

Ale kommun

Granskning av jävsnämnden



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande iakttagelser	2
1.1. Sammanfattande bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	2
1.2. Slutsats	3
1.3. Rekommendationer	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund.....	5
2.2. Syfte och revisionsfrågor	5
2.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar	5
2.4. Revisionskriterier.....	6
2.5. Metod och genomförande	6
3. Organisation och styrning av myndighetsutövning	7
3.1. Jävsnämnden utgörs av ledamöterna i kommunstyrelsens presidium	7
3.2. Det finns en dokumenterad rutin för handläggning av ärenden till jävsnämnden	8
3.3. Beredning av ärenden sker inom sektor samhällsbyggnad.....	9
3.4. Vår bedömning.....	10
4. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövning	11
4.1. Stickprovsgranskning av ärenden visar på vissa brister	11
4.2. Vår bedömning.....	13
Bilaga 1: Revisionskriterier	14
Bilaga 2: Intervju- och dokumentförteckning	17

1. Sammanfattande iakttagelser

1.1. Sammanfattande bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
<p>Har jävsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen?</p>	<p>Delvis. Granskningen visar att jävsnämnden saknar styrning för sitt arbete. Nämnden saknar budgeterade ekonomiska medel. Därtill visar granskningen att nämnden saknar en dokumenterad riskanalys samt ett arbete med intern kontroll.</p> <p>Granskningen visar dock att det finns dokumenterade rutiner som beskriver när ett ärende ska beslutas av jävsnämnden.</p> <p>Jävsnämndens ledamöter sitter också i kommunstyrelsens presidium. Kommunstyrelsen ska enligt lag och reglemente ha uppsikt över all verksamhet som bedrivs av övriga nämnder i kommunen. I Ale kommuns allmänna stadgar finns en skrivning om kommunstyrelsens ordförande och vice ordförandes medverkan i andra nämnders beslut rörande myndighetsutövning mot enskild. Vi noterar att det finns tolkningsutrymme kring skrivningen och huruvida kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande enligt stadgan får delta i övriga nämnders hantering av beslut som avser myndighetsutövning av enskild. Vi menar därutöver att det är tveksamt om ledamöterna i kommunstyrelsens presidium är de politiker i kommunen som är mest lämpliga att fatta beslut av den karaktär som jävsnämnden gör.</p>
<p>Har jävsnämnden säkerställt rättssäkerheten och enhetligheten i myndighetsutövningen?</p>	<p>Delvis. Granskningen visar att det finns rutiner för handläggning av beslut som syftar till att ärenden ska behandlas likvärdigt i jävsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.</p> <p>Det stickprov som genomförts inom ramen för granskningen visar dock på brister. Flera granskade ärenden överstiger den lagstadgade handläggningstiden för bygglovsärenden. I samtliga tillämpliga fall saknas uppgift om avgift i beslutsunderlaget.</p> <p>Slutligen noterar vi att det i tjänsteskrivelser saknas en motivering om varför ett ärende ska beslutas av jävsnämnden och inte av samhällsbyggnadsnämnden. En sådan motivering i underlag för beslut skulle enligt oss stärka transparensen i nämndens arbete.</p>

1.2. Slutsats

Granskningens syfte har varit att bedöma om jävsnämnden säkerställt en ändamålsenlig handläggning vid myndighetsutövning.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att jävsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig handläggning vid myndighetsutövning.

Granskningen visar att nämnden inte har fattat något beslut av principiell karaktär kring hur nämndens verksamhet ska bedrivas. Nämnden saknar ett arbete med intern kontroll. Jävsnämndens tre ledamöter är desamma som sitter i kommunstyrelsens presidium. I Ale kommuns allmänna stadgar finns en skrivning om kommunstyrelsens ordförande och vice ordförandes medverkan i andra nämnders beslut rörande myndighetsutövning mot enskild. Vi noterar att det finns tolkningsutrymme kring skrivningen och huruvida kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande enligt stadgan får delta i övriga nämnders hantering av beslut som avser myndighetsutövning av enskild.

Den granskning som genomförts av jävsnämndens handläggning och beslut visar på flertalet brister i efterlevnad av lagstiftning.

1.3. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till jävsnämnden:

- ▶ Tillse att de obligatoriska moment som anges i plan- och bygglagen gällande handläggning av bygglov och tillsynsärenden efterlevs.
- ▶ Förtydliga jävsnämndens beslutsunderlag med en motivering om varför samhällsbyggnadsnämnden anses jävig och varför ärendet därmed måste överlämnas för beslut till jävsnämnden.
- ▶ Genomföra en översyn av jävsnämndens delegationsordning.
- ▶ Ta fram ett klargörande kring tolkning av den Allmänna stadgan för styrelse och nämnder i Ale kommun vad gäller kommunstyrelsens ordförande och vice ordförandes medverkan vid beslut i övriga nämnder.
- ▶ Genomföra en riskanalys och ta fram en plan för intern kontroll för nämndens verksamhet, i enlighet med kommunallagen och den Allmänna stadgan för nämnder i Ale kommun.



Andreas Haugen
Ernst & Young AB
Verksamhetsrevisor



Linnéa Johansson
Ernst & Young AB
Verksamhetsrevisor



Liselott Daun
Ernst & Young AB
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt jävsnämndens reglemente bestämmer nämnden om rättigheter och skyldigheter för kommunen i ärenden där samhällsbyggnadsnämnden eller annan nämnd är förhindrad att fullgöra uppgiften då de företräder kommunen som part. Vidare utövar jävsnämnden tillsyn över sådan verksamhet som samhällsbyggnadsnämnden eller annan nämnd är förhindrad att utföra på grund av att de själva bedriver verksamheten. Inom ramen för ansvaret bedriver jävsnämnden myndighetsutövning, där beslut om bygglov utgör en central del.

Det är av vikt att handläggning sker på ett rättssäkert och effektivt sätt. I Förvaltningslagen finns regler för hur myndigheter och kommuner ska handlägga sina ärenden och sköta kontakter med allmänheten. Bland annat framkommer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Lagen reglerar även beredning av ärenden. En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattningen som dess beskaffenhet kräver.

Mot bakgrund av ovanstående samt revisionens risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna bedömt att det är väsentligt att genomföra en fördjupad granskning avseende myndighetsutövning i jävsnämnden. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för brister i styrning och internkontroll av verksamhet, otillräcklig beredning av ärenden samt risk för obehörigt beslutsfattande.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om jävsnämnden säkerställt en ändamålsenlig handläggning vid myndighetsutövning. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har jävsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen?
- ▶ Har jävsnämnden säkerställt rättssäkerheten och enhetlighet i myndighetsutövningen?

2.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser jävsnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

Revisionsfrågorna avser exempelvis att belysa perspektiv så som:

- Hur säkerställer jävsnämnden likabehandling av de ärenden som beslutas?
- Vilken kvalitetssäkring finns för myndighetsutövningen?
- Ställs samma krav på beslutsunderlag av jävsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden?
- Hur säkerställs att nämndens ledamöter har förutsättningar att sätta sig in i ärenden?
- Hur säkerställer jävsnämnden transparens och insyn i nämndens ärenden?
- Är det tydligt vilka ärenden som ska hanteras av jävsnämnden?
- Finns det tydliga principer, riktlinjer och rutiner för myndighetsutövningen som är i enlighet med aktuell lagstiftning?

Stickprovet syftar till att bedöma ärendeprocessen och om obligatoriska moment enligt lagstiftningen följs, och inte Ale kommuns bedömning i enskilda ärenden.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, bedömningar och slutsatser. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Förvaltningslag (2017:900)
- ▶ SKRs skrift om jäv och beroende inom miljö- och hälsoskydd (2015)
- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 §
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900) 9 kap. som bland annat innehåller bestämmelser om bygglov och handläggningstider.
- ▶ Andra kommunspecifika styrdokument.

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 1.

2.5. Metod och genomförande

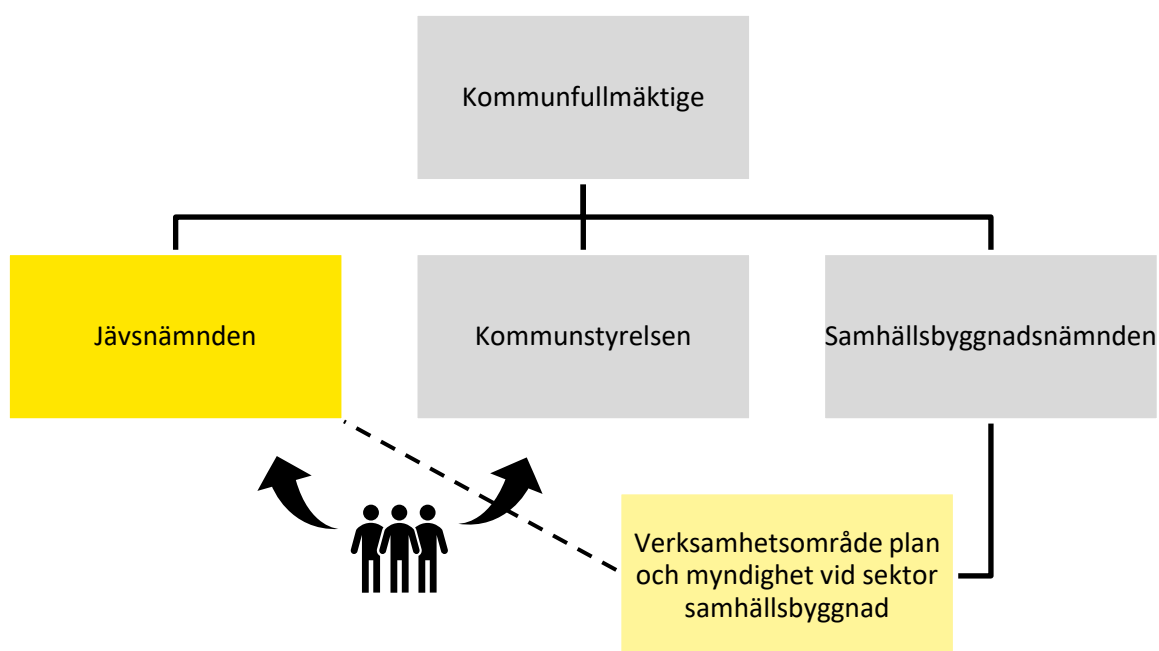
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, samt stickprov av utvalda myndighetsärenden. Stickprovgranskningen omfattar de nio senaste beslutade ärendena i utskottet före augusti 2022. Urvalet har omfattat ärenden från 2018 till 2022. Urvalet av ärenden omfattar bygglov, marklov, förhandsbesked för bygglov, miljötillsyn och livsmedelstillsyn.

Intervjuade samt dokumentförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

3. Organisation och styrning av myndighetsutövning

3.1. Jävsnämnden utgörs av ledamöterna i kommunstyrelsens presidium

Enligt jävsnämndens reglemente bestämmer jävsnämnden om rättigheter och skyldigheter för kommunen där samhällsbyggnadsnämnden eller annan nämnd är förhindrad att fullgöra uppgiften på grund av att de företräder kommunen som part. Vidare utövar jävsnämnden tillsyn över sådan verksamhet som samhällsbyggnadsnämnden eller annan nämnd är förhindrad att utföra på grund av att de själva bedriver verksamheten.



Figur 1: EY:s illustration som en översikt över jävsnämndens organisation i förhållande till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden och myndighetsavdelningen.

Jävsnämnden består av tre ledamöter. Under 2022 sitter dessa även i kommunstyrelsens presidium. Jävsnämnden beslutar om bygglovsärenden samt tillsyn kopplat till bygglov, miljö och livsmedel där kommunen är part. Jävsnämnden fastställer även delegeringsbeslut från handläggare på sektor samhällsbyggnad. Under 2021 fattade jävsnämnden tio beslut och fastställde sju delegeringsbeslut. Till och med september 2022 har jävsnämnden fattat fyra beslut. Vi noterar att nämnden vid dessa beslut om att godkänna redovisning av delegationsbeslut i sina protokoll hänvisar till kommunstyrelsens delegationsordning. Detta gäller vid samtliga ärenden under 2021 - 2022, med undantag för jävsnämndens sammanträde i oktober 2022.

Nämnden har också att förhålla sig till den Allmänna stadga för styrelse och nämnder som kommunfullmäktige beslutat om. Av den allmänna stadgan för styrelsen och nämnder i Ale kommun framgår att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande inte får delta i beslut där kommunens övriga nämnder fattar beslut i myndighetsutövning mot enskild. Enligt uppgift från kommunchef menas de fall där kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande är på besök hos annan nämnd, inte den nämnd där de är invalda ledamöter. Det finns således tolkningsutrymme kring skrivningen. Jävsnämndens beslut under 2022 och 2021 handlar i flertalet fall om myndighetsutövning gentemot enskild.

Av kommunfullmäktiges budget för 2022 framkommer att jävsnämnden saknar budgeterade medel för året. Det är sett till budgetdokument otydligt hur kostnader för ärendebereidning inom jävsnämndens ansvarsområde och nämndens sammanträden hanteras. Enligt uppgift får jävsnämndens ledamöter sitt arvode från kommunstyrelsens budget. Två av ledamöterna har ett fast arvode för sina politiska uppdrag. Den tredje ledamoten har inte ett fast arvode. Kostnaden för jävsnämndens sekreterare belastas samhällsbyggnadsnämndens budget. Detta förklaras med att jävsnämndens sekreterare också är tänkt att vara samhällsbyggnadsnämndens sekreterare.

Jävsnämnden har inte beslutat om någon verksamhetsplan. Jävsnämnden har inte tagit fram och dokumenterat en riskanalys för nämndens verksamhet eller fattat beslut om en plan för intern kontroll. Jävsnämnden bedriver inte heller i övrigt något dokumenterat och systematiserat arbete med intern kontroll. Enligt den Allmänna stadgan för nämnder i Ale kommun så ansvarar respektive nämnd för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde.

Av jävsnämndens delegationsordning framgår delegerad beslutsrätt till tjänstepersoner. Delegationsordningen anger att nämnden inte kan delegera ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om det är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I nämndens delegationsordning finns beslutad delegationsrätt i ärenden där kopplingen till jävsnämndens ansvarsområde enligt reglementet är tveksam. Exempelvis har nämnden beslutat om delegation för beslut avseende beslut om tätortsgräns, åtgärder för att spåra smitta och beslut om hastighetsbegränsningar.

3.2. Det finns en dokumenterad rutin för handläggning av ärenden till jävsnämnden

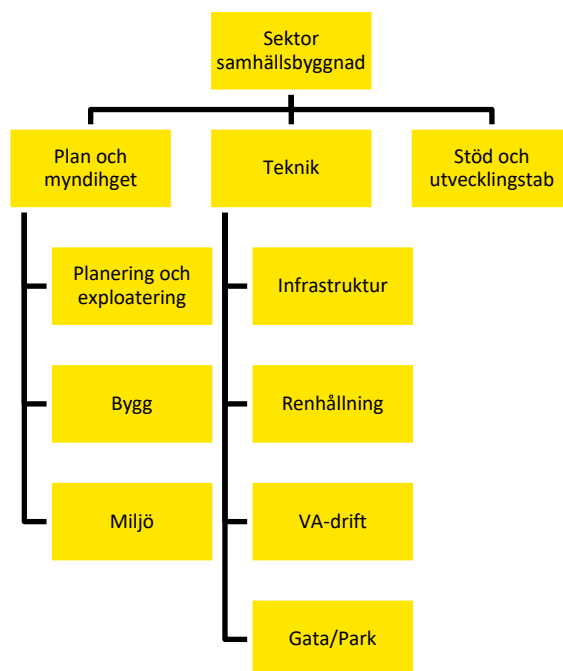
Ale kommun har en framtagen rutin för hantering av de ärenden inom sektor samhällsbyggnad som ska beslutas av jävsnämnden. Rutinen är beslutad av kommunchef.

Av rutinen framgår att följande ärenden ska hanteras av jävsnämnden:

- ▶ Bygglovsärenden där samhällsbyggnadsnämnden som part har/haft en erinran, exempelvis som grannliggande markägare.
- ▶ När samhällsbyggnadsnämnden ansöker om bygglov, tillstånd eller liknande som annars skulle hanterats av samhällsbyggnadsnämnden.
- ▶ Tillsynsärenden där samhällsbyggnadsnämnden är part.
- ▶ Miljöärenden där samhällsbyggnadsnämnden är part.
- ▶ I ärenden där det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för kommunens nämnders opartiskhet i ärendet.

3.3. Beredning av ärenden sker inom sektor samhällsbyggnad

Sektor samhällsbyggnad består av verksamheterna Teknik och Plan och myndighet. Nedan organisationsbild illustrerar sektor samhällsbyggnads organisation och de enheter som varje verksamhet ansvarar över.



Figur 2: EY:s organisationsbild över sektor samhällsbyggnad i Ale kommun

Tidigare var kommunens livsmedelsverksamhet organiserad under sektor samhällsbyggnads ansvarsområde men har nu flyttats till sektor service. Samhällsbyggnadsnämnden kan besluta om ärenden som gäller livsmedelstillsyn utan att det uppstår en jävssituation. Den organisatoriska jävsproblematiken inom sektor samhällsbyggnad har hanterats genom att särskilja på uppdrag så att handläggare eller enhetschefer på miljö- eller byggnadsenheten inte arbetar med driftsfrågor gällande verksamheter som är föremål för tillsyn av miljö eller byggnadsenheten. Vid intervju framkommer även att sektor samhällsbyggnad är under en pågående omorganisation. Enheten planering och exploatering kommer att flyttas från verksamheten plan och myndighet till ett fristående verksamhetsområde där tillsyn och bygglovshandläggning sker. Detta för att ytterligare minska risken för jäv.

Handläggning av ärenden till jävsnämnden skiljer sig inte åt från handläggning av ärenden som ska hanteras av samhällsbyggnadsnämnden. Dock behöver handläggare vara uppmärksamma i processen för att identifiera om Ale kommun är en sakägare och om ärendet ska beslutas av jävsnämnden. Vid intervjuer beskrivs detta ibland vara en utmaning då uppfattningen om att det kan föreligga jäv kan ändras under handlägningsprocessens gång. Bygglövsavdelningen beskriver sig ha ett nära samarbete och en god dialog med planering och exploateringsenheten som äger kommunens markfrågor för att kontrollera om kommunen som markägare behöver yttra sig i ett ärende.

Underlaget som går till samhällsbyggnadsnämnden respektive jävsnämnden skiljer sig inte gällande innehåll eller omfattning. Samma krav ställs på beslutsunderlag av jävsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Vid intervju beskriver sig jävsnämndens ledamöter sig ha bra stöttning från tjänstepersoner från sektor samhällsbyggnad för att sätta sig in i ärenden. Även kommunjuristen har vid behov deltagit vid jävsnämndens sammanträden för att ge ledamöterna stöttning att förstå och sätta sig in i lagstiftning som berör det aktuella ärendet.

Av rutinen för hantering av ärenden som ska till jävsnämnden framgår det att handläggare och ansvarig enhetschef/verksamhetschef ansvarar för att tjänsteutlåtande och beslutsunderlag är kvalitetsgranskat. Vidare framkommer i intervju att de former som finns för kvalitetssäkring inom byggheten upplevs som välfungerade.

3.4. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ska nämnderna inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Vidare anger kommunallagen att en nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen eller regionen som part. En nämnd får inte heller utöva i föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Vår bedömning är att jävsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen. I granskningen framkommer att jävsnämnden saknar styrning för sitt arbete, budgeterade ekonomiska medel samt intern kontroll. Jävsnämndens tre ledamöter sitter i kommunstyrelsens presidium. Enligt kommunallag och kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsen ha uppsikt över all verksamhet som bedrivs av övriga nämnder i kommunen. Därtill framgår i kommunens allmänna stadga att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande inte får delta i beslut där kommunens övriga nämnder fattar beslut i myndighetsutövning mot enskild. Kommunstyrelsens presidium, och särskilt dess ordförande, kan i någon mån också ses som kommunens huvudsakliga företrädare. Vi menar att det är tveksamt huruvida ledamöterna i kommunstyrelsens presidium är de politiker i kommunen som är minst jäviga.

Vidare visar granskningen att handläggning, omfattning och innehåll på beslutsunderlag är detsamma för samhällsbyggnadsnämnden och jävsnämnden. Granskningen visar även att förvaltningen har organiserats på ett vis som ska minska risken för jäv. Det finns dokumenterade rutiner som anger när ett ärende ska beslutas av jävsnämnden samt hur handläggningen ska genomföras.

4. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövning

4.1. Stickprovsgranskning av ärenden visar på vissa brister

Stickprovsgranskningen består av nio ärenden där jävsnämnden har fattat beslut. Stickprovet omfattar bygglovsärenden, förhandsbesked, miljötillsyn och livsmedeltillsyn. Urvalet har genomförts genom att välja ut de nio senaste ärendena som jävsnämnden har beslutat om fram till augusti 2022. Syftet med stickprovsgranskningen har varit att bedöma hur ärendeprocessen tillämpas samt om obligatoriska moment utifrån lagstiftningen följs.

I tabellen nedan framkommer en översiktlig beskrivning av resultatet utifrån stickprovsgranskningen¹:

Stickprovsmoment	Bygglövsärenden				Tillsynsärenden				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Beslut inom tio veckor från komplett ansökan</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Ärendebekräftelse för inkommen ansökan</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Kompletteringsbegäran inom tre veckor (när tillämpligt)</i>		ET	ET		ET	ET	ET	ET	ET
<i>Mottagningsbevis för komplett ansökan utskickat</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Information om ändrad start för tidsfrist</i>	ET		ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET
<i>Beslutsgrunder motiveras ändamålsenligt</i>									
<i>Beslut om avgift</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Redovisning hur avgiften har fastställts</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Information om yttrande och remisser (när tillämpligt)</i>					ET	ET	ET	ET	ET
<i>Information om hur beslut kan överklagas</i>									
<i>Delgivning/skickats till berörda</i>									
<i>Framgår tidsram när bygglov måste ansökas om (endast relevant för förhandsbesked)</i>		ET		ET	ET	ET	ET	ET	ET
<i>Motivering i tjänsteskrivelse om fördelning till jävsnämnd²</i>									
<i>Tjänsteskrivelse daterad min. 1 vecka innan beslut</i>									
<i>Kungörelse</i>					ET	ET	ET	ET	ET

- Kontrollmomentet uppnås
- Kontrollmomentet uppnås delvis
- Kontrollmomentet uppnås inte
- ET Ej tillämbart

¹ Observera att stickprov 5, 6, 7 är bygglovstillsyn, 8 är miljötillsyn samt stickprov 9 är livsmedelstillsyn och därför är inte alla stickprovsmoment tillämpliga. Se bilaga 2 för vilka frågor som har kontrollerats för respektive kategori. I bilaga 2 finns även en förteckning på vilket nummer respektive stickprov har.

² Detta är inte ett lagkrav.

Genomförda kontroller visar att verksamheten inte fullt ut uppfyller de kontrollmoment som har granskats. Nedan kommenteras de stickprov där två eller fler avvikelser identifierats.

- ▶ I samtliga tillämpliga ärenden saknas det information om avgift samt hur avgiften har fastställts. Enligt plan- och bygglagen ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften fastställts.
- ▶ I fem av nio ärenden saknas det information om hur beslutet kan överklagas. Enligt plan- och bygglagen ska ett beslut om lov, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökanden och annan part samt dem som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Även i de fall som nämnden fattar ett för den sökande gynnande beslut ska information om hur beslutet kan överklagas biläggas. Vidare anger förvaltningslagen att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.
- ▶ I tre av fyra ärenden överstigs den lagstadgade handläggningstiden på tio veckor. Enligt plan- och bygglagen är nämnden skyldig att fatta beslut i bygglovsärenden och förhandsbesked inom tio veckor från att kompletta ansökningshandlingar inkommit. Av intervju framkommer att kommunen haft problem med långa handläggningstider under en längre tid. Enligt plan- och bygglagen ska det för varje påbörjad överstigen vecka dras av 20 procent av avgiften. Av de underlag som utgjort grund för genomförandet av stickproven framgår inte vad avgiften är eller hur avgiften beräknats.

I samtliga fall saknas det en motivering i tjänsteskrivelse om varför ärendet ska beslutas av jävsnämnden, istället för av samhällsbyggnadsnämnden.

4.2. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ska alla invånare behandlas likvärdigt. För att säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning i ärendehantering är det av vikt att handläggningen sker utifrån ett strukturerat arbetssätt samt att beslut motiveras.

Vår bedömning är att jävsnämnden till viss del säkerställt rättssäkerheten och enhetlighet i myndighetsutövningen. Granskningen visar att det finns gemensamma rutiner för handläggning oavsett beslut i samhällsbyggnadsnämnden eller jävsnämnden som bidrar till likabehandling och rättssäkerhet.

Stickprovsgranskningen visar dock på brister. Vi noterar att handläggningstiderna i en majoritet av tillämpliga ärenden överstiger tidsfristen enligt plan och bygglagen. Vidare visar stickprovsgranskningen att avgift samt redovisning hur avgiften fastställts saknas i samtliga tillämpliga ärenden. Granskningen visar även att vissa obligatoriska moment såsom ärendebekräftelse för inkommen ansökan, mottagningsbevis för komplett ansökan och information om hur beslut kan överklagas inte efterlevs fullt ut.

Slutligen så noterar vi att det saknas en motivering i tjänsteskrivelser om varför ett ärende ska beslutas av jävsnämnden, istället för av samhällsbyggnadsnämnden. En sådan motivering skulle i vårt tycke ytterligare stärka jävsnämndens transparens och insynen i nämndens ärenden.

Bilaga 1: Revisionskriterier

Kommunallag (2017:725)

Styrelsens och nämndernas uppgifter

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

7 § En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller regionen i ärenden där nämnden företräder kommunen eller regionen som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Likställighetsprincipen

Kommunallagens 2 kap. 3 § reglerar den så kallade likställighetsprincipen, det vill säga att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Förvaltningslag (2017:900)

Handläggning

I förvaltningslagen framgår krav på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 9–18 §§ reglerar allmänna krav på handläggning av ärenden. Av 9 § framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Avvikande regler i annan lag, till exempel PBL, tar emellertid över förvaltningslagens bestämmelser.

Överklagan

Av 41 § framgår att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Jäv

Av 16–18 §§ framgår olika grunder för jäv och att den som är jävig inte får handlägga ärenden. Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till. Av 33 § framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han eller hon underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han eller hon underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

SKRs (SKLs) skrift om jäv och beroende inom miljö- och hälsoskydd från 2015

I skriften finns två checklistor som syftar till att ge stöd i arbetet med att forma en ändamålsenlig och juridiskt hållbar nämnd- och förvaltningsorganisation.

Drift/verksamhetsansvar å ena sidan och tillsyn/kontroll å den andra får inte hanteras av samma nämnd enligt kommunallagen.

Den kommunala organisationen måste formas så att jäv som kan uppstå mellan grupper av anställda inom kommunen kan hanteras. Om en kommun väljer att samla arbetsgivaransvaret under en nämnd eller under kommunstyrelsen, kräver det att respektive myndighetsnämnd tydligt delegerar beslutsfattande till en avdelning, grupp av anställda eller enskild tjänsteman. För att inte bygga in jävsliknande konflikter i organisationen behövs också ett delegerat ansvar för arbetsledning och lönesättning från samhällsbyggnadschef till respektive avdelning. Inom en samlad förvaltning är det särskilt viktigt att vara medveten om de konflikter som kan uppstå i jävsfrågorna.

När en nämnd delegerar beslutanderätt till en anställd eller grupp av anställda innebär det att nämnden lämnar över uppgiften att fatta beslut. Ansvaret för ett delegationsbeslut stannar dock kvar hos nämnden. Det betyder att delegation som åtgärd inte löser intressekonflikter i nämnden.

Plan- och bygglag (2010:900)

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Bestämmelserna i PBL syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

I 9 kap. PBL regleras bestämmelser för hur kommunen ska hantera bygglov. Bygglov är ett skriftligt tillstånd som krävs för att få uppföra nya byggnader och anläggningar, göra tillbyggnader eller för att helt eller delvis ändra användningen av en byggnad. I lagstiftningen anges vad ansökan ska innehålla, förutsättningarna för bygglov samt regler för handläggningen.

Ansökningar om bygglov ska enligt 9 kap. 20 § prövas av kommunens byggnadsnämnd i enlighet med lagbestämmelserna. En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. 9 kap. 30 § reglerar förutsättningar för bygglov. Här framgår bland annat att bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om åtgärden överensstämmer med detaljplanen, eller avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt vissa förutsättningar. Av 31 § framgår under vilka förutsättningar bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan.

Enligt 9 kap. 27 § ska lov eller förhandsbesked avgöras inom tio veckor från den dag då ansökan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på dennes initiativ. Av 9 kap. 22 § framgår att om ansökan är ofullständig får nämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna. 9 kap. 27 § anger att om nämnden inom tre veckor förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes.

Nämnden ska enligt 9 kap. 27 § skicka ett mottagningsbevis till sökanden när ansökan mottagits med information om tidsfrister, att avgiften som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids samt möjligheter till överklagan. Skriftlig information ska lämnas

till sökanden om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden eller om tidsfristen skulle förlängas. Nämnden får därefter förlänga handläggningstiden en gång med högst tio veckor om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet.

Bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Enligt 9 kap. 41§ ska ett beslut om lov eller förhandsbesked, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökanden och annan part samt dem som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Bilaga 2: Intervju- och dokumentförteckning

Intervjuer

- ▶ Gruppintervju med jävsnämndens presidium
- ▶ Gruppintervju med sektorschef och enhetschef plan och myndighet
- ▶ Intervju med bygglovschef
- ▶ Intervju med miljöchef
- ▶ Intervju med jävsnämndens sekreterare

Dokumentförteckning

- ▶ Delegationsordning samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2022 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Delårsbokslut 2022 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Delårsbokslut 2022 kommunstyrelsen
- ▶ Årsredovisning 2021 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Årsredovisning 2021 kommunstyrelsen
- ▶ Rutin för ärendeberedning till samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Rutin för hantering av ärenden inom sektor samhällsbyggnads till jävsnämnden
- ▶ Intern kontrollplan 2022 kommunstyrelsen
- ▶ Jävsnämndens protokoll 2020-2022
- ▶ Reglemente för jävsnämnden
- ▶ Allmän stadga för styrelse och nämnder i Ale kommun

Stickprovsgranskning

I stickprovet har följande ärenden kontrollerats:

- ▶ Bygg.2018.437 (stickprov 1)
- ▶ Bygg.2020.96 (stickprov 2)
- ▶ Bygg.2021.52 (stickprov 3)
- ▶ Bygg.2022.129 (stickprov 4)
- ▶ Tillsyn.2021.11 (stickprov 5)
- ▶ Tillsyn.2021.41 (stickprov 6)
- ▶ Tillsyn.2021.42 (stickprov 7)
- ▶ Liv-Tillsyn.2020.1364 (stickprov 8)
- ▶ Mil-tillsyn.2018.829 (stickprov 9)

I stickprovet har följande kontrollmoment genomförts för förhandsbesked för bygglov och bygglovsärenden:

- ▶ Understiger handläggningstiden tio veckor från att tidsfristen börjat löpa?
- ▶ Har bekräftelse på inkommen ansökan skickats?

- ▶ Innehöll bekräftelsen den information som PBL anger?
- ▶ Har kompletteringar efterfrågats inom tre veckor från inkommen ansökan?
- ▶ Har mottagningsbevis för kompletta handlingar skickats?
- ▶ Har skriftlig information skickats om tidsfristen börjat löpa vid annan tid än när ansökan inkom eller om tidsfristen förlängts?
- ▶ Framgår beslutsgrunder (motivering av beslut och hänvisning till lagrum)?
- ▶ Framgår beslut om avgift eller hänvisning till bilaga med redovisning av avgift i beslutet?
- ▶ Redovisas handläggningstiden som grund till beräkning av avgift?
- ▶ Framgår det huruvida berörda sakägare har getts möjlighet till yttring?
- ▶ Framgår det hur beslutet kan överklagas?
- ▶ Har beslutet delgivits/skickats till berörda?
- ▶ Framgår inom vilken tidsperiod ansökan för bygglov måste inkomma?³
- ▶ Om beviljat eller positivt besked har lämnats, har kungörelse genomförts?
- ▶ Var det minst en vecka mellan att tjänsteskrivelsen skrev och jävsnämnden fattade beslut?

I stickprovet har följande kontrollmoment genomförts för miljötillsynsärenden och livsmedeltillsynsärenden:

- ▶ Framgår beslutsgrunder (motivering av beslut och hänvisning till lagrum)?
- ▶ Framgår beslut om avgift eller hänvisning till bilaga med redovisning av avgift i beslutet?
- ▶ Framgår det huruvida berörda sakägare har getts möjlighet till yttring?
- ▶ Framgår det hur beslutet kan överklagas?
- ▶ Har beslutet delgivits/skickats till berörda?
- ▶ Var det minst en vecka mellan att tjänsteskrivelsen skrev och jävsnämnden fattade beslut?

³ Frågan berör endast förhandsbesked för bygglov.