

# Ärendehandläggning och jäv

Älvdalens kommun

November 2020

*Projektledare: Christer Marklund*

*Projektmedarbetare: Hugo Horstmann*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	2
<b>Inledning</b>	3
<b>Revisionskriterier</b>	7
<b>Avgränsning och metod</b>	7
<b>2. Organisation</b>	6
<b>Figur 1: Organisationsschema Älvdalens kommun.</b>	6
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b>	7
<b>3.1 Revisionsfråga 1: Dokumenterade riktlinjer</b>	7
<b>3.2 Revisionsfråga 2: Rutiner för handläggning och beslut</b>	8
<b>3.2.4 Bedömning</b>	10
<b>3.3 Revisionsfråga 3: Kontrollrutiner</b>	10
<b>Iakttagelser</b>	10
<b>3.4 Revisionsfråga 4: Politisk styrning och kontroll</b>	11
<b>Iakttagelser</b>	11
<b>3.4.1 Bedömning</b>	11
<b>Bedömningar utifrån revisionsfråga</b>	12
<b>Revisionell bedömning</b>	12
<b>Bedömningar mot revisionsfrågor</b>	12
<b>Rekommendationer</b>	13
<b>Bilaga 1 - Dokumentförteckning</b>	15

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av hur jävssituationer i samband med ärendehandläggning hanteras inom kommunstyrelsens, myndighetsnämndens och gemensam servicenämnds ansvarsområden. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Följande områden har granskats:

- Dokumenterade riktlinjer: Förekomst och följsamhet
- Rutin för opartisk handläggning och beslut
- Kontrollrutiner
- Politisk styrning och kontroll

Utifrån genomförd granskning görs en **sammantagen revisionell bedömning** att kommunstyrelsen och granskade nämnder *inte* säkerställt att hantering av jävssituationer – i samband med ärendehandläggning – sker med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

## Revisionsfråga 1 och 2

Vi bedömer att revisionsfrågor ej är uppfyllda.

Bedömning baseras huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Dokumenterade, konkreta, riktlinjer och rutiner för granskningsområdet finns i begränsad utsträckning.
- Vi kan verifiera att rutin att anmäla jäv tillämpas. I övrigt har det inte funnits förutsättningar att verifiera att riktlinjer och rutiner tillämpas på avsett sätt.

## Revisionsfråga 3 och 4

Vi bedömer att revisionsfrågor ej är uppfyllda.

Bedömningen baseras huvudsakligen på följande iakttagelser:

- Styrning och kontroll inom området avgränsas till att punkten "Jäv" är en fast punkt på myndighetsnämndens dagordning. Kommunstyrelsen eller gemensam servicenämnd lön utövar ingen tydlig styrning och kontroll inom granskningsområdet.
- Styrelse, nämnder och verksamhet saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att de begränsade regler, riktlinjer och rutiner som finns inom området tillämpas på avsett sätt.

## Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och granskade nämnder:

- Pröva hur området jäv och intressekonflikter ska inkluderas i kommande års plan för intern kontroll
- Vidareutveckla delegationsordning genom att inkludera information om jäv och intressekonflikter
- Säkerställ att styrelse/nämnds och verksamhets kompetensnivå i frågor som rör jäv och intressekonflikter är tillräcklig

# 1. Inledning

## Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom området ärendehandläggning och jäv.

Lagstiftning om jäv finns i förvaltningslagen och kommunallagen. Reglerna gäller när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att dennes opartiskhet kan ifrågasättas. Jävsreglerna gäller vid all ärendehandläggning, inte bara sådana ärenden som innefattar myndighetsutövning. I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande. Bristfällig hantering av jävssituationer kan bland annat riskera att myndighetens förtroende som opartiskt organ kan ifrågasättas.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, myndighetsnämnden och gemensam servicenämnd lön.

### Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om kommunstyrelse och nämnder säkerställt att hantering av jävssituationer – i samband med ärendehandläggning – sker med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Finns dokumenterade riktlinjer i tillräcklig omfattning? Fokus på förekomst och följsamhet
2. Finns en tillförlitlig rutin för att säkerställa att handläggning och beslut av ärenden sker på ett opartiskt sätt?
3. Finns tillförlitliga kontrollrutiner inom granskningsområdet?
4. Utövar kommunstyrelse och nämnder en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet?

### Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:7, 6:28-31, 6:37, 7:5
- Förvaltningslagen §16
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet, däribland delegationsordningar och reglemente för intern kontroll
- I övrigt se syfte och revisionsfrågor

### Avgränsning och metod

I tid har granskningen huvudsakligen avgränsats till 2020. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Analys av för granskningen relevant dokumentation har genomförts (se bilaga 1). Intervjuer har skett med följande förtroendevalda och tjänstepersoner:

- Ordförande, kommunstyrelsen
- Ordförande, myndighetsnämnden
- Kommundirektör
- Förvaltningschef, vård- och omsorgsförvaltningen
- Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen

- Förvaltningschef, service- och utbildningsförvaltningen
- Kommunsekreterare, kommunstyrelsen
- Nämndsekreterare, myndighetsnämnden och gemensam servicenämnd lön

Urval av nyckelpersoner har skett sker utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Innan färdigställande har samtliga intervjuade personer givits möjlighet att sakgranska rapporten.

## 2. Organisation

Kommunstyrelsen i Älvdalens kommun ansvarar för styrning, samordning och uppföljning på övergripande nivå. Under styrelsen finns tre utskott, allmänna utskottet, barn- och utbildningsutskottet samt vård- och omsorgsutskottet. Enligt reglemente har styrelsen bl.a. ansvar för följande områden:

- samhällsbyggnad, mark- och bostadsfrågor
- vård och omsorg
- skola och utbildningsverksamhet

Myndighetsnämnden bildades 2019 och tog då över en del uppgifter från den tidigare jävsnämnden och kommunstyrelsen. Myndighetsnämnden har enligt reglemente beslutanderätt i ärenden som utgör myndighetsutövning mot enskild och gentemot kommunens verksamheter med stöd av bl.a:

- Plan- och bygglagen- exklusive detaljplan, områdesbestämmelser och översiktsplaner
- Miljö- och hälsoskyddslagstiftning
- Livsmedelslagstiftning

Servicekommittén är gemensam mellan Älvdalens, Mora och Orsa kommun. Syftet med den gemensamma nämnden är att samverka om olika slag av intern serviceverksamhet.

Figur 1: Organisationsschema Älvdalens kommun.



# 3. Iakttagelser och bedömningar

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. God intern kontroll kännetecknas bland annat av att ansvariga politiska organ i rimlig grad styr och kontrollerar tilldelade uppdrag.

För revisionsfråga 1 och 2 lämnas en samlad bedömning.

För revisionsfråga 3 och 4 lämnas en samlad bedömning.

## 3.1 Revisionsfråga 1: Dokumenterade riktlinjer

---

Finns dokumenterade riktlinjer i tillräcklig omfattning? Förekomst och följsamhet.

---

*Det finns ett behov att upprätta dokumenterade regler och riktlinjer för att förebygga jäv. Syftet med ett regelverk är dels att förhindra att någon påverkar ett ärende otillbörligt, dels att förebygga misstankar att om ett ärendebeslut inte tas på sakliga grunder.*

*I kommunallagen och förvaltningslagen finns regler för att säkerställa att ärenden och beslut hanteras på ett opartiskt sätt. Regelverket omfattar såväl politik som förvaltning. Av kommunallagen framgår följande:*

- Nämnd: Får inte bestämma rättigheter och skyldigheter i ärenden där nämnden företräder kommunen som part eller utöva tillsyn över verksamhet som nämnden själv bedriver.
- Förtroendevald och anställd: Här beskrivs bland annat olika former av jäv som kan förekomma samt regler för hur berörda ska agera vid misstankar om jäv.

Det finns även annan lagstiftning som syftar till att säkerställa att ärenden hanteras på ett opartiskt sätt. Till exempel finns särskilda regler avseende anställdas bisysslor.

### Iakttagelser

Vid dokumentanalys har följande noterats:

- Kommunens personalhandbok ger viss vägledning avseende hantering av bisysslor inom Älvdalens kommun. I handboken finns riktlinjer för bisysslor respektive riktlinjer för rekrytering:
- *Riktlinjer för bisysslor.* Var i beslutsorganisationen riktlinjen är beslutad eller när den är beslutad framgår inte av dokumentet. Riktlinjen refererar till nationella regelverk i form av "Allmänna bestämmelser" och "Lagen om offentlig anställning". Det anges att alla medarbetare vid nyanställning ska fylla i blankett med frågor om eventuella bisysslor. Närmaste chef ska göra en årlig uppföljning och uppdatering av sina



medarbetares bisysslor. Närmaste chef ska även bedöma om en bisyssla är tillåten eller otillåten utifrån gällande lag och avtal. Kommunens personalkontor kan enligt riktlinjen bistå med stöd i chefens bedömning.

- *Riktlinjer för rekrytering i Älvdalens kommun - "rätt person på rätt plats"*. Riktlinjen är uppdaterad 2016-02-03. Det framgår inte var i beslutsorganisationen riktlinjen är beslutad. I dokumentet beskrivs hur rekryteringsprocess ska tillse likabehandling, samt att kravprofil för annonserad tjänst ska vara utgångspunkt vid nyanställning av personal. Det finns en checklista vid rekrytering - från planering till uppföljning.
- Kommunen erbjuder, i början av varje mandatperiod, samtliga förtroendevalda en grundutbildning. Utbildningen ska i viss grad beröra hantering av jävsfrågor. Någon motsvarande utbildning erbjuds inte nyanställda medarbetare.
- I upprättat introduktionsdokument (broschyr) till nya förtroendevalda finns ett stycke som kortfattat behandlar hur jäv ska anmälas och hanteras med referens till kommunallagen. När någon är jävig ska det framgå i protokollet, dels genom närvaroförteckning och även genom en notering i aktuell paragraf. Det beskrivs dock inte närmare vad som är att *anse* som jäv.
- I motsvarande introduktionsdokument (broschyr) för nyanställda tjänstepersoner (uppdaterad 2019-10-31) finns ingen information rörande jäv vid ärendehandläggning och beslut.

Vid intervjuer framkommer att det hade varit önskvärt med fler och tydligare riktlinjer avseende hantering av jävsfrågor, både för förtroendevalda *och* tjänstepersoner.

### 3.2 Revisionsfråga 2: Rutiner för handläggning och beslut

---

Finns en tillförlitlig rutin för att säkerställa att handläggning och beslut av ärenden sker på ett opartiskt sätt?

---

## lakttagelser

Vid granskning av kommuninterna riktlinjer och rutiner har följande noterats:

- Rutin för att säkerställa att handläggning och beslut av ärenden sker på ett opartiskt sätt saknas.
- Myndighetsnämnden har dock som rutin att i början av varje möte gå igenom föredragningslistans rubriker och närvarande ska anmäla eventuellt jäv/intressekonflikt innan ärendena börjar behandlas. Rutinen uppkom år 2018 efter kritik från länsstyrelsen om att det saknades en *dokumenterad jävsrutin* och *särskild punkt på dagordningen* gällande jäv. I kommunens åtgärdsplan (januari 2019) som svar på länsstyrelsens granskning anges att rörande jäv ska till mars 2019 en fast punkt införas på myndighetsnämnden. Enligt åtgärdsplanen ska även en rutin upprättas kring hantering av jävssituationer. En av åtgärderna, den fasta punkten på dagordningen, har genomförts. Rutin för hantering av jävssituationer har inte upprättats. Av intervjuer framkommer att det, trots beslut om åtgärdsplan, inte finns ett behov av en sådan rutin. Nämnden har dock, enligt intervju, tagit initiativ till ytterligare utbildningar från extern utbildare. Utbildningen ska genomföras vid ett antal sammanträden under 2020-2021 och till viss del inkludera jävsfrågor.
- Det finns ingen fast punkt i kommunstyrelsens protokoll för anmälan av jäv. Enligt intervju är dock gällande arbetssätt att samtliga ledamöter ska ha gått igenom kallelse för att tillse att de inte är jäviga i något ärende som ska behandlas vid sammanträdet. Om en person är jävig ska det anmälas och ledamoten ska lämna rummet då ärendet diskuteras.
- Gemensam servicenämnd har inte upprättat en dokumenterad rutin för att hantera jävssituationer. Det finns inte heller en stående punkt i nämndens protokoll för anmälan av jäv. Jävsfrågor uppges i intervju vara av mindre vikt för nämnden, på grund av dess ansvarsområden.
- Området bissykor ska beröras vid årligt medarbetarsamtal inom samtliga verksamheter.

När det gäller följsamhet till regler, riktlinjer och rutiner har följande noterats:

- I protokoll kan verifieras att myndighetsnämnden har en särskild punkt på dagordningen för jäv. Under de 9 möten som myndighetsnämnden hållit under år 2020 har anmälts jäv/intressekonflikt inför sammanlagt 1 mötespunkt.
- Under de 8 möten som styrelsen hållit under 2020 har anmälts jäv/intressekonflikt inför sammanlagt 8 mötespunkter.
- Inför årligt medarbetarsamtal ska samtliga medarbetare fylla i/uppdatera en blankett. Syftet är att identifiera huruvida den anställde har, eller sedan föregående samtal har haft, någon bisyssla. Närmaste chef ansvarar för att detta sker. Vi noterar att följsamhet till riktlinjen inte kontrolleras.

Vid intervjuer med företrädare för styrelse, nämnder och förvaltning framkommer avslutningsvis:

- Att det i huvudsak inte finns någon principiell diskussion om jäv och intressekonflikter mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Att det bör provas hur en jävsrutin kan utformas för kommunstyrelsen.
- Att myndighetsnämndens rutin med jäv som fast punkt på dagordningen borde tillämpas i kommunstyrelsen.
- Att i vilken omfattning jäv diskuteras vid nyanställningar varierar i organisationen, men att det finns en generell medvetenhet bland medarbetarna.
- Att blankett avseende förekomst av bisysslor enbart fokuserar på den anställda. Roller och uppdrag hos anhöriga m.m. som kan inverka på den anställdes opartiskhet berörs inte i enkäten.

### 3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfråga 1-2 ej är uppfyllda. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser:

- Dokumenterade, konkreta, riktlinjer och rutiner för granskningsområdet finns i begränsad utsträckning.
- Vi kan verifiera att rutin att anmäla jäv tillämpas. I övrigt har det inte funnits förutsättningar att verifiera att riktlinjer och rutiner tillämpas på avsett sätt.

Vi noter att styrelsen och nämnderna kommit olika långt i arbetet med upprättande av riktlinjer och rutiner, där myndighetsnämnden kommit längst tack vare kritik från länsstyrelsen.

Ett utvecklingsområdet som noteras är att säkerställa att alla anställda och förtroendevalda ges rimlig utbildning inom områdena jäv och intressekonflikter.

### 3.3 Revisionsfråga 3: Kontrollrutiner

---

Finns tillförlitliga kontrollrutiner inom granskningsområdet?

---

*Av kommunallagen framgår att nämnden bär ett ansvar för att den interna kontrollen inom dess ansvarsområden är tillräcklig. Som en del av den interna kontrollen bör tillskapas kontrollrutiner som i rimlig grad säkerställer att regler, riktlinjer och rutiner tillämpas på avsett sätt.*

#### Iakttagelser

Granskningen kan inte verifiera att styrelse, nämnder och verksamhet har upprättat några kontrollrutiner inom området. Följande har noterats:

- Jäv, opartiskhet och intressekonflikter finns inte med i styrelsens/nämndernas internkontrollplan för år 2020. En risk med *koppling* till jäv, att delegationsbeslut inte

anmäls till KS, har dock identifierats för barn- och utbildningsförvaltningen. I 2019 års internkontrollplan inkluderades risker inom områdena "kompetenskrav", "delegationsbeslut" och "förtroendeskadliga poster".

- Det sker ingen dokumenterad utvärdering av styrelsens/nämndens årliga arbete.
- På kommunövergripande nivå sker inga kontroller av styrelse/nämnders och verksamhets följsamhet till personalhandbok (bisysslor, rekrytering m.m.).

Av intervjuer med företrädare för styrelse, nämnder och verksamhet framkommer att risker kopplat till jäv och intressekonflikter borde inkluderas i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

### 3.4 Revisionsfråga 4: Politisk styrning och kontroll

---

Utövar kommunstyrelsen och nämnder en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet?

---

#### *lakttagelser*

Myndighetsnämndens styrning och kontroll inom granskningsområdet sker genom att området jäv är en fast punkt på nämndens dagordning. Under perioden januari - oktober 2020 har jäv/intressekonflikt anmälts inför sammanlagt 1 mötespunkt. Under perioden behandlade nämnden totalt 78 protokollförda ärenden.

Därutöver kan det inte verifieras att styrelse/nämnder utövar någon styrning eller kontroll inom granskningsområdet. Området berörs inte i följande dokumenttyper

- Delegationsordning
  - I kommunstyrelsens och myndighetsnämndens delegationsordningar finns inga skrivningar med koppling till jäv. Däremot anges i delegationsordning för gemensam servicenämnd - under rubriken ersättare - att vid laga förfall inklusive jäv får ersättare överta beslutanderätten av ordinarie delegat.
- Verksamhetsplan
- Uppföljningsplan
- Internkontrollarbete (internkontrollplan)
- Tertialrapporter och verksamhetsberättelse

Av intervjuer framkommer avslutningsvis att:

- Det finns behov av diskutera frågor om jäv och intressekonflikter i organisationen.
- Det efterfrågas tydligare politisk styrning och kontroll rörande hantering av jävsfrågor. Frågor har väckts kring förenlighet mellan förtroendevaldas uppdrag och övriga befattningar.

#### 3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfråga 3-4 ej är uppfyllda.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Styrning och kontroll inom området avgränsas till att punkten "Jäv" är en fast punkt på myndighetsnämndens dagordning. Kommunstyrelsen eller gemensam servicenämnd lön utövar ingen tydlig styrning och kontroll inom granskningsområdet.
- Styrelse, nämnder och verksamhet saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att de begränsade regler, riktlinjer och rutiner som finns inom området tillämpas på avsett sätt.

För framtiden föreslås att styrelse, nämnder och verksamhet utvecklar styrning och kontroll inom området. Här bör prövas hur området ska inkluderas i kommande års internkontrollplaner. Ett annat tydligt utvecklingsområde är att utveckla delegationsordningarna genom att inkludera information om jäv och intressekonflikter.

## Bedömningar utifrån revisionsfråga

### Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår **sammantagna revisionella bedömning** att kommunstyrelsen och granskade nämnder *inte* har säkerställt att hantering av jävssituationer – i samband med ärendehandläggning – sker med tillräcklig intern kontroll.

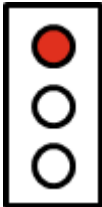
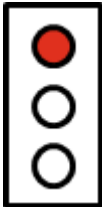
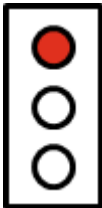
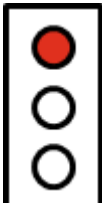
Den sammantagna revisionella bedömningen bygger på bedömning av respektive revisionsfråga.

### Bedömningar mot revisionsfrågor

---

Revisionsfråga	Kommentar
----------------	-----------

---

Dokumenterade riktlinjer: Förekomst och följsamhet.	Ej uppfyllt	
Rutiner för handläggning och beslut	Ej uppfyllt	
Kontrollrutiner	Ej uppfyllt	
Politisk styrning och kontroll	Ej uppfyllt	

### Rekommendationer

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och granskade nämnder:

- Pröva hur området jäv och intressekonflikter ska inkluderas i kommande års plan för intern kontroll

- Vidareutveckla delegationsordning genom att inkludera information om jäv och intressekonflikter
- Säkerställ att styrelse/nämnds och verksamhets kompetensnivå i frågor som rör jäv och intressekonflikter är tillräcklig

# Bilaga 1 - Dokumentförteckning

- Delegationsordning, kommunstyrelsen
- Delegationsordning, myndighetsnämnden
- Delegationsordning, servicenämnden
- Information- till dig som är politiker i Älvdalens kommun
- Informationsfolder för nyanställda medarbetare i Älvdalens kommun
- Internkontrollplan 2019, barn- och utbildningsförvaltning
- Internkontrollplan 2019, service- och utvecklingsförvaltning
- Internkontrollplan 2019, vård- och omsorgsförvaltning
- Internkontrollplan 2020, barn- och utbildningsförvaltning
- Internkontrollplan 2020, service- och utvecklingsförvaltning
- Internkontrollplan 2020, vård- och omsorgsförvaltning
- Länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i Älvdalens kommun, 2018-12-28
- Personalhandbok, Älvdalens kommun
- Reglemente för intern kontroll
- Uppföljning Internkontrollplan 2019, barn- och utbildningsförvaltning
- Uppföljning Internkontrollplan 2019, service- och utvecklingsförvaltning
- Uppföljning Internkontrollplan 2019, vård- och omsorgsförvaltning
- Åtgärdsplan Livsmedelstillsyn 2019 (revision 4-5 dec 2018)



2020-11-03

Hanna Franck Larsson

---

*Uppdragsledare*

Christer Marklund

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Älvdalens kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-05-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.