

## Granskningsrapport

*Granskning av kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens arbetsformer kring frågor som berör kommunens bygg- och miljöverksamhet och teknisk verksamhet*

Said Ashrafi  
Projektledare

Emma Ekstén  
Projektmedarbetare

Mars 2019

Älvkarleby kommun

## ***Innehåll***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionskriterier .....	3
2.4.	Avgränsning och metod.....	4
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Inledning .....	5
3.2.	Arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner är utformad på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering? .....	6
3.3.	Finns tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll? .....	10
3.4.	Finns rutiner och åtgärder för att minimera risken för tillsyns - och delikatessjäv? .....	12

## 1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Älvkarleby genomfört en granskning av hur kommunstyrelsen samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens myndighetsutövning med stöd av samhällsbyggnadsnämnden.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden delvis har effektiva och välfungerande arbetsformer för beredning, beslutsfattande och genomförande av frågor som rör myndighetsutövning. Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål.

<b>Kontrollmål</b>	<b>Kommentar</b>
Arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner är utformad på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering?	<b>Delvis uppfyllt</b>
Finns tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll?	<b>Delvis uppfyllt</b>
Finns rutiner och åtgärder för att minimera risken för tillsyns- och delikatessjäv?	<b>Ej uppfyllt</b>

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- Ta fram dokumenterade anvisningar som styr och vägleder de förtroendevalda och anställda inom kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden avseende beredning, beslutsfattande och genomförande av frågor som rör myndighetsutövning.
- Komplettera internkontrollplanen med kontrollpunkt gällande myndighetsutövningen, för att säkerställa att handläggningen av myndighetsbeslut håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att

- Komplettera internkontrollplanen med kontrollpunkt gällande hantering av planärenden för att säkerställa att planärendena som berör nämndens verksamhetsområden går till kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott i hela planprocessen.
- Överväga hur delikatessjäv ska undanröjas.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

En tydlig modell för kommunens styrning är av central vikt för verksamheten. Inom ramen för styrmodellen i kommunerna bestäms hur planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet inklusive målsättningar ska gå till. Väsentligt är att kommunstyrelsen och nämnderna leder, styr och följer upp att styrmodellen har implementerats i verksamheten – att de säkerställer att det finns en sammanhängande målkedja i kommunen.

I Älvkarleby har kommunstyrelsen ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Detta sker med stöd av kommunens två nämnder, samhällsbyggnad samt utbildning- och omsorg.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för de uppgifter som berör kommunens bygg- och miljöverksamhet, teknisk verksamhet och kultur- och fritidsverksamhet samt tillsyn enligt bland annat plan- och bygglagen (PBL), miljöbalken (MB) och livsmedelslagstiftningen.

Enligt kommunstyrelsens reglemente §2a framgår följande:

Samhällsbyggnadsnämnden får inte utöva myndighetsutövning mot sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. I sådana fall fattar kommunstyrelsen beslut i enlighet med nedanstående lagar och författningar. 1. Plan- och bygglagen (PBL). 2. Miljöbalken med tillhörande föreskrifter. 3. Livsmedelslagen med tillhörande föreskrifter. 4. Smittskyddslagen. 5. Miljötillsyn enligt jordbruksverkets föreskrifter. 6. Tillsynsuppgifter enligt vattendirektivet.

Kommunens förtroendevalda revisorer har gett PwC i uppdrag att granska hur kommunstyrelsen samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens myndighetsutövning med stöd av samhällsbyggnadsnämnden.

### **2.2. Revisionsfråga och kontrollmål**

#### **Revisionsfråga**

- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden effektiva och välfungerande arbetsformer för beredning, beslutsfattande och genomförande av frågor som rör myndighetsutövning?

#### **Kontrollmål**

- Arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner är utformad på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering?
- Finns tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll?
- Finns rutiner och åtgärder för att minimera risken för tillsyns- och delikatessjäv?

### **2.3. Revisionskriterier**

- Kommunallag (2017:725)

- Reglemente för kommunstyrelse och samhällsbyggnadsnämnden
- Mål och budget
- Övriga lokala styrdokument och fullmäktiges beslut

## **2.4. Avgränsning och metod**

Avgränsning sker enligt ovanstående revisionsfråga och kontrollmål. Granskningen fokuserar enbart på kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämndens planering och uppföljningen av frågor som berör myndighetsutövning.

Granskningen har genomförts på följande sätt:

- Genomgång av beslut och styrande dokument såsom reglementen och delegationsordningar för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden samt internkontrollplaner. Även beslut från år 2017 och år 2018 har granskats.
- Intervjuer har skett med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommundirektör, samhällsbyggnadsnämndens ordförande, chef för samhällsbyggnadsförvaltningen samt bygg- och miljöchef.

Samtliga av de intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Inledning**

#### **3.1.1. Organisation**

Organisationen i Älvkarleby kommun består av samhällsbyggnadsnämnden och utbildnings- och omsorgsnämnden med tillhörande förvaltningar. Därutöver finns även en valnämnd, gemensam IT-nämnd, gemensam lönenämnd och gemensam överförmyndarnämnd. Denna granskning fokuserar på kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Samhällsbyggnadsförvaltningen består av fyra avdelningar; bygg- och miljö, tekniska, kultur- och fritid samt serviceavdelningen. Samhällsbyggnadsnämnden kan inte fatta myndighetsbeslut över sin egen verksamhet då nämnden tillhandahåller både tillsyn (som utövas av bygg- och miljöavdelningen) och beställarorganisation där tekniska avdelningen kan beställa exempelvis planuppdrag av miljö- och bygg. Kommunstyrelsen har därför ansvar för myndighetsutövning över samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde.

Den främsta driftsfrågan inom samhällsbyggnadsförvaltningen är fastighetsförvaltningen.

#### **3.1.2. Myndighetsutövning enligt förvaltningslagen (2017:900)**

Den nya förvaltningslagen (2017:900) antogs av riksdagen och ersätter den tidigare lagen från 1980-talet. Förvaltningslagen är en central reglering om mötet mellan myndigheter och enskilda. Den gäller både hur myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten och hur ärenden handläggs som rör enskildas rättigheter och skyldigheter. Mycket av ändringarna är kodifiering av praxis, det vill säga att skriva in i lagen hur det redan idag fungerar i praktiken. Syftet är även att stärka rättssäkerheten för den enskilde.

Den tidigare förvaltningslagen gällde bara handläggning av ärenden som innebar myndighetsutövning mot enskild eller där den enskilde var part. Begreppet myndighetsutövning ansågs vara svårt att precisera, vilket gjorde att det ibland var svårt att avgöra om ett ärende omfattades av förvaltningslagen. I den nya lagen omfattas fler ärenden, vilket betyder att ett ärende inte längre måste innebära myndighetsutövning för att omfattas av kraven enligt förvaltningslagen. Lagen ska numera som huvudregel gälla vid all ärendehandläggning, oavsett om ärendet handlar om myndighetsutövning mot någon enskild eller inte. Flera bestämmelser om lagens tillämpningsområde gäller däremot precis på samma sätt som förut.

Alla ärenden ska enligt lagen handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att materiell och formell rättssäkerhet eftersätts. Detta betyder att ett ärende ska handläggas enligt reglerna och att besluten ska bli rätt i sak. Ärendena ska enligt den nya lagen fortfarande som huvudregel ske skriftligen, men regleringen för muntliga inslag blir starkare. Om exempelvis en person med funktionsnedsättning behöver och önskar muntlig handläggning ska myndigheten beakta detta. Det är dock myndigheten som ytterst bestämmer formen för handläggningen.

## 3.2. Arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner är utformad på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering?

### 3.2.1. Iakttagelser

Arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner regleras främst i de reglementen och delegationsordningar som berör kommunstyrelsen respektive samhällsbyggnadsnämnden.

#### 3.2.1.1. Kommunstyrelsen

##### Reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente<sup>1</sup> § 2a framgår att samhällsbyggnadsnämnden inte får utöva myndighetsutövning mot sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. I sådana fall fattar kommunstyrelsen beslut i enlighet med nedanstående lagar och författningar:

1. Plan- och bygglagen (PBL).
2. Miljöbalken med tillhörande föreskrifter.
3. Livsmedelslagen med tillhörande föreskrifter.
4. Smittskyddslagen.
5. Miljötillsyn enligt jordbruksverkets föreskrifter.
6. Tillsynsuppgifter enligt vattendirektivet.

##### Delegationsordning och delegationsbeslut

Kommunstyrelsens delegationsordning<sup>2</sup> innehåller delegation på ärenden som berör ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner bland annat inom följande områden gällande ärendehantering och myndighetsutövning:

Tabell 1 - Utdrag från kommunstyrelsens delegationsordning

Punkt i delegationsordning	Ärende	Lagrum	Delegat	Ersättare	Kommentar
<b>Kommunstyrelsens arbetsutskott</b>					
1.13	Beslut i ärenden där annan nämnd är jävig och KS beslutanderätt inte delegerats till tjänsteman		KSAU		Anmäls
<b>Övrigt</b>					
6.11	Hålla samråd med bygg- och miljökontoret i planärenden vid standardförfarande		Kommun direktör	Kommunstyrelsens ordförande	Anmäls
6.12	Hålla samråd med bygg- och miljökontoret i planärenden av icke principiell vikt – utökat förfarande		Kommun direktör	Kommunstyrelsens ordförande	Anmäls
6.13	Beslut i fråga om beviljande av byggededel		Kommun direktör	Administrations- och kommunikationschef	Anmäls

<sup>1</sup> Antaget av kommunfullmäktige 2010-11-24, senast reviderad av fullmäktige 2016-11-30, § 99

<sup>2</sup> Antagen av kommunstyrelsen 14 januari 2011 § 3, Senast reviderad av kommunstyrelsen 2018-11-28 § 137

Vissa jävsfrågor från samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområden - ärenden (där samhällsbyggnadsnämnden själv är föremål för beslutet, exempelvis som tillståndssökande eller ägare av tillsynsobjekt)					
7.2	Besluta i fråga om prövning av att överklagande inkommit i rätt tid och avvisning av överklagande som kommit in för sent.	24 § Förvaltningslagen (1986:223)	Handläggare i aktuellt ärende vid avvisning annars inget beslut.	Nämnds-sekreterare Bygglovs-administratör	Om ärendet kommit till fel myndighet ska det överlämnas till rätt myndighet om denna är känd
7.3	Beslut i fråga om fullmakt för person att företräda kommunstyrelsen i allmän domstol och förvaltningsdomstol		KSAU		Anmäls
7.4	Besluta att ärende ska avskrivas. Då part t.ex. avlidit, flyttat, tagit tillbaka ansökan/klagan eller störning upphört.		Delegat i aktuellt ärende		
7.5	Rättelse av skrivfel och liknande avseende a) delegationsbeslut. b) beslut som inte har delegerats	26 § Förvaltningslagen (1986:223)	a) delegat i aktuellt ärende b) kommundera		Part ska få möjlighet att yttra sig över rättelse.

Utöver ovanstående innehåller också delegationsordningen delegering vad gäller miljöärenden där merparten av ärendena är delegerade till handläggare av miljöbalken. KSAU har delegation på vissa ärenden som främst rör vitesföreläggande, miljöstraffavgifter och yttranden till andra instanser. Plan- och byggärenden samt bygg- rivnings- och marklovsärenden ingår också i delegationsordningen där delegaten är bland annat byggnadsinspektör, arkitekt, bygglovsadministratör och KSAU. Handläggarna har i många fall delegation att skriva yttranden. Inom ett fåtal områden som avser miljöfarlig verksamhet ligger delegationen på KSAU.

Nedan följer en sammanställning av antalet beslut kommunstyrelsen fattat inom bygg- och miljöområdet åren 2015-2018 som inte beretts i samhällsbyggnadsnämnden då tillsynen berör den egna verksamheten:

**Tabell 2 – Antal beslut fattade av kommunstyrelsen**

	Bygg	Miljö/Hälsoskydd	Livsmedel	Plan
<b>2015</b>	0	0	0	6
<b>2016</b>	1	0	0	5
<b>2017</b>	7	1	0	4
<b>2018</b>	0	0	0	9

Vi har i granskningen tagit del av besluten i tabellen ovan fattade av kommunstyrelsen, men även kommunstyrelsens arbetsutskott under år 2017 och 2018. Efter genomgång av besluten kan vi se att dessa till stora delar har fattats i enlighet med gällande delegationsordning. Planärenden beslutas inte enligt gällande delegationsordning eller reglementen



då den praktiska hanteringen innebär att ärendena bereds i samhällsbyggnadsnämnden och inte enbart av förvaltningen innan det går till kommunstyrelsen. Mer om ärendebehandlingen går att läsa i avsnitt 3.2.1.3.

Av besluten framgår även vem som inte är delaktig i beslutet på grund av jäv. Det föreligger en viss personunion i kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden och vi kan av protokollen utläsa att ledamöter i samhällsbyggnadsnämnden ej deltar i beslut som rör myndighetsutövning mot sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Dock kan vi inte av underlagen se en motivering till varför jäv föreligger.

Av intervjuer framgår att delegationsordningen kommer att revideras i samband med att det nu är ny mandatperiod. De intervjuade nämner också att de anser att nuvarande delegationsordning är tydlig.

### 3.2.1.2. Samhällsbyggnadsnämnden

#### Reglemente

Av samhällsbyggnadsnämndens reglemente<sup>3</sup> § 2 framgår att nämnden inte får utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. I övrigt innehåller reglementet bland annat bestämmelser om ansvarsområden, personalpolitik och verksamhetsinriktning.

#### Delegationsordningar

Samhällsbyggnadsnämnden har två delegationsordningar. En innehåller enbart beslut om verkställighet och den andra innehåller övriga frågor. Syftet med att redovisa vissa typer av verkställighetsärenden är att tydliggöra var/vem i organisationen som handlägger och beslutar i ärendet. Delegationsordningen över verkställighetsbesluten innehåller inte alla förvaltningens verkställighetsbeslut men innehåller bland annat delegation över vem som är arkivansvarig, av vem attest ska ske samt avtalshantering.

Delegationsordningen utan verkställighet innehåller delegation inom förvaltningsövergripande ärenden, personalärenden, plan- och byggärenden, fastighetsbildning, vägar och fastigheter samt trafik. Tabellen nedan visar antalet beslut fattade på delegation inom nämndens ansvarsområde:

**Tabell 3 – Delegationsbeslut samhällsbyggnadsnämnden**

	Bygg	Miljö/Hälsoskydd	Livsmedel	Plan	Trafik
<b>2015</b>	232	131	72	0	30
<b>2016</b>	294	122	3	0	42
<b>2017</b>	364	221	58	3	39
<b>2018</b>	374	169	56	1	23

Tabellen visar att en övervägande del av de ärenden som fattas på delegation berör byggärenden. Planärenden fattas sällan på delegation.

För tillstånds- och tillsynsärenden är samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning långtgående och delegationen från nämnden i dessa ärenden ligger direkt på handläggar-nivå. De ärenden som är delegerade på chefsnivå är exempelvis ärenden som rör beslut

<sup>3</sup> Antaget av kommunfullmäktige, 2010-11-24 Senast reviderad: 2018-02-21 § 10

om viten, beordra att återkalla livsmedel, beslut om överenskommelse med sökanden att planbesked får lämnas senare än inom fyra månader. Samhällsbyggnadschefen har inte delegation på tillsyns- och tillståndsärenden.

Gällande yttranden framgår det av samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning att bygg- och miljöchefen bland annat har direkt delegation på att avge yttranden när det gäller överklagningar, förvaltningschefen har delegation på att bereda yttranden vid remissförfaranden, avdelningschef har delegation på att besluta i fråga om omprövning av beslut och yttrande i ärenden där ursprungsbeslutet fattas av delegat. Även handläggarna har rätt att avge yttranden i vissa ärenden.

### 3.2.1.3. Ärendeberedning

Det finns inga nedtecknade rutiner för ärendeberedningen, hanteringen sker enligt en praxis. Av intervjuer framgår att det är fördelaktigt att kommunen är liten. På så vis har tjänstepersonerna nära till dialog och kan diskutera hur ärendena ska beredas. Av alla beslut som fattas är det enbart ett fåtal om året där kommunstyrelsen behöver fatta beslut, vilket också framgår av tabell 2.

Bygg- och miljöchef tillsammans med berörd handläggare gör en bedömning över vilka ärenden som ska till kommunstyrelsen. När det gäller jävsärenden där samhällsbyggnadsnämnden inte bedöms kunna fatta beslut i frågan så ska ärendet gå direkt till kommunstyrelsen utan att passera nämnden. Tjänstepersonerna bereder ärendena som då går antingen direkt till kommunstyrelsens arbetsutskott (om ärendet är delegerat till arbetsutskottet) eller kommunstyrelsen. När det gäller exempelvis bygglov går ärendet alltid direkt till kommunstyrelsen om ärendet rör bygglov för den tekniska verksamheten.

Kommunstyrelsen har enligt intervjuer svarat ansvaret i jävsärenden, vilket anses ha fungerat bra. Det som framhålls som en utmaning är att kommunstyrelsen inte är vana vid myndighetsutövning då ärendena är så pass få. Det är därför av vikt att ärendena är ordentligt behandlade på tjänstemannanivå så att kommunstyrelsen kan fatta beslut på rättvisande underlag. I intervjuerna beskrivs att det upplevs som att kommunstyrelsen är lyhörda för tjänstepersonernas förslag i tjänsteskrivelsen.

Hanteringen av planärenden som är initierade av tekniska avdelningen lyfts under intervjuerna som en utmaning då tjänstepersoner behöver tillämpa myndighetsutövning på kollegor inom samma förvaltning. När tekniska avdelningen initierar ett planärende bereds ärendet från initiering fram till samråd i samhällsbyggnadsnämnden. Efter samhällsbyggnadsnämndens godkännande går ärendet till kommunstyrelsen som skriver fram förslag till beslut om antagande till fullmäktige. Detta innebär att samhällsbyggnadsnämnden fram till samråd utövar myndighetsutövning över sin egen verksamhet. Om en extern part initierar ett planärende upplevs inga svårigheter i hanteringen som sker på samma vis om när tekniska avdelningen initierar ett planärende. Då sker myndighetsutövningen gentemot extern part.

I ärenden där berörd handläggare har delegation så anmäls ärendet till kommunstyrelsen istället för samhällsbyggnadsnämnden.

### **3.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi anser att arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner delvis är utformad på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering. Bedömningen gör vi mot bakgrund av att det utöver delegationsordningar och reglementen inte finns några övriga rutiner som beskriver ärendehantering. Vi konstaterar att nuvarande delegationsordningar är långtgående och tydligt reglerar vem som har rätt att fatta beslut.

Vidare anser vi att de beslut som kommunstyrelsen fattar inom samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde, skulle behöva kompletteras med en beskrivning över anledningen till varför beslutet inte kan fattas i nämnden.

I granskningen konstaterar vi även att förfarandet vad gäller planbesked inte helt följer delegationsordningar och reglementen. Enligt vår mening borde inte planärendena som berör nämndens verksamhetsområden beredas i samhällsbyggnadsnämnden. Dessa borde istället gå till kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott i hela planprocessen och inte behandlas alls i samhällsbyggnadsnämnden.

Vi anser att nuvarande delegationsordning för kommunstyrelsen behöver revideras med hänvisning till den nya förvaltningslagen som trädde i kraft 2018-06-01, men vi noterar också att delegationsordningarna kommer att uppdateras inom kort.

## **3.3. Finns tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll?**

### **3.3.1. Iakttagelser**

Kommunens arbete med intern kontroll regleras genom *Reglemente för kommunens internkontrollarbete* antaget av kommunfullmäktige 2001-02-14, § 219 samt *Riktlinjer avseende tillämpning av intern kontroll* antaget av kommunstyrelsen 2009-03-02, § 397.

Reglementet innehåller bestämmelser om internkontrollarbetet i kommunen. Nämnderna är ytterst ansvariga för sin interna kontroll enligt reglementet, medan kommunstyrelsen ska ha en övergripande roll. Nämnderna ska upprätta internkontrollplaner som ska följas av respektive nämnd löpande under året. Nämnderna skall löpande eller senast i samband med årsredovisningens upprättande, rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnden till styrelsen. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs, föranstalta om sådana.

Riktlinjerna konkretiserar reglementet och beskriver hur det praktiska arbetet med intern kontroll ska ske med genomförande och uppföljning. Däribland ingår hur nämnderna ska arbeta med riskanalys för att värdera risker och hur en internkontrollplan ska utformas. Kommunstyrelsen antog internkontrollplan för år 2018 vid sammanträdet 2018-03-14 § 34. Internkontrollplanen innehåller inte några punkter som är specifikt hänförliga myndighetsutövningen enligt ansvarsfördelningen i avsnitt 3.2. Internkontrollplanen innehåller ett kontrollmoment som berör jäv:

**Tabell 4 – kommunstyrelsens internkontrollplan**

Process/rutin	Beskrivning av risk	Riskvärde	Kontrollmoment	Ansvarig	Frekvens	Metod	Rapportering till vem och när
<b>Mutor och jäv</b>	Att vi tar emot gåvor och presenter	6	Genomgång av dokumentet mutor och jäv	Chef adm och kom.	Årligen på ett APT	Genomgång	Kommunchef/kommunstyrelse i samband med årsredovisning.

Efter genomgång av samhällsbyggnadsnämndens samtliga protokoll från år 2018 kan vi inte se att nämnden har beslutat om någon plan för intern kontroll. Nuvarande internkontrollplan fastställdes i samhällsbyggnadsnämnden 2017-02-06 § 24 och har inte varit föremål för revidering sedan dess. Internkontrollplanen innehåller följande kontrollmoment gällande myndighetsutövning:

**Tabell 5 – Internkontrollplan samhällsbyggnadsnämnden**

Process/rutin	Beskrivning av risk	Riskvärde	Kontrollmoment	Ansvarig	Frekvens	Metod	Rapportering till vem och när
Myndighetsutövning - Opårtiskhet	Korruption, Mutor, Jäv	6	Rutin	Bygg- och miljöchef ansvarar för att gå igenom riktlinjerna. Samtliga anställda ansvarar för att följa dem.	1 ggr/år	KFs riktlinjer mot korruption, mutor och jäv går igenom på APT 1 ggr/år	I samband med årsredovisning
Myndighetsutövning - Effektivitet	Hög personalomsättning och förändringar i lagstiftning ger svårigheter att hålla effektivitet och kvalitet i arbetet.	8	Rekryteringsprocessen Medarbetarsamtal Budget/VP	Bygg- och miljöchef	Löpande	Anställa personal med rätt kompetens.  Individuella Utvecklingsplaner tas fram i medarbetarsamtal.  Fortbilda personal vid behov. Avsätta tid och medel för fortbildning i budget och VP.	Förvaltningschef löpande.  Följs upp årligen vid medarbetarsamtal  Förvaltningschef/nämnd i samband med budget- och VP-arbete.
Mutor, jäv mm	Efterlevnad inom respektive verksamhetsområde	5	2 ggr per år	Teknisk chef		Stickprov	

Vid granskningstillfället är sammanställningen av den interna kontrollen ej slutförd därav har vi inte heller kunnat ta del av resultatet av den interna kontrollen. De intervjuade nämner att internkontrollarbetet i kommunen är under utveckling.

### 3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen har antagit en plan för internkontroll för verksamhetsåret 2018 som också innehåller en kontrollpunkt gällande mutor och jäv. Enligt vår mening skulle planen också kunna innehålla någon kontrollpunkt gällande myndighetsutövningen, speciellt då det av intervjuer framgår att kommunstyrelsen inte har vanan inne att fatta just myndighetsbeslut. Enligt kommunallagen och kommunens reglemente för intern kontroll är nämnderna

ytterst ansvariga för den interna kontrollen. Vi konstaterar att samhällsbyggnadsförvaltningens internkontrollplan inte är fastställd i nämnden för år 2018. Enligt vår mening är det av vikt att den interna kontrollen värderas årligen och att planen fastställs av nämnden på en årlig basis. Vi noterar att arbetet med intern kontroll är under utveckling i kommunen.

### **3.4. Finns rutiner och åtgärder för att minimera risken för tillsyns - och delikatessjäv?**

#### **3.4.1. Iakttagelser**

##### **Jäv inom bygg- och miljöverksamhet**

Kommunallagen beskriver att verksamhets/driftsansvar och tillsyn inte får vara i samma organisation. Verksamheter måste vara organiserade så att beroende och jäv inte infaller. I Älvkarleby kommun har därför inte samhällsbyggnadsnämnden tillsyn över sin egen verksamhet. Som beskrivs i avsnitt 3.2 reglerar delegationsordningarna när kommunstyrelsen har tillsyn över samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområden. Myndighetsutövningen inom miljöbalken, livsmedelskontrollen, plan- och bygglagen är reglerat i reglementen och delegationsordningar. I kommunen finns dokumentet *Riktlinjer mot korrruption, mutor och jäv* som är ett kommunövergripande dokument. Dokumentet lyfter fram lagstiftning kring jäv och beskriver hur kommunen förhåller sig till frågan. Det finns i övrigt inga praktiska tillämpningsanvisningar eller övriga nedtecknade rutiner för att minimera risken för jäv i kommunen. På bygg- och miljöavdelningen får tjänstepersonerna en genomgång av riktlinjen en gång årligen.

Av intervjuer framgår att då kommunen är liten så finns det risk för personunion i både bolagsstyrelser och nämnder. Det framhålls att det ligger på den enskilde att veta om denne är jävig eller inte. Vid jäv går berörd person ut ur rummet vid beslut. Inför den nya mandatperioden har de förtroendevalda fått utbildning i jävsfrågan. Som praxis har de återkommande möten mellan politiken och chefer i kommunen där de lyfter frågor som skulle kunna bli föremål för jäv. Vidare framhålls det under intervjuer att det på tjänstemannanivå finns liten risk för jäv då det för närvarande är få i förvaltningens organisation som bor i Älvkarleby kommun, vilket också innebär att de privat inte har några ärenden i kommunen. SKL har sammanställt en checklista som kommuner kan använda för att utreda huruvida jäv föreligger på nämnds- och förvaltningsnivå. Enligt kommunallagen får inte drift/verksamhetsansvar och tillsyn/kontroll hanteras av samma nämnd. Frågorna på nämndnivå utgår från att samhällsbyggnadsnämnden har tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen. För att leva upp till lagens krav bör svaret på samtliga frågor vara nej:

**Tabell 6 – SKL:s checklista för jäv**

<b>SKL:s checklista för jäv</b>	<b>Älvkarleby kommun</b>
Ingår kommunens räddningstjänst i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår grundskola eller gymnasieskola i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår äldreomsorg eller hemtjänst i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår gatu- och parkskötsel i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår renhållning/avfallshantering i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår el- eller fjärrvärmeverksamhet i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår kommunens VA-verksamhet i nämndens verksamhet?	Nej

Ingår ägande eller förvaltning av kommunens fastigheter i nämndens verksamhet?	Ja
--	----

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet. Nämnden ansvarar även för kommunens fysiska detaljplanering, gator och vägar, lekplatser, parker samt allmänna platser i övrigt, bygglovsprövning och byggtillsyn. Nämnden behandlar även vissa planärenden, bygglovsärenden och förhandsbesked. Den främsta driftsfrågan inom samhällsbyggnadsförvaltningen är fastighetsförvaltningen.

### Tillsynsjäv

SKL beskriver att 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. I Älvkarleby kommun finns inga nedtecknade rutiner för hur detta ska hanteras. Det sker dialog och avstämningsmöten för att undvika att tillsynsjäv uppstår. Dessutom hanteras tillsyn och drift av anläggning inom två olika verksamheter.

Det måste finnas tydliga gränser mellan å ena sidan tillsynen och å andra sidan övriga verksamheter kommunen bedriver. Varken handläggarna eller chefen på bygg- och miljökontoret får arbeta med driftsfrågor angående sådana verksamheter och objekt som är föremål för bygg- och miljökontorets tillsyn. En förvaltningschef kan inte heller hantera tillsynsärenden och samtidigt ha ett övergripande ansvar för de kommunaltekniska verksamheterna. Av intervjuer framgår att de ärendena där det finns störst risk för jäv är där tekniska avdelningen eller något av de kommunala bolagen exempelvis söker någon form av lov eller planärenden. Avdelningscheferna tillsammans med förvaltningschefen ansvarar för att jäv inte uppstår.

SKL har en checklista även för tillsynsjäv. Svaret bör enligt SKL:s mening vara ja på första frågan och nej på resterande. Nedan följer frågor och svar över hur det ser ut i Älvkarleby kommun:

**Tabell 7 – SKL:s checklista för tillsynsjäv**

SKL:s checklista för tillsynsjäv	Älvkarleby kommun
Är drift- och tillsynsuppgifter åtskilda genom separata avdelningar?	Ja
Finns det delegation direkt från nämnden till särskild tjänsteman om drift- och tillsynsuppgifter inte är åtskilda genom separata avdelningar?	Ej tillämpligt då avdelningarna är separata
Finns det personer som arbetar både med drift- och tillsynsuppgifter?	Nej
Har någon tjänsteman både driftsansvar och delegation att fatta beslut inom myndighetsutövning?	Nej

Sammanställningen visar att organisationen uppfyller SKL:s krav för att undvika risker att tillsynsjäv uppstår.

### **Delikatessjäv**

Enligt SKL är regeln om delikatessjäv tänkt att fånga upp övriga risker för opartiskhet. Det kan exempelvis gälla för den som är djupt och varaktigt ovän eller nära vän med någon sakägare. Formuleringen ”ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet” innebär att redan risken för opartiskhet kan medföra jäv. Jävsbestämmelserna gäller för var och en, alltså för den enskilde tjänstemannen eller den förtroendevalde och inte för nämnden som kollektiv.

I en sammanslagen förvaltning, såsom det är i Älvkarleby kommun, som innehåller både driftsansvar och tillsyn finns en risk för delikatessjäv. Risken beror på att den som har ansvar för att utföra tillsynen är i ett beroendeförhållande till den som leder verksamheten och ansvarar för driften. Det finns inga nedtecknade rutiner för att hantera delikatessjäv i kommunen. Av intervjuer framgår att det finns en risk för delikatessjäv i kommunen. Skulle ett ärende som berörs av delikatessjäv uppkomma finns det inte några rutiner för hur detta hanteras. I intervjuerna framkommer det att då delegationsordningen är tydlig så medför det också en minskad risk för delikatessjäv.

Samhällsbyggnadschefen i kommunen är lönesättande chef över både miljö- och byggchef samt teknisk chef. Det har av de intervjuade hittills inte uppfattats som ett problem. Förvaltningschefen och nämnden har som uppgift att föra talan för båda verksamheterna vilket kan vara en utmaning när verksamheterna har olika åsikter i ett ärende. Om sådan konflikt uppstår får politiken ta del av tjänsteunderlag från båda sidor för att på så vis kunna fatta ett objektivt beslut. Nedan följer SKL:s checklista för delikatessjäv:

**Tabell 8 – SKL:s checklista för delikatessjäv**

<b>SKL:s checklista för delikatessjäv</b>	<b>Älvkarleby kommun</b>
Har förvaltningschefen personalansvar inom miljökontoret/avdelningen?	Förvaltningschefen har personalansvar över bygg- och miljöchef samt teknisk chef, vilka har personalansvar över sina respektive verksamheter.
Löneförhandlar förvaltningschefen för personal på miljökontoret/avdelningen?	Förvaltningschefen löneförhandlar för bygg- och miljöchef samt teknisk chef vilket också framgår av delegationsordningen.
Har förvaltningschefen budgetansvar för miljökontorets/avdelningens medel?	Avdelningarna har eget budgetansvar inom sina verksamhetsområden.
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?	Utifrån skulle det kunna uppfattas så med nuvarande organisation, men ingen av de intervjuade har upplevt att någon sådan situation har uppstått.

Sammanställningen visar att samhällsbyggnadschefen har lönesättningsansvar gentemot avdelningscheferna. Dessa har sedermera ansvaret gentemot respektive organisation. På så vis uppfyller inte organisationen SKL:s krav för att undvika att delikatessjäv uppstår, då förvaltningschefen löneförhandlar för bygg- och miljöchef samt teknisk chef.

### *3.4.2. Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Bedömningen grundar vi på att det inte finns några nedtecknade rutiner för att minimera risken för tillsyns - och delikatessjäv utöver riktlinjerna mot korruption, mutor och jäv. Då samhällsbyggnadsnämnden har verksamheter där delikatessjäv och tillsynsjäv kan förekomma bör rutiner för detta upprättas. I vår granskning ser vi att nämnden uppfyller SKL:s krav för att undvika tillsynsjäv, men ej delikatessjäv. Vi konstaterar också att förvaltningen anser sig ha ett öppet klimat där jävsfrågan kan diskuteras och på så vis kan också jävsförhållande undvikas.

2019-03-05

***Hanna Franck Larsson***

***Said Ashrafi***

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*