Asker kommune

Kontrollutvalget

Kontrollutvalgets medlemmer	Ole Willy Sandbekk - leder William Norset - nestleder Astrid O. Nesland Gerd Annexstad Tom Brunsell

Ordfører	Ordfører Lene Conradi
Revisor	Asker kommunerevisjon v/revisjonssjef Brita Arvidsen

Kopi av innkallingen sendes:	Rådmann Lars Bjerke

Kopi av innkallingen sendes:	*Varamedlemmene (til orientering).* *Varamedlemmene møter ikke uten nærmere innkalling.*

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Sted	**Asker rådhus.**
Tid	**Mandag 27.4 kl. 16.00.**
Sekretær	Sekretariatsleder Mona Moengen (*Forfall må meldes så snart som mulig til tlf. 67 93 45 01/990 20 717, ev. monmoe@lorenskog.kommune.no)*
Invitert til sak	Rådmannen til sak 20, 21 og 22.

SAKSLISTE

Sak nr.	Sak	Ca tid for behandling
20/2015	Henvendelse fra Box arkitekter.	16.00
21/2015	Årsregnskap og årsberetning 2014.	16.30
22/2015	Nummerert brev nr. 7 for regnskapsåret 2014.	18.00
23/2015	Vurdere alternative organisasjonsformer for revisjon – orientering om fremdrift.	18.30
24/2015	Rapportering fra kommunerevisjonen.	18.45
25/2015	Referater, orienteringer og diskusjoner.	19.00
26/2015	Gjensidig orientering om informasjon fra utvalgene.	19.15
27/2015	Eventuelt.	19.30

Lørenskog 20.4.2015

Ole-Willy Sandbekk (sign.)
kontrollutvalgets leder

Mona Moengen
sekretær for kontrollutvalget

Sak nr.	Sak	Møtedato
20/2015	**Henvendelse fra Box arkitekter.**	**27.4.15**
13/2015	Henvendelse fra Box arkitekter.	16.3.15

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

1. Notat fra rådmannen, datert 17.4.15
2. Notat fra Hjort, datert 17.4.15

Saksopplysninger

I forrige møte behandlet kontrollutvalget en henvendelse fra Øivind Lunde i Boxs Arkitektstudio AS vedrørende behandling av Blakstadmarka 26 i Bygningsrådet. Utvalget fattet følgende vedtak:

> *Kontrollutvalget ber om rådmannens kommentarer til de påstander som er satt frem om administrasjonens behandling av saken til neste møte.*

Rådmannen har innhentet en uttalelse fra Hjort i sakens anledning, hvor administrasjonens behandling av sakens rettslige og prinsipielle sider er vurdert, se vedlegg 2.

Hjorts vurdering av om Boxs hadde krav på at reguleringsforslaget skulle legges ut for høring og fremmes for politisk behandling, er at forslagsstiller har krav på at kommunen skal vurdere forslaget, men ikke at vurderingen skal få et bestemt utfall. Det er ikke er hold for å si at Asker kommune har opptrådt i strid med Plan og bygningsloven, da bygningsrådet er delegert fullmakt til å treffe avgjørelser etter nevnte lov i slike saker. Forslaget er vurdert, og beslutningen er truffet av kompetent organ.

Hjort har vurdert om kommunen har brutt sin egen saksbehandlingsmal for veiledning i saken, og kommet til at det ikke er holdepunkter for å hevde dette.

Boxs opplever seg forskjellsbehandlet av kommunen, og viser i denne forbindelse til et notat fra Plan- og bygningsavdelingen fra februar 2015. Hjort er ikke uten videre enig i dette, og peker på at det som har vært avgjørende for at forslaget ikke har blitt fremmet er at reguleringsforslaget ikke er i tråd med kommunens ønsker, selv etter at kommunen har gitt veiledning.

Videre har Hjort vurdert om kommunens etiske retningslinjer er brutt ved behandlingen av Blakstadmarka 26 ut fra Boxs påstand om at saksbehandlingen inneholder faktafeil og at saksfremstillingen er subjektiv. Hjort mener at de påpekte feilene ikke kan ha hatt avgjørende betydning for sakens utfall, men at det er kritikkverdig at administrasjonens innstilling og dermed Bygningsrådets vedtak bygger på uriktig faktisk grunnlag.

Hjort har kommet til at manglende/utsatt journalføring ikke har hatt betydning for utfallet av saken. Anførselen om at kommunen skal ha gitt ulike signaler gjennom prosessen finner ikke Hjort hold for.

Hjort har også vurdert andre påstander i henvendelsen som er gjort nærmere rede for i vedlagte notat.

Rådmannen legger til grunn at innstillingen til bygningsrådet ikke utfordres, men at saken inneholder feil som ikke bør forekomme. Rådmannen skriver i sitt notat at han er opptatt av kontinuerlig læring, og at klagen fra Boxs gir grunnlag for en gjennomgang av Plan og bygningsavdelingens interne saksbehandlingsrutiner. Saken viser at det er behov for å styrke ressursene i avdelingen både kapasitetsmessig og når det gjelder juridisk kompetanse. Rutiner for arkivering og dokumentasjon vil også bli gjennomgått.

Rådmannen har redegjort for relativt omfattende tiltak som er planlagt iverksatt for å imøtekomme de forhold som påpekes i klagen. Det er derfor sekretariatets vurdering at kontrollutvalget bør avvente noen tid slik at man kan se effekten av tiltakene før det bes om en rapport fra rådmannen.

Forslag til vedtak

Saken oversendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

- Kommunestyret ber kontrollutvalget følge opp implementeringen av tiltakene våren 2016.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Asker kommune

Kontrollutvalget
Her

Deres ref.:	Vår ref.:	Arkivnr:	Dato:
	PMORK S15/180	GBNR 61/464 L25517/15	17.04.2015

Ved henvendelse vennligst oppgi referanse S15/180

Kontrollutvalgets sak 13/2015 - Henvendelse fra Boxs arkitekter – Blakstadmarka 26

Det vises til kontrollutvalgets behandling og vedtak i møte 16.03.2015, sak 13/2015 – Henvendelse fra Boxs arkitekter.

Saken gjelder en reguleringssak for Blakstadmarka 26 hvor Bygningsrådet behandlet et privat planforslag i sitt møte 28. januar 2015. Bygningsrådet fattet følgende enstemmige vedtak:

1. *Forslag til reguleringsplan for Blakstadmarka 26, gbnr. 61/464 m.fl., mottatt 21.7.2014 fra Boxs Arkitektstudio AS, blir ikke å fremme i den form forslaget er innsendt. Vedtaket er fattet i medhold av plan- og bygningsloven § 12-11.*

2. *Før saken kan fremmes til 1. gangsbehandling i Bygningsrådet må det utarbeides et forslag som er mer i tråd med plan- og bygningsavdelingens tilbakemeldinger og kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer om uteoppholdsarealer, stipulert boligantall og bokvalitet. Hvorvidt eksisterende næringsbebyggelse bør rives vurderes nærmere..*

3. *Før saken kan fremmes til 1. gangsbehandling i Bygningsrådet må det utføres en trafikkfaglig utredning av tiltaket. På bakgrunn av utredningen kan det stilles krav om opparbeidelse av gang/sykkelvei langs fv. 206 og fotgjengerkryssing ved planområdet jf. Statens vegvesens uttalelse, datert 5.3.2013.*

Rådmannen viser til at det foreligger en bred dokumentasjon på dialogen mellom kommunen og Boxs Arkitektstudio AS (Boxs) i denne saken. Dette er blant annet innsigelser og kommentarer til prosessen forut for behandlingen i Bygningsrådet, og til redegjørelser som er gitt etter behandlingen i rådet.

Mandat for ekstern gjennomgang

Rådmannen har ikke lagt til grunn at behandlingen i kontrollutvalget forutsetter en fullstendig gjennomgang av alle innsigelsene og påstandene som er fremsatt blir kommentert, men at rådmannens redegjørelse legges opp i samsvar med det som antas å være kontrollutvalgets rolle og ansvarsområde.

Strategi og samfunn
Postboks 353
1372 Asker

E-post
post@asker.kommune.no
Nettside
www.asker.kommune.no

Telefon
66 90 90 00

Org.nr.
944 382 038 mva.

Hvorvidt det er behov for en ytterligere gjennomgang av saken forutsettes vurdert av kontrollutvalget.

Rådmannen har på dette grunnlag anmodet om bistand fra advokatfirmaet Hjort til å foreta en gjennomgang av saken.

I mandatet til Hjort ble de anmodet om en gjennomgang og vurdering av følgende:

1. *De rettslige utgangspunkt for det arbeidet som er gjort.*
- *Plan- og bygningsrettslige utgangspunkter og lovens system for behandling av denne type saker, herunder hvilke alternativer kommunen og forslagsstiller har hatt til den prosess som er gjennomført*
- *Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, med hovedfokus på likebehandling vs. usaklig forskjellsbehandling og offentlighet (saksinnsyn)*
- *Kommunens etiske retningslinjer*

2. *Hovedpunktene i saken, sett fra kommunens og forslagstillers side, herunder en vurdering av behandlingen av disse sett opp mot de rettslige utgangspunkt redegjort for i punkt 1.*
- *Antall boliger, herunder "hva tomta tåler"*
- *Bruk av eksisterende byggverk*
- *Betydningen av "faktafeil"*
- *Konkrete forhold som er påpekt som forskjellsbehandling*

Videre ble det bedt om kommentarer til følgende 2 punker:

3. *Anførselen om at ulike instanser i kommunen har gitt ulike signaler gjennom prosessen*
- *Riktigheten av anførselen*
- *Betydningen av denne*

4. *Spørsmålet om hvem som skal dekke ekstrautgifter grunnet det Boxs beskriver som kritikkverdige forhold fra administrasjonen*
- *I hvilken utstrekning er det offentlige erstatningsansvarlig ved feil i myndighetsutøvelsen, hvor "poenget" er at terskelen for ansvar er høy*

Videre har rådmannen anmodet Hjort om å gjøre en selvstendig vurdering av klagen.

Hjorts redegjørelse er gitt i notat av 15.04. 2015. Dette vedlegges.

Konklusjon og videre oppfølging
I samsvar med mandatet har Hjort redegjort for det som ansees å være vesentlige momenter i saken. Rådmannen legger til grunn at hovedmomentene som er grunnlaget for rådmannens innstilling til Bygningsrådet ikke utfordres. Samtidig blir det pekt på feil som ikke bør forekomme, men som ikke nødvendigvis er avgjørende for resultatet. Dette er områder det vil bli arbeidet videre med.

Rådmannen er opptatt av kontinuerlig læring og forbedring i hele organisasjonen. Derfor er alle innspill og merknader viktige for kommunen, de tas på alvor og benyttes i det videre forbedringsarbeidet. Klagen fra Boxs gir derfor et grunnlag for en gjennomgang av Plan- og bygningsavdelingens interne

saksbehandlingsrutiner, både generelt og i forhold til Boxs som en betydelig bruker av tjenestene som forvaltes og ivaretas av avdelingen.

Rådmannen vil påse at ressursene i avdelingen benyttes rasjonelt og effektiv. Det er konstatert at det er behov for en styrking av avdelingen, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det vil derfor bli rekruttert inn nye medarbeidere med juridisk kompetanse for å styrke saksbehandlingen ved avdelingen. I tillegg vil rutiner knyttet til arkivering og dokumentasjon bli gjennomgått. Det vil også bli vurdert en særskilt rutine for å sikre bedre referater med dokumentasjon fra møter underveis i saksbehandlingen.

Rådmannen mener det er viktig at dialogen mellom søker og kommune underveis i saksbehandlingen av alle slike saker er så god at faktafeil i beslutningsgrunnlaget unngås. Rådmannen forutsetter at nødvendige avklaringer av sakene skjer på den formelle måten plan- og bygningsloven forutsetter, både i byggesaker og reguleringssaker. Her har alle parter et ansvar. Det er imidlertid også viktig at man tar høyde for at det i store og kompliserte saker vil forekomme mindre faktafeil, feil som ikke nødvendigvis har betydning for hvilket utfall sakene får. Det må også tas høyde for at det kan forekomme mindre saksbehandlingsfeil som heller ikke har betydning for vedtakenes innhold. Rådmannen håper de tiltak som nå iverksettes vil medføre at også slike mindre vesentlige feil reduseres i fremtiden.

Avslutningsvis vil rådmannen bemerke at Boxs har sendt inn revidert forslag til reguleringsplan for Blakstadmarka 26. Den videre saksbehandlingen av dette forslaget vil bli ivaretatt i samsvar med plan- og bygningsloven, og med den styrkingen av plan- og bygningsavdelingen som er skissert ovenfor.

Med vennlig hilsen

Lars Bjerke
Rådmann

Vedlegg: Notat av 17.04.2015, fra advokatfirmaet Hjort DA

HJORT

NOTAT

TIL	Asker kommune v/ Per Arne Mørck
FRA	Advokatfirmaet Hjort DA v/advokatene Andreas Stang Lund og Møyfrid Eggebø
DATO	17. april 2015

Utvikling av Blakstadmarka 26. Asker kommunes saksbehandling. Klage til kommunens kontrollutvalg

1 Innledning

Det vises til ovennevnte sak. Bakgrunnen for saken er at Boxs Arkitektstudio AS (heretter "Boxs") har fremmet privat reguleringsforslag på vegne av Skaaret Eiendom AS med sikte på å utvikle Blakstadmarka 26. Forslaget ble opprinnelig fremmet som byggesak. Tiltaket var i strid med kommuneplanens arealdel, og hadde dessuten et omfang som gjorde at det måtte kreves reguleringsplan. Bygningsrådet la i vedtak 5. juni 2013 til grunn at det måtte fremmes privat forslag til reguleringsplan. Det ble forutsatt at arbeidet med forslaget skulle skje parallelt med arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen.

Plan- og bygningsavdelingen (heretter "PBA") mottok 21. juli 2014 Boxs' forslag til reguleringsplan for Blakstadmarka 26. I møte 28. januar 2015 avslo bygningsrådet å fremme reguleringsplanforslaget. Asker kommune meddelte i brev 12. februar 2015 til Boxs at saken kunne kreves forelagt kommunestyret til behandling i medhold av plan- og bygningsloven § 12-11. Denne bestemmelsen gir forslagsstiller rett til å kreve slik behandling, dersom forslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel. For ordens skyld gjøres oppmerksom på at vi ikke har vurdert om forslaget fra Boxs er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Vi legger imidlertid til grunn at Boxs kunne ha fremmet krav om at forslaget skulle behandles av kommunestyret.

Boxs har ikke krevd at forslaget skal behandles av kommunestyret. I stedet har Boxs anmodet om at kontrollutvalget *"ser på all saksbehandling knyttet til utvikling av Blakstadmarka fra 2013, både i tilknytning til kommuneplanrullering, og til reguleringssak"*, jf Øivind Lundes e-post 11. februar 2015. I e-posten er det rettet sterk kritikk mot administrasjonens behandling av saken, og blant annet gjort gjeldende at administrasjonen har opptrådt i strid med kommunens etiske regler. Synspunktene er utdypet i Lundes e-post 16. februar 2015.

Advokatfirmaet Hjort DA - MNA / hjort.no
Besøksadresse Akersgaten 51
Postadresse PB 471 Sentrum, 0105 Oslo
Tlf. (+47) 22 47 18 00
Faks (+47) 22 47 18 18
Bankgiro 6001 05 31880
Org. nr. 946 129 356 MVA

2 Kontrollutvalgets rolle. Opplegget og rammen for vårt notat

I saksfremlegget som lå til grunn for kontrollutvalgets behandling av saken 16. mars 2015, er det vist til kontrollutvalgets mandat, som er å føre kontroll og tilsyn med forvaltningen, jf også kontrollutvalgsforskriften § 4. Det er presisert at kontrollutvalget ikke er et klageorgan, og at det kontrollutvalget kan gjøre, er å undersøke henvendelser som kan indikere svikt i den kommunale saksbehandlingen, eller at kommunen ikke følger lover og retningslinjer som den er underlagt. Ved henvendelser fra andre enn kommunestyret eller kommunerevisjonen, må kontrollutvalget vurdere om saken hører under kontrollutvalgets kompetanseområde, og om det vil prioritere saken. Vi er enige i disse rettslige utgangspunktene for kontrollutvalgets virksomhet.

I e-postene hvor Boxs har anmodet kontrollutvalget om å behandle saken, synes det som om saken ønskes tatt opp i sin helhet. Blant annet er det henvist til rådmannens saksfremlegg til bygningsrådet. Etter vår oppfatning vil en detaljert prøving av alle sakens enkeltheter neppe være forenlig med en rimelig forståelse av kontrollutvalgets rolle. Som nevnt skal kontrollutvalget føre kontroll og tilsyn med forvaltningen. Vi legger til grunn at det ikke vil være hensiktsmessig om mulige enkeltstående feil ved administrasjonens behandling av en forvaltningssak skal prioriteres for behandling i kontrollutvalget.

Vi er bedt om å gi innspill til rådmannens uttalelse til kontrollutvalget, samt å gjøre en egen vurdering av administrasjonens behandling av saken. Rammene for vurderingen er beskrevet i vår e-post datert 26. mars 2015. Vår forståelse av oppdraget er at vi skal foreta en vurdering av sakens rettslige sider, og at vi først og fremst skal konsentrere oss om problemstillinger av mer prinsipiell betydning.

Notatet er disponert slik at det vi oppfatter som hovedanførslene fra Boxs er behandlet i følgende avsnitt:

- I avsnitt 3 vil vi redegjøre for spørsmålet om Boxs hadde krav på at reguleringsforslaget skulle fremmes for politisk behandling;
- I avsnitt 4 vurderer vi om kommunen har oppfylt sin veiledningsplikt;
- I avsnitt 5 behandles forholdet til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper;
- I avsnitt 6 ser vi på om Boxs har mottatt ulike signaler fra de ulike instanser i kommunen;
- I avsnitt 7 drøfter vi spørsmålet om erstatning for utgifter til merarbeid.

Det gjøres oppmerksom på at vår vurdering av saken er basert på dokumentasjonen vi har mottatt. Blant annet har vi mottatt rådmannens saksfremlegg til bygningsrådet, planforslaget fra Boxs, merknader fra 2013 til varsel om planoppstart fra offentlige myndigheter og naboer, samt notat datert 11. februar 2014 (skal være 2015) fra PBA med kommentarer fra Boxs. Vi har også mottatt muntlige opplysninger om saksforholdet fra personer som har vært involvert i administrasjonens behandling av saken.

3 Hadde Boxs krav på at reguleringsforslaget skulle legges ut på høring og fremmes for politisk behandling?

Reguleringsplaner er omhandlet i plan- og bygningsloven kapittel 12. Bestemmelser om detaljregulering fremgår av § 12-3. I § 12-3 andre og tredje ledd heter det følgende om privates rett til å fremsette og få behandlet forslag til detaljregulering:

> *"Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget.*
>
> *Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd."*

Plan- og bygningsloven § 12-11 gir nærmere regler om kommunens behandling av private reguleringsforslag.

Basert på dokumentasjonen i saken, synes det som om Boxs har som utgangspunkt at de har krav på å få godkjent sitt forslag til reguleringsplan, dersom forslaget oppfyller visse vilkår. Dette fremgår blant annet av Boxs kommentarer til PBAs notat datert 11. februar 2014 (skal være 2015) på side 3:

> *"PBA burde i stedet for ha lagt Plan- og bygningslovens premisser til grunn som er at tiltakshavers ønsker må imøtekommes med mindre de må avslås."*

Vi forstår dette slik at Boxs legger til grunn at kommunen både har plikt til å fremme saken for realitetsbehandling, og til å treffe vedtak i tråd med forslaget, dersom forslaget ikke er i strid med plan- og bygningsloven og annet relevant regelverk.

Dette er ikke et korrekt utgangspunkt. I henhold til plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd har forslagsstiller krav på *"å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget"*. Forslagsstillers rettsstilling ved private reguleringsforslag er vurdert i Agder lagmannsretts dom 18. september 2006. I dommen siteres en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 23. mai 2002, som lagmannsretten slutter seg til. I dommen på side 6 heter det:

> *"(...) 'Vi har i punkt 2.2 foran konkludert med at planutvalgets/kommunestyrets avgjørelser etter pbl § 30 annet ledd ikke er enkeltvedtak. Avgjørelsen er ikke bestemmende for rettigheter og plikter for privatpersoner, men er et uttrykk for om kommunen finner et utbyggingsforslag så interessant at prosessen fram mot et reguleringsforslag bør iverksettes eller ikke.'*

> *Lagmannsretten er enig i disse synspunktene på private reguleringsforslags rettslige status. Det dreier seg om forslag, og fremsettelsen stifter ikke andre rettigheter for forslagsstiller enn at forslaget skal vurderes av reguleringsmyndighetene.*
>
> *(...)*
>
> *Grensene for kommunestyrets myndighet må søkes i reglene om myndighetsmisbruk i forvaltningen."*

Dommen er avsagt under den tidligere plan- og bygningsloven, men det siterte må anses som uttrykk for gjeldende rett. Vi har ikke funnet noe som tyder på at lovgiverne mente å endre rettstilstanden på dette punktet i forbindelse med vedtakelsen av den någjeldende plan- og bygningsloven.

Forslagsstiller har altså krav på at forslaget skal vurderes av kommunen, men har ikke krav på at behandlingen skal få noe bestemt utfall. Eventuelle begrensninger i kommunens frihet må i tilfelle utledes av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk, eventuelt av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Dette er noe vi kommer nærmere tilbake til i avsnitt 5.

Videre kan kommunens beslutning om å ikke fremme Boxs' reguleringsforslag for politisk behandling ikke anses som et enkeltvedtak. Dette er lagt til grunn i uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling, som er sitert i lagmannsrettens dom. En slik beslutning er ikke *"bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer"*, jf forvaltningsloven § 2 a) og b). Beslutningen må anses som en administrativ eller prosessledende avgjørelse. Forslagsstiller har imidlertid rett til å få et avslag vurdert av kommunestyret, dersom reguleringsforslaget er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, jf plan- og bygningsloven § 12-11 siste punktum.

Boxs hadde ikke rettskrav på at reguleringsforslaget skulle legges ut på høring eller til offentlig ettersyn. I plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd heter det:

> *"Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges frem for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet."*

I kommentaren i Gyldendal Rettsdata fremgår at bestemmelsen må *"ses i sammenheng med bestemmelsen i § 12-11 om at kommunen kan avgjøre om forslaget skal fremmes ved å legges ut til offentlig ettersyn og legges ut på høring"*. Plan- og bygningsloven § 12-11 har følgende ordlyd:

> *"Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative*

forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret."

Det er følgelig opp til kommunen å ta stilling til om et privat reguleringsforslag skal sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Vi nevner for ordens skyld at bygningsrådet er gitt fullmakt til å treffe avgjørelser etter plan- og bygningsloven § 12-11. Dette følger av Asker kommunes delegasjonsreglement punkt 5.2. Rådmannen er i medhold av punkt 5.3 gitt fullmakt til å *"legge private reguleringsforslag ut på offentlig ettersyn (1.gangsbehandling), forutsatt at forslaget er i samsvar med overordnet vedtatt plan"*. Følgelig er beslutningen om å ikke fremme forslaget til behandling truffet av kompetent organ.

Vi kan følgelig ikke se at det er holdepunkter for å hevde at Asker kommune har opptrådt i strid med plan- og bygningsloven §§ 12-3 eller 12-11 ved sin behandling av reguleringsforslaget fra Boxs. Forslaget er vurdert, og beslutningen om å ikke fremme saken er truffet av kompetent organ. Boxs har fått tilbakemelding om hvordan administrasjonen stiller seg til forslaget. I tillegg har kommunen orientert Boxs om at de kan kreve at forslaget behandles av kommunestyret.

4 Har Asker kommune oppfylt sin veiledningsplikt overfor Boxs?

Asker kommune har veiledningsplikt i medhold av forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledningsplikten skal være å gi parter og andre *"adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte"*. Det fremgår at veiledningsplikten skal tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Veiledningsplikten må også tilpasses sakens karakter og det antatte behovet for veiledning hos parten. Vi bemerker at Boxs er en profesjonell aktør, og at det som utgangspunkt må kunne legges til grunn at Boxs har kjennskap til regelverket på det aktuelle området.

Kommunens veiledningsplikt kommer også til uttrykk i plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd. Denne bestemmelsen innebærer at det skal avholdes møte med private forslagsstillere når planarbeidet igangsettes, samt at kommunen *"kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet"*. Vi har fått opplyst at det har blitt avholdt møter med Boxs. At administrasjonen i enkelte tilfeller ikke har funnet det formålstjenlig å delta i nye møter, kan etter vår oppfatning vanskelig kritiseres, da vi oppfatter at dette har hatt sammenheng med at Boxs har anmodet om møte, uten at reguleringsforslaget har blitt nevneverdig endret siden sist.

Kommunen har utarbeidet en mal for behandlingen av plansaker. På kommunens nettsider finner man følgende informasjon om hvordan planarbeid foregår i de faser som er relevante for denne saken:

"Oppstartsmøte
Før planarbeidet starter opp må forslagsstiller ha et møte med kommunen (administrasjonen) om planarbeidet. I oppstartsmøtet gir kommunen rammer og føringer for planarbeidet.

Varsling
Forslagsstiller skal varsle oppstart av planarbeid. Dette gjøres ved kunngjøring i avis og gjennom elektroniske medier, samt ved å tilskrive aktuelle høringsinstanser og berørte parter som grunneiere og naboer.

Planforslag
Forslagsstiller utarbeider et planforslag på bakgrunn av rammer og føringer fra kommunen, og innspill til planarbeidet som har kommet i forbindelse med varslingen. Det stilles spesielle krav til materialets innhold og kvalitet.
Planforslaget sendes inn til kommunens administrasjon, som gjennomgår det innsendte materialets innhold og forbereder saken for 1.gangsbehandling.

Førstegangsbehandling
Ved førstegangsbehandling foreligger det et konkret forslag til reguleringsplan. Forslaget består av et plankart og et sett bestemmelser. I tillegg foreligger det et saksfremlegg eller en saksutredning som beskriver planforslaget.
Planforslaget behandles av bygningsrådet eller plan- og bygningsavdelingen. Forslaget blir enten lagt ut til høring, bearbeidet eller avvist."

Boxs anfører i sine kommentarer til PBAs notat datert 11. februar 2014 (skal være 2015) at kommunen har brutt sin egen saksbehandlingsmal. Det er uklart for oss hva som skal danne grunnlaget for en slik oppfatning. Slik vi vurderer opplysningene som er forelagt for oss, har vi ikke funnet holdepunkter for at malen ikke har blitt fulgt av administrasjonen ved behandlingen av saken.

Det fremgår av saksdokumentene at kommunen har gitt Boxs veiledning knyttet til antall boenheter, og at det har blitt kommunisert entydig fra administrasjonens side at antallet måtte ned. Det er videre gitt veiledning knyttet til at Boxs måtte vurdere løsninger som ville innebære at eksisterende bygningsmasse måtte rives, da Boxs' forslag om at eksisterende bygningsmasse skulle brukes etter PBAs oppfatning vanskelig kunne legges til grunn.

Kommunen synes også, utover dette, å ha forsøkt å gi veiledning underveis i prosessen. Som vi har omtalt i avsnitt 3, kan det imidlertid synes som om Boxs har hatt som utgangspunkt at administrasjonen hadde plikt til å fremme reguleringsforslaget, dersom dette oppfylte visse vilkår. Vi oppfatter at dette kan ha gjort Boxs lite lydhør for veiledning og innspill fra kommunen. Faglig begrunnet uenighet om hvilke elementer som kunne inngå i reguleringsforslaget, kan imidlertid ikke oppfattes som uttrykk for at administrasjonen ikke har oppfylt sin veiledningsplikt.

5 Boxs' anførsel om at kommunen ikke har opptrådt i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper / myndighetsmisbruk

5.1 Innledning

Som vi har redegjort for i avsnitt 3, må kommunens behandling av forslaget være i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Boxs har antydet at kommunen har tatt utenforliggende hensyn, og at det har skjedd usaklig forskjellsbehandling. Vi drøfter dette i punkt 5.2. Videre har Boxs gitt uttrykk for at det foreligger brudd på kommunens etiske retningslinjer. Dette behandles i punkt 5.3. I punkt 5.4 kommenterer vi spørsmålet om journalføring av e-poster til og fra kommunens saksbehandlere. Vi drøfter saksbehandlingstiden i punkt 5.5.

5.2 Utenforliggende hensyn / usaklig forskjellsbehandling

Forvaltningen kan ikke legge vekt på utenforliggende hensyn i sin saksbehandling. Hva som utgjør utenforliggende hensyn, må vurderes ut fra hjemmelsgrunnlaget. Videre er usaklig forskjellsbehandling ikke tillatt. I Echoff / Smith: Forvaltningsrett (9. utgave) på side 422 og 423 heter det:

> *"Det er altså bare når forvaltningen ikke er i stand til å gi noen saklig grunn, at forskjellsbehandling i seg selv ligger utenfor forvaltningens kompetanse. Dessuten kan forskjellsbehandling bidra til at en avgjørelse virker sterkt urimelig eller urettferdig(...).*
>
> *De klareste tilfeller er når det overhodet ikke kan gis noen grunn. (...)*
>
> *Undertiden byr det på tvil om de grunner som forvaltningen anfører for å gjøre forskjell, kan anses for saklige. Det pekes f.eks. på visse faktiske forskjeller mellom de tilfellene som er behandlet ulikt. Spørsmålet blir da om det er relevant å legge vekt på slike forskjeller ved den type av avgjørelser som det dreier seg om.*
>
> *(...)*
>
> *Det forekommer også at grunnene til å gjøre forskjell i og for seg er saklige og relevante, men at de ikke har tilstrekkelig vekt til å rettferdiggjøre forskjellsbehandlingen."*

Slik vi oppfatter det, hevder Boxs at selskapet har blitt behandlet på en annen måte enn andre selskaper / forslagsstillere i tilsvarende situasjon ville ha blitt. Dette kan tolkes som at Boxs mener at kommunen har lagt vekt på hvem som er forslagsstiller ved sin behandling av reguleringsforslaget. Dersom det i seg selv tillegges vekt hvem som er forslagsstiller ved den materielle vurderingen av forslaget, vil dette være å ta utenforliggende hensyn, forutsatt at forslagsstilleren har den fagkyndigheten som kreves i henhold til plan- og bygningsloven § 12-3 siste ledd. Det vil i så fall også kunne reises spørsmål om det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

I PBAs notat datert 11. februar 2014 (skal være 2015) er det en uttalelse avslutningsvis som gir en viss foranledning for å stille spørsmål ved dette. Det heter i notatet:

> *"På tross av at behandlingstiden ble noe lenger enn den skulle vært, mener plan- og bygningsavdelingen at prosessen har vært i tråd med våre rutiner for behandling av plansaker. Dessverre bør nok rutinene innskjerpes noe i saker hvor dette aktuelle arkitektfirmaet er forslagsstiller. Blant annet er det en velbrukt praksis på vår avdeling at man i perioden før innsending av endelig planforslag gjerne har flere uformelle møter der prosjektet gjennomgås, og hvor forslagsstiller i etterkant får mulighet til å bearbeide forslaget. På den måten oppnår man at det er mest mulig omforent forslag som legges frem for politisk behandling. En slik uformell arbeidsform mener vi er til det beste for brukerne, og det er vanligvis også en effektiv måte å føre reguleringsprosessen på. Vi erfarer imidlertid at vi med dette arkitektkontoret er tvunget til å være svært formelle, noe som er både tid- og ressurskrevende."*

Det som skrives her tolkes av Boxs som at kommunen enten ikke følger de reglene som gjelder for forvaltningens saksbehandling generelt, eller at kommunen er mer formell enn det som er nødvendig i forhold til Boxs. Dette blir – i følge Boxs – i begge tilfeller galt.

Selv om uttalelsen fra PBA tyder på at Boxs behandles annerledes enn andre forslagsstillere, er vi ikke umiddelbart enige i Boxs utlegning, eller at uttalelsen må forstås slik at Boxs utsettes for usaklig forskjellsbehandling. Vi forstår uttalelsen særlig som en henvisning til at Boxs synes å ha vært lite lydhør for kommunens veiledning, for eksempel knyttet til antallet boenheter og forholdet til den eksisterende bygningsmassen. Når det er situasjonen, kan det fremstå som lite hensiktsmessig å gi ytterligere veiledning til forslagsstiller.

Vi forstår det slik at det som har vært avgjørende for at reguleringsforslaget ikke har blitt fremmet, er at forslagets hovedtrekk ikke er i tråd med det som har vært ønsket og signalisert fra kommunens side. Boxs har, til tross for konkret veiledning, inngitt et forslag hvor antallet leiligheter er vesentlig høyere enn det PBA har kunnet gå inn for. Med bakgrunn i det som er beskrevet ovenfor i avsnitt 3, har bygningsrådet kommet til at forslaget del ikke er *"så interessant at prosessen fram mot et reguleringsforslag bør iverksettes"*. Vi viser til uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling, som er sitert i dommen fra Agder lagmannsrett avsagt 18. september 2006.

Boxs har i sine kommentarer til PBAs notat fremholdt konkrete anførsler om usaklig forskjellsbehandling, særlig knyttet til vurdering av utearealer. Det er vanskelig for oss å vurdere dette, da vi ikke kjenner enkelthetene i prosjektene Boxs sammenligner med. Vi nøyer oss med å vise til at utgangspunktet ved private reguleringsforslag er at kommunen skal vurdere om prosjektet i sin helhet er tilstrekkelig interessant til å gå videre med. Videre er det grunn til å påpeke at forskjellsbehandling ikke er ulovlig i seg selv. Det som ikke skal finne sted, er forskjellsbehandling uten saklig grunn.

5.3 Kommunens etiske retningslinjer

Boxs skriver følgende i sitt skriv til kontrollutvalget:

> *"Administrasjonen har ved å ikke gjengi søknadens faktiske innhold men manipulert dette og inntatt en subjektiv rolle.*
>
> *Dette er en helt uakseptabel rolle, som er i strid med demokratiske prinsipper og også i strid med kommunens etiske regler paragraf 1, 2 og 3."*

Det første avsnittet er en henvisning særlig til saksfremstillingen utarbeidet for bygningsrådets behandling av saken. De nevnte bestemmelsene i kommunens etiske retningslinjer har følgende ordlyd:

> *"1. Troverdighet, åpenhet og gjensidig respekt*
> *Folkevalgte og ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte. De skal ivareta og praktisere verdiene; troverdighet, åpenhet og gjensidig respekt i all sin virksomhet for kommunen. Det skal være åpenhet og innsyn, slik at allmenheten kan gjøre seg kjent med Asker kommunes virksomhet. All informasjon som gis i forbindelse med kommunens virksomhet, skal være korrekt og pålitelig.*
>
> *2. Møte med innbyggere og brukere*
> *Folkevalgte og ansatte skal møte innbyggere og brukere med respekt for det enkelte menneskes egenverd og liv. Faglig kunnskap og faglig skjønn skal ligge til grunn i rådgivning, myndighetsutøvelse og tjenesteyting.*
> *Sammenblanding av ansattes og brukeres private interesser og økonomiske midler skal ikke forekomme.*
>
> *3. Ansvar*
> *Folkevalgte og ansatte plikter å sette seg inn i og følge gjeldende rettsregler, etiske retningslinjer og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Ansatte har også et ansvar for å legge et forsvarlig faglig skjønn til grunn i utøvelse av sitt arbeid."*

Vi forstår Boxs anførsel som todelt. For det første at det foreligger faktafeil av betydning i saksfremstillingen, og for det andre at saksfremstillingen er subjektiv (*"manipulert"*), noe som anses å være i strid med kommunens etiske retningslinjer punkt 1. Det følger av punkt 1 at informasjon skal være *"korrekt og pålitelig"*.

Vi har forstått det som at PBA er enig i at det foreligger noen faktafeil i saksfremstillingen. PBA mener at disse er av mindre betydning, da avgjørelsen er begrunnet i andre forhold. Det som er nevnt som faktafeil er avstand til bussholdeplass, høyde på byggverket og hva som er hovedadkomst, hvor kommunen er enig i at i det minste noe av dette har blitt fremstilt feil.

Echoff / Smith skriver følgende i "Forvaltningsrett" 9. utgave 2010 på side 428:

> *"Et viktig formål for reglene om forvaltningens saksbehandling (...) er å bidra til at fakta som kan være av betydning for å avgjøre en sak, blir klarlagt og riktig bedømt. Dette gjelder bl.a. reglene om utredningsplikt (fvl. §§ 17 første ledd og 37 første ledd), varsling mv. (§§ 16 flg. Og 37) og partsoffentlighet(§§ 18 flg.). Når enkeltvedtak skal begrunnes, har forvaltningen plikt til å "nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på" (se fvl. § 25). Dette gjør det enklere å kontrollere at de påberopte fakta, er korrekte. Hvis ikke, skyldes det ofte svikt i saksbehandlingen.*
>
> *Uten hensyn til saksbehandlingens kvalitet er det imidlertid på det rene at forvaltningens kompetanse må utøves på grunnlag av korrekte fakta.(...)."*

Som utgangspunkt kan det fremstå som sannsynlig at de påpekte faktafeilene ikke har vært av en slik betydning at de kan ha hatt avgjørende betydning for at saken ikke ble fremmet. Slike feil kan likevel underbygge en privat parts oppfatning om at saken ikke har blitt behandlet tilstrekkelig grundig. I Boxs' tilfelle synes det i tillegg å gi selskapet grunnlag for en oppfatning om at kommunen "misforstår med vilje". Etter vårt syn må forvaltningen i alle tilfeller være nøye med at faktiske opplysninger er riktige, herunder også når det gjelder faktum av liten betydning for utfallet i tilfeller hvor det gis avslag. Det er kritikkverdig at administrasjonens innstilling, og dermed også bygningsrådets vedtak, for en del bygger på et uriktig faktisk grunnlag.

Det er ikke noe i veien for at administrasjonen argumenterer for et bestemt syn i saksfremstillingen. Det vises til forvaltningens utredningsplikt, jf forvaltningsloven § 17. Saksfremstillingen gir uttrykk for kommunens utredning. Det som er viktig er at forslagsstillers syn fremkommer, og at forslagsstiller også blir gitt mulighet til å kommentere dette. Videre er det viktig at alle relevante dokumenter er vedlagt. Vi har forstått det som at Boxs ble gitt mulighet til å kommentere saksfremstillingen, også overfor bygningsrådet. Boxs har imidlertid gitt uttrykk for at ikke alle relevante dokumenter er fremkommet i sammenheng med saksfremstillingen. Dette vil, så langt det medfører riktighet, utgjøre en mangel ved saksfremstillingen.

5.4 Offentlighet / innsyn

Boxs har anført at det er dokumenter i saken som ikke fremgår av kommunens offentlige postjournal. Vi har oppfattet at det først og fremst gjelder e-poster til og fra saksbehandlere.

Etter offentleglova § 10 første ledd skal virksomheter som er omfattet av loven føre journal i samsvar med reglene i arkivlova med forskrifter. Hvilke dokumenter som skal journalføres, følger ikke av offentleglova, men av arkivforskriften. Et dokument skal journalføres dersom dokumentet er saksdokument etter offentleglova, er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, jf arkivforskriften § 2-6. I praksis vil dette omfatte all inn og utgående korrespondanse i en sak, med en mulig avgrensning mot dokumenter uten saksrelatert innhold. Dokumentbegrepet i offentleglova omfatter ikke bare papirdokumenter, men også e-post og sms.

Dette betyr at som et utgangspunkt skal e-poster til og fra saksbehandlere i saksforberedelsen journalføres.

Verken offentleglova eller arkivforskriften inneholder regler for når et dokument skal journalføres. Sivilombudsmannen har imidlertid uttalt at hensynene bak offentleglova tilsier at journalføring skjer fortløpende, og at spørsmålet om journalføring bør skje i forbindelse med at dokumentet blir gjenstand for saksbehandling, jf Sivilombudsmannens sak 2014/157.

Manglende journalføring kan ofte skyldes at e-poster blir sendt direkte til saksbehandler, og ikke til postmottak, arkiv eller lignende. I saker med mye e-postkorrespondanse kan det da skje at saksebehandler ikke er påpasselig med å sørge for at e-posten blir journalført i samsvar med virksomhetens rutiner (for eksempel ved å videresende e-posten til arkivet for journalføring). Manglende journalføring er et brudd på arkivforskriften. Slike feil vil likevel bare helt unntaksvis ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det er ikke holdepunkter for at manglende journalføring i denne saken har hatt betydning for vedtakets innhold. Vi viser i denne sammenheng til punkt 5.3, der vi legger til grunn at dokumenter av betydning for saken fremkom i forbindelse med saksframlegget. Reglene om journalføring er for øvrig gitt av hensyn til allmennhetens innsyn, og ikke for å ivareta krav til behandlingen av enkeltsaker.

Selv om manglende journalføring ikke har hatt betydning for utfallet i saken, kan feilene som er gjort i denne saken gi grunnlag for å gjennomgå rutinene for journalføring. Dette gjelder særlig spørsmålet om rutinene for journalføring av e-poster og sms som mottas eller sendes direkte fra saksbehandler er gode nok. Vi har forstått det som at PBA allerede er i gang med en slik gjennomgang.

5.5 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden har ikke vært i tråd plan- og bygningsloven § 12-11, som oppstiller en behandlingsfrist på tolv uker. Konsekvensen av dette er i utgangspunktet at et eventuelt gebyr for behandlingen av forslaget reduseres. Saken har imidlertid aldri kommet til et punkt hvor kommunen skal kreve gebyr.

Utover dette er det kun i mer ekstreme tilfeller at det får økonomiske konsekvenser at kommunen overskrider saksbehandlingsfrister. Som illustrasjon viser vi til Borgarting lagmannsretts dom 19. september 2013, hvor en utbygger fikk medhold i et krav om erstatning som følge av lang saksbehandlingstid hos kommunen. Tidsforløpet i denne saken var imidlertid vesentlig lengre enn i vår sak. Vi kan ikke se at saksbehandlingstiden for forslaget fra Boxs er av en slik karakter at det kan utløse erstatningsplikt for kommunen. Etter vår oppfatning må det også tillegges en viss vekt at Boxs selv har bidratt til at saksbehandlingstiden har blitt lang.

6 Anførselen om at ulike instanser i kommunen har gitt ulike signaler gjennom prosessen

Boxs har anført at firmaet gjennom prosessen har fått ulike signaler om hva som kommer til å bli godkjent fra henholdsvis kommuneplansjefen og plan- og bygningsavdelingen. Dette knytter seg særlig til de to spørsmålene om antall boligenheter, og hvorvidt det vil være hensiktsmessig å benytte eksisterende bygningsmasse. Vi oppfatter at dette er to forhold som har hatt sentral betydning for utfallet av saken.

Vi har imidlertid fått opplyst at det ikke er korrekt at det er gitt ulike signaler i løpet av prosessen fra ulike instanser i kommunen. Vi kan heller ikke se at det er noe som underbygger Boxs' påstand i saksdokumentene. Tvert i mot synes det som at det entydig har vært kommunisert at antall boligenheter må ned. Videre synes det som at kommunen har vært positive til at man bruker eksisterende bygningsmasse, men at kommunen har aldri godkjent noe konkret rundt dette.

7 Spørsmålet om hvem som skal dekke ekstrautgifter grunnet det Boxs beskriver som kritikkverdige forhold fra administrasjonen

Boxs har stilt spørsmål ved hvem som skal betale for ekstraarbeid som kommunens saksbehandling har medført. Etter vår oppfatning foreligger det ikke grunnlag for at kommunen skal ha plikt til å dekke slike kostnader. Forvaltningsloven § 36 tredje ledd gir hjemmel for krav om dekning av sakskostnader i tilfeller hvor det er truffet et ugyldig vedtak. Slik vi ser det, er det imidlertid ikke truffet noe ugyldig vedtak.

Vi har videre vanskelig for å se at det foreligger noe erstatningsbetingende forhold hos kommunen, som kan gi grunnlag for et krav om kostnadsdekning på alminnelig skyldgrunnlag. I tilfelle må det kreves at kommunen er å bebreide for sin handlemåte, og at det klanderverdige forholdet har medført økonomisk tap for Boxs. Selv om det skulle legges til grunn at Boxs har hatt betydelige kostnader knyttet til fremsettelse av reguleringsforslaget, antar vi at det vesentlige av kostnadene uansett ville påløpt, eventuelt at kostnadene ikke står i årsakssammenheng med handlinger som kommunen kan bebreides for. Rt 1994 side 813 er av en viss interesse i denne forbindelse. På side 820 uttalte Høyesterett:

> *"Er reguleringssituasjonen for en eiendom slik - som jeg straks kommer tilbake til - at eierens utgifter i virkeligheten knytter seg til selve regulerings- og planleggingsprosessen, kan det ikke pådra kommunen noen erstatningsplikt om eieren har hatt utgifter som blir uten verdi for ham."*

Etter vår oppfatning kan Boxs dermed neppe fremme noe krav om utgiftsdekning eller erstatning mot kommunen.

Sak nr.	Sak	Møtedato
21/2015	**Årsregnskap og årsberetning 2014.**	**27.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

1. Regnskap 2014 – sendt ut tidligere.
2. Årsberetning 2014 - sendt ut tidligere.
3. Revisors beretning for 2014.
4. Kommunerevisjonens rapport om revisjon av Asker kommunes årsregnskap 2014.
5. Forslag til kontrollutvalgets uttalelse.

Saksopplysninger

Kommunen skal for hvert kalenderår utarbeide årsregnskap og årsberetning. Årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året, og anvendelsen av midlene. (Kommunelovens § 48, punkt 1 og 2.). Asker kommunes årsregnskap for 2014 er avlagt og fremlegges for Kontrollutvalget til behandling.

Kontrollutvalget skal avgi uttalelse om årsregnskapet til kommunestyret før årsregnskapet vedtas. Kopi av denne uttalelsen skal være formannskapet i hende før dette organet avgir innstilling om årsregnskapet til kommunestyret. Kontrollutvalget bestemmer selv hvilke forhold som skal omtales i uttalelsen. Formannskapet i Asker avgir sin innstilling om årsregnskapet i møte 5. mai 2015.

Årsregnskapet og årsberetningen skal vedtas av kommunestyret. Årsberetningen skal oversendes kontrollutvalget før utvalget avgir uttalelse til årsregnskapet. Årsberetningen skal avgis uten ugrunnet opphold, og senest innen 31. mars. I årsberetningen skal kommunen blant annet redegjøre for tiltak som er iverksatt for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard av virksomheten.

Revisor skal avgi revisjonsberetning uten unødig opphold etter at årsregnskapet er avlagt, og senest 15. april, jf. forskrift om revisjon i kommuner, § 5. I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende forhold:

1. om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk,

2. om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak, og om beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap stemmer med regulert budsjett,

3. om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet er konsistens med årsregnskapet, og om forslag til anvendelse av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd, er i samsvar med lov og forskrifter,

4. om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Asker kommunerevisjon har avlagt revisors beretning 14.april 2015, se vedlegg 3 til saken. Beretningen er avgitt med forbehold. Dette grunner i at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre fullstendighet, korrekt verdsettelse og eksistens av anleggsmidler i kommunens regnskap. Revisjonsberetningen har også med en presisering som omhandler administrasjonens opptak av 15 millioner kroner i startlån utover politisk vedtatt ramme for opptak av startlån i 2014. Disse forholdene har kommunerevisor utdypet i nummerert brev nr. 7 som behandles i sak 22/15.

Som tidligere år utarbeider revisjonen en rapport om revisjon av Asker kommunes årsregnskap 2014, se vedlegg 4. Revisjonsrapporten oppsummerer de vurderinger og revisjonshandlinger som ligger til grunn for Asker kommunerevisjons konklusjoner og revisjonsberetning. Rapporten er ment å gi kontrollutvalget et ytterligere grunnlag for kunne uttale seg om årsregnskapet samt være orientert om revisorhandlingene. Revisjonen vil be rådmannen om å gi svar på ikke avklarte forhold i rapporten, samt gi en mer detaljert beskrivelse av de forhold revisjonen ber om tilbakemelding på.

Rådmannen er innkalt for å legge frem årsregnskapet og årsberetningen for 2014, samt svare på spørsmål fra kontrollutvalget. Videre vil revisjonen legge frem revisjonsberetningen og kommunerevisjonens rapport om revisjon av Asker kommunes årsregnskap 2014. Deretter legges det opp til at kontrollutvalget drøfter forslag til kontrollutvalgets uttalelse se vedlegg 5. Behandlingen av årsregnskapet må sees i sammenheng med behandlingen av nummerert brev nr. 7 i sak 22/15.

Forslag til vedtak

Kontrollutvalgets uttalelse til Asker kommunes årsregnskap og årsberetning 2014 vedtas og oversendes kommunestyret med kopi til formannskapet.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Asker kommune

Kommunerevisjonen

Til
Kommunestyret i Asker kommune

Kopi: Kontrollutvalget
Formannskapet
Rådmannen

REVISORS BERETNING 2014

Uttalelse om årsregnskapet

Vi har revidert årsregnskapet for Asker kommune som viser kr 2.865.293.068 til fordeling drift og et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 134.885.685. Årsregnskapet består av balanse per 31. desember 2014, driftsregnskap, investeringsregnskap og økonomiske oversikter for regnskapsåret avsluttet per denne datoen, og en beskrivelse av vesentlige anvendte regnskapsprinsipper og andre noteopplysninger.

Rådmannens ansvar for årsregnskapet

Rådmannen er ansvarlig for å utarbeide årsregnskapet og for at det gir en dekkende fremstilling i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk i Norge, og for slik intern kontroll som administrasjonssjefen finner nødvendig for å muliggjøre utarbeidelsen av et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil.

Revisors oppgaver og plikter

Vår oppgave er å gi uttrykk for en mening om dette årsregnskapet på bakgrunn av vår revisjon. Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk i Norge, herunder International Standards on Auditing. Revisjonsstandardene krever at vi etterlever etiske krav og planlegger og gjennomfører revisjonen for å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon.

En revisjon innebærer utførelse av handlinger for å innhente revisjonsbevis for beløpene og opplysningene i årsregnskapet. De valgte handlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for at årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon, enten det skyldes misligheter eller feil. Ved en slik risikovurdering tar revisor hensyn til den interne kontrollen som er relevant for kommunens utarbeidelse av et årsregnskap som gir en dekkende fremstilling. Formålet er å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige etter omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll. En revisjon omfatter også en vurdering av om de anvendte regnskapsprinsippene er hensiktsmessige og om regnskapsestimatene utarbeidet av ledelsen er rimelige, samt en vurdering av den samlede presentasjonen av årsregnskapet.

Etter vår oppfatning er innhentet revisjonsbevis tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon.

Asker kommunerevisjon
Postboks 353
1372 Asker

E-post
revisjon@asker.kommune.no
Nettside
www.asker.kommune.no

Telefon direkte
66 90 98 50
Telefon sentralbord
66 90 90 00

Org.nr.
988 457 663/944 382 038MVA
Bankgiro
5136.05.01209

Grunnlag for konklusjon med forbehold

Kommunen har ikke tilfredsstillende rutiner for å sikre fullstendighet, korrekt verdsettelse og eksistens av anleggsmidler i kommunens regnskap. Forholdet er kommentert i note 11.

På grunnlag av svakheter i den interne kontrollen, utilstrekkelig kontrollspor og dokumentasjon av balanseførte anleggsmidler har vi ikke kunnet innhente tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis. Vi kan derfor ikke utelukke at regnskapet kan inneholde vesentlige feil med hensyn til fullstendighet, verdsettelse og eksistens av bokførte anleggsmidler i balansen.

Svakheter i den interne kontrollen på dette området er omtalt i nummerert brev til kontrollutvalget med kopi til rådmannen.

Konklusjon med forbehold

Etter vår mening er årsregnskapet, med unntak av virkningen av forholdet omtalt i avsnittet "Grunnlag for konklusjon med forbehold", avgitt i samsvar med lov og forskrifter og gir i det alt vesentlige en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til Asker kommune per 31. desember 2014, og av resultatet for regnskapsåret som ble avsluttet per denne datoen i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk i Norge.

Uttalelser om øvrige forhold

Konklusjon om budsjett

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, mener vi at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet i det alt vesentlige er i samsvar med budsjettvedtak, og at budsjettbeløpene i årsregnskapet stemmer med regulert budsjett.

Konklusjon om årsberetningen

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, mener vi at opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet og er i samsvar med lov og forskrifter.

Konklusjon med forbehold om registrering og dokumentasjon

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendig i henhold til internasjonal standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller forenklet revisorkontroll av historisk finansiell informasjon», mener vi at ledelsen, med unntak av virkningen av forholdene som er omtalt i avsnittet "Grunnlag for konklusjon med forbehold" ovenfor, har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av kommunens regnskapsopplysninger i samsvar med lov og god bokføringsskikk i Norge.

Andre forhold

Administrasjonen har tatt opp lån på 85 millioner kroner til startlån i 2014. Kommunestyret fattet i sak 93/13 og i sak 81/14 vedtak om samlet ramme for opptak av startlån på 70 millioner kroner for budsjettåret 2014. Vi har ikke opplysninger om at kommunestyret har behandlet andre budsjettjusteringer for startlån med virkning for 2014. Vi anser at opptak av startlån utover 70 millioner kroner er gjennomført uten nødvendige fullmakter fra kommunestyret og i strid med kommunelovens bestemmelser. Forholdet er omtalt i note 13. Ubrukte lånemidler knyttet til startlån er ved årsslutt 23,5 millioner kroner.

Forholdet over er omtalt i nummerert brev til kontrollutvalget med kopi til rådmannen.

Asker, 14. april 2015

Brita Arvidsen

Brita Arvidsen

kommunerevisor

Asker kommune

Revisjon av Asker kommunes årsregnskap 2014

1/2015 | ASKER KOMMUNEREVISJON

Regnskapsrevisjonsrapport

Forord

Denne rapporten er en tilbakerapportering til kontrollutvalget på utført regnskapsrevisjon med nærliggende oppgaver knyttet til Asker kommunes årsregnskap 2014.

I henhold til forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 6, skal kontrollutvalget påse at kommunens årsregnskap blir revidert på en betryggende måte. Herunder skal de holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instrukser, eller avtaler med revisor.

Revisjonsrapporten oppsummerer Asker kommunerevisjons vesentligste funn og vurderinger som ligger til grunn for våre konklusjoner og avleggelse av revisjonsberetning vedrørende Asker kommunes årsregnskap 2014.
To av forholdene som omhandles her er tidligere tatt opp i nummerert brev. Rådmannen vil bli informert om innholdet i rapporten og vil i egen oversendelse bli bedt om å gi svar på ikke avklarte forhold.
I tillegg til rapporten vil det til rådmannen følge en mer detaljert beskrivelse av forhold (matrise) revisjonen ber om tilbakemelding på.

Asker, 17. april 2015

Brita Arvidsen
kommunerevisor

FORORD 2
1. INNLEDNING 4
2. REVISJONSBERETNINGEN 2014 4
3. OVERLEVERING AV REGNSKAPET TIL REVISJONEN – AVLEGGELSE AV REGNSKAPET 4
4. INVESTERINGSREGNSKAPET 4
5. DRIFTSREGNSKAPET 5
6. BUDSJETT 5
7. BALANSEN 6
8. NOTER 6
9. ÅRSBERETNING 6
10. KOMMENTARER PR REVISJONSOMRÅDE, ØVRIGE TEMAER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER 7
10.0 ØKONOMISK INTERNKONTROLL 7
10.1 ÅRSAVSLUTNING 7
10.2 LØNNSOMRÅDET 8
10.3 INNKJØPSOMRÅDET 9
10.4 DRIFTSMIDDELOMRÅDET 10
10.5 FINANSOMRÅDET 10
10.6 OVERFØRINGSOMRÅDET 12
10.7 SALGSOMRÅDET 13
10.8 LIKVIDOMRÅDET 13
10.9 BOKFØRINGSLOVEN 14
10.10 HABILITET – NÆRSTÅENDE PARTER 14
10.11 AVSLUTTENDE REVISJONSHANDLINGER 14
10.12 MERVERDIAVGIFT 15
11. ATTESTASJONSOPPGAVER 17
12. ANDRE OPPGAVER 17

1. Innledning

Kommunerevisjonen har i styringsdokumentet «Organisasjon formål og oppgaver, revisjonsoppdraget 2014» redegjort for vårt formål, våre oppgaver, vår uavhengige rolle overfor Asker kommune samt regelverk og andre vilkår som regulerer vårt arbeid. I styringsdokumentet omtales også våre arbeidsmetoder som bygger på Norges Kommunerevisorforbunds metodikk og som er forankret i lover, forskrifter og internasjonale revisjonsstandarder.

Kontrollutvalget er i tidligere kontrollutvalgsmøter blitt orientert om revisjonens vesentlighetsbegrep, om hovedlinjene i revisjonens risikovurdering, angrepsvinkel og fokusområder for 2014.
Revisjonen av kommuneregnskapet for 2014 er utført i overensstemmelse med disse planer og er grunnlaget for vår konklusjon om hvorvidt:

- Årsregnskapet er avgitt i samsvar med lov og forskrifter og i det alt vesentlige gir regnskapet en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til kommunen per 31. desember og at god kommunal regnskapsskikk er benyttet.
- De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak, og opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet og er i samsvar med lov og forskrifter.
- Ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med lov og god kommunal regnskapsskikk.

Resultat av årets revisjon presenteres i etterfølgende kapitler.

2. Revisjonsberetningen 2014

Med bakgrunn i utført revisjon vedrørende regnskapsåret 2014 har revisjonen tatt inn et forbehold i revisjonsberetningen vedrørende mangler i den interne kontrollen rundt aktivering og verdsettelse av anleggsmidler. Videre har vi tatt inn presisering vedrørende låneopptak utover politisk vedtatt ramme for startlån for 2014. Med unntak av revisjonens forbehold mener vi årsregnskapet er avgitt iht. gjeldende regnskapsregler. Vi viser til nærmere omtale av forbehold og presisering i nummerert brev nr.7, samt denne rapportens kapittel 10.4 om driftsmiddelområdet og kapittel 6 om investeringsbudsjett.

Revisjonsberetningen er avgitt 14.04.2015.

3. Overlevering av regnskapet til revisjonen – Avleggelse av regnskapet

Iht. forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner § 10 skal årsregnskapet være ferdigstilt innen 15. februar, og årsberetningen skal være utarbeidet innen 31. mars.

- 13. februar var regnskapssystemet stengt for videre føringer.
- 17. februar mottok revisjonen årsregnskap med noter for 2014.
- Noter har blitt korrigert og justert noe etter 17. februar, bl.a. etter innspill fra revisjonen.
- 31. mars mottok vi endelig versjon av årsregnskap med notert og signert årsberetning.

4. Investeringsregnskapet

Investeringsregnskapet, presentert i økonomisk oversikt investeringer og regnskapsskjema 2A og 2B, revideres på et aggregert nivå ved årsavslutningen for å kontrollere finansiering og oppdekking. Under driftsmiddelområdet er det foretatt substanskontroller og tester av de interne kontrollsystemer. Nærmere omtale av dette finnes under kapittel 10.4.

Investeringsregnskapet inneholder ikke vesentlige feil.

5. Driftsregnskapet

Driftsregnskapet, presentert i økonomisk oversikt drift og regnskapsskjema 1A og 1B, revideres på et aggregert nivå ved årsavslutningen. Revisjonen kontrollerer ikke driftsregnskapet presentert på tjenesteområder og virksomheter i detalj.

Driftsregnskapet for 2014 viser et regnskapsmessig mindreforbruk på 134,9 millioner kroner. Inkludert i dette resultatet ligger en meravkastning på Energifondets midler på 74,4 millioner kroner.

Driftsregnskapet inneholder ikke vesentlige feil.

6. Budsjett

Årsregnskapets budsjettopplysninger om opprinnelig og regulert budsjett kontrolleres overordnet, dvs. ikke pr. virksomhet. Det er utført kontroller hvorvidt presentert budsjett er i samsvar med vedtatt handlingsprogram og politisk vedtatte budsjettendringer i løpet av året.

Driftsbudsjettet
Det er funnet få avvik gjennom vår revisjon av driftsbudsjettet. De avvik vi har funnet har ikke vært så vesentlige beløp at de tilsier bemerkninger i revisjonsberetningen for 2014. Revisjonen ser det som viktig at budsjettvedtak blir formulert presist og med tydelig beløpsmessig konsekvens, slik at det ikke oppstår usikkerhet om politiske vedtak skal medføre budsjettregulering. Videre vil revisjonen peke på at det er kommunestyret som har vedtaksmyndighet til bruk av disposisjonsfond så lenge kommunen ikke har vedtatt slikt reglement som omtales i delegeringsreglementet, del 3, pkt. 2.6. Dermed er ikke administrasjonen delegert myndighet til å gjøre slike budsjettreguleringer og disposisjoner uten vedtak i kommunestyret. Det er presisert i uttalelser fra KMD (tidligere KRD) at selv om kommunestyret har merket avsetning til disposisjonsfond til et spesielt formål i et kalenderår, kan ikke administrasjonen bruke av disposisjonsfondet i påfølgende kalenderår uten nytt vedtak i kommunestyret. Kommunestyret har til enhver tid myndighet til å ombestemme bruk av frie disposisjonsfond.

Investeringsbudsjettet
Ved revisjon av oppsett av investeringsbudsjettet (Hovedoversikt 2A) fant revisjonen at det er tatt inn feil beløp for utlån til startlån og bruk av lån i forhold til verbalvedtakene (pkt. 1.3 og 1.9) i sak 91/13 om årsbudsjett for 2014. Før politisk behandling av investeringsbudsjettet og trykking av HP 2014-2017 har det ikke vært tilstrekkelig kvalitetssikring av at Hovedoversikt 2A samsvarer med faktiske politiske verbalvedtak. I økonomisystemet er beløpsmessig låneramme for opptak og bruk av startlån registrert med 30 millioner kroner for mye, mens låneramme for opptak og bruk av lån til andre investeringer er registrert med 40,5 millioner kroner for lite. Netto er rammen for opptak og bruk av samlede lån presentert med 10,5 millioner kroner for lite i Hovedoversikt 2A. Konsekvensen av dette er at budsjettert bruk av annen finansiering/ oppdekking er 10,5 millioner kroner for lav.

En viktig konsekvens av feil i investeringsbudsjettet for 2014 er at administrasjonen har tatt opp 15 millioner kroner mer i startlån enn det som er politisk vedtatt. Det vedtas egen ramme for opptak av startlån da slike lånemidler bare kan benyttes til videre utlån. Revisjonen ser det som beklagelig at administrative feil medfører disposisjoner som ikke samsvarer med politiske vedtak. Låneopptak utover politisk vedtak har medført presisering i revisjonsberetningen for 2014.

Med unntak av kommentarene i avsnittene over er presentert budsjett iht politiske vedtak og fullmakter.

7. Balansen

Kommunerevisjonen gjennomgår alle vesentlige balansekonti ved årsslutt for å vurdere ekstistens, gyldighet, fullstendighet, verdsettelse og klassifisering. Således gjennomgås eiendelspostene, gjeldspostene og egenkapitalpostene i balansen. I 2014 har kommunen valgt å presentere balansen på et mer aggregert nivå, ikke en detaljert balanse som i tidligere år. Balansesummen pr. 31.12.2014 er 12,8 milliarder kroner.
På eiendelssiden utgjør omløpsmidler (inkl. finansplasseringene) 2,6 milliarder kroner, mens anleggsmidler (inkl. pensjonsmidler) er balanseført med 10,2 milliarder kroner.
På gjeld- og egenkapitalsiden utgjorde 0,7 milliarder kroner kortsiktig gjeld, langsiktig gjeld er oppført med 8 milliarder kroner og til slutt er sum egenkapital er balanseført med 4 milliarder kroner.

Revisjonen reviderer balansekonti som en del av handlingene under hvert revisjonsområde. Det vises til mer detaljerte kommentarer om enkelte poster og problemstillinger i kapittel 10.

Med unntak av forbehold om svakheter i internkontroll som kan medføre til feil i bokførte verdier for anleggsmidler inneholder balansen ikke vesentlige feil.

8. Noter

Noter er en del av årsregnskapet iht. kommuneloven § 48 jf regnskapsforskriften § 3.
Krav til noter går fram av forskriften §§ 5, 12 og 13-3, samt KRS[1] nr 6 om noter og årsberetning. Alle pliktige noter iht KRS nr 6 er med, og det er laget flere tilleggsnoter som forklaring og utdyping av informasjon til poster i regnskapet. Opplysninger som gis i noter er i all hovedsak tilfredsstillende, men det er fortsatt potensiale for å heve kvaliteten på noen av notene.

Note nr 11 Varige driftsmidler
KRS nr 6 anbefaler en mer utfyllende versjon enn hva kommunen presenterer. For hver gruppe av anleggsmidler bør det opplyses om anskaffelseskost, tilgang, avgang etc. Revisjonen anbefaler at administrasjonen sikrer rapporteringsmuligheter som også tilfredsstiller notekrav.

Sum avskrivninger i noten stemmer med sum førte avskrivninger i driftsregnskapet. Det er usikkerhet rundt korrektheten av avskrivninger både på totalnivå og anleggsgruppenivå i regnskapet.

Note nr 13 Langsiktig lån, avdrag og renter
I tillegg til opplysninger gitt i noten anbefaler KRS nr 6 fordeling mellom selvfinansierende gjeld og gjeld som finansieres av kommunens frie inntekter.

Note 15 Finansielle omløpsmidler
Noten er i hovedsak i tråd med KRS nr 6, men revisor anbefaler at det i noten også gis opplysninger om avkastning pr verdipapirklasse, spesifikasjon av realiserte gevinster, realiserte tap, urealiserte verdiendringer og forvalterhonorar.

9. Årsberetning

I kommuneloven § 48 nr 5 er det gitt regler for hvilke opplysninger som årsberetningen skal inneholde. Årsberetningen er utarbeidet som et selvstendig dokument i tråd med KRS nr 6 om noter og årsberetning. Revisjonen legger årsberetningen til grunn for sin revisjon og uttaler seg ikke om øvrig informasjon i årsrapporten. Vesentlige tall i årsberetningen som relaterer seg til årsregnskapet er kontrollert av revisjonen

[1] Kommunal regnskapsstandard

10. Kommentarer pr revisjonsområde, øvrige temaer og avsluttende kommentarer

I tråd med vår revisjonsmetodikk deler vi vårt arbeid inn i revisjonsområder. Ut fra en overordnet risikoanalyse, områdespesifikk risiko og vesentlighetsvurderinger utarbeides revisjonsplaner og utføres kontrollhandlinger for hvert revisjonsområde. Kontrollhandlingene omfatter bl.a kartlegging og testing av økonomisk/administrative rutiner, men også verifisering av bilag og kontosaldoer. Revisjonshandlingene utført på områdene relaterer seg både til regnskapskonti i driftsregnskapet, investeringsregnskapet og balansen.

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedtrekk fra revisjonsområdene som danner grunnlaget for vår uttalelse i revisjonsberetningen.

10.0 Økonomisk internkontroll

Kommunens økonomiske internkontroll er av betydning både for å begrense kommunens risiko for å tape penger og for at regnskapet ikke skal inneholde feil. Det er administrasjonens ansvar å sørge for en adekvat internkontroll. Revisjonen er opptatt av å kartlegge og teste implementerte rutiner for å se at disse er tilfredsstillende og etterleves.

Vårt hovedinntrykk er at kommunens internkontroll jevnt over er rimelig god på de dagligdagse transaksjoner. Vår erfaring er at det i mange sammenhenger er administrasjonen (regnskaps-, lønnings-, og økonomiavdelingen) som finner feil. Feilretting er ressurskrevende og påfører administrasjonen mye ekstraarbeid. Feil øker også risiko for feilrapportering og tap av penger.

Kommunens organisasjonsmodell er en utfordring ift at en del kontrollrutiner må ligge ute på enhetene, mens mye av kompetansen og forståelsen for regler og internkontroll sitter sentralt i administrasjonen. Rådmannen har etablert et system for rapportering og oppfølging av avvik vedrørende tjenesteytingen, men revisjonens oppfatning er at overvåkning av administrativ internkontroll og rapportering av avvik ikke er satt i et tilsvarende system.

Fagavdelingene innenfor økonomi, regnskap og lønn er viktige bidragsytere for å ferdigstille og kvalitetssikre utarbeidelsen av årsregnskapet. For regnskapsåret 2014 vil revisjonen kommentere at kvaliteten på årsavslutningen ble bedret i forhold til i 2013, men vi har registrert fortsatt enkelte unøyaktigheter, dels noe mangelfull dokumentasjon og avstemminger ved årsavslutningen.

10.1 Årsavslutning

I forbindelse med regnskapsavslutningen er det mange elementer som skal samles og registreres i regnskapet for at dette skal bli mest mulig fullstendig. Regnskapet skal gi et reelt bilde av kommunens aktivitet, resultat og økonomiske stilling samt være i overensstemmelse med regnskapsreglene i så vel regnskapsforskriften som god kommunal regnskapsskikk.

Anordning

I tråd med regnskapsforskriften og grunnleggende prinsipper for god regnskapsskikk er det krav om å henføre alle transaksjoner til riktig regnskapsår. Alle kjente inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.

Kjente inntekter og utgifter kan identifiseres gjennom avtaler, tilsagnsbrev, fakturaer eller rapporter fra neste regnskapsår. Regnskapsavdelingen er avhengig av å få detaljer og grunnlag fra kommunens virksomheter, økonomiavdelingen, lønningsavdelingen og enkelte eksterne parter som f.eks. banker og finansforvaltere for å få anordnet de vesentligste inntekts- og utgiftspostene. Det er viktig å ha gode rutiner, bruke sjekklister og erfaring fra tidligere år slik at anordningen blir konsistent fra år til år. Samtidig må man vurdere om det er kommet nye poster som også skal anordnes. Anordningen skal sikre at regnskapene er sammenlignbare fra år til år og kan benyttes som grunnlag for bl.a analyser og videre beslutninger.

Vesentlige anordningstransaksjoner ved årsslutt er skyldig eller til gode beløp for tilskudd til private barnehager, til gode refusjoner vedrørende ressurskrevende bruker og mindreårige

flyktninger, etterslep av variabel lønn, innkjøpsfakturaer som gjelder 2014 eller 2015, avregning av inntekter fra vann og avløp.

Ved anordning av variabel lønn som vedrører 2014, men som er utbetalt i 2015, er det utelatt enkelte grunnlagsdata som burde ha vært med i beregningen. En etterberegning viste at ytterligere 1,6 millioner burde ha vært avsatt som påløpt variabel lønn. Anordning av variabel lønn for siste halvdel av desember er ikke beregnet og avsatt. Vi har gjort et veldig grovt anslag og kan antyde at slikt etterslep kan ligge mellom 2 og 3 millioner kroner.

Anordnede inntekts- og utgiftsposter vil fremkomme i balansen som enten kortsiktige fordringer eller kortsiktig gjeld. Revisjonen har merket seg at enkelte poster er feilklassifisert i balansen. Videre synes det å være behov for å splitte opp ulike anordningsposter på flere regnskapskonti for å ha bedre mulighet for oppfølging og kvalitetssikring av anordnede inntekter og utgifter.

Kvalitetssikring
Årsavslutningsfasen er en krevende og hektisk periode for regnskapsavdelingen. Med mange aktører som leverer elementer til regnskapet kan det være krevende å ha oversikt over hvem som bokfører hva på hvilke regnskapskonti. For å sikre at regnskapet blir riktigst mulig er det behov for gode rutiner, god arbeidsdeling, overholdelse av frister og kvalitetssikring av rapporteringen.

Revisjonens inntrykk er at det er mye som er på plass og at regnskapet for 2014 som ble lagt frem til revisjon inneholdt færre vesentlige feil enn i fjor. Utfordringen med utskiftninger av nøkkelpersonell i regnskapsavdelingen er å opprettholde kvalitetssikring og kontinuitet, fokusere på avstemminger og dokumentasjon samt videreutvikle rutiner.

10.2 Lønnsområdet

I 2014 er det utgiftsført lønn og sosiale utgifter for 2,2 milliarder kroner i regnskapet. Kommunen har inntektsført 94 millioner kroner i sykelønns- og fødselspengerefusjoner. Lønningsavdelingen har levert 8 008 lønns- og trekkoppgaver for 2014. Lønnsinnberetningen til offentlige myndigheter for 2014 er kontrollert av revisjonen og er uten vesentlige feil. Området er revidert ut i fra kartlagte risikoområder og planlagte handlinger er utført.

Balanseposter
Av kortsiktige gjeldsposter som faller inn under lønnsområdet er skyldig skattetrekk, arbeidsgiveravgift, feriepenger og visse periodiseringer. Skattetrekk og arbeidsgiveravgift er beregnet, innberettet og betalt innenfor gjeldende frister. Kommunen har tilstrekkelige midler innestående på egen konto til dekning av ansattes skattetrekk. Feriepenger er avsatt med tilstrekkelig beløp av registrert grunnlag. Anordning av variable lønnsytelser er uten vesentlige feil, se dog bemerkninger i kapittel 10.1 om anordning. Uoppgjorte krav på refusjon av sykelønns- og fødselspengerefusjoner er balanseført som kortsiktige fordringer.

Pensjonsutgifter og alle balansekonti som hører med pensjon for 2014 er revidert. Netto pensjonsforpliktelse pr. 31.12.2014 utgjorde litt i overkant av 1 milliard kroner inkl. arbeidsgiveravgift. Brutto pensjonsmidler presenteres i balansen som langsiktige eiendeler, og brutto pensjonsforpliktelse presenteres som langsiktig gjeld. Beløpene er et estimat med en rekke forutsetninger, men størrelsen sier noe om kommunens fremtidige forpliktelser. Posten er gjennomgått mot eksterne aktuarberegninger og påsett regnskapsført i tråd med gjeldende regelverk.

Det gjøres en ekstra avsetning for pensjonsutgifter for å tilstrebe riktigst mulig anordning. Det benyttes en beregningsmodell til dette. Revisjonen identifiserte en feil i beregning av ekstra pensjonskostnad for 2014 på 9,9 millioner kroner. Denne feilen ble rettet kort tid før årsregnskapet ble avlagt. Det viste seg at også for 2013 var denne feilen gjort, noe som medførte at avsetningen i 2013 var 4,1 millioner kroner før høy. Dette kommer i tillegg til de 16 millioner kroner som allerede i 2013 ble avdekket som feil. Da utgiftsført ekstra avsetning for pensjonsutgifter fra 2013 reverseres i 2014, vil dette påvirke årets pensjonsutgifter. Pensjonsutgifter i 2014 er altså blitt redusert med til sammen 20,1 millioner kroner. Årets

mindreforbruk er derfor 20,1 millioner kroner høyere som følge av feilen fra 2013. Feilen og effekten av denne er omtalt i note 3 og note 20.
Med unntak av dette er pensjonsføringen i det alt vesentlige funnet i orden.

Internkontroll
Hver eneste måned behandles en stor mengde lønnstransaksjoner gjennom lønningsavdelingen i Asker kommune. Selv om alle faste og en del variable transaksjoner håndteres gjennom elektroniske systemer for beregning og utbetaling av lønn, er fortsatt en god del av lønnsdokumentasjonen i papirform som fysisk sendes til lønningsavdelingen. Attestasjon og anvisning skjer manuelt i virksomhetene. Det er således ikke samme elektroniske håndtering av lønnsbilag som man har av innkjøpsbilag, noe som gir større risiko for at feil kan oppstå. Det er i 2015 blitt tatt i bruk elektroniske verktøy som bl.a. omfatter elektroniske start-, stopp- og endringsmeldinger og elektroniske reiseregninger.

Riktig håndtering i alle ledd skal sikre korrekt og rettidig lønnsutbetaling, riktig rapportering av lønnsutgiftene i kommuneregnskapet og riktig rapportering til offentlige myndigheter. Lønningsavdelingen er helt avhengig av at lønnsdokumentasjon fra virksomhetene er korrekt, levert i tide og med god kvalitet. Det er virksomhetslederne som primært er ansvarlig for at rutiner, reglementer og krav i lov og forskrift overholdes i sin virksomhet. Ufullstendige opplysninger og forsinket levering av start-, stopp- og endringsmeldinger fra virksomhetsledere medfører en del prosedyrer som er tidkrevende og øker risikoen for andre feil i lønnsutbetalingen. I de senere år har revisjonens funn og innspill medført skjerpet sekundærkontrollen i lønningsavdelingen på enkelte områder. Gjennom vår revisjon erfarer vi at lønningsavdelingens kontrollrutiner fanger opp en god del feil og mangler i grunnlagene som kommer fra virksomhetene, i mange tilfeller før grunnlagene registreres og lønn utbetales.

Månedlig kontroll av lønnsutbetalinger (konteringskontroll)
Som en av kommunens nøkkelkontroller er det etablert rutine der virksomhetsleder skal ta ut månedlig lønnsrapport for etterkontroll av bl.a hvem det er utbetalt lønn til, beløpsstørrelser og riktig bokføring. Rutinen er beskrevet i ledelsessystemet og er kommunisert til alle virksomhetsledere. En riktig utført konteringskontroll er godt egnet for hver enkelt virksomhet til å kontrollere riktigheten av lønnsutbetalinger og oppdage evt feil.

Revisjonen har i 2014 foretatt oppfølgende testing av utført konteringskontroll for å sjekke om det har skjedd en forbedring fra de foregående årene. Manglende utført konteringskontroll ble i 2013 rapportert i Asker Dialogen, noe som gav en noe positiv forbedring. Våre handlinger i 2014 tyder ikke på at forbedring i kontrollen i 2013 har vært vedvarende. Administrasjonen kuttet ut rapportering av manglende konteringskontroll i Askerdialogen ila. 2014. Det var færre ansvar i 2014 som leverte konteringskontroll enn på slutten av 2013. Vi opprettholder vår konklusjon med at kontrollen ikke fungerer tilfredsstillende da det fortsatt er mange ansvar som ikke leverer konteringslister/utfører konteringskontroll. Utførte kontroller tyder på at når manglende utført/innsendt konteringskontroll ikke får noen direkte konsekvens for enhetene så reduseres også antall av utførte kontroller. Revisjonen har fått tilbakemelding fra HR-sjefen at konsekvens for ikke utført konteringskontroll er under vurdering.

10.3 Innkjøpsområdet
Området favner utgiftsføringer for om lag 1,3 milliarder kroner. Gjennom året har vi hatt fokus på tester av den interne kontrollen. Med en så stor mengde fakturaer som mottas av Asker kommune er en avhengige av gode systemer og at alle ledd er kjent med sine oppgaver og utøver definerte kontroller. For måling og analyse er det viktig at det foretas korrekt regnskapsføring, og for å sikre at kommunen kun betaler for utgifter som vedrører virksomheten er det avgjørende å ha dokumentasjon som tilfredsstiller bokføringsloven og gode kontroller. Regelverk om merverdiavgift er komplisert men viktig å innrette seg etter.

Revisjonen har ikke kjennskap til vesentlige ikke-korrigerte feil for området. Våre funn viser at det fortsatt er behov for fokus på tilstrekkelig dokumentasjon av transaksjoner og intern kontroll. Det er mange attestanter og anvisere i kommunen med forskjellig bakgrunn og kompetanse.

Feil og mangler funnet gjennom året er tatt opp fortløpende. Forhold avdekket i forbindelse med årsoppgjøret tas opp i egen matrise til administrasjonen.

Balanseposter
Konti klassifisert som kortsiktig fordring eller kortsiktig gjeld er gjennomgått for å verifisere saldo per 31.12.

10.4 Driftsmiddelområdet
Årets investeringer i anleggsmidler utgjør 747 millioner kroner (iht kapitalkonto), og sum driftsmidler i balansen er 7 milliarder kroner.

Vi har ikke funnet indikasjoner på at aktiveringer for 2014 er vesentlig tallmessig feil.

Funn viser imidlertid at det ikke er tilstrekkelig internkontroll mht sikring av korrekt informasjon og identifikasjon av eiendeler i balansen. Det er risiko for at det oppstår eller finnes feil i bokført verdi, avskrivninger, manglende deaktivering av historiske avhendelser, manglende verdivurderinger, misligheter ift avhendelser kan oppstå pga manglende rutiner og kontroll, ferdig avskrevet driftsmidler synes å forsvinne ut av balansen selv om de fortsatt er i bruk.

Svakheter i internkontroll på driftsmiddelområdet og risiko for feil i bokførte verdier er nærmere beskrevet i nummerert brev 7 til kontrollutvalget med kopi til administrasjonen.

Revisjonens test av rutiner for rapportering og håndtering av justeringshendelser knyttet til kommunens driftsmidler har avdekket svakheter og høy risiko for at det oppstår feil i merverdiavgifts-behandling når justeringshendelser i inntreffer. Svakhetene er nærmere beskrevet i kapittel 10.12.

Contiki (system for dokumentasjon i henhold til Lov om offentlig anskaffelse) er ikke fullt ut implementert. Arkiverings- og dokumentasjonsrutine for investeringsprosjekter er ikke før i februar 2015 oppdatert med at anskaffelsesprotokoll, meddelelse og avtaledokumenter skal lagres i ESA (elektronisk arkiv) – organisasjonen bekrefter imidlertid at man ikke har klart å gjennomføre dette i tilstrekkelig grad. Dette medfører mindre gjennomsiktighet og mulighet for etterkontroll enn ønskelig. Overvåking av overholdelse og avdekking av eventuelle brudd på Lov om offentlig anskaffelse blir derfor vanskeligere å gjennomføre enn om man hadde ett velfungerende system som dekket alle anskaffelser i kommunen.

Revisjonen anbefaler at administrasjonen iverksetter tilstrekkelige tiltak for å korrigere mangler som er tatt opp i nummerert brev, i denne rapport og i matrisen.

10.5 Finansområdet
Finansområdet omfatter revisjon av finansplasseringer, lånefordringer, lånegjeld, finansinntekter og finanskostnader, fond og selvkostberegninger. Balanseverdiene og transaksjonsverdiene er beløpsmessig vesentlige.

Finansforvaltningsreglement og forvaltere
Finansplasseringer og låneportefølje har vært forvaltet etter finansforvaltningsreglement som trådte i kraft 01.01.2013 med vedtak om endringer fra 9.9.2014 . Asker kommune har hatt DNB som eneste forvalter av finansplasseringer for januar og februar i 2014. Fra og med mars ble plasseringer tilhørende Energifondet forvaltet av tre forvaltere, DNB, Nordea og Pareto.

Finansielle plasseringer, avkastning og regnskapsmessig behandling
Revisjonen har kontrollert at midlene er plassert i finansielle instrumenter samt med en allokering mellom rentebærende og egenkapitalinstrumenter som er i tråd med finansforvaltningsreglement.

Bokført verdi av finansplasseringer ved årets slutt var 1,4 milliarder kroner. Fordeling mellom Energifond og øvrig likviditet samt mellom kortsiktig og langsiktig plasseringer var slik:

(Alle kronebeløp i millioner)	Energifondet	Overskuddslikviditet	Sum
Kortsiktige plasseringer	685,6	0	685,6
Langsiktige plasseringer	580,4	90,5	670,9
TOTALT	1 266,0	90,5	1 356,5

Langsiktige plasseringer:
Langsiktige plasseringer er hold-til-forfall (HTF) obligasjoner der midlene er bundet frem til obligasjonenes forfallstidspunkter. Obligasjoner med forfall i 2015 tilhører porteføljen for Overskuddslikviditet, mens obligasjoner med forfall 2016 – 2025 tilhører Energifondets langsiktige plasseringer. HTF-obligasjoner verdivurderes og bokføres til anskaffelseskost med amortisert over-/underkurs. Bokført verdi av HTF-obligasjoner er ikke vesentlig overvurdert per 31.12.2014.

Kortsiktig plasseringer:
Kortsiktige plasseringer er pengemarkeds-, obligasjons- og aksjefondsandeler og tilhører Energifondets kortsiktige plasseringer. Disse andelene forvaltes aktivt og er verdivurdert og bokført til markedsverdi pr 31.12.2014.

Uttak av verdipapirer, avkastning og rapportering:
I 2014 ble det gjort samlet uttak av Overskuddslikviditetsporteføljen til investeringer på 34,4 millioner kroner. Dette er uttak som er innenfor administrasjonens fullmakt til likviditetsstyring. Samtidig ble det gjort uttak fra Energifondet til investeringer på til sammen 162,8 millioner kroner. Det er kontrollert at avsetning til og bruk av investeringsfond er i tråd med kommunestyrets vedtak.

Avkastning på finansplasseringer i 2014 var totalt 80,2 millioner kroner, hvorav 74,4 millioner kroner vedrører Energifondets portefølje, og 5,8 millioner kroner vedrører Overskudds-likviditetsporteføljen. Forfalte obligasjoner og realiserte gevinster reinvesteres løpende i nye verdipapirer. Verdiendringer i plasseringene påvirker ikke kommunens bankbeholdninger med mindre man innløser papirer for å finansiere investerings- eller driftsformål.

Vår revisjon viser at avkastning på finansplasseringer i 2014 ikke ble løpende bokført i regnskapet gjennom 2014. For årets første 4 måneder ble det først i forkant av 1. tertialrapportering bokført avkastning og verdiendringer i regnskapssystemet. Avkastningen for de 8 siste månedene ble ikke bokført før tett opp til utgangen av året. Finansplasseringer og resultatelementer fra disse representerer betydelige beløp og har dermed betydning for hver månedsrapportering gjennom året. Selv om rapporter som presenteres i kommitèer, formannskapet og kommunestyret er i tråd med rapporter fra finansforvalterne, anser revisjonen det som uheldig å utsette bokføring. Etter vår mening bør det til enhver tid være samsvar mellom bokførte tall i regnskapet og de rapporter som behandles i politiske møter.

I henhold til grunnleggende kommunale regnskapsprinsipper skal tap og gevinster føres brutto i regnskapet. I årsregnskapet er bokført avkastning en nettostørrelse som består av verdiendring, realiserte gevinster og tap samt fradrag for forvalterens honorar. Som påpekt i tidligere år gjentar vi at dette ikke er i tråd med regnskapsforskriften. Vi anbefaler derfor at det legges til rette for bruttorapportering av gevinster og tap samt skille mellom realiserte og urealiserte poster, noe vi mener gir god tilleggsinformasjon. Det bør for fremtiden gis opplysninger om de ulike resultatelementene i note.

Ubalanse mellom Energifondets aktiva- og passivaside:
Energifondet har en særstilling i finansforvaltningsreglementet og også i regnskapsmessig sammenheng. Energifondets aktivaside (plasseringene) skal tilsvare summen av dets passivaside (grunnkapital, realverdifond og bufferfond inklusiv årets budsjetterte avkastning).

Status aktiva- og passivasiden pr 31.12.2014

Aktiva		***Passiva***	
Kortsiktige plasseringer Energifond	685 619 779	Grunnkapital	- 789 975 915
Langsiktige plasseringer Energifond	580 386 540	Realverdifond	- 205 688 261
		Bufferfond	- 259 328 094
Sum aktiva	***1 266 006 319***	***Sum passiva***	***-1 254 992 269***
		Differanse	***11 014 050***
Differanse oppstått i 2014, meravkastning Energifondet avsatt til fond, avventer kommunestyrevedtak i 2015			- 7 658 655
Feil fra 2013, feilføring av midler mellom Energifondets porteføljen og Overskuddslikviditets porteføljen			- 3 356 395
Feil fra 2012 ifm uttak av Bufferfond			- 1 000

Langsiktig gjeld og avdrag

- Politisk besluttet øvre grense for opptak av lån i 2014 var 573 millioner for finansielle lån og 70 millioner kroner for startlån.
- Det ble tatt opp kr 518,5 mill i nye finansielle lån ila 2014 og 85 millioner kroner i nye startlån. Politisk vedtatt øvre ramme for startlån ble overskredet med 15 millioner kroner.
- I tillegg er det refinansiert lån med 750 millioner kroner.
- Det var 163,3 millioner kroner i ubrukte lånemidler ved årsslutt, herav var 23,5 millioner kroner ifm. startlån
- Utgiftsførte avdrag i drift- og investeringsregnskapet er totalt 127,3 millioner kroner, hvorav 14,7 millioner kroner er avdrag på startlån

Sum langsiktige finansielle lån har økt med kr 406 millioner fra 2013 til 2014. Faktisk opptatte lån i 2014, betalte avdrag og rentekostnader samt påløpte renter ved årsslutt, er verifisert og stemmer i ut fra revisjonens avstemminger og note 12. Vi har påsett at betalte avdrag i 2014 er i overensstemmelse med regelverket om minimumsavdrag.

Årsaken til at det i 2014 ble tatt opp 15 millioner kroner mer i startlån enn det som faktisk har vært vedtatt er nærmere omtalt i note 12 og i nummerert brev 7. Konsekvensen av denne feilen har ført til presisering i revisjonsberetningen.

Egenkapital
Bruk og avsetning til bundne fond og disposisjonsfond samt bevegelser på kommunens kapitalkonti er avstemt pr 31.12.2014.

Selvkost
Det er i 2014 utarbeidet selvkostregnskap på vann, avløp, renovasjon, feiing, og septik i tråd med regelverk for selvkost. Det er også utarbeidet budsjett og etterkalkyler samt at det føres oversikt over avsetning til og bruk av selvkostfond for disse tjenestene.

For SFO og byggesak er det ikke politisk vedtak om selvkost, men etterberegninger viser at inntektene er lavere enn kostnadene.

10.6 Overføringsområdet

Hovedfokuset på overføringsområdet er å sikre fullstendighet av inntekter og bekrefte at utgiftene har gyldighet. Inntekter på området har vært 3,1 milliarder kroner, mens utgifter har vært 210 millioner kroner. Størstedelen av revisjonen har vært utført i forbindelse med årsavslutning, men vi bygger også på kontroller utført i forbindelse med attestasjoner (se kapittel 11). Ved årsavslutning har vi foretatt avstemminger av poster mot ekstern informasjon. Vi har utført analytiske handlinger og enkelte stikkprøvekontroller.

En vesentlig del av overføringsutgifter, foruten overføringer til staten i forbindelse med samhandlingsreformen, gjelder private, eksempelvis tilskudd til voksenopplæring,

sosialhjelpsutbetalinger og kirken. Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil i regnskapsførte overføringsutgifter.

Inntektene på området består av både refusjoner og overføringer med skatteinntekter som den klart største. Av andre store poster nevnes rammetilskudd og tilskudd vedrørende flyktninger. Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil i regnskapsførte overføringsinntekter.

10.7 Salgsområdet

Salgsområdet er et omfattende område med svært mange transaksjoner. Sum salgsinntekter er 595 millioner kroner. Det er viktig at kommunen har gode rutiner som sikrer fullstendig registrering av grunnlagsmateriale for utfakturering og at rutinene sikrer fullstendig fakturering, bokføring og innkreving av betaling for kommunale tjenester. I 2014 har vi kartlagt rutiner og utført analytiske kontroller både gjennom året og ved årsslutt. I tillegg er det foretatt test av intern kontroll og detaljkontroller ved utvalgte områder. Områder revisjonen har hatt størst fokus på ved kartlegging og detaljrevisjon er:

- Langtidsopphold i institusjoner
- Kommunale avgifter ifm vann, avløp og renovasjon
- Leieinntekter kultur og idrett
- Oppfølging av tapsføring
- Budsjettering

Kommunen har i løpet av 2014 arbeidet med mer presis budsjettering av inntekter, og vi ser at dette er forbedret.
Det foretas også i større grad budsjettjusteringer i løpet av året.

Langtidsopphold i institusjoner
Det ettergis fremdeles store beløp på grunn av foreldelse av krav pga. forsinket etterberegning av brukerbetaling. Tap på fordringer i 2014 utgjør ca 1 millioner kroner. Ved å styrke kapasiteten i en periode mener vi at kommunen kunne komme mer ajour med etterberegningen og således begrense tap på grunn av foreldelse.

Leieinntekter kultur og idrett
Det nye administrasjonssystemet Vega er kun delvis implementert per i dag, og kommunen har derfor ikke en harmonisert praksis vedrørende behandlingen av leieinntekter. Dette øker risikoen for ufullstendighet i inntektene da det ikke er innarbeidet enhetlige rutiner som alle kan forholde seg til.

Nye rutinebeskrivelser skulle være på plass i 2014. Disse er etterlyst, men ikke mottatt.

Kostregnskap boliger med personalbase
Kartlegging viser at enkelte enheter fører kostregnskap, andre har ikke kunnet fremskaffe regnskap og vi må derfor anta at det ikke føres. I følge rutinene skal betalingssatsen vurderes en gang per år og månedlig beløp justeres ved eventuelle avvik mellom inntekter og utgifter. Dette ser ikke ut til å følges.

Det er uheldig at enhetene ikke kan redegjøre på tilfredsstillende måte hva beboernes penger brukes til. God internkontroll og åpenhet rundt dette er viktig for å opprettholde tillit mellom kommunen og brukerne.

Vår revisjon har ikke avdekket vesentlige beløpsmessige feil eller mangler ved internkontrollen på salgsområdet som får konsekvens for vår revisjonsberetning.

10.8 Likvidområdet

Området omfatter kommunens balanseførte likvide midler. I hovedsak gjelder dette kasser og bankinnskudd. Bankkonti blir i hovedsak revidert per 31.12.
Revisjonen har ingen vesentlige merknader til balansekonti under likvidområdet 2014.

10.9 Bokføringsloven

Revisjonen har fokus på at bokføringsloven etterleves gjennom revisjonshandlingene på områdene. Asker kommune har i praksis langt på vei innrettet seg i samsvar med bokføringsreglene.

Vi har fortsatt oppmerksomhet rettet mot følgende forhold:

- Kvalitetssikring av bilag og underdokumentasjon
- Oppbevaring og sikring av dokumentasjon
- Dokumentasjon av balansekonti

Kommunen har ansvar for å ha en fullstendig oversikt over de forskjellige elektroniske systemene i kommunen, spesielt med tanke på prosessene for overføring av data fra et system til et annet og også mulighetene til å kunne følge transaksjonene via et kontrollspor.

10.10 Habilitet – nærstående parter

Kommunerevisjonen er opptatt av at alle avtaler og transaksjoner i kommunens regi skal være håndtert etter armlengdes avstands prinsipp. Dette er et viktig element for å opprettholde innbyggernes tillit til kommunen og kommunens troverdighet og for å forhindre misligheter.

For å legge til rette for en habil saksgang har kommunen etiske retningslinjer og arbeidsreglement samt at det i lov og forskrift om offentlige anskaffelser finnes regler som pålegger ansatte å vurdere egen habilitet i ulike prosesser. Det er rutine for å melde fra om inhabilitet foreligger før politiske møter. ISO standard 26000 om etikk og samfunnsansvar er implementert.

Rutinemessig er politikere og ledende ansatte som følge av sin rolle registrert i KS' styrevervregister ved utgangen av 2014. Registeret ble i løpet av 2014 linket opp mot rollelisten i Enhetsregisteret i Brønnøysund. KS' styrevervregister inneholder imidlertid ikke informasjon om eierposisjoner politikere eller ledende ansatte måtte besitte. Informasjon om de samme personers relasjoner som nær familie eller nære venner er naturligvis heller ikke med i dette registeret.

I 2014 fikk revisjonen bekreftet av administrasjonen at det fortsatt ikke er implementert en overordnet rutine for kartlegging av nærstående parter for virksomheter som er involvert i prosesser med vesentlige innkjøp. Revisjonen foretok en forespørsel til 5 virksomheter for å innhente opplysninger om de har fokus på problemstillingen og på eget initiativ hadde etablert slik rutine. Alle 5 virksomhetslederne bekreftet at de hadde fokus på problemstillingen, men at de ikke hadde innført rutine som dokumenterte at de har full oversikt over hvilke relasjoner (eier- eller styrevervsposisjoner) deres nøkkelpersonell har.

Revisjonen fikk utkast til kommunens «Handlingsplan mot korrupsjon» til gjennomsyn, se omtale i kapittel 12. I denne ble det hevdet at mellomledere trolig i like stor eller enda større utstrekning er eksponert for korrupsjonsrisiko som virksomhetsledere. Det kan derfor fremstå som et paradoks at kommunen ikke har rutiner for kartlegging av nærstående parter for de virksomheter og personer som har posisjon og myndighet til å kunne utnytte slike fortrinn.

10.11 Avsluttende revisjonshandlinger

<u>Forhold etter årsavslutningen</u>

Revisjonen har ikke fått kunnskap om forhold i tiden etter 31.12.2014 som i vesentlig grad ville innvirket på årsregnskapet.

<u>Kommunens rettssaker</u>

Kommunerevisjonen har sendt forespørsel om juridiske saker til rådmannen. I svar av 04.03.2015 er det redegjort for status. Svaret er benyttet til å kontrollere tilstrekkelig avsetning til påløpte forpliktelser/krav, opplysninger i noter og i årsberetning.

Fullstendighetserklæring
Signert fullstendighetserklæring ble mottatt fra regnskapssjefen og rådmannen 14.04.2015. Erklæringen bygger på liste over identifiserte, ikke korrigerte feil oversendt fra revisjonen og inneholder ikke forhold som endrer revisors konklusjoner.

10.12 Merverdiavgift

Kommunale boliger - merverdiavgiftskompensasjon
Kommunen har i 2014 over 200 millioner kroner i drifts- og investeringsutgifter til kommunalt disponerte boliger. Kommunen kan kreve merverdiavgiftskompensasjon (mva.kompensasjon) for utgifter til boliger særskilt tilrettelagt for helseformål eller sosiale formål. Både beskaffenheten og bruken av boligene er avgjørende for om det kan kreves mva.kompensasjon.

Dette er et område med krevende regler, og det er i tillegg flere tolkningsområder som fortsatt er uavklart. Tildeling av bolig og tilpassing på sosialt grunnlag er et område som fortsatt er uavklart i retten og det kan synes som skatteetaten tolker regelverket innskrenkende. Krav til dokumentasjon er omfattende og manglende dokumentasjon vil redusere muligheten for å vinne frem i en eventuell sak hvor man har ulik vurdering fra hva skatteetaten praktiserer.

Dokumentasjonen for de boligene revisjonen har testet er ikke tilstrekkelig med hensyn til om de tilfredsstiller krav til beskaffenhet og bruk og således rett til mva.kompensasjon.

Revisjonen har anbefalt administrasjonen ved Eiendom Drift og Forvaltning (EDF) å vurdere de ulike boligene mht mva.kompensasjon. Det bør etableres rutiner som sikrer systematisk gjennomføring og dokumentasjon av vurderinger som gjøres. Alle boliger må vurderes individuelt ut fra beskaffenhet og bruk.

Dersom EDF velger å legge seg på et annet nivå enn hva man ser skattemyndigheten praktiserer, så er det viktig at det forankres på et riktig nivå i organisasjonen. Det kan ved et eventuelt boksettersyn få økonomiske konsekvenser i form av større korreksjoner og renteberegning dersom skattemyndigheten mener det er gjort feilvurderinger.

Det synes som EDF har igangsatt et arbeid med å dokumentere boliger i slutten av 2014/starten av 2015, dette har imidlertid ikke hatt effekt for regnskapsåret 2014.

Justering av merverdiavgift ved endret bruk av driftsmidler
I henhold til merverdiavgiftsloven og momskompensasjonsloven skal merverdiavgift justeres dersom bruk endres helt eller delvis fra et avgiftsområde til et annet (evt til utenfor avgiftsområdet).

Test av rutiner for rapportering og håndtering av justeringshendelser har avdekket svakheter og høy risiko for at det oppstår feil grunnet:

- Ufullstendig og unøyaktig rapportering fra virksomhetene til regnskap pga manglende opplæring, retningslinjer og konsekvenser ved brudd på retningslinjer
- Manglende håndtering av rapporterte justeringshendelser i regnskapsavdelingen
- Avvik mellom rapporterte tall og regnskapstall pga at det ikke er rutine for kontroll mot regnskapet
- Ufullstendig dokumentasjon og kontrollspor ift merverdiavgiftslovens krav (mva-loven kap 9 og merverdiavgiftsforskriften kapittel 9, spesielt §9-1-2)

Ansvar for ivaretagelse og overholdelse av merverdiavgiftslovens krav ifm justeringer synes å være pulverisert og mange av de som har et delansvar ift dette synes ikke å ha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de strenge kravene til dokumentasjon.

Feil merverdiavgiftsbehandling – Vardåsen skianlegg
Ved en gjennomgang av prosjekt 4829 Vardåsen skianlegg ser vi at det er tatt mva.kompensasjon for utgiftene på prosjektet i perioden 2008 -2014. Det er for prosjektet pådratt om lag 47 millioner kroner i investeringsutgifter (eksl mva komp). Hovedbyrden av investeringsutgiften ligger i 2013.

Skipassinntekter på Vardåsen har blitt beregnet med 25% mva.

Vurderinger i forhold til merverdiavgiftsloven:
Det ble fra 1. mars 2004 innført merverdiavgift på persontransport tjenester, herunder defineres skiheiser. Skiheiser er dermed avgiftspliktige med 8% på inntekter og får et fradrag på 25% av utgiften. Dette er dermed en veldig gunstig merverdiavgiftposisjon for slik virksomhet, spesielt i tilfeller hvor man har høye utgifter og lave inntekter. Dette avskjærer nødvendigvis retten til merverdiavgiftskompensasjon. Kommunen skulle således her krevd fradrag for mva etter mva-loven og ikke krevd kompensasjon etter mva.kompensasjons-loven.

Foreldelsesfrist på merverdiavgift er i utgangspunktet 3 år og for kompensasjon er det 3 mnd og 10 dager. Avgiftsmyndighetene kan kreve utbetalt kompensasjon korrigert inntil 10 år tilbake i tid.

Revisjonens har anbefalt Asker Kommune å ta formell kontakt med Skatt Øst for å avklare om det holder å gå 3 år tilbake i tråd med administrativ praksis.

Det er også mulighet å søke om å få tilbake for mye betalt merverdiavgift på skipass inntektene. Dette utgjør mindre summer.

PRU og Eiendom har bekreftet at de tar en vurdering av merverdiavgiftsbehandling og videre prosess. Revisjon avventer konklusjon.

Risenga svømmehall
Driftsutgifter på Risenga svømmehall er 25,2 millioner kroner i 2014.
Svømmehaller kan enten anses som et avgiftspliktig opplevelsessenter eller en ikke-avgiftspliktig svømmehall for utøvelse av idrettsaktiviteter (idrettsanlegg). Dette må avgjøres ut i fra en konkret vurdering av hvert enkelt svømmeanlegg. Revisjonen har etterlyst en dokumentert vurdering av om Risenga svømmehall er å anse som en avgiftspliktig virksomhet eller ikke. Den er i 2014 drevet som en ikke-avgiftspliktig virksomhet.

Dersom et flerbruksbygg benyttes av ulike aktører skal det normalt utarbeides en fordelingsnøkkel for mva knyttet til den ulike bruken. Revisjonen har anbefalt administrasjonen å foreta en dokumentert vurdering av merverdiavgiftsbehandling for Risenga svømmehall og evt utarbeide en fordelingsnøkkel på bakgrunn av faktisk bruk.

Administrasjonen er i gang med å vurdere forholdene.

Johan Drengsrud vei
For prosjektet Johan Drengsrudvei er det utført arbeid både på en del av bygget som benyttes av Asker kommune og en del av bygget som leies ut (til den internasjonale skolen). Asker kommune kan kun kreve mva.kompensasjon for den delen av bygget som benyttes i egen virksomhet. Det kan ikke kreves kompensasjon for delen som leies ut. Det er her krevd mva.kompensasjon for hele bygget. Dette har blitt korrigert etter revisjonens gjennomgang.

MVA investeringsprosjekter
Revisjonen har ikke identifiser noen formelle rutiner/sjekkpunkter for å sikre korrekt mva behandling på investeringsprosjekter ila 2014. Vi er imidlertid kjent med at det ila 2014 ble igangsatt arbeid med oppdatering av rutiner for investeringsprosjekter hvor administrasjonen har verifisert at mva vil bli hensyntatt. Rutinen var ikke ferdigstilt per 31.12.14.

Feil eller manglende vurdering av mva.behandling knyttet til investeringsprosjekter kan føre til store beløpsmessige konsekvenser og ha betydning for både finansieringen av prosjektene og for rapporteringen. Det er derfor viktig å ha gode systemer for vurdering av merverdiavgifts-spørsmål. Mva.behandling må sikres både ift oppstart av et prosjekt men også løpende dersom man ser at det blir endringer i prosjektet underveis og/eller man oppdager at f.eks bygget benyttes av forskjellige typer virksomheter. Det vil her kunne være en risiko for at prosjektledere ikke vil fange opp at endringer i prosjektet underveis vil få betydning for fordelingen av mva. Det bør derfor etableres rutiner i forbindelse med prosjektrapportering som fanger opp dette.

Revisjonen vil følge opp disse problemstillingene videre i 2015.

11. Attestasjonsoppgaver

Revisjonen utfører flere typer attestasjonsoppgaver gjennom året. I hovedsak gjelder dette attestasjoner iht standard ISRS 4400 – Avtalte kontrollhandlinger, men også typer der det avgis revisjonsberetning. I 2014 er det avgitt 57 slike attestasjoner og uttalelser.
Av store og tidkrevende attestasjoner nevnes krav om refusjon vedrørende ressurskrevende tjenester, rapportering av PU-registrerte og tilskudd til private barnehager. Kravene representerer betydelige midler. Andre store terminvise attestasjoner er kompensasjon for merverdiavgift.

12. Andre oppgaver

I dette kapittelet omtaler vi forhold som har nær tilknytning til kommunens virksomhet, men der økonomiske størrelser ikke inngår i kommuneregnskapet.

Innspill til rutiner vedr avhending av eiendeler i kommunen:
Kommunerevisjonen har etter henvendelse fra administrasjonen gitt innspill til forelagt utkast av rutiner vedrørende avhending av eiendeler i kommunen.

Innspill til «Handlingsplan mot korrupsjon»
Kommunerevisjonen har etter henvendelse fra administrasjonen gitt sine kommentarer og innspill til utkast til kommunens «handlingsplan mot korrupsjon». Handlingsplanen er av stor interesse for revisjonen da den kan ha betydning for mislighetsrisikoen for revisjonsoppdraget. Hovedbudskapet i våre kommentarer og innspill var at handlingsplanen må være mest mulig konkret og oppfattes som et verktøy for både virksomhetsledere og rådmannsnivået. Det ble også gitt kommentarer vedrørende manglende rutiner for kartlegging av nærstående parter (omtalt i kapittel 10.10.).

Kommentarer og innspill til nytt attestasjons- og innkjøpsreglement
Nytt attestasjon og anvisningsreglement for Asker kommune ble vedtatt 17.06.2014 i formannskapssak 0106/14. I § 1 står det tydelig at reglementet gjelder attestasjon og anvisning av innkjøpsordre og innkjøpsfakturaer. Revisjonen har gitt innspill til administrasjonen om at det er noe uheldig at formuleringen i et overordnet reglement ikke favner alle typer transaksjoner. Det ville være logisk at alle transaksjonstyper som medfører utbetalinger eller påvirker regnskapsrapportering (innkjøps-, finans-, lønns-, overførings- og årsavslutnings-transaksjoner) har forankring i ett og samme reglement. Administrasjonen har lovt å se videre på dette i 2015.

Pasientregnskap:
2014 er første år det ikke vært noen sykehjem som har hatt pasientregnskaper som omfattes av lov og forskrift. Det er nå vanlig at hjelpeverger tar ansvar for regnskapet for de som trenger hjelp.

Med bakgrunn i vedtak i Kontrollutvalgssak 4/2015, tilsyn med brukermidler, er det utført følgende revisjon av rutiner:

Midler oppbevart på frivillig basis:
Kontroll av midler oppbevart på frivillig basis vil bli gjennomført på rotasjon på våren, utenom den største arbeidspressperioden. Da dette er kontroller som ikke er avhengig av å bli gjort ved årsslutt.

Forvaltning av trygd på tvungen og frivillig basis:
Det er utført revisjon av kommunens oppgaver mht forvaltning av privatpersoners trygd. Kontrollen viser at det er mangler oppdaterte avtaler for de med frivillig forvaltning. Vi har anbefalt at arbeidet med forbedringer på dette feltet intensiveres.

Det framgår av veilederen for ordningen at dette skal være en kortvarig ordning for den enkelte, men for noen brukere synes det vanskelig å bli selvhjulpne. For tiden er det venteliste for frivillig forvaltning av trygd. Vi har ikke funnet feil i regnskapene for den enkelte.

Asker kommune

Kontrollutvalget

Til kommunestyret i Asker kommune

Uttalelse til Asker kommunes årsregnskap for 2014

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 § 7 skal kontrollutvalget etter fremleggelse av revisjonsberetning fra revisor, avgi uttalelse om årsregnskapet før det vedtas av kommunestyret. Kopi av uttalelsen skal være formannskapet i hende tidsnok til at det kan tas hensyn til den før dette organet avgir innstilling om årsregnskapet.

Kontrollutvalget har i møte 27. april behandlet Asker kommunes årsregnskap for 2014. Følgende dokumenter danner grunnlag for vår uttalelse:

- ⇨ Asker kommunes årsregnskap 2014
- ⇨ Årsberetningen 2014
- ⇨ Revisors beretning 2014
- ⇨ Nummerert brev nr. 7 fra revisor
- ⇨ Kommunerevisjonens rapport om revisjon av Asker kommunes årsregnskap 2014

Dessuten redegjorde økonomisjefen for årsregnskapet og årsberetningen og svarte på kontrollutvalgets spørsmål i kontrollutvalgets møte.

Kontrollutvalget konstaterer at Asker kommunes driftsregnskap viser et regnskapsmessig mindreforbruk på 134,9 mill. kroner og netto driftsresultat på 218,6 mill. At netto driftsresultat er høyere enn budsjett kan i det vesentlige tilskrives finansforvaltningen og inntektsført premieavvik knyttet til pensjon. Netto driftsresultat er på 5,4 prosent, som er godt innenfor Fylkesmannens anbefaling om at driftsresultatet over noe tid bør ligge mellom 3 og 5 %.

Det bemerkes at revisjonsberetningen avlegges med forbehold vedrørende svakheter i internkontroll på driftsmiddelområdet og risiko for feil i bokførte verdier. Revisjonsberetningen har også med en presisering som omhandler administrasjonens opptak av 15 millioner kroner i startlån utover politisk vedtatt ramme for opptak av startlån i 2014. Kommunerevisor har i nummerert brev nr. 7 til kontrollutvalget gitt nærmere forklaring og begrunnelse av forbeholdet og presiseringen i revisjonsberetningen. Kontrollutvalget vil følge opp rådmannens arbeid med å rette de forhold som er påpekt i det nummererte brevet.

Kontrollutvalgets har for øvrig merket seg at rådmannen har iverksatt omfattende tiltak for å sikre betryggende kontroll.

Kontrollutvalget har merket seg at kommunens lånegjeld er stadig økende, noe som er et bekymringsfullt trekk ved kommunens økonomi.

Det vises til årsberetningen for hovedtrekkene i den økonomiske utviklingen i 2014, samt perspektiver for kommende handlingsprogramperiode.

Kontrollutvalget har holdt seg løpende orientert om Asker kommunerevisjons revisjonsutøvelse. Vi mener årsregnskapet 2014 er revidert på betryggende måte.

Asker, 27. april 2015

Ole Willy Sandbekk (sign.)
leder

Thormod Skogstad

Gerd Annexstad

Astrid O. Nesland

Tom Brunsell

Kopi: Formannskapet

Sak nr.	Sak	Møtedato
22/2015	**Nummerert brev nr. 7 for regnskapsåret 2014.**	**27.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

1. Revisors nummererte brev nr 7.
2. Svar fra rådmannen (legges frem på møtet).

Saksopplysninger

I forskrift om revisjon §4, 2. og 3. ledd heter det følgende:

> Revisor skal skriftlig påpeke følgende forhold overfor kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet:
>
> 1. mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger,
> 2. feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen,
> 3. misligheter,
> 4. feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet,
> 5. om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå,
> 6. begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og
> 7. begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 16.

I revisjon av kommuneregnskapet for 2014 har revisjonen avgitt beretning med forbehold når det gjelder det forhold at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre fullstendighet, korrekt verdsettelse og eksistens av anleggsmidler i kommunens regnskap. I nummerert brev nr. 7 har kommunerevisjonen utdypet grunnlaget for forbeholdet, se vedlegg 1 til saken. Dette er forhold revisor har påpekt tidligere og som kontrollutvalget har fulgt opp i sak 52/14. Arbeidet med anskaffelse og implementering av anleggsmodul er igangsatt. Anleggsmodul er tatt i bruk for driftsmidler tilsvarende 40 % av bokført verdi.

Revisjonsberetningen har også med en presisering som går på at administrasjonen har tatt opp startlån som går ut over kommunestyrets ramme for slike låneopptak. Kommunerevisor har utdypet grunnlaget for presiseringen i nummerert brev nr. 7.

Sekretariatet har på vegne av kontrollutvalget bedt om rådmannens kommentarer til brevet. På grunn av kort tidsfrist legges brevet frem i møtet.

Forslag til vedtak
Saken legges frem uten innstilling.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Asker kommune

Kommunerevisjonen

Til kontrollutvalget i Asker kommune

Deres ref.:	Vår ref.:	Arkivnr:	Dato:
	BA/ako	3/2014	14.04.2015

Revisors nummererte brev nr. 7

Forhold omtalt i revisjonsberetningen for regnskapsåret 2014

Revisjonsberetningen for 2014 er avgitt på bakgrunn av den revisjonen vi har utført vedrørende årsregnskap 2014 med noter avgitt av rådmann og kommunens fagsjef for regnskap 15. februar 2014 og årsberetning avgitt av rådmann 31. mars 2015.

Revisjonsberetningen datert 14. april 2015 inneholder forbehold og presisering om forhold som vi etter lov, forskrift og revisjonsstandarder plikter å kommentere i nummerert brev. Rådmannen er informert om brevets innhold.

Revisjonsberetningens avsnitt «Grunnlag for konklusjon med forbehold» gjelder verdien av anleggsmidlene i balansen. Revisjonen har i flere år på rad påpekt feil, manglende dokumentasjon/kontrollspor og avstemminger i forbindelse med revisjon av anleggsmidlene. Revisjonen ser at administrasjonen har startet opp og kommet et stykke på vei for å bringe forholdene nevnt under i orden, men etter vår mening gjenstår det vesentlig arbeid for å komme helt i mål, slik at det også for 2014 anses nødvendig med et forbehold i avsnittet «Konklusjon med forbehold om registrering og dokumentasjon.»
Vi underbygger vårt forbehold med følgende funn:

1. Anleggsmodul eller annen systematisk registrering av anleggsmidler er ikke implementert for samtlige varige driftsmidler kommunen eier. Anleggsmodul er tatt i bruk for driftsmidler tilsvarende 40% av bokført verdi. For de resterende 60% av driftsmidlene er det fortsatt ikke tatt i bruk et system som sikrer tilstrekkelig dokumentasjon og kontrollspor av balansepostene iht bokføringslov og god regnskapsskikk.
2. Det er ikke etablert internkontrollrutiner som sikrer regnskapsmessig registrering av utrangering av driftsmidler eller overføring/sammenslåing av fast eiendom og forhindrer misligheter. Slike rutiner er under utarbeidelse, men ikke ferdigstilt og implementert i løpet av 2014.
3. Kommunen har ikke overordnede rutiner for kontroll av fysisk tilstedeværelse mot balanse.
4. Det er ikke utarbeidet prinsipp for når landareal i kommunen skal aktiveres. Det er derfor ikke mulig å revidere om balansen er fullstendig mht aktiverte tomter og eiendommer.
5. Det er fortsatt flere eiendommer som står aktivert til kr 1 i balansen.
6. Asker kommune har ikke etablert en rutine for å vurdere om eiendeler skal nedskrives eller avskrivninger skal økes pga redusert økonomisk levetid.

Asker kommunerevisjon
Postboks 353
1372 Asker

E-post
revisjon@asker.kommune.no
Nettside
www.asker.kommune.no

Telefon direkte
66 90 98 50
Telefon sentralbord
66 90 90 00

Org.nr.
988 457 663/944 382 038MVA
Bankgiro
5136.05.01209

7. Det er ikke etablert tilstrekkelig formelle rutiner i forbindelse med regnskapsavslutning som sikrer konsekvent bokføring og tilstrekkelig kvalitet på dokumentasjon fra et år til et annet.

Revisjonen har med en presisering i revisjonsberetningen under avsnittet «Andre forhold». Presiseringen omhandler administrasjonens opptak av 15 millioner kroner i startlån utover politisk vedtatt ramme for opptak av slike lån i 2014. Administrasjonen har omtalt forholdet i note 13, og kommunen har ubrukte lånemidler fra startlån pr. 31.12.2014 på 23,5 millioner kroner. Revisjonen ser det som beklagelig at administrasjonen gjør disposisjoner som ikke harmonerer med politiske vedtak.

Årsakene til administrasjonens overskridelse av øvre ramme for opptak av startlån er av teknisk karakter ved oppsett av investeringsbudsjettet (Hovedoversikten 2A) og manglende kvalitetssikring av registrert budsjett mot faktiske politiske vedtak i saker som omhandler kommunens opptak av lån. På detaljnivå ble det i økonomisystemet registrert for høy ramme for startlån med 30 millioner kroner, samt for lav ramme for ordinære lån til finansieringer av varige driftsmidler med 40,5 millioner kroner, enn de politiske vedtakene i sak 93/13 om årsbudsjettet 2014 og sak 81/14 om 1. tertialrapport skulle tilsi. Det vedtas egen ramme for opptak av startlån da slike lånemidler bare kan benyttes til videre utlån.

Med hilsen

Brita Arvids

Brita Arvidsen
Kommunerevisor

Kopi: Rådmannen

Sak nr.	Sak	Møtedato
23/2015	**Vurdere alternative organisasjonsformer for revisjon – orientering om fremdrift.**	**20.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

Saksopplysninger

I forrige møte fikk kontrollutvalget en orientering fra Hjort som har fått i oppdrag å vurdere ulike aspekter knyttet til alternative organisasjonsformer for revisjon. Utvalget drøftet ulike aspekter ved kvalitet på revisjonsarbeidet, og kom med innspill på dette til Hjort.

Kontrollutvalget besluttet videre å ha et ekstra møte 1. juni, hvor Hjorts vurdering vil bli presentert.

Sekretariatet vil gi en kort orientering om fremdriften i arbeidet i møtet.

Forslag til vedtak

Saken tar til orientering.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Sak nr.	Sak	Møtedato
24/2015	**Rapportering fra kommunerevisjonen.**	**27.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

Saksopplysninger

Saken er satt opp i tilfelle revisjonen har andre saker å orientere om, ut over de som står på sakslisten.

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporteringen til orientering.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Sak nr.	Sak	Møtedato
25/2015	**Referater, orienteringer og diskusjoner.**	**27.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

Referater/vedlegg

1. Postjournal 2015 for kontrollutvalget i Asker, med jnr. 23/15 – 31/15.
2. Oversikt over saker til behandling 2015.
3. Oppfølging av kontrollutvalgets saker.
4. Skatteinngang pr mars 2015.
5. Invitasjon til Asker kommunes eierdag 2015.

Saksopplysninger

Orienteringer/diskusjoner

Under denne saken vil det bli gitt gjensidig orientering om aktuelle saker i henhold til vedleggene.

Forslag til vedtak

Sakene tas til orientering.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Postliste for kontrollutvalget i Asker 2015

Jnr.	Reg.dato	Dok.dato	Inn	Ut	Avsender/Mottaker	Innhold	Arkiv	Merknader
23	12.3.15	12.3.15	x		Ø. Lunde Box arkitekter	12059 - Blakstadmarka - PBAs kommentarer til påstander uttrykt i leserinnlegg - forslagsstillers kommentarer samt bekreftelse av anmodning om granskning	410.5.1	
24	17.3	17.3		x	Utvalgsmedlemmene, ordfører, rådmann, kommunerevisjonen	Protokoll	410.5.4	
25	17.3	17.3		x	Rådmann	Særutskrift sak 13	410.5.5	
26	17.3	17.3	x		Revisjonen	Status på FR Tjenester til funksjonshemmede barn, presisering av mandat	410.5.1	
27	8.4.15	8.4.1	X		Kemneren	Skatteinngang mars 2015	410.5.1	
28	14.4.15	14.4.15	X		Kommunerevisor	Revisors beretning 2014	410.5.1/7.3	
29	14.4.15	14.4.15	X		Kommunerevisor	Nummerert brev nr. 7	410.5.1/7.3	
30	14.4.15	14.4.15	X		Rådmannen	Kommentarer til sak 13/15	410.5.1	
31	14.4.15	14.4.15	x		Hjort	Uttalelse i sak 13/15	410.5.1	
32	20.4.15	20.4.15	X		Kommunerevisor	Revisjonsrapport 2014	410.5.1/7.3	
33	20.4.15	20.4.15		x	Utvalgsmedlemmene, ordfører, rådmann, kommunerevisjonen	Innkalling	410.5.1	
					Referert i møtet 27.4.15			

Asker kommune

Kontrollutvalget

Oppdatert 17.4.15

Oversikt over saker til behandling 2015

Møte	Saker
Følgende rapportering legges frem fortløpende	• Samme økonomiske rapportering som formannskapet får. • Rapporter fra andre tilsynsorganer (f.eks Fylkesmannen) og kommunens svar/oppfølging. • Annen informasjon
I hvert møte eller når kontrollutvalget bestemmer det	• Informasjon fra enhetene/virksomhetene/tjenestene *(spesifisert under hvert enkelt møte).* • Sekretariatsleders oversikt over kontrollutvalgets saker med vedtak og oppfølgingen av disse. • Oppfølging av revisjonens merknader.
2. februar	• Orientering fra rådmannen om SINUS-prosjektet og revidert sak-arkivsystem med spesiell fokus på journalføringen. • Vurdere alternativer til revisjon – verbalvedtak. • Tilsyn med brukermidler, sak fra revisjonen. • Nytt FR prosjekt Skolefritidsordning – prosjektskisse (sak 69/14) • Årsmelding 2014 • Rapportering fra kommunerevisjonen. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Referater orienteringer og diskusjoner.
16. mars	• Vurdere alternativer til revisjon. • Ledelse og styring i Asker kommune – orientering fra Rådmannen. • Henvendelse til kontrollutvalget fra Lunde i Box Arkitektstudio • Økonomirapportering fra revisjonen 2014. • Orientering om revisjonens budsjett 2015 • Rapportering fra kommunerevisjonen • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Referater orienteringer og diskusjoner.
27. april	• Henvendelse fra Box: Kontrollutvalget ber om rådmannens kommentarer til de påstander som er satt frem om administrasjonens behandling av saken til neste møte. Ref 13/15. • Årsregnskap 2014. Revisjonsberetning. • Referater, orienteringer og diskusjoner. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Rapportering fra kommunerevisjonen.

Møte	Saker
18. mai	• Budsjett for kontroll og tilsyn 2016. • Kontrollutvalget ber om å bli orientert om resultat av gjennomførte internkontrolltiltak våren 2015 i sak 40/14 - varslingssak. • Rapportering fra kommunerevisjonen. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Referater orienteringer og diskusjoner.
1. juni **Møterommet i 7. etg**	• Vurdering av alternative organisasjonsformer for revisjon
15. juni	• Kontrollutvalget ber revisjonen følge tilbakemelding på FR på kommunens eiendeler videre og gi en tilbakemelding til utvalget innen første halvår 2015. (Sak 78/14). • Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra rådmannen om hvordan anbefalingene i FR FDV Eiendom er fulgt opp innen 1.6.2015. Utvalget ønsker også å få en orientering om flerårige vedlikeholdsplaner – sak 67/14. • FR Tjenester til utviklings- og funksjonshemmede barn leveres til junimøtet. • Selskapskontroll VEAS, rapport leveres i mai (samarbeidsprosjekt Oslo, Bærum og Asker kommunerevisjoner) • Revisors uavhengighetserklæring. • økonomirapportering fra revisjonen 1. tertial • Referater, orienteringer og diskusjoner. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Rapportering fra kommunerevisjonen.
17. august	• Rapportering fra kommunerevisjonen. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Referater orienteringer og diskusjoner. • Oppfølging av Sak 81/14: Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra administrasjonen om hvordan revisjonens anbefalinger når det gjelder avvikene Fylkesmannen avdekket er fulgt opp innen utgangen av valgperioden og rapportere til kommunestyre ref k-styrebehandlingen. • Forvaltningsrevisjon på rusomsorg og ettervern: Kommunestyret ber kontrollutvalget følge opp resultatene av dette i inneværende valgperiode. (KU-sak 2-14). Og rapportere tilbake til kommunestyret her også selv om det ikke kom i vedtaket.
21. september	• FR Skolefritidsordning, rapport leveres i september • Rapportering fra kommunerevisjonen. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte.

Møte	Saker
	• Referater orienteringer og diskusjoner.
19. oktober	• Velkommen til nytt kontrollutvalg. • Økonomirapportering fra revisjonen 2. tertial • Referater, orienteringer og diskusjoner. • Virksomhetsplan for kommunerevisjonen. • Overordnet revisjonsplan for revisjonsåret 2014. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte. • Rapportering fra kommunerevisjonen.
16. november	• Referater, orienteringer og diskusjoner. • Rapportering fra kommunerevisjonen. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte.
14. desember	• Kontrollutvalgets årsplan 2016. • Rapportering fra kommunerevisjonen. • Referater, orienteringer og diskusjoner. • Eventuell informasjon fra utvalgene rapporteres på hvert møte.
Saker som ikke er berammet	• Rådmannens bruk av internrevisjonsrapporter og kjøp av undersøkelser og granskninger ved varslingssaker. • Oppfølging av selskapskontroll Asker og Bærum Brannvesen IKS: Kontrollutvalget tar saken til foreløpig orientering, og ber om å bli orientert om endringene når den reviderte avtalen er vedtatt sak 44/14. • Grensedragningen mellom kontrollutvalgets ansvar for kontroll og tilsyn og rådmannens internkontroll – sak 72/14. • Anskaffelse av sekretariatsordning for kontrollutvalget – sak 70/14 • Kontrollutvalgets påseansvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, jf. NKRFs veiledere. • Kontrollutvalget ønsker å bli orientert om utfallet av skjønnsretten – ref utbygging av Otto Blehrs vei. • Sluttevaluering Barne- og familieetaten legges fra vår 2015.
2016	• Årsrapport 2015

Oppfølging KU-saker Asker 2015

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
2.2.2015	1/2015	Orientering om SINUS-prosjektet.	Kontrollutvalget tar saken til orientering.				✓
	2/2015	Orientering om verbalvedtak.	Under henvisning til kommunestyrets vedtak ber kontrollutvalget sekretariatet i samråd med rådmannen innhente en ekstern vurdering av alternative organisasjonsformer for revisjon som grunnlag for utvalgets innstilling. Utvalget forutsetter at kommunerevisjonen involveres på en hensiktsmessig måte. Utvalget legger vekt på at arbeidet ikke trekker ut i tid og tar sikte på at saken legges frem i kommunestyrets møte i juni.	Særutskrift sendt 3.2.15			✓
	3/2015	Orientering om kommunens arbeid med handlingsplan mot korrupsjon.	Kontrollutvalget tar saken til orientering.				✓
	4/2015	Tilsyn med brukermidler.	Kontrollutvalget ber kommunerevisjonen foreta årlig revisjon av rutiner med størst omfang og rotasjon på kontroll av rutiner der dette er mest hensiktsmessig.	Særutskrift sendt 3.2.15			✓
	5/2015	Forvaltningsrevisjonsprosjekt Skolefritidsordningen - prosjektskisse.	Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon rettet mot SFO. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen oppfyller politiske målsettinger for skolefritidsordningen, herunder kvalitetsmål og målsetting om brukermedvirkning. Forvaltningsrevisjonen skal videre kartlegge ressursbruken ved SFO. Følgende problemstillinger søkes besvart: • I hvilken grad oppfyller skolefritidsordningen kravene som ligger nedfelt i kommunens plan for kvalitet i SFO? • I hvilken grad ivaretas kravene om samarbeid og medvirkning med skole og foreldre? • Ligger ressursbruken til skolefritidsordningen på et rimelig nivå?	Særutskrift sendt 3.2.15			✓

Oppfølging KU-saker Asker 2015

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendes/ behandles	Behandlet	Oppfølging	Ferdig
	6/2015	Kontrollutvalgets årsrapport 2014.	1. Kontrollutvalget årsrapport for 2014 vedtas. 2. Saken sendes kommunestyret med følgende forslag til vedtak: • Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsrapport for 2014 til orientering.	Særutskrift sendt 3.2.15	K-styret 10.3.15 Sak 17/15		✓
	7/2015	Rapportering fra kommunerevisjonen.	Kontrollutvalget tar rapporteringen til orientering.				✓
	8/2015	Referater, orienteringer og diskusjoner.	Sakene tas til orientering.				✓
	9/2015	Gjensidig orientering om informasjon fra utvalgene.	Kontrollutvalget tar saken til orientering.				✓
	10/2015	Eventuelt.	Ingen vedtak.				✓
16.3.15	11/2015	Vurdere alternativer for revisjon.	Redegjørelsen fra advokatfirmaet Hjort ble tatt til orientering. Hjorts vurdering vil bli presentert i et ekstramøte 1. juni.				✓
	12/2015	Orientering om ledelse og styring i Asker kommune.	Kontrollutvalget tar saken til orientering.				✓
	13/2015	Henvendelse fra Box arkitekter.	Kontrollutvalget ber om rådmannens kommentarer til de påstander som er satt frem om administrasjonens behandling av saken til neste møte.	Særutskrift sendt 17.3.15			
	14/2015	Økonomirapportering 214 fra revisjonen.	Kontrollutvalget tar økonomirapporteringen til orientering.				✓
	15/2015	Orientering vedrørende revisjonens budsjett 2015.	Kontrollutvalget tar saken til orientering. Revisor bes om å orientere utvalget om reversering av innsparingen.				✓
	16/2015	Rapportering fra kommunerevisjonen.	Kontrollutvalget tar rapporteringen til orientering.				✓
	17/2015	Referater, orienteringer og diskusjoner.	Sakene tas til orientering.				✓
	18/2015	Gjensidig orientering om informasjon fra utvalgene.	Kontrollutvalget tar saken til orientering.				✓
	19/2015	Eventuelt.	Ingen vedtak.				✓
							1 rest

SKATTEINNGANG 2015 - ASKER KOMMUNE

NB! Budsjettet omperiodiseres hver måned!

Måned	Regnskap	Budsjett	Avvik	Sum måned forrige år	%-økn. fra f.år	Sum 1 000kr	%-økn. fra f.år
Jan.	255 895 264	262 605 273	-6 710 009	245 623 287	4,2%	245 623	4,2%
Feb.	4 610 032	5 415 765	-805 733	5 065 542	-9,0%	250 689	3,9%
Mars	375 296 995	398 454 009	-23 157 014	372 687 047	0,7%	623 376	2,0%
April		9 035 223	-9 035 223	8 450 939	-100,0%	631 827	0,6%
Mai		493 390 645	-493 390 645	461 484 382	-100,0%	1 093 311	-41,8%
Juni		31 173 510	-31 173 510	29 157 602	-100,0%	1 122 469	-43,4%
Juli		246 081 631	-246 081 631	230 168 185	-100,0%	1 352 637	-53,0%
Aug.		33 518 883	-33 518 883	31 351 305	-100,0%	1 383 988	-54,1%
Sept.		400 624 206	-400 624 206	374 716 902	-100,0%	1 758 705	-63,8%
Okt.		31 234 150	-31 234 150	29 214 320	-100,0%	1 787 920	-64,4%
Nov.		407 525 842	-407 525 842	381 172 228	-100,0%	2 169 092	-70,7%
Des.		32 017 863	-32 017 863	29 947 353	-100,0%	2 199 039	-71,1%
Sum året	635 802 291	2 351 077 000	-1 715 274 709	2 199 039 094		2 199 039	

		Endring forrige år		
Budsjett hittil i år:	666 475 047	12 426 415	Oppr.bud	-100,0%
Prosentvis endring	-4,6 %			

Kommentar:

Skatteinngangen er på 635,8 mill. kroner hittil i år, og dette er 30,7 mill. kroner (4,6 pst) lavere enn budsjett. Sammenlignet med fjoråret er det en øl på 12,4 mill. kroner (2,0 pst) hittil i år.

Årsaken til den lave økningen i skatteinngangen er at endeling fordelingsprosent for 2012 er blitt kjørt. For Asker ble fordelingsprosenten satt ned fr 30,01% til 29,85%, altså en nedgang på 0,16 prosentpoeng. Kemneren har ingen rapport som viser konsekvens av endring av endelig fordelingsprosent, men hvis en legger sammen hovedtallene for 2012, er Asker trukket ca 10,5 mill. Bærum har ennå større reduksjon på 2012. Kemneren jobber med å finne ut årsaken til reduksjonene i fordelingsprosenten.

Asker kommune

Til styreleder/daglig leder i div. bedrifter
Asker Produkt - AS
Arba inkludering - AS
Asker Eiendomsforvaltning - AS
Asker og Bærum brannvesen - IKS
Asker og Bærum vannverk - IKS
Bråset bo og omsorgssenter - IKS
Vestfjorden avløpsselskap - § 27 Kommuneloven

Deres ref.:	Vår ref.:	Arkivnr:	Dato:
	HSCHWAR0 S15/29	026 L22914/15	08.04.2015

Ved henvendelse vennligst oppgi referanse S15/29

Innkalling til Asker kommunes eierdag 2015

Det vises til tidligere brev av 17. mars 2015 om eier- og styringsdialog i Asker kommune.

I år er den årlig eierdagen berammet til **tirsdag 28. april kl 15:00 – 18:30.** Det avsettes inntil 30 min pr. selskap. I de senere årene er det formannskapet som vil være tilstede på eierdagen. Det er forventet at styreleder og/eller daglig leder fra selskapet deltar på eierdagen, presenterer selskapet og svarer på spørsmål fra formannskapets medlemmer.

Selskapene utfordres til å si litt om følgende temaer:
- Strategiske utfordringer
- Resultater 2014

I tillegg bes selskapene orientere særskilt om hvor de står i forhold til oppmerksomhet rundt temaet samfunnsansvar. Det innebærer fokus blant annet på spørsmål som etikk, antikorrupsjon, effektiv ressursbruk ved anskaffelser, HMS-arbeidsmiljø, miljøansvar, likestilling og samfunnssikkerhet. Det er å forvente at de ulike selskapene har svært ulik tilnærming til disse spørsmålene. Selskapene bes også om å rapportere om hvordan de står i forhold til eventuelt skifte av revisor.

Strategi og samfunn
Postboks 353
1372 Asker

E-post
post@asker.kommune.no
Nettside
www.asker.kommune.no

Telefon
66 90 90 00

Org.nr.
944 382 038 mva.

Planlegging av eiermøtet mht. rekkefølge:

- Arba Inkludering AS 15.00-15.30.
- Bråset bo- og omsorgssenter IKS 15.30-16.00.
- Asker og Bærum brannvesen IKS 16.00-16.30.
- Asker og Bærum vannverk IKS 16.30-17.00.
- Vestfjorden Avløpsselskap IKS 17.00-17.30.
- Asker Produkt AS 17.30-18.00.
- Asker Eiendomsforvaltning AS 18.00-18.30.

Velkommen til en dialog med formannskapet

Med vennlig hilsen

Lene Conradi
Ordfører

Sak nr.	Sak	Møtedato
26/2015	**Gjensidig orientering om informasjon fra utvalgene.**	**27.4.15**

Saksbehandler
- Mona Moengen

Saksdokumenter
Ingen

Saksopplysninger
Kontrollutvalgets medlemmer følger med på aktuelle saker som drøftes i kommunestyret og hovedutvalgene, og bringer informasjon om dette til kontrollutvalget. Utvalgene er fordelt på denne måten:
- Helse- og omsorg – William Norset følger komiteen.
- Oppvekst, Gerd Annexstad følger komiteen.
- Bygningsrådet – Ole Willy Sandbekk følger komiteen.
- Teknikk, kultur og fritid – Tom Brunsell følger komiteen.
- Kommunestyret og formannskapet – Astrid Nesland følger disse.

Forslag til vedtak
Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**

Sak nr.	Sak	Møtedato
27/2015	**Eventuelt.**	**27.4.15**

Saksbehandler

- Mona Moengen

Saksdokumenter

Saksopplysninger

Forslag til vedtak

Kontrollutvalgets behandling

Kontrollutvalgets vedtak	
Sign.	**Utskrift**