



Forvaltningsrevisjon | Asker kommune
Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Januar 2024

«Forvaltningsrevisjon av
saksforberedelse og vedtaksoppfølging»

Januar 2024

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 saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i sak 14/23, 06.03.2023. Det ble i samme møte også vedtatt at undersøkelsen skulle inneholde en gjennomgang av vedtakene i sak 41/18 og 80/19 vedrørende Brønnøya, der revisjonen er bedt om å vurdere kommunens oppfølging av disse vedtakene. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet og belyst for de folkevalgte, samt at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen.

Revisjonen har gjennomført dokumentanalyse av rutiner, maler, prosedyrer og saksdokumenter mm., samt gjennomført en rekke intervjuer for utfyllende informasjon. Videre har vi gjennomført en stikkprøvegjennomgang der vi har vurdert administrasjonens oppfølging av ni vedtak, i tillegg til de nevnte vedtakene knyttet til Brønnøya. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni til desember 2023. Datagrunnlaget er beskrevet i rapporten og utgjør grunnlaget for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Under er de viktigste funnene og vurderingene i rapporten presentert.

Saksforberedelse

Asker kommune har etter revisjonens syn etablert gode systemer og rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker.

Det er etablert maler og rutiner i arbeidet med saksforberedelse, samt system for å kvalitetssikre saksutredninger, for eksempel gjennom kommunedirektørens ukentlige saksmøte. Videre oppfatter revisjonen at kommunen har et godt system på plass for å påse at usikre og rettslige forhold blir belyst, selv om dette ikke er eksplisitt omtalt i administrasjonens rutinebeskrivelser. Det er videre oppmerksomhet i administrasjonen knyttet til å utvikle et klart språk i saksutredningene, blant annet vises det til et pågående prosjektarbeid og at kommunen har en egen «språkprofil».

Samtidig går det av undersøkelsen frem at saksfremlegg ikke alltid belyser alle relevante sider ved en sak slik at handlingsalternativer blir beskrevet tilstrekkelig, med den konsekvens at det blir vanskeligere for politikerne å få oversikt over det politiske handlingsrommet. Det er imidlertid nylig kommet på plass en ny mal for utarbeidelse av saksfremlegg som skal sikre at dette i større grad ivaretas fremover.

Det er revisjonens syn at kommunen har tilstrekkelig kompetanse knyttet til å forberede og utrede saker, blant annet gjennom måten dette arbeidet er organisert. Det er videre i hovedsak sikret tilstrekkelig kapasitet til å ivareta saksforberedelse på en god måte, selv om det vises til eksempler der dette ikke har vært tilfelle.

Iverksetting og oppfølging av vedtak

Når det gjelder rutiner for å iverksette og følge opp politiske vedtak er dette etter revisjonens vurdering i stor grad på plass. Ansvar for oppfølging tydelig fordelt, der direktørene har ansvar for å følge opp vedtak for sine ansvarsområder og hver sak har en saksbehandler som får saken tilbake etter vedtak.

Kommunen har etablert et system for registrering av politiske vedtak, som dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse. Denne rapporten legges ved tertialrapportene, samt at kommunedirektøren rapporterer til politisk nivå dersom det foreligger forhold som påvirker iverksettelsen eller oppfølgingen av vedtak, og gjør nødvendige avklaringer dersom noe er uklart. Rapporten over status knyttet til vedtaksoppfølgingen gir imidlertid lite informasjon om faktisk status, all den tid administrasjonen registrerer et vedtak som «iverksatt» så snart iverksettelsen er påbegynt uten noen videre informasjon når vedtaket i praksis er utført. Revisjonen mener at dette ikke gir nok informasjon til de folkevalgte om status for iverksettelse av vedtak. Administrasjonen oppgir at de er i prosess med å finne en ny systemløsning som skal bidra til å ivareta dette på en mer hensiktsmessig måte.

Brønnøya

Revisjonen har gjennomgått vedtakene 41/18 og 80/19 ifra kommunestyret, begge tilknyttet sakskomplekset Brønnøya. Sakskomplekset dreier seg hovedsakelig om følgende to punkter:

1. Kommunen har i en ulovlighetsoppfølging avdekket at en rekke bygninger eller tiltak har blitt oppført/gjennomført uten lov. Det gjelder 27 saker der kommunen vurderer at inngrepene innebærer vesentlige avvik fra reguleringsplan og at rivning må iverksettes, noe formannskapet har sluttet seg til.
2. Noen av boligene som er registrert som fritidsboliger, benyttes som helårsboliger. Det er imidlertid uenighet mellom kommunen og de som bor der, om disse kan benyttes som helårsboliger eller ikke.

Revisjonen har gjennomgått en rekke saksdokumenter, juridiske vurderinger og e-poster fra kommunen og andre. Videre har revisjonen intervjuet representanter fra administrasjonen, Brønnøya Grunneierforening og tidligere nestleder i bygningsrådet i gamle Asker kommune.

Kort oppsummert er det revisjonens syn at administrasjonen har fulgt opp de to vedtakene 41/80 og 80/19 om Brønnøya. Vår vurdering fremgår i sin helhet i kapittel 5.6 i denne rapporten. Det er særlig de to erkjennelsene i vedtak 80/19 det er uenighet rundt, og hvorvidt disse skal få konsekvenser for tidligere og fremtidige vurderinger av eiendommene på Brønnøya, både med hensyn til ulovlighetsoppfølgingen og om boliger skal ha status som fritidsbolig eller helårsbolig. Slik revisjonen oppfatter erkjennelsene er disse både i tråd med kommunedirektørens syn (jf. fremlagte vurderinger og konklusjon i saksfremlegget) og bygningsrådet syn (jf. at bygningsrådet utformet vedtaket). Når partene likevel har så vidt forskjellige oppfatninger av om vedtaket skal få en reell konsekvens eller ikke, så bunner dette slik revisjonen ser det i ulik forståelse av sakskomplekset og hva som er mulig å vedta og foreta seg innenfor lovens rammer.

Kommunedirektøren plikter å gjøre de folkevalgte oppmerksomme på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av et vedtak, jf. kommuneloven § 13-1, fjerde ledd. Revisjonen mener at kommunedirektøren i sine saksfremlegg har forsøkt å gjøre nettopp dette. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtakene ikke kan følges opp etter bygningsrådets intensjon uten å bryte loven. Dersom kommunedirektøren har rett, har han ivaretatt sin lovpålagte plikt overfor de folkevalgte. Det er imidlertid ikke innenfor mandatet og rammene til denne undersøkelsen å ta stilling til de juridiske vurderingene kommuneadministrasjonen har gjort gjennom flere titalls år knyttet til ulovlighetsoppfølging og regulering av eiendommer på Brønnøya. Så langt revisjonen kan vurdere på nåværende tidspunkt har kommunedirektøren fulgt opp vedtakene fra sak 41/18 og 80/19, i samsvar med kommunelovens § 13-1, fjerde ledd, med forbehold om at de juridiske vurderingene kommunedirektøren baserer sin forståelse av politisk mulighetsrom på er korrekte.

Ellers vil revisjonen peke på at de to erkjennelsene vedtatt i sak 80/19 er utformet på en måte som skaper usikkerhet rundt behovet for oppfølging. Revisjonen vil understreke at det generelt er viktig at både saksfremstillinger, grunnlagsdokumenter og vedtak i forbindelse med politiske saker er tilgjengelige og lette å forstå. Dette ansvaret hviler både på administrasjonen og de folkevalgte.

Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunen:

1. tar i bruk ny mal for saksfremlegg for å sikre at alle relevante sider ved en sak, herunder handlingsrom, blir tilstrekkelig belyst.
2. etablerer et system som gir mer utfyllende informasjon til de folkevalgte knyttet til status for iverksettelse av vedtak.

Innhold

1	Innledning	8
2	Organisering i Asker kommune knyttet til saksforberedelse og vedtaksoppfølging	11
3	Saksforberedelse	13
4	Iverksetting og oppfølging av vedtak	21
5	Brønnøya – oppfølging av vedtakene i sakene 41/18 og 80/19	26
6	Konklusjon og anbefalinger	34
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	35
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	38
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	42

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Avgrensning	9
1.4	Metode	9
1.4.1	Dokumentanalyse	9
1.4.2	Intervju	9
1.4.3	Stikkprøvegjenomgang	9
1.4.4	Verifisering og høring	9
1.4.5	Dataenes pålitelighet og gyldighet	9
1.5	Revisjonskriterier	9
1.6	Rapportens oppbygging og leserveiledning	10
2	Organisering i Asker kommune knyttet til saksforberedelse og vedtaksoppfølging	11
3	Saksforberedelse	13
3.1	Problemstilling og revisjonskriterier	13
3.2	System, rutiner og retningslinjer for forsvarlig saksfremstilling	13
3.2.1	Rutiner og maler	13
3.2.2	Kvalitetssikring av saksutredninger	16
3.2.3	Belysning av forhold det er knyttet usikkerhet til i saksfremlegg	17
3.2.4	Klarspråk	17
3.3	Vurdering - system og rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse	18
3.4	Kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonen	19
3.4.1	Generelt om kompetansekartlegging- og utvikling	19
3.4.2	Kompetanse i strategi og utredning	19
3.4.3	Kapasitet	19
3.5	Vurdering - tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i administrasjonen	20
4	Iverksetting og oppfølging av vedtak	21
4.1	Problemstilling og revisjonskriterier	21
4.2	Rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	22
4.2.1	System for registrering av, og oversikt over politiske vedtak og verbalforslag	22
4.2.2	Nødvendig rapportering på oppfølging av politiske vedtak	22
4.2.3	Frister for iverksetting av vedtak	24
4.2.4	Avklarte roller og oppgaver knyttet til oppfølging av vedtak	24
4.2.5	Avklaring/tolkning av vedtak som fremstår som uklare	24
4.3	Vurdering - kommunens rutiner for å sikre iverksetting oppfølging av politiske vedtak	24
5	Brønnøya – oppfølging av vedtakene i sakene 41/18 og 80/19	26
5.1	Bakgrunn og sakshistorikk	26
5.1.1	Om gjennomgangen	26
5.1.2	Om Brønnøya	26
5.1.3	Kommunens gjennomgang av ulovlig bebyggelse og prosess knyttet til områderegulering	26
5.2	Sak 41/18 om områderegulering for Brønnøya og avklaring av videre prosess	27
5.3	Sak 80/19 om Brønnøya og registrering av helårsboliger i forbindelse med 1995-planen	28

5.4	Administrasjonens videre oppfølging av vedtak i sakene 41/18 og 80/19	30
5.5	Fremsatte innvendinger til vedtaksoppfølgingen og kommunedirektørs sluttkommentar	32
5.6	Revisjonens vurdering av administrasjonens oppfølging av vedtak fra sak 41/18 og 80/19	32
6	Konklusjon og anbefalinger	34
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	35
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	38
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	42

Figurer

Figur 1: Organisering i Asker kommune	11
Figur 2: Saksgang av politiske saksfremlegg i Asker kommune.....	12

Tabeller

Tabell 1 Oppfølging av vedtakspunkter fra sakene 41/18 og 80/19.....	30
--	----

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i sak 14/23, 06.03.2023.

Deloitte gjennomførte en risiko- og vesentlighetsvurderingen for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i Asker kommune i 2020. Av denne vurderingen gikk det blant annet frem at saksforberedelsen av politiske saker ikke opplevdes som god nok. Det ble pekt på flere grunner til dette, blant annet en del saker fremsto som de var utredet med et bestemt utgangspunkt, der det ikke ble lagt frem handlingsalternativer, samt at saksfremlegg var lange og skrevet med et tungt språk. Dette gjorde det krevende for de folkevalgte å lese og sette seg inn i sakene de skulle fatte vedtak i.

Av risiko- og vesentlighetsvurderingen gikk det også frem at det er usikkerhet rundt administrasjonens oppfølging av vedtak fra kommunestyret, for eksempel knyttet til om alle vedtak blir fulgt tilstrekkelig opp, om vedtak følges opp raskt nok, og om vedtak følges opp i samsvar med politikernes intensjoner.

Strid om arealdisponering på Brønnøya har over tid preget lokalpolitikk i Asker kommune. Overordnet handler Brønnøya-saken om at kommunen gjennom en ulovlighetsoppfølging har avdekket at en rekke bygninger eller tiltak har blitt oppført uten lov. Det er videre uenighet mellom kommunen og innbyggere om hvorvidt det er lov å benytte bolig, som er registrert som fritidsbolig, som helårsbolig. I kontrollutvalgsmøte 6. mars 2023, ble det vedtatt at Deloitte skulle undersøke kommuneadministrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak vedrørende Brønnøya i sak 41/18 og 80/19. Det ble videre bestemt at grunnlaget for undersøkelsen ville bli i samsvar med problemstilling 2 om rutiner for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak i prosjektplan for forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Asker kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet og belyst for de folkevalgte, samt at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:¹

- 1) **I hvilke grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?**
 - a) Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
 - b) Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
 - c) Hvordan sørger administrasjonen for at saksutredninger i tilstrekkelig grad belyser forhold som det eventuelt er knyttet usikkerhet til?
 - d) Har kommunen etablert rutiner og veiledningsmateriell for å sikre at saksdokumenter utformes i samsvar med krav til klart språk?
 - e) I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forberede/utrede politiske saker?
- 2) **I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak?**
 - a) Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse?

¹ Etter avtale med kontrollutvalgsleder er problemstilling knyttet til kommunens rutiner for å sikre tilstrekkelig informasjon til de folkevalgte om kommunens økonomiske resultater ikke besvart i denne forvaltningsrevisjonen. Denne problemstillingen besvares i forvaltningsrevisjon av økonomistyring.

- b) Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?
- c) I hvilken grad er det satt frister for iverksettelse av vedtak?
- d) Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- e) I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle oppfølging av politiske vedtak fattet i kommunestyret og øvrige politiske utvalg. Oppfølging av administrative vedtak etter kommunens delegeringsreglement er ikke omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.4 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 juni 2023 til desember 2023.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. er blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer i kommuneadministrasjonen som er involvert i arbeid med oppfølging av politiske vedtak og utarbeidelse av saksfremlegg, herunder kommunedirektør og utvalgte direktører. Vi har også intervjuet sentrale politikere i kommunen (ordfører og utvalgsledere), i tillegg til nøkkelpersoner som har kjennskap til Brønnøyasaken. Vi har gjennomført totalt 12 intervjuer.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av ni vedtak fra kommunestyret og politiske utvalg fra perioden 2020-2023 og vurdert oppfølgingen av disse. Utvalget av vedtak fra kommunestyret har blitt fordelt mellom vedtak fattet i ulike typer saker, herunder både verbalvedtak fattet i forbindelse med behandling av budsjett og handlingsprogram, og vedtak fattet i enkeltstående saker.

I tillegg har revisjonen gjennomgått og vurdert oppfølgingen av de to sakene 41/18 og 80/19 som omhandler Brønnøya.

1.4.4 Verifisering og høring

Oppsummering av intervju er sendt til de intervjuede for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og eventuelle faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Deretter er rapporten på nytt sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høringsuttale er vedlagt rapporten til kontrollutvalget.

1.4.5 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Deloitte mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier utledes fra lover, forskrifter, rundskriv, veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunestyrets vedtak, god forvaltningsskikk på området m.m. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

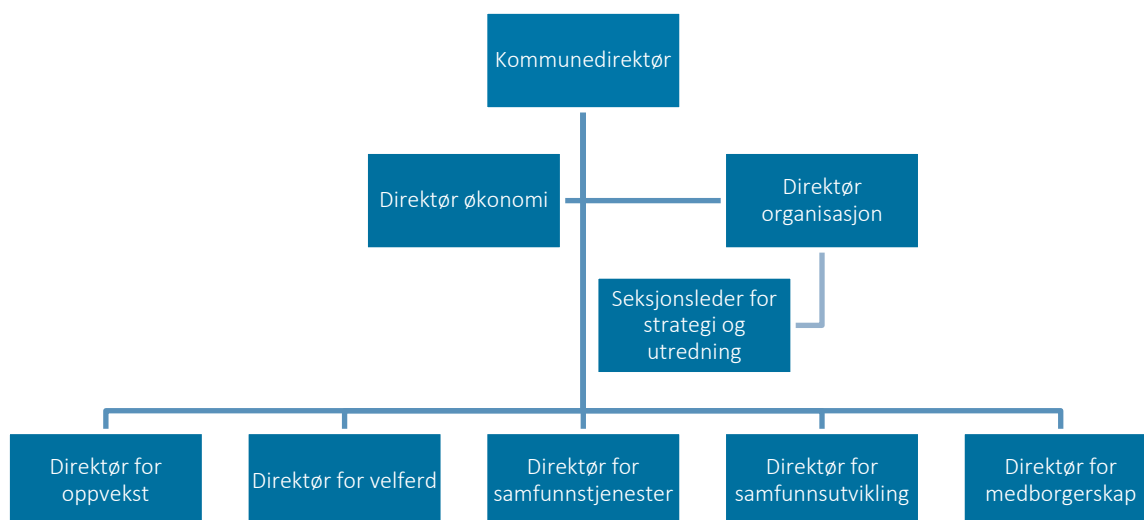
1.6 Rapportens oppbygging og leserveiledning

Kapittel 2 beskriver kort organisering av arbeidet med saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Asker kommune. I kapittel 3 og 4 gjennomgås funn fra undersøkelsen av kommunens saksforberedelse og vedtaksoppfølging. Hvert av disse kapitlene avsluttes med revisjonens vurdering opp mot de revisjonskriteriene som er lagt til grunn for den aktuelle problemstillingen. I kapittel 5 gjennomgås funn fra undersøkelsen av kommunens oppfølging av vedtak 41/18 og 80/90 om Brønnøya. Gjennomgangen avsluttes med en egen vurdering av administrasjonens oppfølging av disse to vedtakene opp mot kriteriene lagt til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen. Revisjonens samlede konklusjon og anbefalinger fremgår av kapittel 6. I sammendraget innledningsvis er rapportens hovedfunn gjengitt.

2 Organisering i Asker kommune knyttet til saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Asker kommune er administrativt organisert med to fullmaktsnivåer og fire ledernivåer. Kommunen har seks tjenesteområder med totalt 85 seksjons- og virksomhetsledere, hvorav 40 er rektorer. Kommunedirektøren og direktørene utgjør kommunens øverste administrative ledelse, og har et totalansvar for hele organisasjonen.

Figur 1: Organisering i Asker kommune

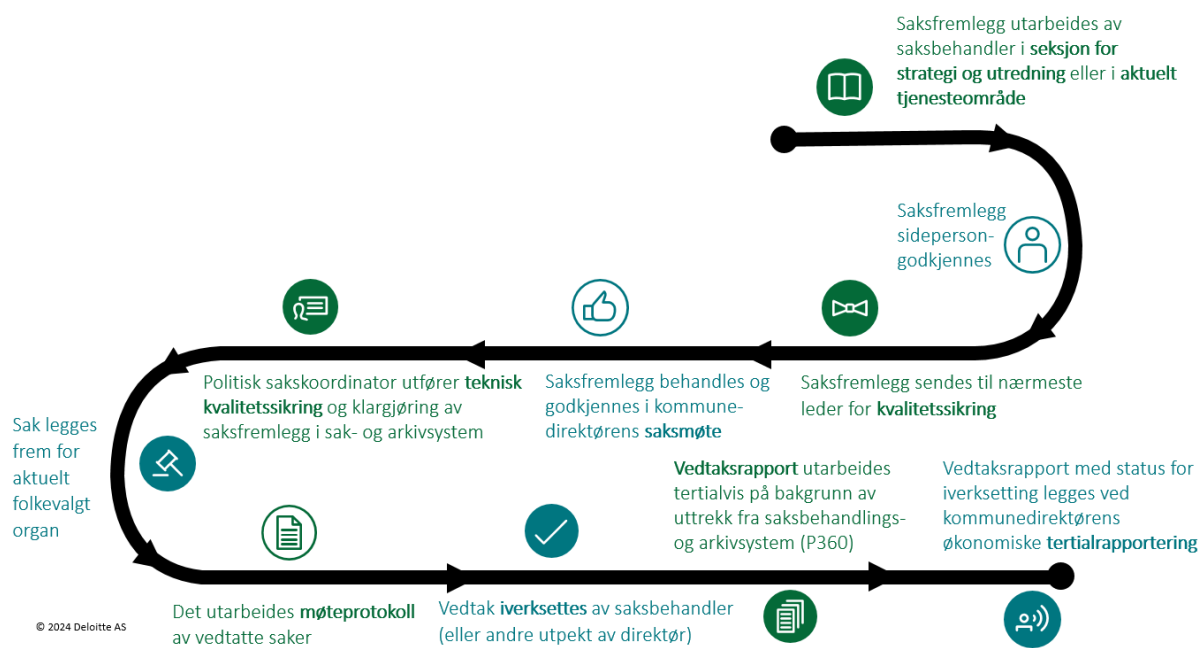


Under tjenesteområdet organisasjon, ligger seksjon for strategi og utredning. Denne seksjonen består av to avdelinger; utredning og politisk sekretariat. Det er utredningsavdelingen som i stor grad har ansvar for saksforberedelser av politiske saksfremlegg. Avdelingen er matriseorganisert, som vil si at de fleste rådgiverne er knyttet til hver sin direktør og fagområde. Seksjonsleder ved strategi og utredning har personalansvaret, mens direktørene har fagansvaret for rådgiverne. Seksjon for strategi og utredning har videre ansvar for å utforme maler og rutiner som blir brukt av saksbehandlere i forbindelse med utarbeidelse av politiske saksfremlegg.

Seksjonen har videre et rådgivningsansvar til de ulike fagområdene, som innebærer at seksjonen blant annet bistår fagområdene med å utforme gode saksfremlegg. Det er et ulikt antall rådgivere på de ulike tjenesteområdene, avhengig av størrelse og hvor mange rådgivere som er plassert ute i tjenesten. Velferd og oppvekst har fem rådgivere i strategi og utredning, samfunnstjenester og medborgerskap to og samfunnsutvikling én. I tillegg er det seks rådgivere som ikke er knyttet til et spesielt tjenesteområde, men jobber på tvers og opp mot kommunedirektør. Noen saksfremlegg utformes av rådgivere andre steder i organisasjonen eller av ledere i fagområdene. Saksfremlegg knyttet til plan- og byggesaksområdet skrives for eksempel hovedsakelig av rådgivere/ledere innenfor dette tjenesteområdet (samfunnsutvikling).

Politisk sakskoordinator, i seksjon for strategi og utredning, har ansvar for den politiske saksgangen frem til levering av politiske saksfremlegg til politisk sekretariat, samt organisering av vedtaksoppfølging. Dette innebærer blant annet å organisere hvilke saker som skal diskuteres i hvilket møte, utføre teknisk kvalitetssikring av saksfremlegg og utarbeide vedtaksrapport etter at vedtak er fattet. Politisk sakskoordinator bistår med rådgivning til utredningsavdelingen og virksomhetene knyttet til hvordan systemet fungerer.

Figur 2: Saksgang av politiske saksfremlegg i Asker kommune



3 Saksforberedelse

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Kommunal saksforberedelse skal skje i samsvar med gjeldende lov og regelverk. Kommuneloven stiller krav til at politiske saker skal være forsvarlig utredet. Dette forutsetter at grunnleggende prinsipper for god internkontroll følges i arbeidet med saksutredninger på lik linje som alt annet administrasjonen foretar seg. Det er også viktig at saksutredninger til de folkevalgte er forståelige slik at de folkevalgte sikres et godt beslutningsgrunnlag. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan Asker kommune sikrer forsvarlig saksforberedelse.

På bakgrunn av hovedproblemstilling med underproblemstillinger er det utledet følgende revisjonskriterier:²

Problemstilling 1

Krav og forventninger til kommunen

I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

- a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- c. Hvordan sørger administrasjonen at saksutredninger i tilstrekkelig grad belyser forhold som det er eventuelt er knyttet usikkerhet til?
- d. Har kommunen etablert rutiner og veiledningsmateriell for å sikre at saksdokumenter utformes i samsvar med krav til klart språk?
- e. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forberede/utrede politiske saker?

→ Kommunen skal ha på plass system, retningslinjer og rutiner for arbeidet med saksforberedelse av politiske saker, som blant annet sikrer:

- kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger
- at forhold det er knyttet usikkerhet til belyses
- at saksdokumenter utformes i samsvar med klart språk

→ Kommunen skal sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i arbeidet med å forberede og utrede politiske saker

(jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, språkloven § 9, KS og COSO)

3.2 System, rutiner og retningslinjer for forsvarlig saksfremstilling

3.2.1 Rutiner og maler

Rutine for utarbeiding av politiske saker

Asker kommune benytter kvalitets- og internkontrollsystemet Simpli. I dette systemet har ansatte i kommuneadministrasjonen tilgang til alle rutinebeskrivelsene som gjelder politisk saksbehandling, blant annet rutine for utarbeiding av politiske saker. Det går her frem at alle politiske saksfremlegg skal registreres i sak- og arkivsystemet P360, hvor de følger elektronisk saksflyt og formell godkjenningsstruktur. Det skal i alle saker beskrives saksflyt ved at man i nummerert rekkefølge lister opp hvilke utvalg saken skal innom, og det er samme saksfremlegg som legges frem i alle organer som behandler saken. Om det er tvil om saksflyt, skal kommunedirektøren avgjøre rekkefølgen, gjerne i samarbeid med ordfører. Kommunen har en rutine som beskriver arbeidsflyt av saksdokumenter i. Kommunedirektør peker på at saksflyten og godkjenningssystemet i

² Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

P360, hvor saksfremlegg skal innom flere i kommuneadministrasjonen, sikrer at forslag til vedtak går igjennom en «god prosess» før de legges frem for de folkevalgte.

Det går videre frem av rutinen at kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren gir fullmakt, skal godkjenne politiske saker fra administrasjonen før de kan bli satt på saklisten til et folkevalgt organ. Lederen av et folkevalgt organ skal videre godkjenne saklisten for hvert enkelt møte i organet. Politisk møtesekretær sørger så for å publisere møteinnkalling og sakliste med møtedokumentene til hvert møte.

I rutinen er det også henvist til rutiner for politisk orienteringssak, politisk referatsak, presentasjon, interpellasjon og politiske tilleggsnotat.

I intervju går det frem at ledere i kommuneadministrasjonen opplever at kommunen har tilstrekkelige rutiner som legger til rette for forsvarlig saksforberedelse. Det blir understreket at rutinene er godt utarbeidet og tilgjengelig i Simpli, og at det her er tilgjengelig en detaljert beskrivelse av prosessen knyttet til saksforberedelse.

Mal for politiske saksfremlegg

Seksjon for strategi og utredning har utarbeidet en mal for politiske saksfremlegg som skal til behandling i folkevalgte organ. Malen er tilgjengelig i P360 og legger opp til følgende oppbygging av saksfremlegg:³

- kommunedirektøren sin innstilling
- sammendrag og konklusjon
- bakgrunn for saken og saksopplysninger
- bærekraftdimensjonene (FNs bærekraftsmål – miljø, økonomi og sosiale forhold)
- tidligere behandling
- og kommunedirektøren sin vurdering.

Det går frem av malen at **sakstittel** skal være kort og dekkende forklare hva saken gjelder. **Innstillingen** skal videre kunne vedtas ordrett, og skal kun gjelde forhold som trenger vedtak. Det fremgår av rutinen at alle vedtak skal være selvforklarende uten at det er behov for å vise til saksfremlegget. Med unntak av retningslinjer, forskrifter, reglement, plandokumenter, rapporter osv. skal alle forhold/tiltak som det skal tas stilling til fremgå av innstillingen. Videre bør innstillingen i høringsaker tydelig konkretisere hvilke punkter kommunen bes ta stilling til.

Malen poengterer videre at **sammendraget** skal gi leseren en kort og god innføring i hva saken dreier seg om, hvorfor saken kommer opp og kommunedirektøren sin konklusjon. Sammendraget bør aldri være lenger enn en halv side, og i saker på under to sider kan sammendraget sløyfes.

Bakgrunn for saken og saksopplysninger skal alene kunne danne grunnlaget for å fatte avgjørelse i saken. Saken skal dermed omfatte den informasjon som er nødvendig for å fatte en beslutning. Malen lister opp hva som bør/skal være med i saksopplysningene:

- problemstillingen/årsaken til at saken kommer opp
- forutsetninger og avhengigheter
- eventuelle konsekvenser for budsjett/økonomiplan
- juridiske forhold, avtaler mv.
- mål/rammer
- samsvar eller avvik fra overordnede planer (HP, kommuneplan osv.)
- andre relevante forhold.

Det poengteres at saksfremlegget skal være basert på fakta og inkludere en objektiv drøfting av de ulike alternativene i saken uten politiske standpunkter. Det understrekes videre i rutinen at saksbehandler tydelig skal skille mellom hva som er faktaopplysninger og hva som er drøfting/analyse. Videre går det frem at kommunedirektørens vurderinger og anbefalinger i saken ikke skal skrives i saksopplysningsdelen, men at det i komplekse saker kan gis delkonklusjoner der dette er hensiktsmessig, eksempelvis dersom man velger å avgrense utredningen og ikke utrede alternativer som anses uaktuelle.

Det skal så redegjøres kort for sakens eventuelle relevans for de tre **bærekraftdimensjonene** miljø, økonomi og sosiale forhold, i FN's bærekraftsmål. I intervju blir det vist til at forslag til vedtak sin konsekvens for FN's bærekraftsmål alltid blir belyst. Samtidig blir det pekt på at det kan oppleves som litt kunstig å beskrive dette i alle

³ Saksfremlegg for politiske saker etter plan- og bygningsloven følger egen mal.

saksutredelser, da det ikke alltid er like relevant å ha med dette punktet. Det blir likevel understreket at det stort sett er nyttig å belyse konsekvensene for bærekraftsmål.

Dersom saken er **behandlet tidligere**, skal det gis en kort beskrivelse av hvor og nå, men henvisning til protokollen(e), samt informasjon om vedtaket var enstemmig eller ikke.

I **kommunedirektørens vurdering** skal det gis en kort og tydelig begrunnelse for kommunedirektørens faglige anbefaling i saken. Begrunnelsen skal videre være basert på faktainformasjon i saksutgreiingen, og det skal ikke komme ny faktainformasjon i vurderingen. Det bør også omtales om det er konsekvenser for iverksettelse av vedtaket, samt plan for iverksettelsen. Vurderingen bør ifølge rutinen omfatte:

- alternative løsninger/ muligheter,
- økonomiske, administrative, organisatoriske e.l. konsekvenser,
- sammenligning og for- og motargumenter, og
- konklusjon og anbefaling.

Vedlegg bør begrenses til det som har direkte relevans for saken. Vedlagte kart og bilder skal være forståelige, med gatenavn, nordpil, målestokk osv. Alle vedlegg skal fremgå av saksfremlegget med riktig navn. Vedleggene lastes automatisk inn i saksfremlegget når dokumentet lagres i P360.

Ledere i kommunen viser i all hovedsak til at malen seksjon for strategi og utredning har laget for å skrive politiske saksfremlegg er tilfredsstillende og legger til rette for en god oppbygging av saksfremlegg. Det blir vist til at malen i all hovedsak blir fulgt når saksbehandlere skal utarbeide saksfremlegg. I intervju med utvalgsledere blir det også gitt uttrykk for at administrasjonen i kommunen i det store og hele leverer gode og innholdsrike saksutredninger som er forsvarlig utredet og tilstrekkelig opplyst. Det pekes på at saksfremlegg har en logisk oppbygging, og at sammendragene gir en tilstrekkelig oversikt over det viktigste innholdet i saken.

Selv om det i intervju med utvalgsledere blir vist til at saksfremlegg for det meste er godt utredet, blir det i intervju med utvalgsledere samtidig pekt på at forslag til vedtak i større grad bør belyse mulighetsrom og andre alternativer.

Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at kommunen ikke alltid tydeliggjør hvorfor de velger å løse en oppgave eller iverksette et vedtak som ikke er etter de folkevalgtes ønske eller intensjon. Av vedtak i en av de gjennomgåtte sakene ble kommunedirektøren bedt om å utarbeide en mulighetsstudie der det skulle vurderes hvilke tiltak og virkemidler Asker kommune kan benytte for å få ungdom ut i arbeidslivet, som for eksempel karrieresenter. Saksfremlegg som fulgte opp vedtaket inneholdt flere relevante momenter, men ikke en egen mulighetsstudie, og ble dermed vedtatt sendt tilbake til administrasjonen av utvalget, med forespørsel om ytterligere vurderinger av alternative løsninger. Ny sak, som inkluderte mulighetsstudie, ble så lagt frem for utvalget på et senere tidspunkt.

Kommunen opplyser i denne forbindelse om at manglende mulighetsstudie i første saksfremlegg skyldtes at det dukket opp flere utfordringer i undersøkelser av sakskomplekset som måtte utredes. Saksfremlegget administrasjonen la frem for utvalget var dermed et forsøk på å gi oversikt over sakskomplekset, og det var kommunen sin vurdering at dette måtte opplyses om før en eventuell mulighetsstudie. I e-post til revisjonen erkjenner kommunen at dette burde vært tydeligere presisert i det første saksfremlegget som ble lagt frem for politisk behandling.

Det blir i intervju pekt på av kommunedirektør at kommunen har et styringsprinsipp og et delegasjonsreglement som tydelig rammer inn fullmakt til kommunedirektør vs. de politiske organene og at reglementet for saksbehandling følger kommuneloven sin standard for gjennomføring av saksbehandling. Kommunedirektør oppfatter likevel at politikerne ønsker tettere styringsdialog med administrasjonen. Det blir vist til at politikerne har gitt tilbakemeldinger på at de ønsker å være med på å påvirke en sak før det blir skrevet forslag til vedtak. Dette fordi rommet for å drive med politikk minker markant når saken når kommunestyresalen.

På bakgrunn av dette gir administrasjonen nå en orientering om hvilke saker de skal utarbeide forslag til vedtak til i hovedutvalgene (med unntak av for plan og bygg) og formannskap. Kommunedirektøren viser til at de arbeider kontinuerlig med å forbedre arbeidsprosesser som legger til rette for at politikere i tidlig fase kan gi innsikt i de store sakene før de er ferdig utredet av administrasjonen. Dette både for å dele kunnskap og gi mulighet til å komme med innspill til temaer som bør utredes mm. Kommunedirektør opplever at denne ordningen fører til høyere tillit mellom administrasjonen og politikken.

Kommuneadministrasjonen har også fått tilbakemeldinger fra politisk nivå om at politiske saksfremlegg ved noen tilfeller er lange og vanskelig å forstå. Ansatte i administrasjonen har i etterkant av klarspråkkurs uttrykt ønske om

at saksfremleggene skal bli kortere og mer konsise, slik at det skal være lettere for folkevalgte å tilegne seg informasjon om hva saken omhandler på kort tid.

Ellers har det i intervju med de politiske gruppelederne blitt nevnt til at saksutredelsen ikke alltid nevner tidligere behandlinger av vedtaket. En av utvalgslederne forteller også at det ved noen tilfeller har blitt vurdert å ikke behandle forslag til vedtak grunnet mangelfull saksutredelse, men det blir understreket at dette er noe som hører til sjeldenhetene.

Ny mal for saksfremlegg

For å legge til rette for kortere og mer konsise saksfremlegg har seksjon for strategi og utredning i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen igangsatt et arbeid med å lage en ny mal for politiske saksfremlegg.⁴ I denne prosessen er det blitt hentet inn innspill både fra politikere og fagrådgivere. Revisjonen får også opplyst at ny mal for saksfremlegg utarbeides i samarbeid med språktjenesten NTB Arkitektst.

Revisjonen ser at den nye malen nå er tilgjengelig i kvalitetssystemet og at denne er forholdsvis lik den gamle malen, men legger opp til et kortere saksfremlegg hvor det tydeligere vil fremgå veiledninger til hvordan et saksfremlegg skal utformes. Den nye malen presiserer også i at handlingsrommet for saken skal belyses i kommunedirektørens vurdering, og at det gjerne kan utarbeides et skjema som får frem ulemper og fordeler ved andre alternativer for forslag til vedtak.

Administrasjonen oppgir at det har vært viktig å være bevisst balansegangen mellom det å skrive korte og konsise saksfremlegg og det at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Malen vil dermed i større grad hjelpe saksbehandlere til å prioritere den viktigste informasjonen i saksfremlegget, og legge ytterligere informasjon i vedlegg. Det blir i intervju påpekt at en for tydelig mal kan oppleves som en tvangstrøye for enkelte. Samtidig blir det presisert at en tydelig mal vil føre til et klarere og mer forståelig språk. I tillegg blir det påpekt i intervju at de fleste saksbehandlere vil oppleve at den nye malen gir gode indikasjoner gjennom veiledningsteksten på hvordan et saksfremlegg skal se ut uten å gi føringer på selve innholdet. Kommunen har i dette arbeidet vært opptatt av å utforme malen slik at den er universelt utformet og kan følges opp uansett fagområde.

3.2.2 Kvalitetssikring av saksutredninger

Det er ikke utarbeidet et eget dokument eller manuell sjekkliste for saksbehandling. I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget pekes det på at det gjennomføres opplæring for saksbehandlere og de arbeidsprosesser, rutiner og digitale verktøy kommunen benytter. Videre pekes det på at kvalitetssystemet Simpli, med nødvendige arbeidsprosesser og rutiner for politisk saksbehandling, og saksbehandlersystemet P360, med egne maler og digitale prosedyrer knyttet til å utarbeidelse av en politisk sak og prosedyrer for godkjenning av saker, bidrar til nødvendig kvalitet.

I byggesaksbehandling etter plan og bygningsloven, gis det rettigheter/plikter til søkere/tiltakshavere. Her gjennomføres det en "sidemannskontroll" i saksbehandlingen, for å sikre at sakene er godt nok opplyst, den juridisk/faglige skjønnsutøvelsen og alle sider av en sak er godt belyst og vurdert.

Det går frem av Asker kommune sin rutine for politisk saksbehandling at kommunedirektørens ledergruppe har saksmøte hver onsdag for å godkjenne politiske saker som skal publiseres. I dette møtet kvalitetssikres alle politiske saker faglig og juridisk, og alle politiske saksfremlegg skal behandles i dette møtet, én uke før publisering. Saksfremlegg må dermed være ferdigstilt tirsdagen før saksmøte kl. 12, slik at direktør og kommunedirektør har tilstrekkelig tid til å lese igjennom sakene. Kommunedirektøren kvalitetssikrer alle politiske saker som går til formannskapet og kommunestyret. I intervju viser kommunedirektør til at han ikke har kapasitet til å lese alle saksfremlegg som skal til alle organ grundig og at de saksfremleggene han ikke har kapasitet til å grundig gå igjennom, leser han de mest sentrale delene av, som for eksempel forslag til vedtak, sammendrag og kommunedirektøren sin vurdering/konklusjon.

For å sikre tverrfaglig og god forankring av kvalitetssikringen av saksfremlegg deltar faste fagpersoner på kommunedirektørens saksmøter, herunder jurist, kommuneplansjef, leder for samfunnsplanlegging, leder for strategi og utredning, aktuelle saksbehandlere og politisk sakskoordinator, i tillegg til alle direktører for ulike virksomhetsområder.

Det blir i intervju pekt på at det er positivt at alle saksfremlegg gjennomgås i saksmøte, og at direktører på denne måten kan komme med innspill på saksfremlegg fra andre fagområder hvor de anser det viktig at konsekvens for

⁴ Ny mal for å utarbeide politiske saksfremlegg ble publisert i Simpli 29.11.2023.

deres fagområde blir bedre belyst. Ved behov for endring i saksfremlegget sendes saken tilbake til saksbehandler for korrigerings, og skal deretter på ny godkjenningsflyt i sak- og arkivsystemet til kommunen.

Det går videre frem av rutinen at politisk sakskoordinator er ansvarlig for å utføre teknisk kvalitetssikring og klargjøring av saksfremlegg i sak- og arkivsystemet til kommunen. Dette innebærer å organisere hvilke saker som skal diskuteres i hvilket møte, kvalitetssikre at tekniske og formelle krav er oppfylt, sørge for at saksframlegg kommer inn i god tid før de skal presenteres for politisk nivå, samt at alle politiske saksfremlegg er godkjent av gjeldende direktør. Politisk sakskoordinator gjør også alltid en siste kvalitetssikring av formelle krav i saksframlegg før de går videre til politisk sekretariat og gir beskjed til sekretariat når saken er klar for journalføring/publisering.

Rutinen presiserer at strategiske saker⁵ normalt skal drøftes i kommunedirektøren sin ledergruppe, og at det er kommunedirektør eller direktør som er ansvarlig for å vurdere hvilke saker dette gjelder.

3.2.3 Belysning av forhold det er knyttet usikkerhet til i saksfremlegg

Revisjonen har ikke mottatt informasjon om at det foreligger en mal eller rutine som sikrer at usikre og rettslige forhold, som eventuelt kan utsette eller hindre gjennomføring av mulig vedtak, blir belyst i saksfremlegg. I intervju blir det likevel gjennomgående signalisert at saksfremlegg stort sett er fullstendig utredet og at usikre forhold knyttet til saken blir belyst. Det opplyses om at det for noen år siden ble gitt tilbakemelding fra politisk nivå om at forhold det var knyttet usikkerhet til i større grad burde belyses i saksfremlegg, noe utvalgsledere revisjonen har intervjuet påpeker har ført til forbedring på dette området.

Utvalgsledere revisjonen har intervjuet gir også uttrykk for at de folkevalgte er trygge på at administrasjonen har oversikt over, og informerer om, rettslige forhold som de utvalgte trenger å være klar over før vedtak fattes. Det blir av en av lederne i kommuneadministrasjonen presisert at til tross for at det ikke eksisterer rutiner for å belyse rettslige forhold i saksfremlegg, er dette noe administrasjonen kontinuerlig har oppmerksomhet på ved utarbeiding av saksfremlegg. Kommuneadministrasjonen har et juridisk apparat som bistår saksbehandlere om det skal henvises til lovparagrafer i saksfremlegg. På denne måten sikrer kommunen at saksfremlegg opplyser om rettslige forhold som har sentral betydning for vedtaket. Det er særlig saksfremlegg etter plan- og bygningsloven som krever en juridisk vurdering, og kommunen har egne jurister som er spesialister på plan- og bygningsloven. Revisjonen får videre opplyst at kommunen per dags dato har ca. 25 årsverk med jurister som er spesialister innenfor de ulike fagområdene og som i stor grad er involvert i utarbeiding av politiske saksfremlegg.

I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget legges det til at kommunedirektøren etter behov også kan anmode kommuneadvokaten (består av seks advokater) i en sak om å utarbeide en separat juridisk tilleggsvurdering, dersom det er behov for å belyse en sak ytterligere.

3.2.4 Klarspråk

Mandat for klarspråkarbeidet

Revisjonen får opplyst at Asker kommune er en erfaren «klarspråkkommune». Det første klarspråkprosjektet ble startet i oktober 2014, og siden har arbeidet vært godt forankret i kommunedirektørens ledergruppe. Kommunen har også utnevnt en egen prosjektleder fra kommunikasjonsseksjonen til å ha hovedansvar for å lede arbeidet med klarspråk i kommunen. I 2017 fikk Asker kommune på plass en språkprofil⁶, og med denne som utgangspunkt har kommunen arrangert skrivekurs for ulike avdelinger og jobbet med å utarbeide maler i ulike fagsystemer.

Asker kommune har forankret klarspråkarbeidet i kommunen med et mandat der det er utarbeidet ti delmål knyttet til å videreutvikle klarspråkkulturen. Revisjonen får opplyst at delmål 1–6 er nådd i 2022, og at kommunen nå er i prosess med å jobbe med delmål syv, åtte, ni og ti:

- Delmål 1: Forankre klarspråk hos ledere på alle nivåer
- Delmål 2: Ledere formidler klarspråk til ansatte og hvor de kan få opplæring og bistand
- Delmål 3: Tilby skrivekurs, skriveverksteder og foredrag

⁵ I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget pekes det på at «strategiske saker» er saker av prinsipiell betydning, for eksempel knyttet til politikutforming over flere år. Eksempler på dette er kommuneplan, områdeplaner, temaplaner, handlingsplan og økonomiplan. Det kan også dreie seg om:

- Saker av prinsipiell karakter som driftsform og konkurranseutsetting
- Årlige større saker som er pålagt kommunen av overordnet myndighet som ROS analyse beredskap, tilstandsrapport barnevernet tilstandsrapport for skole mm.
- Hvorvidt kommunen skal gå til sak / stevning

⁶ Språkprofilen til Asker kommune er todelt. Del 1 handler om fem prinsipper for klart og forståelig språk. Del 2 handler om å skrive korrekt (tegnsetting og rettskriving). Kilde: <https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/sprakprofil/>

- Delmål 4: Utvikle e-læring for ulike målgrupper
- Delmål 5: Finne språkentusiaster i kommunen og forankre arbeidet i satsingen.
- Delmål 6: Oppdatere språkprofilen, og utvide verktøykassen med tips, råd og sjekklist
- Delmål 7: Vurdere og ev. etablere ISO-sertifisering av klarspråkarbeidet i kommunen
- Delmål 8: Koble språkarbeidet til rutiner, prosesser og arbeidsoppgaver i hverdagen
- Delmål 9: Prioritere tekster som bør endres, som skjemaer, maler og politiske tekster
- Delmål 10: Klarspråk er en del av opplæringen av nyansatte og folkevalgte

Det blir i intervju lagt vekt på at klarspråkarbeidet er et langsiktig og omfattende arbeid. Det vises til at hensikten med klarspråkarbeidet er at de ansatte skal ha et bevisst forhold til hvem som er mottakeren av informasjonen som blir skrevet, og at både de folkevalgte og innbyggerne skal oppleve at de politiske sakene er forståelige og lett tilgjengelige.

Kommunen har spesielt vært opptatt av å jobbe med å forenkle språket i politiske saksfremlegg og i de overordnede planene i kommunen. Kommunen opplyser at arbeidet med klarspråk har vært gjort i samarbeid med fagmiljøene i kommunen og at kommunikasjonsseksjonen hatt en nøkkelrolle i å veilede og kvalitetssikre strategiske tekster og tekster for fortløpende drift.

Klarspråkkultur

Kommunedirektør presiserer i intervju at arbeidet med klarspråk er en kontinuerlig prosess i alle deler av kommuneorganisasjonen, og viser til at kommunen jobber systematisk med å videreutvikle klarspråkkulturen blant ansatte. Kommunikasjonsavdelingen har som et tiltak etablert et klarspråknettverk i kommuneadministrasjonen bestående av ansatte som har kompetanse innenfor tematikken, og som blant annet har vært involvert i arbeidet med å utarbeide ny mal for skriving av politiske saksfremlegg.

Ledere i kommunen og folkevalgte opplever at Asker kommune jobber godt og målrettet med klarspråk, og at saksdokumenter utformes i samsvar med krav til klart språk. Det er kommunikasjonssjef sitt inntrykk at kommuneledelsen er opptatt av å skape en kultur for klarspråk i administrasjonen. Samtidig blir det av noen politikere påpekt at språket i saksfremlegg fortsatt har et forbedringspotensial. Det vises imidlertid til at det tar tid å skape en sterk klarspråkkultur i kommunen.

Tilgjengelige kurs

Det foreligger et obligatorisk lederkommunikasjonskurs for alle ledere i kommuneadministrasjonen, som blant annet inneholder en modul om klarspråk. Kommunikasjonssjef fremhever at kommunen arbeider strategisk for at ledergruppen skal ha et nært forhold til betydningen av klarspråk i kommunen. Klarspråkkurs⁷ har foreløpig ikke vært arrangert som obligatoriske kurs for ansatte i kommuneadministrasjonen, men de er tilgjengelige for alle ansatte som er interessert, og alle ledere oppfordres til å sende sin ansatte på disse kursene.

For høsten/vinteren 2023 har Asker kommune plan om å sette opp tre kurs i klarspråk for ansatte som skriver mye, samt arrangere klarspråkkuke med e-læringskurs, inspirasjonsforedrag og åpent skriveverksted. Kommunen er ellers opptatt av å sette søkelys på og informere om felles verktøy, som språkprofil og e-læring, kurs og andre opplæringsmuligheter internt og eksternt på Viva Engage. Videre holder jurist i seksjon for strategi og utredning halvårlige kurs i «Hvordan skrive en god politisk sak»⁸ som er et tilbud til alle rådgivere som skriver politiske saker, uavhengig av hvor de er plassert i organisasjonen. Det foreligger i tillegg en ressurside på kommunens intranett hvor kommunikasjonsseksjonen har utviklet en verktøykasse for klarspråk. På ressursiden blir det blant annet vist til kommunens fem skriveprinsipper for klarspråk⁹, samt ulike råd for å skrive i ulike formater. Dette veiledningsmateriellet lenkes til i rutine for å utarbeide politisk sak i Simpli. Kommunikasjonssjef erfarer at tilbakemeldingene på disse kursene er positive og at de ansatte opplever dem som nyttige.

3.3 Vurdering - system og rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse

Basert på det som kommer frem av undersøkelsen, er det revisjonen sin vurdering at kommunen har etablert gode system, retningslinjer og rutiner som sikrer forsvarlig saksforberedelse av politiske saker, jf. kommunelovens § 13-1, 25-1, språkloven § 9, KS og COSO.

⁷ Asker kommune: Kurs i klart språk

⁸ Asker kommune: Gode saksframlegg

⁹ <https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/sprakprofil/del-1-fem-prinsipper-for-klart-og-forstaelig-sprak/>

Undersøkelsen viser at kommunen etter revisjonens vurdering har utarbeidet tilfredsstillende veiledere, maler, sjekklistor og lignende til bruk som støtte i forbindelse med saksforberedelse. Revisjonen anser det også som positivt at kommunen kontinuerlig arbeider med å videreutvikle og forbedre mal for utarbeiding av politiske saker. Kommunen har videre gode prosesser for å kvalitetssikre saksfremlegg og sikrer i stor grad at kommunen etterlever krav om kvalitetssikring i kommuneloven. Kommunedirektørens saksmøte bidrar også til å sikre tverrfaglighet i saksutredelsene. Til tross for at det ikke foreligger nedfelte rutiner for å sikre at usikre og rettslige forhold blir belyst, er det likevel revisjonen sin vurdering at kommunen har et godt system på plass som sikrer at slike tilhøve blir belyst i saksfremlegg. Basert på undersøkelsen er det også revisjonen sin vurdering at Asker kommune jobber godt med å utarbeide en klarspråkkultur i kommunen som er godt forankret i kommuneledelsen, og at kommunen sitt arbeid med klarspråk sikrer at saksfremlegg utføres i samsvar med krav til klarspråk.

Samtidig går det av undersøkelsen frem at saksfremlegg ikke alltid belyser alle relevante sider ved en sak slik at handlingsalternativer blir beskrevet tilstrekkelig, med den konsekvens at det blir vanskeligere for politikerne å få oversikt over det politiske handlingsrommet. Revisjonen anser det som positivt at rutiner for å ivareta dette fremover nå er tydeliggjort i ny mal.

3.4 Kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonen

3.4.1 Generelt om kompetansekartlegging- og utvikling

Det er gjennomgående ledere i kommunen sin erfaring at kommuneadministrasjonen har god kompetanse til å utrede politiske saker. Asker kommune viser til at de arbeider systematisk for å skape medarbeidere med fremtidsrettet kompetanse. Det pekes i intervju på at kommunen er opptatt av kompetanseutvikling som bidrar til å skape gode fagmiljøer og gir utviklingsmuligheter for den enkelte medarbeider.

Revisjonen får opplyst at alle medarbeidere i Asker kommune skal gjennomføre en årlig kompetansekartlegging i Obisoft før medarbeidersamtale, i henhold til etablert rutine. Det går videre frem av oversendt dokumentasjon at kompetansekartleggingen er tilpasset den enkeltes stillingsprofil. Medarbeidersamtalen følger en fast struktur som skal bidra til at nærmeste leder, leders leder og eventuell ny leder enkelt skal kunne følge opp kompetansemålene som diskuteres og avtales i medarbeidersamtalen.

Det går frem av Asker kommune sin rutine for kompetanseledelse at kommundirektør ved seksjonsleder HR er ansvarlig for:

- strategisk fellesfaglig kompetanseutvikling
- årlig evaluering og oppdatering av fellesfaglige kompetansemål
- at disse kompetansebehovene avdekkes og følges opp i hele organisasjonen
- og følge opp fellesfaglig kompetansegap ved hjelp av kompetansesystemet Obisoft.

3.4.2 Kompetanse i strategi og utredning

De fleste saksfremlegg, uavhengig av fagområde, blir utredet av saksbehandlere i seksjon for strategi og utredning.¹⁰ Revisjonen får opplyst at seksjon for strategi og utredning videre har ansvar for å støtte toppledelsen i det strategiske arbeidet i kommunen, og skal bidra til at flere fag- og tjenesteområder arbeider sammen på tvers av fagområder. I dette arbeidet har det ifølge seksjonsleder vært lagt ned en innsats for å øke kompetanse på saksfremstilling blant saksbehandlerne i seksjonen, samt å tilstrebe en helhetlig tilnærming for å løse oppgaver knyttet til saksutredning. Seksjonsleder for strategi og utredning opplyser at hun har en god og oppdatert oversikt over kompetansen blant hennes ansatte i seksjonen, og viser til at hun i forkant av medarbeidersamtaler rådfører seg med de ulike direktørene for å få innsikt i deres erfaring med saksbehandlerne i seksjonen og eventuelle synspunkter på kompetansehevingsbehov knyttet til å skrive saksfremlegg.

Det vises i intervju til at kommunen har jobbet med å skrive utlysninger som er spisset, og som beskriver hva som kreves i arbeidet opp mot politikken. Alle nyansatte får også tilbud om kurs som omhandler den politiske saksgangen, samt en innføring i Simpli.

3.4.3 Kapasitet

Ledelsen i kommunen viser i intervju til at administrasjonen har tilstrekkelig kapasitet til å utarbeide politiske saksfremlegg. Kommuneadministrasjonen opplevde høyt sykefravær (30 %) blant ansatte under pandemien. I dag har kommuneadministrasjonen et sykefravær på 8.9 %, noe kommundirektør ikke opplever at påvirker kapasiteten til å forberede og utrede politiske saksfremlegg. Det blir også presisert at kommunen leier inn

¹⁰ I tillegg til dette er det Innenfor to av tjenesteområdene, samfunnsutvikling og samfunnstjenester, slik at mange av sakene skrives av egne saksbehandlere ute i tjenesten (administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget).

personell eller ansetter vikarer om det er behov for dette. I revisjonens stikkeprøvegjennomgang er det samtidig eksempler på at administrasjonen ikke har utarbeidet saksfremlegg/planer i henhold til frister som var satt. I ett tilfelle opplyser kommunen i e-post til revisjonen at overskridelse av frist skjedde på bakgrunn av begrenset kapasitet til å utarbeide saksfremlegg/plan. En av utvalgslederne peker i intervju på at politisk nivå ved noen tilfeller har fått tilbake saksfremlegg som ikke gjenspeiler intensjonen til politikerne, særlig kan dette gjelde verbalforslag, men det understrekes at dette skjer sjeldent. Når det skjer oppfatter utvalgsleder at dette gjerne dreier seg om manglende kapasitet eller kompetanse i administrasjonen, og ikke manglende vilje.

3.5 Vurdering - tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i administrasjonen

Revisjonen legger til grunn at dersom krav om forsvarlig utredelse av politiske saksfremlegg skal oppfylles, er det en forutsetning at kommunen har tilstrekkelig **kapasitet** og **kompetanse** til å utrede politiske saker. Basert på datagrunnlaget, hvor det blir oppgitt at kommunen arbeider systematisk med å rekruttere kompetente ansatte og for å løfte kompetansen blant nåværende ansatte, er det revisjonens sin vurdering at kommunen arbeider godt med å sikre at det er tilstrekkelig kompetanse blant medarbeiderne som skal utrede politiske saksfremlegg. Kommunens organisering legger også opp til at det blir arbeidet tverrfaglig med saksutredelser, ettersom de fleste saksbehandlere er samlet i en seksjon i stedet for på hvert sitt tjenesteområde, noe revisjonen anser som formålstjenlig for å sikre høy grad av profesjonalisering på området og en helhetlig tilnærming i utredning av politiske saker.

Det er i all hovedsak ledere i kommuneadministrasjonen sin vurdering at kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å utrede politiske saksfremlegg, men revisjonens stikkprøvegjennomgang og intervju med politisk nivå viser at dette ikke alltid er tilfelle. Det er revisjonens vurdering at kommunen i stor grad har tilfredsstillende praksis for å sikre at det er tilstrekkelig kapasitet ved høyt fravær av personell. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen i noen tilfeller ikke har hatt god nok praksis for å sikre kapasitet til å utrede saksfremlegg innen den tid og med den kvalitet politikerne ønsker.

4 Iverksetting og oppfølging av vedtak

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For at iverksetting av politiske vedtak skal skje så raskt som mulig og uten ugrunnet opphold, er det sentralt at kommunen har et godt system som sikrer oversikt over politiske vedtak og hvem som har ansvar å følge disse vedtakene opp. Dette innebærer blant annet at det etableres et system for registrering av politiske vedtak som dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse, samt eventuelle endringer i vedtaksformuleringer fra politisk nivå. Kommunen bør også ha rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, samt oversikter som enkelt gir politikerne oversikt over vedtak som skal følges opp av administrasjonen og status i forhold til iverksetting. I dette kapittelet undersøker vi i hvilken grad Asker kommune har etablert tilstrekkelige rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.

På bakgrunn av hovedproblemstilling med underproblemstillinger er det utledet følgende revisjonskriterier:¹¹

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?	Kommunen skal etablere rutiner og prosedyrer som sikrer
a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging eller iverksettelse?	→ registrering av, og oversikt over, politiske vedtak → nødvendig rapportering knyttet til oppfølging av politiske vedtak.
b. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik, eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?	→ at alle vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold, for eksempel ved at det settes interne frister. → at roller og ansvar knyttet til oppfølging av politiske vedtak er avklart.
c. I hvilken grad er det satt frister for iverksetting av vedtak?	→ at eventuelle uklarheter ved politiske vedtak oppklares slik av vedtaket følges opp i henhold til intensjonen.
d. Er ansvar og oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?	(jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, og KS)
e. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår uklart?	

¹¹ Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.2 Rutiner for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

4.2.1 System for registrering av, og oversikt over politiske vedtak og verbalforslag

Som tidligere nevnt, skal alle politiske saker registreres i sak- og arkivsystemet til kommunen (P360) med foreløpig tittel, saksbehandler, saksnummer og tidspunkt for politisk behandling, samt hvilke organ som skal behandle saken. I etterkant av politiske møter, utarbeider politisk sekretariat utkast til møteprotokoll i P360 hvor det fremgår hva som er vedtatt av de folkevalgte basert på kommunedirektørens innstillinger. Møteprotokollen publiseres også på kommunens nettsider. Utkast til møteprotokoll sendes til utvalgets leder til foreløpig godkjenning, og deretter produseres saksprotokoll i hver enkelt sak.

Videre beskriver administrasjonen i tilbakemelding til faktagrunnlaget at ansvarlig saksbehandler får beskjed elektronisk når en politisk sak er vedtatt og at saksprotokollene fra alle politiske organer som behandler sakene deres legges til som nye journalposter i P360. Saksbehandler kan bestille varsling på e-post når de får nye journalposter i "sine" saker.

Det blir i intervju beskrevet at en direktør en gang i uken, i saksmøte med sine virksomhetsledere, går igjennom behandling av saker som er blitt vedtatt og vurderer her om vedtaket krever umiddelbar iverksetting, eller om det kan gjennomføres frem i tid.¹² Om iverksetting av vedtak ligger frem i tid, skrives det inn i et system for å sikre at det blir fulgt opp.

I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget utdypes det nærmere hvordan direktørene ellers følger opp politiske saker:

Direktørene følger opp politiske saker, vedtaksprotokoller og effektivering av vedtak, slik det er beskrevet i saksbehandlingssystemet 360 og rutinene i kvalitetssystemet Simpli.

Effektivering følges opp løpende av den enkelte direktør og ansvarlig saksbehandler. Effektivering av vedtak skjer i dialog med virksomhetene /utførende tjenester, som vedtaket gjelder.

Direktørene har ulike systemer for å kvittere ut vedtak som er gjennomført og iverksatt. I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget opplyses det om at en av direktørene benytter et eget internt støtteverktøy (regneark i excel) for å følge opp sine vedtak, men at det jobbes med å finne løsning på et system for vedtaksoppfølging som skal implementeres i løpet av 2024.

Politisk sakskoordinator sammenstiller en liste over saker til vedtaksrapportering, på tvers av tjenesteområder, basert på et uttrekk av behandlede saker fra P360 i den aktuelle perioden det skal rapporteres på. For å sikre at alle saker har kommet med i rapporten, blir uttrekket over behandlede saker i den aktuelle perioden fra P360 kvalitetssikret mot saker som har vært til behandling på hvert enkelt møte i møtekalenderen for perioden. Deretter sendes oversikten videre til direktørene for innspill. Vedtaksrapporten ferdigstilles på bakgrunn av innspill fra direktørene og gjennomgås av kommunedirektør før den går til saksmøtet for godkjenning.

Det blir i intervju pekt på at Asker er blitt en stor kommune, og at det kan være behov for å få på plass systemer for å bedre og mer automatisert saksflyt. Politisk sakskoordinator peker i intervju på at det er ressurskrevende å arbeide med den nåværende vedtaksoppfølgingsmodulen i P360, og at modulen innebærer en del manuelt arbeid. Kommunen opplyser om at det sees på ulike løsninger for hvordan vedtaksoppfølging eventuelt kan utvikles i fremtiden og kommunen har som mål å finne en ny løsning for vedtaksoppfølging og rapportering i løpet av 2024.

Verbalforslag som blir lagt frem av politikere i folkevalgte organer vedtas av kommunestyret som en del av behandlingen av handlingsprogrammet i desember hvert år. Revisjonen får opplyst i intervju at verbalforslag alltid kvitteres ut gjennom at de blir sendt over til kommunedirektør eller annet folkevalgt organ for videre håndtering.

4.2.2 Nødvendig rapportering på oppfølging av politiske vedtak

Dialog med politisk nivå ved forhold som påvirker oppfølging eller iverksettelse av vedtak

Det fremgår av rutinen til Asker kommune at alle vedtak som ikke er iverksatt skal begrunnes. Kommunedirektør viser i intervju til at om gjennomføring av et vedtak blir utsatt, blir dette formidlet av administrasjonen til de folkevalgte. Det går frem av intervju at det også er folkevalgte sin erfaring at dette stort sett blir orientert om fra administrasjonen. Det trekkes frem i intervju at administrasjonen er opptatt av å holde de folkevalgte løpende orientert dersom det oppstår forsinkelser knyttet til iverksettelse av vedtak, og at politisk nivå gjerne oppdateres muntlig på saker i andre kanaler enn rapporteringslisten som legges ved tertialrapporten.

¹² I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget presiseres det at iverksetting av vedtak alltid skal gjøres uten ubegrunnet opphold, som kan være umiddelbart eller frem i tid avhengig av vedtakets karakter eller om det er gitt en konkret tidsfrist.

Denne praksisen bekreftes også i revisjonens stikkprøvegjennomgang. I to av sakene revisjonen har sett på ble det fattet ett vedtak hvor kommunedirektør blir bedt om å utarbeide en plan, og ett vedtak hvor kommunedirektør bes utrede et saksfremlegg med ytterlig informasjon om saken. Plan skulle bli fremlagt innen tredje kvartal 2022, men kommunedirektør la frem saken for kommunestyret 3. november 2022, dvs. fjerde kvartal. Saksfremlegg med ytterlig informasjon skulle bli fremlagt til utvalgets møte i juni 2022, men ble fremlagt i utvalgets møte 29. september 2022, tre måneder etter ønsket dato. Kommunen opplyser om at forskyvninger i den første saken skyldtes prioritering av andre oppdrag fra kommunestyret, og at forsinkelser i den andre saken skyldtes uforsvarlig kort saksbehandlingstid. Kommunen bemerker i e-post til revisjonen at de i begge tilfellene opplyste om forsinkelsene til politisk nivå gjennom en løpende dialog mellom utvalgsledere og gjeldende direktører.

Det understrekes av politikere i intervju at de oppfatter det som en sjeldenhet at vedtak blir fattet uten å bli gjennomført. Samtidig blir det også formidlet av noen politikere at de erfarer at det gjerne varierer fra fagområde til fagområde om administrasjonen har gode rutiner på å rapportere i møter på vedtaksoppfølging til politisk nivå. Det blir pekt på at administrasjonen i noen tilfeller burde være mer proaktiv med å rapportere på ulike avvik eller forsinkelser knyttet til iverksetting av et vedtak.

Vedtaksrapport og tertialrapportering

Kommunedirektøren rapporterer politisk til formannskapet på status for oppfølging av alle politiske vedtak i tertialrapport tre ganger i året. Som nevnt ovenfor, utarbeider politisk sakskoordinator en vedtaksrapport som gir oversikt over status på vedtak. Vedtaksrapporten inngår så i tertialrapport og danner grunnlaget for den politiske rapporteringen fra kommunedirektør. Tertialrapporteringen skal omfatte vedtak knyttet til saker som er sluttbehandlet i kommunestyret, formannskapet, utvalg for oppvekst, utvalg for velferd, utvalg for samfunnstjenester og utvalg for medborgerskap.¹³

Som nevnt i 4.2.1 inneholder vedtaksrapporten oversikt over vedtak som er iverksatt og vedtak som ikke er iverksatt.

Asker kommune sin rutine fastsetter at vedtak er kategorisert som iverksatt om

- det er utført eller arbeidet med vedtaket er påbegynt, og det er ikke tvil om iverksettelsen
- kommunedirektøren har tatt vedtaket til etterretning og vedtaket legges i prosess og innarbeides i fremtidige planer
- og om vedtaket er nesten utført/eventuelle forsinkelser er ubetydelige og uten konsekvenser.

Rutinen fastslår videre at et vedtak ikke er regnet som iverksatt om

- arbeidet med vedtaket ikke er påbegynt
- arbeidet med vedtak er påbegynt, men det er uklart når vedtaket kan iverksettes grunnet ulike forhold
- eller iverksettelsen av vedtaket er forsinket.

Et vedtak må dermed ikke være gjennomført for å bli regnet som iverksatt. Om det står «iverksatt» på vedtak i vedtaksrapporten i tertialrapporten, blir det i intervju opplyst om at politisk nivå tolker det dithen at vedtaket er påbegynt og forventes gjennomført så fort som mulig.

Vedtaksrapport med status for vedtak per. 1. tertial vedlegges 1. tertial rapport i juni, mens vedtaksrapport med status per. 2. tertial vedlegges 2. tertialrapport i oktober. Status per. 3.tertial vedlegges månedsrapport for desember, som behandles i februar påfølgende år. Vedtak som har vært rapportert som "ikke iverksatt" tidligere i året gjennomgås i siste tertial. Det er også politisk sakskoordinator som har ansvar for å koordinere arbeidet med politisk rapportering av vedtaksoppfølging.

I intervju går det frem at politikerne opplever oversikten i vedtaksrapporten som nyttig, men at den gir lite informasjon om status knyttet til oppfølging og iverksettelse av de aktuelle vedtakene. Kommunen viser til at P360 på nåværende tidspunkt ikke inneholder mer detaljert informasjon om status på vedtak enn listen over saker til vedtaksrapportering som sakskoordinator utarbeider. Det blir for eksempel vist til at det hadde vært gunstig å kunne følge opp vedtak løpende via et digitalt system i stedet for å forhøre seg muntlig med administrasjonen.

¹³ I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget utdypes dette nærmere: «Hvert tertial kvalitetssikres og gjennomgås status for alle politiske vedtak i Asker kommune og som inngår i rapporten til politisk behandling om "vedtaksoppfølging". Hovedstrukturen for å følge opp de politiske vedtakene og rapportere på måloppnåelse er i kommunens plan- og styringssystem (Framsikt). Her utarbeides det et oppdragsbrev, virksomhetsplaner, økonomi rapporter og virksomhetsrapporter gjennom årshjuls- prosessene og med måneds- og tertialrapporter, årsberetning, regnskap- og kommunens årsmelding mm.»

Verbalforslag

Kommunedirektøren utarbeider i februar, påfølgende år etter verbalvedtak er behandlet i handlingsprogrammet, en sak til formannskapet om hvordan det er planlagt å følge opp verbalvedtakene og oversendelsesforslagene gjennom året. Verbalvedtakene skal som hovedregel følges opp med egne saker, og i saken til formannskapet i februar redegjøres det for når de enkelte sakene planlegges lagt frem for politisk nivå. Sakene innarbeides deretter i den politiske sakslisten. Det rapporteres på status for oppfølging av verbalvedtak to ganger i året, i 2. tertialrapport i oktober og i årsrapporten i mai/juni.

4.2.3 Frister for iverksetting av vedtak

Det fremgår ikke av kommunen sin rutine at det blir satt interne frister for oppfølging og iverksetting av vedtak. I intervju blir det likevel vist til at det ved noen tilfeller blir satt frister av administrasjonen for gjennomføring av vedtak i saksutredelsen. Ved noen tilfeller er fremdriftsplan lagt ved saksfremlegg, og ved andre tilfeller kan politisk nivå be administrasjonen utrede fremdriftsplan i saksfremlegg nærmere. Når det ikke blir satt frister, blir det i intervju gitt uttrykk for at politikerne likevel har tillit til at politiske vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold.

Ved iverksetting av verbalvedtak legger kommunedirektøren frem fremdriftsplan til de folkevalgte hver februar for oppfølging av vedtakene i forbindelse med behandlingen av handlingsprogrammet i desember. Det blir som hovedregel satt frister per kvartal for gjennomføring av verbalvedtak. Dette peker kommunedirektør gir forutsigbarhet for både administrasjonen og de folkevalgte. Som nevnt i 4.2.2, ser vi av stikkprøvegjennomgang at folkevalgte gjerne setter en frist for at saksfremstilling skal legges frem i politisk organ, men at administrasjonen ikke alltid overholder disse fristene. Det vises likevel i e-post sendt til revisjonen at det har vært gode grunner til at frist ikke har blitt overholdt.

4.2.4 Avklarte roller og oppgaver knyttet til oppfølging av vedtak

Det er kommunedirektør/direktører som har ansvar for å fordele saker på saksbehandlere, slik at saksbehandler for kjennskap til aktuelle vedtak, samt avgjøre fremdrift i samråd med saksbehandler, og følge opp vedtak.¹⁴ Saksbehandlere som har utarbeidet saksfremlegg har normalt sett ansvar for effektivisering av vedtaket, men ikke alltid.

I intervju går det frem at det har hendt at et vedtak har falt «mellom to stoler» og dermed blitt iverksatt med ugrunnet opphold, men det blir samtidig presisert at dette sjeldent skjer. Det er gjennomgående både politikere og ledere i kommuneadministrasjonen sin erfaring at administrasjonen har et godt apparat som delegerer oppgaver og ansvar på en hensiktsmessig måte som sikrer forsvarlig oppfølging og gjennomføring av vedtak.

4.2.5 Avklaring/tolkning av vedtak som fremstår som uklare

Om kommuneadministrasjonen er i tvil om tolkningen av et vedtak fattet i politiske organ, tar kommunedirektør kontakt med enten ordfører eller utvalgsleder for organet som fattet vedtaket, for å gjøre en vurdering av om det skal forelegges organet for en avklaring. I så fall lages det en egen sak eller et notat der det bes om avklaringer.

I intervju og administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget opplyses det om at det er avtalt en fast styringsdialog mellom hovedutvalgsleder/-nestleder og tjenestedirektørene. De avholder møter én til to ganger i måneden for å gi hverandre gjensidig informasjon, evaluere møtene, forberede neste politiske møte og avklare hvilke saker som skal settes opp på sakskartet for neste møte. I disse møtene er det også anledning til å drøfte eventuell uklarhet eller status i oppfølging av politiske vedtak. Dersom et vedtak er uklart formulert, skal dette tas opp med kommunedirektør eller ordfører og om nødvendig legges frem for en tolkning eller avklaring fra det politiske organet som har fattet vedtaket.

Utvalgsledere formidler i intervju at de mener at administrasjonen i all hovedsak følger opp politiske vedtak etter de folkevalgtes intensjon. I intervju går det frem at de utvalgsledere og ordfører opplever at administrasjonen har gode rutiner for å avklare uklare politiske vedtak om noe skulle være utydelig.

4.3 Vurdering - kommunens rutiner for å sikre iverksetting oppfølging av politiske vedtak

Det er revisjonen sin vurdering at kommuneadministrasjonen sine rutiner i all hovedsak sikrer iverksettelse av politiske vedtak uten ugrunnet opphold, samt at politiske vedtak blir tilstrekkelig fulgt opp, jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1 og KS.

¹⁴ I tjenesteområdet oppvekst har direktøren det overordnede ansvaret for å utarbeide saker til politisk behandling. Kommunalsjef skal forvalte direktørens ansvar og myndighet innen eget fagområde, som blant annet innebærer å bidra aktivt i arbeidet med politiske saksutredninger, og følge opp og gjennomføre politiske vedtak.

Undersøkelsen viser at kommunen har et godt og strukturert system for registrering av politiske vedtak og at foreligger gode rutiner og system som sikrer at vedtak følges opp internt i kommuneadministrasjonen. Samtidig vil revisjonen peke på at systemet oppleves noe tungvint, og at systemet krever en del manuelt arbeid, noe som øker risikoen for at svikt, feil og mangler oppstår. Det er videre revisjonens vurdering at kommunen har en god rapporteringskultur og at kommunedirektør opplyser politisk nivå om det foreligger forhold som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtak, men at generell informasjon om status på vedtak i vedtaksrapporten er mangelfull. Etter revisjonens vurdering sikrer dermed ikke kommuneadministrasjonen godt nok at politisk nivå får tilstrekkelig informasjon om status for iverksettelse vedtak som inngår i vedtaksrapporten. Revisjonen merker seg at administrasjonen er i gang med å se på ulike systemløsninger med hensyn til oppfølging og rapportering av politiske vedtak, og at målet er å få en ny løsning på plass i løpet av 2024, noe som i så fall vil kunne gi noe mer detaljert og kontinuerlig oppdatert informasjon om vedtak tatt i kommunen. Dette vil etter revisjonen syn være et positivt tiltak for å sikre at både administrativt nivå og politisk nivå har en god oversikt over vedtak og status for dem, og at arbeidet i systemet krever mindre tidkrevende manuelt arbeid med tilhørende risiko for feil og mangler.

Selv om det ikke er nedfelt en rutine for å sette frister i saksfremlegg, er det revisjonen sin vurdering at kommunen har system som legger til rette for at vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Sett opp mot at kommunen selv melder at de har god kapasitet til å utrede saksfremlegg, er det revisjonens vurdering at det er lav risiko for at vedtak iverksettes med ugrunnet opphold. Basert på datagrunnlaget er det også revisjonen sin vurdering at kommunen sin formalisering av oppgave- og ansvarsforhold i stor grad er tilstrekkelig, og at denne bidrar til å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Det er videre revisjonen sin vurdering at kommuneadministrasjonen har etablert rutiner og faste møtepunkt for å konferere med de folkevalgte dersom det er behov for å oppklare uklarheter ved vedtak, for slik å sikre at vedtak blir iverksatt i henhold til intensjonen til de folkevalgte.

5 Brønnøya – oppfølging av vedtakene i sakene 41/18 og 80/19

5.1 Bakgrunn og sakshistorikk

5.1.1 Om gjennomgangen

Revisjonen ble i forbindelse med forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging bedt om å gjennomgå administrasjonens oppfølging av vedtakene 41/18 og 80/19 ifra kommunestyret, begge tilknyttet sakskomplekset Brønnøya. Kort oppsummert dreier sakskomplekset som vedtakene knytter seg til om følgende to punkter:

1. Kommunen har i en ulovlighetsoppfølging avdekket at en rekke bygninger eller tiltak har blitt oppført/gjennomført uten lov. Det gjelder 27 saker der kommunen vurderer at inngrepene innebærer vesentlige avvik fra reguleringsplan og at rivning må iverksettes, noe formannskapet har sluttet seg til.
2. Noen av boligene som er registrert som fritidsboliger, benyttes som helårsboliger. Det er imidlertid uenighet mellom kommunen og de som bor der, om disse kan benyttes som helårsboliger eller ikke.¹⁵

Revisjonen har gjennomgått en rekke saksdokumenter, juridiske vurderinger og e-poster fra kommunen og andre. Videre har revisjonen intervjuet representanter fra administrasjonen, Brønnøya Grunneierforening og tidligere nestleder i bygningsrådet i gamle Asker kommune. I det følgende presenteres relevant bakgrunn og sakshistorikk i saken, samt beskrivelse av hvordan de aktuelle vedtakene er fulgt opp. Administrasjonens oppfølging av vedtakene vil vurderes opp mot kriteriene som gjelder for problemstilling 2 i denne undersøkelsen, og da fremst kommunelovens § 13-1, fjerde ledd, om at kommunedirektøren plikter å iverksette vedtak uten ugrunnet opphold.

5.1.2 Om Brønnøya

Brønnøya er en bebyggd øy som ligger i Oslofjorden nordvest i Asker kommune. Arealet er på 1400 mål, øya er drøyt to km lang og én km bred på det meste. Brønnøya er i prinsippet uten motorisert ferdsel og har ikke permanent fastlandsforbindelse, men forbindes med fastlandet ved hjelp av en kabelferge på sommeren, som blir byttet ut med en flytende gangbro på vinterstid. I tillegg er det rutebåtforbindelse til Sandvika om sommeren. På Brønnøya finner man blant annet Viernbukta naturreservat, et tilnærmet urørt våtmarksområde som også er en viktig rasteplass for fugl. Reservatet ble vernet i 1992.¹⁶

Brønnøya består av 387 eiendommer, herunder:¹⁷

- 268 «bebygde tomter», regulert som fritidsboliger etter reguleringsplan fra 1995, men der flere benyttes som helårsboliger¹⁸
- 44 eiendommer regulert «til andre formål enn hytter»
- 17 eiendommer regulert til helårsbolig
- 58 ubebygde tomter regulert til fritidsbebyggelse

5.1.3 Kommunens gjennomgang av ulovlig bebyggelse og prosess knyttet til områderegulering

Formannskapet vedtok 18.08.2009 igangsetting av ulovlighetsoppfølging på Brønnøya. I løpet av sommeren 2010 og 2011 ble det gjennomført registrering av bebyggelsen og tiltak i strandsonen. Med grunnlag i registreringen, og dokumentasjon i kommunens arkiv ble det foretatt gjennomgang av alle bebygde eiendommer på Brønnøya. Kommunen konkluderte med at det var ulovlig bebyggelse og brygger på 160 av eiendommene, herunder 27 av

¹⁵ De siste årene har det fått stor betydning hva slags status en eiendom har i matrikelregisteret, ettersom dette er avgjørende for en eventuell strømstøtte. Hva slags status en bolig har i matrikelregisteret avgjøres av lovlig bruk etter plan- og bygningsloven.

¹⁶ Statsforvalteren 2013. *Forvaltningsplan for Viernbukta naturreservat*.

¹⁷ Fra saksfremlegg til sak 96/22 i formannskapet

¹⁸ Fra saksfremlegg til sak 41/8 i kommunestyret, s. 4

disse som vesentlige overskridelser.¹⁹ Oppfølgingen av disse ble imidlertid satt på vent grunnet pågående reguleringsprosess.²⁰

Gjeldende reguleringsplan for Brønnøya er vedtatt 28.6.1995. Kommunestyret vedtok 14.6.2016 ny områdereguleringsplan for Brønnøya. Områdereguleringen satte av mer areal til grønne formål sammenlignet med den fra 1995, innførte hensynssoner der det er avdekket viktige naturforekomster og/eller prioriterte arter og ga 19 av fritidseiendommene det kombinerte formålet helårsbolig/fritidsbolig.^{21 22}

Vedtaket om områdereguleringen ble imidlertid påklaget av Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Akershus fylkeskommune. I tillegg ble vedtaket påklaget av 73 grunneiere og 59 andre aktive brukere av Brønnøya. Flere av klagene ble tatt til følge av Fylkesmannen i Buskerud i vedtak av 18. januar 2017, blant annet mente Fylkesmannen at kriteriene for utvelgelse av de 19 eiendommene som skulle få kombinert formål ikke var saklige. Områdereguleringsplanen fra 2016 ble opphevet som følge av flere saksbehandlingsfeil. Det vil si at reguleringsplanen fra 1995 fortsatt er den gjeldende planen for Brønnøya.²³ Videre prosess knyttet til dette er behandlet i sak 41/18 og 80/19, beskrevet nærmere lenger ned.

I 2018 ba kommunestyret administrasjonen om å vurdere om det er mulig å oppstille kriterier for videre oppfølging av byggesakene fra ulovlighetsprosjektet og se nærmere på om sakene kunne avsluttes uten pålegg om retting.²⁴ Kommunedirektør mener at det ikke er mulig å avslutte noen av sakene uten retting og la sak 96/22 frem for formannskapet den 3.5.22, der administrasjonen ber at formannskapet vedtar å slutføre ulovlighetsoppfølgingen på Brønnøya, og at rivning av ulovlige bygg iverksettes.

Bakgrunnen for administrasjonens vurdering er at de 27 sakene er gjennomgått på nytt og kommunedirektør oppgir i sak 96/22 til formannskapet: «Tiltakene gjelder hovedsakelig store uthus, båthus og uthus som er tatt bruk som bolig, terrenginngrep og utfylling i sjøen, samt brygger med stort omfang. I tillegg er flere bygninger plassert innenfor regulerte friområder og områder for bevaring». På de eiendommene det ble funnet store overskridelser av bebyggelse eller brygger ble det stilt krav om søknad om dispensasjon i ettertid. Søknadene ble behandlet i administrasjonen i henhold til gjeldende kriterier, jfr. vedtak av 18.08.2009 og 15.02.2012.²⁵

Formannskapet vedtok på denne bakgrunn følgende:

1. Prosjektet for ulovlighetsoppfølging på Brønnøya slutføres, ved at bygningsrådets tidligere vedtak om rivning iverksettes.
2. I de sakene det ikke er mottatt søknad om dispensasjon gis det pålegg om retting uten søknadsbehandling.
3. Formannskapet tar til orientering kommunedirektørens organisering av det videre arbeidet

5.2 Sak 41/18 om områderegulering for Brønnøya og avklaring av videre prosess

Den 17.4.18 ble sak 41/18 lagt frem for kommunestyret. Saken omhandlet videre prosess for områderegulering av Brønnøya. Slik kommunedirektør ser det har kommunen to alternativer:

1. å avslutte planarbeidet slik at reguleringsplanen fra 1995 vil gjelde ved all byggesaksbehandling på Brønnøya
2. å utarbeide et endret forslag til reguleringsplan, som tar utgangspunkt i den opphevede 2016- planen og kommunestyrets føringer i vedtaket fra 2009.²⁶ I dette ligger at samtlige byggetomter på Brønnøya reguleres til kombinert bruk; helårsbolig/fritidsbolig.

Administrasjonen trekker i sitt saksfremlegg frem en rekke fordeler og ulemper, samt konsekvenser, ved begge de to alternativene. Administrasjonen peker imidlertid på at usikkerheten knyttet til å arbeide videre med planprosessen er stor ettersom det er «svært usikkert om prosessen lander slik Asker kommunestyre måtte ønske». Dette grunnet de tidligere innsigelsene fra Statsforvalteren og at det ikke er noen grunn til å tro at

¹⁹ Fra saksfremlegg til sak 96/22 i formannskapet

²⁰ Jf. vedtatt prinsipp nr. 1 fra sak 22/12 i bygningsrådet om at evt. pålegg om rivning utsettes inntil reguleringsprosess er avsluttet.

²¹ Kombinert formål vil si at det blir opp til eier om boligen skal brukes som helårsbolig eller fritidsbolig (tekniske krav for helårsbolig må være oppfylt).

²² Fra saksfremlegg til sak 41/18

²³ Fra saksfremlegg til sak 41/18

²⁴ Punkt 3 i sak 41/18, gjengitt i sin helhet lenger ned (del 5.2)

²⁵ Sak 22/12 i bygningsrådet

²⁶ «I vedtaket av 2009 anbefalte kommunestyret at samtlige byggetomter på Brønnøya ble gitt en fleksibel arealbruk, helårsbolig/ fritidsbolig. Det må i så fall gjennomføres arkeologiske registreringer i samsvar med fylkeskommunens uttalelser i saken». Kilde: sak 41/18, pkt. om kommunedirektørens vurderinger

departementet vil konkludere annerledes. Det pekes på at de nasjonale føringene for reguleringsarbeidet²⁷ bygger oppunder Fylkesmannens tilbakemeldinger i saken.

Kommunedirektørens konklusjon og anbefaling i saken er følgende:

Med bakgrunn i tidligere vedtak i kommunestyret, samt et ønske om å få en oppdatert plan for hele Brønnøya, anbefalte rådmannen opprinnelig at planprosessen for ny områderegeringsplan for Brønnøya videreføres. Etter at sonderingsmøte med fylkesmannen er gjennomført har imidlertid rådmannen endret sitt standpunkt. Spesielt med bakgrunn i Fylkesmannens absolutte krav om at de 70 ubebygde tomtene på Brønnøya må omreguleres i ny reguleringsplan, anser rådmannen at en videreføring av reguleringsarbeidet kan innebære en ny «ørkenvandring», til frustrasjon for berørte grunneiere på Brønnøya, så vel som andre instanser. Med den ressursinnsats et videre reguleringsarbeid innebærer, uten noen sikkerhet for ny plan, anbefaler rådmannen at reguleringsarbeidet avsluttes.

Rådmannens forslag innebærer at reguleringsplanen fra 1995 blir stående. Dette betyr at vernehensyn på Brønnøya må forvaltes i enkeltsaker, der berørte myndigheter både skal høres og har klageadgang. Også et slikt forvaltningsregime vil være ressurskrevende for alle parter. Bl.a. innebærer dette at søker selv må forstå de naturfaglige utredninger når søknad om tiltak fremmes.

Rådmannen tilføyer at det er uvisst om Kommunal og moderniseringsdepartementet har noe ønske om å igangsette en statlig regulering som følge av at kommunen avslutter planarbeidet.

På bakgrunn av dette vedtok kommunestyret:

1. Planprosessen for ny områderegeringsplan for Brønnøya avsluttes.
2. Kommunestyret anmoder bygningsrådet om å utarbeide retningslinjer knyttet til videre forvaltning av gjeldende reguleringsplan for å ivareta kulturminneloven og naturmangfoldloven i byggesaksbehandlingen.
3. Kommunestyret anmoder bygningsrådet om å se nærmere på muligheten for å oppstille kriterier for videre oppfølging av byggesakene fra ulovlighetsprosjektet på Brønnøya, herunder om noen av sakene kan avsluttes uten pålegg om retting.
4. Asker kommune vil være pådriver for at det skal utarbeides nasjonale retningslinjer for valgfri bostatus. Kommunen vil ikke iverksette oppfølging av ulovlig bosetting før slike foreligger.
5. Bygningsrådet ber om en egen sak for å avklare om det er skjedd feil ved registreringen av helårsboliger i forbindelse med planprosessen forut for 1995-planen.
6. Det arbeides videre med å vurdere ulike former for erstatningsordninger for ubebygde tomter med store påviste naturverdier og/eller rødlistede arter.

5.3 Sak 80/19 om Brønnøya og registrering av helårsboliger i forbindelse med 1995-planen

Sak 80/19 ble den 11.6.19 lagt frem for kommunestyret av kommunedirektøren for å følge opp punkt 5 i kommunestyrets vedtak fra sak 41/18, det vil si som en avklaring av «om det er skjedd feil ved registrering av helårsboliger i forbindelse med planprosessen forut for 1995-planen». I tillegg pekes det på at de øvrige vedtakspunktene fra sak 41/18 er besvart i tidligere saksfremlegg til kommunestyret. Disse er vedlagt sak 80/19 i tillegg til et eget kort statusnotat som forklarer samlet hvordan de seks vedtakspunktene er svart ut av kommunedirektøren.

Kommunedirektøren beskriver i saksfremlegget til sak 80/19 historikken knyttet til registreringen av helårsboliger i forbindelse med planprosessen forut for 1995-planen over fire sider. For det første oppgir kommunedirektøren at det ikke er noen tvil om reguleringsplanen for Brønnøya fra 1929 var en plan for villamessig bebyggelse. Kommunedirektøren skriver videre:

I 1990 kom Asker kommunens første kommuneplan. I denne planen ble Brønnøya utlagt med fritidsbebyggelse og friområde som arealformål. Det var altså gjennom kommuneplanarbeidet og senere forarbeidet til reguleringsplanen

²⁷ Naturmangfoldloven, Statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen og Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen

for 1995 som endret øyens status. Fram til kommuneplanen i 1990 hadde det vært regulert en lik rett for alle parsellene på øya, formålet boligbebyggelse, herunder villamessig bebyggelse.

Ifølge Eyvind Wang, ordfører 1980-1995, gjorde man en grundig, og politisk bevisst utvelgelse av hvilke eiendommer som skulle ha boligstatus i 1995-planen. Det var et politisk sterkt ønske om å tilrettelegge for at grunneierne skulle få bebygge sine ubebygde eiendommer når byggeforbudet som følge av flystøy ble opphevet i 1996. Samtidig ønsket man en varsom utnyttelse av Brønnøya.

Det var først etter vedtak av kommuneplanen av 1990 og reguleringsplanen av 1995 at øya fikk arealformålet fritidsbebyggelse. Politisk hadde man imidlertid allerede i generalplanen fra 1974-1986, og senere ved kommunestyrets oppdrag til bygningsrådet i 1977, tatt stilling til arealbruken på Brønnøya, og bedt om at øya avsettes som natur- og rekreasjonsområde. Dette viser at kommunestyret hadde en klar oppfatning av reguleringsstatusen på Brønnøya fra 1929, noe som også dokumenteres ved Miljøverndepartementets uttalelser fra 1982 og 1991 der det fremkommer at Brønnøyas reguleringsformål til da hadde vært boligbebyggelse.

Omreguleringen i 1995 resulterte i en forskjellsbehandling av grunneiere som alle tidligere hadde hatt samme status. Planen lot 16 eiendommer beholde helårsstatus, mens alle øvrige eiendommer bebygde og ubebygde fikk status som hytteområder. Med andre ord ble det med denne endringen en forskjellsbehandling av eiendommene.

Kommunedirektørens oppfatning var at gjennomgangen av alle eiendommene på Brønnøya på 90-tallet la vekt på relevante momenter, men for at det ikke skulle være noen tvil, satte kommunedirektøren ned en arbeidsgruppe for å gjennomgå enkelte byggesaker på nytt. I forbindelse med kartleggingen på 90-tallet klagde 28 eiere på kommunes registrering av eiendommene som fritidsboliger, da de mente de kunne dokumentere at deres eiendommer var helårsboliger. Ingen av disse fikk medhold av Fylkesmannen på 90-tallet. Disse 28 sakene ble nå gjennomgått på nytt for å se om det likevel var skjedd feil i registreringen av en intern arbeidsgruppe bestående av tre jurister over en periode på to uker, blant annet gjennom befarings på enkelte av eiendommene.

Kommunedirektøren skriver at gjennomgangen viser at det ble gjort en grundig vurdering på 90-tallet. Det er etter kommunedirektørens vurdering lite som taler for at det er skjedd vesentlige feil i forbindelse med reguleringsplanprosessen på 90-tallet, samt at arealendringen som skjedde i forbindelse med vedtaket av kommuneplanen for 1990 var en politisk ønsket endring av arealstatusen på øya. Kommunedirektøren skriver at dersom det likevel skulle oppdages at det er skjedd feil ved registrering forut for 1995-planen, så kan dette gi grunnlag for å rette matrikkelen. Dette forutsetter at bygningen er feilregistrert i matrikkelen. En retting i matrikkelen vil understreke at bygningen lovlig kan benyttes som helårsbolig.

Videre skriver kommunedirektøren i sin vurdering:

Asker kommune erkjenner dermed at grunneierne på Brønnøya ble behandlet ulikt ved regulering av 1995, idet enkelte eiendommer ble regulert til boligformål, resten til fritidsbebyggelse. Kommunen søkte gjennom omreguleringen som pågikk i perioden 2009 til 2017 å rette opp denne forskjellsbehandling, men fikk ikke gjennomslag hos fylkesmannen.

Asker kommune vil følge opp dette temaet videre, gjennom utarbeidelse av kommuneplan for nye Asker.

Kommunedirektøren innstilte på at saken skulle tas til orientering. Kommunestyret vedtok imidlertid bygningsrådets innstilling til kommunestyret i saken:

1. Kommunestyret erkjenner at reguleringsplanen for Brønnøya av 1929 var en plan for villamessig bebyggelse som gjaldt frem til nytt reguleringsvedtak i 1995. Dette er stadfestet av Miljøverndepartementet i brev til kommunen, både i 1982 og i 1991
2. Kommunestyret erkjenner at omreguleringen i 1995 resulterte i en forskjellsbehandling av grunneiere som alle tidligere hadde hatt samme bo status. Planen lot 16 eiendommer beholde helårsstatus, mens alle øvrige bebygde og ubebygde eiendommer fikk status som hytteområder.
3. Oppfølging av kommunestyrets oppdrag punkt 1 – 5 av 17.4.2018 anses med dette å være ivaretatt.
4. Kommunestyrets prinsipielle føringer for regulering av Brønnøya, vedtatt 25.8.2009, tas med videre i den nye kommuneplanen. Dette innebærer blant annet:
 - a. Brønnøya skal beholde sin frodige, vegetasjonsrike og landlige karakter.
 - b. Brønnøyas rike naturmangfold skal ivaretas.
 - c. Bebyggelsen skal framstå minst mulig eksponert i landskapet, og utnyttelsen skal være lav.

- d. Brønnøya skal være bilfri.
- e. Det åpnes for en fleksibel arealbruk for samtlige bebygde/ubebygde tomter; bolig/fritidsbolig.
- f. Kommunestyret ber om at temaet fleksibel arealbruk bolig/fritidsbolig følges opp ved utarbeidelse av ny kommuneplan for Asker, jfr. forslag til Planprogram for kommuneplan 2020-2032.

5.4 Administrasjonens videre oppfølging av vedtak i sakene 41/18 og 80/19

Tabellen under gir en oversikt over hvordan de vedtakene i de to sakene 41/18 og 80/19 er fulgt opp. Informasjonen er hentet fra:

- Kommunedirektørens notat til bygningsrådet datert 19.5.19 som kortfattet beskriver oppfølgingen sak 41/18, også vedlagt sak 80/19
- Notat fra kommunedirektør til kontrollutvalget 3.1.23
- Planbeskrivelse – kommuneplanens arealdel 2023-2035, vedtatt 13.6.23
- Informasjon sendt per e-post på revisjonens forespørsel

Tabell 1 Oppfølging av vedtakspunkter fra sakene 41/18 og 80/19

Kommunestyrets vedtak fra sak 41/18 (17.4.18)	Beskrivelse av oppfølging, eventuelt forklaring på manglende oppfølging
1) Planprosessen for ny områderegeringsplan for Brønnøya avsluttes.	Punktet krever ingen oppfølging. Kommune fortsetter å forvalte Brønnøya etter gjeldende reguleringsplan fra 1995.
2) Kommunestyret anmoder bygningsrådet om å utarbeide retningslinjer knyttet til videre forvaltning av gjeldende reguleringsplan for å ivareta kulturminneloven og naturmangfoldloven i byggesaksbehandlingen.	Fulgt opp gjennom sak 78/18 i bygningsrådet den 22.8.18. Kommunedirektørens konklusjon er at gjeldende rutiner for byggesaksbehandling av kulturminner og rutiner for ivaretagelse av naturmangfold er tilfredsstillende for Brønnøya, og at det derfor ikke er hensiktsmessig å endre disse rutinene. Rutinene lå ved saken. Bygningsrådet vedtok å ta kommunedirektørens redegjørelse til orientering.
3) Kommunestyret anmoder bygningsrådet om å se nærmere på muligheten for å oppstille kriterier for videre oppfølging av byggesakene fra ulovlighetsprosjektet på Brønnøya, herunder om noen av sakene kan avsluttes uten pålegg om retting.	Sak 97/18 ble lagt frem for bygningsrådet 26.9.18. Bygningsrådet valgte å sende oppfølging av byggesakene for ulovligprosjektet tilbake, og først få seg «forelagt en sak som avklarer om det er foretatt feil ved registrering av helårsboliger forut for 1995-planen». Det vil si at oppfølging av dette punktet ble utsatt til sak 80/19, som var kommunedirektørens oppfølging av om det har skjedd feil ved registrering av helårsboliger forut for -95, etterspurt av både bygningsrådet den 26.9.23 og kommunestyret 17.4.18 (jf. punkt 5 under). Neste sak knyttet til oppfølging av byggesaker fra ulovlighetsprosjektet kom opp i formannskapet 19.4.22, sak 96/22, der ulovlighetsoppfølgingen ble vedtatt sluttført og at rivning iverksettes.
4) Asker kommune vil være pådriver for at det skal utarbeides nasjonale retningslinjer for valgfri bostatus. Kommunen vil ikke iverksette oppfølging av ulovlig bosetting før slike foreligger.	Punktet krever etter administrasjonens syn «ingen ytterligere behandling i bygningsrådet», jf. kommunedirektørens notat til bygningsrådet. Revisjonen har rettet et skriftlig spørsmål til administrasjonen vedrørende oppfølging av dette punktet og administrasjonen skriver i e-post til revisjonen den 24.11.23 at dette punktet ikke er fulgt opp, men at dette må «ses i sammenheng med at bruk av fritidsboliger som helårsbolig er et tema som skulle vurderes mer helhetlig i kommuneplan for ny kommune, jf. saksfremlegget til sak 41/18. Brønnøya er i ny kommuneplan vedtatt 13.6 avsatt til kombinert formål, bebyggelse og anlegg. Statsforvalteren har innsigelse til bl.a. denne del av kommuneplanen. Inntil innsigelsen er avklart gjelder reguleringsplan av 1995».
5) Bygningsrådet ber om en egen sak for å avklare om det er skjedd feil ved registreringen av helårsboliger i forbindelse med planprosessen forut for 1995-planen.	Fulgt opp gjennom sak 80/19 til kommunestyret.

6) Det arbeides videre med å vurdere ulike former for erstatningsordninger for ubebygde tomter med store påviste naturverdier og/eller rødlistede arter.	Kommunedirektøren skriver i sitt notat til bygningsrådet at forslaget ble fremmet av Venstre og var opprinnelig en del av et forslag om at planprosessen for ny områderegulering skulle fortsette. «Rådmannen vil anta meningen med denne delen av forslaget var at de som eventuelt ville få omregulert sine ubebygde tomter skulle bli kompensert med erstatning. Nå som planprosessen er avsluttet gir ikke dette punktet lenger noen mening. Rådmannen vil derfor anta at kommunestyrets vedtak punkt 6 bygger på en inkurie. Etter rådmannens syn er det ikke nødvendig med noen ytterligere behandling av dette i bygningsrådet». Punktet er derfor ikke fulgt opp.
--	---

Kommunestyrets vedtak fra sak 80/19	Beskrivelse av oppfølging, eventuelt forklaring på manglende oppfølging
1) Kommunestyret erkjenner at reguleringsplanen for Brønnøya av 1929 var en plan for villamessig bebyggelse som gjaldt frem til nytt reguleringsvedtak i 1995. Dette er stadfestet av Miljøverndepartementet i brev til kommunen, både i 1982 og i 1991	Kommunedirektøren oppgir i notat til kontrollutvalget den 3.1.23 at vedtakspunkt 1 og 2 etter hans syn dreier seg om erkennelser som ikke krever noen videre oppfølging. Kommunedirektøren peker (både i notat til kontrollutvalget og i sitt saksfremlegg fra sak 80/19) at det ikke er noen tvil om at 1929-planen var en plan for villamessig bebyggelse og at reguleringsplanen fra 1995 resulterte i en forskjellsbehandling, som skjedde etter «saklige kriterier fastsatt av fylkesmannen». ²⁸
2) Kommunestyret erkjenner at omreguleringen i 1995 resulterte i en forskjellsbehandling av grunneiere som alle tidligere hadde hatt samme bostatus. Planen lot 16 eiendommer beholde helårsstatus, mens alle øvrige bebygde og ubebygde eiendommer fikk status som hytteområder.	Kommunedirektør mener at kommunestyrets vedtak ikke kan forstås som at det har skjedd en urimelig eller usaklig forskjellsbehandling, og at reguleringsplanen var et resultat av en ønsket politikk fra kommunestyret som også fulgte opp kommuneplanen av 1990, der Brønnøya var avsatt til fritidsbebyggelse. Kommunedirektør peker også på at kommunestyret i 2019 ikke har anledning til å «overprøve eller på noen annen måte sette til side de vedtak som kommunestyret i 1995 gjorde. Endring av reguleringsplaner, herunder planformål, må skje ved å følge saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 12 om reguleringsplan».
3) Oppfølging av kommunestyrets oppdrag punkt 1 – 5 av 17.4.2018 anses med dette å være ivaretatt.	Punktet henviser til at de fem første punktene i sak 41/18 (omtalt over) gjennom vedtaket i sak 80/19 anses for å være ivaretatt. Punktet krever derfor ingen oppfølging.
4) Kommunestyrets prinsipielle føringer for regulering av Brønnøya, vedtatt 25.8.2009, tas med videre i den nye kommuneplanen. Dette innebærer blant annet: a. Brønnøya skal beholde sin frodige, vegetasjonsrike og landlige karakter. b. Brønnøyas rike naturmangfold skal ivaretas. c. Bebyggelsen skal framstå minst mulig eksponert i landskapet, og utnyttelsen skal være lav. d. Brønnøya skal være bilfri. e. Det åpnes for en fleksibel arealbruk for samtlige bebygde/ubebygde tomter; bolig/fritidsbolig. f. Kommunestyret ber om at temaet fleksibel arealbruk bolig/fritidsbolig følges opp ved utarbeidelse av ny kommuneplan for Asker, jfr. forslag til Planprogram for kommuneplan 2020-2032.	Ny kommuneplan for Asker kommune ble vedtatt 13.6.23. I planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel er Brønnøya omtalt på side 18: Kommuneplanen åpner for at enkelte fritidsboliger ved søknad kan endres til bolig. Dette gjelder fritidsboliger som ligger innenfor arealformålet «kombinert bolig- og fritidsbebyggelse», Brønnøya, Storsand og Holmsbu. Det er krav om at boligen må være tilkoblet godkjent VA og renovasjonsløsning, ha gangavstand til barneskole og opparbeidet adkomst i tråd med kommunens veinormal. Planbeskrivelsen omtaler ellers ikke Brønnøya spesifikt, men beskriver i del 9.2 prinsipper for vern og grønn arealbruk som også vil gjelde Brønnøya. Ny kommuneplan spesifiserer videre at det ikke vil tillates utvikling som medfører økt personbiltrafikk i området Brønnøya ligger. ²⁹ Som nevnt lenger opp er Brønnøya i ny kommuneplan vedtatt avsatt til «Kombinert bebyggelse og anleggsformål». Statsforvalteren har imidlertid innsigelser til dette som enda ikke er avklart. Administrasjonen opplyser til revisjonen at punkt 4 c er ivaretatt av gjeldende reguleringsplan med bestemmelser om høyde og utnyttingsgrad. Ved en eventuell ny reguleringsprosess vil forutsetningen om at bebyggelsen skal framstå minst mulig eksponert i landskapet, og utnyttelsen skal være lav også ligge til grunn.

²⁸ s. 3

²⁹ Planbeskrivelse – Kommunens arealdel 2023-2025, s. 28

5.5 Fremsatte innvendinger til vedtaksoppfølgingen og kommunedirektørs sluttkommentar

Brønnøya grunneierforening har sendt en henvendelse til kontrollutvalget datert 29.11.22. Av notatet går det frem at grunneierforeningen mener kommunestyret vedtak i sak 41/18 og 80/19 ikke er lojalt fulgt opp. Det oppgis blant annet i notatet:

Etter en grundig prosess erkjente og beklaget Kommunestyret i juni 2019 feil registrering av eiendommenes status, og bekreftet at 1929-reguleringen krevde helårsstatus til alle bebygde eiendommer. Vedtaket i KS-sak 80/19 ga også klare føringer for videre behandling gjennom ny kommuneplan.

Ved førstegangsbehandling av kommuneplanen 2022-34 var KS sak 80/19 ikke å spore. Viktig og premissgivende vedtak ble dermed ikke videreført til nye politikere i den nye kommunen.

Grunneierforeningen mener kommunestyrets erkjennelser i sak 80/19 punkt 1 og 2 innebar en erkjennelse av at alle bebygde eiendommer på Brønnøya før 1995 hadde helårsstatus, og at vedtaket dermed burde medføre en konsekvens der søknader om dispensasjon, endring av feil i matrikkel og oppfølging av ulovlighetssaker ble vurdert på nytt i lys av dette. Det vil si at alle boliger bygget før 1995, skal vurderes etter reguleringsplanen fra 1929 og anses for å ha status som helårsboliger.

Tidligere nestleder i bygningsrådet var med å utforme vedtaket som bygningsrådet innstilte på i sak 80/19 til kommunestyret, herunder erkjennelsene som ble vedtatt i punkt 1 og 2. Nestleder oppfatter at administrasjonen tolker vedtakene feil og ikke følger opp vedtakenes intensjon. Han peker på at ingen i administrasjonen har tatt kontakt i etterkant av at vedtaket ble gjort for å undersøke intensjonen bak vedtaket. Nestleder har samme forståelse som grunneierforeningen og mener at alle bygg som er oppført før 1995 bør vurderes etter reguleringsplan fra 1929 som ga byggenes status som helårsboliger.

Når det gjelder punkt 6 i vedtak fra sak 41/18, om at det skal arbeides videre med å vurdere ulike former for erstatningsordninger for ubebygde tomter med store påviste naturverdier og/eller rødlistede arter, så mener tidligere nestleder at kommunedirektørens vurdering av at dette er en inkurie er feil, og at administrasjonen bør forholde seg til vedtaket slik det står.

Kommunedirektøren mener at kommunen har fulgt opp alle vedtakspunktene i vedtak 41/18 og 80/19, så langt dette har vært mulig. Slik kommunedirektøren oppfatter det har de folkevalgtes intensjon på noen punkter ikke vært mulig å følge opp fullt ut fordi dette ville innebære å bryte lov, regelverket og overordnet myndighet sine føringer. Det har vært lagt frem flere konkrete saker knyttet til Brønnøya-vedtakene, notater og eksterne juridiske vurderinger som redegjør for kommunens oppfølging, innenfor rammene av vedtaket og opp mot lov og forskrifter mm.

Kommunedirektøren opplyser at han har vært i dialog om intensjonen bak vedtakene med leder/nestleder av bygningsrådet, som i 2018 og 2019 var det ansvarlige politiske utvalget i forbindelse med vedtakene knyttet til Brønnøya.

5.6 Revisjonens vurdering av administrasjonens oppfølging av vedtak fra sak 41/18 og 80/19

Etter revisjonens vurdering er noen av vedtakspunktene av en slik karakter at de åpenbart ikke krever oppfølging. Det gjelder punkt 1 i sak 41/18 og punkt 3 i sak 80/19. Videre vedtok kommunestyret i sak 80/19 at punkt 1-5 i sak 41/18 i forbindelse med vedtak gjort i førstnevnte sak nå anses for å være ivaretatt.

Dermed gjenstår punkt 6 i vedtak fra sak 41/18, om at det skal arbeides videre med å vurdere ulike former for erstatningsordninger for ubebygde tomter med store påviste naturverdier og/eller rødlistede arter. Kommunedirektøren la sin forståelse av dette vedtaket frem for kommunestyret i vedlagt notat til sak 80/19. Her peker kommunedirektøren på at han oppfatter at dette er et vedtak som forutsatte at ny reguleringsplan ble iverksatt og når planprosessen ble avviklet var ikke vedtaket lenger relevant. Nestleder i bygningsrådet er uenig i denne forståelsen. Revisjonen mener at kommunestyret burde protestert på kommunedirektørens forståelse i møtet dette notatet ble lagt frem, dersom de mente at kommunedirektøren hadde feil forståelse av saken og likevel burde følge opp vedtakspunktet. Revisjonen legger derfor kommunedirektørens oppfatning til grunn om at det ikke er behov for å følge opp dette vedtakspunktet.

Når det gjelder punkt 4 i vedtaket til sak 80/19 mener revisjonen at dette punktet er fulgt opp gjennom at føringene for Brønnøya er tatt inn i kommuneplanen så langt det er hensiktsmessig. En kommuneplan er et overordnet dokument som skal gi føringer for arealforvaltning i hele kommunen. Det er dermed ikke å forvente at føringer for enkelte områder omtales spesifikt og i detalj. Når det gjelder punktet om at bebyggelsen skal framstå

minst mulig eksponert i landskapet, og utnyttelsen skal være lav, så mener revisjonen at det kan være mer naturlig å omtale dette i en områdereguleringsplan enn i en kommuneplan.

Revisjonen registrerer at det er uenigheter knyttet til om de to erkjennelsene vedtatt i sak 80/19 skal ha konsekvenser for tidligere og fremtidige vurderinger av eiendommene på Brønnøya, både med hensyn til ulovlighetsoppfølgingen og om boliger skal ha status som fritidsbolig eller helårsbolig. Slik revisjonen oppfatter erkjennelsene er disse både i tråd med kommunedirektørens syn (jf. fremlagte vurderinger og konklusjon i saksfremlegget) og bygningsrådet syn (jf. at bygningsrådet utformet vedtaket). Når partene likevel har så vidt forskjellige oppfatninger av om vedtaket skal få en reell konsekvens eller ikke, så bunner dette slik revisjonen ser det i ulik forståelse av sakskomplekset og hva som er mulig å vedta og foreta seg innenfor lovens rammer.

Kommunedirektøren plikter å gjøre de folkevalgte oppmerksomme på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av et vedtak, jf. kommuneloven § 13-1, fjerde ledd. Revisjonen mener at kommunedirektøren i sine saksfremlegg har forsøkt å gjøre nettopp dette. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtakene ikke kan følges opp etter bygningsrådets intensjon uten å bryte loven. Dersom kommunedirektøren har rett, har han ivaretatt sin lovpålagte plikt overfor de folkevalgte. Det er imidlertid ikke innenfor mandatet og rammene til denne undersøkelsen å ta stilling til de juridiske vurderingene kommuneadministrasjonen har gjort gjennom flere titalls år knyttet til ulovlighetsoppfølging og regulering av eiendommer på Brønnøya. Så langt revisjonen kan vurdere på nåværende tidspunkt har kommunedirektøren fulgt opp vedtakene fra sak 41/18 og 80/19, i samsvar med kommunelovens § 13-1, fjerde ledd, med forbehold om at de juridiske vurderingene kommunedirektøren baserer sin forståelse av politisk mulighetsrom på er korrekte.

6 Konklusjon og anbefalinger

Asker kommune har etter revisjonens syn etablert gode systemer og rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker, og for å følge opp og iverksette politiske vedtak.

Det er etablert maler og rutiner i arbeidet med saksforberedelse, samt system for å kvalitetssikre saksutredninger, for eksempel gjennom kommunedirektørens ukentlige saksmøte. Videre oppfatter revisjonen at kommunen har et godt system på plass for å påse at usikre og rettslige forhold blir belyst, selv om dette ikke er eksplisitt omtalt i administrasjonens rutinebeskrivelser. Det er videre oppmerksomhet i administrasjonen knyttet til å utvikle et klart språk i saksutredningene, blant annet vises det til et pågående prosjektarbeid og at kommunen har en egen «språkprofil».

Samtidig går det av undersøkelsen frem at saksfremlegg ikke alltid belyser alle relevante sider ved en sak slik at handlingsalternativer blir beskrevet tilstrekkelig, med den konsekvens at det blir vanskeligere for politikerne å få oversikt over det politiske handlingsrommet. Det er imidlertid nylig kommet på plass en ny mal for utarbeidelse av saksfremlegg som skal sikre at dette i større grad ivaretas fremover.

Det er revisjonen syn at kommunen har tilstrekkelig kompetanse knyttet til å forberede og utrede saker, blant annet gjennom måten dette arbeidet er organisert. Det er videre i hovedsak sikret tilstrekkelig kapasitet til å ivareta saksforberedelse på en god måte, selv om det vises til eksempler der dette ikke har vært tilfelle.

Når det gjelder rutiner for å iverksette og følge opp politiske vedtak er dette etter revisjonens vurdering i stor grad på plass. Ansvar for oppfølging tydelig fordelt, der direktørene har ansvar for å følge opp vedtak for sine ansvarsområder og hver sak har en saksbehandler som får saken tilbake etter vedtak. Etter revisjonens syn har administrasjonen også fulgt opp de to vedtakene 41/80 og 80/19 om Brønnøya. Samtidig vil revisjonen peke på at de to erkjennelsene vedtatt i sak 80/19 er utformet på en måte som skaper usikkerhet rundt behovet for oppfølging. Revisjonen vil understreke at det generelt er viktig at både saksfremstillinger, grunnlagsdokumenter og vedtak i forbindelse med politiske saker er tilgjengelige og lette å forstå. Dette ansvaret hviler både på administrasjonen og de folkevalgte.

Kommunen har etablert et system for registrering av politiske vedtak, som dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse. Denne rapporten legges ved tertialrapportene, samt at kommunedirektøren rapporterer til politisk nivå dersom det foreligger forhold som påvirker iverksettelsen eller oppfølgingen av vedtak, og gjør nødvendige avklaringer dersom noe er uklart. Rapporten over status knyttet til vedtaksoppfølgingen gir imidlertid lite informasjon om faktisk status, all den tid administrasjonen registrerer et vedtak som «iverksatt» så snart iverksettelsen er påbegynt uten noen videre informasjon når vedtaket i praksis er utført. Revisjonen mener at dette ikke gir nok informasjon til de folkevalgte om status for iverksettelse av vedtak. Administrasjonen oppgir at de er i prosess med finne en ny systemløsning som skal bidra til å ivareta dette på en mer hensiktsmessig måte.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunen:

1. tar i bruk ny mal for saksfremlegg for å sikre at alle relevante sider ved en sak, herunder handlingsrom, blir tilstrekkelig belyst.
2. etablerer et system som gir mer utfyllende informasjon til de folkevalgte knyttet til status for iverksettelse av vedtak.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Notat



Til: Kontrollutvalget i Asker kommune

Fra: Kommunedirektør Lars Bjerke

Asker 08.01.2024

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport – Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Kommunedirektøren har mottatt rapporten forvaltningsrevisjonen «Saksforberedelse og vedtaksoppfølging» utarbeidet av Deloitte desember 2023 på oppdrag fra kontrollutvalget.

Administrasjonen takker for en grundig og godt utarbeidet rapport som gir Asker kommune gode råd og innspill til videre arbeid med sin forvaltning og organisering.

Administrasjonen konstaterer at rapporten har konkludert med at:

«Asker kommune har etter revisjonens syn etablert gode systemer og rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker, og for å følge opp og iverksette politiske vedtak.

Det er etablert maler og rutiner i arbeidet med saksforberedelse, samt system for å kvalitetssikre saksutredninger, for eksempel gjennom kommunedirektørens ukentlige saksmøte. Videre oppfatter revisjonen at kommunen har et godt system på plass for å påse at usikre og rettslige forhold blir belyst, selv om dette ikke er eksplisitt omtalt i administrasjonens rutinebeskrivelser. Det er videre oppmerksomhet i administrasjonen knyttet til å utvikle et klart språk i saksutredningene, blant annet vises det til et pågående prosjektarbeid og at kommunen har en egen «språkprofil».

Samtidig går det av undersøkelsen frem at saksfremlegg ikke alltid belyser alle relevante sider ved en sak slik at handlingsalternativer blir beskrevet tilstrekkelig, med den konsekvens at det blir vanskeligere for politikerne å få oversikt over det politiske handlingsrommet. Det er imidlertid nylig kommet på plass en ny mal for utarbeidelse av saksfremlegg som skal sikre at dette i større grad ivaretas fremover.

Det er revisjonen syn at kommunen har tilstrekkelig kompetanse knyttet til å forberede og utrede saker, blant annet gjennom måten dette arbeidet er organisert. Det er videre

i hovedsak sikret tilstrekkelig kapasitet til å ivareta saksforberedelse på en god måte, selv om det vises til eksempler der dette ikke har vært tilfelle.

Når det gjelder rutiner for å iverksette og følge opp politiske vedtak er dette etter revisjonens vurdering i stor grad på plass. Ansvar for oppfølging tydelig fordelt, der direktørene har ansvar for å følge opp vedtak for sine ansvarsområder og hver sak har en saksbehandler som får saken tilbake etter vedtak.

Kommunen har etablert et system for registrering av politiske vedtak, som dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse. Disse listene legges ved tertialrapportene, samt at kommunedirektøren rapporterer til politisk nivå dersom det foreligger forhold som påvirker iverksettelsen eller oppfølgingen av vedtak, og gjør nødvendige avklaringer dersom noe er uklart. Listene over status knyttet til vedtaksoppfølgingen gir imidlertid lite informasjon om faktisk status, all den tid administrasjonen registrerer et vedtak som «iverksatt» så snart iverksettelsen er påbegynt uten noen videre informasjon når vedtaket i praksis er utført. Revisjonen mener at dette ikke gir nok informasjon til de folkevalgte om status for iverksettelse av vedtak. Administrasjonen oppgir at de er i prosess med å ta i bruk programvare som skal bidra til å ivareta dette på en mer hensiktsmessig måte.»

I forvaltningsrevisjonen har også kontrollutvalget undersøkt hvordan kommunestyret vedtak om Brønnøya er fulgt opp av kommunedirektøren

Etter revisjonens syn har administrasjonen også fulgt opp de to vedtakene 41/80 og 80/19 om Brønnøya. Samtidig vil revisjonen peke på at de to erkjennelsene vedtatt i sak 80/19 er utformet på en måte som skaper usikkerhet rundt behovet for oppfølging. Revisjonen vil understreke at det generelt er viktig at både saksfremstillinger, grunnlagsdokumenter og vedtak i forbindelse med politiske saker er tilgjengelige og lette å forstå. Dette ansvaret hviler både på administrasjonen og de folkevalgte.

Kommunedirektøren plikter å gjøre de folkevalgte oppmerksomme på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av et vedtak, jf. kommuneloven § 13-1, fjerde ledd. Revisjonen mener at kommunedirektøren i sine saksfremlegg har forsøkt å gjøre nettopp dette. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtakene ikke kan følges opp etter bygningsrådets intensjon uten å bryte loven.

Kommunedirektøren tar til etterretning at revisjonen konkluderer med at det på nåværende tidspunkt har kommunedirektøren fulgt opp vedtakene fra sak 41/18 og 80/19, i samsvar med kommunelovens § 13-1, fjerde ledd, med forbehold om at de juridiske vurderingene kommunedirektøren baserer sin forståelse av politisk mulighetsrom på er korrekte.

Basert på det som fremkommer i undersøkelsen fra Deloitte, blir deres anbefalinger listet opp punktvis (i kursiv) under, og kommenteres fortløpende:

- 1. tar i bruk ny mal for saksfremlegg for å sikre at alle relevante sider ved en sak, herunder handlingsrom, blir tilstrekkelig belyst.*

Ny politisk saksmal ble godkjent av kommunedirektørens ledergruppe 18.10.2023, etter lengre tids prosjektarbeid med interne fagpersoner og konsultentselskapet NTB Arkitektst. Malen ble implementert i saks- og arkivsystemet P360, 01.12.2023 med virkning fra 01.01.2024.

Den nye malen er bygget opp på en slik måte at handlingsalternativer skal bli tilstrekkelig beskrevet og ivaretatt.

- 2. etablerer et system som gir mer utfyllende informasjon til de folkevalgte knyttet til status for iverksettelse av vedtak.*

Kommunen er i prosess for å vurdere hvilken applikasjon som skal anskaffes for vedtaksoppfølging. Systemet skal gi ulike interessenter god informasjon om status, fremdrift og effektuering av politiske vedtak i Asker kommune. Kommunedirektøren er i gang med å vurdere alternative løsninger gjennom et konseptmandat.

Dette mandatet skal legges frem for porteføljestyret i Asker kommune til vurdering i løpet av våren 2024. Implementering vil derfor avhenge av resultatet av dette arbeidet.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Innledning

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier utledes fra lover, forskrifter, rundskriv, veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunestyrets vedtak, god forvaltningsskikk på området m.m.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder

- Kommuneloven
- Språkloven
- COSO 2013. *Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag.*
- KS 2019. *Tillit. Anbefalinger om forholdet mellom politikk og administrasjon.*
- KS 2020. *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.*

Krav til sikring av forsvarlig saksutredelse

Overordnede krav i kommuneloven

Kommunal saksbehandling skal skje i samsvar med gjeldende lov og regelverk. Kommunelovens § 13-1, tredje ledd stiller krav til kommunedirektøren om å påse at saker er **forsvarlig utredet**, og at vedtak i neste rekke blir iverksatt:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Dette forutsetter at grunnleggende prinsipper for god internkontroll følges i arbeidet med saksutredninger på lik linje som alt annet administrasjonen foretar seg. Det kan også forventes at saksutredninger til de folkevalgte er forståelige slik at de folkevalgte sikres et godt beslutningsgrunnlag. I det følgende beskriver vi krav og forventninger knyttet til god internkontroll og klart språk i saksutredninger nærmere.

Kommunelovens krav § 25-1 stiller krav til at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, herunder forsvarlig utredning. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Det går videre frem at:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen 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.

Kvalitetssikring

Som henvist til lenger opp er det kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen i administrasjonen. Revisjonen legger til grunn at kommunen har rutiner og prosedyrer på plass som sikrer at saksutredninger kvalitetssikres og godkjennes før de legges frem for de folkevalgte, enten av kommunedirektøren selv eller den kommunedirektør eventuelt delegerer dette ansvaret til (jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, KS 2020 s. 50 og 56).

Belysning av usikre forhold i saksutredning

En forsvarlig saksutredning i henhold til kommunelovens § 13-1 forutsetter at forhold det er knyttet usikkerhet til er belyst. Saksutredninger skal sikre at folkevalgte organ har et godt beslutningsgrunnlag. I paragrafens fjerde ledd oppgis det at «[h]vis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette

på en egnet måte». Det er videre et grunnleggende internkontrollkrav å avdekke og følge opp risiko for avvik, jf. kommunelovens §25-1, bokstav c. gjengitt over. Revisjonen legger på bakgrunn av dette til grunn at administrasjonen har på plass rutiner og prosedyrer som legger til rette for at forhold det er knyttet usikkerhet til alltid blir belyst i saksutredninger (jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, bokstav b. og c.).

Krav til klarspråk

Klarspråk er en etablert norm i offentlig forvaltning. Saker som forberedes av kommuneadministrasjonen må kunne forstås av målgruppen, som i dette tilfellet er folkevalgte i kommunestyret med en variert bakgrunn. Revisjonen legger til grunn at klarspråk er nødvendig for å sikre at politikere er har en forsvarlig og god forståelse av vedtak de fatter, jf. kommuneloven 13-1 3. ledd om forsvarlig utredning av politiske saker. Det følger et krav til klarspråk av språklovas § 9:

Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa.

Nettstedet klarspråk.no er fellesportalen for klart språk i offentlig sektor i Norge. Portalen inneholder informasjon om klart språk, herunder generelle skriveråd, råd om arbeidsmetoder for klarspråksarbeid og testing av tekster på brukere, tekstbaser med eksempler på gode klarspråkstekster fra kommunesektoren mm.

Kompetanse og kapasitet i administrasjonen

Revisjon legger til grunn at dersom § 13-1, tredje ledd i kommuneloven skal oppfylles, krever dette at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å sikre forsvarlig utredningsarbeid. Tilstrekkelig kompetanse og opplæring reduserer risiko for feil, og inngår derfor som en viktig del av en risikobasert internkontroll jf. kommuneloven § 25-1. COSO-rammeverket spesifiserer videre at prosessen med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere er en viktig del av det å sikre et godt internt kontrollmiljø.³⁰

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier til problemstilling 1:

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?	→ Kommunen skal ha på plass system, retningslinjer og rutiner for arbeidet med saksforberedelse av politiske saker, som blant annet sikrer:
a. Er det etablert veiledere, maler, sjekkliste eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?	<ul style="list-style-type: none"> • kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger • at forhold det er knyttet usikkerhet til belyses • at saksdokumenter utformes i samsvar med klart språk
b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?	→ Kommunen skal sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i arbeidet med å forberede og utrede politiske saker
c. Hvordan sørger administrasjonen at saksutredninger i tilstrekkelig grad belyser forhold som det eventuelt er knyttet usikkerhet til?	(jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, språkloven § 9, KS og COSO)
d. Har kommunen etablert rutiner og veiledningsmateriell for å sikre at saksdokumenter utformes i samsvar med krav til klart språk?	
e. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forberede/utrede politiske saker?	

³⁰ COSO 2013 s. 4.

Iverksetting og oppfølging av vedtak

Overordnede krav i kommuneloven

Kommunelovens § 13 -1, fjerde ledd, stiller krav til at kommunedirektøren iverksetter vedtak uten ugrunnet opphold og pålegger kommunedirektøren en opplysningsplikt dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på forhold av betydning for iverksettingen av vedtaket. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Dette forutsetter at grunnleggende prinsipper for god internkontroll følges i arbeidet med iverksetting og oppfølging av vedtak.

Registrering av vedtak

Revisjonen legger til grunn at kommunen har et system for å sikre oversikt over politiske vedtak. Å ha et system for registrering av politiske vedtak bør ses i sammenheng med internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1, bokstav d. om at internkontroll skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig, og er en forutsetning for å kunne dokumentere at alle politiske vedtak følges opp og iverksettes av administrasjonen, jf. § 13-1, fjerde ledd.

Rapportering på avvik og forhold av betydning for iverksetting

Rapportering fungerer som et internkontrolltiltak, i form av en oppdagende kontroll. Rapportering fra administrasjon til folkevalgt nivå sikrer også at en bekrefter at administrasjonen gjennomfører tiltak i tråd med forventning til politikerne.³¹ Iverksetting eller oppfølging av vedtak går ikke alltid som planlagt, og i slike sammenhenger må administrasjonen ha tilstrekkelige gode system og rutiner for å **fange opp** og **rapportere** om avvik jf. kommunelovens § 25-1, bokstav b og c, blant annet slik at politikerne eventuelt kan gjøre omprioriteringer dersom de mener det er nødvendig.

KS' veileder om tillit, som er en del av folkevalgtprogrammet for 2019-2023, går nærmere inn på forholdet mellom administrasjon og folkevalgte, og hvilke forventninger som ligger til kommunedirektøren knyttet til rapportering:

Kommunedirektøren bør jevnlig gi dere folkevalgte informasjon om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Slik informasjon gis som regel i formaliserte, skriftlige rapporter. Spørsmålet er ofte ikke om informasjonen skal gis til de folkevalgte, men om hvem som skal styre informasjonen. Det er derfor viktig at kommunedirektøren tar aktive grep for å synliggjøre åpenhet og vilje til strukturert informasjonsflyt. Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon.³²

Frister

Kommuneloven §13-1, fjerde ledd stiller krav til at vedtak skal iverksettes av kommunedirektøren **uten ugrunnet opphold**. Revisjonen legger til grunn at administrasjonen, som et internkontrolltiltak for å ivareta kommuneloven og der de mener det er hensiktsmessig, setter frister for administrasjonens oppfølging av vedtak.

Tydelig fordeling av oppgaver

Formalisering er et grunnleggende internkontrollprinsipp og innebærer blant annet å sikre at oppgave- og ansvarsforhold er avklart. I KS sin internkontrollveileder pekes formalisering som én av tre forutsetninger for betryggende kontroll.³³ Kommuneloven § 25-1, bokstav a. stiller krav til at det utarbeides beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Det stilles videre krav i kommuneloven § 25-1, bokstav d. om å dokumentere internkontrollen. Formalisering av oppgave- og ansvarsforhold i kommunen kan blant annet være dokumentert i delegasjonsreglement, oversikter, sjekklister, skriftlige prosedyrer og rutinebeskrivelser.

Avklare ved usikkerhet

For å kunne ivareta sitt ansvar etter kommunelovens § 13-1, fjerde ledd, må kommunedirektøren tolke vedtakene folkevalgt organ vedtar, og i neste rekke sette i verk tiltakene i praksis.³⁴ Politiske saker som fremstår som uklare bør dermed oppklares slik at vedtak følges opp og iverksettes i henhold til intensjonen. Revisjonen legger til grunn

³¹ KS 2020, s. 127.

³² KS 2019, s. 94.

³³ KS 2020 s. 26

³⁴ KS 2019, s. 92.

at administrasjonen har på plass nødvendige rutiner og prosedyrer sikrer at eventuelle uklarheter ved vedtak oppklares (kommuneloven § 25-1, bokstav b.).

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende revisjonskriterier til problemstilling 2:

Problemstilling 2	Krav og forventinger til kommunen
I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak?	Kommunen skal etablere rutiner og prosedyrer som sikrer
a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging eller iverksettelse?	→ registrering av, og oversikt over, politiske vedtak → nødvendig rapportering knyttet til oppfølging av politiske vedtak.
b. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik, eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?	→ at alle vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold, for eksempel ved at det settes interne frister. → at roller og ansvar knyttet til oppfølging av politiske vedtak er avklart.
c. I hvilken grad er det satt frister for iverksettelse av vedtak?	→ at eventuelle uklarheter ved politiske vedtak oppklares slik av vedtaket følges opp i henhold til intensjonen. (jf. kommuneloven §§ 13-1, 25-1, og KS).
d. Er ansvar og oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?	
e. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår uklart?	

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og distriksdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. Lov om språk (språkloven). LOV-2021-05-21-42.

Forskrifter, rundskriv og veiledninger mm.

Dokument fra kommunen

- Asker kommune. Gode saksframlegg.
- Asker kommune. Kurs i klart språk. (sist oppdatert 26.11.2022)
- Asker kommune. Planbeskrivelse – Kommunens Arealdel. (2023-2025).
- Asker kommune. Saksframlegg mal.
- Asker kommune. Simpli.
- Asker kommune. Språkprofil.
- Asker kommune. Vedtaksrapportering 1. tertial 2022.
- Asker kommune. Vedtaksrapportering 1. tertial 2023.
- Asker kommune. Vedtaksrapportering 2. tertial 2022.
- Asker kommune. Årsrapport 2021.
- Asker kommune. Årsrapport 2022.

Andre kilder

- COSO 2013. *Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag.*
- KS 2019. *Tillit. Anbefalinger om forholdet mellom politikk og administrasjon.*
- KS 2020. *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.*

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its 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 is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS