

Tyresö kommun

Granskning av delegation



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Ansvarig nämnd	3
2.5. Avgränsning	3
2.6. Genomförande	3
3. Delegation av beslutanderätt.....	4
3.1. Allmänt om delegation.....	4
3.2. Kommunens styrdokument.....	4
4. Byggnadsnämndens rutiner för delegation.....	4
4.1. Delegeringen av beslut regleras i delegationsordning	4
4.2. Revideringar gjordes under 2021	5
4.3. Det förekommer ingen systematisk kontroll av delegationsbeslut	5
4.4. Vår bedömning.....	6
5. Granskning av byggnadsnämndens delegationsordning	7
5.1. Delegationsordningen är tydlig men kan förbättras.....	7
5.2. Vår bedömning.....	8
6. Stickprovgranskning.....	9
6.1. Stickprov av anmälda delegationsbeslut.....	9
6.2. Vår bedömning.....	10
6.3. Stickprov av inköps-, anställnings- och bygglövsbeslut	10
6.4. Vår bedömning.....	11
7. Svar på revisionsfrågor	11
8. Källförteckning	12

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning i syfte att bedöma om byggnadsnämnden har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll avseende delegationsbeslut. Vår sammanfattande bedömning är att delegationen av beslutanderätt överlag är tydlig men att såväl kontrollen som styrningen bör stärkas.

Delegationsordningen är det mest centrala styrdokumentet för delegering av beslutanderätt. I detta dokument regleras vilken beslutanderätt som är delegerad och till vilken befattningshavare. Enligt vår bedömning är nämndens delegationsordning överlag tydlig men kan stärkas ytterligare genom att göra revideringar utifrån de brister som noterats i denna granskning. Vidare är det positivt att det finns rutiner för att kontinuerligt uppdatera dokumentet.

Nämnden saknar i nuläget tillräckliga rutiner för kontroll av delegationsbeslut. Ett av de mer grundläggande verktygen nämnden förfogar över är redovisningen av anmälda delegationsbeslut. Denna innehållet dock varken information om beslutsfattare eller hänvisning till delegationsordningen, vilket omöjliggör en adekvat kontroll. Utöver redovisningen av delegationsbeslut tillämpas inga ytterligare kontrollmekanismer på ett systematiskt sätt.

Vad som är verkställighet och vad som är ett beslut som ska fattas av nämnd är inte alltid helt tydligt. I detta gränsland är det väsentligt att nämnden utövar en tillräcklig styrning för att säkerställa tydlighet kring vad som är verkställighet och vad som är att betrakta som ett beslut. Risken är annars att missuppfattningar och konflikter uppstår mellan nämnd och tjänstemannaorganisation. Mot bakgrund av detta rekommenderar vi att nämnden tar ett tydligare grepp om denna fråga.

Granskningens stickprov visar att på att delegationsbeslut i regel fattas av korrekt befattningshavare. Däremot bör rutinerna för anmälan till nämnd stärkas. Bland annat noterades anställningsbeslut som inte anmälts till nämnd samt ett ordförandebeslut som inte anmälts till nämnden vid nästkommande nämndsammanträde, vilket är ett krav enligt kommunallagen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi byggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att delegationsbeslut anmäls till nämnden i enlighet med delegationsordningen och kommunallagen.
- ▶ Revidera gällande delegationsordning utifrån granskningens noteringar.
- ▶ Säkerställa en tydlig styrning kopplat till skiljelinjen mellan beslut och ren verkställighet samt i vilka fall nämnden ska involveras i fråga om beslut om förhandsbesked.
- ▶ Säkerställa en tillräcklig kontroll av delegationsbeslut.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av kommunallagen framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar. Beslut som fattas med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndbeslut och kan inte ändras av nämnden. Syftet med delegation är att anpassa arbetssätt efter lokala förutsättningar, avlasta nämnden från rutinmässiga ärenden samt säkerställa en effektiv ärendehandläggning. Det är dock väsentligt att nämnden har en tillräcklig intern kontroll av delegationsbeslut för att säkerställa att delegationsordningen följs och att beslut fattas på korrekta grunder. Det är också viktigt att det inte sker delegering i ärenden där beslutanderätt inte får delegeras enligt kommunallagen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om byggnadsnämnden har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll avseende delegationsbeslut.

Syftet besvaras genom följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att delegation och ansvarsfördelning är aktuell och anpassad till nämndens verksamhet och organisation?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tydlig och korrekt delegering av beslut?
- ▶ Fattas delegationsbeslut i enlighet med gällande delegationsordning?
- ▶ Har delegationsbesluten anmälts till nämnd i enlighet med gällande bestämmelser?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Reglemente för byggnadsnämnden

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser byggnadsnämnden.

2.5. Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhetsåret 2021.

2.6. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med (f.d.) bygglövschef och byggnadsnämndens ordförande samt stickprov.

Granskningens stickprov omfattar 20 anmälda delegationsbeslut som fattats under 2021. I granskningen kontrollerades om besluten fattats i enlighet med delegationsordningen. Vidare genomfördes en fördjupad analys inom ett av nämndens verksamhetsområden i syfte att granska om delegationsbeslut anmäls till nämnden enligt gällande krav och följer delegationsordningen. Inom ramen för denna fördjupade analys har vi granskat 30

bygglovsbeslut, tre anställningsbeslut och samtliga inköp som genomfördes från 1 januari 2021 till 26 april.

3. Delegation av beslutanderätt

3.1. Allmänt om delegation

Delegering innebär att en nämnd eller styrelse överför beslutanderätt till en annan aktör. Syftet med delegation är att anpassa arbetssätt efter lokala förutsättningar, avlasta nämnden från rutinmässiga ärenden samt säkerställa en effektiv ärendehandläggning. Den grundläggande regleringen av delegering återfinns i kommunallagens 6 kap. 37–40 §§ och 7 kap. 5–8 §§. Utöver kommunallagens bestämmelser tillkommer kompletterande reglering genom speciallagstiftning, exempelvis genom plan- och bygglagen.

Enligt kommunallagen får nämnden uppdra åt presidiet, ett utskott en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Det finns fem typer av ärenden där beslutanderätten inte får delegeras¹:

- ▶ 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 lämnats över till nämnden
- ▶ Ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Nämnden får också uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar. Om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att fatta beslutet, så kallad vidaredelegation.

Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning delegationsbeslut som har fattats av anställd och förvaltningschef ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i kommunallagens 13 kapitel.

3.2. Kommunens styrdokument

Kommunen har inget politiskt fastställt styrdokument som på ett övergripande plan beskriver vilka regler som gäller vid ärendehandläggning. Däremot finns en ärendehandbok som är beslutad av kommundirektör. Enligt ärendehandboken ska delegationsbeslut dokumenteras skriftligen i en beslutshandling, i ett särskilt delegationsprotokoll eller på en särskild beslutsblankett. Dokumentationen kan göras genom framtagna blanketter eller direkt i ärendehanteringssystemet.

4. Byggnadsnämndens rutiner för delegation

4.1. Delegeringen av beslut regleras i delegationsordning

En nämnd kan enbart delegera beslutsfattande inom ramen för sitt ansvarsområde. Byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet.

¹ Härutöver finns ytterligare ärendegrupper som inte får delegeras enligt PBL.

Nämnden ansvarar för bygglov, namn- och adressärenden samt vissa kart- och mätfrågor. En annan viktig del av verksamheten är att ge råd till allmänheten och att utföra tillsyn.

Nämndens delegering av beslutanderätt inom ovan nämnda områden fastställs i huvudsak genom delegationsordningen. Delegationsordningen överensstämmer i hög utsträckning med SKR:s tillämpliga mall. Beslutsbeskrivningar och laghänvisningar är i det närmaste identiska gällande bland annat plan- och bygglagen samt förvaltningslagen.

Delegationsordningen har en utsedd dokumentägare i form av bygglovschefen. Den rollen innebär ett ansvar för att delegationsordningen uppdateras vid behov. Om revideringar behöver genomföras inom områden utanför bygglovsverksamheten är det upp till respektive ansvarig chef att uppmärksamma dokumentägaren om behovet av revideringar.

4.2. Revideringar gjordes under 2021

Vid nämndens sammanträde i mars 2021 reviderades nämndens delegationsordning. Den mest väsentliga förändring avsåg delegationsbeslut rörande anställningar. Tidigare betraktade nämnden enbart tillsvidareanställningar som delegationsbeslut. Övriga former av anställningar, såsom vikariat och tidsbegränsade anställningar, ansågs vara ren verkställighet.²

Ändringar i delegationsordningen gjordes även avseende handläggares mandat att fatta beslut om avslag om ansökan om lov eller beslut om negativa förhandsbesked. I och med revideringen flyttades beslutanderätten från handläggare till bygglovschefen i syfte att tillse ökad kontroll av beslut.

Inga ändringar gjordes avseende fördelningen av beslutanderätt mellan nämnden och tjänstemannaorganisationen. Byggnadsnämndens delegering av beslutanderätt är relativt långtgående. Utöver principiella beslut, såsom fastställande av nämndbudget, fattar nämnden huvudsakligen beslut i frågor om strandskydd, byggsanktionsavgifter och bygglov för omfattande byggnationer. Nämnden har vid två tillfällen under 2020 och ett tillfälle under 2021 ställt in sammanträden i brist på ärenden. Intervjuad bygglovschef³ uppger att gällande delegationsordning ger tjänstemannaorganisationen ett stort inflytande i beslut som ligger inom nämndens ansvarsområde. Framförallt är delegeringen av beslutanderätt långtgående i relation till andra kommuner vad gäller bygglovsärenden.

4.3. Det förekommer ingen systematisk kontroll av delegationsbeslut

Nämnden tar del av anmälda delegationsbeslut vid respektive sammanträde. Redovisningen innehåller en ärendemening, uppgifter om datum samt aktuellt diarienummer. Det framgår dock inte av vilka personer delegationsbesluten är fattade eller vilka befattningar dessa har. Utifrån redovisningen till nämnd kan därmed inte spåras om delegationsbesluten fattats av korrekt befattningshavare.

² Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas till nämnden eftersom det avser ren verkställighet. Det kan t.ex. vara ett beslut som grundar sig på tillämpning av tidigare nämndbeslut. Verkställighetsbeslut kan inte överklagas i allmän förvaltningsdomstol enligt kommunallagens bestämmelser. Den tidigare tolkningen, att samtliga former av anställningsbeslut inte var att betrakta som ett beslut i kommunalrättslig mening, innebär att nämnden inte ansåg att dessa anställningsbeslut är möjliga att överklaga. Den enda möjligheten för en enskild att angripa ett kommunalt anställningsbeslut är att överklaga beslutet för laglighetsprövning, vilket däremot inte är möjligt om det är ren verkställighet.

³ Byte av bygglovschef skedde under tiden för granskningens genomförande. Det är den f.d. bygglovschefen som intervjuats inom ramen för denna granskning.

Det finns inga systematiska rutiner för kontroll av delegationsbeslut på nämndnivå. Av nämndens riskhanteringsplan framgår att felaktiga delegationsbeslut och otillräcklig anmälan av delegationsbeslut inte bedöms som en tillräckligt väsentlig risk för att kvalificera sig som ett eget kontrollmoment.

I nämndplanen finns däremot angivet att redovisning av specialområden ska ske på vartannat sammanträde i syfte att öka kunskapen bland nämndens ledamöter. I praktiken kommer det innebära att utvalda delegationsbeslut kommer presenteras för nämnden i kunskapssyfte.

På bygglovsenheter arbetar periodvis inhyrd personal med handläggning av bygglov. I dessa fall är rutinen att en anställd kontrollerar förslaget till beslut och därefter fattar det formella delegationsbeslutet. Vi har inom ramen för granskningens stickprov kontrollerat om inhyrd personal har fattat delegationsbeslut. Inga avvikelser i detta avseende noterades i granskningen.

I övrigt finns på tjänstemannanivå inga fastställda rutiner för kontroll och kvalitetssäkring av handläggning och beslut, bortsett från de fall där beslut är delegerat till en befattning som inte handlägger ärenden eller om nämnden ska fatta beslut. I det förstnämnda fallet sker kvalitetssäkring av beslutsfattaren och i det senare fallet sker kvalitetssäkring inom ramen för nämndens beredningsprocess.

4.4. Vår bedömning

Byggnadsnämnden delegerar ett flertal olika delar av beslutsfattandet till tjänstemannaorganisationen. Att en nämnd överlåter befogenheter till professionen är i enlighet med lagstiftarens intentioner och syftar till att tillse en effektiv ärendehandläggning. Lagstiftaren har i stor utsträckning överlåtit till nämnderna att bestämma över vilken beslutanderätt som ska delegeras utifrån rådande lokala förutsättningar. Nämndens val av delegeringens omfattning får dock konsekvenser för hur den interna kontrollen bör utövas. En nämnd som valt att tillämpa en långtgående delegering av beslutanderätt behöver verktyg för att försäkra sig om att de överlåtna befogenheterna hanteras ändamålsenligt; ju mer kontroll nämnden överlämnar, desto större blir behovet av uppföljning.

Utifrån detta perspektiv finns risk för asymmetri mellan graden av delegering och kontroll med nuvarande rutiner. Byggnadsnämnden tillämpar i nuläget en långtgående delegering utan att följa upp hur förtroendet förvaltas. Ett effektivt instrument för kontroll av att delegater hållit sig inom ramen för det givna bemyndigandet är att delegationsbesluten anmäls till nämnd. Redovisningen av delegationsbeslut innehåller dock varken information om beslutsfattare eller hänvisning till delegationsordningen, vilket omöjliggör en adekvat kontroll. Utifrån redovisningen till nämnd kan det inte spåras om delegationsbesluten fattats av korrekt befattningshavare. Utöver redovisningen av delegationsbeslut finns inga ytterligare kontrollmekanismer från nämndens sida. Enligt vår bedömning bygger nämndens system för delegering på "blind tillit" till tjänstemannaorganisationens förmåga och vilja att fatta korrekta delegationsbeslut.

Det finns dock inget enkelt svar på vad som är en lämplig nivå av kontroll i relation till hur långtgående delegationen är. Kontrollen bör anpassas utifrån den bedömda risknivån för att säkerställa att den varken är alltför administrativt betungande eller marginell i förhållande till riskerna. Enligt vår bedömning bygger nämndens nuvarande bestämda kontrollnivå inte på ett tillräckligt kunskapsunderlag.

Det finns även ett antal positiva delar att lyfta upp rörande nämndens rutiner för delegering. Delegationsordningen är det mest centrala styrdokumentet för delegering av beslutanderätt och av den anledningen är det väsentligt att detta dokument ses över regelbundet och uppdateras vid behov. Nämnden har en särskilt utsedd dokumentägare med ett uttalat

ansvar för att men jämna mellanrum lyfta förslag till revideringar till nämnden. Detta borgar för att delegationsordningens aktualitet bibehålls. Vidare är det positivt att det finns rutiner för hur hyrpersonal ska användas.

Det är även positivt att nämnden reviderat delegationsordningen avseende anställningsbeslut. En konsekvens av att vissa former av anställningar behandlats som verkställighet är att det finns risk för att nämnden i tidigare anställningsbeslut inte följt kommunallagen. Av JO 2010/11 framgår nämligen att Justitieombudsmannens uppfattning är att beslut om anställning inte är betrakta som verkställighet.

Vad som är verkställighet och vad som är ett beslut som ska fattas av nämnd är inte alltid helt tydligt. Kännetecknande för beslut är att bland annat att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Det finns dock ett gränsland utan givna svar om vad som är att betrakta som verkställighet.⁴ Utifrån ett internkontrollperspektiv är det väsentligt att nämnden fyller detta gränsland med tydliga regler om vad som gäller inom deras verksamhet. Risker är annars att missuppfattningar och konflikter uppstår mellan nämnd och tjänstemannaorganisation. En förekommande effekt av brist på formella regler är att tjänstemannaorganisationen fyller tomrummet med egna informella regler och antaganden om i vilka situationer verkställighet ska tillämpas. Mot bakgrund av detta rekommenderar vi att nämnden tar ett tydligare grepp om denna fråga för att säkerställa tydlig styrning i gränslandet mellan beslut och verkställighet.

5. Granskning av byggnadsnämndens delegationsordning

Beslut om delegering kan, förutom utifrån delegationsordningen, även ske genom särskilda beslut. Det mest centrala styrdokumentet för delegering av beslutanderätt är dock delegationsordningen. Vi har inom ramen för denna granskning genomfört analys av byggnadsnämndens delegationsordning i relation till kommunallagen och nämndens uppdrag. I följande avsnitt beskrivs våra mest väsentliga iakttagelser.

5.1. Delegationsordningen är tydlig men kan förbättras

Som tidigare nämnts utgår nämndens delegationsordning i stor utsträckning från SKR:s mall. Delegeringen av beslut är i regel tydlig och i enlighet med gällande lagstiftning. Utifrån vår granskning finns dock ett antal områden som kan förbättras.

Delegationsordningen gör gällande att upphandlingar som upptagits i gällande budget i regel är verkställighetsbeslut, om det inte gäller principiella frågor. För det första saknas förtydliganden kring när en upphandling kan betraktas ha upptagits i en budget. Exempelvis anges inte om en upphandling måste vara specifikt omnämnd i budgeten eller om det räcker att den ryms inom budgetramen för att betraktas som verkställighetsbeslut. För det andra saknas förtydliganden kring vad som anses vara "principiella frågor". Dessa båda otydligheter riskerar att medföra att upphandlingsbeslut felaktigt behandlas som verkställighet. Denna brist kopplar an till tidigare rekommendation att tillse tydligare styrning avseende gränslandet mellan verkställighet och beslut.

Bygglovschefen har rätt att fatta beslut om att avslå en ansökan om lov eller ge negativt förhandsbesked i de fall där det är *uppenbart* att åtgärden eller åtgärderna som avses inte kan medges. Denna skrivning i delegationsordningen ger stort utrymme för tolkning. Enligt intervjuad bygglovschef fattades dessa beslut i regel på delegation, även då det inte var

⁴ Justitieombudsmannen har exempelvis uttryckt att gränsen mellan beslut och verkställighet kan förskjutras om det finns tydligt politiskt fastställda mål för verksamheten. I en sådan situation kan beslut som tidigare betraktas som beslut förskjutras till rent verkställande åtgärder.

självkänt om negativt förhandsbesked skulle medges. Enligt tidigare bygglovschef skulle ett arbete initieras med att involvera nämnden i större utsträckning.

Delegationsordningen ger förvaltningschefen rätt att fatta beslut om att åtgärda brister i arbetsmiljön.⁵ En rad olika typer av beslut kan inrymmas i denna formulering. Vanligtvis beskrivs i delegationsordningar vilket specifikt beslut som delegerats istället för, som i detta fall, vad beslutet syftar till. Förarbetena⁶ till kommunallagen gör gällande att när nämnden delegerar sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegerats. Vår uppfattning är att det i detta fall tydligare bör specificeras vilken specifik beslutanderätt som har delegerats.

Av delegationsordningens inledande skrivningar framgår att beslut som fattats på delegation ska anmälas till byggnadsnämnden. Delegationsordningen är dock inkonsekvent i detta avseende eftersom det för vissa beslutsärenden anges att de inte behöver anmälas till nämnden. Det finns därmed skäl att förtydliga om samtliga beslut ska anmälas till nämnden eller ej.

5.2. Vår bedömning

Överlag är byggnadsnämndens delegationsordning tydlig och korrekt utformad. Det framgår dock av vår granskning att det finns ett antal områden som bör korrigeras eller förtydligas.

Framförallt behöver nämnden stärka sin styrning kring vilka beslut som ska fattas av nämnd eller via delegation samt vilka beslut som ska betraktas som ren verkställighet. Som tidigare nämnts är det vanligt att frånvaro av styrning från nämnden riskerar att skapa en ordning med informella regler upprättade på tjänstemannanivå. Gällande beslut om förhandsbesked har frånvaron av tydlig styrning resulterat i att nämnden inte involverats i den utsträckning som den borde. När det kommer till upphandling finns ingen konkret vägledning om vilka upphandlingar som behöver föregås av ett beslut och vilka upphandlingar som är att betrakta som ren verkställighet. Denna otydlighet riskerar att skapa en liknande problematik som vid beslut om förhandsbesked.

Rådande brist på styrning kan avhjälpas genom tydligare kriterier och tätare dialog (så kallat samråd) mellan nämnd och tjänstemannaorganisation. Exempelvis kan delegationsordningen kompletteras med krav på att nämndens ordförande ska konsulteras i större utsträckning. Vägledande kriterier är också ett möjligt alternativ.

I och med den nya kommunallagen har nämnderna möjlighet att besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till nämnden. Byggnadsnämndens delegationsordning är inkonsekvent i bemärkelsen att den både anger att alla delegationsbeslut ska anmälas till nämnden men samtidigt att vissa specifika beslut inte behöver anmälas. Nämnden bör säkerställa att delegationsordningen är konsekvent i detta avseende. Vidare bör nämnden i ett tillägg understryka att om anmälan till nämnd inte behöver ske, ska beslutet protokollföras särskilt om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan.

⁵ Se ärende 9.3 i byggnadsnämndens delegationsordning.

⁶ Se Prop. 2016/17:171.

6. Stickprovsgranskning

6.1. Stickprov av anmälda delegationsbeslut

För att granska tillämpningen av delegationsbeslut har vi valt ut 20 anmälda delegationsbeslut för särskild granskning. I granskningen ingår att undersöka om besluten fattats i enlighet med delegationsordningen samt om besluten tydligt återrapporterats till nämnd. Följande tabell beskriver resultatet av stickprovet.

ÄRENDE	DNR	KORREKT DOKUMENTATION?	KORREKT DELEGATIONSBSLUT?
1	BNS-2019-412	Ja	Ja
2	BNS-2020-414	Ja	Ja
3	BNS-2020-741	Ja	Ja
4	BNS-2020-662	Ja	Ja
5	BNS-2020-350	Ja	Ja
6	BNS-2020-655	Ja	Ja
7	BNS-2018-726	Ja	Ja
8	BNS-2015-616	Ja	Ja
9	BNS-2020-515	Ja	Ja
10	BNS-2018-387	Ja	Ja
11	BNS-2020-334	Ja	Ja
12	BNS-2019-707	Ja	Ja
13	BNS-2020-580	Ja	Ja
14	BNS-2020-624	Ja	Ja
15	BNS-2014-735	Ja	Ja
16	BNS-2021-86	Ja	Ja
17	BNS-2020-731	Ja	Ja
18	BNS-2021-14	Ja	Nej
19	BNS-2021-139	Ja	Ja
20	BNS-2020-32	Ja	Ja

Vår genomgång av nämndens anmälda delegationsbeslut visar att ett beslut inte fattats i enlighet med nämndens delegationsordning. Ärendet avser beslut om bygglov för utvändigt ändring av enbostadshus och beslut fattades av en bygglovsarkitekt. Enligt nämndens delegationsordning är bygglovsarkitekter inte delegerad beslutanderätt i denna typ av ärende.

Ärende 20 rör ett ordförandebeslut som fattades den 10 februari och avser ett överklagande av Länsstyrelsens beslut om att återförvisa en ansökan om bygglov. Länsstyrelsens beslut behövde överklagas inom tre veckor och det nästkommande nämndsammanträde var inplanerat den 22 februari. Med anledningen av den begränsade tiden för att överklaga länsstyrelsens beslut valde ordföranden att fatta ett så kallat ordförandebeslut. Ordförandebeslut ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Delegationsbeslutet anmäldes dock på sammanträdet i mars.

6.2. Vår bedömning

Vår genomgång av delegationsbeslut visar på en överlag tillfredsställande följsamhet gentemot gällande regelverk. I två fall har vi dock noterat avvikelser. I ärende 18 har delegationsbeslut fattats av fel befattningshavare. Om beslut fattas utan att det finns stöd för delegeringen i delegationsordningen kan beslutet upphävas vid en överklagan.⁷ Nämnden bör se över sina rutiner för att säkerställa att liknande fel undviks framgent.

Ordförandebeslut ska användas restriktivt och får enbart tillämpas om det inte går att avvakta nämndens avgörande vid nästa sammanträde. Enligt vår bedömning fanns i detta fall skäl att använda ett ordförandebeslut eftersom klagandetiden annars hade löpt ut. Vi noterar dock att ordförandebeslut inte anmäldes till nämnden på nästföljande sammanträde vilket det ska enligt kommunallagen.

Granskningen visar även att det av nämndens protokoll och handlingar tydligt kan utläsas vilka ärenden som återrapporterats. Att detta tydligt framgår är väsentligt eftersom tidpunkten för anmälan till nämnd är avgörande för bedömningen av besvärstid.⁸

6.3. Stickprov av upphandlings-, anställnings- och bygglovsbeslut

I syfte att granska i vilken utsträckning delegationsbeslut anmäls till nämnden har vi genomfört en jämförelse mellan anmälda delegationsbeslut och faktiskt fattade beslut avseende upphandling, anställningar och bygglov under 2021.

6.3.1. Anställningsbeslut

Den 4 maj 2021 erhöll vi en redovisning över anställningar inom nämndens ansvarsområde. Vid denna tidpunkt hade det under 2021 skett tre anställningar, två tillsvidareanställningar och en allmän visstidsanställning. Inget av dessa anställningsbeslut har anmälts till nämnden. Nämndens delegationsordning har reviderats avseende anställningsbeslut. Men även i den tidigare gällande versionen betraktades tillsvidareanställningar som delegationsbeslut. Dessa borde således anmälts till nämnden.

Vad gäller den allmänna visstidsanställningen ansåg nämnden vid denna tidpunkt att ett sådant anställningsbeslut var rent verkställighet. Utifrån denna uppfattning betraktades det inte nödvändigt att göra en anmälan till nämnd.

6.3.2. Bygglovsbeslut

Den 20 maj 2021 erhöll vi bygglovsenhetens interna sammanställning över fattade bygglovsbeslut under 2021. Vid denna tidpunkt hade 64 beslut fattats. För att kontrollera i

⁷ Se prop. 2016/17:171 s. 382, JO:s ämbetsmannaberättelse 1974 s. 321.

⁸ I ett fall från Regeringsrätten återställdes försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit svårt för klaganden att identifiera sitt ärende.

vilken utsträckning bygglovsbeslut anmäls till nämnd genomfördes ett slumpmässigt stickprov om 30 beslut. Granskningen visar att samtliga bygglovsbeslut anmälts till nämnden.

6.3.3. Inköpsbeslut

Den 26 april 2021 tog vi del av genomförda leverantörsutbetalningar som gjorts under innevarande år. Under denna period hade inget inköp gjorts över 150 000 kronor. De beloppsmässigt största inköpen genomfördes genom avrop från ramavtal. Det kan därmed finnas skäl för att betrakta dessa som verkställighet.

6.4. Vår bedömning

Genomgången av anställningar, bygglov och upphandling visar att nämnden behöver stärka kontrollen av att anställningsbeslut anmäls till nämnd. Under tiden för stickprovsgranskningen genomfördes tre anställningar. Två av dessa fattades på delegation men anmäldes inte till nämnden. Konsekvensen av den uteblivna anmälan till nämnden är att beslutet inte vunnit laga kraft och att överklagandefristen inte börjat löpa. Så som JO konstaterar i motsvarande fall, är det negativt för bl.a. den som beslutet avser att ett anställningsbeslut inte vinner laga kraft. Vidare noterar JO att en domstol vid prövning av ett överklagande enligt lagen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång och att det därför ha stor betydelse för processen i domstol att det kan fastslås när tiden för överklagande har gått ut.

Bland granskade anställningar återfinns även en allmän visstidsanställning. Denna form av anställning ansåg nämnden vid detta tillfälle vara verkställighet. Enligt JO 2010/11 är anställningsbeslut ett beslut i kommunalrättslig mening och borde således fattats av nämnden.

Det är däremot positivt att inga avvikelser noterats avseende anmälda bygglovsbeslut. Stickprovet visar att det finns ändamålsenliga rutiner för att anmäla bygglovsbeslut till nämnden.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Har nämnden säkerställt att delegation och ansvarsfördelning är aktuell och anpassad till nämndens verksamhet och organisation?	Delvis. Nämndens delegationsordning revideras löpande. Bygglovschefen är särskilt ansvarig för att bevaka om ändringar behöver göras. Vidare är delegationen väl utformad utifrån verksamheten. Delegationsordningen innehåller de områden som är relevanta för nämnden och är utformad i enlighet med förvaltningsorganisationen. Däremot anser vi att nämnden bör säkerställa att kontrollen stärks av fattade delegationsbeslut. Ansvarsfördelningen i gränslandet mellan verkställighet och nämndbeslut.
Har nämnden säkerställt en tydlig och korrekt delegering av beslut?	Delvis. Nämndens delegationsordning följer i hög utsträckning SKR:s rekommendationer. Delegationsordningens skrivningar är överlag tydliga i bemärkelsen att det klart anges vilken beslutanderätt som delegerats till vem. Det finns dock ett antal undantag mot detta vilka vi redovisar i rapporten. Vidare är det problematiskt att nämnden tidigare betraktat vissa former av

	anställningsbeslut som ren verkställighet. En konsekvens av detta är att det föreligger risk att nämnden, i ett stort antal anställningsbeslut, inte följt kommunallagen.
Fattas delegationsbeslut i enlighet med gällande delegationsordning?	Delvis. Överlag fattas delegationsbeslut i enlighet med gällande delegationsordning. Vår stickprovgranskning visar att ett av 20 beslut inte har fattats av rätt befattningshavare.
Har delegationsbesluten anmälts till nämnd i enlighet med gällande bestämmelser?	Nej. Vår granskning visar att nämnden behöver stärka rutinerna kopplat till anmälan av delegationsbeslut för vissa områden. Fattade anställningsbeslut har inte anmälts till nämnden i enlighet med delegationsordningen. Vidare anmäldes inte ett ordförandebeslut till nämnden på efterföljande sammanträde vilket är ett krav enligt kommunallagen. Inom bygglovsområdet är dock rutinerna välfungerande. Samtliga av stickprovets 30 delegationsbeslut anmäldes till nämnden.

Tyresö kommun den 8 september 2021

Herman Rask, EY

8. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Byggnadsnämndens ordförande
- ▶ Bygglovschef

Dokument

- ▶ Reglemente för byggnadsnämnden
- ▶ Ärendehandboken: Rutiner för hur vi handlägger ärenden och utformar beslutsunderlag
- ▶ Byggnadsnämndens delegationsordning (2021-03-23)
- ▶ Byggnadsnämndens delegationsordning (2019-08-27)
- ▶ Anmälda delegationsbeslut (se avsnitt 6.1)
- ▶ Sammanställning av delegationsbeslut avseende anställningar (2021-01-01 till 2021-05-04)
- ▶ Sammanställning av inköp (2021-01-01 till 2021-04-26)
- ▶ Sammanställning av bygglovsbeslut (2021-01-01 till 2021-05-20).