

Jäv och beroende

ENKÄT OM MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDD I KOMMUNERNA 2015



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Inledning

Sveriges Kommuner och Landsting undersöker vart fjärde år hur kommunerna har valt att organisera sin verksamhet och myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. En viktig aspekt rör hur kommunerna klarar kommunallagens regler om jäv, eftersom det har betydelse för trovärdigheten i kommunernas myndighetsutövning inom området. Årets undersökning visar att bl. a. fler kommuner valt att ge sina nämnder bredare ansvarsområden och samlat förvaltningsorganisationen.

Enkäterna sändes ut elektroniskt till samtliga miljöchefer under våren 2015 och siffrorna baserar sig på organisationsstrukturen den 1 januari 2015. Svarefrekvensen är drygt 80 procent men varierar mellan de olika frågorna. För de tre frågor som rör nämndorganisation är resultatet heltäckande. I den delen har enkätundersökningen kompletterats med efterforskningar via kommunernas webbplatser och genom kontakter med ansvariga tjänstemän.

Vi hoppas att denna skrift kan vara ett stöd i arbetet med att hitta hållbara kommunala organisationer. I skriften finns två checklistor som syftar till att ge stöd i arbetet med att forma en ändamålsenlig och juridiskt hållbar nämnd- och förvaltningsorganisation.

Stockholm december 2015

Gunilla Glasare

Ann-Sofie Eriksson

*Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Sammanfattning

Skriften redogör för hur kommunerna organiserat sin myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet per den 1 januari 2015. Undersökningen baseras på resultatet av 2015 års enkät om organisation av miljö- och hälsoskydd som bl.a. visar följande.

- › Bredare ansvar för nämnderna.
- › Något fler kommuner organiserar drift och tillsyn i samma nämnd.
- › Färre miljöchefer är anställda av en nämnd som ansvarar för både drift och tillsyn.
- › Allt fler samlade förvaltningar.
- › Färre förvaltningar organiserar miljö tillsammans med räddning, fastighetsärenden eller teknik.

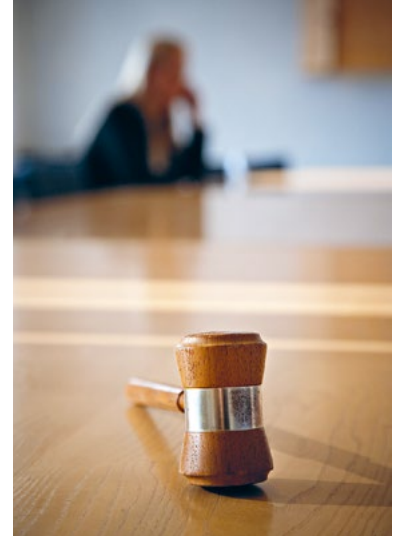


Vad säger lagen?

Ur ett medborgarperspektiv är tilliten till den myndighetsutövning som bedrivs av lokala förvaltningar viktig. En central komponent för tilliten är att det inte förekommer jäv. Det krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningen som finns i regeringsformen är ett fundament för organisationsfriheten på lokal nivå.

Av regeringsformen framgår att den offentliga förvaltningen består av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den kommunala förvaltningsmyndigheten består både av de ansvariga politikerna och de tjänstemän som svarar för förvaltningen inom verksamhetsområdet.

Regeringsformen slår fast att förvaltningsmyndigheterna och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. I kravet på saklighet ligger att de som verkar i en förvaltningsmyndighet – både politiker och anställda – måste ha goda kunskaper om vad som gäller för verksamheten. För den kommunala verksamheten finns den centrala regleringen om jäv i 6 kap 25 § kommunallagen (1991:900). Dessa jävsregler gäller både för förtroendevalda och anställda.

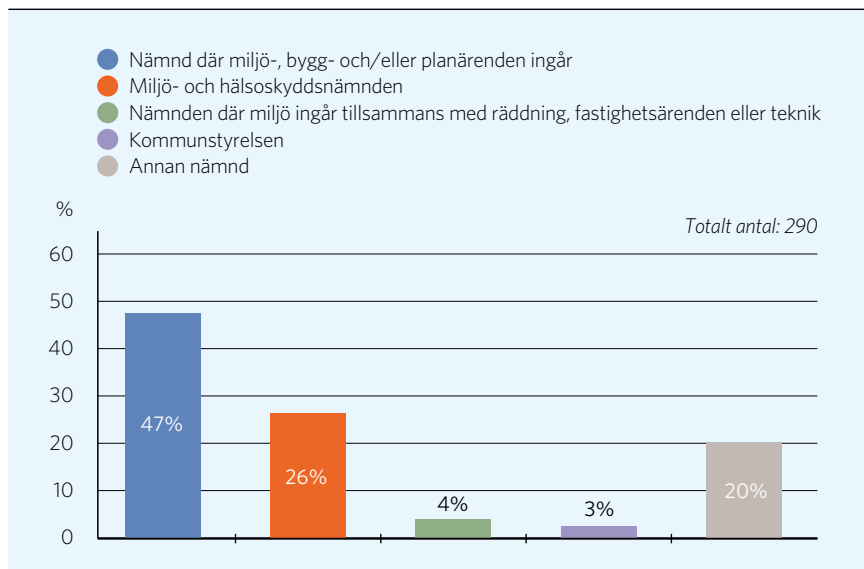


Miljö-, bygg- och/eller plannämnder är den vanligaste kommunala organisationsformen för miljö- och hälsoskyddsfrågor.

Den politiska organisationen

Resultaten visar att miljö-, bygg- och/eller plannämnder är den vanligaste kommunala organisationsformen för att behandla miljö- och hälsoskyddsfrågor (diagram 1). Andelen har dock minskat från 55 procent år 2011 till 47 procent år 2015.

DIAGRAM 1. Under vilket politiskt organ behandlas miljö- och hälsoskyddsfrågor som sorterar under miljöbalken och livsmedelslagen?



Andelen kommuner som har miljöfrågorna i samma nämnd som räddningstjänst, fastighet eller teknik har minskat jämfört med 2011, från 11 till 4 procent. I en sådan organisation finns risk för intressekonflikter – och gör det viktigt att analysera hur de jävssituationer som kan uppstå ska hanteras.

Många kommuner har samlat myndighetsutövning och planering inom olika områden hos en nämnd. Det innebär inte automatiskt en jävssituation. Det är möjligt att förena myndighetsutövning inom miljöbalken, livsmedelskontrollen, plan- och bygglagen och myndighetsutövning inom räddningstjänsten. Jäv uppstår däremot om drift- och verksamhetsansvar hanteras i samma nämnd som har myndighetsansvar enligt miljöbalken.

Antal ansvarsområden som en nämnd inom miljöområdet ansvarar för har ökat sedan 2011. Ökningen innebär att politiker får ett bredare och mer komplext ämnesområde att hantera. Andelen kommuner där nämnden utöver miljö- och hälsoskydd även ansvarar för andra frågor¹ har ökat markant sedan 2011, från 4 till 20 procent.

Andelen kommuner som behandlar frågorna i miljö- och hälsoskyddsnämnder respektive kommunstyrelser är nästan oförändrade sedan 2011. I kommuner som samverkar är miljö- och hälsoskyddsnämnder den vanligaste organisationsformen.

Jäv uppstår om drift- och verksamhetsansvar hanteras i samma nämnd som har myndighetsansvar enligt miljöbalken.

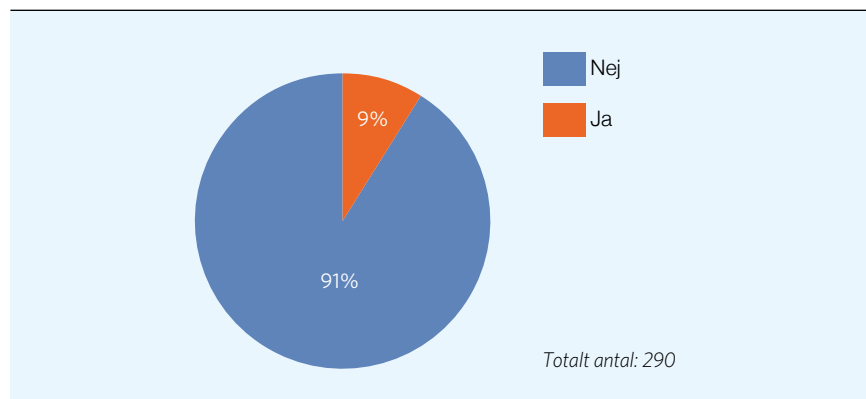


Not 1.

Exempelvis naturvård, kalkning, kostförsörjning, lotterier, kultur och fritid, brandtillsyn, trafikplanering, alkoholtillstånd och konsumentfrågor.

Av samtliga 290 kommuner uppges 9 procent ha en organisation där ansvaret för drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap hanteras i samma nämnd (diagram 2). Det är en ökning jämfört med år 2011 då motsvarande siffra var 5 procent. Vid sådana organisationer behöver åtgärder vidtas för att organisationerna inte ska strida mot kommunalagens jävsregler.

DIAGRAM 2. Hanteras drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap av samma nämnd?



När en kommun väljer att samla sin verksamhet under kommunstyrelsen eller i en mycket liten nämndsorganisation kan de inrätta särskilda jävs-, tillsyns- eller myndighetsnämnder² för tillsyn av kommunens egna verksamheter. Det behövs om en och samma nämnd har ansvar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt lagen om skydd mot olyckor och samtidigt har drift- och förvaltningsansvar.

Vissa kommuner uppger att de hanterar drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap i samma nämnd, utan att lämna över ärenden som berör kommunens egna verksamheter till någon annan nämnd. En sådan organisation innebär att de myndighetsbeslut som rör kommunens egna verksamheter innehåller ett jäv och kan angripas på den grunden.

Not 2.
Undersökningen 2015 tyder på att de svarande kan ha tolkat frågan om separata myndighetsnämnder på olika sätt och resultatet har därför uteslutits i redovisningen för 2015.

En nämndorganisation som håller

När kommunfullmäktige beslutar om hur nämnderna ska organiseras och vilka uppgifter varje nämnd ska ha, måste beslutet uppfylla de krav som ställs i 3 kap. kommunallagen för att vara hållbart.

De flesta kommuner uppger att de har en organisation där ansvaret för drift och tillsyn är åtskilda och aldrig ligger under samma nämnd. På så sätt undviks intressekonflikter automatiskt.

Många kommuner har rutiner för en intern kontroll som hjälper till att undvika jäv, åtta av tio uppger att de har politiskt beslutade rutiner för att undvika jäv vid myndighetsutövning. Många kommuner satsar också på utbildning i hur jäv kan undvikas. Andra utvecklar sina delegationsordningar. Detta löser dock inte alla konfliktsituationer som kan uppstå. Samverkan med en eller flera andra kommuner om viss verksamhet, t.ex. genom kommunalförbund eller i en gemensam nämnd kan vara ett sätt att undvika rollkonflikter.

Kommunens ställning som part

En generell princip är att en nämnd inte får bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden också företräder kommunen som part³. Bestämmelsen tar sikte på nämndnivån och styr vilka uppgifter som får hanteras av en och samma nämnd.

Skilj drift från tillsyn

En annan generell princip är att kommunal drift av en verksamhet inte får ligga i samma nämnd som tillsynen över samma verksamhet⁴. Bestämmelsen om tillsyn innebär att en nämnd inte kan ha ansvar både för lokal tillsyn enligt miljöbalken eller livsmedelslagstiftningen och samtidigt ansvara för

De flesta kommuner uppger att de har en organisation där ansvaret för drift och tillsyn är åtskilda och aldrig ligger under samma nämnd. På så sätt undviks intressekonflikter automatiskt.

Not 3.

Principen finns i 3 kap 5 § andra stycket kommunallagen.

Not 4.

Principen finns i 3 kap 5 § andra stycket kommunallagen.



driften av en kommunal verksamhet som på något sätt är föremål för tillsyn enligt samma lag.

Ansvar för verksamheter som vatten- och avloppsanläggningar, simhallar, avfallsanläggningar, fastighetsförvaltning och drift av brandstation samt brandövningsverksamhet får alltså inte sortera under samma nämnd som har tillsyn över de verksamheterna. Där ansvar för både miljötillsyn enligt miljöbalken och driftansvar för kommunala verksamheter ingår i samma nämnd behöver organisationen ses över.

Kommunen kan delegera och samverka

Miljöbalkens regler i 26 kap 7 § gör det möjligt att delegera beslutanderätt till en tjänsteman i annan kommun. Reglerna gör det möjligt att i viss omfattning överlåta tillsynsuppgifter från en kommun till en annan. Ett samarbete med grannkommunen är dock inte tillräcklig åtgärd för att lösa den intressekonflikt som 3 kap 5 § kommunallagen tar sikte på. Bestämmelsen i 26 kap 7 § miljöbalken går inte så långt att kommunen kan avsäga sig huvudmannskapet för tillsynen. Möjligheten att delegera är inte fullständig. Kommunen kan exempelvis inte delegera beslut i tillsynsärenden som är av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt. Sådana beslut måste alltid tas av den egna nämnden.

Så testar du din nämnd

Drift/verksamhetsansvar å ena sidan och tillsyn/kontroll å den andra får inte hanteras av samma nämnd enligt kommunallagen. Med hjälp av frågorna nedan kan du ta reda på om din miljönämnd lever upp till kraven. Frågorna utgår från att tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen ingår i nämndens verksamhet. För att leva upp till lagens krav bör svaret på frågorna vara nej.

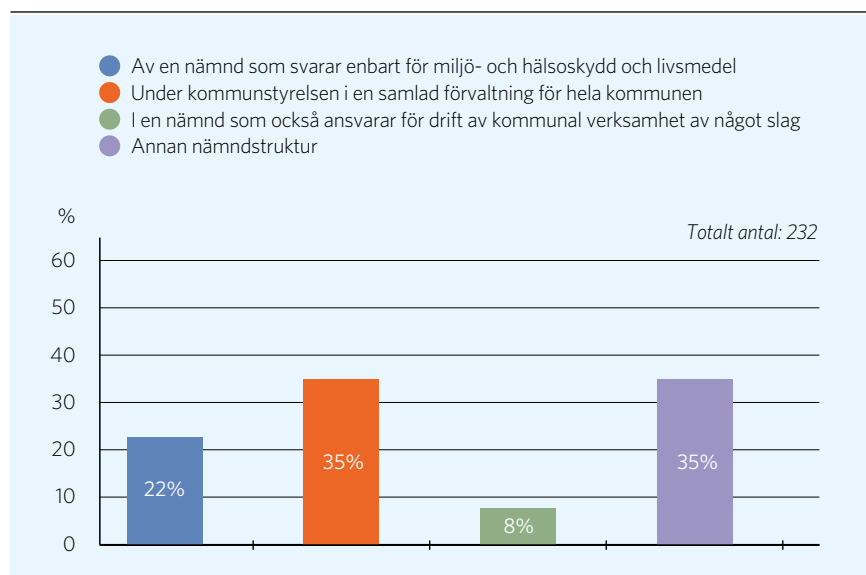
- | | Ja | Nej |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. Ingår kommunens räddningstjänst i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Ingår grundskolan eller gymnasieskolan i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Ingår äldreomsorg eller hemtjänst i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Ingår gatu- och parkskötsel i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Ingår renhållning/avfallshantering i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Ingår el- eller fjärrvärmeverksamhet i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. Ingår kommunens va-verksamhet i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. Ingår ägande eller förvaltning av kommunens fastigheter i nämndens verksamhet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Checklista

Förvaltnings- organisationen

Stora förändringar av förvaltningsorganisationen har i många kommuner medfört en förändring av vem miljöchefen är anställd av (diagram 3).

DIAGRAM 3. Av vem är miljöchefen anställd?



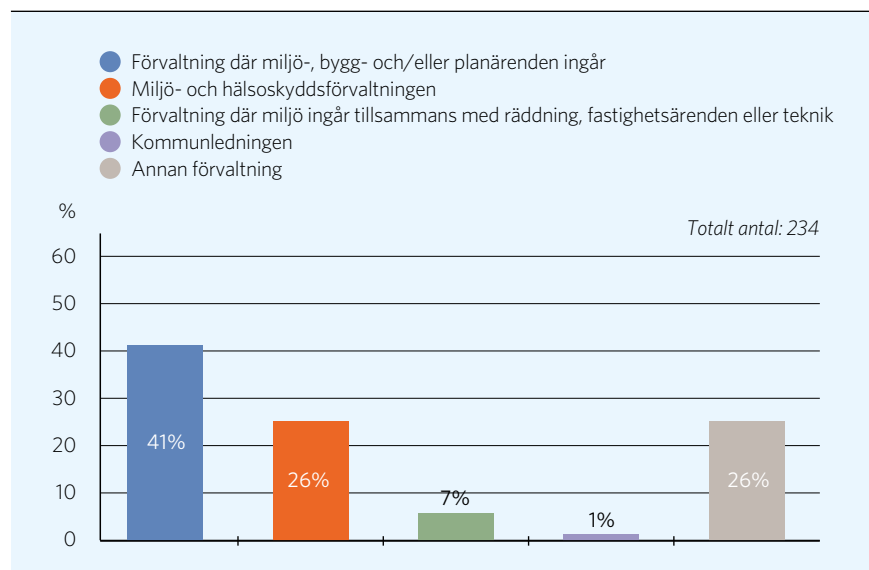
Färre miljöchefer är anställda av kommunstyrelsen i en samlad förvaltning för hela kommunen (minskning från 46 till 35 procent). Färre kommuner uppger också att miljöchefen är anställd av en nämnd som också ansvarar för drift av kommunal verksamhet av något slag (minskning från 12 till 8 procent).

Andelen miljöchefer som är anställda av en nämnd som enbart svarar för miljö- och hälsoskydd och livsmedel är 22 procent år 2015. Andelen

miljöchefer som är anställda av en nämnd med annan nämndstruktur, som t.ex. bygg-, miljö, livsmedel och räddningstjänst, eller samhällsbyggnadsnämnder, var 35 procent 2015.

Den vanligaste förvaltningsorganisationen för miljö- och hälsoskyddsfrågorna är en förvaltning där miljö-, bygg- och/eller planärenden ingår (diagram 4). Andelen har minskat från 50 procent år 2011 till 41 procent år 2015. Många kommuner ser fördelar med ett nära samarbete mellan miljö-, plan och bygg för att lyfta in miljöaspekterna tidigt i processerna.

DIAGRAM 4. I vilken förvaltning behandlas miljö- och hälsoskyddsfrågor som sorterar under miljöbalken och livsmedelslagen?



Näst vanligast är miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, oförändrat från 2011. Andelen kommuner med en förvaltning där miljö ingår tillsammans med räddning, fastighetsärenden eller teknik har minskat från 19 till 7 procent mellan åren 2011 och 2015. Att miljö- och hälsoskyddsfrågorna är organiserade under kommunledningen är mindre vanligt. Sedan år 2011 har andelen sjunkit från 4 till 1 procent.

Många kommuner ser fördelar med ett nära samarbete mellan miljö-, plan och bygg för att lyfta in miljöaspekterna tidigt i processerna.

Andelen kommuner som sorterar miljö- och hälsoskyddsfrågor i någon annan förvaltning har ökat från 1 till 26 procent jämfört med år 2011. Bakom denna stora ökning finns ett bredare uppdrag med skiftande ansvarsområden. I en del fall innebär det att myndighetsutövning av skilda slag har samlats i en förvaltning, i andra fall att myndighetsutövning sker i samma förvaltning som verksamhetsansvar. I det senare fallet behöver man vara uppmärksam på jävsreglerna följs.

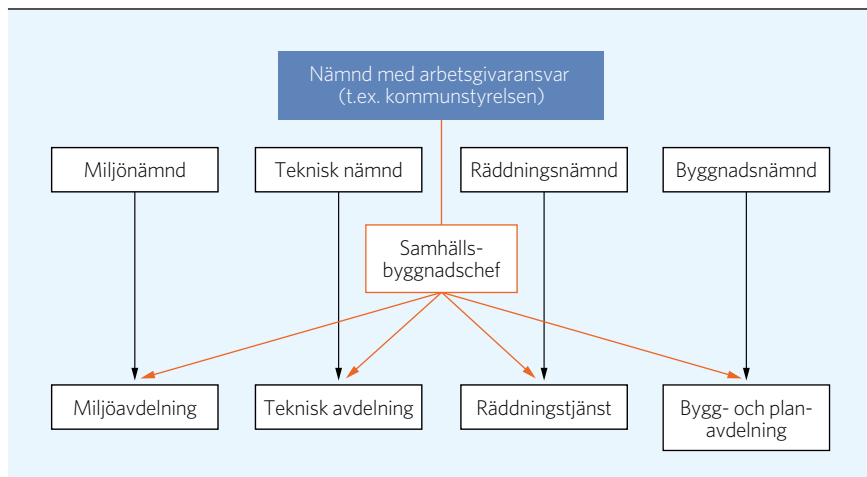


En förvaltningsorganisation som håller

Arbetsgivarrollen

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 (svart linje i figur 1). För att inte bygga in jävliknande konflikter i organisationen behövs också ett delegerat ansvar för arbetsledning och lönesättning från samhällsbyggnadschef till respektive avdelning (orange linje i figur 1). Inom en samlad förvaltning är det särskilt viktigt att vara medveten om de konflikter som kan uppstå i jävsfrågorna.

FIGUR 1. En förvaltningsorganisation som håller



Ansvar för ett delegationsbeslut stannar kvar hos nämnden.



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

Så testar du din förvaltning

Med hjälp av följande frågor kan du ta reda på om din organisation riskerar tillsyns- och delikatessjäv. För att "leva upp till" kommunallagen och miljöbalkens regler bör svaret vara ja på fråga 1 och nej på de övriga. Nedanstående frågor är aktuella vid en sammanslagen förvaltning.

Checklista

Tillsynsjäv

	Ja	Nej
1a. Är drift- och tillsynsuppgifter åtskilda genom separata avdelningar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1b. Finns det delegation direkt från nämnden till särskild tjänsteman om drift- och tillsynsuppgifter inte är åtskilda genom separata avdelningar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Finns det personer som arbetar både med drift- och tillsynsuppgifter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Har någon tjänsteman både driftsansvar och delegation att fatta beslut inom myndighetsutövning?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Delikatessjäv

	Ja	Nej
4. Har förvaltningschefen personalansvar inom miljökontoret/avdelningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Löneförhandlar förvaltningschefen för personal på miljökontoret/avdelningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Har förvaltningschefen budgetansvar för miljökontorets/avdelningens medel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Kan en utomstående uppfatta det som att förvaltningschefen kan utsätta personal inom miljökontoret/avdelningen för otillbörlig påtryckning när det gäller miljötillsyn som riktar sig mot kommunen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Olika sorters jäv

I 6 kap 25 § kommunallagen (1991:900) är en förtroendevald eller anställd jävig om:

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.



Jävsreglerna gäller för alla

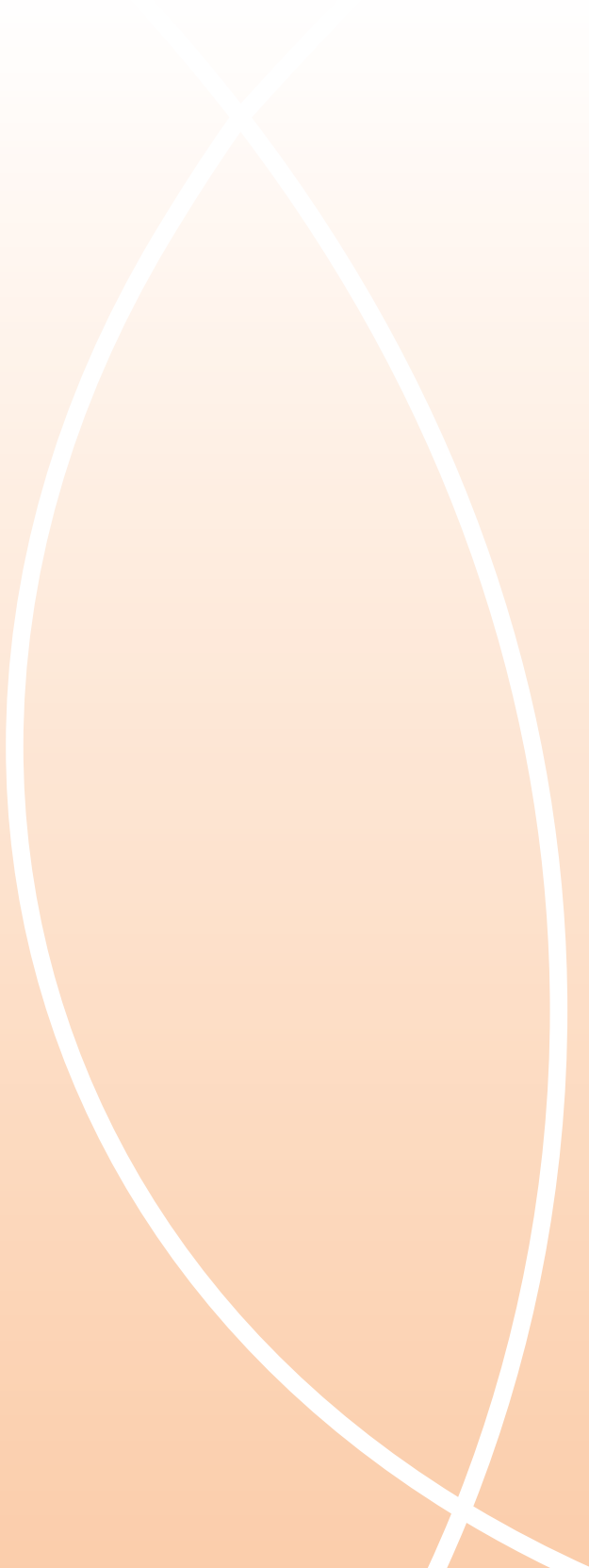
Jävsbestämmelserna gäller för var och en personligen, alltså för den enskilde tjänstemannen och den förtroendevalde, inte för nämnden som kollektiv. För den som är verksam inom kommunernas miljö- och hälsoskyddstillsyn är det framförallt tillsynsjävet (punkt 3) och det så kallade delikatessjävet (punkt 5) som är svåra att hantera.

Tillsynsjävet gäller all tillsyn som föreskrivs i lag eller förordning. Det innebär till exempel att en och samma person i den kommunala förvaltningen inte samtidigt kan arbeta med tillsyn inom miljöområdet och med frågor som hänger samman med driften av en anläggning eller en verksamhet som ingår i tillsynsuppdraget. Exempel på kommunala verksamheter som är föremål för tillsyn är vatten- och avloppsanläggningar, avfallsanläggningar, energi- och fjärrvärmeverk, lokaler för livsmedels- hantering och drift av brandstation och brandövningsplats.

Varken handläggarna eller chefen på miljökontoret/avdelningen kan arbeta med driftsfrågor angående sådana verksamheter eller med objekt som är föremål för miljökontorets tillsyn. En förvaltningschef kan inte heller hantera tillsynsärenden och samtidigt ha ett övergripande ansvar för de kommunaltekniska verksamheterna.

Delikatessjävet fångar upp övriga risker för bristande objektivitet. Formuleringen "ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet" innebär att redan risken för opartiskhet kan medföra jäv. I en sammanslagen förvaltning som innehåller både driftsansvar och tillsyn finns en risk för delikatessjäv. Den risken blir synlig bland annat när den som har ansvar för att utföra tillsynen är i ett beroendeförhållande till den som leder verksamheten och ansvarar för driften. Beroendeförhållandet kan vara av olika slag, det kan till exempel handla om löneutveckling. Ett annat exempel är att den tillsynsansvarige formellt sett är underställd den verksamhetsansvarige i en linjeorganisation.

En förvaltningschef kan inte hantera tillsynsärenden och samtidigt ha ett övergripande ansvar för de kommunaltekniska verksamheterna.



© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
Bestnr: 5413
Foto omslag: Scandinav Bildbyrå
Foto inlaga: Thomas Henrikson, Bildarkivet,
Maskot/Folio, Thomas Carlgren m.fl.
Tryck: LTAB, 2015

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) undersöker vart fjärde år hur kommunerna har valt att organisera sin verksamhet inom miljö- och hälsoskyddsområdet. 2015 års enkät har haft fokus på hur kommunerna klarar kommunallagens regler om jäv. Skriften sammanfattar resultaten och innehåller två checklistor som stöd i arbetet att forma en ändamålsenlig och juridiskt hållbar nämnd- och förvaltningsorganisation.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Bestnr: 5413



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se