

Justitieombudsmannen  
Lars Lindström

## Inspektion av Samhällsnämnden i Härnösands kommun den 20–22 januari 2015

---

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: byråchefen Charlotte Håkansson samt föredragandena Helen Lidö, Erika Enlund och Ida Olsson.

Närvarande från samhällsnämnden vid det inledande sammanträdet: ordföranden AA, förvaltningschefen BB, bygg- och miljöchefen CC, nämndsekreteraren DD, miljöhandläggaren EE och registratorerna FF, GG och HH.

Närvarande från samhällsnämnden vid sammanträdet på centraldiariet: FF, registratorn JJ, GG, HH och kommunarkivarien KK.

Närvarande från samhällsnämnden vid det avslutande sammanträdet: CC, DD, EE, miljöhandläggarna LL, MM, NN och OO, planekologen PP samt JJ och GG.

### 1. Inledning

Inspektionen inleddes tisdagen den 20 januari 2015. Vid ett inledande sammanträde redogjorde byråchefen Charlotte Håkansson kort för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Charlotte Håkansson förklarade att JO Lars Lindström inte skulle delta personligen vid inspektionen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom senare och att hans bedömningar skulle redovisas i inspektionsprotokollet.

Därefter berättade företrädare för samhällsnämnden om nämndens arbete och om samhällsförvaltningens organisation och verksamhet.

### 2. Granskningens omfattning

Inspektionen inriktades på nämndens verksamhet såvitt avser miljö- och hälsoskyddsärenden. Vid inspektionen granskades:

- nämndens protokoll från de senaste två åren

- beslut fattade med stöd av delegation från de två senaste åren
- akterna och utdrag ur diariet i de tjugo äldsta pågående klagomålsärendena
- delegationsordning
- utdrag ur diariet över nämndens oavslutade ärenden
- ett antal därutöver slumpvis utvalda ärenden

### 3. Iakttagelser och bedömningar

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av byråchefen Charlotte Håkansson vid det avslutande sammanträdet den 22 januari 2015.

Nedan framgår vad som efter inspektionen redovisades för JO samt JO:s bedömning därav.

#### 3.1 Allmänna iakttagelser

Nämnden hade vid tidpunkten för inspektionen 92 pågående miljö- och hälsoskyddsärenden. Det uppmärksammades att handläggningstiderna för miljö- och hälsoskyddsärenden i allmänhet inte var långa. JO:s medarbetare upplystes om att det inte förekommer större mängder klagomålsärenden såvitt avser miljö och hälsa. Samhällsförvaltningen har ett joursystem enligt vilket handläggare turas om att ta emot klagomål som inkommer per telefon. Alla samtal leder inte till att det läggs upp nya ärenden utan kan istället mynna ut i att handläggaren lämnar information eller ger råd.

#### 3.2 Registrering av allmänna handlingar m.m.

Samhällsförvaltningen övergick den 1 januari 2013 från att använda ärendehanterings- och registreringssystemet Diabas till systemet MiljöReda. JO:s medarbetare fick möjlighet att själva söka i MiljöReda under inspektionen.

Sedan ungefär ett år tillbaka scannas alla handlingar som hör till ett ärende. Handläggarna arbetar elektroniskt med digitala akter. Under handläggningen förvaras akterna i pappersform på centraldiariet där akterna även arkiveras när ärendena har avslutats.

Inkommande post registreras av registratorerna på centraldiariet. De lägger också upp nya ärenden. När en inkommen handling har registrerats scannas den in och skickas med e-post till den ansvarige handläggaren på förvaltningen. Handlingar som ges in eller upprättas av handläggarna på samhällsförvaltningen skickas till centraldiariet för registrering. Det förekommer också att handläggarna lägger upp nya klagomåls- och tillsynsärenden.

Företrädare för nämnden upplyste att framställningar om utfående av allmänna handlingar huvudsakligen hanteras av den administrativa personalen på

kommunens diarium, centraldiariet. De upplyste vidare att det mycket sällan blir aktuellt för myndigheten att avslå en begäran om att ta del av en handling. JO:s medarbetare tog del av en skriftlig rutin för utlämnande av allmän handling.

Under inspektionen framkom att inkomna och avsända e-postmeddelanden ibland registreras och ibland förs in som en anteckning i MiljöReda. Handläggarna berättade dock att det förekommer att e-postmeddelanden varken registreras eller förs in som en anteckning och att det kan innebära att inte samtliga handlingar i ett ärende framgår av MiljöReda.

JO Lars Lindström: I 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar och om vad ett register ska innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken ska fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen krävs att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller åtminstone ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Detta är naturligtvis viktigt även för myndighetens arbete.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Myndigheten avgör själv vilket alternativ som ska tillämpas. När myndigheten har bestämt tillvägagångssätt måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Det kan alltså inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ibland registreras och ibland "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar som tillhör ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även meddelanden som skickas elektroniskt.

### 3.3 Bevakning av tjänstemännens e-postbrevlådor

JO:s medarbetare upplystes om att samhällsnämnden inte har något särskilt system för bevakning av den enskilde tjänstemannens e-post när denne är frånvarande.

JO Lars Lindström: Ett e-postmeddelande som inkommit till en tjänstemans e-postbrevlåda och som rör myndighetens verksamhet är att anse som inkommet till myndigheten. Mot bakgrund av reglerna i tryckfrihetsförordningen och i OSL om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar måste inkomna e-postmeddelanden därför läsas löpande samt eventuellt tas om hand för registrering och ytterligare handläggning. Det

innebär bl.a. att om tjänstemännen hos en myndighet har egna e-postadresser måste myndigheten ha rutiner för att se till att såväl innehållet i tjänstemännens e-postbrevlåda som e-postloggen är tillgängliga för myndigheten även under tjänstemännens frånvaro. En myndighets rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresseras direkt till en tjänsteman grundas normalt på fullmakt från tjänstemannen. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post.

### 3.4 Dokumentation

Vid granskningen framkom att samhällsnämnden inte regelmässigt antecknat genomförda inspektioner och tillsynsbesök i diariet. Nämndens iakttagelser från besöken redovisades i senare upprättade beslut. Inspektionerna hade i vissa fall skett flera månader dessförinnan. (Se t.ex. dnr 2013-1802, 2013-1993, 2013-2032, 2013-2096, 2013-2104, 2014-2970 och 2014-3202).

Ett ärende (dnr 2013-1770) hade inletts genom att en enskild hade kontaktat samhällsnämnden och framfört ett visst klagomål. Den omständigheten framgick i ett beslut som därefter skickades ut till den som klagomålet riktades mot. Det fanns ingen annan dokumentation i akten om klagomålet eller vem som hade tagit emot uppgifterna.

Vid samtal med en handläggare framkom att det i ett hälsoskyddsärende gällande buller (dnr 2013-1007) hade förekommit ett flertal muntliga kontakter med verksamhetsutövaren vilka inte hade dokumenterats i någon tjänsteanteckning. Uppgifter som framkommit vid dessa kontakter hade legat till grund för beslut i ärendet.

JO Lars Lindström: Den muntliga information och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras fortlöpande. Det sagda gäller också sådana iakttagelser som en handläggare gör vid besök på den plats som ärendet avser, om iakttagelserna kan få betydelse för avgörandet av ärendet. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna dokumentationsskyldighet ska bl.a. trygga parternas rätt att enligt 16 § FL få ta del av uppgifter i ett ärende.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten. Även uppgifter som bara berör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas att kontakt förekommit med parterna eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet gäller. Även om den informationen inte har betydelse för ärendets utgång, är den ändå av stort värde. Den har betydelse för insyn i och kontroll av verksamheten. Vidare kan ett handlägggarbyte i hög grad försvåras vid brister i beskrivningen av vad som har förekommit i ärendet.

För att dokumentationsskyldigheten ska fylla sin funktion bör uppgifterna antecknas omgående. Det är alltså inte tillräckligt att iakttagelser från besök eller inspektioner framgår först i en beslutshandling som upprättas långt senare. Det gäller även om det av en sådan handling skulle framgå vad som faktiskt iaktogs på platsen (se JO 1993/94 s. 402, dnr 1518-1993). Vidare bör en händelse som inleder ett ärende hos nämnden dokumenteras som en egen händelse i ärendet.

### 3.5 Avslutande av ärenden

Vid granskningen noterades ärenden som angavs som avslutade (status: A) i diariet utan att det framgick att ett sådant beslut hade fattats (se t.ex. dnr 2013-1795, 2013-1802, 2013-1935 och 2013-2527).

I vissa ärenden, som enligt en anteckning i diariet var avslutade, framgick det inte att den enskilde parten i någon form hade underrättats om att ärendet hade avslutats (se t.ex. dnr 2013-1795, 2013-1802, 2013-1935, 2013-2527, 2014-1078 och 2014-2300).

Några ärenden hade avslutats utan att saken hade prövats och utan att förutsättningar för avvisning eller avskrivning verkade ha förelegat. I klagomålsärendet dnr 2013-1795, som gällde klagomål över mögel och undermålig ventilation i en bostadslägenhet, förelade nämnden en fastighetsägare att inkomma med bl.a. en kopia på en obligatorisk ventilationskontroll senast ett visst datum. Ärendet avslutades utan att fastighetsägaren hade efterföljt föreläggandet. Handläggaren uppgav att anledningen till att ärendet avslutades var att klaganden inte hade inkommit med ytterligare klagomål. I klagomålsärendet dnr 2014-1078, som gällde klagomål över vedeldning på en viss fastighet, framgick det av en anteckning att ärendet hade avslutats eftersom det inte hade inkommit något mer i ärendet och eftersom dialogen mellan klaganden och fastighetsägaren verkade fungera.

JO Lars Lindström: Ett ärende som har inletts hos en myndighet ska alltid avslutas genom ett beslut. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Beslutet kan bestå i ett föreläggande till den som är ansvarig för en störande verksamhet eller t.ex. vara ett konstaterande att ingen störning förekommer, varför ärendet avslutas utan åtgärd. Det kan också röra sig om ett beslut där sakfrågan inte behandlas och som går ut på t.ex. avvisning eller avskrivning av en anmälan eller ansökan. En förutsättning för avskrivning är att ärendet till följd av någon händelse har förlorat sin aktualitet, t.ex. när en ansökan har återkallats.

Oavsett vilken slags beslut det är gäller dock att beslutet ska vara skriftligt för att på så sätt vara ett bevis om vad som har beslutats. Det är inte alltid nödvändigt att beslutet är fattat i ett protokoll eller i en självständig beslutshandling. Ibland kan det räcka att beslutet tecknas på akten i ärendet eller i registret. Huvudsaken är att beslutets innehåll, datum och vem som har fattat

beslutet tydligt framgår. Det är således inte tillräckligt att ett ärende avslutas enbart genom att ärendets status ändras till ”avslutat” i diariet.

Om ett beslut kan anses gå en part emot och kan överklagas ska parten enligt 21 § andra stycket FL underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet. Även när den som har gett in t.ex. ett klagomål inte berörs av beslutet i sådan mån att han eller hon har rätt att överklaga beslutet kan det med hänsyn till förtroendet för myndigheterna i många fall vara lämpligt att underrätta klaganden om hur ärendet har avgjorts.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens ansvar att få ärendet klart för ett avgörande. Det ansvaret kan myndigheten inte lägga över på den enskilde. Att den enskilde förhåller sig passiv under ärendets gång, t.ex. inte följer en uppmaning att komplettera handlingarna, utgör inte grund för avskrivning. En sökande eller klagande är inte skyldig att på något sätt hålla sitt ärende aktuellt (jfr JO 1994/95 s. 453, dnr 3053-1993). Ett ärende kan alltså inte bli inaktuellt av detta skäl.

Det är viktigt för respekten för myndigheten att de ärenden som sätts igång verkligen följs upp. Mot denna bakgrund kan nämnden således inte underlåta att handlägga ett ärende och besluta att avsluta det med hänvisning till att t.ex. en klagande inte har inkommit med ytterligare klagomål eller att inget mer har hänt i ärendet.

### 3.6 Delegationsbeslut

En allmän iakttagelse vid granskningen av delegationsbeslut från de två senaste åren var att besluten i allmänhet var utförliga, innehöll tydliga rubriker och innefattade bl.a. skäl och överklagandehänvisning.

#### 3.6.1 Flera beslutsfattare

I några ärenden angående åtgärdande av bristfällig avloppsanläggning var besluten undertecknade av två handläggare (se dnr 2013-1993, 2013-1802 och 2013-2032).

JO Lars Lindström: En nämnd får med stöd av 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, uppdra åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § KL.

Rätten att fatta beslut på nämndens vägnar kan delegeras enbart till politiker eller tjänstemän på så sätt att de ska fatta beslut var för sig. Den enda situation då delegation kan ske till ett kollektiv är då beslutanderätten överlämnas till ett utskott inom nämnden. Det är med andra ord inte möjligt att delegera en beslutanderätt till t.ex. två personer gemensamt inom en förvaltning. Det finns däremot inte något hinder mot att det i beslutet antecknas t.ex. att beslutsfattaren samrått med en annan handläggare eller att ytterligare tjänstemän har deltagit i handläggningen av ärendet.

### 3.6.2 Delegation att besluta om påförande av miljöstraffavgift

Enligt nämndens delegationsordning är det bygg- och miljöchefen som har rätt att besluta om påförande av miljöstraffavgifter enligt miljöbalken. Vid granskningen påträffades några sådana beslut vilka inte hade undertecknats av bygg- och miljöchefen utan av en handläggare (se dnr 2014-2130 och 2014-1520). I besluten var det angivet att bygg- och miljöchefen hade deltagit i ärendet.

JO Lars Lindström: Den som undertecknar ett beslut i eget namn får förutsättas vara beslutsfattare. Det får alltså förutsättas att de ovan nämnda besluten fattades av den handläggare som undertecknade besluten. Enligt delegationsordningen är det bygg- och miljöchefen som ska besluta i ärenden om påförande av miljöstraffavgift enligt miljöbalken. Det är därför inte korrekt att en handläggare fattar ett sådant beslut.

### 3.7 Nämndprotokoll

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämndens protokollbeslut från de två senaste åren var att besluten generellt var väldisponerade och utförliga med en bakgrund och tillämplig lagstiftning. I besluten redovisades samhällsförvaltningens bedömning. Dock framgick inte nämndens egna skäl uttryckligen av alla beslut. (Se t.ex. nämndens beslut i dnr 2013-1173 och 2013-1174).

Vid granskningen av protokollen med nämndbeslut noterades att det inte framgick att en överklagandehänvisning skulle bifogas i sådana fall besluten kunde överklagas (se t.ex. dnr 2013-1173 och 2013-1174). Vid det avslutande sammanträdet den 22 januari 2015 framgick att det är nämndsekreteraren som expedierar samtliga nämndbeslut och att hon regelmässigt skickar med överklagandehänvisningar.

JO Lars Lindström: I 20 § FL finns bestämmelser om motivering av beslut. Som huvudregel gäller att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet innehåller en motivering som har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som handläggarna presenterat för nämnden även om utgången blir den som har föreslagits. Besluten behöver alltså innehålla ett avsnitt med nämndens skäl t.ex. under rubriken "Nämndens bedömning". Om nämnden instämmer i de beslutsskäl som har redovisats under ärendets beredning, behöver nämnden inte ordagrant upprepa skälen. Det måste dock klart framgå att nämnden har gjort en egen bedömning, t.ex. genom att i sitt beslut ta in en hänvisning som t.ex. "På de skäl som har anförts av samhällsförvaltningen beslutar nämnden att - - -". Om nämnden i beslutet hänvisar till bifogade handlingar måste dessa handlingar

självfallet också finnas fogade till beslutet eller i varje fall finnas omedelbart tillgängliga.

Om ett beslut går en part emot och kan överklagas, ska parten enligt 21 § andra stycket FL underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet.

Överklagandehänvisning ska lämnas även om beslutet endast delvis går en part emot. Villkor i ett beslut kan innebära att en part inte får fullt bifall till sin ansökan. Det ankommer på den som är ansvarig för beslutet att se till att en korrekt hänvisning i förekommande fall lämnas. Det är därför lämpligt att det av beslutet framgår till vilka det ska skickas och om en överklagandehänvisning ska lämnas. Därigenom minimeras risken för att ett beslut som kan överklagas expedieras utan att det samtidigt lämnas en underrättelse om hur det kan överklagas.

Vid protokollet

Ida Olsson

Justeras 2015-05-04

Lars Lindström