

Bilaga - Exempel på jävssituationer

Inledning

Av 1 kap. 20 § punkten 4 miljötillsynsförordningen framgår att kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter ska beaktas. Syftet med detta kriterium är att säkerställa en oberoende tillsyn och undvika jävssituationer.

Detta får särskilt stor betydelse när frågan om överlåtelse gäller en verksamhet som drivs av kommunen själv. I bedömningen ingår att organisationen ska vara lämplig på såväl nämndnivå som förvaltningsnivå och handläggarnivå. Organisationen bör vara utformad så att den inte ger upphov till onödiga intressekonflikter.

Som ett lägsta kriterium gäller att kommunens organisation måste vara förenlig med kommunallagen. Av 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen framgår att en kommun inte får organiseras så att en nämnd utövar tillsyn över en verksamhet som den själv bedriver. I 26 kap 4 § miljöbalken finns en bestämmelse som säger att överlåten tillsyn ska återkallas om kommunens organisation strider mot detta förbud. Att drift och tillsyn ska skiljas åt på nämndnivå följer alltså direkt av kommunallagen. Men lika viktigt är att givetvis att samma åtskillnad görs även på förvaltningsnivå vilket bland annat regeringen uttryckte i propositionen till miljöbalken.

”Enligt kommunallagen får ansvaret för driften och tillsynen av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. En grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå”, Prop. 1997/98:45 s 268 Del 2.

Många kommuner har en så kallad samlad organisation där drift av kommunala verksamheter och kommunal tillsyn ligger direkt under kommunstyrelsen eller under en och samma nämnd. I dessa fall finns en intressekonflikt, en så kallad inbyggd jävsproblematik som riskerar att bryta mot kommunallagen. I de fallen krävs åtminstone att det finns en jävsnämnd eller liknande som ansvarar för tillsynen över de kommunala verksamheterna. Utöver det behöver kommunen ha rutiner för att undvika jävsproblematik och andra intressekonflikter. En chef som både har drifts- och tillsynsansvar ska inte heller kunna fatta beslut på delegation som rör tillsyn av kommunala verksamheter. Delegationen måste gå direkt från exempel jävsnämnd till chef som ansvarar enbart för tillsynen. Detta ska betraktas som minimumkrav som måste vara uppfyllda för att en överlåtelse av något tillsynsansvar över huvud taget ska komma i fråga.

Även om de kommunala verksamheterna drivs av en annan nämnd än den som utövar tillsynen, eller av ett kommunalt bolag, finns en förhöjd risk för intressekonflikter och länsstyrelsen behöver ställa krav på att dessa är hanterade. Kommunen ska kunna visa att förvaltningsorganisationen väl förebygger intressekonflikter och att organisationen inte motverkar en effektiv tillsyn.

Exempel

Här kommer några exempel som illustrerar olika typfall för hur intressekonflikter och tillsynsjäv kan ta sig uttryck i en kommunal organisation.

Exemplet snöröjning

En kommun har organiserat sig så att det finns en samhällsnämnd som tar hand om alla samhällsbyggnadsfrågor inklusive miljöbalkstillsynen som bedrivs av miljökontoret. Under samma nämnd ryms också tekniska kontoret som sköter kommunens snöröjning. Hela samhällsenheten sitter i samma byggnad och delar lunch/fikarum. De olika kontoren umgås över kontorsgränserna vilket kommunledningen uppmuntrar. Ledningen pratar ofta om att ha korta beslutsvägar och att det är bra om alla drar åt samma håll.

Ali har jobbat som handläggare på miljökontoret i några månader och detta är hans första jobb. Nyss fick han ett ärende på sitt bord som handlar om att tekniska kontoret vill röja undan snö och dumpa det i havet. Ali vet att kommunen brukar medge dispens men han vill ändå titta på det en gång till. Är det verkligen förenligt med miljöbalken? Är det ens kommunens sak att pröva detta? En morgon i januari stöter han på tekniska kontorets chef Hans vid kaffemaskinen.

- Tjena, Ali! Vad bra att jag såg dig. Jag vill bara kolla hur det går med det här snöröjningsärendet. Som du vet har det kommit mycket snö och vi har inte plats för att lägga upp den.
- Jag är inte klar med det än. Behöver hinna läsa igenom en gång till och stämma av med en kollega svarar Ali.
- Det här är ju ett rutinärende försäkrar Hans. Det brukar aldrig vara något problem. Det är Lena som gjort ansökan och hon har bra koll på detta och vad som står i lagen.

Lite längre bort i rummet möts Alis blick av Lenas som överhört konversationen. Hon nickar och ler mot honom.

Ali känner sig pressad. Om han säger nej nu kommer minerna inte att vara lika glada i fikarummet. Han känner att det är svårt att förhålla sig objektiv till ärendet.

Exemplet radonmätning på skolor

Kommunen har en samlad organisation där all verksamhet ligger under kommunstyrelsen. Under utskottet för samhällsbyggnad och miljö finns miljökontoret som utövar tillsyn. Kommunen har dragits med stora underskott till följd av oförutsedda kostnader. Bland annat behövde en av stadens skolor utrymmas och saneras på grund av mycket höga radonnivåer. Ove som sitter i kommunstyrelsen är själv ingenjör och har varit kritisk till att skolan behövde utrymmas. Så farligt är det faktiskt inte med radon. Det hade räckt att uppdatera ventilationen.

Hanna är handläggare på miljökontoret och är av annan uppfattning. Det var hon som tog beslutet att förelägga kommunen om att sanera skolan. Eftersom beslutet avsåg kommunens egna verksamheter skrev hon jävsnämnden högst upp på papperet i stället för kommunstyrelsen, helt enligt kommunens riktlinjer för mutor och jäv.

Några månader senare är det dags att besluta om miljökontorets tillsynsplan för kommande år. Radonfrågan är fortfarande på tapeten. Flera byggnader i kommunen är byggda samma år och i samma stil som den utrymda skolan, bland annat ett äldreboende och en förskola. Därför har förvaltningen föreslagit att tillsynsplanen ska innehålla en inventering av byggnader med radonrisk. Hanna ska föredra ärendet för kommunstyrelsen.

Ove som är god vän med kommunstyrelsens ordförande kontaktar densamme så snart han blir varse om miljökontorets intentioner. Han anser att det här överdrivna fokuset på radon tar resurser från andra viktigare saker.

- Dessutom är risken stor att vi kommer att behöva sanera ännu fler byggnader vilket vi verkligen inte har råd med. Vi binder ris åt egen rygg, menar han.

Enligt kommunens jävsrutin ska tillsynsplanen även godkännas kommunens jävsnämnd, detta för att säkerställa att tillsynen är oberoende från kommunens övriga verksamhet. Men ärendet hinner aldrig, vare sig till kommunstyrelsen eller jävsnämnden. Ordförande stryker punkten från dagordningen och ber förvaltningen att arbeta fram ett nytt förslag.

Exemplet den ambitiösa handläggaren

Fatima är chef för miljöenheten i Nedansjö kommun. Miljökontoret ingår i samhällsförvaltningen som rymmer många av kommunens verksamheter.

De olika cheferna inom samhällsförvaltningen utgör ett tajt arbetslag. Både nämnden och förvaltningschefen driver en tydlig linje att förvaltningarna ska samverka och ha korta beslutsvägar. Enhetscheferna samarbetar mycket i sin verksamhetsplanering och åker ofta på kick-off, teambuilding och dylikt tillsammans. På en av dessa aktiviteter sitter Fatima bredvid sin kollega Majken vid lunchen. Majken är chef för tekniska enheten som bland annat har hand om driften av kommunens reningsverk. Det innebär att Majken också är chef över Jonas som är operativ chef för reningsverket. Vid lunchen berättar Majken att Jonas uttryckt sin frustration över miljötillsynen. Framför allt är han besvårad av handläggaren Ulla som är nitisk i sin tillsyn. Majken förklarar också att Jonas länge haft det stressigt på jobbet och att hon är orolig för hans hälsa. Hon har redan två medarbetare som varit sjukskrivna en längre tid och har själv en jobbig situation för att få allt att fungera. Fatima känner stor empati för Majken och nickar instämmande. Hon har också uppmärksammat att personkemin mellan Ulla och Jonas inte är helt perfekt och hon har egen erfarenhet av hur jobbigt det är att leda en enhet med stressade medarbetare.

Dagen efter stöter Fatima på Ulla på kontoret och hon passar på att fråga hur det går i tillsynen. Ulla medger att stämningen har varit spänd men försäkrar Fatima om att hon inte behandlar reningsverket på något annat sätt än andra tillsynsobjekt. Fatima tvivlar inte på det. Hon vet att Ulla är en mycket noggrann handläggare. Men det kan också vara ett problem.

- Det är viktigt att vi visar en enhetlighet utåt, förklarar Fatima. Vissa handläggare kan behöva bli noggrannare medan andra kanske behöver tona ned sin ambitionsnivå en aning.

Ulla nickar och säger att hon förstår men känner sig ändå inte helt bekväm med detta. Enligt hennes mening ställer hon inte några överdrivna eller orimliga krav alls. Senare under dagen söker Ulla upp Fatima igen.

- Jag har funderat lite och tänker att det enklaste kanske är om någon annan handlägger reningsverket från och med nu. Pecka har ju sagt att han gärna skulle vilja lära sig reningsverk. Jag kan ta några av hans täkter i stället föreslår Ulla.

Fatima känner sig nöjd med lösningen. Hon är säker på att Pecka och Jonas kommer att komma väl överens.