



2018-02-05

## Eda kommun

Kommunrevisionen

*Till:* Jävsnämnden  
Kommunstyrelsen

*För kännedom:* Kommunfullmäktige

### Granskning av jävsnämndens verksamhet

KPMG har på vårt uppdrag genomfört en granskning av kommunens jävsnämnd.

Granskningen pekar på att den nuvarande organisationen av nämndens verksamhet inte är tillfredsställande utifrån dess uppdrag att enligt den rådande lagstiftningen fullgöra de ärenden och den myndighetsutövning som enligt Plan och bygglagen, Miljöbalken, Livsmedelslagstiftningen och andra tillämpliga lagar som berör kommunens egna verksamheter.

Nämnden saknar både verksamhetsplan och intern kontroll, vilket bl a innebär att nämnden inte kan säkerställa att en tillräcklig och oberoende tillsyn utövas över kommunens verksamheter och att samtliga ärenden som nämnden enligt sitt uppdrag har att behandla, verkligen hamnar på dess bord.

Det finns också en risk för att nämnden inom ramen för sitt nuvarande uppdrag inte kan tillförsäkra att tillräcklig kunskap byggs upp inom jävsnämnden, till följd av den begränsade mängden ärenden och de få sammanträden som hålls, bl a till följd av den omfattande delegering till tjänstemän inom kommunstyrelsens förvaltning, som tillämpas.

Enligt vår mening finns det anledning att även i ett vidare perspektiv utvärdera om en sammanhållen myndighetsnämnd kan leda till en tydligare och effektivare verksamhet, inte bara beträffande tillsynen avseende de egna verksamheterna utan även avseende myndighetsutövning gentemot allmänhet och företag. Vi menar att en myndighetsnämnd torde ha bättre förutsättningar för att samla och samordna de resurser som kommunen förfogar över, både inom politik och förvaltning inom myndighetsområdet.

Yttrandet ska vara revisionen tillhanda **31 mars 2018**.

Kommunens revisorer

  
Gunnar Andersson  
Ordförande

  
Göran Persson  
Revisor



# Jävsnämnden

Funktion och verksamhet

Eda kommun

KPMG AB

2017-11-16

Antal sidor 11

Antal bilagor Skriv antalet bilagor.

Eda Jävsnämnden rapport.docx



Eda kommun  
Jävsnämnden

2017-11-16

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Kommunallagen (1990:900)	2
2.2	SKL:s riktlinjer	3
2.3	Kommunens organisation	3
2.4	Syfte och revisionsfråga	4
2.5	Avgränsningar	4
2.6	Revisionskriterier	4
2.7	Ansvarig nämnd	4
2.8	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.9	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunens styrdokument	5
3.2	Praktisk tillämpning	6
4	Slutsats och rekommendationer	9

# 1 Sammanfattning

All kommunal verksamhet, inte minst inom myndighetsutövning och tillsyn, behöver uppfattas som objektiv och säker, för att åtnjuta förtroende från både allmänhet och anställda i de egna verksamheterna. Kommunens jävsnämnd har till uppgift att handlägga de viktiga jävs- och oberoendeaspekter som uppkommer då kommunen svarar för såväl drift som tillsyn av egna verksamheter

Vi bedömer att nämndens nuvarande verksamhetsformer inte är ändamålsenliga. Nämnden saknar såväl verksamhetsplan som ett system för intern kontroll, vilket bl a innebär att nämnden inte kan säkerställa att en tillräcklig tillsyn utövas över kommunens verksamheter och att samtliga ärenden som nämnden enligt sitt uppdrag har att behandla, verkligen hamnar på dess bord.

Vår bedömning är vidare att nämnden inom ramen för sitt nuvarande uppdrag inte kan tillförsäkra att en tillräcklig kunskap byggs upp inom nämnden, till följd av den begränsade mängden ärenden och de få sammanträden som hålls bl a till följd av den omfattande delegering till tjänstemän inom kommunstyrelsens förvaltning, som tillämpas.

Granskningen pekar på att kunskapen om jävsnämndens betydelse och uppdrag behöver ökas, hos såväl berörda tjänstemän som politiker, för att nämnden inom sin nuvarande form skall kunna säkerställa en ändamålsenlig verksamhet.

Samtidigt menar vi att kommunen, sett i ett större sammanhang, borde utvärdera om en alternativ organisationsform skulle kunna leda till en effektivare verksamhet, mot såväl kommunens verksamheter som allmänhet och företag.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eda kommuns revisorer fått uppdraget att granska verksamheten i kommunens jävsnämnd. Uppdraget ingår i revisionen av år 2017.

I en kommun får driften och tillsynen, d v s myndighetsutövningen, över en specifik kommunal verksamhet inte ligga under samma nämnd, då detta ger upphov till en jävssituation.

I Eda kommun ligger såväl drifts- som tillsynsverksamhet under en och samma nämnd, d v s kommunstyrelsen. Samtidigt har en fristående jävsnämnd skapats för att säkerställa att tillsynen av kommunens egna verksamheter hålls åtskild, genom att jävsnämnden i efterhand får ta ställning i ärenden som rör myndighetsutövning avseende kommunstyrelsens verksamhet.

Ett alternativ är att upprätta en s k myndighetsnämnd som har ansvaret för all kommunal tillsynsverksamhet och myndighetsutövning avseende såväl kommunens interna verksamheter som alla externa ärenden.

### 2.1 Kommunallagen (1990:900)

Riktlinjer för hur jävsnämnden skall agera hanteras i kommunallagen (1991:900).

Av lagens tredje kapitel § 5 framgår att en nämnd inte får *besluta* i ärenden som berör en kommun om nämnden samtidigt företräder kommunen i detta ärende. Vidare framkommer att nämnder inte får utöva *tillsyn* över verksamhet som nämnderna själva bedriver.

I sjätte kapitlet § 24 framgår det att en person som är jävig i enskilt ärende inte får delta i handläggningen av detta ärende. Vidare ligger det ett ansvar hos individen själv att informera om denne riskerar jäv i särskilt ärende.

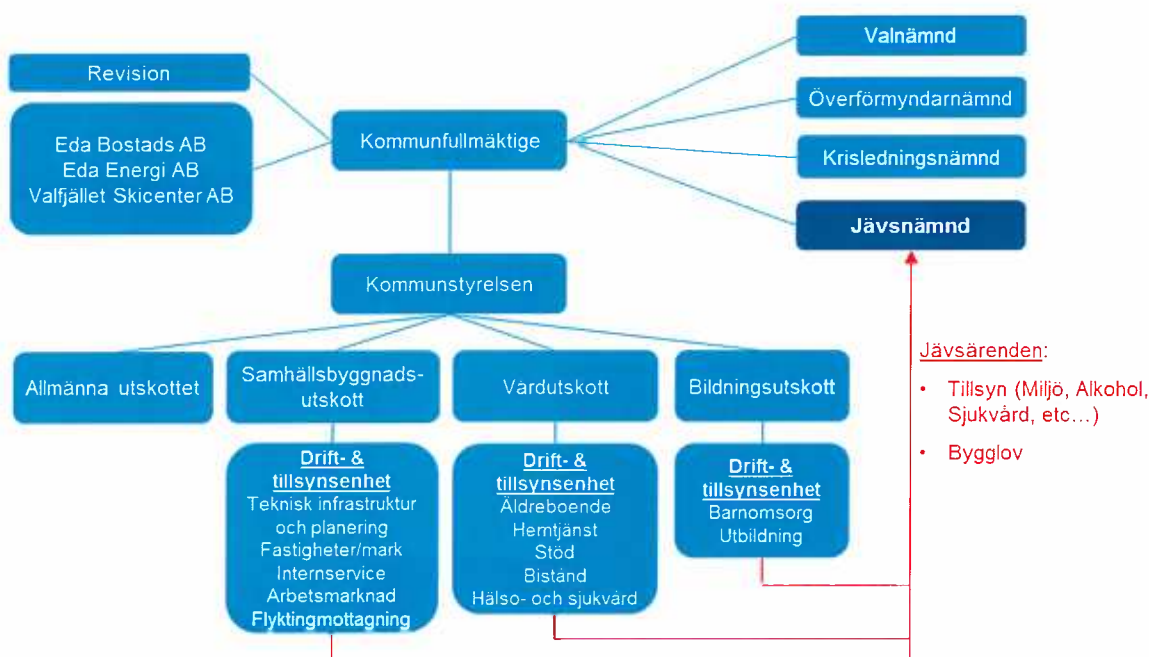
## 2.2 SKL:s riktlinjer

SKL är tydliga med att driftansvar och tillsynsansvar skall vara åtskilda och därmed inte ligga i samma nämnd för att undvika potentiella intressekonflikter och jäv. Detta framgår bl a i dokumentet **Jäv och beroende** från 2016.<sup>1</sup>

SKL framhåller även att en nämnd inte heller via delegation av beslut till anställda, kan frigöra sig från jäv.

SKL menar även att en jävsnämnd riskerar att bli "tandlös" om alltför få ärenden hamnar på dess bord.

## 2.3 Kommunens organisation



Som framgår av ovanstående organisationsschema för kommunen ligger utförandet av både drift och tillsyn av verksamheten under en och samma nämnd, d v s kommunstyrelsen.

<sup>1</sup> <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/jav-och-beroende.html>.

Jävsnämndens sidoordnade ställning är till för att särskilja driftansvar från tillsynsansvar och därmed undvika intressekonflikter i ärenden gällande kommunens egna åtaganden.

Enligt jävsnämnden reglemente ska nämnden enligt den rådande lagstiftningen *fullgöra de ärenden och den myndighetsutövning* som berör kommunens egna verksamheter och objekt.

Det är viktigt att notera att myndighetsutövandet i kommunen, i praktiken inte ligger under jävsnämnden, utan enbart ansvaret att för att hantera jävssituationen i sig själv. Jävsnämnden har med andra ord inga egna resurser att använda för att genomföra tillsyn av kommunal verksamhet utan måste förlita sig på att kommunstyrelsen själv och på eget initiativ, utför tillsyn i de ärenden som berör kommunens egna verksamheter.

## 2.4 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att beskriva och följa upp jävsnämndens verksamhet.

Granskningen ska bl a besvara följande revisionsfrågor:

- om det finns ett grundläggande och ändamålsenligt dokument i kommunen som beskriver jävsnämndens uppdrag och syfte
- om inriktningen på den faktiska verksamheten i nämnden uppfyller reglementet, kommunallagen och fullmäktiges mål
- om uppsikten över jävsnämnden är ändamålsenlig och tillräcklig
- om den interna kontrollen i nämnden är tillräcklig

## 2.5 Avgränsningar

Granskningen omfattar inte kommunens myndighetsutövning utan avser jävsnämndens organisation och verksamhet under 2017.

## 2.6 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.7 Ansvarig nämnd

Granskningen avser jävsnämnden.

## 2.8 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av konsult Simon Monti Danielsson, under ledning av Anders Naeslund, certifierad kommunal revisor.

## 2.9 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av reglementen, protokoll m m
- Intervjuer och avstämningar med berörda tjänstemän och politiker: ordföranden i jävsnämnden; byggnadsinspektör; miljö- och hälsoskyddsinspektör.
- Besök av representanter för jävsnämnden hos kommunens revisorer.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Kommunens styrdokument

#### 3.1.1 Jävsnämndens reglemente

Jävsnämnden består av 5 ledamöter och 5 ersättare.

Oppositionen skall ha majoritet i jävsnämnden, liksom dess ordförande skall vara från oppositionen och utses av kommunfullmäktige. Ingen av ledamöterna eller ersättarna i jävsnämnden får samtidigt ha förtroendeuppdrag i kommunstyrelsen.

För närvarande finns det ingen verksamhetsplan för jävsnämnden.

Följande uppgifter finns dock angivna i kommunens reglemente för nämnden:

- *"Jävsnämnden fullgör alla ärenden och myndighetsutövning enligt följande lagstiftning i ärenden där ärendena riktar sig mot kommunens egna verksamheter och objekt: Plan- och bygglagen, Miljöbalken, Livsmedelslagstiftningen med tillhörande EU-lagstiftning, lag om tekniska egenskaper på byggnadsverk, lag om byggförsäkring, lag om brandfarliga och explosiva varor, lag om energideklaration, lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, Tobakslagen, Smittskyddslagen och Strålskyddslagen samt Lag om flyttning fordon i vissa fall.*

*Nämndens uppgifter omfattar inte verksamhet som utövas av kommunens bolag, inte heller annan kommunal verksamhet som bedrivs i annan juridisk person än kommunen själv."*

#### 3.1.2 Delegeringsbestämmelser

Enligt kommunens interna dokument innebär delegering "överlämnandet av beslutsrätt". Detta betyder att en nämnd får företräda kommunfullmäktige och besluta i särskilda ärenden i kommunfullmäktiges ställe. Beslutsrätten kan i sin tur delegeras vidare från nämnden till aktuellt utskott eller tjänsteman.

Jävsnämnden har enligt gällande reglemente rätten att delegera beslut till både enskilda förtroendevalda och tjänstemän.

Viktigt att notera är dock att det krävs en delegationsordning för att det skall vara tillåtet att delegera. Delegationsordningen anger vilka beslut som kan delegeras och till vem de kan delegeras.

Enligt delegationsordningen får följande typ av ärenden **inte** delegeras:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
- ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtit till nämnden.

Delegeringsbesluten måste återrapporteras och redovisas för jävsnämnden vid varje sammanträde. Viktigt att notera är att jävsnämnden aldrig kan återkalla eller ändra ett beslut som har fattats via delegering, dock kan delegeringsrätten återtas.

För jävsnämnden ser delegationsordningen ut enligt följande:

1. Ordförande
2. Miljöchef (i miljöchefens frånvaro fattar stf miljöchefen beslut)
3. Handläggare (miljö- och hälsoskyddsinspektör, miljöinspektör, livsmedelsinspektör, inspektör alkohollagen)

Delegation till specifik nivå innebär automatisk delegation till nivåerna ovanför.

### 3.1.3 Delegeringsbeslut i jävsnämnden

Efter att ha granskat samtliga protokoll från jävsnämnden kan det konstateras att jävsnämnden vid varje sammanträde har delegerat vidare beslutanderätten till ordförande och tjänstemän enligt följande text:

- *Jävsnämnden har överlåtit sin beslutanderätt till ordförande och tjänstemän enligt en delegeringsordning som jävsnämnden antagit. Dessa beslut skall redovisas till jävsnämnden. Redovisningen innebär inte att nämnden kan ompröva eller fastställa besluten. Däremot står det nämnden fritt att återkalla lämnad delegering.*

Sedan nämnden startade fram till dags dato har 36 beslut fattats på delegation av tjänstemän inom följande områden:

- Miljö
- Livsmedel
- Hälsoskydd
- Bygg

## 3.2 Praktisk tillämpning

### 3.2.1 Ärendehantering

Samtliga jävsärenden har ursprungligen initierats som ett myndighetsärende av förvaltningen inom en av följande avdelningar: *Samhällsbyggnad; Vård och stöd; eller Bildning.*



### **3.2.1.1 Bygglovsärenden**

Vid exempelvis bygglovsärenden hanteras dessa på samma sätt oavsett om det är kommunen eller privat aktör som är sökande. I samtal med kommunens byggnadsinspektör har det framkommit att politikerna respekterar tjänstemännens oberoende och att tjänstemännen får arbeta ostört i ärenden rörande kommunen. Således finns det ingen anledning att tro att kommunens egna bygglovsärenden på något sätt skulle få förtur eller på annat sätt hanteras annorlunda.

Värt att notera är även att byggnadsinspektören har märkt av en ökning av anonymt inkomna tillsynsärenden. En möjlig förklaring kan vara att allmänheten tack vare ny teknik som möjliggör för dokumentation, såsom mobiltelefonkameror, i högre grad skickar in iakttagelser till kommunen.

### **3.2.1.2 Andra myndighetsärenden**

Vid tillsynsärenden rörande bland annat miljö finns det inte heller någon skillnad i hur de hanteras med hänsyn till om det är en privat aktör eller kommunen som granskas. Däremot finns det en resursaspekt som man bör vara medveten om. I de fall förvaltningsbudgeten minskar kommer detta att begränsa i vilken omfattning man kan genomföra granskningar och därmed påverka tillsynsverksamheten negativt.

Utöver den återkommande tillsynen som sker enligt tillsynsplanen så kan tillsynsärenden uppkomma dels genom att allmänheten kommer med förslag eller att kommunen upptäcker nya ärenden under tiden tillsyn genomförs.

### **3.2.1.3 Jävsnämnden**

Då jävsnämnden själv saknar budget, med undantag för att täcka ledamotsarvoden, förfogar inte jävsnämnden över egna resurser för att utföra tillsyn.

Med andra ord är jävsnämnden helt beroende av vilka ärenden som kommunstyrelsen skickar till nämnden. Således påverkas jävsnämnden indirekt negativt varje gång det görs nedskärningar i den kommunala tillsynsverksamheten.

Med denna organisation blir det även svårt för jävsnämnden att säkerställa att samtliga ärenden som kan ge upphov till jäv faktiskt kommer dem tillhanda och därmed tas upp. Den här bilden har även bekräftats i våra samtal med jävsnämndens ordförande.

Vidare har det även framkommit att rutiner saknas för hur kommunstyrelsen ska delge jävsnämnden i ärenden som potentiellt kan ge upphov till jäv. Även detta ökar risken för att jävsärenden inte tas upp av jävsnämnden.

## **3.2.2 Respekterar och förstår ansvariga jävsnämndens mandat/uppgift?**

Under intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda har det framgått att förståelsen för när en jävssituation kan uppstå stundtals brister både inom förvaltning och bland de förtroendevalda. Inom förvaltningen kan detta ta sig uttryck genom att specifika tillsynsenheter bortser från jävsperspektivet och endast fokuserar på tillsyn utifrån sitt eget sakområde och därmed missar potentiella jäv. Bland de förtroendevalda kan bristande kommunikation och förståelse gentemot tillsynsverksamheten leda till att jävssituationer inte upptäcks.

Vidare har vi även noterat att bristfällig koordination mellan förvaltningens olika myndighetsdelar riskerar att leda till bristande tillsyn i specifika ärenden. Vattentäta skott mellan tillsynsverksamhetens olika delar gör att tillsynsärenden riskerar att missas av ansvarig enhet, något som i sin tur kan ge upphov till jävssituation om ärendet berör kommunal egendom. Exempel på detta är utegymmet i Tallmons naturreservat som först togs upp inom kommunledningsstaben men sedan hamnade hos jävsnämnden då det behövde göras en prövning även ur ett miljöperspektiv.

I de fall myndighetsprövningen inte görs i ett inledande skede gällande kommunala investeringar, utan först sent i processen, så ökar risken investeringen redan har påbörjats när prövningen väl sker. Detta kan i sin tur öka pressen på myndighetsansvariga och i sin tur på jävsnämnden att ta mindre väl underbyggda eller i värsta fall felaktiga beslut. Jävsnämnden kan i värsta fall ses som en bromskloss, vilket hade kunnat undvikas om prövningen istället hade gjorts i ett initialt skede.

Ett jävsärende där sådan problematik kan lysa igenom är bygget av en bullervall intill förskola, vilket togs upp i jävsnämnden den 18/5 2017. I sammanträdesprotokollet framgår det att marklov medges för byggandet av bullervall men att "resultatet av markundersökning samt bullermätning ska redovisas för jävsnämnden". Risken för intressekonflikt är detta fall tydlig mellan att å ena sidan beviljat marklov och att å andra sidan invänta svar från markundersökning och bullermätning. Denna intressekonflikt hade kunnat undvikas om myndighetsutövningen hade gjorts i ett tidigare skede.

En annan problematisk omständighet är det till antalet få ärenden som jävsnämnden har att hantera. Under de tre senaste åren har jävsnämnden endast hållit 7 sammanträden vilka berört sammanlagt 8 myndighetsärenden. Detta riskerar att ha negativ effekt på kompetens och förståelse för nämndens uppgift hos nämndens ledamöter. Med hänvisning till detta skall man även ha i åtanke, som tidigare nämnt, 36 jävsärenden har beslutats på delegation, d v s av annan än jävsnämnden.

### **3.2.3 Graden av internkontroll gällande jävsnämndens arbete**

Det har framgått av våra samtal med ansvariga att det saknas tillräckliga internkontroller för att säkerställa att samtliga jävsärenden faktiskt skickas till - och tas upp av jävsnämnden. Ett problem är det faktum att det saknas rutiner för hur kommunstyrelsen delger ärendeinformation gentemot jävsnämnden.

### **3.2.4 Riskerna med nuvarande organisation**

En av riskerna med nuvarande organisation är att tillsynen och driften ligger under samma nämnd, d v s kommunstyrelsen. Detta ökar risken för att tillsynsärenden av kommunal verksamhet prioriteras ned, i synnerhet om det föreligger en sannolikhet att tillsynen kommer att resultera i kostsamma åtgärder för kommunen. Vidare riskerar även mindre tillsynsärenden att prioriteras bort av kommunen.

Då jävsnämnden inte disponerar egna resurser till att initiera egna ärenden, kan den inte heller säkerställa att ändamålsenlig tillsyn av kommunal egendom och verksamhet verkligen sker. Jävsnämnden måste som redan konstaterats förlita sig på de tillsynsmyndigheter som ligger under kommunstyrelsen och detta begränsar jävsnämnden i dess arbete att kontrollera tillsynsärendens rörande kommunens egendom och verksamhet. Det finns således en intressekonflikt i rådande organisation

som beror på att jävsnämnden är beroende av tillsynsverksamheten som i sin tur lyder under kommunstyrelsen.

Rent hypotetiskt är riskerna med politisk påverkan även större i nuvarande organisation när både tillsyn och drift lyder under samma nämnd, d v s kommunstyrelsen. Vi har emellertid ingen anledning att tro att detta sker då vår bild är att tjänstemännens tillsynsarbete respekteras av politikerna.

Dock noterar vi att då både drift och tillsyn ligger under samhällsbyggnadschefen så riskerar denne att sitta på dubbla stolar om exempelvis både gatuchefen och miljöchefen är frånvarande på grund av sjukdom eller dylikt.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Att kommunen åtnjuter stort förtroende hos allmänheten är av största vikt. Med hänvisning till detta konstaterar vi efter genomförd granskning att jävsnämnden i sin nuvarande form, enligt vår mening, inte fungerar helt ändamålsenligt och att det därmed finns skäl för att ompröva dagens arbetsformer och rutiner eller att överväga alternativa organisationslösningar där myndighetsutövning och tillsynsverksamheten där får en tydligare och mer fristående roll.

Vi konstaterar

- Att jävsnämnden saknar egna resurser för att utföra sitt uppdrag.
- Att det saknas en intern kontroll för att säkerställa att de ärenden som skall tas upp faktiskt kommer jävsnämnden tillhanda.
- Att jävsnämnden lider av att inte ha egna tjänstemän anställda under sig utan måste förlita sig på tjänstemän från andra tillsynsverksamheter.
- Att en hög grad av delegation gör att nämnden själv i praktiken bara fattar beslut i ett mycket litet antal ärenden.
- Att jävsnämnden genom att hantera få ärenden kan ha svårt att upprätthålla tillräcklig kunskap bland nämndens ledamöter.
- Att myndighetsärenden rörande kommunens egendom och verksamhet inte alltid initieras på ett ändamålsenligt vis, något som i slutändan kan försvåra jävsnämndens arbete.
- Att det inom förvaltningen finns risk för jäv då samhällsbyggnadschefen har ansvar för både tillsyn och drift. Vidare leder detta till att driftansvariga chefer även sätter lön för inspektörerna som utför tillsyn över driften, något som möjliggör intressekonflikt inom förvaltningen.

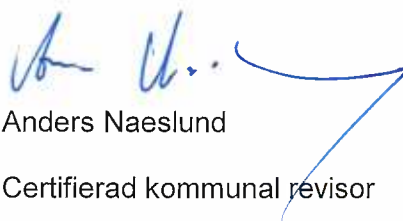
2017-11-16

KPMG AB



Simon Monti Danielsson

Kommunal revisor



Anders Naeslund

Certifierad kommunal revisor