

Förutsättningar för organisering av kommunens verksamheter

Bortsett från ett antal obligatoriska nämnder har kommuner stor frihet att organisera sin verksamhet utifrån sina egna behov och förutsättningar.¹ Fullmäktige ansvarar för att bestämma nämndernas verksamhetsområde och vilka uppgifter de ska ansvara för.²

Kommunfullmäktige ska tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha samt i frågor som av fullmäktige har delegerats till dem.³ Nämnderna ska bl.a. var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.⁴

När det gäller frågor som ankommer på en byggnadsnämnd stadgas i plan- och bygglagen (PBL) att det i varje kommun ska finnas en byggnadsnämnd vilken är den eller den nämnder som fullgör kommunen uppgifter enligt PBL.⁵ Kommunen har däremot valmöjligheter när det kommer till att organisera och fördela dessa uppgifter på kommunala nämnder.

Vad gäller miljöfrågor framkommer i miljöbalken att varje kommun utövar tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer.⁶ Även den tillsyn över livsmedelshandling som görs av kommunerna ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet.⁷ Som kan utläsas har kommuner getts möjligheter att fördela tillsynsuppgifter på den eller de nämnder som fullmäktige anser vara mest lämpad.

Nämndernas uppgifter

Eftersom kommuner i princip är fria att utforma nämndorganisationen är det obligatoriskt för fullmäktige att reglera nämndernas ansvarsområden och inbördes förhållanden i reglementen.⁸ I reglementena ska det framgå vilken/vilka nämnder som ansvarar för de uppgifter som kommunen är skyldig att tillhandahålla.

Sydnärkes byggnämnds uppgifter enligt reglemente

Sydnärkes byggnämnd fullgör bl.a. de samverkande kommunernas uppgifter inom plan- och byggväsendet med undantag för fysisk planering i form av översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner, som handhas av respektive kommunstyrelse. Nämnden ska även tillhandahålla kompetens inom fysisks planering och bostadsanpassningsärenden samt ansvara för kommunernas kart- och mättningsverksamhet.⁹

¹ 3 kap. 4 § KL.

² 6 kap. 2 § KL.

³ 6 kap.3 § KL.

⁴ 6 kap. 6 § KL.

⁵ 12 kap.1 § plan- och bygglagen.

⁶ 26 kap. 3 § 3 st. miljöbalken (1998:808).

⁷ 11 § 3 st. livsmedelslagen (2006:804).

⁸ 6 kap. 44 § KL.

⁹ Se 2 § i Sydnärkes byggnämnds reglemente.

Sydnärkes miljönämnds uppgifter enligt reglemente

Sydnärkes miljönämnd ansvarar bl.a. för den prövning och den tillsyn som ankommer på kommunerna enligt miljöbalken och livsmedelslagen samt föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar. Miljönämnden ska även fullgöra de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet men även utöva tillsyn över rökfria miljöer.¹⁰

Förutsättningar för en gemensam nämnd med Sydnärkes byggnämnd och Sydnärkes miljönämnd

Begränsningar i fullmäktiges rätt att organisera verksamheterna

Som nämnts ovan har kommuner getts stora möjligheter att organisera sina verksamheter utifrån den enskilda kommunens förutsättningar. Det finns däremot några begränsningar som kommuner har att ta hänsyn till, vilka bl.a. återfinns i 6 kap. 7 § kommunallagen:

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.

Bestämmelsens första stycke syftar till att förhindra att en nämnd både har partsintressen och ansvarar för myndighetsutövning inom samma verksamhet.¹¹ Konkret innebär förbudet att en nämnd exempelvis inte får vara sökande i ett bygglovsärende och samtidigt vara den nämnd som ska besluta i samma ärende.

Innebörden av andra stycket är att driften av en kommunal verksamhet inte får vara placerad i samma nämnd som tillsynen över samma verksamhet, d.v.s. en nämnd får inte granska eller utöva tillsyn över sin egen verksamhet. Exempel är vatten- och avloppsanläggningar eller fastighetsförvaltning, där den nämnd som har driftansvar över dessa verksamheter inte får ges tillsynsansvar över samma verksamheter. Regeln innebär motsatsvis att det inte finns hinder mot en sammanslagning av två nämnder som enbart ansvarar för myndighetsutövning.

För att inte en sammanslagning av bygg- och miljönämnden till en ny gemensam nämnd ska riskera att aktualisera någon av de situationer som nämns ovan behöver en jämförelse och bedömning göras av de bägge nämndernas verksamheter och ansvarsområden.

Till stöd för bedömningen har SKR tagit fram en checklista för att kontrollera om en miljönämnd lever upp till kraven enligt kommunallagen.¹² Frågorna är baserade på att nämndens verksamhet omfattar tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen, vilket är fallet med Sydnärkes miljönämnd. Svaren bör vara nej på alla frågor för att nämnden ska leva upp till kraven.

Svaren på frågorna i checklistan baseras på en beslutad sammanslagning av bygg- och miljönämnden och genomförts genom en granskning av verksamheterna som de ser ut för närvarande enligt nämndernas reglementen.

¹⁰ Se 2 § i Sydnärkes miljönämnds reglemente.

¹¹ Prop. 2016/17:171 s. 363.

¹² Jäv och beroende. Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2015 s. 11.

Checklista	Ja/Nej
Ingår kommunens räddningstjänst i nämndens verksamhet?	Nej
Ingår grundskolan eller gymnasieskolan 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?	Nej

Som kan utläsas från checklistan ovan skulle en sammanslagning av Sydnärkes byggnämnd och miljönämnd inte föranleda några konflikter med bestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen.

Jäv

En närliggande fråga vid en eventuell sammanslagning är jäv för ledamöter eller personal i nämndens verksamhet. De jävsgrunder i kommunallagen som främst aktualiseras är 6 kap. 28 § p. 3 (tillsynsjäv) och p. 5 (delikatessjäv) enligt nedan.

En förtroendevald är jävig, om

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Tillsynsjäv innebär att en förtroendevald eller en anställd är jävig vid ärenden om tillsyn över en kommunal verksamhet som personen är knuten till, vilket innebär att denne inte kan delta i handläggning eller beslut i tillsynen över verksamheten.¹³

Delikatessjäv omfattar bl.a. situationer där den förtroendevalde eller anställde står i ett beroendeförhållande till den som ärendet angår, exempelvis genom anställningsförhållande.¹⁴ Delikatessjäv kan bl.a. förekomma för ledamöter i nämnder som hanterar frågor som rör kommunala aktiebolag där vederbörande även är styrelseledamot.

Delikatessjävet är avsedd att hantera övriga risker för bristande objektivitet som inte faller in under någon av de övriga jävsgrunderna. Jäv aktualiseras för situationer som är "ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet" vilket innebär att redan risken för opartiskhet kan medföra jäv.

Risker för delikatessjäv kan uppkomma i förvaltningsorganisationer oberoende om nämndens verksamheter är åtskilda. Exempel är i de fall handläggare eller chefer arbetar med frågor rörande driften av anläggningar eller verksamhet som även ingår i deras tillsynsuppdrag. Ett annat är en tillsynsansvarig som är underställd den verksamhetsansvarige i en linjeorganisation.¹⁵

I nuvarande samhällsbyggnadsförvaltning bedöms varken tillsynsjäv eller delikatessjäv på förvaltningsnivå förekomma genom organisationen, eftersom varken handläggare eller chefer är knutna till någon verksamhet med driftansvar. En sammanslagning av nämnderna föranleder ingen annan bedömning.

¹³ Prop 2016/17:171 s 374.

¹⁴ Prop 2016/17:171 s 374.

¹⁵ Jäv och beroende. Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2015 s. 18.

Personuppgiftsansvar

I nuläget är byggnämnden och miljönämnden personuppgiftsansvariga för respektive verksamhets personuppgiftsbehandlingar. Vid en sammanslagning av nämnderna bildas en ny nämnd med självständigt personuppgiftsansvar där båda tidigare nämnders behandlingar ingår. En förändring blir därför påkallad i den nya nämndens reglemente för att tydliggöra detta. De övriga kommunerna kan bli personuppgiftsbiträden i förhållande till nämnden då nämndadministration, löneadministration osv. hanteras av nämnder i de andra medlemskommunerna.

Förvaltningsorganisationen

I nuvarande organisation arbetar förvaltningen Samhällsbyggnad Sydnärke mot två nämnder. En sammanslagen nämndorganisation skapar tydligare styrning då det minskar risken för otydlighet mellan de olika nämnderna. Några risker som nämns vid sektorsuppdelade nämnder är nämligen dubbelarbete och att frågor kan hamna mellan stolarna.¹⁶

Då byggnämnden och miljönämnden ofta är involverade i samma ärenden kan ytterligare samordningseffekter förutspås genom arbete i en och samma nämnd. Remissförfarande mellan de båda nämnderna blir exempelvis inte längre nödvändigt genom en sammanslagning.

Överflyttning av tillsyn över alkohol tobak receptfria läkemedel samt försäljning av folköl i livsmedelsbutiker till en gemensam nämnd med Sydnärkes byggnämnd och Sydnärkes miljönämnd

Uppdraget har kompletterats med ett tillägg avseende en utredning av möjligheterna för en överflyttning av tillstånd och tillsyn över alkohol, tobak och receptfria läkemedel samt över försäljning av folköl i livsmedelsbutiker till en ny gemensam nämnd. För närvarande hanteras dessa frågor inom drift- och servicenämnden i Hallsberg och dess miljö- bygg- och myndighetsförvaltning.

Konflikt med begränsningsregeln i kommunallagen?

Med stöd av samma resonemang som förs ovan är bedömningen att en överflyttning av de nämnda tillsynsområdena inte innebär en konflikt med begränsningsregeln i kommunallagen. Detta eftersom det inte finns något ansvar för drift inom någon av verksamheterna. Det bedöms därför inte förekomma att tillsyn görs över egen verksamhet. Inte heller bedöms ärenden uppkomma där nämnden både blir part och beslutande.

Jäv

Risker för situationer med tillsynsjäv eller delikatessjäv bedöms inte förekomma med anledning av nämnd och förvaltningsorganisation då ingen av verksamheterna på någon nivå har driftansvar för någon verksamhet.

¹⁶ Alternativa politiska organisationer, D. Karlsson m.fl., 2009, SKL, s. 10.

Överflyttning av ansvar och tillsyn för skyltning enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning till en gemensam nämnd

Enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (LGS) är kommunen tillståndsmyndighet för uppsättning av vissa typer av skyltar.¹⁷ Vidare anges att kommunen även får besluta om föreläggande eller förbud som behövs för att lagen, eller föreskrift med stöd av lagen, ska efterlevas.¹⁸

I nuläget är denna verksamhet inte uttryckligen reglerad i något av kommunernas reglementen. Sydnärkes Byggnämnd ansvarar i dagsläget för frågor inom plan- och byggväsendet med undantag för fysisk planering i form av översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner¹⁹, vilket innebär att nämnden redan prövar ärenden om skyltar som faller inom ramen för PBL och ansvarar även för denna tillsyn. Med tanke på nämndens nuvarande ansvar för närliggande frågor bedöms det därför vara ändamålsenligt att även tillstånden och tillsynen enligt LGS handhas av samma nämnd.

Konflikt med begränsningsregeln i kommunallagen?

Bedömningen är att en överflyttning av tillstånds- och tillsynsområdet enligt LGS till en gemensam nämnd inte innebär en konflikt med begränsningsregeln i kommunallagen. Detta eftersom det inte finns något ansvar för drift inom någon av verksamheterna. Det bedöms därför inte förekomma att tillsyn görs över egen verksamhet. Inte heller bedöms ärenden uppkomma där nämnden både blir part och beslutande.

Jäv

Risker för situationer med tillsynsjäv eller delikatessjäv bedöms inte förekomma med anledning av nämnd och förvaltningsorganisation då ingen av verksamheterna på någon nivå har driftansvar för någon verksamhet.

¹⁷ 5 § LGS.

¹⁸ 12 § LGS.

¹⁹ Se 2 § i Sydnärkes byggnämnds reglemente.