

Forvaltningsrevisjon | Asker kommune
Håndtering av habilitet

Mars 2026

«Forvaltningsrevisjon av
håndtering av habilitet»

Mars 2026

Rapporten er utarbeidet for Asker
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av håndtering av habilitet i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i kommunen i sak 41/25, 01.09.2025. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte og ansatte blir identifisert og håndtert på en måte som sikrer at regelverk og interne retningslinjer blir etterlevd, at avgjørelser blir tatt på et objektivt og upartisk grunnlag, samt bidrar til å sikre tilliten til lokaldemokratiet og den kommunale forvaltningen. Datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen er innhentet gjennom dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelser. Deloitte har gjort særlig undersøkelser av seks ulike enheter i kommunen som forvalter og utøver administrasjonens myndighet innen områdene plan- og byggesaker, tildeling av helse- og omsorgstjeneste, tildeling av kommunale tilskudd og ansettelse til kommunale stillinger.

I tillegg til det ovenstående, har forvaltningsrevisjonen omfattet en gjennomgang og vurdering av habilitet og saksgang/-flyt i forbindelse med saksbehandling av byggesøknad fra en ansatt i byggesaksavdelingen. Denne ble bestilt av kontrollutvalget i sak 49/25, 06.10.2025. I gjennomgangen har Deloitte analysert dokumentasjon og gjennomført intervju med ansvarlig leder i byggesaksavdelingen.

Håndtering av habilitet blant folkevalgte

Reglement, retningslinjer og opplæring i habilitet

Asker kommune har etablert flere overordnede dokumenter som omtaler habilitetskrav og vurdering av habilitet for medlemmer i folkevalgte, både etiske retningslinjer, håndbok for folkevalgte, rutine for behandling av habilitet i politiske organer og reglement for saksbehandling i folkevalgte organer. I disse fremgår det blant annet krav til å unngå situasjoner som kan medføre interessekonflikter, føringer for håndtering av problemstillinger som gjelder habilitet, prosedyrer for innmelding av habilitetsspørsmål mv.

Revisjonens vurdering er at Asker kommune gjennom reglement, håndbøker og opplæring i stor grad har lagt til rette for at folkevalgte i kommunen skal kunne ha nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og -rutiner. Revisjonen vurderer også at de folkevalgte i forholdsvis stor grad har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner.

Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at ikke alle kommunestyrerepresentantene vurderer å ha fullstendig kjennskap til rettsregler, kommunale reglementer, håndbøker og rutiner, samt noe variasjon med hensyn til hvilken opplæring de har fått knyttet til dette. Revisjonen vil understreke viktigheten av at Asker kommune fortsetter arbeidet med å sikre at de folkevalgte er godt kjent med reglene som gjelder, hvordan disse skal praktiseres i kommunen og at alle får den nødvendige opplæringen om habilitetsregler og -håndtering.

Mekanismer for å fange opp mulige habilitetskonflikter

I rutine for behandling av habilitet i politiske organer går det fram at alle kommunestyremedlemmer har plikt til å vurdere sin egen habilitet i god tid før behandling av

saker. Det er videre etablert system og rutiner for å sikre at det blir meldt fra om mulig inhabilitet i saker ved oppstart av alle møter, og undersøkelsen indikerer at dette i stor grad også blir praktisert i de ulike politiske organene. Det synes også å være høy bevissthet i partigruppene om habilitetsspørsmål, noe som fungerer både kompetansebyggende og disiplinerende for den enkelte folkevalgte.

Revisjonens vurdering er at Asker kommune har etablert tilstrekkelige mekanismer og systemer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulig habilitetskonflikter, som legger godt til rette for at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte blir fanget opp og vurdert i samsvar med krav i forvaltningsloven og Asker kommunes eget reglement.

Håndtering av habilitet i administrasjonen

Rutiner for vurdering av habilitet

Det er utarbeidet flere overordnede dokument som beskriver hvordan ansatte i Asker kommune skal forholde seg til habilitetsbestemmelsene. Revisjonens vurdering er at Asker kommune på et overordnet nivå, gjennom Asker kommunes etiske reglement, kommunes arbeidsreglement mv., har etablert tilstrekkelig med styrende dokumenter for å gi føringer og retning for ledere og ansattes vurdering og håndtering av mulig habilitetskonflikter ved utøvelse av myndighet på vegne av kommunen.

Videre er det i et flertall av de undersøkte enhetene etablert rutiner for saksbehandling som inkluderer informasjon om og styring av habilitet og habilitetsvurderinger. Undersøkelsen viser noe variasjon mellom de ulike enhetene med hensyn til hvor tydelige rutinene er i sin omtale av og krav til habilitetsvurdering. Revisjonen mener dette gjør arbeidet personavhengig, noe som medfører risiko for uønsket variasjon i hvordan ansatte i disse enhetene tilnærmer seg og gjennomfører habilitetsvurderinger (eksempelvis at like tilfeller blir vurdert ulikt fra saksbehandler til saksbehandler). Dette kan igjen øke risikoen for manglende etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsregler i forbindelse med utøvelse av myndighet. Revisjonen mener derfor at Asker kommune bør sikre at det i skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling i enheter som driver med myndighetsutøvelse, blir presisert ytterligere når og hvordan egen habilitet skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen.

Kjennskap til og forståelse for habilitetsregelverk

Undersøkelsen viser at Asker kommune gjennom retningslinjer, rutiner og opplæring har sørget for at mange ansatte i kommunen opplever å god kjennskap til og forståelse for habilitetsregelverket, samt når det er relevant og hvordan de skal vurdere sin egen habilitet i forbindelse med saksbehandling.

Samtidig viser undersøkelsen at ikke alle ansatte kjenner lovkravene om habilitet og Asker kommune sine interne rutiner og retningslinjer knyttet til dette like godt, og en betydelig andel svarer i spørreundersøkelsen også at de er utrygge på hvordan de skal gå frem for å melde seg inhabil der dette skulle være aktuelt. Selv om det er et personlig ansvar hos hver enkelt ansatt å praktisere habilitetsregelverket, ønsker revisjonen å understreke at kommunedirektøren er ansvarlig for at ansatte i organisasjonen settes i stand til å følge lover og forskrifter, jf. kommuneloven § 25-1 om internkontroll. Revisjonen mener derfor at ledelsen i Asker kommune bør vurdere å arbeide videre, eksemplvis gjennom kurs/opplæring, for å sikre at alle ansatte har nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og rutiner, og hvordan disse skal praktiseres i situasjoner der de er aktuelle. Revisjonen vil understreke at

dette er særlig viktig å følge opp overfor enheter og ansatte som har myndighetsutøvelse som en del av sine arbeidsoppgaver.

Tiltak for å holde oversikt over mulige habilitetskonflikter

Undersøkelsen viser at Asker kommune i liten grad har etablert systematiske tiltak for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse. Det blir vist til at ledere har en viss kjennskap til ansatte sine nære relasjoner, men at det ellers er en tillitsbasert praksis for håndtering og vurdering av habilitetsspørsmål, der det forventes at ansatte selv skal si fra dersom de er inhabile til å kunne saksbehandle søknad om tilskudd eller tjenester.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere i større grad etablere slike tiltak, for slik gjøre det enklere å holde oversikt over mulig habilitetsproblematikk i de viktigste enhetene og derigjennom sikre at habilitetsreglene i forvaltningsloven blir etterlevd. Revisjonen mener særlig at dette vil være viktig dersom det skulle oppstå endringer i bevissthet rundt og håndtering av habilitet blant ansatte i kommunen i dag. Som undersøkelsen viser, er bevisstheten rundt habilitetsspørsmål blant ansatte i kommunen forholdsvis høy, og ansatte synes også å være konservative med hensyn til både når og hvordan de vurderer habilitet (etter «føre var»-prinsippet). I den grad dette bildet, og dermed risikoen på området, skulle endre seg, er det revisjonens vurdering at det i samsvar med kommunelovens internkontrollbestemmelser og god praksis for internkontroll, vil kunne være hensiktsmessig å iverksette flere tiltak for å holde oversikt over ledere og ansattes interesser, koblinger mv., som grunnlag for vurdering av habilitet ved myndighetsutøvelse og ivaretagelse av habilitetsreglene i forvaltningsloven.

Dokumentering av habilitetskonflikter og -vurderinger

Undersøkelsen viser at mulige habilitetskonflikter og vurderinger av disse i forbindelse med myndighetsutøvelse og ansettelse til kommunale stillinger, i varierende og begrenset grad blir dokumentert. Verken forvaltningsloven eller kommuneloven stiller eksplisitte krav til at habilitetsvurderinger skal dokumenteres. Kommuneloven § 25-1 presiserer imidlertid at kommunens internkontroll skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og kommunedirektøren er ansvarlig for å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Administrasjonens håndtering av habilitet, særlig innenfor enkeltvisse områder som f.eks. byggesak, får tidvis stor oppmerksomhet både blant innbyggere i kommunen og lokale medier. Kommunen har ved flere anledninger blitt gjort gjenstand for påstander om manglende ivaretagelse av habilitetsregelverk, noe revisjonen mener er egnet til å svekke kommunens omdømme og tilliten til den kommunale forvaltningen blant egnet innbyggere. Kommunen har heller ikke alltid vært i stand til å dokumentere at det er gjennomført vurderinger av habilitet, herunder begrunnelser for hvorfor det er konkludert med at saksbehandlere og/eller ledere er habile/inhabile.

På bakgrunn av dette, mener revisjonen det er grunnlag for at kommunen vurderer å dokumentere habilitetsvurderingene som gjøres i forbindelse med utøvelse av myndighet i større grad enn det som praktiseres i dag, og da særlig innenfor enheter med forhøyet risiko for tap av omdømme og tillit, og der behovet for transparens i saksbehandlingen vil kunne være viktig. I enheter/virksomheter der denne risikoen er lavere, vil mer omfattende dokumentering av habilitet imidlertid trolig ikke være god bruk av ressurser.

Mekanismer for å kontrollere habilitetsvurderinger

Undersøkelsen viser at det til en viss grad er etablert kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile (f.eks. i form av saksfordelingsmøter, co-signering og drøfting av søknader i fellesskap). Det synes også å være høy bevissthet blant både ledere og ansatte knyttet til viktigheten av habilitet. Revisjonen mener derfor at det på tidspunktet for revisjonen ikke er behov for særlig mye strengere kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves, og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile. Dette bør imidlertid overvåkes kontinuerlig, slik at strengere kontrollmekanismer kan settes inn dersom risiko og behov skulle endre seg.

Evaluering av etablert habilitetsrutiner

Undersøkelsen viser at det forekommer at det gjøres evalueringer av både overordnede styrende dokumenter for hvordan habilitet skal ivaretas i Asker kommune, og av habilitetshåndteringsrutiner i utvalgte undersøkte enheter. Det har imidlertid ikke fremkommet informasjon som tilsier at det blir gjennomført jevnlig systematiske evalueringer av hvorvidt de etablerte habilitetsrutinene i kommunene fungerer tilfredsstillende, eller om det er behov for tilpasninger for å sikre at habilitet blir vurdert og håndtert i samsvar med gjeldende regelverk. Revisjonen mener at Asker kommune i samsvar med kommuneloven § 25-1 og anerkjent god praksis for internkontroll, bør sikre at det med jevne mellomrom gjennomfører evalueringer av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, og ved behov gjennomfører grep for å forbedre/styrke disse.

Deloitte anbefalinger

På bakgrunn av observasjoner og funn i forvaltningsrevisjonen, anbefaler Deloitte at Asker kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Sikrer at både folkevalgte og ansatte har nødvendig kunnskap om habilitetsregler og -rutiner, samt når og hvordan disse skal praktiseres i kommunen, gjennom opplæring/kurs e.l.
2. Sikrer at det i skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling i enheter som driver med myndighetsutøvelse, blir presisert tydelig når og hvordan egen habilitet skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen.
3. Vurderer å dokumentere habilitetsvurderingene som gjøres i forbindelse med utøvelse av myndighet i større grad enn i dag, og da særlig innenfor enheter med forhøyet risiko for tap av omdømme og tillit, og stort behov for transparens i saksbehandling.
4. Sikrer at det gjennomføres jevnlig evalueringer av skriftlige prosedyrer for habilitetsvurdering og andre etablerte tiltak for internkontroll med dette temaet, og ved behov gjennomfører grep for å forbedre/styrke disse.

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	BAKGRUNN	9
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
1.3	METODE.....	10
1.4	REVISJONSKRITERIER	13
2	OM TJENESTEOMRÅDET	14
2.1	INFORMASJON OM DE UTVALGTE ENHETENE	14
3	HABILITET BLANT FOLKEVALGTE	15
3.1	PROBLEMSTILLING	15
3.2	REVISJONSKRITERIER	15
3.3	REGLEMENT, RETNINGSLINJE OG OPPLÆRING I HABILITET FOR FOLKEVALGTE	16
3.4	MEKANISMER FOR Å FANGE OPP MULIGE HABILITETSKONFLIKTER BLANT FOLKEVALGTE.....	19
4	HABILITET I ADMINISTRASJONEN	23
4.1	PROBLEMSTILLING	23
4.2	REVISJONSKRITERIER	23
4.3	RUTINER FOR VURDERING AV HABILITET I FORBINDELSE MED UTØVELSE AV MYNDIGHET.....	24
4.4	KJENNSKAP TIL OG FORSTÅELSE FOR HABILITETSREGELVERK OG -RUTINER BLANT ANSATTE.....	26
4.5	TILTAK FOR Å HOLDE OVERSIKT OVER MULIGE HABILITETSKONFLIKTER BLANT LEDERE OG ANSATTE .	30
4.6	DOKUMENTERING AV HABILITETSKONFLIKTER OG -VURDERINGER I FORBINDELSE MED MYNDIGHETSUTØVELSE.....	32
4.7	KONTROLLMEKANISMER.....	34
4.8	EVALUERING AV ETABLERTE HABILITETSRUTINER.....	36
5	HÅNDTERING AV BYGGESØKNAD FRA ANSATT	38
5.1	OM UNDERSØKELSE AV HÅNDTERING AV BYGGESØKNAD FRA ANSATT	38
5.2	UNDERSØKELSESKRITERIER	38
5.3	DATAGRUNNLAG	38
5.4	VURDERING	40
6	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	42
VEDLEGG 1:	HØRINGSUTTALELSE	44
VEDLEGG 2:	REVISJONSKRITERIER	47
VEDLEGG 3:	SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	50

Figurer:

Figur 1: Fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen til ansatte i kommunen	12
Figur 2: Innføring og opplæring habilitet - kommunestyrerepresentanter	17
Figur 3: Påstander - habilitet - kommunestyrerepresentanter	18

Figur 4: Kjennskap til rutiner og retningslinjer om habilitet - kommunestyrerepresentanter..	18
Figur 5: Kjennskap til lovkrav - habilitet - kommunestyrerepresentanter	19
Figur 6: Møteleder - kommunestyrerepresentanter	21
Figur 7: Erklæring av mulig inhabilitet - kommunestyrerepresentanter.....	21
Figur 8: Opplevelse av rutiner i egen virksomhet/seksjon/avdeling - ansatte	25
Figur 9: Opplæring habilitetsbestemmelser og habilitetsvurdering - ansatte	26
Figur 10: Kjennskap til overordnede dokumenter - ansatte	27
Figur 11: Kjennskap til habilitetsregelverk og interne retningslinjer - ansatte	28
Figur 12: Påstander - når, hvordan vurdere og hvordan gå frem	29
Figur 13: Oversikt over habilitetskonflikter - ansatte	31
Figur 14: Dokumentasjon av habilitetsvurderinger - ansatte	33
Figur 15: Kontroll - habilitetsvurderinger	35

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av håndtering av habilitet i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i sak 41/25, 01.09.2025. Revisjonens omfang ble utvidet i møte 06.10.2025, sak 49/25 til å omfatte også vurdering av habilitet og saksgang/-flyt i forbindelse med saksbehandling av byggesøknad fra en ansatt i byggesaksavdelingen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte og ansatte blir identifisert og håndtert på en måte som sikrer at regelverk og interne retningslinjer blir etterlevd, at avgjørelser blir tatt på et objektivt og upartisk grunnlag, samt bidrar til å sikre tilliten til lokaldemokratiet og den kommunale forvaltningen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

- 1) Har Asker kommune tilfredsstillende **system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blant de folkevalgte** blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer?
 - a) I hvilken grad har kommunen gjennom reglement, retningslinjer, håndbøker, opplæring mv. sørget for at folkevalgte har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner?
 - b) I hvilken grad er det etablert tilstrekkelige mekanismer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulige habilitetskonflikter både for eget og andres vedkommende, slik at disse fanges opp og vurderes i henhold til gjeldende regler og interne retningslinjer?

- 2) Har Asker kommune tilfredsstillende **system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter i administrasjonen** blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer?
 - a) Er det etablert tilstrekkelig med rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blir vurdert og håndtert i forbindelse med utøvelse av myndighet (saksbehandling og administrative/delegerte vedtak, utarbeidelse av kommunalt planverk, klagesaksbehandling mv.)?¹
 - b) I hvilken grad har kommunen gjennom retningslinjer, rutiner, opplæring mv. sørget for at ansatte har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner?
 - c) Er det etablert tilstrekkelig med tiltak for å holde oversikt over mulige habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse?

¹ Denne problemstillingen var opprinnelig c) i prosjektplanen. Den har blitt flyttet opp til a) for å sikre en mer logisk organisering og fremstilling av datagrunnlaget i rapporten.

- d) I hvilken grad blir mulige habilitetskonflikter og vurderinger av disse dokumentert som en del av administrasjonens myndighetsutøvelse?
- e) I hvilken grad er det etablert kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleveres, og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile?
- f) I hvilken grad blir det gjennomført jevnlig evaluering av om etablerte habilitetsrutiner fungerer tilfredsstillende eller behøver tilpasning?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2025 til februar 2026.

1.3.1 Caseundersøkelse

Revisjonen har gjennomført nærmere gjennomgang av fire utvalgte caseområder:

- plan- og byggesaker
- tildeling av helse- og omsorgstjeneste
- tildeling av kommunale tilskudd
- ansettelser til kommunale stillinger

Det er seks ulike enheter i kommunen som forvalter og utøver administrasjonens myndighet innen de fire utvalgte områdene og derav også håndtering av habilitet. Enhetene som har ansvar for caseområdene, er:

- Avdeling for reguleringsplansaker
- Byggesak
- Avlastning og omsorgstjenester barn og unge
- Velferdsforvaltningen
- Kulturliv og idrett og friluft²
- Seksjon-HR (sentraladministrativt og/eller innenfor utvalgte tjenesteområder)³

Caseområdene ble valgt ut for å sikre en helhetlig undersøkelse og forståelse for hvordan habilitet blir håndtert i et bredt utvalg av kommunale områder. De utvalgte caseområdene (i rapporten omtalt som «enhetene») er valgt ut fordi det er særlig relevant å vurdere habilitet i enheter som utøver myndighet i form av tildeling av ulike goder (som økonomiske tilskudd) og tjenester.

1.3.2 Undersøkelse av enkeltsak knyttet til behandling av byggesøknad fra ansatt

Videre har revisjonen gjennomført en undersøkelse av vurdering av habilitet og saksgang/-flyt i forbindelse med behandling av en byggesøknad fra en ansatt i

² Det ble gjennom intervju med leder og ansatte i virksomheten kulturliv. Det ble ikke gjennomført intervju i virksomheten idrett og friluft. Ledere og ansatte i idrett og friluft ble inkludert i spørreundersøkelsen.

³ Revisjonen har i intervju spurt hvordan de ulike lederne innenfor case-område håndterer habilitet i ansettelsessaker innenfor sin avdeling/seksjon/virksomhet

byggesaksavdelingen i Asker kommune. Resultatet av denne undersøkelsen er presentert i eget kapittel.

1.3.3 Dokumentanalyse

Dokumentasjon som interne rutiner, regelverk mm. har blitt samlet inn og analysert. Revisjonen har både samlet inn dokumentasjon knyttet til arbeidet med habilitet sentralt og fra hver av de utvalgte enhetene. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.⁴

1.3.4 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet personer som er involvert i eller har ansvar for habilitet og habilitetsvurderinger i de utvalgte enhetene i Asker kommune. Det er gjennomført individuelle intervju med ledere og gruppeintervju med ansatte i det utvalgte enhetene (jf. kap. 1.3.1). Videre er det gjennomført intervju med alle utvalgsledere i kommunens politiske utvalg, samt med ordfører som leder av kommunestyret og formannskapet. Totalt er det gjennomført 19 intervjuer med 33 personer.

1.3.5 Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til representanter i kommunestyret

For å undersøke arbeidet med håndtering av habilitet blant folkevalgte, ble det sendt ut spørreundersøkelse til alle kommunestyremedlemmene for å få belyst hvordan mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte blir identifisert og håndtert for å sikre at regelverk og interne retningslinjer blir etterlevd. Spørsmålene omhandlet blant annet opplæring, kjennskap og praktisering av regler og retningslinjer for habilitetsvurdering og -håndtering. Spørreundersøkelsen ble sendt til 53 personer,⁵ hvorav 33 svarte. Dette tilsvarer en svarprosent på 62.

Spørreundersøkelse til ansatte

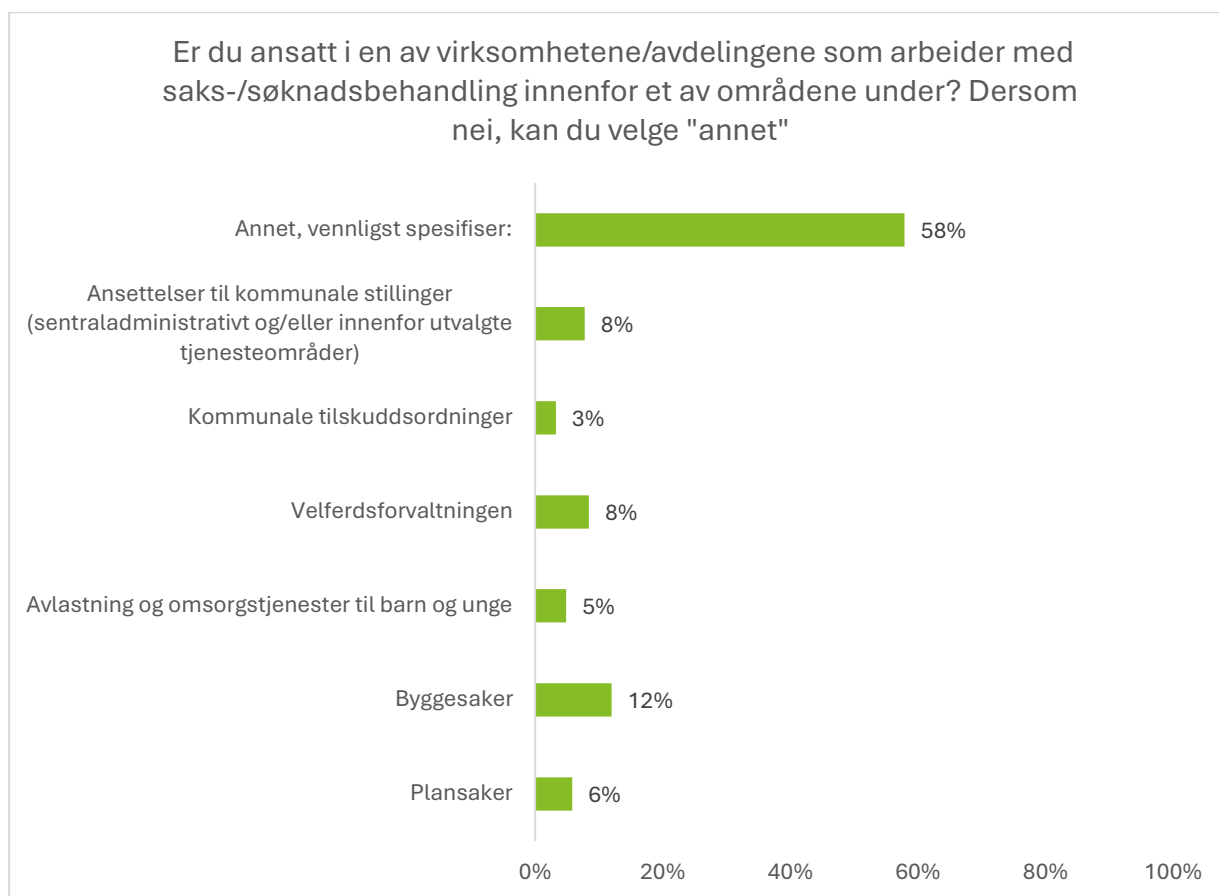
Videre ble det sendt ut en spørreundersøkelse til et utvalg ansatte i Asker kommune, med spørsmål knyttet til kjennskap til og vurdering av habilitet. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle saksbehandlere og ledere innenfor enhetene plansaker, byggesaker, avlastning og omsorgstjenester til barn og unge, velferdsforvaltningen, kommunale tilskuddsordninger og ansettelse til kommunale stillinger (sentraladministrativt). I tillegg foretok Deloitte et utvalg av 750 tilfeldige ansatte i kommunen, som også fikk tilsendt spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble dermed sendt til totalt 918 respondenter, hvorav 325 personer svarte. Dette gir en svarprosent på 35.

Svarene fordelte seg på respondenter fra følgende enheter:

⁴ Dette gjelder blant annet handlingsplan mot korrupsjon, der det ble arbeidet med en ny versjon i revisjonsperioden.

⁵ Vi forsøkte å sende til alle 55 representanter i kommunestyret, men fikk feilmelding knyttet til to av disse e-postadressene.

Figur 1: Fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen til ansatte i kommunen



Respondentene som svarte *annet, spesifiser*, fikk skrive inn hvor de arbeidet. Som ventet er det stor bredde i hvilke deler av organisasjonen disse respondentene arbeider. Blant annet har ansatte innenfor barnehage, skole, omsorgsbolig, eiendom, vann og avløp, psykisk helse og innbyggerdialog svart på undersøkelsen.

Statistiske betraktninger

Deloitte vil anmerke at svarprosentene i begge spørreundersøkelsene, hhv. 62 prosent blant folkevalgte og 35 prosent blant ansatte, samt også svarfordelingen i spørreundersøkelsen blant ansatte (der en betydelig andel av respondentene jobber innen tjenester som i liten eller ingen grad har myndighetsutøvelse som en del av sine arbeidsoppgaver), medfører at dataene fra spørreundersøkelsene alene ikke tegner et fullstendig bilde av kunnskap om rutiner, systemer og habilitetsregler blant folkevalgte og ansatte. Dataene må derfor tolkes med varsomhet, og dataene må heller ikke alene tillegges for stor vekt i de vurderinger som blir gjennomført. Deloitte har i rapporten gjennomgående hensyntatt dette i våre analyser og vurderinger.

1.3.6 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og påpekte faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til

kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra forvaltningsloven og kommuneloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2:.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Informasjon om de utvalgte enhetene

Som nevnt i kap. 1.3.1 har seks enheter blitt valgt ut for en nærmere gjennomgang. Disse er enheter som utøver myndighetsutøvelse i form av tildeling av ulike goder og tjenester, og der krav til vurdering av habilitet er særlig viktige.

2.1.1 Byggesaker

I Asker kommune blir byggesøknader behandlet i virksomhet for byggesak. Virksomheten er delt opp i avdelingene byggesak midt/sør, byggesak nord og tilsyn og oppfølging. Virksomheten består av totalt 33 ansatte og en avdelingsleder, hvorav majoriteten er involvert i behandling av byggesøknader.

2.1.2 Plansaker

Avdelingen for reguleringsplaner arbeider med å utarbeide, behandle og forvalte områdeplaner, detaljreguleringer og dispensasjonssaker. Avdelingen er organisert under direktør for samfunnsutvikling og består av 17 ansatte og en avdelingsleder.

2.1.3 Velferdsforvaltning

Dersom innbyggere opplever utfordringer knyttet til sin helse-, bolig- eller økonomiske situasjon, kan man søke om tiltak eller tjenester fra Asker kommune. Søknader om tjenester for personer over 18 år blir behandlet i avdeling for tjenestetildeling i virksomheten velferdsforvaltning. Avdelingen består av avdelingsleder og 34 årsverk fordelt på ulike team; team for hjemmebaserte tjenester, institusjonsteam, sykehusteam, og team for psykisk helse og rus, nedsatt funksjonsevne, BPA og omsorgsstønad.

2.1.4 Avlastning og omsorgstjenester barn og unge

Innbyggere i Asker kommune med barn under 18 år med midlertidige og varige funksjonsnedsettelse kan søke om tjenester til barnet og familien. Omsøkte tjenester kan f.eks. være støttekontakt, individuell avlastning, avlastning på institusjon, brukerstyrt personlig assistanse (BPA), barnebolig og/eller etter-skole-tilbud (EST). Virksomheten består av en virksomhetsleder og seks ansatte.

2.1.5 Kommunal tilskuddsforvaltning: kulturliv

Asker kommune gir økonomisk tilskudd gjennom en rekke tilskuddsordninger. De fleste tilskuddsordningene blir behandlet i virksomheten kulturliv som består av tre avdelinger: ungekultur, kulturarenaer og kulturavdelingen. Kulturliv består av 44 årsverk og 56 ansatte.

2.1.6 Seksjon-HR

Ansettelse til kommunal stillinger er delegert til virksomhetsledere, avdelingsledere eller seksjonsledere i de ulike virksomhetene/avdelingene/seksjonene i Asker kommune. Dette innebærer at rekruttering og ansettelse til nye stillinger hovedsakelig blir gjennomført på den arbeidsplassen som skal ansette. HR-seksjonen kan bistå med lederstøtte og rådgivning i ansettelsesaker ved behov.

3 Habilitet blant folkevalgte

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Har Asker kommune tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blant de folkevalgte blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer?

Under dette:

- *I hvilken grad har kommunen gjennom reglement, retningslinjer, håndbøker, opplæring mv. sørget for at folkevalgte har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner?*
- *I hvilken grad er det etablert tilstrekkelige mekanismer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulige habilitetskonflikter både for eget og andres vedkommende, slik at disse fanges opp og vurderes i henhold til gjeldende regler og interne retningslinjer?*

3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i forvaltningsloven og kommuneloven har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Habilitetsbestemmelsene i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for offentlige tjenestepersoner og enhver annen som utfører tjenester eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 10. Alle folkevalgte representanter i kommunale organer er derfor omfattet av reglene for habilitet.

Asker kommune skal:

- sikre at folkevalgte er kjent med habilitetsregelverket jf. forvaltningsloven § 6
- sikre at kollegiale organ selv treffer avgjørelsen om et medlem er å anse som inhabil jf. forvaltningsloven § 8
- sikre at det blir oppnevnt eller velges en stedfortreder for tjenestepersonen om en anser vedkommende tjenesteperson som inhabil jf. forvaltningsloven § 9
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at habilitetsbestemmelser ivaretas, jf. kommuneloven §25-1 bokstav b
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig jf. kommuneloven § 25-1 bokstav d

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Reglement, retningslinje og opplæring i habilitet for folkevalgte

3.3.1 Datagrunnlag

Reglement, retningslinjer og håndbøker

Asker kommune har etablert flere overordnede dokumenter som omtaler habilitetskrav og vurdering av habilitet for medlemmer i folkevalgte organ:

- I etiske retningslinjer for Asker kommune⁶ går det fram man skal unngå situasjoner som kan medføre interessekonflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser og at det skal praktiseres åpenhet om verv og interesser som kan være egnet til å trekke folkevalgtes habilitet i tvil.
- Videre er det utarbeidet en håndbok for folkevalgte for Asker kommune⁷, der det framgår hvordan habilitet skal håndteres i praksis i behandling av politiske saker.
- Det er også utarbeidet en egen rutine for behandling av habilitet i politiske organer i Asker kommune⁸, der det blant annet er omtalt hvordan man som folkevalgt skal gå fram for å vurdere og ev. melde fra om egen mulige habilitetskonflikt. I rutinen går det frem at den politiske representanten ved mulig habilitetskonflikt skal melde fra om forhold som gjør eller kan gjøre medlemmet inhabil, gjennom den digitale møteportalen DigDem eller på e-post til politisk sekretariat. Det skal deretter gjennomføres en juridisk vurdering av habilitetsspørsmålet. Videre er det det politiske organet som til slutt avgjør habiliteten til den aktuelle representanten.
- Habilitet er også omtalt i reglement for saksbehandling i folkevalgte organer.⁹ Her omtales blant annet varamedlem sin rolle og at spørsmål om inhabilitet og fritak som framgår av møteprotokollen.

I intervju går det fram at utvalgsledere og ordfører opplever kommunens reglementer, retningslinjer og håndbøker som tydelig og dekkende når det gjelder omtale av habilitetsbestemmelser og føringer for hvordan habilitetsspørsmål skal meldes inn og vurderes. Ordfører opplyser om at Håndbok for folkevalgte, de etiske retningslinjene for Asker kommune og rutine for behandling av habilitet i politiske organer blir evaluert hvert fjerde år i politisk forhandlingsutvalg (PFU).¹⁰

Opplæring

I rutine for behandling av habilitet i politiske organer i Asker kommune¹¹, går det fram at habilitet inngår som tema i folkevalgtopplæringer, både gjennom KS-programmet og lokal opplæring. Det fremgår også at det skal gjennomføres seminarer for folkevalgte i løpet av valgperioden med egne bolker om habilitet, inhabilitet og etikk.

I spørreundersøkelsen fikk alle kommunestyrerepresentantene spørsmål om hvordan de har fått innføring/opplæring knyttet til habilitet. Som det går fram av figuren under svarte over halvparten (55 prosent) at de har fått formell innføring/opplæring som f.eks. kurs,

⁶ Asker kommune. Etiske retningslinjer for Asker kommune. Vedtatt av kommunestyret 13.03.2021, sak 17/21.

⁷ Asker kommune. Håndbok for folkevalgte. Sist oppdatert 02.07.2025.

⁸ Asker kommune. Rutine for behandling av habilitet i politiske organer – Asker kommune. Datert 25.10.2025.

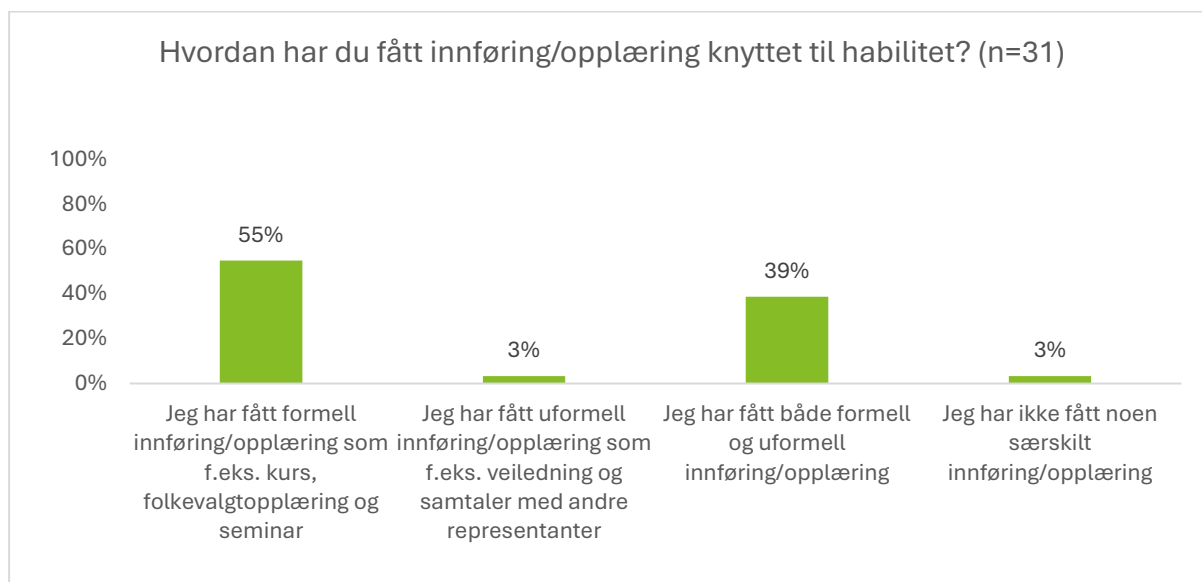
⁹ Asker kommune. Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer. Datert 13.02.2024. Siste endret av kommunestyret 13.06.2023 sak 23/30.

¹⁰ Politisk forhandlingsutvalg består av tre medlemmer, herunder ordfører og varaordfører. PFU har blant annet ansvar for å håndheve reglementet for folkevalgtes arbeidsvilkår slik det er vedtatt i kommunestyret.

¹¹ Asker kommune. Rutine for behandling av habilitet i politiske organer – Asker kommune. Politisk sekretariat, Asker kommune 25.10.25

folkevalgtopplæring og seminar. Videre svarte 39 prosent at de har fått både formell og uformell opplæring. Svært få (3 prosent) svarte at de har fått uformell innføring/opplæring som f.eks. veiledning og samtaler med andre representanter. Ytterligere 3 prosent svarte at de ikke har fått noen særskilt innføring/opplæring.

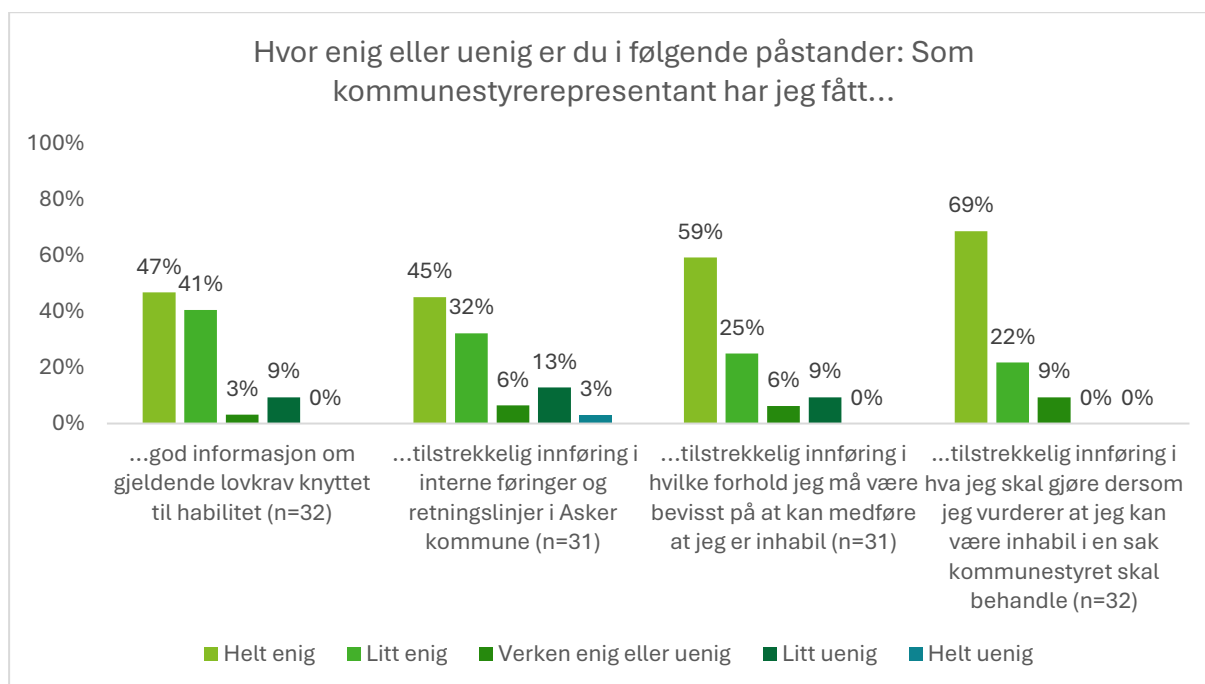
Figur 2: Innføring og opplæring habilitet - kommunestyrerepresentanter



I intervju med utvalgsledere og ordfører i Asker kommune blir det bekreftet at det er gjennomført folkevalgtopplæring i regi av KS ved oppstart av ny kommunestyreperiode i 2023. Det blir også gjennomført en kortere opplæring midtveis i kommunestyreperioden hvor habilitet er et av temaene. I intervjuene blir det dessuten pekt på at det høyt fokus på habilitet i behandling av saker også internt i partiene og at det blir praktisert noe uformell opplæring av nyvalgte representanter internt i partigruppene.

I spørreundersøkelsen ble kommunestyrerepresentantene videre bedt om å ta stilling til flere påstander knyttet til informasjon om og innføring i habilitetsvurderinger. Som det går fram av figuren under svarer et flertall at de er *helt enig* eller *litt enig* i påstandene. Flere svarer *litt uenig* på påstanden knyttet til informasjon, innføring i interne føringer og retningslinjer og innføring i hvilke forhold man må være bevisst på at kan medføre inhabilitet.

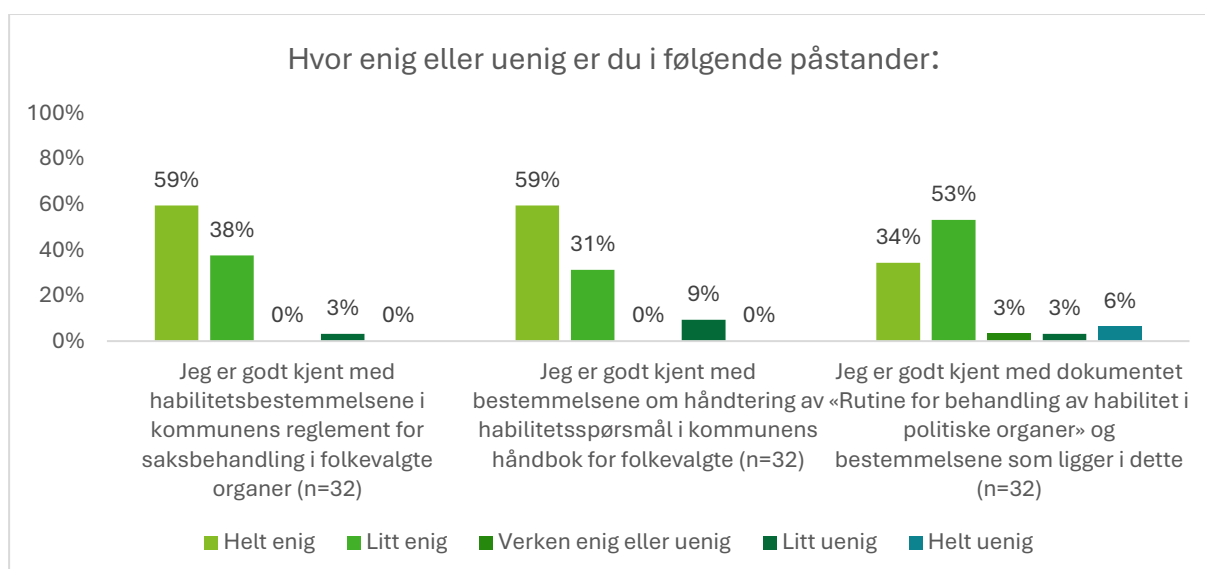
Figur 3: Påstander - habilitet - kommunestyrerepresentanter



Kjennskap til rutiner og bestemmelser om habilitet blant folkevalgte

Videre fikk respondentene i spørreundersøkelsen påstander knyttet til kjennskap til kommunens rutiner og retningslinjer. Som det går fram av figuren under er det noe variasjon i hvor kjent kommunestyrerepresentantene opplever å være med de ulike dokumentene. Et stort flertall svarer at de er *helt enig* eller *litt enig* i påstandene.

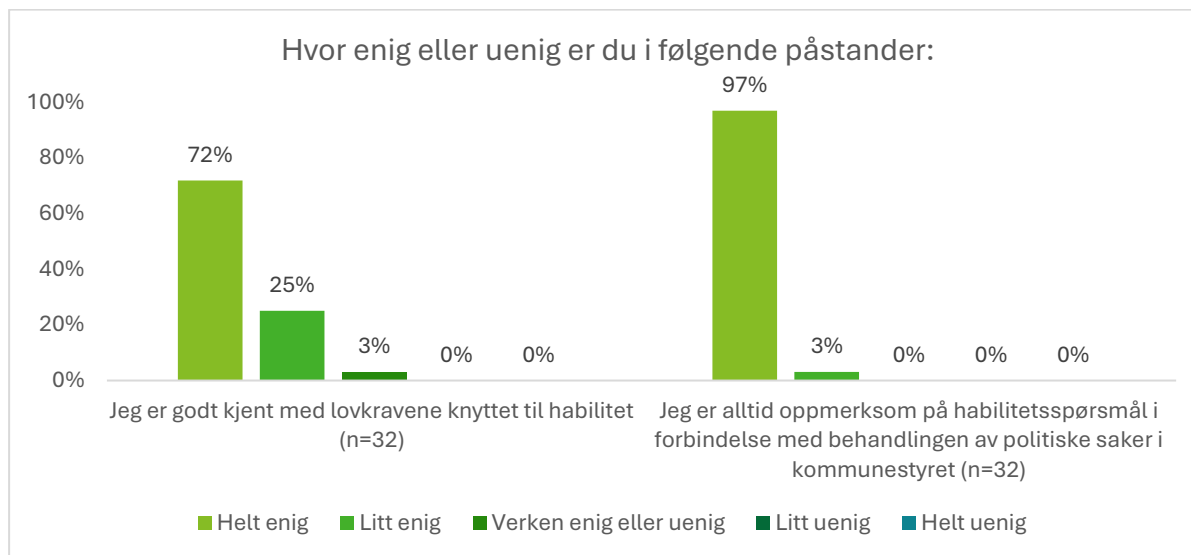
Figur 4: Kjennskap til rutiner og retningslinjer om habilitet - kommunestyrerepresentanter



At man som folkevalgte har et egenansvar når det gjelder vurdering av habilitet, er det høy bevissthet om i Asker. I spørreundersøkelsen har alle respondentene svart *ja* på påstanden «kjenner du til at du som kommunestyrerepresentant har et ansvar for å gjøre en egenvurdering av egen habilitet».

På spørsmål om kjennskap til bestemmelser om habilitet i regelverk og egen bevissthet rundt disse, svarte 97 prosent av respondentene at de er *helt enige* i påstanden om de er oppmerksom på at habilitetsspørsmålet i forbindelse med behandling av politiske saker i kommunestyret. Noen færre (72 prosent) svarer at de er *helt enige* i at de er godt kjent med lovkravene knyttet til habilitet. 25 prosent svarer *litt enig* på dette spørsmålet.

Figur 5: Kjennskap til lovkrav - habilitet - kommunestyrerepresentanter



3.3.2 Vurdering

Revisjonens vurdering er at Asker kommune gjennom reglement, håndbøker og opplæring i stor grad har lagt til rette for at folkevalgte i kommunen skal kunne ha nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og rutiner jf. forvaltningsloven.

Revisjonen vurderer også at de folkevalgte i forholdsvis stor grad har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at ikke alle kommunestyrerepresentantene vurderer å ha fullstendig kjennskap til rettsregler, kommunale reglementer, håndbøker og rutiner, samt noe variasjon med hensyn til hvilken opplæring de har fått knyttet til dette. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Asker kommune fortsetter arbeidet med å sikre at de folkevalgte er godt kjent med reglene som gjelder, hvordan disse skal praktiseres i kommunen og at alle får den nødvendige opplæringen om habilitetsregler og -håndtering.

3.4 Mekanismer for å fange opp mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte

3.4.1 Datagrunnlag

Rutiner og mekanismer for å fange opp habilitet

I rutine for behandling av habilitet i politiske organer går det fram at alle kommunestyremedlemmer har plikt til å vurdere sin egen habilitet i god tid før behandling av saker. Det fremgår både i reglement for saksbehandling i folkevalgte organer og håndbok for folkevalgte, at det er møteleder som skal sørge for at organet avgjør eventuelle spørsmål om inhabilitet. Ved oppstart av alle politiske møter skal møteleder spørre om møtedeltakere er habile til å behandle alle sakene på sakslisten. Dersom noen

er usikre på egen habilitet, skal organet beslutte om vedkommende er habil og kan behandle saken eller er inhabil og skal fratre. Behandlingen av spørsmål om inhabilitet skal protokollføres. Dersom det vurderes at møtedeltaker er inhabil, skal vara innkalles og ta sete ved behandlingen av denne saken.

I Asker kommunes etiske retningslinjer går det fram at folkevalgte skal registrere verv og interesser i KS sitt styrevervregister, for blant annet å gjøre det enklere å holde oversikt over hvorvidt det er verv og interesser som potensielt vil kunne medføre inhabilitet ved behandling av politiske saker. KS sitt styrevervregister ble avvirket 1. april 2025, og på revisjonstidspunktet eksisterer det ikke et tilsvarende register med oversikt over verv og interesser for folkevalgte i kommunen. I intervju viser ordfører til at det hadde vært hensiktsmessig å etablere et register med oversikt over de folkevalgte sine verv og økonomiske interesser, da denne type oversikt i tillegg til å gjøre det enkelt å holde oversikt, også ville kunne økt transparens i og tillit knyttet til politikernes interesser og habilitet ytterligere.

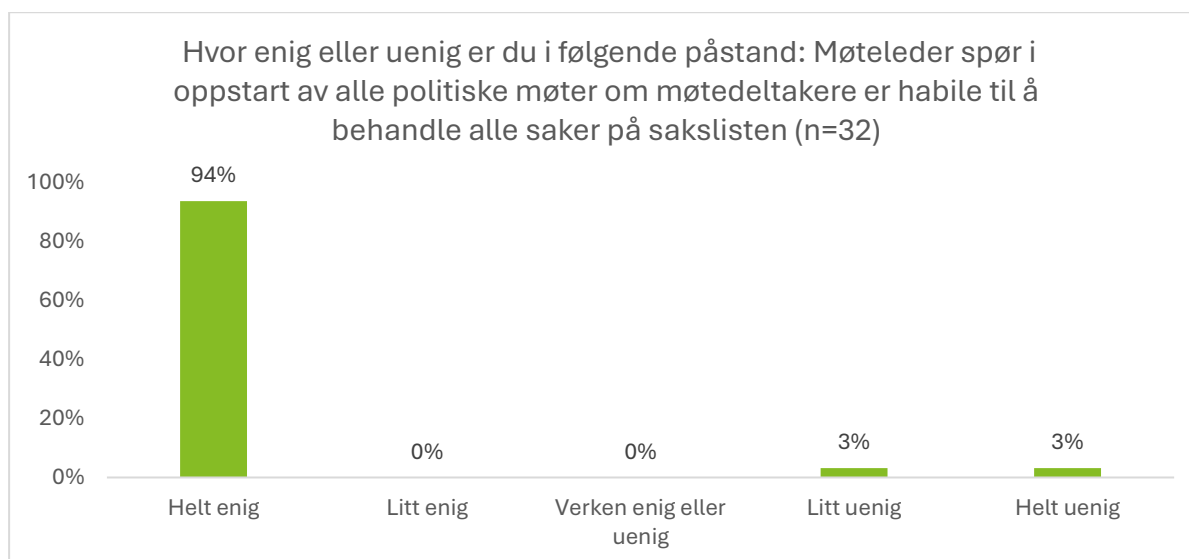
Som tidligere nevnt er det fokus på habilitet i behandling av saker også internt i de politiske partiene. Revisjonene får opplyst at av de seks største partigruppene¹² i kommunestyret i Asker er det fire partier som har utarbeidet et eget punkt om habilitet som en del av vedtektene for partiet, og som i gruppemøter gjør vurderinger av habilitet i saker som skal til behandling i politiske organer i kommunen. Et parti har ikke omtalt habilitet i sine vedtekter og et parti har ikke svart på revisjonen sine henvendelser.

Praktisering av habilitetsregelverket

I spørreundersøkelsen fikk kommunestyremedlem spørsmål om de det var enig eller uenig i påstanden *møteleder spør i oppstart av alle politiske møter om møtedeltakere er habile til å behandle alle saker på sakslisten*. Som det går fram i figuren under svarer et tydelig flertall at de er helt enig i påstanden og et lite mindretall svarer *litt uenig* og *helt uenig*.

¹² Dette er alle partier som har mer enn én representant i kommunestyret.

Figur 6: Møteleder - kommunestyrerepresentanter

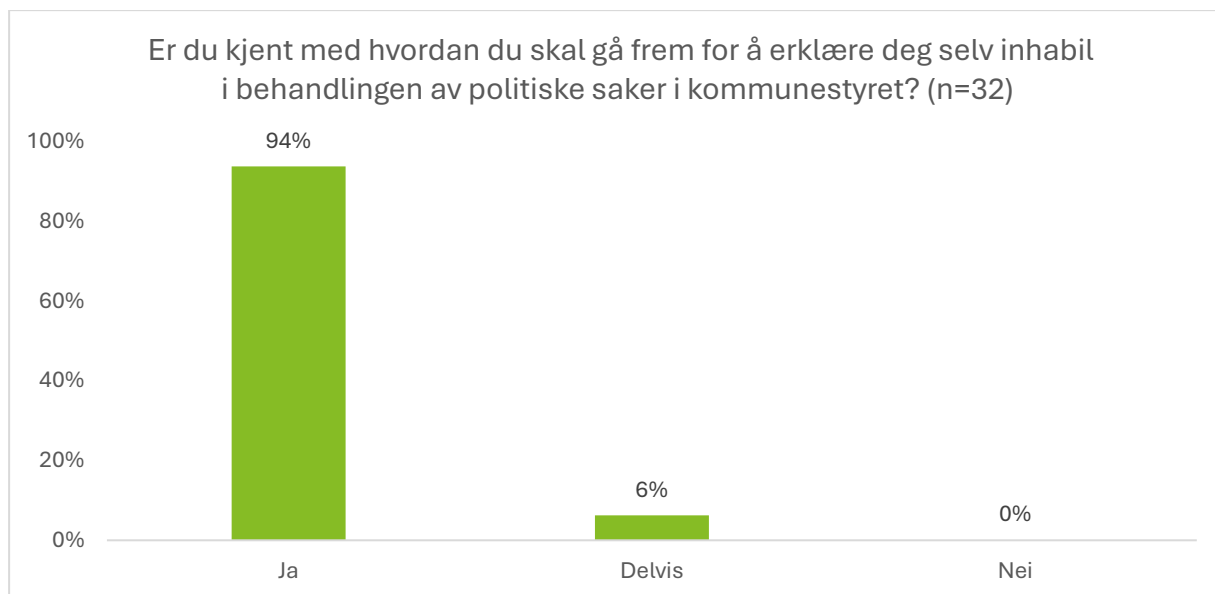


De fleste politiske organ i Asker kommune (med unntak av to lovpålagte råd, klageutvalget og kontrollutvalget) benytter den digitale møteportalen DigDem til sine møter. Det blir opplyst i intervju at innkallingene til representantene både i kommunestyret og i utvalgene alltid inkluderer en påminnelse om gjennomføring av habilitetsvurdering i saker som står på dagsorden. Ved gjennomføring av møter, inneholder DigDem funksjonalitet der møteleder, både ordfører og utvalgsledere, alltid må erklære egen habilitet for å kunne gå i gang med saksbehandlingen. Systemet har også funksjonalitet som gir møteleder oversikt over om det er noen som i forkant av møtet har bedt om å få sin habilitet vurdert i en sak. Etter opprop og godkjenning av møteinnkalling i kommunestyret er det i tillegg etablert fast praksis for at ordfører gjentar spørsmål om det er noen som ønsker å melde fra om potensielle habilitetskonflikter i tilknytning til dagsorden, og som organet må ta stilling til.

I intervju vises det gjennomgående til at juridisk kompetanse fra kommuneadvokaten blir benyttet til å gjøre vurderinger av de habilitetsspørsmål som meldes inn, og at utvalgene i sin behandling av habilitetsspørsmål som hovedregel følger den juridiske vurderingen kommuneadvokaten har gjort. Det blir opplyst at habilitetsspørsmål og -vurderinger alltid vil fremgå av protokoll fra møtene.

Både ordfører og utvalgsledere gir uttrykk for at de folkevalgte i Asker kommune er bevisste på habilitet, og at både etablerte systemer og praksis legger godt til rette for at enkeltmedlemmer skal kunne vurdere og eventuelt melde fra om mulige habilitetskonflikter. Dette bekreftes også i spørreundersøkelsen, der kommunestyrerepresentantene fikk spørsmål om de er kjent med hvordan de skal gå frem for å erklære seg selv inhabil i behandlingen av politiske saker i kommunestyret. Som det går fram av figuren under, svarer et klart flertall på 94 prosent *ja* på spørsmålet.

Figur 7: Erklæring av mulig inhabilitet - kommunestyrerepresentanter



Videre i spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om de noen gang har erklært seg inhabil knyttet til behandling av en politisk sak i Asker kommune. Respondentene som svarte ja¹³ på spørsmålet, fikk flere oppfølgingsspørsmål. Et klart flertall (12 stykk) oppga at de hadde meldt seg inhabil i 1-5 saker. De andre (2 stykk) svarte at de hadde erklært seg inhabile i 5-10 saker. Videre fikk respondentene spørsmål om hvordan de hadde gått frem for å melde seg inhabil. Nesten alle oppga at de meldte inn habilitetskonflikten skriftlig via e-post til politisk sekretariat/møtesekretær i forkant av møtet. Flere hadde også meldt inn via DigDem i forkant av møtet og skriftlig via møteleder i forkant av møtet og/eller tatt det opp i møtet enten muntlig eller via DigDem. De som svarte at de hadde meldt inn muntlig at de var inhabile, bekreftet i senere spørsmål at innmeldingen ble dokumentert skriftlig i løpet av prosessen. I fritekstfelt i spørreundersøkelsen blir det videre kommentert at politiske sekretariat vurderes å ha etablert gode rutiner for habilitetsvurderinger når politikerne melder inn mulige habilitetskonflikter.

3.4.2 Vurdering

Revisjonens vurdering er at Asker kommune har etablert tilstrekkelige mekanismer og systemer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulig habilitetskonflikter, som legger godt til rette for at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte blir fanget opp og vurdert i samsvar med krav i forvaltningsloven og Asker kommunes eget reglement.

¹³ 44 prosent svarte ja og 56 prosent svarte nei på spørsmålet (n=32). Ingen svarte vet ikke/husker ikke.

4 Habilitet i administrasjonen

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Har Asker kommune tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter i administrasjonen blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer?

Under dette:

- *Er det etablert tilstrekkelig med rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blir vurdert og håndtert i forbindelse med utøvelse av myndighet (saksbehandling og administrative/delegerte vedtak, utarbeidelse av kommunalt planverk, klagesaksbehandling mv.)?*
- *I hvilken grad har kommunen gjennom retningslinjer, rutiner, opplæring mv. sørget for at ansatte har nødvendig kjennskap til og forståelse for habilitetsregler og rutiner?*
- *Er det etablert tilstrekkelig med tiltak for å holde oversikt over mulige habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse?*
- *I hvilken grad blir mulige habilitetskonflikter og vurderinger av disse dokumentert som en del av administrasjonens myndighetsutøvelse?*
- *I hvilken grad er det etablert kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves, og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile?*
- *I hvilken blir grad det gjennomført jevnlig evaluering av om etablerte habilitetsrutiner fungerer tilfredsstillende eller behøver tilpasning?*

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i forvaltningsloven, kommuneloven og Asker kommune sine egne interne rutiner har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Asker kommune skal:

- sikre at ledere og ansatte er kjent med habilitetsregelverket jf. forvaltningsloven § 6.
- sikre at det ikke fattes avgjørelser som involverer ledere og ansatte som er inhabile jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd.
- sikre at alle ledere og ansatte er kjent med at de selv skal ta stilling til om de er inhabile jf. forvaltningsloven § 8 første ledd.
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b.

- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig jf. kommuneloven, jf. § 25-1 tredje ledd bokstav d.
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav e.

Asker kommune bør:

- sikre at ansatte ikke kommer i situasjoner som kan medføre en interessekonflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, jf. etiske retningslinjer for Asker kommune
- ha et system som sikrer at ansattes roller og interesser utenfor kommunen ikke kommer i konflikt med kommunen sine interesser, jf. etiske retningslinjer for Asker kommune

4.3 Rutiner for vurdering av habilitet i forbindelse med utøvelse av myndighet

4.3.1 Datagrunnlag

Det er utarbeidet flere overordnede dokument som beskriver hvordan ansatte i Asker kommune skal forholde seg til habilitetsbestemmelsene. Alle ansatte i Asker kommune skal etterleve Asker kommunes etiske retningslinjer¹⁴, kommunens arbeidsreglement¹⁵, retningslinjer for varsling¹⁶ og Asker kommunes handlingsplan mot korrupsjon¹⁷. I handlingsplan mot korrupsjon i Asker kommune går det fram at de ansatte skal reflektere over situasjoner som kan innebære risiko for korrupsjon. Det går videre frem av arbeidsreglementet at ansatte skal *«unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde i tilfeller som ikke rammes av forvaltnings- og kommunelovens habilitetsbestemmelser»*.¹⁸

Videre går det frem av undersøkelsen at fire av de seks undersøkte enhetene har etablert rutiner for saksbehandling som inkluderer informasjon om og styring av habilitet og habilitetsvurderinger. Samtidig er det noen variasjoner i hvordan habilitet er omtalt og inkludert i saksbehandlingsrutinene. I to av enhetene (**byggesaker**¹⁹ og **velferdsforvaltning**²⁰) er habilitet nevnt i en sjekklister som skal nyttes i forbindelse med saksbehandlingen. Det er også utarbeidet en rutine for behandling av saker når ansatte i samfunnsutvikling og samfunnstjenester og rådhusansatte søker/er part.²¹ I rutinene til **avlastning og omsorgstjenester barn og unge**²² går det fram en setning i forbindelse med beskrivelsen av saksbehandling om at habilitet skal vurderes.

Det er ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner for **HR-seksjon** som omhandler vurdering av habilitet i forbindelse med ansettelser. Det vises i intervju til at myndighet til lyse ut og ansette er delegert fra kommunedirektør til leder for den enkelte seksjon/virksomhet/avdeling i kommunen. Det er heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner

¹⁴ Asker kommune. Etiske retningslinjer for Asker kommune. Vedtatt av kommunestyret 13.04.2021 i sak 17/21.

¹⁵ Asker kommune. Arbeidsreglement Asker kommune. Vedtatt av Felles Partssammensatt utvalg 17.06.2020.

¹⁶ Asker kommune. Varslingsveileder for innbyggere og andre samfunnsaktører om mulige kritikkverdige forhold. Godkjent 09.08.2018.

¹⁷ Asker kommune. Handlingsplan mot korrupsjon. April 2015.

¹⁸ Asker kommune. Arbeidsreglement Asker kommune. Vedtatt av Felles Partssammensatt utvalg 17.06.2020.

¹⁹ Asker kommune. Sjekklister saksbehandling Velferdsforvaltningen. Godkjent dato 12.02.2025.

²⁰ Asker kommune. Nivå 2 – velferdsforvaltningen – helse- og omsorgstjenester. Godkjent 02.12.2024.

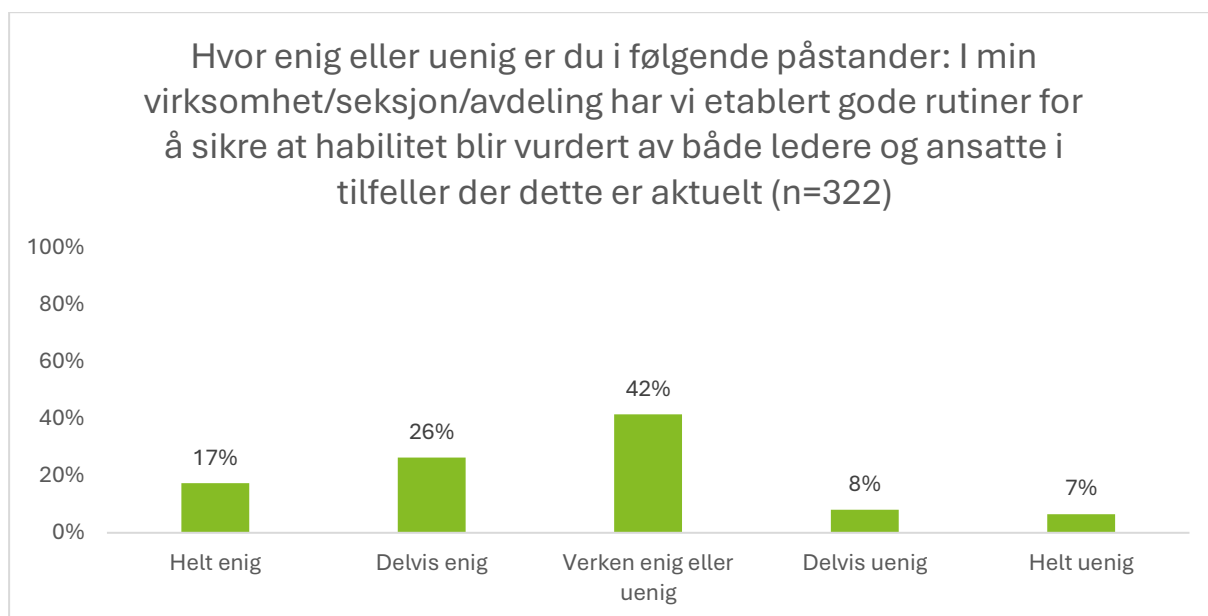
²¹ Asker kommune. Når ansatte i samfunnsutvikling og samfunnstjenester og rådhusansatte søker/er part. Revidert 15.10.2025.

²² Asker kommune. Nivå 2 – oppvekst – barn, familie og inkludering – avlastning og omsorgstjenester for barn og unge – saksbehandling – registrere. Dater 05.10.2023.

for habilitetsvurdering og håndtering innenfor enheten som behandler **plansaker**. For saksbehandling av **kommunale tilskuddsordninger på kulturfeltet** er det ikke utarbeidet egne rutiner som omhandler habilitet. Samtidig innholder saksbehandlingssystemet som blir benyttet til behandling av tilskuddsøknader et eget sjekkpunkt med krav til bekreftelse av at vurdering av habilitet hos saksbehandler er gjennomført før søknadsbehandlingen kan starte. Når saken blir sendt videre til neste ledd i hierarkiet, må leder også vurdere og dokumentere egen habilitet (ytterligere detaljer i kap. 4.6).

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på påstanden *i min virksomhet/seksjon/avdeling har vi etablert gode rutiner for å sikre at habilitet blir vurdert av både ledere og ansatte i tilfeller der dette er aktuelt*. Som det går fram av figuren under varierer svarene noe. Det er flest som svarer at det *verken er enig eller uenig*.

Figur 8: Opplevelse av rutiner i egen virksomhet/seksjon/avdeling - ansatte



Nærmere analyse av svarene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i de seks utvalgte case-enhetene gjennomgående svarer mer positivt på dette spørsmålet, noe som kan indikere at disse i større grad både er kjent med og aktivt forholder seg til rutiner for habilitet, jf. også behov for dette (gitt egne myndighetsutøvelsesoppgaver). Samtidig er det også tidvis betydelige andeler ansatte i disse enhetene som er delvis eller helt uenige i at gode rutiner er etablert (eksempelvis over 20 prosent i både byggesak, plansak og avlastning og omsorgstjenester barn og unge).

4.3.2 Vurdering

Revisjonens vurdering er at Asker kommune på et overordnet nivå, gjennom Asker kommunes etiske reglement, kommunes arbeidsreglement mv., har etablert tilstrekkelig med styrende dokumenter for å gi føringer og retning for ledere og ansattes vurdering og håndtering av mulig habilitetskonflikter ved utøvelse av myndighet på vegne av kommunen.

Når det gjelder de utvalgte case-enhetene, er det noe variasjon mellom de ulike enhetene med hensyn til hvor tydelige rutinene er i sin omtale av og krav til habilitetsvurdering. Revisjonen mener dette gjør arbeidet personavhengig, noe som medfører risiko for uønsket variasjon i hvordan ansatte i disse enhetene tilnærmer seg og gjennomfører habilitetsvurderinger (eksempelvis at like tilfeller blir vurdert ulikt fra saksbehandler til saksbehandler). Dette kan igjen øke risikoen for manglende etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsregler i forbindelse med utøvelse av myndighet. Revisjonen mener derfor at Asker kommune bør sikre at det i skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling i enheter som driver med myndighetsutøvelse, blir presisert ytterligere når og hvordan egen habilitet skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen.

4.4 Kjennskap til og forståelse for habilitetsregelverk og -rutiner blant ansatte

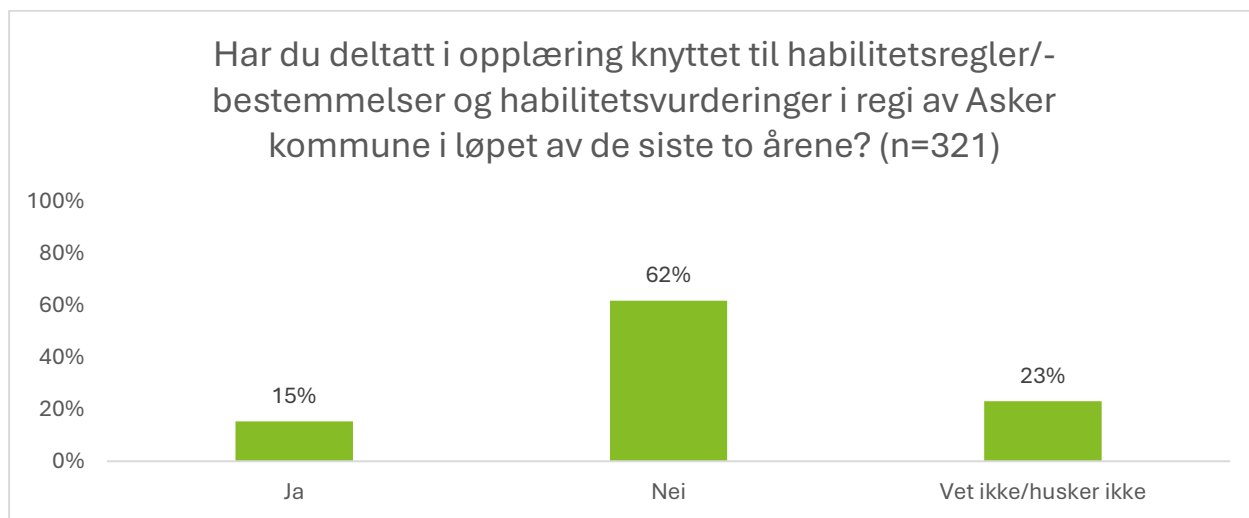
4.4.1 Datagrunnlag

Opplæring

Asker kommune har etablert en e-læringsmodul om etikk hvor «habilitet og nære relasjoner» er et av temaene.²³ Dette er en del av obligatorisk opplæring for alle nyansatte i Asker kommune.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om de i løpet av de to siste årene har deltatt i opplæring knyttet til habilitetsregler/-bestemmelser og habilitetsvurderinger i regi av Asker kommune. Som det går frem av figuren under, svarte 15 prosent *ja*.

Figur 9: Opplæring habilitetsbestemmelser og habilitetsvurdering - ansatte



Av de som svarte *ja* på spørsmålet, oppgis det blant annet at det har blitt gjennomført intern opplæring på arbeidsplassen med en jurist. Det er også flere som oppgir at de som en del av nyansattopplæringen har fått innføring i habilitetsbestemmelsene av leder og gjennom opplæring for nyansatte.

De som svarte at de hadde deltatt i opplæringen, fikk videre spørsmål om i hvilken grad de opplevde at habilitetsopplæringen har gitt tilstrekkelig forståelse for hvilke forhold de

²³ Asker kommune. [Etikk Asker kommune 2022 Master](#). Uten dato.

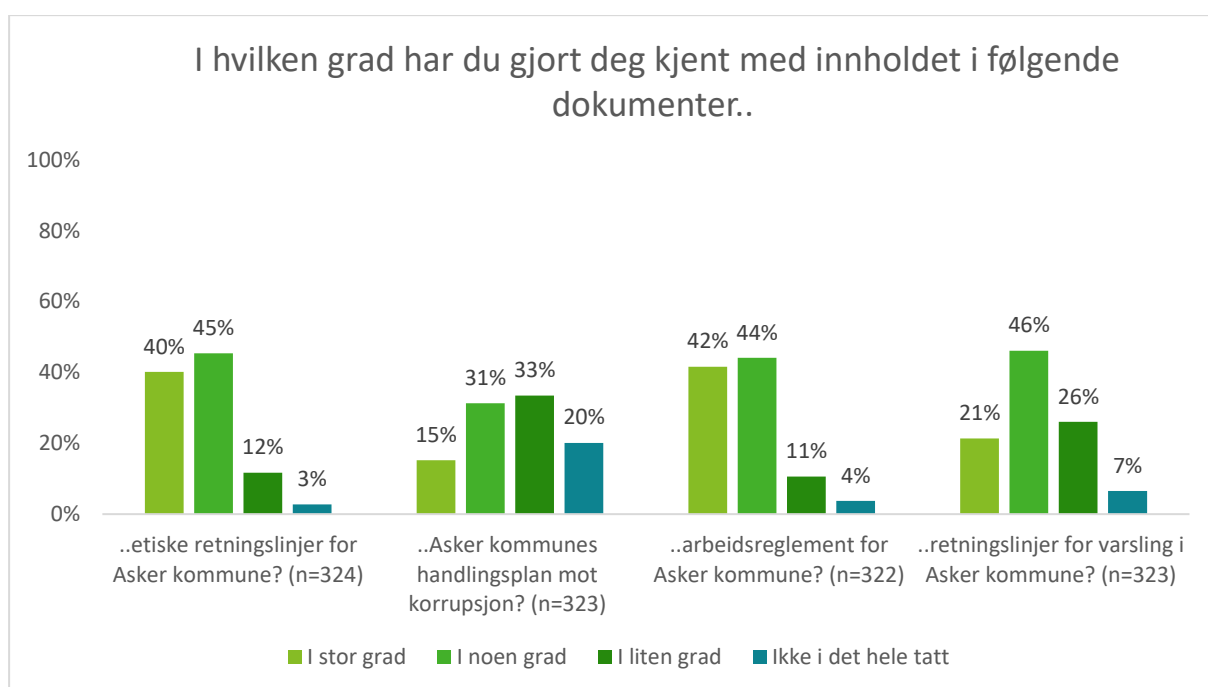
skal være oppmerksomme på som kan medføre at de kan være inhabile (n=49). På dette spørsmålet svarte 61 prosent *i stor grad*, 35 prosent *i noen grad* og 4 prosent *i liten grad*.

I én av de seks utvalgte case-enhetene (Velferdsforvaltningen) opplyser avdelingsleder at det i forbindelse med oppstart med nyansatte blir gjennomført en muntlig gjennomgang av de de etiske retningslinjene og habilitetsbestemmelsen med nye saksbehandlere dagen etter tiltredelse. I intervjuer i andre enheter blir det vist til at selv om det ikke er etablert systematisk opplæring knyttet til habilitet utover opplæringen for nyansatte, så blir det gjennomført opplæringer ved behov og/eller i forbindelse med andre kompetansehevende tiltak. I intervju med saksbehandlere på byggesak blir det f.eks. vist til at det for noen år siden ble gjennomført en samling med Kommuneadvokaten hvor tema var korrupsjon og habilitet. Det blir også vist til at habilitet og korrupsjon ofte er et av flere tema på «byggesaksdagene» som arrangeres av Direktoratet for byggkvalitet hvert år. Fra flere ledere i de utvalgte enhetene blir det også vist til at habilitet er tema i forbindelse med f.eks. lederutviklingskurs. Enkelte ansatte opplyser i intervju også om at de på eget initiativ har gjennomført kurs/opplæring om innholdet i forvaltningsloven, herunder bestemmelsene som gjelder habilitet. Flere viser samtidig til at det hadde vært hensiktsmessig at opplæringen rundt habilitet hadde vært noe mer systematisk/gjentakende.

Kjennskap til habilitetsregler

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om i hvilken grad de har gjort seg kjent med innholdet i de ulike overordnede rutinene i Asker kommune der habilitet blir omtalt (jf. kap. 4.3). Som det går fram i figuren under, er det noe variasjon i hvor godt ansatte har gjort seg kjent med de ulike overordnede styrende dokumentene kommunen har på området.

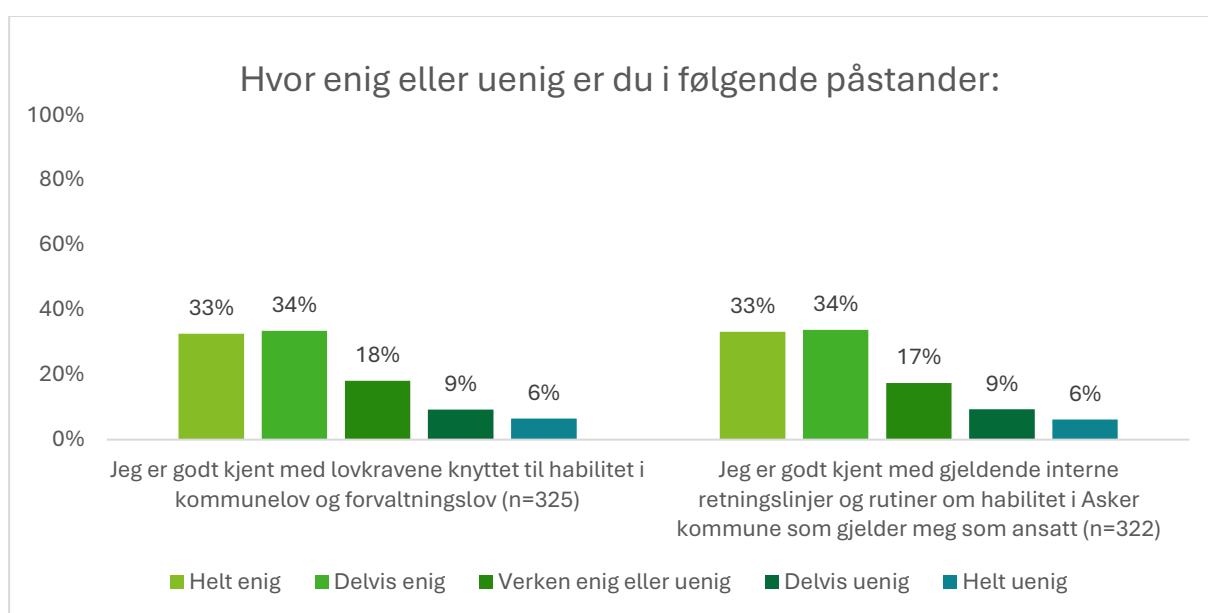
Figur 10: Kjennskap til overordnede dokumenter - ansatte



Nærmere analyse av svarene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i velferdsforvaltningen, byggesak, avlastning og omsorgstjenester til barn og unge, og kommunal tilskuddsforvaltning svarer noe mer positivt enn totalen for alle respondentene. Ansatte som har svart at de arbeider i plansaker og med ansettelse til kommunale stillinger svarer omtrent likt som øvrige respondenter.

Videre ble respondentene i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til påstander knyttet til kjennskap til lovkravene og interne retningslinjer/rutiner for habilitet. Som det går fram av figuren under svarte en tredjedel at de er *helt enig* i påstandene og ytterligere en tredjedel svarte at de er *delvis enig*. Samtidig svarte henholdsvis 9 og 6 prosent at de er *delvis uenig* eller *helt uenig* i påstandene.

Figur 11: Kjennskap til habilitetsregelverk og interne retningslinjer - ansatte



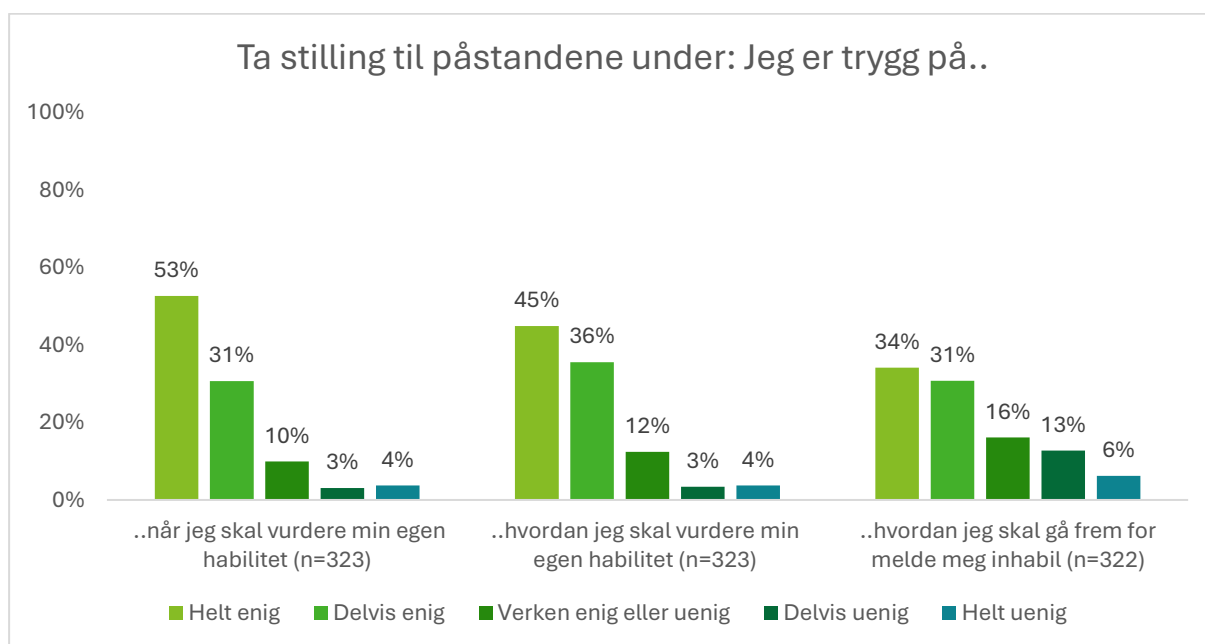
Nærmere analyse viser at ansatte i velferdsforvaltningen, avlastning og omsorgstjenester til barn og unge, byggesak og kommunal tilskuddsforvaltning svarer noe mer positivt enn totalen for alle respondentene.

I intervjuene revisjonen har gjennomført varierer det i hvilken grad de ansatte er kjent med retningslinjene for habilitetsvurdering på egen arbeidsplass. I flere intervju blir det gitt uttrykk for at de ansatte ikke er kjent med sjekklister, der blant annet habilitet er omtalt. Det blir vist til at disse sjekklister, som gjerne er egne dokumenter på siden av elektroniske saksbehandlingssystem, oftest ikke er integrert i selve systemet (noe som gjør at de lett kan glemmes når man jobber i systemet). I de enhetene der det er utarbeidet sjekklister som inneholder egne punkter om habilitetsvurdering, er det også varierende i hvilken grad denne blir brukt. Enkelte ansatte gir i intervju uttrykk for at det kunne vært en fordel for mindre erfarne nyansatte å legge større vekt på habilitetsvurdering i rutiner og retningslinjer. Det blir samtidig vist til at for mange ansatte er habilitetsvurdering i forbindelse med saksbehandling en sterk «ryggmargsrefleks», og at det er svært høy bevissthet hos ledere og ansatte knyttet til dette. Flere gir uttrykk for at derfor ikke oppleves som nødvendig å vektlegge habilitet i større grad i rutiner og retningslinjer, ettersom det uansett er sterk kultur for å gjøre disse vurderingene.

Forståelse for og anvendelse av habilitetsregler

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstander om hvor trygge de er på når og hvordan de skal vurdere egen habilitet og hvordan de skal gå frem for å melde seg inhabil. Som det går fram av figuren under, svarer respondentene noe mer usikkert på påstanden om hvordan man skal gå fram for å melde seg inhabil, enn for påstandene om når og hvordan de skal vurdere egen habilitet.

Figur 12: Påstander - når, hvordan vurdere og hvordan gå frem



Nærmere analyse viser at ansatte i de seks case-enhetene svarte noe mer positivt enn totalen for alle respondentene når de tok stillingen til påstanden over. Dette kan indikere at ansatte i tjenester som har myndighetsutøvelse som en viktig del av sine arbeidsoppgaver, er tryggere på både når og hvordan de skal vurdere egen habilitet, samt hvordan de skal gå frem for å melde seg inhabile.

I intervjuene går det fram at ledere og ansatte i de utvalgte enhetene er kjent med de delene av Asker kommunes overordnede etiske reglement og arbeidsreglementet som omhandler habilitet. Det blir ikke gitt uttrykk for at dokumentene er utfordrende å forstå. Som tidligere nevnt oppgir ansatte i enhetene også at de opplever høy bevissthet knyttet til habilitetsvurderinger i samband med saksbehandling. I sammenheng med dette blir det også nevnt av både ledere og ansatte at terskelen for å melde seg inhabil trolig er lavere enn det reelle kravet i forvaltningsloven, og at mange melder fra om forhold der det i realiteten er snakk om ubehag for saksbehandler snarere enn inhabilitet. Det blir vist til at det ville oppleves som så ubehagelig dersom noen stilte spørsmål ved saksbehandler sin habilitet, at man heller foretrekker å være «føre var». I tilfeller der en saksbehandler opplever seg selv om inhabil er terskelen lav hos ledere til å flytte saken over til en annen saksbehandler. Dette blir også gjort i tilfeller der den aktuelle saksbehandleren ikke nødvendigvis er inhabil (men der det oppleves som ubehagelig å skulle behandle saken pga. relasjon/kobling til part i saken).

Videre fikk respondentene i spørreundersøkelsen spørsmål om hvordan de ville gått fram om de var usikre på om de var inhabile i en sak. Her svarte 88 prosent at «jeg diskuterer tematikken med min overordnede».

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Asker kommune gjennom retningslinjer, rutiner og opplæring har sørget for at mange ansatte i kommunen opplever å god kjennskap til og forståelse for habilitetsregelverket, samt når det er relevant og hvordan de skal vurdere sin egen habilitet i forbindelse med saksbehandling. Samtidig viser undersøkelsen at ikke alle ansatte kjenner lovkravene om habilitet og Asker kommune sine interne rutiner og retningslinjer knyttet til dette like godt, og en betydelig andel svarer i spørreundersøkelsen også at de er utrygge på hvordan de skal gå frem for å melde seg inhabil der dette skulle være aktuelt. Selv om det er et personlig ansvar hos hver enkelt ansatt å praktisere habilitetsregelverket, ønsker revisjonen å understreke at kommunedirektøren er ansvarlig for at ansatte i organisasjonen settes i stand til å følge lover og forskrifter, jf. kommuneloven § 25-1 om internkontroll. Revisjonen mener derfor at ledelsen i Asker kommune bør vurdere å arbeide videre, eksempelvis gjennom kurs/opplæring, for å sikre at alle ansatte har nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og rutiner, og hvordan disse skal praktiseres i situasjoner der de er aktuelle. Revisjonen vil understreke at dette er særlig viktig å følge opp overfor enheter og ansatte som har myndighetsutøvelse som en del av sine arbeidsoppgaver.

4.5 Tiltak for å holde oversikt over mulige habilitetskonflikter blant ledere og ansatte

4.5.1 Datagrunnlag

Som nevnt i kap. 3.4 går det fram av Asker kommune sine etiske retningslinjer²⁴ at både folkevalgte og ledere i kommunen skal registrere verv og interesser i KS sitt styrevervregister. KS sitt styrevervregister ble avviklet 1. april 2025, og på revisjonstidspunktet eksisterer det ikke et tilsvarende register med oversikt over verv og interesser for folkevalgte og ledere i kommunen. Videre viser undersøkelsen at det heller ikke i noen av de seks utvalgte case-enhetene eksisterer skriftlige systematiske oversikter over ledere og ansatte sine interesser eller bindinger, og som kan benyttes til f.eks. å holde oversikt over mulige habilitetskonflikter i enheten i forbindelse med saksbehandling.

I flere intervjuer med leder og ansatte i de utvalgte case-enhetene blir det vist til at Asker kommune i stor grad baserer habilitetsvurderingene på tillit, der den enkelte ansatte og leder selv er ansvarlig for å si fra. I alle intervjuene blir det vist til at terskelen for å si fra dersom man selv er usikker på egen habilitet er lav. Samtidig er det flere som viser til at man som ansatt ikke har mulighet til å vite om verken nærmeste leder eller andre ledere i organisasjonen er inhabile med mindre dette blir meldt fra om, ettersom det ikke finnes oversikter eller andre kilder å basere en slik vurdering på. Det blir vist til i flere intervju at noen ledere har meldt fra i forkant av at en nær relasjon skal søke om tillatelse/tilskudd/tjenester fra Asker kommune. Samtidig blir dette opplevd som

²⁴ Asker kommune. Etiske retningslinjer for Asker kommune. Vedtatt av kommunestyret 13.04.2021 i sak 17/21.

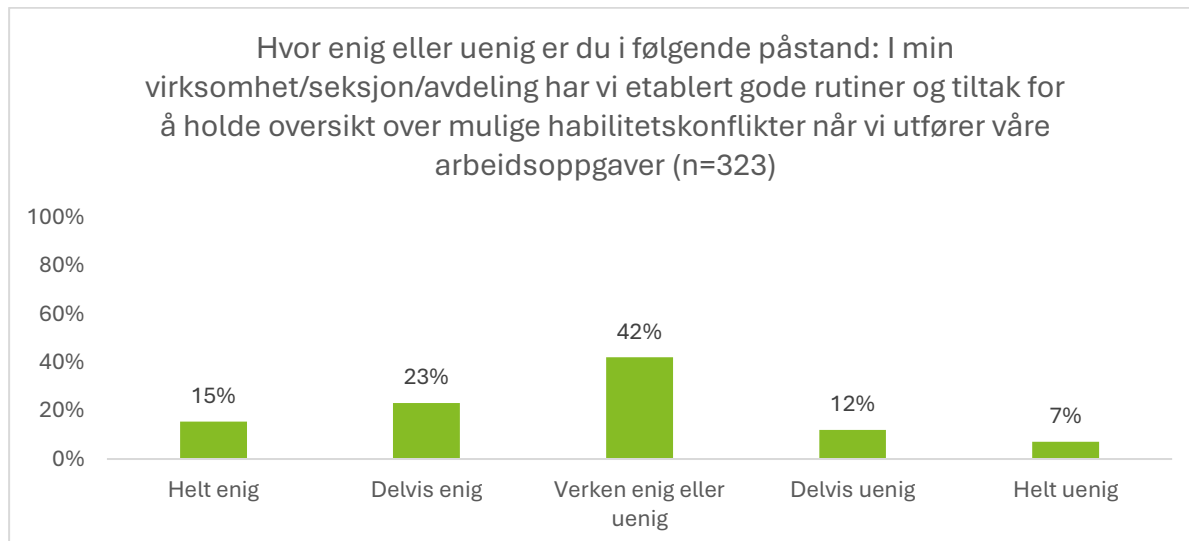
personavhengig og i liten grad systematisert på ledernivå på tvers av enheter/virksomheter.

I intervju blir det opplyst at det er fast praksis flere steder å spørre om habilitet og f.eks. økonomiske interesser ved ansettelse, men at opplysninger om dette ikke blir vedlikeholdt/oppdatert utover i ansettelsesforholdet. I byggesak er det videre etablert praksis for å kartlegge mulige habilitetskonflikter i forbindelse med årlig medarbeidersamtale, der ansatte får spørsmål om det er noen forhold som vil kunne medføre habilitetsutfordringer i forbindelse med saksbehandling

I flere intervju blir det vist til ledere har en viss oversikt over de ansatte sine aller næreste relasjoner og bostedsadresse. Videre er det for de fleste utvalgte case-enhetene etablert saksfordelingsmøter eller lignende, der sakene blir fordelt av en leder til saksbehandler. Dersom leder er kjent med habilitetsutfordringer blir ikke saken tildelt til den aktuelle saksbehandler. Det blir vist til at det ved fordelingen av saker forventes at de ansatte melder fra dersom de er i tvil om egen habilitet.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til en påstand om det er etablert godt rutiner og tiltak for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter for utførelse av arbeidsoppgaver. 15 prosent var *helt enig* i denne påstanden, 23 prosent *delvis enig*, 42 prosent *verken enig eller uenig*. Videre var 12 prosent *delvis uenig* og 7 prosent *helt uenig*.

Figur 13: Oversikt over habilitetskonflikter - ansatte



De respondentene som svarte positivt på spørsmålet i figuren over, fikk spørsmål om hvilke rutiner og tiltak som er etablert for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter når de skal utføre arbeidsoppgavene. Svarene samsvarer i stor grad med intervjuene, og det vises blant annet til at det for noen type arbeidsoppgaver, som f.eks. oppmålingsforretninger, er det utarbeidet sjekklister der man må krysse av for habilitet. Flere skriver at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for dette. Samtidig viser et flertall av respondentene til at det å melde fra til nærmeste leder som et tiltak på sin arbeidsplass. Et mindretall kommenterer også at de savner en tydelig oversikt over forhold som vil

kunne innebære habilitetskonflikt på ledelsesnivå, da alle ansatte som er organisert under en inhabil leder også vil regnes som inhabil (avledet inhabilitet).

Nærmere analyse av svarene i spørreundersøkelsen viser at det ikke var store ulikheter i svarene mellom de seks utvalgte enhetene. Respondentene som svarte at de arbeidet med tildeling av avlastning og omsorgstjenester til barn og unge og kommunale tilskuddsordninger svarte noe mer positivt enn de andre.

4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Asker kommune i liten grad har etablert systematiske tiltak for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse. Det blir vist til at ledere har en viss kjennskap til ansatte sine nære relasjoner, men at det ellers er en tillitsbasert praksis for håndtering og vurdering av habilitetsspørsmål, der det forventes at ansatte selv skal si fra dersom de er inhabile til å kunne saksbehandle søknad om tilskudd eller tjenester. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere i større grad etablere slike tiltak, for slik gjøre det enklere å holde oversikt over mulig habilitetsproblematikk i de viktigste enhetene og derigjennom sikre at habilitetsreglene i forvaltningsloven blir etterlevd. Revisjonen mener særlig at dette vil være viktig dersom det skulle oppstå endringer i bevissthet rundt og håndtering av habilitet blant ansatte i kommunen i dag. Som undersøkelsen viser, er bevisstheten rundt habilitetsspørsmål blant ansatte i kommunen forholdsvis høy, og ansatte synes også å være konservative med hensyn til både når og hvordan de vurderer habilitet (etter «føre var»-prinsippet). I den grad dette bildet, og dermed risikoen på området, skulle endre seg, er det revisjonens vurdering at det i samsvar med kommunelovens internkontrollbestemmelser og god praksis for internkontroll, vil kunne være hensiktsmessig å iverksette flere tiltak for å holde oversikt over ledere og ansattes interesser, koblinger mv., som grunnlag for vurdering av habilitet ved myndighetsutøvelse og ivaretagelse av habilitetsreglene i forvaltningsloven.

4.6 Dokumentering av habilitetskonflikter og -vurderinger i forbindelse med myndighetsutøvelse

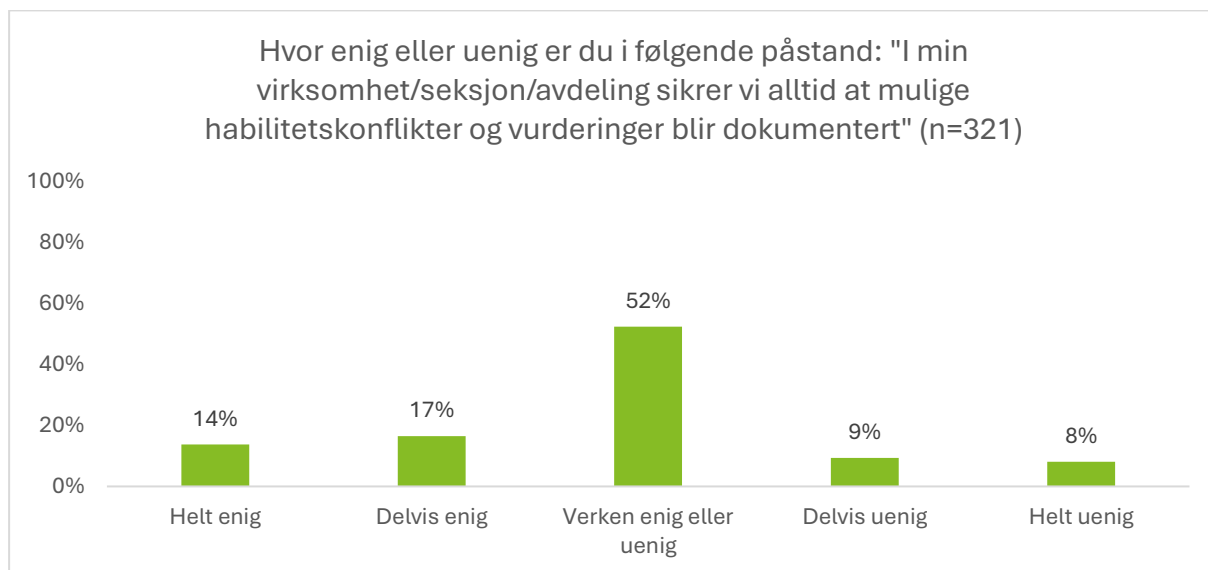
4.6.1 Datagrunnlag

Undersøkelsen viser at det i liten grad er etablert praksis i de utvalgte case-enhetene for å dokumentere mulige habilitetskonflikter og vurderinger av disse i forbindelse med administrasjonens utøvelse av myndighet. Som nevnt i kap. 4.3, må saksbehandlere som behandler **tilskuddssøknader på kulturfeltet** krysse av for habilitet for å kunne saksbehandle saken i saksbehandlingssystemet. Dette medfører også at saksbehandlingssystemet automatisk dokumenterer habilitetsvurderingene. Det må videre gjøres en ny habilitetsvurdering når ledere skal godkjenne saken, som også blir dokumentert. Utover dette, er det ikke etablert systemfunksjonalitet eller annen praksis i noen av de andre utvalgte enhetene for å bekrefte eller dokumentere egen habilitet i saksbehandlingen. Det er heller ikke stilt krav i overordnede styrende dokumenter (kommunes etiske retningslinjer, arbeidsreglement mv.) til dokumentering av habilitetsvurderinger som utføres.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til hvor enig eller uenig de var i en påstand knyttet til dokumentering av habilitetskonflikter- og vurderinger på sin

arbeidsplass. Som det går fram i figuren under, svarte omtrent halvparten verken *enig* eller *uenig*.

Figur 14: Dokumentasjon av habilitetsvurderinger - ansatte



Nærmere analyse viser at fem av de seks enhetene ikke skiller seg ut på svarene i kommunen ellers på dette spørsmålet. Unntaket er ansatte som jobber med kommunale tilskuddsordninger, som svarer noe mer positivt (jf. også beskrivelsene overfor om systemkrav til dokumentasjon av habilitetsvurderinger).

I intervju med ledere og ansatte i de andre case-enhetene, blir det bekreftet at habilitetsvurderingene i liten grad blir dokumentert. I likhet med en del respondenter i fritekstfeltet spørreundersøkelsen, vises det til at det er mulig å skrive et notat og arkivere dette i sak- og arkivsystemet P360 eller kommentere på habilitetsvurderingene i fritekstfelt i saksbehandlingssystemer. For eksempel benytter **byggesaksavdelingen** saksbehandlingssystemet «Elements», der det er lagt inn et åpent kommentarfelt. I intervju blir det vist til at dette blir benyttet, men usystematisk/i varierende grad. Flere oppgir av dokumentering av habilitetsvurderinger blir utført og dokumentert dersom en habilitetsvurdering er eksplisitt etterspurt f.eks. i forbindelse med en klagesak, men at dette skjer relativt sjeldent. Flere av de intervjuede viser til at det hadde vært hensiktsmessig å dokumentere habilitetsvurderinger i større grad, særlig i saker hvor det oppstår «tvilssituasjoner» eller hvor en ansatt eller leder faktisk er inhabil.

Når det gjelder **ansettelse til kommunale stillinger**, er dette delegert til enten virksomhetsledere og avdelingsledere i Asker kommune (se kap. 2.1.5). På spørsmål til ledere om dokumentasjon på inhabilitet i disse prosessene svarer de fleste²⁵ at de ikke har vært involvert i denne type problemstillinger, men at dersom det hadde blitt aktuelt hadde habilitetsvurderingen trolig blitt dokumentert i sak- og arkivsystemet P360 eller i

²⁵ En av lederne svarte ikke på Deloitte sin henvendelse.

fritekstfeltet i det rekrutteringssystemet Webcruiter.²⁶ En av lederne svarer imidlertid at habilitetsvurderinger ikke blir dokumentert i tilknytning til ansettelsessaker.

4.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at mulige habilitetskonflikter og vurderinger av disse i forbindelse med myndighetsutøvelse og ansettelser til kommunale stillinger, i varierende og begrenset grad blir dokumentert. Verken forvaltningsloven eller kommuneloven stiller eksplisitte krav til at habilitetsvurderinger skal dokumenteres. Kommuneloven § 25-1 presiserer imidlertid at kommunens internkontroll skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, og kommunedirektøren er ansvarlig for å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Administrasjonens håndtering av habilitet, særlig innenfor enkeltvis områder som f.eks. byggesak, får tidvis stor oppmerksomhet både blant innbyggere i kommunen og lokale medier. Kommunen har ved flere anledninger blitt gjort gjenstand for påstander om manglende ivaretagelse av habilitetsregelverk, noe revisjonen mener er egnet til å svekke kommunens omdømme og tilliten til den kommunale forvaltningen blant egnet innbyggere. Kommunen har heller ikke alltid vært i stand til å dokumentere at det er gjennomført vurderinger av habilitet, herunder begrunnelser for hvorfor det er konkludert med at saksbehandlere og/eller ledere er habile/inhabile. På bakgrunn av dette, mener revisjonen det er grunnlag for at kommunen vurderer å dokumentere habilitetsvurderingene som gjøres i forbindelse med utøvelse av myndighet i større grad enn det som praktiseres i dag, og da særlig innenfor enheter med forhøyet risiko for tap av omdømme og tillit, og der behovet for transparens i saksbehandlingen vil kunne være viktig. I enheter/virksomheter der denne risikoen er lavere, vil mer omfattende dokumentering av habilitet imidlertid trolig ikke være god bruk av ressurser.

4.7 Kontrollmekanismer

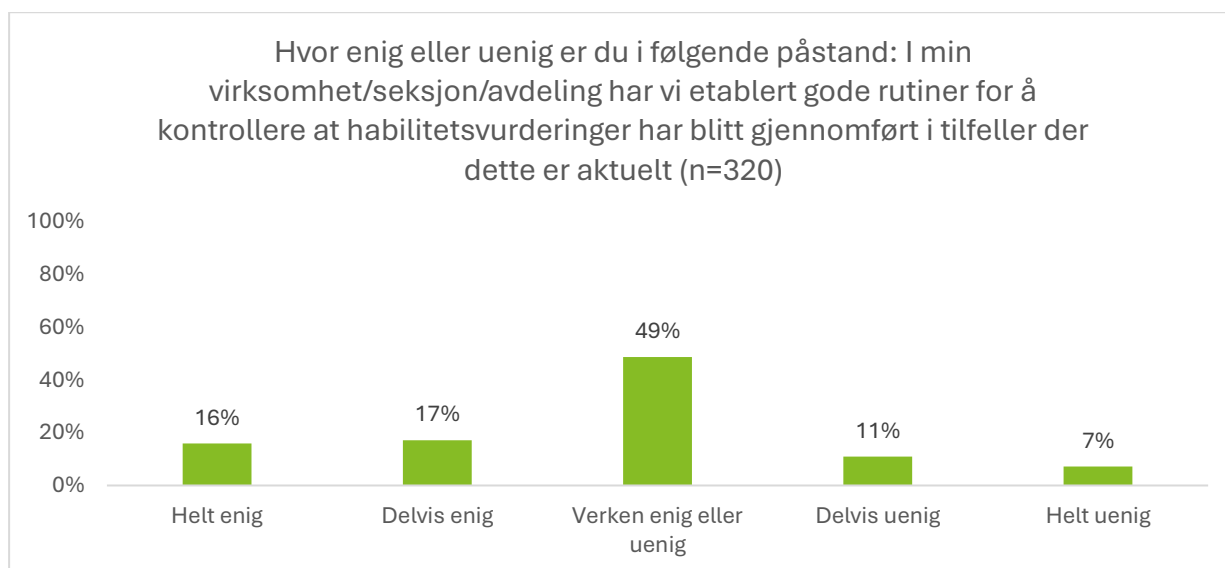
4.7.1 Datagrunnlag

Som beskrevet i de foregående kapitlene, er det ikke etablert helhetlige system og rutiner for å holde oversikt over ledere og ansatte sine interesser og relasjoner, som grunnlag for å kontrollere at myndighet ikke utøves av ledere og ansatte som kan være inhabile. Det er også i liten grad etablert praksis for å dokumentere habilitetsvurderinger, noe som innebærer at det i liten grad eksisterer grunnlag/dokumentasjon som gjør det mulig å gjennomgå og kontrollere om habilitet er vurdert riktig sak for sak.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden *i min virksomhet/seksjon/avdeling har vi etablert gode rutiner for å kontrollere at habilitetsvurderinger har blitt gjennomført i tilfeller der dette er aktuelt*. Som det går fram i figuren under, svarte omtrent halvparten verken *enig* eller *uenig*.

²⁶ Webrecruiter er et digitalt system som blant annet publiserer stillingsannonser og fungerer som en søkeportal for søkere til stillinger i Asker kommune.

Figur 15: Kontroll - habilitetsvurderinger



Nærmere analyse viser at respondenter i de seks case-enhetene svarer en anelse mer positivt enn øvrige respondenter på dette spørsmålet, men at forskjellene i svarene er forholdsvis små.

De som svarte positivt på påstanden i figuren ble bedt om å utdype hvilke rutiner som er etablert for å kontrollere at habilitetsvurderinger har blitt gjennomført i tilfeller der det er aktuelt. I svarene kom det frem at dette i stor grad ble oppfattet å skje i form av kontroll fra saksbehandlernes ledere.

Både i intervju og spørreundersøkelse blir det vist til at det i hovedsak er fordelingen av saker fra leder til saksbehandler som fungerer som den viktigste kontrollmekanismen for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves, og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile. Dette gjennom at det ved fordeling av saker ofte gjøres en vurdering av ledere og ansatte (oftest i samråd) av om det foreligger habilitetsutfordringer som tilsier at en ansatt ikke er i posisjon til å behandle saken. Ledere som fordeler saken, oppgir at de gjør en vurdering f.eks. av ansatte sin bostedsadresse når de fordeler søknader om **byggesak**. Videre er det etablert noen ulike kontrollmekanismer i flere av de andre utvalgte enhetene i undersøkelsen. For saksbehandling innenfor **avlastning og omsorgstjenester til barn og unge** er det etablert en brukersaksgruppe bestående av virksomhetsleder, avdelingsledere på utførersiden og tre rådgivere. Gruppen behandler mer kompliserte søknader, samt søknader fra nye søkere. I intervju bli det anslått at omtrent halvparten av søknader om avlastning og omsorgstjenester til barn og unge blir behandlet i brukersaksgruppen. Ledere og ansatte innen **velferdsforvaltning** diskuterer også søknadene i teammøter og vedtaksmøter. Det er også etablert co-signering av ressurskrevende vedtak, som f.eks. bolig med bemanning. Det er også etablert co-signering for behandling av delesakssøknader innenfor avdelingen for **regulering**. Alle disse tiltakene blir vist til som noe som også fungerer for å avdekke og forhindre inhabilitet i forbindelse med saksbehandlingen.

På spørsmål til ledere av de utvalgte case-enhetene når det gjelder **ansettelser til kommunale stillinger**, svares det at dersom de vurderer seg som inhabile, så ville det vært naturlig at deres ledere eller en annen leder i virksomheten hadde tatt over ansvaret for prosessen og deltatt i vurderingene.

4.7.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det til en viss grad er etablert kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile. Revisjonen registrerer f.eks. at en del enheter har etablert kontrollmekanismer i form av fordelingsmøter, co-signering og drøfting av søknader i fellesskap, der tilfeller av inhabilitet vil kunne bli fanget opp og håndtert. Som det går frem tidligere i rapporten, viser undersøkelsen også at det er høy bevissthet blant både ledere og ansatte knyttet til viktigheten av habilitet. Revisjonen mener derfor at det på tidspunktet for revisjonen ikke er behov for særlig mye strengere kontrollmekanismer for å sikre at habilitetsregler og -rutiner etterleves, og at vedtak og beslutninger ikke blir truffet av ledere og ansatte som er inhabile. Samtidig mener revisjonen det er viktig at Asker kommune fortløpende vurderer behovene for strengere kontrollmekanismer for å sikre dette, basert på en vurdering av blant annet risiko og behov innenfor de ulike tjenesteområdene og enhetene som utøver myndighet overfor kommunens innbyggere.

4.8 Evaluering av etablerte habilitetsrutiner

4.8.1 Datagrunnlag

I intervju får revisjonen opplyst at Asker kommunes arbeidsreglement og Asker kommunes etiske retningslinjer ble evaluert og oppdatert i forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020. På revisjonstidspunktet var kommunen også kommet langt i arbeidet med å utarbeide en ny handlingsplan for kommunens anti-korrupsjonsarbeid. Kommunens nåværende plan er fra 2016 og revisjonen får opplyst at ny handlingsplan forventes politisk vedtatt første halvår 2026.

Som vist til i kap. 4.3, har fire av de seks undersøkte enhetene etablert rutiner for saksbehandling som inkluderer informasjon om og styring av habilitet og habilitetsvurderinger. Flere av enhetene har også etablert sjekklister for saksbehandling som omfatter krav til vurdering av habilitet. Det framgår ikke av dokumentasjonen når og hvor ofte disse rutinene/sjekklister skal evalueres eller tilpasses, og det har heller ikke fremkommet annen informasjon som viser at det foretas jevnlig evaluering av om rutiner og sjekklister som er etablert fungerer tilfredsstillende eller behøver tilpasning.

I intervjuene gjennomført med **kulturavdelingen** går det fram at saksbehandlingssystemet eApply som ble innført i 2024 og at man opplever at dette tilrettelegger for habilitetsvurderinger på en hensiktsmessig måte og således ikke trenger å justeres pt. **Byggesaksavdelingen** startet et arbeid med å revidere retningslinjene for habilitetsvurdering før sommeren 2025. Retningslinjene skal godkjennes av direktør for samfunnsutvikling, før de skal implementeres i avdelingene. Utover dette har det ikke fremkommet informasjon om at det er planlagt evalueringer av habilitetsrutiner i andre av de undersøkte enhetene.

4.8.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det forekommer at det gjøres evalueringer av både overordnede styrende dokumenter for hvordan habilitet skal ivaretas i Asker kommune, og av habilitetshåndteringsrutiner i utvalgte undersøkte enheter. Det har imidlertid ikke fremkommet informasjon som tilsier at det blir gjennomført jevnlig systematiske evalueringer av hvorvidt de etablerte habilitetsrutinene i kommunene fungerer tilfredsstillende, eller om det er behov for tilpasninger for å sikre at habilitet blir vurdert og håndtert i samsvar med gjeldende regelverk. Revisjonen mener at Asker kommune i samsvar med kommuneloven § 25-1 og anerkjent god praksis for internkontroll, bør sikre at det med jevne mellomrom gjennomfører evalueringer av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, og ved behov gjennomfører grep for å forbedre/styrke disse.

5 Håndtering av byggesøknad fra ansatt

5.1 Om undersøkelse av håndtering av byggesøknad fra ansatt

I dette kapittelet vil vi svare på hvordan Asker kommune håndterte en enkeltsak der en kommunalt ansatt i kommunens byggesaksavdeling søkte om tillatelse til å gjøre endringer i bolighus på egen eiendom.

5.2 Undersøkelseskriterier

Basert på forvaltningsloven, artikler fra Sivilombudet, samt Asker kommunes arbeidsreglement og etiske retningslinjer, har Deloitte utledet følgende undersøkelseskriterier knyttet til spørsmålet som blir undersøkt:

Asker kommune skal:

- Sikre at habilitet blir vurdert i saksbehandling (jf. forvaltningsloven § 6).
- Forberede og avgjøre aktuelle saker under ugrunnet opphold (jf. forvaltningsloven § 11).

Asker kommune bør:

- Følge normene for god forvaltningsskikk i sitt arbeid, herunder når det gjelder likebehandling, etterprøvbarhet, effektivitet, skriftlighet og god orden (jf. Sivilombudet)²⁷.
- Sikre at ansatte etterlever krav til etiske holdninger, redelighet og ærlighet i sitt arbeid for kommunen (jf. Asker kommune arbeidsreglement).
- Sikre at ansatte ikke benytter posisjon og stiling til å dekke private behov eller oppnå personlige fordeler (jf. punkt 6 i Asker kommunes etiske retningslinjer).

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Innsendelse av søknad om byggetillatelse fra intern søker

Revisjonen får opplyst at byggesaksavdelingen i Asker kommune i mai 2025 ble varslet fra en ansatt i avdelingen om at vedkommende ville sende inn en søknad om tillatelse til bruksendring av kjelleretasje i eget hus. Dette i henhold til interne rutiner i byggesaksavdelingen, som slår fast at søknader fra interne søker skal varsles i forkant av innsendelse, slik at kommunen kan organisere saksbehandlingen på en måte som blant annet sikrer at krav til habilitet blir ivaretatt. I dette tilfellet ble både direktør for samfunnsutvikling og avdelingsleder for byggesak i kommunen varslet av den ansatte, i henhold til rutinen.

²⁷ Sivilombudet. *Artikkel fra årsmelding 2020: god forvaltningsskikk*. Oppdatert 08.07.2021.

5.3.2 Håndtering av søknad fra intern søker for å unngå inhabilitet ved behandling

Byggesaksbehandlingen i Asker kommune er fordelt på to avdelinger - *byggesaksavdeling nord* og *byggesaksavdeling midt og sør*, som hver har ansvar for behandling av søknader innad i sin geografiske sone. I den aktuelle saken var det en saksbehandler fra midt og sør som hadde varslet at hen ville sende inn en søknad.

Da den varslede søknaden ble sendt inn til behandling, ble saken drøftet av blant annet avdelingslederne for byggesak i både midt/sør og nord og direktør for samfunnsutvikling, og det ble lagt en plan for hvordan saken skulle håndteres og behandles for å unngå inhabilitet i saksbehandlingsprosessen. I intervju får revisjonen opplyst at det blant annet ble diskutert hvordan saken skulle behandles og av hvem. Det ble avgjort at hvilken som helst saksbehandler, som ikke hadde en nær relasjon til søker, kunne saksbehandle søknaden. Ettersom den ansatte som søkte om byggetillatelse var ansatt i byggesak midt/sør, ble det imidlertid besluttet at avdelingsleder for byggesak midt/sør ikke skulle signere vedtaket, fordi avdelingsleder og søker hadde arbeidet tett sammen i tidligere Røyken kommune. Det ble konkludert med at avdelingsleder for byggesak nord derfor skulle kvalitetssikre og signere vedtaket, og at saken skulle tildeles til en saksbehandler i byggesak nord for selve behandling.

Da saken ble tildelt og oversendt til den aktuelle saksbehandleren i avdeling for byggesak nord, kom det fram at vedkommende likevel ikke ønsket å behandle saken. Grunnen var at søker var en kollega innen byggesaksbehandling i Asker kommune, og at den aktuelle saksbehandleren som hadde fått tildelt saken derfor opplevde dette som ubehagelig (se også kap. 4.4.1). Byggesaken ble derfor flyttet til en ny saksbehandler som hadde ledig kapasitet, denne gangen en saksbehandler fra midt/sør. Byggesøknaden ble altså flyttet tilbake til avdelingen den først ble sendt til for saksbehandling, men fremdeles under premisset at avdelingsleder byggesak nord skulle kvalitetssikre og signere vedtaket.

5.3.3 Bruk av ulike restanse-/ventelister i avdeling nord og avdeling midt/sør

Revisjonen får opplyst at det på tidspunktet for søknadsbehandlingen, ble operert med to ulike restanse-/ventelister for byggesaksbehandling i Asker kommune – en liste for avdeling for byggesak nord og en liste for avdeling for byggesak midt/sør. I hver av de to listene ble mottatt søknader organisert i henhold til søknadsdato, og behandlet av saksbehandlerne i de to sonene i denne rekkefølgen.

I intervju går det fram at saksmengden historisk har variert mellom de to avdelingene, med tilhørende variasjon i ventetid for saksbehandling mellom de to avdelingene. (der høyere antall saker har medført lengre ventetid). På tidspunktet for fordeling av denne saken, var restansen i avdeling nord større enn i avdeling midt/sør, noe som også innebar at det i snitt gikk lengre tid før saker i nord ble påbegynt behandlet, sammenlignet med midt/sør. Fordi den aktuelle søknaden ble behandlet av en saksbehandler i midt/sør (men signert av avdelingsleder i byggesak nord), kan det av datoen for vedtaket i saken derfor se ut som saken har blitt behandlet raskere enn det som i utgangspunktet var riktig, gitt at saken hadde blitt behandlet i rekkefølge etter restansen i avdeling nord. I intervju med avdelingsleder går det fram at man var til dels bevisst på denne problematikken, og at det derfor ble besluttet at man skulle vente en ekstra uke med å behandle den aktuelle søknaden, for å motvirke nettopp en oppfatning om raskere behandling av søknader fra egne ansatte.

5.3.4 Vurdering av habilitet i den aktuelle saken

Som det går fram i kap. 4.6.1, er det mulig å legge inn en fritekstkommentar i saksbehandlingssystemet Elements, som brukes til å behandle byggesakssøknader. Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon av bruk av kommentarfeltet som ble opprettet for den aktuelle byggesaken. Her er det dokumentert at habilitet til å behandle saken har blitt drøftet med på ledernivå (direktør for samfunnsutvikling og avdelingsledere), samt at det har blitt gjennomført en juridisk vurdering av en jurist ansatt i kommunen.

5.3.5 Justering av rutiner og praksis for restansehåndtering

I intervju med avdelingsleder for byggesak går det fram at saken har blitt evaluert internt i kommunen etter at saken fikk oppmerksomhet i lokalmedia. En direkte konsekvens av evaluering av saken, er at praksisen med separate restanselister for de to avdelingene nå er avvirket, for å unngå liknende situasjoner i fremtiden. Dette innebærer at avdeling for byggesak midt/sør og avdeling for byggesak nord ikke lenger behandler byggesaker med utgangspunkt i to separate lister. Nåværende praksis er at alle byggesaker som hovedregel saksbehandles i den rekkefølgen de er mottatt i, uavhengig av hvor i Asker kommune det søkes om tillatelse til gjennomføring av søknadspliktige tiltak.

I evalueringen har det videre også blitt drøftet om kommunens habilitetshåndtering har vært god nok, herunder om byggesøknaden burde ha blitt behandlet av andre avdelinger internt i Asker kommune eller om byggesøknaden burde blitt behandlet i en annen kommune.

5.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at byggesaksavdelingen for den nordre delen av Asker kommune og byggesaksavdelingen for den midtre/sørlige delen av kommunen på tidspunktet da den aktuelle søknaden fra intern søker ansatt i byggesaksavdelingen, opererte med hver sin restanseliste, og at det var flytting av saksbehandling mellom restanselistene som har medført at det kan se ut som at søknaden har blitt prioritert for saksbehandling raskere enn andre søknader. Basert på den gjennomgangen, fremstår dette som en sannsynlig årsaksforklaring for den aktuelle hendelsen. Revisjonen vil imidlertid peke på at hendelsen er uheldig, og at den praksisen kommunen har hatt med bruk av to ulike restanselister, har en iboende risiko for at grunnleggende prinsipper om likebehandling, forutsigbarhet og objektivitet ikke blir ivaretatt, gjennom at saker ikke blir behandlet i den rekkefølgen de mottas. Revisjonen registrerer at kommunen har endret praksis og at det i dag er etablert én restanseliste for alle kommunens byggesaker. Revisjonen mener dette er positivt, i den forstand at det er i samsvar med de omtalte prinsippene og dermed god forvaltningsskikk.

Videre viser undersøkelsen at habiliteten til de involverte ble vurdert både i forkant av fordeling av sak for saksbehandling og underveis i saken, jf. kravene i forvaltningsloven og interne rutiner for Asker kommune. Revisjonen mener det er positivt at habilitet ble vurdert i flere omganger og på ulike tidspunkt, men stiller samtidig spørsmål ved om det ble gjort en tilstrekkelig habilitetsvurdering da saken ble flyttet tilbake til midt/sør fra nord. Dersom avdelingsleder for byggesak midt/sør vurderte at hen ikke ville være habil i forkant av at saken ble flyttet til nord for behandling, er det revisjonens vurdering at det

kan stilles spørsmål ved om det ikke ville oppstå en situasjon med avledet inhabilitet da saken ble flyttet tilbake til avdeling midt/sør. Dette ettersom saken da skulle behandles av saksbehandler i direkte linje under avdelingsleder som hadde vurdert seg selv som inhabil, og dessuten gjaldt en tillatelse innenfor vedkommende avdelingsleders geografiske ansvarsområde. Selv om konklusjonen av en slik vurdering ville vært at avdelingsleder og dermed saksbehandler i den aktuelle situasjonen ikke var inhabil, f.eks. fordi saken skulle kvalitetssikres og signeres av avdelingsleder i nord og avdelingsleder i midt/sør ikke hadde noen direkte befatning med saken, mener revisjonen at hele organiseringen av saksbehandlingen har vært egnet til å svekke tilliten til kommunens byggesaksavdeling. Revisjonen vil understreke at det er viktig at det i liknende tilfeller i fremtiden også tas hensyn til dette ved vurdering av habilitet og behandling av interne søknader.

6 Konklusjon og anbefalinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte og ansatte blir identifisert og håndtert på en måte som sikrer at regelverk og interne retningslinjer blir etterlevd, at avgjørelser blir tatt på et objektivt og upartisk grunnlag, samt bidrar til å sikre tilliten til lokaldemokratiet og den kommunale forvaltningen.

Undersøkelsen viser at kommunen i all hovedsak har sikret **tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blant de folkevalgte blir identifisert og håndtert** i henhold til regelverk og interne retningslinjer. Dette omfatter blant annet tilfredsstillende overordnede styrende dokumenter for å legge til rette for at folkevalgte i kommunen skal kunne ha nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og rutiner, samt tilstrekkelige mekanismer og systemer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulig habilitetskonflikter og at disse blir vurdert i henhold til regelverk og interne reglementer. I undersøkelsen er det samtidig identifisert et visst forbedringspotensial når det gjelder kommunestyrerepresentanters kjennskap til rettsregler, kommunale reglementer, rutiner, mv., og revisjonen vil understreke at det er viktig at Asker kommune fortsetter arbeidet med å styrke dette, eksempelvis gjennom opplæring for folkevalgte.

Når det gjelder **system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter i administrasjonen** blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer, viser undersøkelsen at kommunen har etablert **flere gode tiltak og jobber på tilfredsstillende måter på mange områder**. Samtidig kommer det frem at det varierer noe mellom ulike enheter med hensyn til hvor gode rutiner som er etablert for å vurdere habilitet i forbindelse med utøvelse av myndighet, noe som gir risiko for variasjon i kvaliteten på dette arbeidet og dermed økt risiko for manglende etterlevelse av regelverk. Undersøkelsen viser også at ikke alle ansatte er kjent med verken gjeldene lovkrav om habilitet eller de interne rutiner og retningslinjer Asker kommune har etablert, samt at det heller ikke er etablert systematiske tiltak for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse. Det varierer også hvor godt habilitetsvurderinger som utføres blir dokumentert. Kommunen har heller ikke etablert rutiner eller fast praksis for å gjennomføre evalueringer av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, i samsvar med kommuneloven § 25-1 og anerkjent god praksis for internkontroll. Revisjonen mener at alle disse manglene er egnet til å svekke kommunens evne til å sikre at mulige habilitetskonflikter blir håndtert i henhold til forvaltningslovens habilitetsbestemmelser og kommunens egne retningslinjer, og vil derfor understreke at det er viktig at kommunen tar tak i og følger opp de avdekte forholdene.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Asker kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer at både folkevalgte og ansatte har nødvendig kunnskap om habilitetsregler og -rutiner, samt når og hvordan disse skal praktiseres i kommunen, gjennom opplæring/kurs e.l.
2. Sikrer at det i skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling i enheter som driver med myndighetsutøvelse, blir presisert tydelig når og hvordan egen habilitet skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen.
3. Vurderer å dokumentere habilitetsvurderingene som gjøres i forbindelse med utøvelse av myndighet i større grad enn i dag, og da særlig innenfor enheter med forhøyet risiko for tap av omdømme og tillit, og stort behov for transparens i saksbehandling.
4. Sikrer at det gjennomføres jevnlige evalueringer av skriftlige prosedyrer for habilitetsvurdering og andre etablerte tiltak for internkontroll med dette temaet, og ved behov gjennomfører grep for å forbedre/styrke disse.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Notat

Til: Kontrollutvalget i Asker kommune

Fra: Kommunedirektør Lars Bjerke

Asker 25.03.2026

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport «Håndtering av habilitet»

Kommunedirektøren har mottatt rapport "Håndtering av habilitet" februar 2026 etter forvaltningsrevisjon utført av Deloitte på oppdrag fra kontrollutvalget.

Kommunedirektøren takker for en grundig og godt utarbeidet rapport som gir Asker kommune gode råd og innspill til videre arbeid med å sikre arbeidet med habilitet i forvaltningen.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at mulige habilitetskonflikter blant folkevalgte og ansatte blir identifisert og håndtert på en måte som sikrer at regelverk og interne retningslinjer blir etterlevd, at avgjørelser blir tatt på et objektivt og upartisk grunnlag, samt bidra til å sikre tilliten til lokaldemokratiet og den kommunale forvaltningen.

Kommunedirektøren konstaterer at rapporten har følgende konklusjoner:

*«Asker kommune har i all hovedsak sikret **tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter blant de folkevalgte blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer.***

Dette omfatter blant annet tilfredsstillende overordnede styrende dokumenter for å legge til rette for at folkevalgte i kommunen skal kunne ha nødvendig kjennskap til og forståelse for gjeldende habilitetsregler og rutiner, samt tilstrekkelige mekanismer og systemer for å sikre at folkevalgte melder fra om mulig habilitetskonflikter og at disse blir vurdert i henhold til regelverk og interne reglementer.

Når det gjelder system og rutiner for å sikre at mulige habilitetskonflikter i administrasjonen blir identifisert og håndtert i henhold til regelverk og interne retningslinjer, viser undersøkelsen at kommunen har etablert flere gode tiltak og jobber på tilfredsstillende måter på mange områder.»

Samtidig er det avdekket variasjoner mellom ulike enheter om hvor gode rutiner som er etablert for å vurdere habilitet i forbindelse med utøvelse av myndighet, noe som gir risiko for variasjon i kvaliteten på dette arbeidet og dermed økt risiko for manglende etterlevelse av regelverk. Revisjonen mener videre at ikke alle ansatte er kjent med gjeldende lovkrav om habilitet eller de interne rutine og retningene Asker kommune har etablert.

Det er heller ikke etablert gode nok systematiske tiltak for å holde oversikt over mulig habilitetskonflikter blant ledere og ansatte i tilknytning til administrasjonens myndighetsutøvelse. Det varierer også hvor godt habilitetsvurderinger som utføres blir dokumentert.

Revisjonen mener at kommunen ikke har etablert rutiner eller fast praksis for å gjennomføre evalueringer av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, i samsvar med kommuneloven § 25-1 og anerkjent god praksis for internkontroll. Revisjonen mener at alle disse manglene er egnet til å svekke kommunens evne til å sikre at mulige habilitetskonflikter blir håndtert i henhold til forvaltningslovens habilitetsbestemmelser og kommunens egne retningslinjer, og vil derfor understreke at det er viktig at kommunen tar tak i og følger opp de avdekte forholdene.

Kommunedirektøren har et helhetlig styringssystem for virksomhetsstyring hvor temaer som blant annet risiko og sårbarhet, internkontroll, evaluering, læring for å sikre lovverk og beste praksis er sentrale elementer som gjelder hele kommunen dvs. alle ledere og virksomheter. Dette følges opp med informasjon og tilbud om opplæring mm. Dette systemet har vunnet nasjonale priser om virksomhetsstyring; [Virksomhetsstyring i Asker kommune | Asker kommune](#).

Deloitte anbefaler i forbindelse med revisjonen at Asker kommune iverksetter fire forbedringstiltak (side 39 i rapporten). Disse er listet opp punktvis (i kursiv) og kommenteres fortløpende:

1. Sikrer at både folkevalgte og ansatte har nødvendig kunnskap om habilitetsregler og -rutiner, samt når og hvordan disse skal praktiseres i kommunen, gjennom opplæring/kurs e.l.

Det er utarbeidet en ny handlingsplan mot korrupsjon i Asker kommune hvor økt kompetanse om habilitetsreglene blant ansatte og folkevalgte er et fokusområde fremover. Handlingsplanen skal vedtas politisk 14. april 2026.

Kommunen vil legge til rette for at det utarbeides læringsmaterieell til obligatorisk opplæring i habilitetsregler og rutiner til nyansatte i Asker kommune. Alle ansatte i Asker kommune skal årlig gjennomføre obligatorisk opplæring/oppfriskning av habilitetsreglene og interne rutiner for habilitet. Habilitet og habilitetsregler skal være en del av det systematiske arbeidet med etisk refleksjon i de ulike tjenesteområdene.

Opplæring i habilitetsreglene vil inkluderes som en del av kommunens folkevalgtopplæring.

KS avsluttet styrevervregisteret våren 2025. KS har startet en prosess for å vurdere om de skal lage et nytt styrevervregister som er mer funksjonelt og brukervennlig. Asker kommune vil avvente denne vurderingen før kommunen vurderer å anskaffe et nytt system.

2. Sikrer at det i skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling i enheter som driver med myndighetsutøvelse, blir presisert tydelig når og hvordan egen habilitet skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen.

Revisjonen viser at flere av de undersøkte enhetene har etablert rutiner for saksbehandling som inkluderer informasjon om og styring av habilitet og habilitetsvurderinger, noen av enhetene har også utarbeidet sjekklister. Kommunen ser likevel et behov for at det mer systematisk blir gjennomført habilitetsvurderinger og at dette dokumenteres. Kommunen vil derfor utarbeide retningslinjer for saksbehandling som inkluderer habilitetsvurderinger og hvordan dette skal dokumenteres. Retningslinjene skal være lett tilgjengelige.

3. Vurderer å dokumentere habilitetsvurderingene som gjøres i forbindelse med utøvelse av myndighet i større grad enn i dag, og da særlig innenfor enheter med forhøyet risiko for tap av omdømme og tillit, og stort behov for transparens i saksbehandling.

Asker kommune ser at det er behov for i større grad å dokumentere habilitetsvurderinger som gjøres i saksbehandlingen. Kommunen har planlagt et arbeid for å utarbeide en egenerklæring og sjekkliste som den enkelte ansatte og folkevalgte kan bruke til å foreta en egenrevisjon av habilitet. Videre skal det innarbeides automatiske habilitetsvurderinger i kommunens digitale saksbehandlingssystem så langt det lar seg gjøre.

4. Sikrer at det gjennomføres jevnlig evalueringer av skriftlige prosedyrer for habilitetsvurdering og andre etablerte tiltak for internkontroll med dette temaet, og ved behov gjennomfører grep for å forbedre/styrke disse.

Handlingsplan mot korrupsjon er et dynamisk dokument som skal evalueres annet hvert år, og eventuelt justeres ved behov. Habilitet er et eget fokusområde i denne handlingsplanen. Det er derfor naturlig at arbeidet med å sikre oppdaterte retningslinjer om habilitet og evaluere disse gjøres annet hvert år og eventuelt justeres ved behov.

Lederne skal jevnlig følge opp at planlagte tiltak blir gjennomført, og at risiko blir evaluert på egen arbeidsplass. Det skal gjennomføres en årlig risikovurdering av korrupsjon i tjenesten eller virksomheten. Ledere skal også rapportere årlig på risiko og status på egne tiltak til sin leder.

Kommunedirektøren har nylig utarbeidet en ny plan for å forsterke kommunens arbeid med antikorrupsjon og habilitet som skal til politisk behandling. Administrasjonen skal årlig redegjøre for etikk og antikorrupsjonsarbeidet overfor kommunestyret.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Habilitet

Habilitetsbestemmelsene i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for offentlige tjenestepersoner og enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Med offentlig tjenesteperson siktes det her til en embetsmann eller en annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste, jf. forvaltningsloven § 2. Alle folkevalgte representanter i kommunale organer er dermed omfattet av reglene for habilitet.

Kapittel 2 i forvaltningsloven går det frem at det foreligger forhold som gjør at en tjenesteperson automatisk er inhabil for å tilrettelegge grunnlag for avgjørelse eller treffe avgjørelser i saker.

Forvaltningsloven § 6 første ledd sier at en tjenesteperson er inhabil når

- a. hen selv er part i saken;
- b. hen er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c. hen er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d. hen er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e. hen leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Videre sier andre ledd i § 6 at det også kan være skjønnsmessig årsaker til at en tjenesteperson er inhabil.

Av Asker kommunes etiske retningslinjer står følgende om habilitet:

«Vi er upartiske og unngår å komme i situasjoner som kan medføre interessekonflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Vi tar ikke del i saker der vi selv eller nærstående har personlige eller økonomiske interesser. Den enkelte har ansvar for å vurdere egen habilitet før vi behandler en sak eller treffer avgjørelser. Ved tvil skal dette tas opp med overordnede.»

Avgjørelse om habilitet

Ifølge forvaltningsloven § 8 er det tjenestepersonen selv om avgjør om hen er inhabil, og plikter ifølge § 8 tredje ledd å si ifra om forhold som gjør eller kan gjøre hen inhabil. Om en annen part krever det, eller om det foreligger usikkerhet rundt habilitetene, skal tjenestepersonen foreligge spørsmål for sin nærmeste overordnede til avgjørelse så lenge dette kan gjøres «uten vesentlig tidsspill».

I kollegiale organ er det organet selv som treffer avgjørelse om et medlem er å anse som inhabil, jf. fvl. § 8, andre ledd. Vedkommende medlem skal ikke delta i vurderingen. Det skal fortrinnsvis innkalles vararepresentant som skal delta i ved behandlingen av habilitetsspørsmålet. Det går videre frem av § 9 i forvaltningsloven at det skal oppnevnes eller velges en stedfortreder for tjenestepersonen om en anser vedkommende som inhabil.

Av forvaltningsloven § 6, tredje ledd, går det frem at inhabilitet inntreffer automatisk som følge av den overordnede inhabilitet: «den overordnede tjenestemann er ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.» Vedkommende er da inhabil til å treffe avgjørelse, men kan fortsatt tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen. I kollegiale organer er ikke medlemmene «direkte underordnet» lederen, og regelen gjelder ikke for dem.

I *håndbok for folkevalgte i Asker kommune*, blir det vist til at

«fremgangsmåte og behandling av habilitetsaker og -spørsmål følger forvaltningsloven, kommuneloven samt vedtatt reglement for folkevalgte organers virksomhet.»

Videre presiseres det at

«dersom du som folkevalgt er inhabil, eller er usikker på om du er inhabil i en sak som skal opp til behandling, skal du så snart som mulig kontakte politisk sekretariat for å få en juridisk vurdering. I oppstart av alle politiske møter skal møteleder spørre om møtedeltagere er habile til å behandle alle saker på sakslisten. Dersom noen er usikre på egen habilitet, skal organet beslutte om vedkommende er habil og kan behandle saken, eller er inhabil og skal fratruke. Behandlingen av spørsmål om inhabilitet skal protokollføres.»

I reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, fremgår følgende under punkt 2.3:

«Medlem eller innkalt varamedlem skal i god tid før møtet melde fra til møteleder om forhold som gjør eller kan gjøre at man er inhabil i en sak som står på sakslisten, jf. kommuneloven § 11-10. Det må også meldes fra til møteleder om man ønsker å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak på grunn av personlige forhold, jf. kommuneloven § 11-11. Politisk sekretariat skal varsles, slik at varamedlem kan innkalles. Organet selv skal ta stilling til spørsmål om inhabilitet og fritak. Den eller dem det gjelder fratruker under behandlingen av spørsmålet, etter å ha fått anledning til å uttale seg. Varamedlem bør innkalles og delta ved avgjørelsen av spørsmål om inhabilitet og fritak. Dersom det i én og samme sak oppstår spørsmål om inhabilitet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved drøftelsen og avgjørelsen av sin

egen eller et annet medlems inhabilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I så tilfelle skal alle møtende medlemmer delta. Behandlingen av spørsmål om inhabilitet og fritak skal fremgå av møteprotokollen, jf. kommuneloven § 11-4 andre ledd.»

Krav til internkontroll

I samsvar med kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonen sin virksomhet for å sikre at lover og forskrifter blitt fulgt. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10

Dokumenter fra kommunen

- Asker kommune. Rutine for behandling av habilitet i politiske organer – Asker kommune. Datert 25.10.2025.
- Asker kommune. Notat Habilitetshåndtering i tilskuddsportalen eApply. Oversendt til revisjonen 10.10.2025.
- Asker kommune. Håndbok for folkevalgte. Sist oppdatert 02.07.2025
- Asker kommune. Sjekkliste saksbehandling Velferdsforvaltningen. Godkjent dato 12.02.2025.
- Asker kommune. Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer. Datert 13.02.2024. Siste endret av kommunestyret 13.06.2023 sak 23/30.
- Asker kommune. Ethiske retningslinjer for Asker kommune. Vedtatt av kommunestyret 13.03.2021, sak 17/21.
- Asker kommune. Nivå 2 – velferdsforvaltningen – helse- og omsorgstjenester. Godkjent 02.12.2024.
- Asker kommune. Sjekkliste habilitet i byggesaker. Revidert 03.11.2020
- Asker kommune. Ansettelsesreglement Asker kommune. Behandlet og vedtatt av partssammensatt utvalg 17.06.2020
- Asker kommune. Arbeidsreglement Asker kommune. Vedtatt av Felles Partssammensatt utvalg 17.06.2020
- Asker kommune. Nivå 2 – oppvekst – barn, familie og inkludering – avlastning og omsorgstjenester for barn og unge – saksbehandling – registrere. Datert 05.10.2023.
- Asker kommune. Når ansatte i samfunnsutvikling og samfunnstjenester og rådhusansatte søker/er part. Revidert 15.10.2025.
- Asker kommune. Handlingsplan mot korrupsjon. April 2015
- Asker kommune. Etikk Asker kommune 2022 Master. Uten dato

Andre kilder

- Sivilombudet. Artikkel fra årsmelding 2020: god forvaltningsskikk. Oppdatert 08.07.2021.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides leading professional services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets and enable clients to transform and thrive. Building on its 180-year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s approximately 460,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com