

Inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Lidköpings kommun den 8–10 maj 2023

Inspektionen i korthet: JO har genomfört en inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Lidköpings kommun i syfte att undersöka nämndens hantering av ärenden på miljö- och hälsoskyddsområdet, i huvudsak ärenden som initierats genom klagomål från enskilda.

Vid inspektionen konstaterades att handlingar och ärenden i allmänhet föreföll vara korrekt registrerade i nämndens ärendehanteringssystem, men att det förekom vissa fel och brister. Det gällde även nämndens registrering av e-postmeddelanden. Vid inspektionen noterades även att det fanns ett antal ärenden där handläggningen avstannat – i vissa fall sedan flera år. JO uppmanar därför nämnden att se över sina rutiner för att följa upp äldre ärenden och att snarast se till att handläggningen av de avstannade ärendena återupptas. Protokollet innehåller också uttalanden i andra frågor, t.ex. om nämndens överklagandehänvisning och hantering av överklaganden.

Inledning

På uppdrag av justitieombudsmannen Katarina Pahlsson genomförde byråchefen Charlotte Håkansson och rättssakkunniga Hampus Sjöblom, Albert Pettersson och Reb Kerstinsdotter (protokollförare) en inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Lidköpings kommun.

Inledande möte m.m.

Inspektionen inleddes den 8 maj med ett möte där Charlotte Håkansson kort redogjorde för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Närvarande från nämnden var sektorschefen AA, områdeschefen BB, nämndsekreteraren CC och miljö- och hälsoinspektören DD, vilka informerade om nämndens verksamhet.

Under inspektionens gång inhämtades även information om nämndens verksamhet från andra anställda vid nämnden.

Av samtal med företrädare för nämnden framkom i huvudsak följande om nämndens verksamhet.

Varje år hanterar nämnden ungefär 2 000 egna ärenden om miljö- och hälsoskydd, vilket omfattar anmälningar, klagomål och annan tillsynsverksamhet. Utöver dessa ärenden har kommunen samarbetsavtal med Grästorps och Götene kommuner och är värdkommun för myndighetsutövningen på miljö- och hälsoskyddsområdet i de tre kommunerna. Nämndbesluten fattas av respektive kommuns nämnd. Delegationsbeslut fattas av tjänstemännen som är anställda i Lidköpings kommun. Knappt tio tjänstemän arbetar med verksamheten för de tre kommunerna. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har nyligen genomfört en granskning av de tre kommunernas miljöbalkstillsyn och det pågår ett tillsynsärende med anledning av granskningen (länsstyrelsens ärendenummer 503-41920-2022).

Muntliga anmälningar förekommer inte i någon större omfattning. Den som vill göra en anmälan hänvisas i första hand till att använda ett elektroniskt formulär. Registratören sköter den inledande registreringen av ärenden i respektive kommuns diarieserie. Om det finns ett öppet klagomålsärende läggs ytterligare klagomål gällande samma verksamhet in i det ärendet. Klagomål från enskilda läggs dock inte in i andra typer av miljötillsynsärenden.

Ärendena fördelas mellan handläggarna vid veckovisa möten. Fördelningen sker främst utifrån sakområden. Handläggarna registrerar själva handlingar som skickas eller lämnas direkt till dem. De expedierar också beslut och avslutar ärendena i ärendehanteringssystemet. Sedan 2018 sker all handläggning digitalt i ärendehanteringssystemet Vision.

Frågor om utlämnande av allmän handling förekommer inte så ofta. Det är vanligtvis handläggarna som hanterar sådana frågor. Områdeschefen har delegation att avslå en sådan begäran.

Inspektionens omfattning

Syftet med inspektionen var att undersöka nämndens hantering av ärenden på miljö- och hälsoskyddsområdet, i huvudsak ärenden som initierats genom klagomål från enskilda. Med anledning av att länsstyrelsen, som är ordinarie tillsynsmyndighet, undersöker frågor som berör samarbetet mellan Lidköping och Grästorps respektive Götene kommun har JO:s inspektion inte omfattat detta.

Vid inspektionen granskades nämndens protokoll från de två senaste åren, ärendeblad och handlingar i nämndens pågående klagomålsärenden samt beslut fattade med stöd av delegation från de två senaste åren i sådana ärenden. Nämndens delegationsordningar, reglementen samt listor över nämndens samtliga öppna ärenden fanns också tillgängliga. Vidare gjordes sökningar i nämndens ärendehanteringssystem.

Avslutande möte

Den 15 maj hölls ett avslutande digitalt möte. Charlotte Håkansson presenterade i korthet de iakttagelser som JO:s medarbetare gjort vid granskningen för sektorschefen AA, områdeschefen BB och nämndsekreteraren CC.

Iakttagelser och bedömningar

Nämndens diarium

Inför granskningen hade JO begärt att få ett antal handlingar framplockade och tillgängliga, bl.a. ett utdrag ur diariet över nämndens pågående klagomålsärenden rörande miljö- och hälsoskydd. Vid ankomsten fanns en lista tillgänglig i ärendehanteringssystemet, som utvisade att det var fråga om 12 pågående ärenden. Förutom att granskningen påverkades av att underlaget till stor del inte fanns utskrivet framkom det vid de sökningar som JO:s medarbetare gjorde i systemet att listan inte var rättvisande. Därutöver fanns det ytterligare ärenden, bl.a. pågående klagomålsärenden som hade markerats som "vilande" eller "väntande". Sammanlagt hade nämnden ungefär 40 öppna klagomålsärenden på miljö- och hälsoskyddsområdet avseende Lidköpings kommun. Nämnden hade totalt 570 öppna ärenden i kommunens diarieserie, vilket omfattade 489 ärenden med ärendestatusen "handläggs" och 81 ärenden med ärendestatusen "vilande" eller "väntande".

Vid granskningen noterades att nämndens äldsta öppna ärende inleddes 2009. Ytterligare ett förhållandevis stort antal öppna ärenden inleddes för flera år sedan. Exempelvis var ett tjugotal ärenden från 2015 och 2016 gällande tillsyn enligt miljöbalken öppna i systemet trots att de tycktes vara färdigbehandlade, t.ex. ärende LIMBN 2015-1442.

I allmänhet föreföll handlingar och ärenden vara korrekt registrerade i nämndens ärendehanteringssystem. Dock iakttogs vissa felaktigheter. I enstaka fall hade fel handlingskategori eller handlingsriktning angetts vid registreringen. Ett ärende som tillhörde Grästorps kommun hade registrerats i Lidköpings diarieserie (LIMBN 2022-2114). I några ärenden hade beslut om att avsluta ärendet utan åtgärd diarieförts som "Beslut med föreläggande vid klagomål", t.ex. i ärendena LIMBN 2022-11, LIMBN 2022-139 och LIMBN 2022-988. I ett ärende (LIMBN 2023-511) angavs att ett beslut om försiktighetsmått hade fattats den 26 april 2023. Något beslutsdokument fanns dock inte knutet till händelsen.

Det konstaterades även att e-postmeddelanden inte alltid diarieförts i anslutning till att de mottagits eller skickats och att varje enskilt meddelande i en e-postkonversation inte alltid diarieförts separat. I vissa fall var det äldsta meddelandet i en e-postkonversation flera veckor gammalt när diarieföring skedde. Det gällde t.ex. i ärendena LIMBN 2021-1787, LIMBN 2022-363 och LIMBN 2022-1828.

JO Katarina Pålsson: Snabb och korrekt diarieföring är av grundläggande betydelse för att ge allmänheten m.fl. rättvisande information om vilka handlingar som finns hos en myndighet. Brister i diarieföringen kan också försvåra myndighetens eget arbete, t.ex. om en ny handläggare behöver sätta sig in i ett ärende.

Vidare är det viktigt för att bevakningen och uppföljningen av gamla ärenden ska fungera att registreringen av ärendenas status och ärendetypkod m.m. är korrekt och att ärenden som avslutats också markeras så i ärendehanteringssystemet. Den lista över pågående klagomålsärenden som nämnden hade tagit fram till inspektionen tyder på att det finns vissa brister i denna del.

Allmänna handlingar ska normalt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den dock varken registreras eller hållas ordnad. Detta framgår av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. JO har vid flera tillfällen uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (se t.ex. JO 2017/18 s. 197).

När det gäller handlingar som ska registreras, ska det av registret som huvudregel framgå vilket datum som handlingen kom in eller upprättades, vilket diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått vid registrering, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör. Det framgår av 5 kap. 2 § OSL.

Ett e-postmeddelande som kommit in till en myndighet eller skickats från en myndighet till en enskild är en allmän handling. Såvida inget undantag enligt 5 kap. 1 § OSL är aktuellt måste därför varje e-postmeddelande diarieföras separat för att kraven i 5 kap. 2 § OSL på vad som ska framgå av en myndighets diarium ska uppfyllas. Om flera meddelanden i en e-postkonversation diarieförs gemensamt blir det svårare att följa vad som hänt i ett ärende. Om diarieföringen av e-post dessutom dröjer i flera veckor, så som hade skett i vissa av de granskade ärendena, uppfylls inte heller kravet i 5 kap. 1 § OSL på att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Jag är kritisk till den bristfälliga diarieföringen av e-post i flera av de granskade ärendena.

Jag förutsätter att nämnden fortlöpande reflekterar över hur registreringsfel av de slag som uppmärksammats vid inspektionen kan undvikas. Vidare utgår jag från att nämnden kommer att gå igenom sina äldre öppna ärenden för att kontrollera vilka som ska markeras som avslutade.

Ärenden där handläggningen avstannat

Vid granskningen framgick att det fanns öppna ärenden som hade inletts genom klagomål från enskilda från och med 2018. Oberoende av ärendestatus hade handläggningen i ett flertal av dessa ärenden avstannat – i vissa fall sedan flera år. Det gällde t.ex. LIMBN 2018-1284, LIMBN 2018-1696, LIMBN 2019-1236, LIMBN 2019-1654, LIMBN 2020-846, LIMBN 2020-909, LIMBN 2020-1579, LIMBN 2020-1598, LIMBN 2020-1831, LIMBN 2021-42, LIMBN 2021-376, LIMBN 2021-1303, LIMBN 2021-1958, LIMBN 2022-939 och LIMBN 2022-1210.

I några ärenden som inletts genom klagomål från enskilda fanns bara en inledande klagomålsskrivelse utan att några ytterligare åtgärder vidtagits i ärendet. Det gällde t.ex. LIMBN 2020-1074 och LIMBN 2021-2154. I andra sådana ärenden hade inkomna handlingar skickats för kännedom och eventuella synpunkter till anmälare, utan att det angetts en bestämd tidsfrist för ett eventuellt yttrande. Det gällde t.ex. ärendet LIMBN 2021-1303.

JO Katarina Pahlsson: Ett ärende ska, enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. JO har vid flera tillfällen uttalat att myndigheter har ett ansvar för att driva ärenden framåt och avsluta det genom ett beslut. I det ligger bl.a. att myndigheter måste följa upp förelägganden som meddelats under ett ärendes handläggning (se t.ex. JO:s beslut den 1 juli 2020, dnr 8498-2018). För att kunna utföra den uppgiften bör myndigheten lämpligen ange en bestämd tidsfrist för ett eventuellt svar, med information om att ärendet annars kan komma att avgöras utan att svar inkommer. Det är också ett krav enligt 25 § FL för att kommunikering med en part ska utföras korrekt.

Det är givetvis inte acceptabelt att handläggningen av tillsynsärenden stannar upp i flera års tid på det sätt som skett i en del av de granskade ärendena. Nämnden bör därför se över sina rutiner för att följa upp äldre ärenden och ta ställning till om de bör omfördelas till en annan handläggare eller om andra åtgärder bör vidtas för en effektiv handläggning. Jag förutsätter att nämnden snarast ser till att handläggningen av de nämnda ärendena återupptas.

Jag noterar även att vissa av de avstannade ärendena har status ”vilande” i ärendehanteringssystemet, medan andra har status ”handläggs” utan att det framgår varför de olika markeringarna har använts i respektive ärende. Ordningen med olika statusmarkeringar kan riskera att försvåra uppföljningen av ärendena, varför jag rekommenderar nämnden att se över sin rutin även i denna del. Det finns dock ingenting som tyder på att statusen ”vilande” använts för att beteckna en formell vilandeförklaring. Jag uttalar mig därför inte närmare om förutsättningarna för att besluta om en sådan (jfr t.ex. JO:s beslut den 14 januari 2021, dnr 8068-2018 m.fl.).

Frågor rörande överklagande

Enligt uppgifter från nämnden rättidsprövas överklaganden av den administrativa personalen. Därefter tar en handläggare ställning till om beslutet ska omprövas. Enligt nämndens rutin ska beslut som fattats på delegation i så fall omprövas av den ursprungliga delegaten medan beslut som fattats i nämnd ska omprövas av nämnden, vanligtvis vid nästkommande ordinarie nämndsammanträde.

I ett ärende (LIMBN 2021-293) hade nämnden beslutat att förelägga en fastighetsägare att begränsa sin vedeldning på ett visst sätt. Fastighetsägaren hade därefter gett in en skrivelse rubricerad som överklagande och angett på vilket sätt beslutet skulle ändras. Nämnden betecknade överklagandet som ”yttrande” och kommunicerade ett förslag till nytt beslut. Fjorton månader efter det första beslutet fattade nämnden ett nytt beslut. Fastighetsägarens överklagande hade inte överlämnats till länsstyrelsen.

I flera ärenden noterades att nämnden inte hade skickat vidare alla handlingar till länsstyrelsen efter att beslut överklagats dit och att länsstyrelsen behövt begära in kompletterande handlingar. Det gällde t.ex. i ärendena LIMBN 2022-363 och LIMBN 2022-1226.

Företrädare för nämnden upplyste att en standardiserad överklagandehänvisning användes i nämndens samtliga ärenden. I hänvisningen angavs bl.a. att fastighetsbeteckning ska anges vid överklagande av beslut. Vid ärendegranskningen framgick att denna överklagandehänvisning även använts för beslut om att inte lämna ut allmän handling, t.ex. i ärende LIMBN 2018-1094.

I samma ärende angavs i överklagandehänvisningen att nämnden skickar vidare överklagandet till överprövande instans för prövning om nämnden inte själv ändrar beslutet på det sätt som begärts. Vid samtal med företrädare för nämnden framgick att nämndens rutin var att inte lämna över beslut som omprövats efter ett överklagande, om beslutet ändrats i enlighet med den klagandes begäran.

JO Katarina Pahlsson: I normalfallet inskränker sig en beslutsmyndighets handläggning av ett överklagande till en kontroll av att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och att inga uppenbara felaktigheter förekommer i det överklagade beslutet. Om överklagandet inte kommit in i rätt tid ska beslutsmyndigheten besluta att avvisa överklagandet (se 45 § FL). Om överklagandet inte ska avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen (se 46 § FL). JO har i flertalet fall angett att tiden för överlämnandet som regel inte bör överstiga en vecka (se t.ex. JO 2006/2007 s. 458). Att detta är en generell riktning för hur lång tid hanteringen av ett överklagande som längst bör få ta fastställs också i förarbetena till den nu gällande FL (se prop. 2016/17:180 s. 241).

Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och det kan ske snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Vidare krävs att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet (se 38 och 39 §§ FL).

Skyldigheten att ompröva beslut som överklagats gäller alltså endast om beslutet visat sig vara uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende och ändringen inte är till nackdel för någon enskild part. Det är normalt inte fallet om det exempelvis krävs ytterligare utredning för att klargöra om beslutet är felaktigt. I sådana fall kan felet nämligen ytterst sällan betraktas som uppenbart. Under sådana förhållanden kan beslutet normalt inte heller ändras så snabbt och enkelt som regleringen förutsätter (se prop. 2016/17:180 s. 240). Kravet på att felaktigheten ska avse ett väsentligt hänseende innebär vidare att myndigheten kan avstå från ändring av felaktigheter som rör förhållanden som i praktiken saknar betydelse för utgången i ärendet eller som av andra skäl kan bedömas som mindre väsentliga, även om felen är enkla att konstatera (se prop. 1985/86:80 s. 79 och prop. 2016/17:180 s. 236). Normalt är myndigheten därför inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än när den har särskild anledning till det. Det bör i allmänhet räcka med att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Ett överklagande får inte bli liggande hos myndigheten i väntan på omprövning.

Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga frågor om omprövning regleras inte i FL. Utgångspunkten är att beslut om omprövning ska ske i samma ordning som det ursprungliga beslutet. Det innebär emellertid inte att myndighetens prövning av om det överhuvudtaget finns skäl att ändra beslutet måste göras på samma nivå som det överklagade beslutet. JO har tidigare uttalat att om det överklagade beslutet har fattats av nämnden, är det tillräckligt om en tjänsteman, som har betrots med saken, tar ställning till om beslutet är uppenbart oriktigt eller inte (se protokollet från inspektionen av Miljöskyddsnämnden i Alingsås kommun den 6–8 maj 2014, dnr 2235-2014). Detta ligger i linje med den rutin kring den inledande granskningen av ett överklagande som nämnden redogjort för. En sådan ordning framstår också som lämplig med hänsyn till det skyndsamhetskrav som beskrivits. Beträffande överklagade nämndbeslut har nämnden dock uppgett att sådana omprövas först vid nästkommande ordinarie sammanträde. Det framstår som att en sådan rutin riskerar att medföra oacceptabla dröjsmål (jfr prop. 2016/17:180 s. 240 f.). Nämnden bör därför se över sina rutiner även i denna del.

I ett av de ärenden som redogjorts för tog nämndens omprövning fjorton månader. Det är ett anmärkningsvärt långt dröjsmål och uppenbart att det inte har funnits förutsättningar för omprövning i enlighet med vad som anges i

38 § FL. När det första överklagandet kom in borde nämnden i stället ha rättidsprövat överklagandet och därefter skyndsamt överlämnat det till överinstansen.

Nämnden bör även säkerställa att samtliga handlingar i ärenden som överklagas skickas till överinstansen i samband med att överklagandet överlämnas dit.

Sedan den nu gällande förvaltningslagen infördes i juli 2018 gäller vidare att om myndigheten ändrar det överklagade beslutet, ska den överlämna såväl det gamla som det nya beslutet till överinstansen (se 46 § FL). Bestämmelsen innebär att det nya beslutet ska överlämnas till överinstansen oberoende av hur beslutet ändras, dvs. även om myndigheten anser att den har ändrat beslutet helt enligt klagandens begäran. Det är numera alltså överinstansen som avgör i vilken utsträckning klagandens önskemål får anses tillgodosedda genom beslutsmyndighetens ändringsbeslut (se prop. 2016/17:180 s. 271).

Av bestämmelsen i 43 § FL om hur man överklagar ett beslut framgår att den som överklagar ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) uppställs vidare vissa formella krav på vad överklaganden som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla. I bestämmelserna finns det inte något stöd för att kräva att den klagande anger fastighetsbeteckning vid överklaganden. För övrigt kan knappast sådana uppgifter vara relevanta i alla ärendetyper hos nämnden.

Det är angeläget att nämnden ger överklagandehänvisningen ett korrekt innehåll och ser över sina rutiner i fråga om hanteringen av beslut som ändrats efter överklagande.

Vid protokollet

Reb Kerstinsdotter

Justeras den 2023-06-30

Katarina Pålsson