

Forvaltnings- revisjonsrapport

FORSVARLIG UTREDNING AV SAKER TIL POLITISKE ORGANER

Jevnaker kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Forsvarlig utredning av saker til politiske organer* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Jevnaker kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkeetingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr. 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden januar til mars 2019 av forvaltningsrevisorene Reidun Grefsrud og Birgitte Bue Mathisen. Birgitte Bue Mathisen har bidratt i gjennomgangen av sak 18/2018 Plan66. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig for prosjektet. Rapporten er kvalitetssikret av daglig leder Bjørg Hagen.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, april 2019

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	4
1. INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	6
1.3 METODE.....	6
2. BEGREPET «FORSVARLIG UTREDET» - UTGANGSPUNKT FOR REVISJONSKRITERIER	8
2.1 KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER.....	8
2.2 FORVALTNINGSLOVEN OG AKTUELLE SÆRLOVER.....	8
2.3 REGLEMENTER I JEVNAKER KOMMUNE.....	9
2.4 KRAV TIL UPARTISKHET - HABILITET.....	10
2.5 OPPSUMMERING	10
3. SAK 18/2018: PLAN 66 – OMRÅDEPLAN FOR JEVNAKER SENTRUM	11
3.1 KORT OM HVA SAKEN GJELDER.....	11
3.2 REVISJONSKRITERIER	11
3.4 REVISJONENS VURDERINGER	15
3.5 KONKLUSJONER	16
4. SAK 29/2018: TRAFIKKSIKKERHETSPLAN 2018-21	17
4.1 KORT OM SAKEN	17
4.2 REVISJONSKRITERIER	17
4.3 DATA.....	18
4.4 REVISJONENS VURDERINGER	23
4.5 REVISJONENS KONKLUSJONER	24
5. SAK 33/2018: REVIDERING AV VEDTEKTENE SAMT BETALINGSSATSENE FOR SFO	25
5.1 OM SAKEN	25
5.2 REVISJONSKRITERIER	25
5.3 DATA.....	27
5.4 REVISJONENS VURDERINGER.....	29
5.5 KONKLUSJONER	31
REFERANSER	32
VEDLEGG 1 RÅDMANNENS UTTALELSE	33

SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Målet med prosjektarbeidet har vært å undersøke om rådmannen har tilfredsstillende systemer og praksis når det gjelder utredning av saker til politiske organer. Gode saksutredninger gir de politiske organene et godt grunnlag for å ta beslutninger. Nytteverdien av prosjektet vil være å gi innspill til eventuelle forbedringspunkter som kan bedre beslutningsgrunnlagene. Vi har arbeidet etter følgende problemstilling:

I hvilken grad har rådmannen etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet?

Vi har i den forbindelse sett på følgende saker:

- Sak 18/2018: PLAN 66 - Områdeplan for Jevnaker sentrum – Sluttbehandling.
- Sak 29/2018: Trafikksikkerhetsplan 2018 - 2021 – Vedtak
- Sak 33/2018: Revidering av vedtektene samt betalingsattsene for kommunal skolefritidsordning (SFO) – øktsystem.

Revisjonen mener at **Sak 18/2018 om områdeplan for Jevnaker sentrum** fremstår som forsvarlig utredet og at den er behandlet i samsvar med plan- og bygningslovens krav til en planprosess. Vår konklusjon baserer seg på en gjennomgang av ett av saksfremleggene til kommunestyret, i en stor sak som har pågått siden 2013. Det vi likevel kan bemerke er at det er foretatt en del endringer i planen, både etter forslag fra politikerne og fra regionale/statlige myndigheter. Noen av endringene som politikerne har fremmet, har til dels blitt vurdert av administrasjonen, og det er begrunnet hvorfor de anbefalte ikke å ta med endringene. For forslag som kom fra formannskapet er noen av de tatt med i planen uten at disse er vurdert nærmere. Det samme gjelder endringer i planen som er foreslått fra andre myndigheter, disse er tatt med i planen uten at det er begrunnet hvorfor administrasjonen er enig i at planen må endres i samsvar med dette. Revisjonen mener det kunne fremkommet av saksfremlegget hvorfor administrasjonen mente planen måtte endres i samsvar med uttalelsene.

Revisjonen mener **at sak 29/18 om trafikksikkerhetsplanen** er utredet på en forsvarlig måte og at planen og saksutredningen synes å være i samsvar med de krav og anbefalinger som fylkets trafikksikkerhetsutvalg stiller til planen for at kommunen skal være tilskuddsberettiget og bli re-sertifisert som Trafikksikker kommune. Siden vedtaket om trafikksikkerhetsplanen for 2018-21 er en rullering av tidligere plan, mener revisjonen at bedre informasjon i saken om måloppnåelse, gjennomføring av tiltak og erfaringer fra forrige planperiode kunne gitt et enda bedre beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Revisjonen ser at administrasjonen i **sak 33/18 om endring av vedtekter og priser for skolefritidsordningen** har tatt utgangspunkt i opplæringslovens regler om skolefritidsordningen. Utdanningsdirektoratet kom i november 2015 med en tolkningsuttalelse der de skriver at vedtekter for skolefritidsordningen er å betrakte som lokale forskrifter. Dette stiller noen ekstra krav til saksutredningen.

Vi ser at administrasjonen har gjennomført en høringsprosess i forbindelse med vedtektsendringene og endringene i SFO-prisene. Revisjonen har ikke fått dokumentasjonen på denne, men ut fra de opplysningene vi har fått vurderer vi at aktuelle høringsinstanser har fått anledning til å uttale seg i samsvar med regelverket. Etter revisjonens vurdering burde det vært gjort bedre rede for selve høringsprosessen i saksutredningen. Revisjonen mener også at bakgrunnen for vedtektsendringene og de konkrete vedtektsendringene kunne vært bedre forklart i saken. Det kunne også vært redegjort litt bedre for eventuelle konsekvenser av endringer i vedtekter og priser.

Vi har i denne revisjonen sett på hvilket beslutningsgrunnlag kommunestyret har fått seg forelagt. Som det går frem av konklusjonene for gjennomgangen av den enkelte sak, mener vi i stor grad at saksutredningene har vært forsvarlige og at kommunestyret har fått seg forelagt en saksutredning som er balansert, begrunnet og basert på etterprøvbare fakta og er tilstrekkelig til at kommunestyret kan ta en riktig beslutning.

Gjennomgangen av de tre sakene gir ikke grunnlag for å si noe generelt om saksutredningen av saker i Jevnaker kommune. Hadde vi undersøkt tre andre saker kunne vi kommet til helt andre konklusjoner.

Basert på disse tre sakene har vi likevel dristet oss til å komme med noen innspill til forhold som vi ser kunne vært bedre og som muligens kan representere et potensial for forbedring i andre saker.

- Noen av de forslagene som fremmes kunne vært bedre begrunnet og faktagrunnlaget som ligger til grunn kunne vært noe mer omtalt. I de sakene vi har sett på ser vi at det ligger et utredningsarbeid til grunn for forslagene, men i noen tilfeller står det lite konkret i saken om hva arbeidet har gått ut på og hva en har funnet ut.
- Ved rullering av planer vil informasjon om måloppnåelse og gjennomføring av tiltak i forrige periode kunne gi nyttig informasjon som grunnlag for å sette nye mål og tiltak.
- Det bør redegjøres for høringsprosesser i saken når dette er lovpålagt og ved forskriftsendringer bør det gå klart fram hvordan bestemmelser i forskriften (vedtekten) foreslås endret og hvorfor.

Revisjonen viser ellers til at kommunestyret selv må ta stilling til om saken er forsvarlig utredet til å kunne avgjøres i møtet. Hvis kommunestyret mener at saken ikke er godt nok utredet kan saken sendes i retur til administrasjonen.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Revisjonsprosjektet er bestilt i sak 28/18 i møte 1.6.18 på grunnlag av utarbeidet prosjektplan fra Innlandet Revisjon IKS. Kontrollutvalget ba Innlandet Revisjon IKS gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt i tråd med fremlagte prosjektplan, avgrenset til følgende tre kommunestyresaker:

- Sak 18/2018: PLAN 66 - Områdeplan for Jevnaker sentrum – Sluttbehandling.
- Sak 29/2018: Trafikksikkerhetsplan 2018 - 2021 – Vedtak
- Sak 33/2018: Revidering av vedtektene samt betalingssatsene for kommunal skolefritidsordning (SFO) – øktsystem.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med prosjektarbeidet er å undersøke om rådmannen har tilfredsstillende systemer og praksis når det gjelder utredning av saker til politiske organer. Gode saksutredninger gir de politiske organene et godt grunnlag for å ta beslutninger. Nytteverdien av prosjektet vil være innspill til eventuelle forbedringspunkter som kan bedre beslutningsgrunnlagene. Vi har arbeidet etter følgende problemstilling:

I hvilken grad har rådmannen etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet?

1.3 METODE

Prosjektet er gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Dataenes *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. I denne undersøkelsen har vi sett på tre konkrete saker og vurderinger og konklusjoner kan ikke generaliseres til å gjelde saksutredninger generelt. Et annet valg av saker kunne ha gitt andre resultater. Vi mener likevel at våre vurderinger og konklusjoner i disse sakene kan gi innspill til enkelte forbedringsmuligheter for fremtidige saksutredninger.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved at utkast til rapport er sendt rådmannen for gjennomgang og kommentarer.

Vi hadde oppstartmøte 18.1.19 der rådmann May-Britt Nordli og digitaliseringsrådgiver Gry Brørby Munkerud var til stede fra kommunen.

1.3.1 UTVALG AV SAKER

Vi har avgrenset revisjonsprosjektet til å omhandle saker som sluttbehandles av kommunestyret, altså ikke delegerte saker.

I forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen gikk revisjonen gjennom sakslistene til kommunestyrets møter det siste året, fra og med møtet 18.5.17 til og med 3.5.18. Dette utgjorde 110 saker. Vi foretok deretter en oppstilling av sakene og en skjønnsmessig gruppering av sakene som et utgangspunkt for kontrollutvalget når det gjaldt å finne saker som egnest seg for en forvaltningsrevisjon.

Revisjonen vurderte at vi burde se på saker som munnet ut i en beslutning om handling og ikke bare at saken er tatt til orientering/etterretning e.l. Derne st burde saken være av en viss vesentlighet. Revisjonen vurderte at over halvparten av sakene representerte sakstyper som det var lite aktuelt å se på i dette revisjonsprosjektet. Dette gjaldt saker om årsregnskap, rapportering, budsjettsaker, høringsuttalelser, ulike saker om politisk organisering, fritak fra politiske verv mv og saker om vedtekter, eierskap, bevilinger etc. Det gjensto da i overkant av 50 saker som gjaldt planer, strategier og handlingsprogram, samt andre typer saker som ikke falt inn under noen av de andre kategoriene. Revisjonen vurderte at aktuelle saker var å finne blant disse sakene. Det er i realiteten færre fordi flere av sakene står på sakslistene til flere av møtene, enten fordi de er behandlet i flere trinn eller fordi de er utsatt. Revisjonen foreslo i prosjektplanen at vi ikke skulle velge plansaker som var behandlet etter plan- og bygningsloven eller saker der saksutredningen er styrt av særlover og forskrifter da de er såpass spesielle at de ikke egnest seg for en generell gjennomgang.

Kontrollutvalget valgte etter dette ut tre konkrete saker for gjennomgang. Det viste seg å ikke være så enkelt å finne egnede saker som oppfylte revisjonens utvelgingskriterier fullt ut. En av de valgte sakene er en plansak etter plan- og bygningsloven, mens en av sakene er en sak om vedtekter der opplæringslovens og forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter er sentrale. Ingen av sakene er større utredninger.

1.3.2 GJENNOMGANG AV DE KONKRETE SAKENE

Hensikten med gjennomgangen er å undersøke om sakene er forsvarlig utredet. Vi har i den forbindelse ikke vurdert administrasjonens utøvelse av faglig skjønn i den enkelte sak.

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse av saksutredninger og andre relevante dokumenter for de tre utvalgte sakene (jf. referanseliste). Vi har også vært i kontakt med kommunalsjef for oppvekst, saksbehandler for saken om skolefritidsordningen og kommunalsjef for Plan og samfunn for spørsmål knyttet til de konkrete utredningene.

Sak 18/2018 er sluttbehandling av en plansak der prosessen startet i 2013. Vi har avgrenset gjennomgangen til i hovedsak å gjelde saksutredningen vedrørende sluttbehandlingen. Det vil si at vi ikke har vurdert hele planprosessen. Det ville vært en langt mer omfattende gjennomgang enn det var rom for i dette revisjonsprosjektet.

2. BEGREPET «FORSVARLIG UTREDET» - UTGANGSPUNKT FOR REVISJONSKRITERIER

2.1 KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER

Det er det folkevalgte organet selv som må ta stilling til om en sak som fremlegges er tilstrekkelig utredet til å kunne avgjøres i møtet¹. Ifølge kommuneloven § 34-1 kan det folkevalgte organet sende saker i retur til administrasjonen for en ny saksutredning dersom de for eksempel finner mangler ved fremlagte saksdokumenter.

Vårt revisjonsoppdrag dreier seg om å avklare hva som er rådmannens plikter når det gjelder forberedelse av saker som legges fram for formannskap og kommunestyret. Disse følger av kommunelovens § 23 nr. 2: «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*»

Bestemmelsen i kommuneloven utdyper ikke hva som kreves av en saksutredning for at den skal sies å være forsvarlig. Dette konkretiseres heller ikke i særlig grad i forarbeidene. Leser vi lovkommentarene² tilhørende kommuneloven § 23, finner vi en merknad om at den som legger fram en sak for politisk behandling har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksframlegget, herunder også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Vi finner også i lovkommentarene at uttrykket *tilstrekkelig* utredet er brukt synonymt med *forsvarlig* utredet. Av tilstrekkelig utredet forstår vi at beslutningsgrunnlaget skal gi tilstrekkelig/nok informasjon for beslutningstakerne på beslutningstidspunktet.

2.2 FORVALTNINGSLOVEN OG AKTUELLE SÆRLOVER

Hva som er forsvarlig saksutredning kan også utledes fra forvaltningsloven. Forvaltningslovens prinsipper om å sikre en grundig og objektiv utredning vil også være gyldig for administrasjonssjefens utredninger overfor politikerne. Vi viser her til forvaltningslovens § 17 første punktum der det står; «*Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Bestemmelsen står i forvaltningsloven kapittel IV som gjelder enkeltvedtak, men Jan Fridthjof Bernt sier i Lovkommentar, note 476, at «*det ikke er tvilsomt at bestemmelsen er et uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.*» Utredningsplikten i § 17 første ledd stiller krav til utredning av både faktiske og rettslige forhold, og eventuelt grunnlaget for forvaltningens utøvelse av fritt skjønn. I alle ledd av utredningen stilles det krav til kvalitet og upartiskhet i forvaltningens arbeid.³

¹ Jf. Ot.prp.nr 42 (1991-02) s 285.

² Lovkommentarene gir en utdypende forklaring til lovparagrafene basert på tilhørende rettskilder (andre lover, forskrifter, forarbeider, rettsavgjørelser, etc.)

³ Grimstad og Halvorsen 2011, side 378.

Utredning av faktum består i å klarlegge fakta og beskrive det på en nøytral og korrekt måte. I note 477 i lovkommentarene sies det; *"De tjenestemennene som er ansvarlig for saksforberedelsen, må sørge for at faktum blir klargjort. De har plikt til å undersøke forhold og opplysninger til så vel gunst som til skade for borgerne."* Å utrede sakens rettslige sider innebærer blant annet å finne riktig hjemmel for vedtaket og tolke den korrekt, klarlegge hvilke saksbehandlingsregler som gjelder mv. Ved skjønnsmessige vurderinger må forvaltningsorganet i tillegg kartlegge hvilke hensyn og momenter som er relevante for vurderingen, og hvilken betydning de ulike momentene kan ha.⁴

Hvor omfattende og grundige undersøkelser som må foretas i konkrete saker avhenger av sakens art. Her må det foretas en avveining av på den ene side hvor omfattende og inngripende saken er overfor borgerne og samfunnet for øvrig og på den annen side hva som er mulig innenfor rammen av akseptabel tids- og ressursbruk⁵.

I saker som gjelder enkeltvedtak og forskrifter er det spesielle regler om saksutredning og høring. En av de sakene vi har sett på – Sak 33/18 om vedtekter SFO - skal utredes i samsvar med forvaltningslovens regler om forskrifter. Denne saken er også underlagt opplæringslovens regler. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.

I plan- og bygningsloven er det også egne regler for planprosesser for reguleringsplaner. Dette regelverket er relevant for vår gjennomgang av sak 18/18 om Plan 66 – Områdeplan for Jevnaker sentrum i kapittel 3.

2.3 REGLEMENTER I JEVNAKER KOMMUNE

I Jevnaker kommunes reglement *«Folkevalgtes arbeidsvilkår, arbeidsgodtgjøring m.m.»*, pkt. 4 står det at *«rådmannen skal sørge for at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Rådmannen bør, i de saker hvor det finnes naturlig og hensiktsmessig, utrede alternative løsninger med vurdering av ulike konsekvenser. Rådmannen skal fremme forslag til vedtak.»*

I pkt. 6 om saksforberedelse står det at *«prinsippet om fullført saksbehandling følges slik at administrasjonen som helhet står bak saksframleggene. Samme saksframlegg går til alle politiske organer som skal behandle saken.»*

Jevnaker kommune har ikke utarbeidet noen generelle retningslinjer for saksutredninger. De sakene som legges fram for politisk behandling er svært ulike og rådmannen opplyser at man har en forskjellig tilnærming til de ulike sakstypene. Vi har fått opplyst at det er lagt opp til en digital arbeidsflyt i sakssystemet. Sakene kvalitetssikres ved at de skal ha vært innom og godkjent av kommunalsjef og rådmann før de sendes ut.

Rådmannen sier til revisjonen at hun er opptatt av at saken skal være tilstrekkelig opplyst når den legges fram politisk og at det skal være belegg for det som skrives.

⁴ Grimstad og Halvorsen 2011, side 379.

⁵ Jfr Norsk lovkommentar 480,481 og 482.

2.4 KRAV TIL UPARTISKHET - HABILITET

Kravene til upartiskhet er konkretisert i forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet. En folkevalgt eller tjenestemann som er inhabil i en sak kan ikke treffe avgjørelser i saken og kan ikke tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen. Hovedregelen om habilitet finner vi i forvaltningsloven kapittel II. Vi går ikke nærmere inn på disse reglene her.

Jevnaker kommunes etiske retningslinjer omhandler i kapittel 4 habilitet og integritet. Her står det blant annet følgende: *«Jevnaker kommunes folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfelle som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for, eller for øvrig er ansvarlig for, eller deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede. Jfr. FVL § 6.»*

2.5 OPPSUMMERING

Revisjonen skal som grunnlag for sine vurderinger legge til grunn et sett med revisjonskriterier som kommunens praksis kan måles opp mot. Revisjonskriterier kan være utledet fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. De skal være utledet fra autoritative kilder og de skal gjelde for den virksomheten som revideres.

Hensikten med en saksutredning er å gi de folkevalgte et tilstrekkelig grunnlag for sine beslutninger. Revisjonen mener at det er enkelte krav som gjelder for alle saksutredninger. Dette er at saken skal baseres på et tilstrekkelig faglig og etterprøvbart grunnlag der det også er gjort rede for eventuell usikkerhet, rettslige og faglige uklarheter. Rådmannens forslag skal begrunnes og sakens ulike sider skal beskrives på en balansert måte.

Utover dette vil sakens omfang og art være bestemmende for hvilke krav som skal stilles til forsvarlig utredning for den enkelte sakstype og sak. Dette kommer vi inn på i utledning av konkrete revisjonskriterier for de enkelte sakene vi har sett på i kapittel 3, 4 og 5.

Siden ingen av de tre sakene vi har sett på har karakter av å være utredninger av konkrete tiltak, for eksempel utbyggingstiltak, har vi ikke gått nærmere inn på hva som er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i slike saker.

Vi har ikke undersøkt etterlevelsen av forvaltningslovens habilitetskrav i de tre utvalgte sakene.

3. SAK 18/2018: PLAN 66 – OMRÅDEPLAN FOR JEVNAKER SENTRUM

3.1 KORT OM HVA SAKEN GJELDER

Saken gjelder en områdeplan for Jevnaker sentrum. En områdeplan er etter plan- og bygningsloven § 12-12 en plan som brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. PLAN66 – Områdeplan for Jevnaker sentrum skal være et juridisk styringsverktøy som er oppdatert i henhold til ønsket utvikling. Planen skal legge grunnlaget for effektiv og forutsigbar gjennomføring. Planen skal åpne for større utnyttelse, bedre tilgang til fjorden og er tilpasset interesser fra utbyggere, grunneiere, regionale myndigheter og lokalsamfunnet for øvrig.

Denne saken har pågått siden 2013, planprogram for områderegulering og konsekvensutredning ble vedtatt 12.12.13 av kommunestyret i sak 69/13. Planen ble vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn første gang 21.05.15. Saken ble sendt på høring 20.06.15. Det ble varslet flere innsigelser til planen.

Disse forholdene er det ryddet opp i ved direkte dialog med regionale myndigheter, befaringer og i regionalt planforum. Områdeplanen ble diskutert i arbeidsmøte med formannskapet den 21.9.17. I etterkant ble det gjort mindre endringer i saksutredningen. Planen ble revidert og ble vedtatt sendt på ny offentlig høring i kommunestyremøte den 26.10.17, og høringsfristen var satt til 29.12.17.

Saken ble så behandlet i kommunestyremøte 22.03.18 i sak 18/18. Revisjonen vil i dette prosjektet avgrense vurderingene til denne behandlingen, sett i sammenheng med behandlingen i kommunestyremøte 26.10.17.

Etter oppstarten av prosjektet er det blitt vedtatt mindre endringer i planen i kommunestyremøte den 21.06.18. Denne endringen vil ikke bli en del av vurderingen i dette prosjektet.

3.2 REVISJONSKRITERIER

En reguleringsplan er ifølge plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 første ledd et arealplankart med bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Det finnes to typer reguleringsplaner, områderegulering eller detaljregulering. Det er ingen forskjell mellom rettsvirkninger for hva planen kan inneholde for de ulike plantypene. En områderegulering er vanligvis mer grovmasket enn en detaljreguleringsplan, og kan ha bestemmelser om krav til detaljregulering.

Det følger av pbl. § 12-12 at kommunestyret er øverste reguleringsmyndighet i kommunen. Det betyr at kommunestyret har kompetanse til å organisere arbeidet og bestemme innholdet i planen. Kommunestyret har dermed full instruksjonsrett ovenfor administrasjonen om hva planen skal inneholde. Reguleringsplanen skal utarbeides med i utgangspunkt i den kommunale planstrategien. Det finnes også statlige planretningslinjer som kommunen er bundet av.

En reguleringsplan må utarbeides i samsvar med de regler som følger av plan- og bygningsloven. Det foretas her en kort gjennomgang av reglene som gjelder for utarbeidelsen av reguleringsplaner.

Etter pbl. § 10-1 skal kommunen ha en planstrategi som avklarer prioriterte planoppgaver for en 4-års periode, herunder hvilke områdereguleringer som skal utarbeides. Planen skal varsles, slik at berørte parter og myndigheter skal bli hørt, se pbl. § 12-8. For reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det ifølge pbl. § 12-9 utarbeides planprogram.

Etter dette skal administrasjonen utarbeide et forslag til reguleringsplan på grunnlag av de føringer som ligger i planstrategien og planprogrammet. Her har kommunestyret full instruksjonsmyndighet. Så legges planen ut på høring, eller ut på offentlig ettersyn som det kalles etter pbl. § 5-2. Det er kommunestyret som bestemmer innholdet i reguleringsplanen, men de må påse at regionale og statlige interesser blir ivaretatt, og offentlige organer kan komme med innsigelser til planen se pbl. § 5-4.

Når planen har vært på høring skal den legges frem for kommunestyret for vedtak, eventuelt med ulike alternativer, se pbl. § 12-12. Det skal fremgå av saksfremlegget hvordan innkomne uttalelser og konsekvenser av planen har vært vurdert. Kommunestyret må treffe vedtak innen 12 uker etter at planforslaget er vedtatt. Er kommunestyret ikke enig i forslaget kan saken sendes tilbake til administrasjonen for ny behandling. Det er opp til kommunestyrets skjønn å avgjøre arealbruken i kommunen, forutsatt at det ikke foreligger innsigelse til planen. Forutsatt at avveiningen av ulike hensyn er begrunnet i reguleringsmessige hensyn og således ikke er usaklig, så er vedtaket gyldig.

Videre finnes det regler i kommuneloven § 34-1 som gir folkevalgt organ mulighet til å sende saker i retur til administrasjonen for en ny saksutredning dersom de for eksempel finner mangler med fremlagt sak. Alle saker som realitetsbehandles i politiske møter er derfor i utgangspunktet godkjent for realitetsbehandling av organet selv. Revisjonen kan belyse det politiske og faglige skjønn, men skal ikke overprøve det politiske skjønn.

For vurderingen av denne saken legger revisjonen til grunn at

- Reglene i plan- og bygningsloven om utarbeiding av reguleringsplan skal være oppfylt, §§ 10-1, 12-1, 12-8 og 12-12.
- Saken må være tilstrekkelig utredet slik at det danner et godt beslutningsgrunnlag for kommunestyret (jf. oppsummering kap. 2.6).

3.3 DATA

I dette kapittelet vil det være fokus på saksfremlegget for områdeplan for Jevnaker sentrum til kommunestyret 22.3.18. Vi har fått opplyst at innkalling og saksdokumenter ble publisert på nettsiden 2.3.18 og at varsel om at dokumentene var lagt ut ble sendt 2.3 eller 5.3.

3.3.1 PLANPROSESSEN

I planprosessen som har pågått siden 2013, har det vært medvirkning fra mange aktører. Det fremgår av saksfremleggene til kommunestyret at planen også har vært behandlet i arbeidsmøter med formannskapet, uten at revisjonen har funnet referater fra disse møtene.

I formannskapets møte i 13.02.18 ble det fremmet forslag om en rekke endringer i planbestemmelser og planbeskrivelse. I formannskapets innstilling til kommunestyret ble det innstilt på å vedta planen med de endringer i bestemmelser og planbeskrivelse som ble fremmet i formannskapet. Blant annet var det funnet to feil i planen der plankartet ikke var i overenstemmelse med planbestemmelsene. Dette i seg selv medførte at det måtte gjøres en administrativ oppdatering av planen, herunder planbestemmelser.

Etter formannskapets møte gjorde administrasjonen en gjennomgang av endringene som ble innstilt av formannskapet. Endringene ble muntlig diskutert med regionale myndigheter, som sterkt anbefalte at det ble gjort en oppdatering av planen før vedtaksbehandling. En av endringene som var en del av formannskapets innstilling innebar endringer i plankartet ved at den delen av torget som ble brukt til parkering skal ha arealkategori for parkering, i stedet for torg. Det ble også foreslått endringer i parkeringspolitikken som en del av planbeskrivelsen. Administrasjonen mente at disse forslagene ikke kunne være en del av områdeplanen, da disse ikke var relevante etter plan- og bygningsloven som en del av en reguleringsplan. I kommunestyres møte den 22.2.18 ble de regionale myndighetene sin anbefaling presentert, og rådmannens vurdering var at det var en stor risiko for at planen ikke ville bli godkjent av regionale myndigheter, uten ny høring. Kommunestyret vedtok derfor å utsette behandlingen av planen, og saken ble sendt tilbake til administrasjonen.

Planen ble omarbeidet i administrasjonen, og rådmannen skriver i sitt saksfremlegg at formannskapets politiske intensjoner fra møte 13.2.18 ble forsøkt innarbeidet i planen der administrasjonen anså dette som relevant for en områdeplan. De øvrige politiske føringene som ikke ble ansett som relevante, blir ifølge rådmannen håndtert i egne prosesser.

I saksfremlegget er endringene som er foreslått av formannskapet i møte den 13.2.18 vurdert av administrasjonen. For de politiske forslagene til endringer som ikke ble tatt med i endring av planen, har det i saksfremlegget blitt begrunnet hvorfor.

Det ble foreslått av formannskapet å endre punkt 2.4.1 til: «Felt BB1 er bebygget med eneboliger og toetasjes boliger. Felt BB2 er bebygget med treetasjes boligblokk.» Til dette skriver administrasjonen at hva som er bygget der i dag, ikke er interessant, det er hvilke muligheter som planen legger opp som er viktig. Dersom forslaget til endring skulle tas inn, skriver administrasjonen at det vil oppstå en uoverensstemmelse mellom plankart og planbestemmelser, noe som utløser endring av plankartet og en ny høring.

Formannskapet har foreslått å endre planens punkt 2.4.6, «All parkering skal etableres i felles garasjeanlegg» til «All parkering skal etableres på den enkelte eiendom eller eventuelt i felles garasjeanlegg». Til dette skriver administrasjonen at en viktig hensikt med planen er å åpne for

fortetting, og å stimulere til å fjerne parkering på bakkeplan, slik at man kan få plass til f. eks lekearealer. Administrasjonen mener at formuleringen vil innskrenke den muligheten som finnes i plan- og bygningsloven om at parkering kan løses på eiendom som tiltakshaver disponerer eller eier, f.eks. gjennom en avtale mellom flere tiltakshavere om å bygge en felles parkeringskjeller under flere eiendommer. Kravet om at det skal løses på den enkelte eiendom kan virke begrensende på denne muligheten dersom den foreslåtte formulering tolkes bokstavelig. Dersom det allikevel er ønskelig med endringen vil dette ikke hindre vedtak av planen.

Det ble også gjort endringer i planen etter 2. gangs offentlig ettersyn. Disse er markert i gult i et vedlagt dokument for å opplyse saken tilstrekkelig ved politisk behandling. De endringene som er gjort etter 2. gangs offentlig ettersyn er i saksfremlegget til kommunestyret den 23.3.18 listet opp i en tabell. Disse endringene er foretatt i samsvar med uttalelser fra regionale og statlige myndigheter. Det er også foretatt endringer som foreslått av formannskapet og Jevnaker Arbeiderparti.

De politiske forslagene som er kommet er vurdert av administrasjonen. Administrasjonen skriver at mange av forslagene til parkeringspolitikk som ble foreslått tatt inn i planbeskrivelsen, er i henhold til plan- og bygningsloven ikke relevant som en del av en områdeplan, men må politisk vedtas som enkeltvedtak.

Dette er en områdeplan som har blitt konsekvensutredet etter reglene som følger av plan- og bygningsloven. Denne er datert 26.2.18 og følger med saksfremlegget til kommunestyret. Det er vurdert konsekvenser for landskap, naturmiljø og biologiske mangfold, friluftsliv, grønn- og blå struktur, landbruk og skogbruk, kulturminner og kulturmiljø og tilbud til befolkningen.

Et alternativ er å ikke vedta planen, da står det i konsekvensutredningen at dette betyr at kommunen må fortsette å saksbehandle tiltak i henhold til de styringsverktøyene som er gjeldene per i dag, med de begrensningene som det innebærer. Skal utviklingsmålene nås vil vi da måtte fortsette med stykkevis erstatning av gjeldene plan gjennom reguleringsendringer og dispensasjoner.

3.3.2 TILSTREKKELIG SAKSUTREDNING

Administrasjonen skriver at mange av forslagene til parkeringspolitikk som ble foreslått tatt inn i planbeskrivelsen, er i henhold til plan- og bygningsloven ikke relevant som en del av en områdeplan, men må politisk vedtas som enkeltvedtak. Det er ikke vist til konkrete bestemmelser i plan- og bygningsloven.

For forslagene som er kommet fra formannskapet er noen av de tatt inn i planen uten at disse er vurdert nærmere av administrasjonen. Endringer i planen på bakgrunn fra forslag fra regionale, statlige eller andre, er heller ikke videre begrunnet.

De politiske forslagene som er kommet har administrasjonen foretatt en faglig vurdering av. Slik revisjonen forstår dette saksfremlegget er det parkeringen som det var størst politisk interesse for.

Rådmannen har foreslått at parkeringsløsninger/parkeringspolitikken innarbeides i to prosesser/planer som er planlagt igangsatt, hvis det ble aktuelt med kulturscene vil det innebære en detaljregulering hvor parkering kunne vurderes, og administrasjonen har vist til at de har startet opp arbeidet med en parkeringsplan for Jevnaker sentrum.

Rådmannen har vurdert at områdeplanen kan vedtas slik den forelå. Den vil ikke være til hinder for å realisere ønsket parkeringspolitikk for Jevnaker sentrum gjennom de ovennevnte planprosessene.

Det ble også foreslått av rådmannen hvis det var et politisk ønske om det, å legge på en skravur på torget med bestemmelse for at tidligere vedtatt plan skal gjelde. Dette ble også vedtatt av kommunestyret i deres vedtak den 22.3.18 i punkt 3.

3.4 REVISJONENS VURDERINGER

3.4.1 PLANPROSESSEN

Områdeplanen er slik revisjonen forstår saksfremleggene i samsvar med kommuneplan og planstrategi. Kommunestyret har full instruksjonsrett ovenfor administrasjonen så lenge de holder seg innenfor rammer som er satt i lov og forskrift. Revisjonen mener at rådmannen i saksfremlegget til kommunestyret den 22.3.18 viser at administrasjonen har innarbeidet de politiske forslagene som har vært i samsvar med plan- og bygningsloven. De forhold som gjaldt parkering som ikke ble ansett som å være en del av en områdeplan er forsøkt fulgt i andre prosesser, revisjonen har ingen merknader til dette. Det at planene ikke har blitt møtt med innsigelser, etter at den ble ferdig vedtatt, taler for at reglene i plan- og bygningsloven har blitt fulgt når det gjelder utredningsprosessen.

Slik revisjonen forstår det så har administrasjonen hatt arbeidsmøter om denne planen med formannskapet. I et slikt møte vil man kunne formidle de politiske ønsker som administrasjonen vil kunne følge opp.

For noen av de politiske forslagene så har rådmannen anbefalt at de ikke ble tatt inn i planen. Dette gjaldt for punkt 2.4.1 i planen, forslaget fra politikerne var å beskrive hva som var bebygget. En reguleringsplan skal fastsette fremtidig bruk, jf. pbl. § 12-4. Revisjonen mener at den vurderingen som rådmannen har gjort er tilstrekkelig.

Politisk ble det foreslått en endring av planens punkt 2.4.6. Administrasjonene mente at den formuleringen som politikerne hadde foreslått vil kunne virke innskrenkende på planen. Revisjonen mener at rådmannens begrunnelse er faglig begrunnet.

Når det gjelder parkering på torget har rådmannen i saksfremlegget til kommunestyret 22.3.18 anbefalt ikke å endre punkt 3.4.1. Hvis politikerne ikke var enig i dette, ble det fra rådmannen anbefalt å la tidligere plan for Nesbakken gjelde. Det fremstår som om rådmannen har kommet med alternativer for de punktene hvor politikerne sitt syn ikke var i samsvar med administrasjonen.

Revisjonen mener at rådmannen har kommet med alternative løsninger, og at disse anses som tilstrekkelige.

Det er tidligere vist til at dette er en områdeplan som er utarbeidet i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven, dette innebærer en konsekvensutredning som viser hvilke konsekvenser planen som helhet har. Når det gjelder parkering på torget så fremstår det som politikerne ikke er enig med administrasjonen om deres forslag. Det er opp til kommunestyrets skjønn å bestemme hva arealet skal brukes til, så lenge det ikke foreligger innsigelse og det er saklig reguleringsmessig begrunnet. Når det gjelder de mindre endringer som formannskapet har foreslått, har disse mindre konsekvenser. Revisjonen vurderer at de ulike konsekvenser som disse endringene kan føre til er tilstrekkelig vurdert.

3.4.2 TILSTREKKELIG SAKSUTREDNING

Noen av forslagene som er kommet fra formannskapet er tatt inn i planen uten at det går frem av saken at disse er vurdert nærmere av administrasjonen. Endringer i planen på bakgrunn av forslag fra regionale, statlige eller andre myndigheter, er ikke videre begrunnet. Revisjonen antar at begrunnelsen for disse endringene vil komme frem av de ulike uttalelsene som ligger ved saksfremlegget. Selv om det i stor grad er opp til det kommunale skjønnet å velge arealkategorier i en reguleringsplan, må man i henhold til forvaltningsloven begrunne de ulike valgene. Revisjonen mener det kunne kommet bedre frem hvorfor planen ble endret på de forskjellige punktene.

3.5 KONKLUSJONER

Revisjonen mener at sak 18/2018 om områdeplan for Jevnaker sentrum fremstår som forsvarlig utredet og at den er behandlet i samsvar med plan- og bygningslovens krav til en planprosess. Vår konklusjon baserer seg på en gjennomgang av ett av saksfremleggene til kommunestyret, i en stor sak som har pågått siden 2013.

Det vi likevel kan bemerke er at det er foretatt en del endringer i planen, både etter forslag fra politikerne og fra regionale/statlige myndigheter. Noen av endringene som politikerne har fremmet, har til dels blitt vurdert av administrasjonen, og det er begrunnet hvorfor de anbefalte ikke å ta med endringene. For forslag som kom fra formannskapet er noen av de tatt med i planen uten at disse er vurdert nærmere. Det samme gjelder endringer i planen som er foreslått fra andre myndigheter, disse er tatt med i planen uten at det er begrunnet hvorfor administrasjonen er enig i at planen må endres i samsvar med dette. Revisjonen mener det kunne fremkommet av saksfremlegget hvorfor administrasjonen mente planen måtte endres i samsvar med uttalelsene.

Ved behandlingen av en slik områdeplan vil det ofte være naturlig med mange politiske behandlinger, og at saken sendes tilbake til administrasjonen flere ganger. Hvis kommunestyret mener at de har et for dårlig beslutningsgrunnlag har de også et selvstendig ansvar for å sende saken tilbake til administrasjonen.

4. SAK 29/2018: TRAFIKKSikkerhetsPLAN 2018-21

4.1 KORT OM SAKEN

I møte 3.5.18 i sak 29/2018 vedtok kommunestyret rådmannens forslag til trafikksikkerhetsplan 2018-2021. Planen hadde da ligget ute til offentlig ettersyn i fire uker, etter at kommunestyret hadde hatt planutkastet til behandling i sak 8/18 i møtet 22.2.18. De to saksutredningene er innledningsvis ganske like, mens den siste saksutredningen i tillegg tar for seg høringsuttalelsene. Planen erstatter den forrige trafikksikkerhetsplanen 2014-17 vedtatt i 2013.

Ansvar for saksutredningen er lagt til Plan og samfunn.

Vi har fått opplyst at sakspapirene til sak 29/2018 i møtet 3.5.18 ble lagt ut på nettsiden 13.4.18 og at varsel ble sendt ut 13.4 eller 16.4.

4.2 REVISJONSKRITERIER

Selv om kommunens ansvar for trafikksikkerhet er nedfelt i flere lover og forskrifter, kan ikke revisjonen se at det foreligger spesielle lov- eller forskriftskrav som er styrende for saksutredningen når det gjelder plan for trafikksikkerhet.

Oppland fylkes trafikksikkerhetsutvalg (FTU) sin handlingsplan for trafikksikkerhet 2018-2021 er utarbeidet på grunnlag av nasjonale og regionale planverk, føringer og ulykkesstatistikk for vegtrafikken i Oppland. Planen beskriver overordnede satsingsområder innenfor trafikksikkerhetsarbeidet i Oppland. Revisjonen oppfatter at planen inneholder anbefalinger som er førende for det lokale trafikksikkerhetsarbeidet og arbeidet med kommunal trafikksikkerhetsplan og dermed også for saksutredningen i forbindelse med trafikksikkerhetsplanen for Jevnaker kommune.

Det vises i kommunens saksframlegg til at den kommunale trafikksikkerhetsplanen er en forutsetning for å søke støtte fra fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU).

Kommunenes ansvar for trafikksikkerhet er beskrevet slik i FTU sin Handlingsplan for trafikksikkerhet, kap. 4.5: «Kommunens ansvar er definert gjennom en rekke lover og forskrifter der kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse gjennom å forebygge ulykker lokalt. Dette ansvaret omfatter både sikkerhet på skolevegen og i skoletransporten, barnas sikkerhet i barnehage- og skoletiden, miljørettet helsevern og kartlegging av risikofaktorer.» Det står videre; «Trafikksikkerhetsarbeidet er avhengig av bred og samlet innsats der flere sektorer er involvert for å forebygge og redusere ulykker. Gjennom sitt ansvar som vegmyndighet, barnehage- og skoleeier, tjenesteyter innen helse og folkehelse, arbeidsgiver, transportør og transportkjøper og som ansvarlig for arealplanlegging er kommunen godt egnet for samordning og gjennomføring av lokale og tverrsektorielle trafikksikkerhetstiltak i tråd med nasjonale føringer.»

Oppland fylkeskommune bevilger årlige tilskudd til lokale trafikksikkerhetstiltak i kommunene. Tilskuddsordningen er basert på en delt finansiering mellom fylkeskommunen og kommunene, hvor

tilskuddet utgjør inntil 50 % av tiltakets kostnad. Det kan søkes om midler til ulike typer tiltak. Tiltakene må være nedfelt og høyt prioritert i en gjeldende kommunal trafikksikkerhetsplan som er tverrsektoriell og revidert de siste fire år.

«Trafikksikker kommune» er en ordning som skal hjelpe kommunene å drive et systematisk og helhetlig trafikksikkerhetsarbeid. Ordningen innebærer at kommunen skal implementere trafikksikkerhetskriterier innenfor kommunal virksomhet generelt og den enkelte sektor spesielt. Arbeidet skal være forankret i en oppdatert og politisk vedtatt trafikksikkerhetsplan som har rullerings- og rapporteringsrutiner. Det står videre at ordningen er en godkjenningsordning som gir kommunen status som trafikksikker kommune. Godkjenningen gjelder for 3 år av gangen og kan fornyes.

I FTU's handlingsplan er det i kapittel 4.5.3 gitt noen råd om utforming av de kommunale trafikksikkerhetsplanene. Her står det at planene bør gjelde fire år og følge planperioden til øvrig planverk på området, herunder Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet, FTU's handlingsplan for trafikksikkerhet og handlingsprogrammet for fylkesveger. Planen bør vise målsettinger, organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i kommunen, ulykkessituasjonen, problemanalyse og tiltak som skal gjennomføres. Planen bør i første rekke vise tiltak som kommunen selv skal gjennomføre knyttet til kommunens sektorer og kommunens eget veinett. Andre aktører kan involveres som samarbeidspartnere. Planen bør likevel også inneholde en tiltaksliste for fysiske tiltak på fylkesveger og riksveger som innspill til handlingsprogrammene på disse vegene. Fysiske tiltak på vegnettet bør føres opp i prioritert rekkefølge, og inneholde en kort beskrivelse av utfordringene på stedet og hvilke tiltak som skal gjennomføres /ønskes gjennomført.

Det står også at for at kommunene skal kunne bli godkjent som trafikksikker kommune og/eller være søknadsberettiget til tilskuddsmidler til kommunale trafikksikkerhetstiltak må trafikksikkerhetsplanene være tverrsektorielle og dekke bredden av kommunal virksomhet. Dette innebærer at planen må inneholde både trafikantrettede tiltak og fysiske tiltak.

Konkrete revisjonskriterier

- Trafikksikkerhetsplanen skal være tverrsektoriell og dekke bredden av kommunal virksomhet.
- Trafikksikkerhetsplanen bør tilfredsstillende øvrige krav / anbefalinger i FTU's trafikksikkerhetsplan for Oppland.
- Saksutredningen skal være basert på et tilstrekkelig faglig og etterprøvbart grunnlag der det også er gjort rede for eventuell usikkerhet, rettslige og faglige uklarheter. Rådmannens forslag skal være begrunnet. Sakens ulike sider skal beskrives på en balansert måte.

4.3 DATA

4.3.1 FORMÅLET MED SAKEN OG PREMISSENE FOR SAKSUTREDNINGEN

Det går fram av saksutredningen at formålet med trafikksikkerhetsplanen er å synliggjøre kommunens ansvar og satsing på området, koordinere arbeidet internt og å øke kommunens innsats i trafikksikkerhetsarbeidet. Det vises til at det i forbindelse med prosjektet «Trafikksikker kommune» er et krav at kommunen skal ha utarbeidet en trafikksikkerhetsplan. Planen er også en forutsetning for å

søke om støtte til kommunale trafikksikkerhetstiltak fra fylkets trafikksikkerhetsutvalg som årlig bevilger midler til lokale tiltak.

I selve planen er det et eget kapittel om rammer for trafikksikkerhet der det vises til

- Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014-17.
- Handlingsplan for trafikksikkerhet 2018-2021 – Oppland fylkeskommune, vedtatt 17.10.17 av fylkets trafikksikkerhetsutvalg. Her vises det blant annet til vedtatte satsingsområder; samordning av trafikksikkerhetsarbeidet, barn og unge, ungdom, utsatte grupper, lokalt trafikksikringsarbeid i kommunene og HMS i offentlig virksomhet og næringsliv.
- Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2024. Her vises det blant annet til fokuset på tettstedsutvikling, bolyst og attraktivitet, levekår, samferdsel og klima.
- Kunnskapsløftet, der det vises til at skolen har et ansvar for trafikkopplæringen i grunnskolen.

4.3.2 VISJON OG MÅL I PLANEN

I trafikksikkerhetsplanen har Jevnaker kommune følgende visjon for trafikksikkerhetsarbeidet:

«I Jevnaker kommune skal det være trygt å ferdes for alle».

Videre er det formulert 5 mål for trafikksikkerhetsarbeidet for årene 2018 -2021:

- ✓ Ingen drepte.
- ✓ Ingen skal bli drept eller skadd på vei til eller fra barnehage eller skole.
- ✓ Det skal vektlegges å sikre et sammenhengende og trafikksikkert gang- og sykkelveinett.
- ✓ Det tverrfaglige samarbeidet for å redusere antall skadde og drepte i trafikken skal styrkes, både internt i kommunen og i forhold til eksterne samarbeidspartnere, herunder lag og foreninger.
- ✓ Flere skal gå eller sykle til skole, barnehage, fritidsaktiviteter eller jobb.

Kommunens visjon og mål er de samme som i forrige plan som var gjeldende for perioden 2014-2018.

4.3.3 UTREDNINGSPROESSEN

Det går fram av saken at planen er utarbeidet som en tverrsektoriell temaplan. I forbindelse med revisjon av planen har det blitt opprettet en bredt sammensatt arbeidsgruppe bestående av skolefaglig rådgiver, barnehagefaglig rådgiver, helsefaglig rådgiver, kommunelegen, avdelingsleder kultur, virksomhetsleder for Drift og vedlikehold, arealplanlegger og virksomhetsleder for Plan og Miljø. Det er i saken redegjort for at arbeidsgruppa har gått gjennom den forrige planen og valgt noen hovedgrep i forhold til arbeidet med ny plan. Det er beskrevet hvilke hovedgrep dette er. Det er ikke vist til eller vedlagt noe rapport fra denne arbeidsgruppa i saken. Vi har fått opplyst fra administrasjonen at det ikke foreligger noen egen rapport fra gruppas arbeid, men at gruppa kom med innspill til planen underveis i arbeidet. Dette ble bl.a. dokumentert gjennom møtereferat mailutveksling etc.

Videre går det fram av saken at det har vært gjennomført et arbeidsmøte med formannskapet 14.11.17, planforslaget har også vært til gjennomsyn hos sekretariatet i fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU) i forkant av politisk behandling.

Høringsforslag ble lagt fram for kommunalt råd for funksjonshemmede (sak 3/18, i møte 12.2.18, Eldrerådet (sak 2/18, møte 12.2.18) og formannskapet (i sak 4/18 i møte 13.2.16.) og kommunestyret i sak 8/18, 22.2.18. Kommunestyret vedtok å sende planen på høring til relevante høringsparter og gjøres tilgjengelig på kommunens hjemmesider, Høringsperioden ble satt til fire uker fra annonsert høring.

Planen var ute til offentlig ettersyn i fire uker, i tråd med kommunestyrets vedtak i sak 8/18. Planen ble ifølge administrasjonen sendt til Trygg Trafikk, Statens vegvesen Region Øst, Oppland fylkeskommune, Sør-Øst Politidistrikt, Oppland fylkes trafikksikkerhetsutvalg og politiske partier i Jevnaker.

Det kom inn høringsuttalelser fra

- Oppland fylkeskommune, kulturarv
- Statens vegvesen, region øst.
- Oppland trafikksikkerhetsutvalg, FTU.

Uttalelsene følger som vedlegg til saken og de er kommentert i saksutredningen.

Før vedtaket om endelig plan ble behandlet i kommunestyret ble det behandlet i Eldrerådet (sak 9/18, 23.4.18), Kommunalt råd for funksjonshemmede (sak 10/18 i møte 27.4.18) og formannskapet (sak 16/18 i møte 24.4.18). Innstillingen fra disse utvalgene var at de sluttet seg til rådmannens forslag.

4.3.4 SELVE PLANEN

I planen beskrives hva som er kommunens virkemidler når det gjelder henholdsvis

- ✓ Trafikantrettede tiltak
- ✓ Organisatoriske tiltak og
- ✓ Fysiske tiltak på vegnettet i kommunen.

Denne inndelingen er utgangspunktet for beskrivelsen av satsingsområder og tiltak. Under satsingsområder er barn, ungdom, flyktninger og eldre trukket fram spesielt. I beskrivelsen av organisatoriske tiltak er det blant annet vist til at det er opprettet en intern tverrfaglig trafikksikkerhetsgruppe som skal jobbe med trafikksikkerhetstiltak basert på trafikksikkerhetsplanen. Kommunen skal dessuten oppfylle kriteriene «Trafikksikker kommune» som Trygg Trafikk har utarbeidet.

Det er videre et kapittel der det er beskrevet tiltak i planperioden fordelt på trafikantrettede og organisatoriske tiltak, tiltak på Riks- og fylkesvegnettet og tiltak på kommunalt vegnett.

Det går fram av innledningen til de trafikantrettede og organisatoriske tiltakene at disse samsvarer med de krav som settes for å bli re-sertifisert som trafikksikker kommune og at alle kommunens organisasjonsområder er tillagt ansvar. Det er deretter listet opp nærmere 50 tiltak fordelt på ulike ansvarsområder.

Noen tiltak gjelder hvordan tiltakene i planen skal følges opp. For eksempel står det i et av tiltakene under rådmannens ansvar «Planen har rullerings- og rapporteringsrutiner». Under kommunalsjefområde oppvekst står det at det er utarbeidet egne sjekklister for hvordan man skal jobbe med trafikksikkerhet og trafikkopplæring i barnehager og skoler og at det er kommunalsjefen for oppvekst i samarbeid med barnehageledere, rektorer og inspektører som skal påse at de ulike punktene følges opp i barnehagen og skolen.

Mange av tiltakene har karakter av å være løpende tiltak, det vil si tiltak som skal innarbeides som en del av organisasjonens arbeidsoppgaver.

Når det gjelder tiltakene på riks- og fylkesvegnettet har Jevnaker kommune anledning til å påvirke hva Statens vegvesen utfører av tiltak i Jevnaker kommune. Som tiltak skal Jevnaker kommune være pådriver opp mot Statens vegvesen og Oppland fylkeskommune på 6 konkrete trafikksikkerhetsutfordringer i Jevnaker kommune som gjelder gang og sykkelveger, bussterminaler og bussholdeplasser og krysningspunkter på riks- og fylkesvegnettet.

Når det gjelder tiltak på kommunalt vegnett skal dette synliggjøres i handlingsdelen av trafikksikkerhetsplanen, som er en detaljert tiltaksplan for tiltak som skal utføres på eller i tilknytning til det kommunale vegnettet og revideres hvert år i takt med kommunens økonomiplan/budsjettarbeid. I tiltaksdelen av planen er det vist til at alle innspill til fysiske tiltak skal vurderes opp mot 10 kriterier; derav 4 generelle kriterier og 6 kriterier for prioritering.

I høringsuttalelsen fra fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU) står det innledningsvis følgende: *«Høringsutkastet som nå foreligger viser det helhetlige trafikksikkerhetsarbeidet i kommunen på en god måte, og innehar tiltak i tråd med nasjonale og regionale føringer. Vi mener at planen vil utgjøre et godt dokument for det videre trafikksikkerhetsarbeidet i Jevnaker kommune.»*

I tillegg har FTU innspill om enkelte konkrete forhold/faktaopplysninger som er rettet opp i endelig plan.

4.3.5 FAKTAGRUNNLAGET

I planen er det et kapittel som heter registrering og problemanalyse der det faglige grunnlaget for mål, strategier og tiltak er redegjort for.

I dette kapitlet er det blant annet vist til rulleringen av kommuneplanens arealdel der det er lagt til rette for en omfattende boligbygging (tilsvarende ca 1650 nye innbyggere) i nye boligområder. Det

vises også til et temakart i arealplanen der det vises hvilke strekninger som er tilrettelagt for gående og syklende, og hvor det mangler koblinger mellom strekningene. Dette kartet viser at det krever både tid og ressurser for å få på plass alle koblingene, men at kartet gir en pekepinn på hvilke områder som bør prioriteres.

I dette kapitlet vises det også til antall vedtak om skoleskysst grunnet vanskelig eller farlig skoleveg og at hovedårsaken til vedtakene er dårlig tilrettelagte kryssinger av E16 som skoleveg.

Det er også et avsnitt om ulykkessituasjonen der det er brukt statistikk fra Statens Vegvesen i tillegg til egen statistikk fra brann- og redningsvesenet. Det vises til at Jevnaker kommune har et mye tettere utbyggingsmønster enn fylket for øvrig, noe som gir et godt utgangspunkt for å legge til rette for gange- og sykkel på et sammenhengende gang- og sykkelvegnett. Siden E16 går gjennom store deler av kommunen har de fleste likevel behov for å benytte seg av hovedvegnettet på basis, noe som vil endres når ny E16 fra Eggemoen til Olum står ferdig. Det vises også til at Jevnaker har flere fylkesveger med stor trafikk.

I forbindelse med statistikken er det kommentert hvilke typer ulykker som har inntruffet i Jevnaker de siste fem årene, hvilke trafikantgrupper som er mest utsatt og hvilke vegstrekninger som har flest ulykker. Statistikken viser at hovedtyngden av ulykker har inntruffet på riks- og fylkesvegnettet, noe som tilsier en kontinuerlig dialog om trafiksikkerhet med Statens vegvesen. For øvrig er omtalen av statistikken særlig koblet til omtale av behovet for trafikantrettede tiltak som forebyggende tiltak.

4.3.6 BEGRUNNELSE FOR RÅDMANNENS FORSLAG

I saksframlegget under rådmannens vurdering er det vist til at planen har fått en ny struktur sammenlignet med den forrige planen og rådmannen vurderer at dette vil gjøre planen til et bedre arbeidsverktøy for kommunens videre satsing på trafiksikkerhet. Siden det er litt ulik struktur på planen for perioden 2018-21 og den forrige planen, er det litt vanskelig for revisjonen å se hvilke av de trafikantrettede og organisatoriske tiltakene som er nye og hvilke som også var med i den forrige planen. Dette er heller ikke kommentert i saksutredningen. Det går frem av saksutredningen at det er gjort noen nye hovedgrep, men det er ikke vist til eller vedlagt saksutredningen noen rapportering eller evaluering som viser hva som ble gjennomført i forrige periode, vurderinger av måloppnåelse og erfaringene med tiltakene.

Vi har fått opplyst fra administrasjonen at det ble gjennomført en evaluering av den gamle planen av arealplanlegger samt ansvarlig for gjennomføringa trafiksikkerhetstiltak i kommunen. Ut av evalueringen så man at den gamle planen var vanskelig å følge opp, samt var mangelfull mht. ansvarliggjøringa av enkelttiltak. På bakgrunn av dette ble planens struktur endret.

4.4 REVISJONENS VURDERINGER

4.4.1 ANBEFALINGENE I FTU'S TRAFIKKSIKKERHETSPLAN

Vi har lagt til grunn at Jevnaker kommunes trafikksikkerhetsplanen bør tilfredsstillende krav / anbefaler i TFU's trafikksikkerhetsplan for Oppland.

Etter revisjonens vurdering er kommunens trafikksikkerhetsplan i samsvar med de føringene som er gitt av fylkets trafikksikkerhetsutvalg. Det foreligger målsettinger, en problemanalyse, oversikt over organisering av trafikksikkerhetsarbeidet og strategier og tiltak som skal gjennomføres. Fylkets trafikksikkerhetsutvalg har i sin høringsuttalelse skrevet at planen viser det helhetlige trafikksikkerhetsarbeidet i kommunen på en god måte, og innehar tiltak i tråd med nasjonale og regionale føringer.

4.4.2 UTREDNINGSPROSESS

Vi har lagt til grunn kravet fra FTU om at trafikksikkerhetsplanene skal være tverrsektorielle og dekke bredden av kommunal virksomhet.

Saksutredningen og selve trafikksikkerhetsplanen viser at planen har blitt til etter en prosess med bred medvirkning og strategier og tiltak omfatter store deler av kommunens virksomheter innenfor de prioriterte satsingsområdene. Planen dekker både trafikantrettede, organisatoriske og fysiske tiltak slik som det kreves av FTU for å være tilskuddsberettiget.

4.4.3 GENERELLE KRAV TIL FORSVARLIG SAKSUTREDNING

Her har vi lagt til grunn saksutredningen skal basert på et tilstrekkelig faglig og etterprøvbart grunnlag der det er gjort rede for eventuell usikkerhet, rettslige og faglige uklarheter. Sakens ulike sider skal beskrives på en balansert måte. Rådmannens forslag skal begrunnes.

Rådmannens forslag er i denne saken forslaget til trafikksikkerhetsplan. I planen foreligger et faktagrunnlag i form av en problemanalyse, statistikk mv som anvendes som grunnlag for vurderingen av hvilke strategier og tiltak som foreslås. Revisjonen ser at det er henvist til statistikk og andre kilder for de faktaopplysninger som presenteres. Vi ser også at høringsuttalelsen fra FTU fungerer som en kvalitetssikring ved at det påpekes enkelte feil som er rettet opp i endelig plan. Revisjonen har ikke mulighet til å gå gjennom alle fakta og vurderinger i planen, men vurderer at planen synes å være basert på et tilstrekkelig faglig og etterprøvbart faktagrunnlag.

Som vi har omtalt ovenfor har det vært en omfattende prosess med mange involverte. Vi ser at høringsuttalelsene er vedlagt saken og at de er kommentert i saksframlegget. Revisjonen vurderer at saken er framstilt på en balansert måte.

Trafikksikkerhetsplanen for 2018-21 er en rullering av tidligere plan for perioden 2014-2018. Målene i den nye planen er de samme som i den gamle planen.

Det går fram av trafikksikkerhetsplanen at alle fysiske tiltak skal vurderes opp mot et sett kriterier. Tiltak på det kommunale vegnettet skal synliggjøres i handlingsdelen av trafikksikkerhetsplanen som er en detaljert tiltaksplan som revideres årlig i tilknytning til det kommunale økonomiplan-/budsjettarbeidet. Selve prioriteringen og gjennomføringen av de fysiske tiltakene blir dermed ikke en del av trafikksikkerhetsplanen.

Det er presentert nærmere 50 organisatoriske og trafikkrettede tiltak i planen. Det går fram at tiltakene samsvarer med kravene som settes for å bli re-sertifisert som «Trafikksikker kommune». Revisjonen forstår at dette er noe av begrunnelsen for å ha med tiltakene.

Administrasjonen har foretatt en evaluering av den forrige trafikksikkerhetsplanen og foreslått noen endringer for at den skal kunne følges bedre opp. Revisjonen kan imidlertid ikke se at kommunestyret har fått seg forelagt noen evaluering av måloppnåelse og gjennomføring av tiltak i forrige planperiode. Det går ikke fram av saksutredningen eller planen om alle de organisatoriske og trafikkrettede tiltakene er nye eller om noen er med over fra forrige plan. Siden målene er de samme i perioden 2018-21 som i forrige periode kunne opplysninger om måloppnåelse og tiltaksgjennomføring i forrige periode vært nyttige for å vurdere og begrunne tiltakene i den nye planen.

4.5 REVISJONENS KONKLUSJONER

Revisjonen mener at sak 29/18 om trafikksikkerhetsplanen er utredet på en forsvarlig måte og at planen og saksutredningen synes å være i samsvar med de krav og anbefalinger som fylkets trafikksikkerhetsutvalg stiller til planen for at kommunen skal være tilskuddsberettiget og bli re-sertifisert som Trafikksikker kommune. (Vi har ikke undersøkt om kommunen faktisk har fått tilskudd i 2018 eller 2019 eller blitt re-sertifisert som trafikksikker kommune).

Siden vedtaket om trafikksikkerhetsplanen for 2018-21 er en rullering av tidligere plan, mener revisjonen at bedre informasjon i saken om måloppnåelse, gjennomføring av tiltak og erfaringer fra forrige planperiode kunne gitt et enda bedre beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

5. SAK 33/2018: REVIDERING AV VEDTEKTENE SAMT BETALINGSSATSENE FOR SFO

5.1 OM SAKEN

I sak 33/2018 la rådmannen fram forslag til reviderte vedtekter for den kommunale skolefritidsordningen. I samme sak ble det også lagt fram forslag til endringer i foreldrebetalingen og det såkalte økksystemet.

Ansvarlig for denne saken er Oppvekst. Sakspapirer i sak 33/2018 ble lagt ut på nettsiden 13.4.18. Vi ser at rådmannen la fram endret forslag til vedtak direkte i kommunestyrets møte.

5.2 REVISJONSKRITERIER

Skolefritidsordningen er regulert i § 13-7 i opplæringsloven. Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1-4. årstrinn og for barn med særskilte behov på 1. – 7. årstrinn. Skolefritidsordningen skal ifølge § 13-7 ha vedtekter om:

- a. *Eigarforhold*
- b. *kven som er opptaksmyndigheit*
- c. *Opptakskriterium*
- d. *opptaksperiode og oppseiing av skolefritidsplassen*
- e. *foreldrebetaling*
- f. *leike- og opphaldsareal*
- g. *dagleg opphaldstid og årleg opningstid*
- h. *bemannig og leiing*

Opplæringsloven har i kapittel 11 bestemmelser om brukermedvirkningen i skolen. Det går fram av § 11-1 at det ved hver grunnskole skal være et samarbeidsutvalg (SU). Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen.

Vedtektene for skolefritidsordningen er å betrakte som en forskrift ⁶ og må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VIII. En forskrift er ifølge forvaltningslovens § 2 a og c et «vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller krets av private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». Det gjelder spesielle saksbehandlingsregler for forskrifter i § 37 i forvaltningsloven. Det er krav om at saken skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. (Jf. fvl. §37 første ledd)» Når en forskrift skal vedtas, endres eller oppheves skal først

⁶ Tolkningsuttalelse fra Kunnskapsdepartementet 9.11.2015.

berørte offentlige og private virksomheter varsles og gi anledning til å uttale seg. Hvem som skal høres må avgjøres konkret i den enkelte sak.

Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet i 2002 en veileder i forskriftsarbeid for kommuner som utdyper hva som bør være innholdet i saksframlegget og høringen. Det sies blant annet følgende i veilederen: «*Utredningen i saksframlegget må gjøre rede for bakgrunnen for forslaget. De eksisterende reglene bør omtales, og det bør påpekes hvorfor kommunen mener det er behov for nye forskrifter. Innholdet i de nye forskriftsbestemmelsene må beskrives. Videre må utredningen gi en vurdering av hvilke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser forskriftene kan få for næringsliv, organisasjoner, privatpersoner og offentlige instanser. Utredningen må omtale både utgifter, inntekter og praktiske konsekvenser som kan oppstå.*» For øvrig vises det til at omfanget av utredningen må tilpasses sakens betydning.

Når det gjelder høringen, sies det blant annet følgende: «*Hensikten med høringen er å gi dem som vil bli berørt, en mulighet til å komme med sine synspunkter på forslaget. Høringsuttalelsene kan dessuten bidra til å få saken tilstrekkelig utredet.*» I veilederen står det videre at høringsbrevet bør som en hovedregel omtale de forholdene som er nevnt over.

I tolkningsuttalelsen fra Kunnskapsdepartementet står det: «*Når det gjelder kravet om forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 37, antar departementet at det ofte kan være upraktisk å splitte opp vedtektene for SFO, og vil understreke at det ikke er noe i veien for at hele regelverket sendes på høring.*»

I justisdepartementets veileder vises det til at høringsfristens lengde avhenger av hvor komplisert eller viktig saken er. Det uttales at kommunene kan normalt sette fristen til to måneder for kommunale forskrifter. Fristen kan være noe kortere hvis saken haster.

Oppsummering revisjonskriterier:

- Utredningen bør gjøre rede for bakgrunnen for forslaget. De eksisterende reglene bør omtales, og det bør påpekes hvorfor kommunen mener det er behov for nye vedtekter.
- Skolenes samarbeidsutvalg og eventuelle andre berørte virksomheter skal ha anledning til å uttale seg om endringer i vedtektene og andre saker som gjelder skolen.
- Det skal redegjøres for eventuelle vesentlige konsekvenser som endringen av vedtektene kan få for kommunen og foreldrene.
- Rådmannens utredning skal være basert på et tilstrekkelig faglig og etterprøvbart grunnlag der det også er gjort rede for eventuell usikkerhet, rettslige og faglige uklarheter. Sakens ulike sider skal beskrives på en balansert måte. Rådmannens forslag skal begrunnes.

5.3 DATA

5.3.1 BAKGRUNNEN FOR ENDRINGENE

I saksutredningen vises det til at rektorene på Toso og Bergebakken skoler har sammen med skolefaglig rådgiver initiert et arbeid for å gi barna i skolefritidsordningen på Jevnaker et bedre tilbud. I den forbindelse er det behov for å endre vedtektene og øktsystemet i betalingssatsene for SFO. Det foreligger ikke noen skriftlig rapport fra dette arbeidet ifølge administrasjonen.

5.3.2 FORESLÅTTE ENDRINGER

Saken ble behandlet av formannskapet i sak 17/18 i møte 24.4.18 og i kommunestyret i sak 33/18 i møte 3.5.18.

Saksframlegget er vedlagt forslag til nye vedtekter, vedtekter gjeldende fra 2014, betalingssatser og gebyrer 2018 og forslag til nye SFO-satser for 2018.

Formannskapet vedtok å oversende saken til kommunestyret uten innstilling og at forslag til nye betalingssatser skulle bli utarbeidet til kommunestyrets møte.

Det går fram av protokollen fra kommunestyrets møte 3.5.18 at rådmannens endrede forslag til vedtak ble fremlagt direkte i møtet.

Av protokollen fremgår det at kommunestyret fattet følgende vedtak: *«Øktsystemet beholdes som det har vært med samme priser som i år, inkl. priser i høst og vinterferien. Oppstart fra 1.8.2018. Skolefritidsordningen (SFO) er for mange foreldre et svært viktig tilbud for å kunne stå i jobb. Betalingsfritak gis for barn fra og med 5. trinn som har fått SFO-tilbud med bakgrunn i særskilte behov. Kostpenger betales av foresatte.»*

Det går ikke direkte fram av den opprinnelige saksutredningen hvilke konkrete bestemmelser i vedtektene som foreslås endret og hva endringene konkret går ut på. Av rådmannens vurdering forstår vi at det er endringer i åpningstidene og i bestemmelsene om opptak og oppsigelse. Revisjonen ser at i vedtektene fra 2014 som er vedlagt saken er det en veiledende bemanningsnorm (grunnbemanning) på en voksen pr 15 barn, mens det i forslaget til nye vedtekter er en bemanningsnorm på en voksen pr 17 barn. Denne endringen er ikke omtalt i saken⁷.

I det opprinnelige forslaget til nye vedtekter står det under mattilbud at dette er inkludert i oppholdsbetalingen, mens i de vedtatte vedtektene pr 3.5.18 står det kun at det gis tilbud om frokost og mellommåltid uten angivelse av betaling. I rådmannens opprinnelige forslag er prisene inkludert mat, mens i rådmannens reviderte forslag som ble utlevert i møtet går det fram at prisene er ekskl.

⁷ Ifølge «Regelverk for skolefritidsordningen», Utdanningsdepartementet 16.11.15, oppdatert 27.10.18 skal bemanningen avgjøres av kommunene ut fra lokale behov.

mat og at mat på SFO er priset med 60 kr pr dag. Det er ikke presisert at vedtektene på dette punktet er foreslått endret.

I vedtektene står det for øvrig bare at kommunestyret vedtar de årlige satsene for foreldrebetaling i forbindelse med budsjettbehandlingen og at foreldrebetalingen skjer over 11 måneder. Så vidt revisjonen kan se har den delen av saken som gjelder foreldrebetaling, utover det som gjelder betaling for mat ikke betydning for vedtektene⁸.

5.3.3 MEDVIRKNING

I saken er det redegjort for opplæringslovens § 13-7 og hva som skal være innholdet i vedtektene. Det går ikke fram av saken at vedtektene er å betrakte som forskrifter og at utredningen og høringsprosessen skal gjennomføres i samsvar med forvaltningslovens regler om forskrifter.

Det går frem av saksutredningen at det har kommet innspill fra SU og FAU når det gjelder forslaget til vedtekter og betalingssetter. FAU mener det er synd at ettermiddagsøktene blir slått sammen. De skriver at mange synes hverdagen fungerer bra med løsningen som er nå, også økonomisk. Men det er forståelse for endringen. I saken vises det videre til at det er et ønske om at SFO er åpent i uke 33 – det er mulig å bruke frivillighetssentralen for å bemanne SFO.

Det går ikke fram av saken hvem som er invitert til å uttale seg, hva som står i høringsbrevet, hvilke frister som er satt mv. Selve høringsuttalelsene er ikke vedlagt. Vi har fått opplyst at utkast til vedtekter er sendt til rektor ved barneskolene for behandling i FAU/SU på de to berørte skolene. Utkast til vedtekter ble fremlagt i sakspapirer som forberedelse til møte i FAU/SU. Høringsfristen var 14 dager før FAU/SU-møtene.

Vi har fått opplyst at det foreligger skriftlige referater og svar fra FAU/SU og rektorer sine innspill til vedtektene.

5.3.4 RÅDMANNENS FORSLAG OG GRUNNLAGET FOR DET

Rådmannens vurdering er følgende i det opprinnelige saksframlegget:

«Vedtektene og betalingssetter endres for å kunne gi elevene på Jevnaker et bedre SFO-tilbud. Nye vedtekter og endrede betalingssetter og gebyr innebærer:

- 1. Dagens ordning med frivillig mattilbud er ekskluderende og ikke i tråd med SFOs verdier om inkludering og samhold. Nye vedtekter vil inkludere tilbud om mat for alle med SFO-plass.*
- 2. Ved å endre øktystemet vil det bli lettere å gi barna på SFO et helhetlig, forutsigbart og kvalitetsmessig bedre aktivitetstilbud.*

⁸ Revisjonen ser at det var en sak om vedtektsendring i kommunestyret 22.2.18, gjeldende fra 1.8.18 der oppholdstiden ble forlenget fra skolestart til 1. august og foreldrebetalingen skulle fordeles på 11 måneder (mot 10 mnd tidligere). Vi har ikke sett nærmere på denne saken.

3. *Det tilbys også flere dager på SFO utenom skoleåret*
4. *Digital behandling av SFO-plass vil gjøre det enklere for foresatte å søke, endre og si opp SFO-plassen. Vedtak om plass i skolefritidsordningen vil gjelde ut 4.trinn alternativt ut 7.trinn. Dette sparer foresatte mange søknadsprosesser.*
5. *Færre begrensinger i oppsigelse og endring av SFO-plass gir større frihet til foresatte.»*

Det er ikke gitt noen nærmere forklaringer i saken som grunnlag for rådmannens vurderinger. Revisjonen antar at faktagrunnlaget først og fremst er den utredningen som er gjort i forkant. Denne er imidlertid ikke skriftliggjort.

Det reviderte forslaget inneholder ingen begrunnelse for rådmannens endrede forslag til priser.

5.3.5 KONSEKVENSER

Av rådmannens vurderinger som vi har gjengitt over går det fram hvilke positive konsekvenser som er vektlagt i forbindelse med endringene i vedtektene og i betalingsattsene. Det står ikke noe i saken om endringene har økonomiske konsekvenser for kommunen eller om endringene i betalingsattsene og øktsystemet påvirker foreldrebetalingen og på hvilken måte.

5.4 REVISJONENS VURDERINGER

5.4.1 BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET OG BEHOVET FOR NYE FORSKRIFTER

I Justisdepartementets veileder står det «*Utredningen i saksframlegget må gjøre rede for bakgrunnen for forslaget. De eksisterende reglene bør omtales, og det bør påpekes hvorfor kommunen mener det er behov for nye vedtekter.*»

Det går frem av utredningen at rektorene på Toso og Bergebakken skoler sammen med skolefaglig rådgiver har initiert et arbeid for å gi barna i skolefritidsordningen på Jevnaker et bedre tilbud. I den forbindelse hevdes det at det er behov for å endre vedtektene og øktsystemet i betalingsattsene for SFO. Revisjonen mener at dette arbeidet gjerne kunne vært omtalt noe mer utfyllende.

Revisjonen mener at det burde vært beskrevet i saksutredningen hvilke konkrete bestemmelser i vedtektene som ble foreslått endret.

Rådmannen la fram et nytt forslag til SFO-priser direkte i kommunestyremøtet, som så vidt revisjonen forstår også medførte en liten endring i vedtektene når det gjaldt betaling for mat i forhold til det opprinnelige forslaget til vedtekter. Dette burde også vært omtalt.

Revisjonen har ikke vurdert innholdet i vedtektsendringene, men ser at administrasjonen har tatt utgangspunkt i opplæringslovens regler om skolefritidsordningen og hva som skal inngå i vedtektene.

Revisjonen mener at det i saksframlegget, i tillegg til henvisningen til opplæringslovens bestemmelser om SFO-tilbudet og innholdet i vedtektene, gjerne kunne vært vist til at vedtektene er å betrakte som en lokal forskrift som skal følge forvaltningslovens regler om forskrifter.

5.4.2 PROSESS, MEDVIRKNING MV

Skolenes samarbeidsutvalg og eventuelle andre berørte virksomheter skal ha anledning til å uttale seg om forhold som gjelder skolen, herunder endringer av vedtekter for skolefritidsordningen. I veilederen fra justisdepartementet vises det til at høringsfristens lengde avhenger av hvor komplisert eller viktig saken er. Det uttales at kommunene kan normalt sette fristen til to måneder for kommunale forskrifter. Fristen kan være noe kortere hvis saken haster.

Det går fram av saksutredningen at det har kommet inn kommentarer fra skolenes samarbeidsutvalg og FAU. Vi har fått opplyst fra administrasjonen at det har vært en høringsprosess. Siden forvaltningsloven stiller krav om at berørte offentlige og private virksomheter skal varsles, burde etter revisjonens vurdering kommunestyret blitt gjort bedre kjent med høringsprosessen i saken, herunder hvem som har fått anledning til å uttale seg, hva de har blitt bedt om å uttale seg om (høringsbrevet) og fristen for tilbakemelding. Revisjonen mener også at høringsuttalelsene kunne ha vært vedlagt saken.

5.4.3 KONSEKVENSER

Ifølge Justisdepartementets veileder skal utredningen gi en vurdering av hvilke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser forskriften kan få for næringsliv, organisasjoner, privatpersoner og offentlige instanser. Utredningen må omtale både utgifter, inntekter og praktiske konsekvenser som kan oppstå.

Positive forventede konsekvenser av endringene er beskrevet i rådmannens vurdering. Det går ikke fram om det kan være andre konsekvenser. Konsekvenser for kommunens inntekter og utgifter, for foreldrebetalingen mv er ikke berørt. Det er mulig disse ikke er vesentlige, da burde dette eventuelt vært omtalt.

5.4.4 GENERELLE KRAV TIL FORSVARLIG SAKSUTREDNING

Revisjonen mener at grunnlaget for rådmannens vurderinger kunne vært bedre beskrevet i saken. Det hevdes blant annet at endring av øktsystemet vil gjøre det lettere å gi barna på SFO et helhetlig, forutsigbart og kvalitetsmessig bedre aktivitetstilbud. Det går imidlertid ikke fram av saken hva denne påstanden bygger på.

5.5 KONKLUSJONER

Sak 33/18 gjelder endring av vedtekter for skolefritidsordningen og endring av foreldrebetalingen. Revisjonen ser at administrasjonen i saken har tatt utgangspunkt i opplæringslovens regler om skolefritidsordningen. Utdanningsdirektoratet kom i november 2015 med en tolkningsuttalelse der de skriver at vedtekter for skolefritidsordningen er å betrakte som lokale forskrifter. Dette stiller noen ekstra krav til saksutredningen.

Vi ser at administrasjonen har gjennomført en høringsprosess i forbindelse med vedtektsendringene og endringene i SFO-prisene. Revisjonen har ikke fått dokumentasjonen på denne, men ut fra de opplysningene vi har fått vurderer vi at aktuelle høringsinstanser har fått anledning til å uttale seg i samsvar med regelverket. Etter revisjonens vurdering burde det vært gjort bedre rede for selve høringsprosessen i saksutredningen. Revisjonen mener også at bakgrunnen for vedtektsendringene og de konkrete vedtektsendringene kunne vært bedre forklart i saken. Det kunne også vært redegjort litt bedre for eventuelle konsekvenser av endringer i vedtekter og priser.

REFERANSER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) Lov 1998-07-17 nr 16.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) Lov-1967-02-10.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.

Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen 2011: *Forvaltningsloven i kommunene.* Veiledning og kommentarer. Kommuneforlaget.

Ot.prp.nr42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

www.rechtsdata.no/Norsk-Lovkommentar.

Utdanningsdirektoratet. *Regelverk for skolefritidsordningen (SFO).* Oppdatert 16.11.2015, sist endret 27.10.2018.

Justis- og Beredskapsdepartementet (2002): *Forskriftsarbeid for kommuner.* 30.1.2002.

Kunnskapsdepartementet (2015): *Tolkningsuttalelse av om skolefritidsordningens vedtekter er å regne som forskrifter.* Brev til Utdanningsdirektoratet 9.11.2015.

NOU 2015:14: *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten.*

Handlingsplan for trafiksikkerhet 2018-2021. Oppland fylkes trafiksikkerhetsutvalg.

Dokumenter fra Jevnaker kommune:

Etiske retningslinjer for Jevnaker kommune.

Folkevalgtes arbeidsvilkår, arbeidsgodtgjøring m.m.

Sakspapirer med vedlegg og møteprotokoller fra kommunestyret og underliggende organer for følgende saker:

- K-Sak 18/2018 Plan 66 – Områdeplan for Jevnaker sentrum – sluttbehandling.
- K-Sak 29/2018 Trafiksikkerhetsplan 2018-2021 Vedtak.
- K-Sak 33/2018 Revidering av vedtektene samt betalingsbetingelsene for kommunal skolefritidsordning (SFO) øktsystem.

K-Sak 131/16 Planstrategi 2016-2019

Trafiksikkerhetsplan 2014-2017.

Vedtekter for den kommunale skolefritidsordningen (SFO). Vedtatt av kommunestyret 3.5.18.

VEDLEGG 1

RÅDMANNENS UTTALELSE

Vi har fått følgende tilbakemelding på e-post 4.4.17:

Til Innlandet Revisjon IKS

v/Reidun Grefsrud

Vi viser til deres brev og tilsendt utkast til rapport datert 25. mars 2019.

Spørsmålene i oversendelsesbrevet er benyttet som grunnlag for vårt svar.

1. Har informasjon om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Svaret er JA. Vi hadde et nyttig og oppklarende oppstartsmøte med oppdragsansvarlig revisor

2. Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller faktafremstilling?

Svaret er NEI. Når det gjelder referat fra arbeidsmøte med formannskapet 21.09.17 (rapportens side 11), så er dette ettersendt til revisor.

3. Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for revisjonens vurderinger og konklusjoner?

Vi fikk under oppstartsmøte med revisor avklart at Statens utredningsinstruks ikke oppleves som gyldig revisjonskriterium for kommunal sektor. Rådmannen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som er lagt til grunn i rapporten.

4. Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger vurderes som saklige og begrunnet. Generelt er de sakene som legges fram for politisk behandling svært ulike og som nevnt i rapporten vil sakens omfang og art være bestemmende for hvilke krav som skal stilles til forsvarlig utredning for den enkelte type og sak. Når det gjelder sak 18/2018 Områdeplan for Jevnaker sentrum, så var dette en omfattende og komplisert prosess med mye politisk dialog. Rådmannen er tilfreds med revisjonens konklusjon om at alle tre sakene i all hovedsak anses å være forsvarlig utredet.

5. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten oppfattes generelt som nyttig og vi tar innspillene til forbedringer med oss videre. Vi synes spesielt vurderingene, konklusjon og anbefalinger knyttet til sak 33/2018 SFO, var nyttige.

6. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

God, oversiktlig oppbygning og språkbruk.

Jevnaker, 04.04.2019

May-Britt Nordli
Rådmann