flere brannvesen gått bort i fra å ha (kommunestyrene i) de enkelte eierkommunene som klageorgan, og revisjonsselskaper har begynt å bemerke dette. Agder kommunerevisjon har for eksempel i selskapskontroll av Kristiansandsregionen brann- og redning IKS i 2017 uttalt seg til deres organisering:

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

#### Endring av Forvaltningsloven § 28 i 2019

Forvaltningsloven § 28 annet ledd ble imidlertid endret 01.11.2019, med en presisering av klageinstans for egne rettssubjekter (herunder IKS'er). Se ny tekst i blått:

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

#### **Orientering om klageorgan i andre IKS i vår region og i brannvesen i Oslo-regionen**

En klagenemnd som kun betjener ØRB vil ha begrensede saker å behandle i løpet av et år. Det bør vurderes om det er bedre å opprette en særskilt felles klagenemnd som betjener flere enn ØRB. En felles klagenemnd vil kunne ha hyppigere møter, og etter hvert god juridisk kompetanse.

ØRB har kartlagt andre interkommunale selskap (IKS) og kommunalt samarbeid i Gardermoregionen i forhold til behov for klageorgan, samt hva slags klageorgan brannvesen i Oslo-regionen har i dag. Dette for å kartlegge mulige løsninger og for å vurdere eventuelt samarbeid om klagenemnd. Se vedlagte notat for fullstendig oversikt.



### Interkommunale selskap og samarbeid i Gardermoregionen

De interkommunale samarbeidene etter vertskommunemodellen har hver enkelt samarbeidskommune som klageorgan. De tidligere samarbeidene etter tidligere kommunelov § 27, er eller må endres etter ny kommunelov. Ingen av disse har behov for en klagenemnd.

Det er i dag ingen andre IKS enn ØRB som har behov for en klagenemnd, da de ikke fatter vedtak etter fvl. § 28 (eller annen særlov med behov for klagenemnd). Det er imidlertid under vurdering i administrasjonene i samarbeidskommunene, å eventuelt tildele vedtaksmyndighet til Øvre Romerike avfallsselskap (ØRAS). Men det er helt i tankefasen og trolig et stykke fram i tid, dersom det blir aktuelt.

### Klageorgan i andre brannvesen i Oslo-regionen

Ingen andre brannvesen i Oslo-regionen har representantskapet som klageorgan. Flere brannvesen har særskilt klagenemnd for IKS'et, og de som i dag har (kommunestyrene i) hver eierkommune som klageorgan er i ferd med å opprette eller utreder opprettelse av et særskilt klageorgan for brannvesenet og evt. andre IKS i sin region. Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (NRBR) er blant de som jobber med utredning av klagenemnd. En eventuell opprettelse av særskilt felles klagenemnd for ØRB og NRBR, vil passe godt inn i intensjonen om sterkere strategisk samarbeid med NRBR, i vedtaket i ØRB sitt representantskap 03.12.2019.

### **Konsekvenser**

Det må utredes videre i hvilken grad det må gjøres endringer i selskapsavtalen og i delegeringsvedtak fra kommunene til ØRB, samt hvilke konsekvenser opprettelse av en nemnd vil medføre i form av økonomisk godtgjørelse for nemnd-medlemmer.

### **Konklusjon**

Med bakgrunn i:

- a. bruk av de enkelte kommunestyre som klageorgan vil medføre ulik praksis innad i ØRB,
- b. representantskapet er for tett knyttet til ØRB og at representantskapet også har andre oppgaver,
- c. revidert § 28 i forvaltningsloven som presiserer at særskilt klagenemnd skal være klageinstans,

må ØRB må endre sitt klageorgan. Det må opprettes en særskilt klagenemnd.

Det er representantskapet som er ØRB sitt øverste organ, og som dermed kan opprette den særskilte klagenemnden for ØRB. En klagenemnd kan enten kun betjene ØRB, eller flere IKS i regionen. Når strategi er valgt, må det jobbes fram retningslinjer for klagenemnden.



## **Forslag til vedtak**

### Alternativ 1:

ØRB må endre sitt klageorgan. Det må opprettes en særskilt klagenemnd.

I videre utretninger skal det fokuseres på en løsning med en klagenemnd som kun betjener ØRB. Saken oversendes til representantskapet for endelig avgjørelse.

### Alternativ 2 :

ØRB må endre sitt klageorgan. Det må opprettes en særskilt klagenemnd.

I videre utretninger skal det fokuseres på en løsning med en felles klagenemnd for ØRB og NRBR. Saken oversendes til representantskapet for endelig avgjørelse.

Vedlegg:

Notat om klageorgan i andre IKS og brannvesen – 2020