

Metodprojektet

Handledning för kommunbesök

Inledning

Uppdraget till länsstyrelserna att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken är så pass nytt att formerna för detta hela tiden utvecklas. Om man ändå tittar i backspegeln och ser på hur länsstyrelserna hittills valt att göra ser man att den vanligaste metoden har varit att genomföra kommunbesök.

Innan man väljer utvärderingsform bör man dock ha klart för sig vilka för- och nackdelar de olika metoderna har. För kommunbesök finns bl.a. följande för- och nackdelar:

Fördelar:

En aktiv dialog med dem du träffar
Möjlighet att se verksamheten i sin rätta miljö
Utvecklande arbetsform för alla parter

Nackdelar:

Resurskrävande – före, under och efter besöket
Kräver delvis en annan kompetens än de flesta länsstyrelser har idag

Fördelarna med metoden medför att länsstyrelserna får en unik möjlighet att skapa sig en helhetsbild av kommunernas tillsynsarbete, samtidigt som miljötillsynen genom besöken ges en större uppmärksamhet internt inom kommunerna. Det som talar emot metoden är först och främst att den är resurskrävande, men även det faktum att den kräver en annan kompetens än normalt. Deltagarna från länsstyrelsen bör vara väl insatta i sammanträdesteknik, intervjuteknik och ha god kunskap om utvärderingsmetodik. Här kan det vara en god idé att inför kommunbesöken kontakta andra enheter inom länsstyrelsen som arbetar med uppföljning och utvärdering, t.ex. socialenhet, räddningstjänstenhet och veterinärenhet

Som länsstyrelse får man börja med att ställa sig frågan om utvärdering genom kommunbesök är det bästa valet? Först därefter är det aktuellt att börja skissa på upplägget. Resursfrågan blir förmodligen det som kommer att styra såväl metod som upplägg mest, men för att ändå ge någon form av stöd till de länsstyrelser som planerar att börja besöka sina kommuner finns ett förslag till modell nedan. Denna baserar sig i mångt och mycket på hur länsstyrelserna hittills valt att arbeta med kommunbesök. Det bör därför än en gång poängteras att utvärderingsformen är i sin linda och att ständig utveckling sker av densamma. Till modellen bifogas exempel på hur tre olika länsstyrelser valt att lägga upp arbetet.

Beskrivning av hur kommunbesök kan gå till

Klarlägg syftet. Vad skall kommunbesöken leda till? Vilka intressenter finns? Hur skall resultatet rapporteras? Finns det anledning att aktivt informera media om resultaten? När och hur skall i så fall detta ske?

Bestäm översiktligt hur upplägget skall vara. Vilka sakområden skall belysas? Skall utvärderingen ha ett tema eller vara av övergripande karaktär? Vilka är de viktigaste frågorna att belysa vid utvärderingen? Vilka avgränsningar behöver göras?

Bestäm upplägget i detalj. Vilka skall vara med från länsstyrelsens sida? Vem skall vara ordförande respektive sekreterare? Vilka skall vara med från kommunerna? Hur skall programmet se ut? Vilket material behöver länsstyrelsen ta del av innan besöket? Finns det behov av att hämta in vissa specifika uppgifter i form av en enkät? Tag slutligen fram en frågelista som kan användas som stöd vid besöken.

Välj ut vilka kommuner som skall besökas och när. Är det ett stort län kan förmodligen inte alla kommuner besökas under ett och samma år. Ett urval kan baseras på en mängd sätt. Har man valt ett speciellt tema för utvärderingen kan det vara en bra grund för urvalet. En annan vanlig grund för urvalet är det geografiska läget och storleken på kommunerna.

Informera de berörda kommunerna. Muntlig förhandskontakt kan tas för att stämma av tiden för besöket. Utförlig information om besöket bör dock lämnas skriftligen.

Gå igenom dokumentation inför varje besök. Orientera er så mycket som möjligt om kommunerna. Titta igenom kommunernas hemsidor, kontakta de handläggare på länsstyrelsen som har viktiga ärenden i kommunerna, läs igenom material som kommunerna skickat in på er förfrågan m.m.

Gör en avstämning inför varje besök. Tag kontakt med kommunens miljöchef (eller motsvarande) några veckor innan besöket och stäm av att det praktiska fungerar. Stäm även av vilka som kommer från kommunen respektive länsstyrelsen. Skicka en dagordning för det aktuella besöket ev. kombinerat med den frågelista som tidigare tagits fram.

Utför besöket. Genomför besöket i enlighet med den dagordning som tagits fram. Tänk på att alla deltagare bör samlas i början och i slutet av dagen. Vid besökets inledning sker en presentation av deltagarna varvid ordföranden redogör för syftet och upplägget av dagen. Vi återsamlingen i slutet av dagen presenterar ordföranden kortfattat resultatet av besöket. Kombinera gärna sammanträde med enskilda intervjuer, rundvandring i lokalerna eller genomgång av handlingar i något visst ärende. Tänk på att hålla tiden så att det inte blir tidsbrist mot slutet av dagen! En hjälp här kan vara att tidsätta dagordningen.

Upprätta en besöksrapport. Minnesanteckningar från varje besök bör upprättas och skickas till kommunen. Ev. kan anteckningarna kombineras med ett separat utlåtande. Skicka materialet till kommunen för rättelser av ev. sakfel innan det expedieras.

Uppföljning. Om besöket visat på brister i tillsynsarbetet kan det finnas skäl för länsstyrelsen att följa upp hur verksamheten utvecklas. Uppföljningen kan ske genom krav på skriftlig återrapportering till länsstyrelsen, ev. kombinerat med ytterligare besök. Det kan vara lämpligt att redan i besöksrapporten nämna att länsstyrelsen har för avsikt att följa upp besöket vid ett senare tillfälle. Krav på återrapportering kan också meddelas i besöksrapporten.

Information. Redan när besöken planläggs bör länsstyrelsen ha tagit ställning till hur informationen till allmänhet och massmedia skall skötas. Även om länsstyrelsen valt att inte aktivt gå ut och informera massmedia är det mycket möjligt att besöksrapporterna i sig väcker medias intresse när de blir offentliga.

Rapportera resultatet i sin helhet. Efter att flera kommuner besökts kan det vara lämpligt att göra en summerande rapport och/eller ett seminarium där de viktigaste slutsatserna presenteras.

Gör en enkel utvärdering efter varje besök. Fråga deltagarna från kommunen under eller efter besöket vad de tyckte om upplägget. Efter varje besök bör dessutom de som var med från länsstyrelsen gå igenom vad de själva tyckte fungerade bra respektive dåligt, så att förbättring kan ske till nästa besök.

Utvärdera metoden i sin helhet. Innan länsstyrelsen går vidare med en ny besöksomgång bör de som varit med summera vad som gått bra respektive dåligt och vid behov förändra upplägget.

BILAGOR

Exempel från tre län bifogas: Västmanlands län, Blekinge län och Västra Götalands län.

Exemplen har valts för att få en så representativ bild som möjligt av landet i sin helhet med tanke på t.ex. länsstorlek, tidpunkt för kommunbesökens genomförande samt upplägg och omfattning av de genomförda kommunbesöken.

Bilaga 1: Västmanlands län

Västmanlands länsstyrelse var en av de första länsstyrelserna som gjorde kommunbesök. De elva kommunerna i länet besöktes hösten 2001 och våren 2002. Många andra län har hämtat inspiration från Västmanlands upplägg. Inte minst har den frågelista som togs fram av Västmanland flitigt använts av andra länsstyrelser. Västmanlands länsstyrelse planerar att göra uppföljande kommunbesök hösten 2004.

Från Västmanland bifogas följande material:

- 1) Kallelse
- 2) Frågelista
- 3) Minnesanteckningar – exempel från Skinnskatteberg
- 4) Utvärdering – exempel från Skinnskatteberg
- 5) Kortrapport – sammanställning över läget i länet
- 6) Pressmeddelande

Bilaga 2: Blekinge län

Blekinge är ett av de minsta länen i landet med bara fem kommuner. Länsstyrelsen har valt att genomföra kommunbesöken i form av ett projekt som pågått under senare delen av 2003 och första kvartalet 2004. Inspiration har främst hämtats från Västmanlands län och Örebro län. En sammanfattande rapport kommer att skrivas hösten 2004. Målsättningen är att följa upp projektet under 2005 om resurserna medger det.

Från Blekinge bifogas följande material:

- 1) Projektplan
- 2) Informationsbrev
- 3) Inbjudan
- 4) Frågelista
- 5) Dagordning
- 6) Minnesanteckningar – exempel från Karlshamn
- 7) Utvärdering – exempel från Karlshamn
- 8) Bilaga till utvärderingen
- 9) Enkät för utvärdering av kommunbesöken

Bilaga 3: Västra Götalands län

Västra Götalands län är ett av storlänerna i landet. Länsstyrelsen har genomfört kommunbesök som en löpande del av verksamheten alltsedan 2000. Vid utgången av 2004 kommer 36 av länets 49 kommuner ha besökts. Upplägget har successivt förändrats genom åren. Den största förändringen kom 2002 då ett samarbete med länsveterinärerna påbörjades. Besöken omfattar idag både kommunernas tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen.

Från Västra Götaland bifogas följande material:

- 1) Informationsbrev
- 2) Dagordning
- 3) Frågelista
- 4) Minnesanteckningar – exempel från Åmål
- 5) Utlåtande – exempel från Åmål
- 6) Djurskyddstillsyn – exempel från Åmål



Uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn inom miljöbalksområdet

Länsstyrelsen skall enligt miljöbalken, som en del av sin tillsynsvägledning, följa upp och utvärdera den operativa tillsyn som länets kommuner bedriver. Länsstyrelsen kommer därför under hösten 2001 att besöka de kommunala tillsynsmyndigheterna. Förhoppningen är att flertalet kommuner skall hinna besökas före årsskiftet.

Vid besöken är det önskvärt att förvaltningschefen och nämndens ordförande deltar, men det finns inget hinder för att också andra tjänstemän eller politiker närvarar. Från Länsstyrelsen deltar Lise-Lotte Norin och undertecknad. Mötet beräknas ta 3-4 timmar i anspråk och som underlag har sammanställts ett antal frågor, vilka bifogas. Observera att detta är frågor som kommer att diskuteras vid besöket, några svar behöver alltså inte redovisas innan dess.

En del av de frågor som kommer att tas upp återfinns i det material som Länsstyrelsen har fått från Tillsyns- och föreskriftsrådet efter den internet-baserade enkät om tillsynsverksamheten under 2000, vilken ni besvarade i början av året. Dock var det några förvaltningar som inte lämnat något enkätsvar.

För att få ytterligare underlag före besöket önskar Länsstyrelsen att ni så snart som möjligt skickar in kopior av följande material:

- Förvaltningens utredning om tillsynsbehovet inom miljöbalksområdet
- Tillsynsplanen för 2001
- Organisationsschema över kommunens nämndstruktur

I dagsläget är det oklart hur Länsstyrelsen kommer att presentera resultaten från uppföljningen, men troligen utges en sammanfattande rapport när alla kommunbesök har genomförts och materialet har utvärderats.

Länsstyrelsens målsättning är att besöka en kommun varje vecka under hösten. I bilaga lämnas förslag på två olika mötestider för respektive förvaltning. **Meddela så snart som möjligt om tiden passar er eller inte.** Ni kan nå Lise-Lotte Norin på telefon 021-19 51 63 och e-post lise-lotte.norin@u.lst.se respektive undertecknad på telefon 021-19 51 57 och e-post mikael.wulff@u.lst.se

Mikael Wulff



Förslag till mötestider

Det är lite osäkert hur lång tid besöken kommer att ta, men 3-4 timmar förefaller rimligt. Lämplig starttid är kl. 9.00, och då bör vi vara klara senast någon timme efter lunch.

| Kommun | Förslag till datum |
|-----------------|-----------------------------|
| Arboga | 3 eller 5 oktober |
| Fagersta | 11 eller 12 oktober |
| Hallstahammar | 17 eller 19 oktober |
| Heby | 31 oktober eller 2 november |
| Kungsör | 8 eller 9 november |
| Köping | 20 eller 22 november |
| Norberg | 28 eller 30 november |
| Sala | 6 eller 7 december |
| Skinnskatteberg | 16 eller 18 januari 2002 |
| Surahammar | 23 eller 25 januari |
| Västerås | 30 januari eller 1 februari |

Utöver ovanstående datum finns två reservtider den 16 november respektive 12 december. Om föreslagen tid inte passar går det kanske att byta med en annan kommun. I annat fall får vi avtala ett nytt datum.



Frågor att diskutera vid Länsstyrelsens kommunbesök under hösten 2001

1) Organisation

- A. Beskriv organisationen för den politiska nämnd och förvaltning som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor.
- B. Finns delegation från nämnden till förvaltningen? Vilka ärenden och till vilken nivå? Finns planer på ökad delegation?
- C. Hur är arbetet fördelat mellan handläggarna (bransch/distrikt etc.)?
- D. Hur stor är verksamhetens budget för 2001?
- E. Hur fungerar samarbetet mellan förvaltning och nämnd?

2) Personal

- A. Hur många anställda finns totalt för tillsynsverksamhet (omräknat till årsarbetskrafter)? För miljöbalkstillsyn?
- B. Vilka grundutbildningar finns representerade bland handläggarna?
- C. Bedömer ni att förvaltningen har tillräcklig kompetens (utbildning/erfarenhet) inom sitt ansvarsområde? Finns behov av förstärkning inom några ämnesområden – var är behovet i så fall störst? Kan detta täckas genom vidareutbildning?
- D. Har ni en plan för kompetensutveckling? Vilka resurser avsätts för kompetenshöjning (tid och budget i förhållande till total årsarbetstid respektive årsbudget)? Sker utbildning av nämndens politiker?

3) Tillsynen

- A. Har en utredning gjorts för tillsynsbehovet under 2001? Hur överensstämmer tillgängliga personalresurser med bedömt resursbehov? Har genomförda behovsutredningar inneburit att verksamheten fått/kommer att få ökade resurser?
- B. Finns det en tillsynsplan för 2001 och vilka ansvarsområden omfattar den i så fall? Har nationella och/eller lokala miljökvalitetsmål vägts in?
- C. Följer ni regelbundet upp tillsynsplanen? Hur utnyttjas resultaten från uppföljningen vid planering och prioritering av fortsatt verksamhet?



- D. Finns register över de tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn? Vad är det för typ av objekt och hur många är det? Hur har ni bedömt nödvändig besöksfrekvens?
- E. Hur hålls registret aktuellt?
- F. Har kommunen tagit över något tillsynsområde från Länsstyrelsen enligt bilagan till förordningen om tillsyn? Har ni för avsikt att överta ytterligare tillsyn?
- G. Tvingades förvaltningen på grund av resursbrist (ekonomi/personal) att under förra året prioritera bort några tillsynsuppgifter som planerats vid årets början? Har ni för 2001 redan i verksamhetsplaneringen prioriterat ned/bort viss verksamhet på grund av resursbrist? Om ja – hur har dessa prioriteringar gjorts?
- H. Finns en samverkan, eller finns planer på samverkan med andra kommuner enligt 26 kap 7 § miljöbalken?
- I. Hur ser ni på tillsynsrollen – bör rådgivning eller kontroll vara det dominerande momentet i tillsynen? Försök uppskatta den procentuella fördelningen av nedlagd tid på följande tillsynsmoment - planerade tillsynsbesök, utredning av klagomål, ”skrivbordstillsyn” (granskning av inkomna dokument etc.), information/rådgivning.
- J. Vilka erfarenheter har ni av att bedriva tillsyn över kommunala verksamheter?
- K. Hur många åtalsanmälningar gjordes respektive miljösanktionsavgifter beslutades under 2000?

4) Avgifter

- A. Ungefär hur stor andel av miljöbalkstillsynen täcks av avgifter?
- B. I vilken utsträckning använder ni fasta tillsynsavgifter? Vilken är den beräknade timkostnaden för förvaltningen?

5) Förväntningar på Länsstyrelsen

- A. Vilka förväntningar har ni på Länsstyrelsens tillsynsvägledning?
- B. Hur ser ni på Länsstyrelsens roll att följa upp och utvärdera tillsynsarbetet?



Minnesanteckningar från besök vid miljöenheten, Skinn- skattebergs kommun den 18 januari 2002

Dessa minnesanteckningar har kommunicerats med miljöenheten och justeringar har gjorts enligt enhetens synpunkter.

Deltagare

Sven-Olov Karlsson, vice ordförande och Eva Turén, suppleant (ledamöter i miljö- och byggnadsnämnden).

Bengt-Åke Andersson (teknisk chef) samt Henrik Dahlstrand (miljöingenjör), Hannu Laurila (miljöinspektör) och Anna Jansson (handläggare).

Lise-Lotte Norin och Mikael Wulff (Länsstyrelsen).

Organisation

Beskriv organisationen för den politiska nämnd och förvaltning som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor.

I kommunen finns en sammanslagen miljö- och byggnadsnämnd, vilken ansvarar för frågor gällande miljö- och hälsoskydd, bygglov och räddningstjänst. Under nämnden arbetar miljö- och hälsoskyddsinspektörer (kallas internt miljöenheten), byggnadsinspektör och brandmän.

Som personalansvarig för tjänstemännen fungerar Bengt-Åke Andersson, teknisk chef. Enligt en skriftlig instruktion från kommunstyrelsen skall den tekniske chefen bl.a. ansvara för daglig arbetsledning, långsiktig planering och utvecklings/lönesamtal. Däremot skall han inte delta i myndighetsutövning (utredning och beslutsfattande).

Byggnadsinspektören samordnar nämndens protokollhantering. I nämndärenden som berör både miljö- och hälsoskydd och bygglov, lämnar miljöenheten och byggnadsinspektören egna yttranden till nämnden.

Politikerna tycker att bygglovs- och miljö- och hälsoskyddsfrågor har lika stor vikt vid behandling i nämnden. Miljöenheten delar denna uppfattning allmänt, men påpekar att för strandskyddsärenden får miljöhänsyn ofta mindre betydelse än exploateringsintresset.

Rent praktiskt är det fler byggärenden än miljö- och hälsoskyddsärenden som tas upp i nämnden. Två ärendetyper som har diskuterats mycket och ofta i nämnden de senaste åren är strandskyddsdispenser och detaljplaner.

Ärenden gällande fysisk planering beslutas i plan- och fastighetsutskottet. Miljö- och byggnadsnämnden får ofta i uppdrag att arbeta fram själva planförslaget.



För fastighetsförvaltning och drift av kommunal miljöfarlig verksamhet (t.ex. avloppsreningsverk) ansvarar kommunstyrelsen och dess tekniska kontor. Drift av skol- och daghemsverksamhet sköts av barn- och utbildningsnämnden med förvaltning.

Miljöenheten anser att tillsynen över kommunal verksamhet inte skiljer sig mot annan verksamhet och att tillsynen fungerar bra. Miljöenheten tycker att man klarar att hålla en hög integritet och tydlighet, vilket är viktigt för att kunna bedriva objektiv tillsyn i en liten kommun.

**Finns delegation från nämnden till förvaltningen? Vilka ärenden och till vilken nivå?
Finns planer på ökad delegation?**

Miljöenheten anser att man har långtgående delegation. Delegationsordningen daterad 27 juni 2000 utgår från Kommunförbundets underlag.

Några exempel på beslut som är delegerade till inspektörsnivå är: föreläggande och förbud, beslut angående betydande miljöpåverkan och kompletteringsbehov i samband med remiss gällande tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet. Beslut som ligger kvar hos nämnden är t.ex. vite, miljöstraffavgifter och slutligt yttrande över tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet. Åtalsanmälan ses som verkställighet, varför detta inte finns med i delegationsordningen.

Hur är arbetet fördelat mellan handläggarna (bransch/distrikt etc.)?

I dagsläget finns ingen genomtänkt fördelning av ärenden på olika ämnesområden eller branscher, utan varje handläggare hanterar nästan samtliga ärendetyper. De enda ämnesområden där en utsedd handläggare finns är avloppsfrågor respektive djurskyddsfrågor. Varje vecka har en av inspektörerna telefonjour, varvid denne tar emot och handlägger alla inkommande ärenden.

Hur stor är verksamhetens budget för 2001?

I miljö- och byggnadsnämndens budget utgörs den dominerande posten av personalkostnader för räddningstjänsten (1 heltid och 17 deltidstjänster). Av nämndens totala budget för 2002, 3 200 000 kr, avser 3 051 000 kr räddningstjänstens verksamhet. För miljöenheten finns i budgeten endast övergripande kostnader typ litteraturinköp, provtagning och kalkning (uppskattningsvis 50-60 000 kr). Miljöenhetens mesta kostnader, t.ex. för personal, tjänstebilar och kompetensutveckling, belastar istället kommunstyrelsens budget. Miljöenheten har eget budgetansvar för sin verksamhet.

Miljöenhetens budget för 2002 är ungefär densamma som för 2001.

Hur fungerar samarbetet mellan förvaltning och nämnd?



Miljöenheten och nämnden tycker att samarbetet fungerar bra. Nämnden är dock kritisk till att vissa ärenden inte har beretts före sammanträdet, utan presenteras först vid "sittande bord".

Personal

Hur många anställda finns totalt för tillsynsverksamhet (omräknat till årsarbetskrafter)? För miljöbalkstillsyn? Hur beaktas jämställdhetsfrågor?

För 2002 finns 2,23 heltidstjänster (inkluderar administration) fördelade på fem personer. För 2001 finns ingen beräkning gjord, men antalet tjänster bör ha varit ungefär desamma.

Inom kommunen finns en jämställdhetsplan med policy. Från kommunfullmäktige finns ett uppdrag att man under 2002 skall utveckla rutiner för att vid alla kommunala beslut väga in vissa övergripande frågor, bl.a. jämställdhet.

Vilka grundutbildningar finns representerade bland handläggarna?

Miljöenhetens inspektörer har högskoleutbildning som naturvårdsingenjör, biolog respektive geovetare. Flera har också senare kompletterat med fristående kurser inom t.ex. djurskydd och miljö rätt.

Bedömer ni att förvaltningen har tillräcklig kompetens (utbildning/erfarenhet) inom sitt ansvarsområde? Finns behov av förstärkning inom några ämnesområden – var är behovet i så fall störst? Kan detta täckas genom vidareutbildning?

Inspektörerna anser att man i dagsläget kompletterar varandra ganska bra och ser inte något område där man helt saknar kompetens. Däremot blir ju situationen helt annorlunda om antalet tjänster minskas igen, då det blir svårare att upprätthålla tillräcklig kompetens på alla områden. Som ensaminspektör är det mycket svårt att behärska hela ämnesområdet och hålla sig ajour med alla förändringar i lagstiftning o.dyl.

Har ni en plan för kompetensutveckling? Vilka resurser avsätts för kompetenshöjning (tid och budget i förhållande till total årsarbetstid respektive årsbudget)? Sker utbildning av nämndens politiker?

Någon plan för kompetensutveckling finns inte. Vid utvecklingssamtal med Bengt-Åke Andersson diskuteras önskemål om kompletterande utbildning. Utbildningskostnader tas från kommunstyrelsens budget. Om man inte väljer de allra dyraste kurserna, brukar det inte vara något problem att få delta i utbildning utan det blir snarare tillgänglig tid som utgör begränsningen. Om man vill läsa en högskolekurs, så får man göra det på arbetstid (inläsning får mestadels ske på fritid) och kommunen bekostar då resor, boende och material.



Nämndens politiker får del av kursinbjudningar och några deltar i olika aktiviteter. Den mesta utbildningen som miljöenheten anordnar sker i mandatperiodens början när politikerna just har tillträtt. Efter höstens val planeras ny utbildning om verksamheten och lagstiftningen.

Vilken facklitteratur har ni tillgång till (t.ex. lagstiftning, föreskrifter från NV och KEMI, NV:s handböcker, Information från KEMI), Hur håller ni litteraturen uppdaterad? Databaser? Har ni tillgång till juristhjälp i miljörättsliga frågor?

Miljöenheten har löpande abonnemang på allmänna råd/handböcker och föreskrifter från Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. För att få aktuell lagstiftning har man FAH:s lagpärmar och Naturvårdsverkets pärm om miljöbalken. I Lasse Linds bok "Vägvisare och lathund för miljö- och hälsoskyddsinspektörer" får man mycket stöd och man använder också Internet mycket för att söka fram information i olika frågor.

Kommunen har ingen jurist. När man har miljöjuridiska frågor brukar man därför ringa till Svenska kommunförbundets jurister och tycker att detta fungerar bra.

Tillsynen

Har en utredning gjorts för tillsynsbehovet under 2001? Hur överensstämmer tillgängliga personalresurser med bedömt resursbehov? Har genomförda behovsutredningar inneburit att verksamheten fått/kommer att få ökade resurser? Hur har ni bedömt nödvändig besöksfrekvens? Används tidsuppföljning som underlag?

Någon utredning av tillsynsbehovet har inte gjorts för 2001 eller tidigare år. Den utredning som just har färdigställts, utgående från Kommunförbundets underlag, avser 2002 och visar att det samlade tillsynsbehovet för hela miljöenhetens ansvarsområde kräver 2,16 tjänster (3 493 timmar). För tillsyn enligt miljöbalken åtgår 1,39 tjänster (2258 timmar). Detta skall jämföras med nu tillgängliga resurser - 2,23 tjänster (3 613 timmar).

Under 2001 och 2002 är personalstyrkan vid miljöenheten förstärkt för att man skall kunna genomföra en del av den tillsyn som inte hunnits med de senaste sex åren. Enligt Bengt-Åke Andersson skall detta ses som en tillfällig förstärkning och miljöenheten kommer från 2003 att få gå ned till 1,5 heltidstjänst, vilket blir den fortsatta normalnivån.

Någon tidsuppföljning sker i dagsläget inte.

Finns det en tillsynsplan för 2001 och vilka ansvarsområden omfattar den i så fall? Har nationella och/eller lokala miljökvalitetsmål vägts in? Har tillsynsplanen och behovsutredningen antagits av nämnden?



Någon tillsynsplan finns inte framtagen, men kommer att utarbetas och förankras vid miljö- och byggnadsnämndens sammanträde i mars månad. Föresättningsvis avser man att uppdatera tillsynsplan och behovsutredning varje år.

Som framgår av behovsutredningen för 2002 åtgår i princip hela miljöenhetens personalresurser för att genomföra lagstadgad tillsyn. Eftersom enheten också har andra arbetsuppgifter utöver tillsynsverksamhet och att tillsynen fortfarande släpar efter från tidigare år, kommer man även under 2002 att få nedprioritera vissa tillsynsuppgifter.

När man under tidigare år inte har hunnit genomföra all tillsyn, har om- och nedprioriteringar gjorts kontinuerligt under året utan någon samlad övergripande bedömning. När nu en tillsynsplan utarbetas och diskuteras med nämndens politiker kan förhoppningsvis ett mer samlat grepp tas för nödvändiga om- och nedprioriteringar.

Följer ni regelbundet upp tillsynsplanen? Hur utnyttjas resultaten från uppföljningen vid planering och prioritering av fortsatt verksamhet?

När man nu utarbetar en tillsynsplan avser man att föresättningsvis regelbundet göra uppföljning.

Finns register över de tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn? Vad är det för typ av objekt och hur många är det? Hur hålls registret aktuellt?

Tidigare har man inte haft några samlade register för olika typer av tillsynsobjekt, utan man har tvingats hämta uppgifter från olika akter i arkivet. Under 2001 har objektregister tagits fram för vissa områden inom miljöskydd, djurskydd och livsmedel (i dataprogrammet access). Fortfarande saknas dock register helt för flera tillsynsområden, bl.a. för all hälsoskyddstillsyn. Miljöenheten kommer under året att prioritera framtagande av register och därmed hörande inventering.

Miljöenheten skulle vilja köpa in ett dataprogram för ärendehantering och diarieföring, t.ex. Miljöreda. Hittills har det inte varit möjligt, eftersom kommunen anser att alla förvaltningar skall använda samma system och då man håller på att utvärdera vilket system som skall väljas.

För vissa av de tillsynsobjekt där register nu finns, har man börjat genomföra mer planerad tillsyn. Registren kommer föresättningsvis att uppdateras i samband med tillsynsbesök.

Har kommunen tagit över något tillsynsområde från Länsstyrelsen enligt bilagan till förordningen om tillsyn? Har ni för avsikt att överta ytterligare tillsyn?

Den enda tillsynen som hittills har tagits över från Länsstyrelsen gäller stängselgenombrott. Det finns idag inte några planer på att överta ytterligare tillsynsområden.



Tvingades förvaltningen på grund av resursbrist (ekonomi/personal) att under förra året prioritera bort några tillsynsuppgifter som planerats vid årets början? Har ni för 2001 redan i verksamhetsplaneringen prioriterat ned/bort viss verksamhet på grund av resursbrist? Om ja – hur har dessa prioriteringar gjorts?

Eftersom kommunen under lång tid bara har haft en ensaminspektör, har miljöenheten sedan 1995 inte hunnit med några planerade tillsynsbesök alls. All tid har gått åt för att hantera klagomål, nyetableringar och akuta ärenden.

Det är först nu, med det senaste årets personalförstärkningar, som man har kunnat börja utföra mer planerade insatser. Som konstaterats tidigare är det fortfarande mycket arbetsuppgifter som släpar efter. Eftersom man hittills inte har genomfört någon mer omfattande verksamhetsplanering har de nödvändiga nedprioriteringarna gjorts kontinuerligt under året. När man nu för 2002 utarbetar en tillsynsplan och förankrar den hos nämnden, finns förutsättningar för att göra mer välunderbyggda prioriteringar för årets verksamhet.

Finns en samverkan, eller finns planer på samverkan med andra kommuner enligt 26 kap 7 § miljöbalken?

När dessa minnesanteckningar skrivs finns nu ett förslag om samverkan mellan Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg. Det är regionkommittén, ett samverkansorgan för de tre kommunerna, som presenterar förslaget där målet är att få till stånd någon form av gemensam förvaltning.

Hur ser ni på tillsynsrollen – bör rådgivning eller kontroll vara det dominerande momentet i tillsynen? Försök uppskatta den procentuella fördelningen av nedlagd tid på följande tillsynsmoment - planerade tillsynsbesök, utredning av klagomål, ”skrivbordstillsyn” (granskning av inkomna dokument etc.), information/rådgivning.

Eftersom man inte har hunnit med någon planerad tillsyn har det handlat mycket om rådgivning. När man nu har kommit igång med planerad tillsynsverksamhet får myndighetens kontrollerande roll betydligt större vikt. Men även vid tillsynsbesök ingår ju ett visst mått av rådgivning.

Hur många åtalsanmälningar gjordes respektive miljöstraffavgifter beslutades under 2000? För vilka typer av överträdelse har avgift beslutats?

Miljö- och byggnadsnämnden har ännu inte beslutat om någon miljöstraffavgift. Orsaken till detta är att miljöenheten inte har konstaterat några överträdelse.

Under 2000 och 2001 har åtalsanmälningar gjorts i cirka fem ärenden. Det har då handlat bl.a. om oljeutsläpp och nedskräpning.



Avgifter

Ungefär hur stor andel av miljöbalkstillsynen täcks av avgifter? Jämför avgiftsintäkter med den totala kostnaden för tillsyn. Vilka delar av tillsynen är inte avgiftsfinansierad? Har ni funderat på vad som kan göras för att höja kostnadstäckningen (t.ex. mer fasta och färre timavgifter m.m.)? I vilken utsträckning använder ni fasta tillsynsavgifter? Vilken är den beräknade timkostnaden för förvaltningen?

Tillsynsavgifter tas ut endast vid miljöskyddstillsyn och då är det i form av timavgift. Den enda fasta avgift som finns är för hantering av ansökan om tillstånd för enskild avloppsanläggning.

Nuvarande avgiftstaxa är gammal, den togs fram före miljöbalkens tillkomst, och kommer snarast möjligt att revideras. Den timavgift som används som underlag för debitering är 500 kr. Miljöenheten avser att diskutera med nämnden om ytterligare avgifter skall tas ut och om man då skall använda fasta eller rörliga avgifter.

Förväntningar på Länsstyrelsen

Vilka förväntningar har ni på Länsstyrelsens tillsynsvägledning? På vilka områden behövs mer stöd, rådgivning och samordning?

Utbudet under hösten förra året var bra. Träffar för erfarenhetsutbyte är mycket viktiga och givande. Någon typ av diskussionsforum via e-post eller internet är ett mycket bra sätt att få erfarenhetsutbyte. Det vore också bra med bransch/ämnesträffar där man under 2-3 timmar får utbildning i ämnet.

När Länsstyrelsen arrangerar träffar i Västerås blir det effektivast för deltagarna om mötet pågår hela dagen eller åtminstone 6 timmar (istället för en halvdag). T.ex. skulle man under förmiddagen kunna ha utbildning i något ämne eller bransch, och efter lunch ge möjlighet till erfarenhetsutbyte under några timmar. Om man bara arrangerar en halvdag, så går ändå nästan hela arbetsdagen förlorad på grund av restiden.

Hur ser ni på Länsstyrelsens roll att följa upp och utvärdera tillsynsarbetet?

Miljöenheten och nämnden tycker att det är bra att ha dagens diskussion och våra synpunkter som stöd när man diskuterar verksamheten med kommunstyrelsen. Man ser positivt på uppföljning och utvärdering om det främjar den operativa tillsynen.

Mikael Wulff



Kommunstyrelsen
Miljö- och byggnadsnämnden

Uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn enligt miljöbalken - besök vid miljö- och byggnadsnämnden (miljöenheten), Skinnskattebergs kommun

Inom ramen för Länsstyrelsens tillsynsvägledning genomfördes den 18 januari 2002 ett besök vid miljö- och byggnadsnämnden för uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering omfattar endast den tillsynsverksamhet som nämndens miljö- och hälsoskyddshandläggare (internt kallad miljöenheten) utför.

Länsstyrelsens utvärdering utgår från miljöbalken och dess förarbeten (organisation, avgiftsfinansiering och sanktioner) samt de krav som ställs på en operativ tillsynsmyndighet i förordning om tillsyn enligt miljöbalken (resursbehov och register). Som underlag har använts de minnesanteckningar som förts vid besöket, och som har kommunicerats med kontoret (bilaga), utredning av tillsynsbehov och kommunens organisationsschema.

Länsstyrelsens bedömning

Organisation

Kommunen har en sammanslagen miljö- och byggnadsnämnd, som ansvarar för samtliga uppgifter inom miljö- och hälsoskydd, bygglov och räddningstjänst. Det finns inte någon underställd förvaltning utan miljö- och hälsoskyddshandläggarna (*benämns fortsättningsvis miljöenheten*), byggnadsinspektör och brandmän arbetar självständigt direkt mot nämnden.

I en skriftlig instruktion från kommunstyrelsen anges att den tekniske chefen ansvarar för bl.a. daglig arbetsledning, långsiktig planering och utvecklings/lönesamtal, men ska inte delta i ärendehandläggning och beslutsprocessen därvid. I praktiken uppges dock den tekniske chefens, Bengt-Åke Anderssons, arbetsledande uppgifter vara begränsade till att ha personalansvar och hålla i bl.a. kompetensutveckling och utvecklings/lönesamtal.

För kommunala verksamheter där miljöbalkstillsyn kan bli aktuell ansvarar tekniska kontoret (direkt underställt kommunstyrelsen) för vatten- och avloppsförsörjning, avfallshantering och fastighetsförvaltning samt barn- och utbildningsnämnden respektive socialnämnden med tjänstemän för undervisnings- och vårdlokaler. Ärenden som gäller fysisk planering beslutas i kommunstyrelsens plan- och fastighetsutskott, vanligen efter att miljö- och byggnadsnämnden har utarbetat ett planförslag.

Miljöenhetens handläggare och de politiker som deltog vid Länsstyrelsens besök ansåg att exploateringsfrågor och miljö- och hälsoskyddsfrågor vanligen får lika stor vikt vid behandling i nämnden. Miljöenhetens handläggare påpekade dock att just när strandskyddsärenden hanteras upplever de att byggnadsintressen prioriteras före miljöintressen.



Länsstyrelsen konstaterar att ansvaret för tillsyn över och drift av kommunal miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsobjekt hålls isär på nämndnivå, men anser att nuvarande förvaltningsorganisation kan skapa en lojalitetskonflikt då den tekniske chefen även har ett personalansvar, bl.a. lönesättning, (och enligt en skriftlig instruktion också ansvar för daglig arbetsledning) för de handläggare som utför miljöbalktillsynen. Risken för lojalitetskonflikter minskar om tillsyn och drift av miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsobjekt hålls isär fullt ut även på tjänstemannanivå.

Resursbehov

Miljöenhetens utredning över tillsynsbehovet (januari 2002) utgår från Kommunförbundets underlag, och visar att man för att kunna genomföra all lagstadgad tillsyn inom hela sitt ansvarsområde (miljöbalk, djurskydd, livsmedel m.fl.) behöver ha 2,16 heltidstjänster. För enbart miljöbalktillsynen krävs 1,39 tjänster.

Någon tillsynsplan har man inte hunnit göra för tidigare år, men en sådan har nu utarbetats för 2002. På grund av den resursbrist som varit har inte all nödvändig tillsyn kunnat genomföras, utan man har en eftersläpning sedan 5-6 år. Miljöenhetens handläggare uppger att det har varit svårt att hinna med någon planerad tillsyn, utan att nästan all tillsynstid har lagts på att hantera klagomål och inkomna anmälningar/ansökningar. Denna eftersläpning gör att man även för 2002 och kanske också för kommande år måste nedprioritera viss verksamhet trots de nu utökade resurserna.

Länsstyrelsen noterar att utredning av tillsynsbehov och tillsynsplan har genomförts först inför verksamhetsåret 2002. Då förordningen om tillsyn redan i januari 1999 föreskrev att en behovsutredning skulle vara klar senast 30 juni 1999 och en tillsynsplan göras varje verksamhetsår är detta en betydande försening.

Enligt 7 § förordningen om tillsyn skall en myndighet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn. Av behovsutredningen framgår att tillgängliga personalresurser för 2002, 2,23 heltidstjänster, precis räcker till för att genomföra all lagstadgad tillsyn inom miljöenhetens ansvarsområde. Med hänsyn till lagens krav, genomförd behovsutredning och den eftersläpning som har skett i tillsynen under en lång rad av år, anser Länsstyrelsen att det är angeläget att personalresurserna fortsättningsvis minst ligger på nuvarande nivå.

Vid Länsstyrelsens besök uppgavs dock att miljöenhetens personalresurser från 2003 skulle minskas till 1,5 heltidstjänster. Detta anser Länsstyrelsen skulle vara mycket olyckligt och kunna medföra att tillsynen enligt flera lagstiftningar måste minskas dramatiskt – som nämnts ovan behövs enbart för miljöbalktillsynen 1,39 tjänster.



Kommunen hade tidigare en ensaminspektör som skulle sköta all tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Länsstyrelsen anser att dagens höga arbetsbelastning, den breda verksamhet som tillsynen spänner över och de ofta komplexa bedömningar som måste göras gör det mycket svårt för en person att behärska hela verksamhetsområdet. För att hinna läsa aktuell lagstiftning och vägledningsmaterial, och kunna genomföra tillsyn av god kvalitet är det nödvändigt att kunna specialisera sig och ha kollegor att diskutera tillsynsfrågor med.

Register

Miljöenhetens handläggare uppger att man tidigare inte har haft några samlade register över sina tillsynsobjekt, men att man under 2001 har börjat upprätta register och att det nu finns inom några områden. Arbetet med objektregister och därmed hörande inventering kommer att fortsätta under 2002.

Enligt 7 § förordningen om tillsyn skall register finnas för sådana verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Länsstyrelsen anser därför att register över alla sådana tillsynsobjekt bör tas fram så snart som möjligt och därefter hållas uppdaterade. När man har kompletta register kan en effektivare tillsyn bedrivas och planering och uppföljning av tillsynsverksamheten underlättas. För att få lätt sökbara register kan man med fördel använda ett av de datorbaserade ärendehanteringssystem som är utvecklade just för miljö- och hälsoskyddsarbete, t.ex. MiljöReda eller Ecos.

Avgiftsfinansiering

Enligt miljöenheten gjordes avgiftstaxan inom miljö- och hälsoskyddsområdet redan före miljöbalkens införande 1999, varför den behöver revideras så snart som möjligt. I dagsläget tas tillsynsavgift ut endast vid miljöskyddstillsyn, och då är det i form av en rörlig avgift (timavgift). Den enda fasta avgift som används gäller beslut om tillstånd för enskild avloppsanläggning.

Enligt miljöbalkens förarbeten skall principen "förorenaren betalar" tillämpas så långt det är möjligt i miljöbalkstillsynen. Länsstyrelsen anser att det innebär att tillsynsverksamheten bör avgiftsfinansieras, så att tillsynen så långt det är möjligt blir självkostnads-täckande. Då miljöenheten är i behov av ytterligare ekonomiska resurser finns all anledning för kommunen att överväga hur man kan öka avgiftsfinansieringen. Den praktiska avgiftshantering underlättas väsentligt om fasta avgifter eller årsavgifter används i så stor utsträckning som möjligt, snarare än rörliga avgifter (timavgifter).

I Kommunförbundets enkätundersökning 2000 ("Miljö- och hälsoskydd i kommunerna") framkom att kostnadstäckningen 1999 var 31 % som genomsnitt för all avgiftsfinansierad tillsyn. Finansieringsgraden varierade mellan olika tillsynsområden - för miljöskydd var genomsnittet för landets kommuner 42 % och för hälsoskydd 13 %. Långsiktigt bör målet



naturligtvis vara att avgiftsfinansieringsgraden höjs ytterligare och att skillnaderna utjämnas mellan olika tillsynsområden.

Sanktioner

Beslut om miljöstraffavgifter fattas av miljö- och byggnadsnämnden. Nämnden har hittills inte beslutat om någon miljöstraffavgift, vilket uppges bero på att man ännu inte har konstaterat någon sådan överträdelse. Åtalsanmälan ses som verkställighet och görs av respektive handläggare. Under åren 2000-2001 har åtalsanmälan gjorts i fem olika ärenden, gällande bl.a. oljeutsläpp och nedskräpning.

Sett till antalet beslut om miljöstraffavgifter i länets övriga kommuner finner Länsstyrelsen det något förvånande att inga sådana överträdelser har förekommit i Skinnskatteberg. Länsstyrelsen anser att miljöstraffavgift är ett bra tillsynsinstrument för att styra mot ökad lagförelivnad och allmän aktsamhet vid näringsverksamhet.

En förklaring till att miljöenheten inte har konstaterat några överträdelser som är kopplade till miljöstraffavgift, kan kanske vara att tillsynen under en längre period verkar ha varit nedsatt på grund av otillräckliga personalresurser - som nämnts ovan har en stor del av tillsynstiden måst ägnas åt klagomålsärenden och anmälningar/ansökningar - varför kontinuerlig verksamhetstillsyn inte har hunnits med.

Lise-Lotte Norin

Mikael Wulff

Bilaga

Minnesanteckningar från genomfört besök vid tillsynsmyndigheten.
Sammanställning av några viktiga paragrafer i förordningen om tillsyn.



Länets miljö- och hälsoskyddskontor

Utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken

Bakgrund

Inom ramen för Länsstyrelsens tillsynsvägledning har miljöenheten under hösten 2001 och våren 2002 besökt länets elva miljö- och hälsoskyddskontor för uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn enligt miljöbalken. Vid besöken har miljö- och hälsoskydds-nämndens (eller motsvarande nämnds) ordförande och kontorets chef deltagit. I några kommuner deltog också ytterligare politiker och tjänstemän. Diskussioner har förts utifrån den frågelista som skickades ut före besöket.

Länsstyrelsens utvärdering fokuserar på frågorna; organisation, resursbehov, registerhållning, avgiftsfinansiering och sanktioner. De bedömningsgrunder som använts återfinns i kommunallagen (organisation), miljöbalken och dess förarbeten (organisation, avgiftsfinansiering och sanktioner) och förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (resursbehov och registerhållning).

Som underlag för utvärderingen har använts de minnesanteckningar som förts vid besöket, och som senare har kommunicerats med respektive miljö- och hälsoskyddskontor. Därutöver har uppgifter hämtats från det material som kontoren redovisat inför respektive besök; utredning av tillsynsbehovet, aktuell tillsynsplan och kommunens övergripande organisationsschema. Dessa dokument avsåg i regel verksamheten under 2000 och/eller 2001.

Länsstyrelsens utvärdering har skickats till kommunstyrelsen och ansvarig politisk nämnd.

Övergripande bedömning

Organisation

När Länsstyrelsen har utvärderat organisationsformen har fokus legat på eventuella risker för lojalitetskonflikter och jävssituationer vid drift och tillsyn av kommunal verksamhet samt mer översiktligt på eventuella negativa effekter vid sammanslagning av bygg- och miljöfunktionerna på nämnd- respektive förvaltningsnivå.

Enligt kommunallagen får ansvaret för drift och tillsyn av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. I miljöbalkens förarbeten anges också att en grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå.

Länsstyrelsen bedömer att samtliga kommuner håller drift och tillsyn av kommunal miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsobjekt åtskiljt på nämndnivå, men att det i två kommuner förekommer sådana förvaltningsorganisationer att det inte kan uteslutas att det i vissa situationer kan uppstå lojalitetskonflikter.

I en kommun har chefen för tekniska kontoret, vilket bedriver viss miljöfarlig verksamhet, också personalansvar för miljö- och hälsoskyddsinspektörerna. I den andra kommunen



finns inget fristående miljö- och hälsoskyddskontor med egen chef, utan miljö- och hälsoskyddsinspektörerna ingår i en större organisation som har en gemensam administrativ chef, vilken ansvarar för övergripande budget och personalfrågor (t.ex lönesättning).

I ESO-rapporten ”Att granska sig själv” (Ds 2000:67) påpekas att en lojalitetskonflikt t.ex. kan uppstå genom att miljö- och hälsoskyddsinspektören befinner sig i en beroendeställning mot den lönesättande chefen. I en situation där chefens uppfattning, grundad på organisationsövergripande hänsyn (sett utifrån hela verksamhetens behov), inte överensstämmer med inspektörens bedömning, grundad på detaljlagstiftning och yrkesetik, kan det vara svårt att gå emot chefens linje.

När det gäller sammanslagning av bygg- och miljöfunktionerna på nämnd- och förvaltningsnivå konstateras att sju av länets kommuner har en sammanslagen nämndorganisation. Övriga fyra kommuner har en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd. På förvaltningsnivå är situationen lite mer oklar – fem kommuner har någon typ av fristående miljö- och hälsoskyddskontor, men vid två av kommunerna utgör detta kontor snarare en avdelning i en större och mer övergripande verksamhet.

Även om sammanslagning av bygg- och miljöfunktionerna är vanligt förekommande i Sverige, är inte detta en oproblematiserad lösning. Bl.a. i ESO-rapporten ”Att granska sig själv” (Ds 2000:67) visas att möjliga negativa effekter ofta har fått större genomslag än de positiva effekter som man hoppats uppnå med en sammanslagning.

Den tydligaste negativa effekten som enligt ESO-rapporten föreligger i ett flertal kommuner med sammanslagna nämnder och/eller förvaltningar, är att risk finns för att politiska avvägningar mellan miljöfrågor och byggfrågor måste avgöras redan på tjänstemannanivå istället för i en öppen diskussion på politisk nivå. Ofta får då exploateringsintressen större betydelse än miljöintressen.

Länsstyrelsen har i flertalet utvärderingar inte haft tillräckligt underlag för att kunna bedöma hur de kommuner, som har sammanslagna bygg- och miljönämnder, har hanterat denna risk vid avvägningen mellan exploaterings- och miljöintressen. Utgående från de uppgifter som ändå har lämnats om hur plan- och byggfrågor handläggs, anser Länsstyrelsen dock att det finns grund för att bedöma att åtminstone en av kommunerna handlägger plan- och byggfrågor på ett sådant sätt att avvägningen mellan miljö- och exploateringsintressen kommer att ske på tjänstemannanivå istället för på politisk nivå.

Resursbehov



Enligt 7§ i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken skall en tillsynsmyndighet ha gjort en utredning av tillsynsbehovet, vilken utvisar de personalresurser som behövs för att bedriva all tillsyn inom myndighetens ansvarsområden samt vilka personalresurser som finns tillgängliga i dagsläget. Därutöver skall tillsynsmyndigheten inför varje verksamhetsår upprätta en tillsynsplan, där det framgår hur tillgängliga personalresurser kommer att disponeras under året. I den mån personalresurser saknas jämfört med tillsynsbehovet, bör tillsynsplanen redovisa hur detta personalunderskott kommer att hanteras.

Länsstyrelsen har granskat miljö- och hälsoskyddskontorens utredningar av tillsynsbehovet och aktuella tillsynsplaner. Flertalet kommuner har ett dokument benämnt tillsynsplan. Det har dock framkommit att en viss begreppsosäkerhet råder, då några av tillsynsplanerna snarare har varit att se som utredningar av tillsynsbehovet. För tre kommuner har Länsstyrelsen begärt att få ta del av behovsutredning och/eller tillsynsplan när dokumenten har uppdaterats/utvecklats.

Nästan alla kommuner bedömer, utifrån de utredningar som har gjorts, att ytterligare personalresurser är nödvändiga för att man skall kunna utföra all lagstadgad tillsyn. Såväl stora som mindre kommuner konstaterar att man saknar en eller flera heltidstjänster.

Resursbristen blir mest påtaglig hos länets mindre kommuner, där flera kontor uppger att man inte alls hinner utföra några planerade tillsynsbesök eller att man har svårt att hinna med att utföra alla under året planerade besök. Mycket tid går åt för att följa upp inkomna klagomål och för att handlägga anmälningar/ansökningar från verksamhetsutövare och privatpersoner.

Resursbristen gör att man måste prioritera vilka tillsynsinsatser som kan genomföras. Länsstyrelsen konstaterar i flera fall att kontoren har valt att prioritera sådana tillsynsområden där fasta tillsynsavgifter (årsavgifter) används, t.ex. inom miljöskyddstillsyn. Eftersom man inom hälsoskyddstillsynen istället ofta använder timdebitering, blir det då detta tillsynsområde som blir nedprioriterat. Några kommuner uppger t.om att man inte har hunnit utföra någon planerad hälsoskyddstillsyn alls under en längre tidsperiod.

Enligt miljöbalkens förarbeten skall tillsynen vara ett verktyg för att styra mot uppfyllande av de nationella miljömålen. Av denna anledning bör miljömålen utgöra ett underlag vid utredning av tillsynsbehov och tillsynsplanering. Länsstyrelsens granskning visar att det endast är ett fåtal kontor som har påbörjat arbetet med att föra in miljömålen i tillsynsplaneringen. De flesta kommunerna har valt att avvakta det pågående arbetet för att bryta ned målen till regional nivå, varigenom miljömålen konkretiseras och blir mer lättanvända i tillsynsplaneringen.

När det gäller kompetensförsörjning och vidareutbildning konstateras att de större kontoren har klara fördelar. Handläggare vid mindre kontor har inte alls samma möjlighet till



specialisering och fördjupning inom några utvalda ämnesområden, utan måste behärska ett mycket brett kunskapsområde. Då flera tillsynsområden handläggs av samma person, blir verksamheten sårbar vid längre ledighet, sjukdom eller om handläggaren byter arbete. Av samma anledning kan det också vara svårt att vara borta från kontoret under de två eller tre veckoträffar som krävs för deltagande vid en distansutbildning på högskolenivå.

Då man i tillsynsarbetet ofta måste göra komplexa bedömningar är det en fördel om man har kollegor att diskutera frågor och idéer med. Arbetsituationen för en ”ensaminspektör” framstår som mycket svår. Det förefaller närmast omöjligt att kunna upprätthålla en hög kompetens inom hela verksamhetsområdet och samtidigt hinna utföra all lagstadgad tillsyn.

Registerhållning

Länsstyrelsens utvärdering omfattar också registerhållning av de tillsynsobjekt som fordrar återkommande tillsyn. Flertalet kontor för register i ett datoriserat ärendehanteringssystem, men det är bara tre av kontoren som har uppdaterade register som täcker alla tillsynsområden. Övriga kontor saknar register för något eller flera tillsynsområden (ofta hälsoskydd).

Avgiftsfinansiering

När det gäller avgiftstäckningen för miljö- och hälsoskyddskontorens tillsyn bedömer Länsstyrelsen att flertalet kommuner ligger kring eller över riksgenomsnittet. I Kommunförbundets enkätundersökning (”Miljö- och hälsoskydd i kommunerna”) framkom att kostnadstäckningen 1999 var 31 % som genomsnitt för all avgiftsfinansierad tillsyn (miljöbalks-, djurskydds- och livsmedelstillsyn m.m.). Flertalet av länets kommuner har för sin miljöbalkstillsyn en avgiftsfinansiering om 30-45 %. I samtliga fall ligger dock avgiftstäckningen inom hälsoskydd betydligt lägre än inom miljöskydd.

Länsstyrelsen anser att miljöbalksprincipen ”förorenaren betalar” innebär att tillsynen så långt det är möjligt skall vara självkostnadstäckande, varför målet långsiktigt bör vara att avgiftsfinansieringsgraden skall höjas ytterligare och skillnaderna utjämnas mellan olika tillsynsområden. För de två kommuner där avgiftstäckningen väsentligt underskrider riksgenomsnittet anser Länsstyrelsen att man snarast möjligt bör undersöka vilka möjligheter som finns för att öka avgiftsintäkterna.



Sanktioner

Flertalet av kommunerna bedöms uppfylla sina skyldigheter enligt 26 respektive 30 kap. miljöbalken att vid misstanke om brott göra åtalsanmälan och vid överträdelser som är belagda med miljöstraffavgift besluta om sådan avgift.

För tre kommuner anser Länsstyrelsen dock att det har funnits anledning att kommentera kommunernas agerande. Två kommuner uppger att man aldrig har konstaterat någon överträdelse av sådant slag att beslut om miljöstraffavgift eller åtalsanmälan har varit aktuell. Mot bakgrund av antalet sådana ärenden som förekommer i länets övriga kommuner, ställer sig Länsstyrelsen tveksam till de båda kommunernas bedömningar. I en tredje kommun valde den politiska nämnden att under år 2000 återremittera flera ärenden om miljöstraffavgifter, varigenom beslut i ärendena kunde tas först 2002. Länsstyrelsen anser i detta fall att nämndens handläggningstid har varit anmärkningsvärt lång.

Lise-Lotte Norin

Mikael Wulff

Bilagor

Läget i länet – sammanställning i tabellform
Synpunkter och idéer för bättre tillsynsplanering och effektivare tillsyn



Utvärdering av kommunernas miljöbalkstillsyn i Västmanlands län

Bakgrund

Länsstyrelsens miljöenhet har under hösten 2001 och våren 2002 besökt länets miljö- och hälsoskyddskontor för utvärdering av kommunernas miljöbalkstillsyn. Vid besöken har miljö- och hälsoskyddsnämndens (eller motsvarande nämnds) ordförande och kontorets chef deltagit.

Som underlag för utvärderingen har använts de minnesanteckningar som förts vid besöket, kontorets utredning av tillsynsbehovet, tillsynsplanen (avseende 2000 och/eller 2001) samt kommunens övergripande organisationsschema. Utvärderingen har nu skickats till kommunstyrelsen och ansvarig politisk nämnd.

Utvärderingen fokuserar på frågorna; organisation, resursbehov, registerhållning, avgiftsfinansiering och sanktioner. Nedan sammanfattas Länsstyrelsens bedömning inom några väsentliga områden. Mer utförlig information om läget i länet återfinns i bifogat material.

Organisation

Enligt kommunallagen får ansvaret för drift och tillsyn av en verksamhet inte ligga på samma nämnd. I miljöbalkens förarbeten anges också att en grundläggande princip bör vara att drifts- och tillsynsansvaret skiljs åt även på förvaltningsnivå.

Länsstyrelsen har inte funnit någon uppenbar jävssituation, utan bedömer att samtliga kommuner håller drift och tillsyn av kommunal miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsobjekt åtskiljd på nämndnivå. I två kommuner förekommer dock sådana förvaltningsorganisationer att det inte kan uteslutas att det i vissa situationer kan uppstå lojalitetskonflikter.

När det gäller sammanslagning av bygg- och miljöfunktionerna på nämnd- och förvaltningsnivå konstateras att sju av länets kommuner har en sammanslagen nämndorganisation. Övriga fyra kommuner har en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd.

I ESO-rapporten "Att granska sig själv" (Ds 2000:67) visas att en negativ effekt som föreligger i ett flertal kommuner med sammanslagna nämnder och/eller förvaltningar, är att risk finns för att politiska avvägningar mellan miljöfrågor och byggfrågor måste avgöras redan på tjänstemannanivå istället för i en öppen diskussion på politisk nivå. Ofta får då exploateringsintressena större betydelse än miljöintressena.

Länsstyrelsen har inte haft tillräckligt underlag för att generellt kunna bedöma hur denna risk har hanteras i alla kommuner med sammanslagen nämnd. Utgående från de uppgifter som funnits tillgängliga anser Länsstyrelsen dock att åtminstone en av kommunerna förefaller handlägga plan- och byggfrågor på ett sådant sätt att avvägningen mellan miljö-



och exploateringsintressen kommer att ske på tjänstemannanivå istället för på politisk nivå, där avvägningen borde ske.

Resursbehov

Enligt 7§ i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken skall en tillsynsmyndighet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.

För att klargöra om man har tillräckliga personalresurser för att utföra all lagstadgad tillsyn inom sitt ansvarsområde har miljö- och hälsoskyddskontoren utrett och dokumenterat behovet av tillsyn inom olika branscher och ämnesområden. I en fristående s.k. tillsynsplan, som görs inför varje verksamhetsår, redovisas hur tillgängliga personalresurser kommer att disponeras kommande år, och i de fall personalresurser saknas jämfört med utredningen om tillsynsbehovet - hur detta underskott kommer att hanteras, dvs. vilka arbetsuppgifter som man inte kommer att kunna genomföra under året.

Länsstyrelsen konstaterar att nästan alla miljö- och hälsoskyddskontorens utredningar av tillsynsbehovet visar att ytterligare personalresurser är nödvändiga för att man skall kunna utföra all lagstadgad tillsyn. Såväl stora som mindre kommuner uppger att man saknar en eller flera heltidstjänster.

Sanktioner

Enligt 26 respektive 30 kap. miljöbalken är en tillsynsmyndighet skyldig att vid misstanke om brott göra en åtalsanmälan och vid överträdelse som är belagd med miljöstraffavgift besluta om sådan avgift. Länsstyrelsen bedömer att flertalet kommuner uppfyller sina skyldigheter.

För tre kommuner har det dock funnits anledning att kommentera deras agerande. Två kommuner uppger att man aldrig har konstaterat någon överträdelse av sådant slag att beslut om miljöstraffavgift eller åtalsanmälan har varit aktuell. Mot bakgrund av antalet sådana ärenden som förekommer i länets övriga kommuner, ställer sig Länsstyrelsen tveksam till de båda kommunernas bedömningar. I en tredje kommun valde den politiska nämnden att under år 2000 återremittera flera ärenden om miljöstraffavgifter, varigenom beslut i ärendena kunde tas först 2002. Länsstyrelsen anser i detta fall att nämndens handläggningstid har varit anmärkningsvärt lång.

Länsstyrelsens kontaktpersoner:

Lise-Lotte Norin, telefon 021-19 51 63
Mikael Wulff, telefon 021-19 51 57



Bilagor

Rapport för utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken
Läget i länet – sammanställning i tabellform



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

PROJEKTPLAN

Dnr 503-6250-03 1 (6)

2003-10-13

Uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken- projektplan

Syfte

I förlängningen är syftet med att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn det samma som syftet med miljöbalken (1998:909): att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (miljöbalkens portalparagraf).

I ett mer kortsiktigt perspektiv syftar projektet till att:

- granska hur kommunerna bedriver operativ tillsyn enligt miljöbalken
- kartlägga hur tillsynen är organiserad i kommunerna
- fastställa om kommunerna uppfyller sin skyldighet att årligen utreda tillsynsbehovet
- fastställa om kommunerna uppfyller sin skyldighet att årligen upprätta en tillsynsplan för den operativa tillsynen enligt miljöbalken
- översiktligt utreda om kommunerna har tillräckliga resurser för att bedriva operativ tillsyn i den omfattning som miljöbalken kräver
- ta reda på i vilken omfattning miljömålen påverkar kommunernas operativa tillsyn
- granska kommunernas rutiner avseende miljöstraffavgifter och åtalsanmälan inom miljöbalkens område
- hitta svaga punkter i kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken
- hitta bra exempel inom området operativ tillsyn
- ge rekommendationer till kommunerna om hur den operativa tillsynen kan förbättras.

Projektet syftar dessutom till att:

- förbättra kommunikationen mellan länsstyrelsen och länets kommuner
- öka länsstyrelsens kunskap om kommunernas tillsynsverksamhet enligt miljöbalken
- öka kommunernas kunskap om länsstyrelsens tillsynsvägledning enligt miljöbalken.

projektplan.doc

| | | | | | | |
|----------------------|---------------------|----------------------------|--|-----------------|-----------------|---------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon/Telefax | E-post/webbplats: | Postgiro | Bankgiro | Org.nr |
| SE-371 86 KARLSKRONA | Ronnebygatan 22 | 0455-870 00 0455-875 45 | lansstyrelsen@k.lst.se www.k.lst.se | 3 51 80-9 | 5051-4694 | 716405-5829 |

Bakgrund

Tillsynsvägledning

Länsstyrelsen ska utöva tillsynsvägledning gentemot länets kommuner, vad gäller kommunernas tillämpning av miljöbalken (14 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, FTM).

Med tillsynsvägledning menas: sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen, samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Operativ tillsyn är sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (3 § FTM).

Tillsynsmyndighetens skyldigheter

En operativ tillsynsmyndighet, t ex en kommun, ska för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad motsvarar behovet av tillsyn enligt miljöbalken, samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet (7 § FTM).

Tillsynsmyndigheten ska dessutom

- utreda behovet av tillsyn enligt miljöbalken och varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats
- föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn
- varje år upprätta en plan för hur tillsynsarbetet ska bedrivas
- regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten (7 § FTM).

Miljömålen i tillsynen

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap 1 § miljöbalken, MB). Tillsynen ska säkerställa syftet med balken (26 kap 1 § MB). Vad som i längden är en hållbar utveckling framgår av de 15 miljö kvalitetsmål som riksdagen antog 1999. Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som är nödvändigt för en hållbar utveckling. Av detta följer att tillsynen ska bedrivas så att den medverkar till att miljö kvalitetsmålen uppnås.

Avgifter

En kommun får ta ut avgifter för sina kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (27 kap 1 § MB). Det är kommunfullmäktige som meddelar föreskrifter (fastställer taxa) för sådana avgifter.

Principen att förorenaren ska betala (PPP) ska ligga till grund för ekonomiska ställningstaganden inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Riksdagen anser därför att myndigheternas verksamhet enligt miljöbalken som huvudprincip ska vara avgiftsfinansierad. Enligt kommunförbundet finns det möjligheter för en ökad grad av avgiftsfinansiering av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken.



2003-10-13

LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

Organisation

Ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser får inte ligga på en och samma nämnd (5 § kommunallagen (1991:900)). Länsstyrelsens (och naturvårdsverkets) uppfattning är att frågor som rör drift respektive tillsyn av sådana verksamheter också tydligt bör hållas isär på förvaltningsnivå.

Sanktioner

Kommunen ska ta ut miljöstraffavgift av ett företag som överträder vissa bestämmelser i miljöbalken (30 kap MB, förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter).

Kommunen har en absolut skyldighet att anmäla överträdelser av bestämmelser i miljölagstiftningen till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap 2 § MB).

Projektets omfattning

Kommuner

Projektet omfattar länets fem kommuner.

Områden

Projektet omfattar följande områden:

1. Kommunens organisation av tillsynen enligt miljöbalken (på nämnds- och förvaltningsnivå)
2. Tillsynsbehov och -resurser
3. Miljömålen i tillsynen
4. Tillsynsavgifter
5. Sanktioner (miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar)
6. Kommunernas förväntningar på länsstyrelsen
7. Eventuellt övriga frågor

Typ av utvärdering

Länsstyrelsens utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken i detta projekt är en sk processutvärdering. Detta innebär att länsstyrelsen kommer

att granska hur kommunerna utför tillsynen (rutiner, planer, organisation, finansiering m m), inte vilket resultat tillsynen ger.

Genomförande

Skriftligt underlag för utvärderingen

Innan kommunbesöken genomförs (se nedan) kommer länsstyrelsen att begära in följande dokument från kommunen:

1. Kommunens organisationsschema (på nämnds- och förvaltningsnivå)
2. Tillsynsutredning för 2003 eller 2004
3. Tillsynsplan för 2003 eller 2004

När? September 2003.

Information och inbjudan till kommunerna

Information om projektet (inkl frågelista, se nedan) skickas till kommunstyrelsen och miljönämnden (eller motsvarande). Personliga inbjudningar skickas till berörda personer på kommunerna.

När? Oktober 2003.

Kommunbesök

Huvuddelen av de uppgifter som länsstyrelsen behöver för sin utvärdering, samlas in vid s k kommunbesök.

När? Oktober – december 2003

Deltagande från länsstyrelsen

Från länsstyrelsens sida deltar:

- länsrådet
- funktionsansvarig – miljöskydd
- två handläggare från miljöskyddsfunktionen

Deltagande från kommunen (förslag)

Från kommunerna bör följande delta:

- ansvarigt kommunalråd
- ordförande i miljönämnden (eller motsvarande)
- chefen för den förvaltning (eller motsvarande) som ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken
- miljöchefen eller motsvarande (om detta ej är samma person som förvaltningschefen)
- en eller två handläggare från miljökontoret (eller motsvarande)

Vilka som ska delta från kommunen avgör dock kommunen själv.



2003-10-13

LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

Genomförande av kommunbesöken

Besöken på kommunerna bokas in med hjälp av miljöchefen (eller motsvarande).

Program för besöken:

- Presentation av de närvarande
- Länsstyrelsen presenterar kort projektet och dess syfte
- Kommunen presenterar kort sin tillsynsverksamhet
- Genomgång av frågelistan (bilaga 1)
- Länsstyrelsen sammanfattar kort vad som framkommit under besöket
- Avslutning

Länsstyrelsen för anteckningar under besöket. Varje besök beräknas ta 3-4 timmar.

Dokumentation

All dokumentation i projektet är offentlig.

Minnesanteckningar

Länsstyrelsen skriver minnesanteckningar efter kommunbesöken. Anteckningarna bifogas de kommunvisa utvärderingarna (se nedan).

Kommunvis utvärdering

Länsstyrelsen sammanfattar vad som framkommit vid kommunbesöken, samt sin utvärdering och bedömning av detta, i en skrivelse till var och en av kommunerna. Särskilt viktigt är att det framgår hur länsstyrelsen bedömer att kommunerna uppfyller lagstiftningens krav när det gäller den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Länsstyrelsen kommer också att sträva efter att ge konstruktiva råd till kommunerna, om hur tillsynen kan förbättras. Om allvarliga brister uppdagas kommer länsstyrelsen att uppmana kommunerna att skriftligen redovisa vilka åtgärder man avser vidta för att bättre uppfylla miljöbalkens krav.

Målsättningen är att en utvärdering ska skickas till kommunen senast en månad efter genomfört kommunbesök.

Sammanfattande rapport

När alla kommunbesöken är genomförda och utvärderingarna gjorda sammanfattar länsstyrelsen projektet i en rapport, som skickas till kommunerna samt naturvårdsverket.

Målsättningen är att rapporten ska vara klar senast mars 2004.

Uppföljning

Länsstyrelsens målsättning är att följa upp projektet med nya kommunbesök under 2005. Personalsituationen på länsstyrelsen (hög omsättning) gör dock att det är osäkert om resurser kommer att finnas för uppföljningen just då.

Åsa Olofsson

Bilaga: Frågelista



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

INFORMATION

Dnr 503-6250-03 1 (2)

2003-10-22

Kommunstyrelsen / Miljönämnden
Kommun
Post nr ORT

Information om länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av kommunens operativa tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Länsstyrelsen har en skyldighet att utöva tillsynsvägledning gentemot länets kommuner, vad gäller kommunernas tillämpning av miljöbalken (14 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Tillsynsvägledningen ska bl a bestå i utvärdering och uppföljning av kommunernas operativa tillsyn.

Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn – projekt under 2003

Länsstyrelsen kommer att genomföra ett tillsynsvägledningsprojekt under oktober – december 2003; alla kommunerna i länet ska besökas och deras tillsyn enligt miljöbalken granskas och utvärderas. Projektet omfattar bl a

- Kommunernas organisation av tillsynen
- Tillsynsbehov och -resurser
- Tillsynsavgifter
- Sanktioner (åtalsanmälan och sanktionsavgifter)
- Kommunernas förväntningar på länsstyrelsens tillsynsvägledning

Kommunbesöken

Huvuddelen av de uppgifter som länsstyrelsen behöver för sin utvärdering kommer att samlas in vid kommunbesöken. Vid besöken går vi igenom en frågelista och för diskussioner kring bl a ovanstående ämnesområden.

I besöken kommer från länsstyrelsens sida att delta:

- länsrådet
- funktionsansvarig – miljöskydd
- två handläggare från miljöskyddsfunktionen

Följande personer på kommunerna kommer att bjudas in att delta i kommunbesöken:

- ansvarigt kommunalråd
- ordförande i miljönämnden (eller motsvarande)
- chefen för den förvaltning (eller motsvarande) som ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken
- miljöchefen eller motsvarande (om det ej är samma person som förvaltningschefen)
- en eller två handläggare från miljökontoret (eller motsvarande)

VÄND!

Dokumentation

Länsstyrelsen skriver minnesanteckningar efter kommunbesöken samt gör kommunvisa utvärderingar som sammanfattas i en skrivelse till var och en av kommunerna. När alla kommunbesöken är genomförda och utvärderingarna gjorda sammanfattar länsstyrelsen projektet i en rapport, som skickas till kommunerna och till Naturvårdsverket. Alla dokumentation i projektet är naturligtvis offentlig.

Frågor? Kontakta Åsa Olofsson, tel 0455-876 23

Per Arne Andreasson
Länsråd

Åsa Olofsson
Avdelningsdirektör

Bilagor:

1. Projektplan (inkl frågelista)

Kopia till:

Akten
Miljö - Plan 2 ex



**LÄNSSTYRELSEN
BLEKINGE LÄN**

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

INBJUDAN

Dnr 503-6250-03 1 (2)

2003-10-22

Namn
Kommun
Post nr ORT

Länsstyrelsen följer upp och utvärderar kommunens operativa tillsyn enligt miljöbalken

Inbjudan

Du är välkommen att delta i länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av x kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken. Din medverkan är viktig.

Under oktober – december 2004 kommer länsstyrelsen att göra tillsynsbesök i länets alla kommuner. Besöket på x kommun kommer att bokas in med hjälp av y. Hon / han kommer att kontakta dig (och ytterligare några personer på kommunen) och försöka hitta ett lämpligt datum för besöket.

Om du har frågor om projektet, kontakta Åsa Olofsson, tel 0455-876 23.

Kort beskrivning av projektet

Länsstyrelsen har en skyldighet att utöva tillsynsvägledning gentemot länets kommuner, vad gäller kommunernas tillämpning av miljöbalken (14 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Tillsynsvägledningen ska bl a bestå i utvärdering och uppföljning av kommunernas operativa tillsyn.

Länsstyrelsen kommer att genomföra ett tillsynsvägledningsprojekt under oktober – december 2004; alla kommunerna i länet ska besökas och deras tillsyn enligt miljöbalken granskas och utvärderas. Projektet omfattar bl a

- Kommunens organisation av tillsynen
- Tillsynsbehov och -resurser
- Tillsynsavgifter
- Sanktioner (åtalsanmälan och sanktionsavgift)
- Kommunernas förväntningar på länsstyrelsens tillsynsvägledning

Huvuddelen av de uppgifter som länsstyrelsen behöver för sin utvärdering kommer att samlas in vid kommunbesöken. Vid besöken går vi igenom en frågelista och för diskussioner kring bl a ovanstående ämnesområden.

VÄND!

| | | | | | | |
|----------------------|---------------------|----------------------------|--|-----------------|-----------------|---------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon/Telefax | E-post/webbplats: | Postgiro | Bankgiro | Org.nr |
| SE-371 86 KARLSKRONA | Ronnebygatan 22 | 0455-870 00 0455-875 45 | lansstyrelsen@k.lst.se www.k.lst.se | 3 51 80-9 | 5051-4694 | 716405-5829 |

Länsstyrelsen skriver minnesanteckningar efter kommunbesöken samt gör kommunvisa utvärderingar som sammanfattas i en skrivelse till var och en av kommunerna. När alla kommunbesöken är genomförda och utvärderingarna gjorda sammanfattar länsstyrelsen projektet i en rapport, som skickas till kommunerna och till Naturvårdsverket. Alla dokumentation i projektet är naturligtvis offentlig.

Övriga deltagande i kommunbesöket

Länsstyrelsen har bjudit in även följande personer till kommunbesöket i x kommun:

- y
- z
- w
- c

Deltagande från länsstyrelsen blir

- länsrådet
- funktionsansvarig – miljöskydd
- två handläggare från miljöskyddsfunktionen

Per Arne Andreasson
Länsråd

Åsa Olofsson
Avdelningsdirektör

Bilagor:

1. Projektplan (inkl frågelista)

Kopia till:

Akten
Miljö - Plan 2 ex



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

FRÅGELISTA

2003-09-19

Dnr 503-6250-03

BILAGA 1

1 (2)

Uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken - frågelista

1 Organisation

1.1 Hur ser organisationen ut för den politiska nämnd och förvaltning som ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken? Har kommunen möjlighet att bedriva en fristående och opartisk tillsyn?

1.2 Hur fungerar samarbetet mellan förvaltning och nämnd?

2 Tillsynsbehov och –resurser

2.1 Finns register över tillsynsobjekten? Vilka tillsynsområden omfattas? Omfattar registret alla objekt som kräver regelbunden tillsyn? Hur uppdateras registret?

2.2 Har tillsynsbehovet år 2003 alt 2004 utretts och dokumenterats? Vilka tillsynsområden omfattas? Vilka svårigheter finns när det gäller att fastställa tillsynsbehovet?

2.3 Hur överensstämmer tillgängliga resurser med bedömt tillsynsbehov? Om behovet överstiger tillgängliga resurser, vad avser kommunen vidta för åtgärder?

2.4 Om inte tillräckliga resurser finns för att uppfylla tillsynsbehovet: hur sker prioriteringen av tillsynen?

2.5 Finns en tillsynsplan för år 2003 alt 2004? Vilka tillsynsområden omfattas? Vilka svårigheter finns när det gäller planeringen av tillsynen?

2.6 Har kommunen övertagit tillsyn från länsstyrelsen? Finns planer på att ta över / lämna tillbaka tillsyn?

2.7 Vilka erfarenheter har kommunen av tillsyn över kommunala verksamheter?

2.8 Har förvaltningen tillräcklig kompetens (utbildning / erfarenhet) inom sina tillsynsområden?

frågelista.doc

| Postadress | Besöksadress | Telefon/Telefax | E-post/webbplats: | Postgiro | Bankgiro | Org.nr |
|----------------------|-----------------|----------------------------|--|-----------|-----------|-------------|
| SE-371 86 KARLSKRONA | Ronnebygatan 22 | 0455-870 00 0455-875 45 | lansstyrelsen@k.lst.se www.k.lst.se | 3 51 80-9 | 5051-4694 | 716405-5829 |

2.9 Hur ser kommunen på tillsynsrollen? Bör rådgivning eller kontroll vara det dominerande inslaget i tillsynen?

3 Miljömålen i tillsynen

3.1 Tas hänsyn till miljömålen när tillsynsbehovet utreds? Hur?

3.2 Påverkar miljömålen planeringen av tillsynen? Hur?

3.3 Vilka svårigheter finns när det gäller att integrera miljömålen i tillsynen?

4 Tillsynsavgifter

4.1 Hur stor andel, ungefär, av tillsynen enligt miljöbalken täcks av avgifter? Har kommunen planer på att minska / öka denna andel?

4.2 I vilken utsträckning använder kommunen fasta tillsynsavgifter? Vilken är den beräknade timkostnaden för förvaltningen?

5 Sanktioner (miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar)

5.1 Hur många beslut om miljösanktionsavgifter har nämnden tagit under år 2003? Är rätten att besluta om miljösanktionsavgifter delegerad, och i så fall hur?

5.2 Hur många misstänkta miljöbrott har anmälts till polis- eller åklagarmyndigheten under år 2003? Vem ”beslutar” om anmälan?

5.3 Har kommunen någon gång under år 2003 avstått från att ta ut miljö-sanktionsavgift och / eller göra åtalsanmälan? Varför? Finns dessa ”beslut” dokumenterade?

5.4 Har kommunen några rutiner när det gäller åtalsanmälan?

6 Kommunens förväntningar på länsstyrelsen

6.1 Vad förväntar sig kommunen av länsstyrelsens tillsynsvägledning? Vilka behov och önskemål finns?

6.2 Hur ser kommunen på länsstyrelsens skyldighet att följa upp och utvärdera kommunens tillsynsarbete?

7 Övriga frågor

Dagens program

- ⌘ Presentation av de närvarande
- ⌘ Länsstyrelsen presenterar projektet
- ⌘ Kommunen presenterar kort sin tillsynsverksamhet
- ⌘ Genomgång av frågelistan
- ⌘ Ev övriga frågor
- ⌘ Länsstyrelsen sammanfattar
- ⌘ Överlämnande av utvärderingsenkät
- ⌘ Avslutning



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson
Miljöskydd
Tfn: 0455-876 23
E-post: asol@k.lst.se

MINNESANTECKNING Dnr 503-6250-03^{1 (5)}

2004-02-27

Uppföljning och utvärdering av kommunens operativa tillsyn enligt miljöbalken – Karlshamns kommun - minnesanteckningar

Närvarande 2004-01-23

Från kommunen deltog:

Ulf Ohlsson – chef för samhällsbyggnadsförvaltningen
Ingvar Nilsson – miljönämndens ordförande
Mårten Dunér – stadsarkitekt, avdelningschef / områdeschef
Michelle Benyamine – samordnare miljö
Ragnar Widerberg – miljöinspektör

Från länsstyrelsen deltog:

Åsa Olofsson – funktionsansvarig, miljöskydd
Eivor Nydahl – miljöhandläggare
Helen Gårner – miljöhandläggare

Kommunens tillsynsverksamhet

1. Organisation

1.1 Samhällsbyggnadsförvaltningen (totalt ca 500 anställda) är uppdelad i fyra avdelningar varav stadsmiljöavdelningen är en. Avdelningen servar två nämnder: miljönämnden och byggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsförvaltningens chef är ytterst ansvarig för alla fyra avdelningarna samt är lönesättande chef och administrativt ansvarig. Förvaltningschefen beslutar om tillsättning av tjänster och eventuella indragning inom förvaltningen.

I samhällsbyggnadsförvaltningen ingår också arbetsmarknadsavdelningen, serviceavdelningen och teknik- och fritidsavdelningen. Teknik- och fritidsavdelningen ansvarar för driften inom områdena renhållning, vatten och avlopp, park, gatudrift och fritid.

Stadsmiljöavdelningen är indelad i tre enheter: plan och bygg, miljö och hälsa samt kart och mät. På varje enhet finns en samordnare som närmast leds av områdeschefen, som har ansvar för stadsmiljöavdelningens samlade verksamhet.

Områdeschefen svarar för samordningen av avdelningens arbete med budget, ekonomisk uppföljning, beslutsuppföljning, måluppfyllelse och andra uppgifter som är gränsövergripande inom avdelningen. Vidare svarar han för övergripande arbete

med kvalitetssäkring, personalförsörjning etc. Han avger också förslag till yttrande i remisser då flera verksamhetsgrenar (enheter) inom avdelningen berörs. Han är föredragande av egna ärenden i byggnadsnämnden och miljönämnden.

Enhetens samordnare har det direkta ansvaret för genomförande och planering av miljöenhetens verksamhet. Samordnaren för miljö och hälsa ska bistå avdelningschefen. Hon ska även vara projektledare för projekt som rör enheten samt medverka i övergripande planering inom miljöområdet. Hon är föredragande i egna och övergripande ärenden i nämnden samt handlägger ärenden inom miljöområdet på uppdrag av områdeschefen. Både områdeschefens / stadsarkitektens och samordnarens ansvar är dokumenterade i befattningsbeskrivningar.

Delegation av beslutanderätt från miljönämnden till miljöenheten sker direkt till ansvarig tjänsteman; ingen beslutanderätt är delegerad till förvaltningschefen. Ansvaret för respektive område fördelas av områdeschefen i en lista som bifogas delegationsordningen. På detta sätt riktas delegationen för ett visst område till en bestämd tjänsteman.

Kommunen arbetar för att undvika jävsituationer. Risken för jäv på grund av att drift och tillsyn för kommunala verksamheter ligger i samma förvaltning anses liten eftersom delegationen från nämnden sker direkt till ansvarig tjänsteman.

1.2 Det finns ett gott samarbete mellan avdelning och nämnd.

Många av miljönämndens ledamöter är nya i nämnden och har fått utbildning i början av mandatperioden (2003) för att alla ska hitta sina, och förstå varandras, roller. Målet är att det ska finnas en samverkan mellan tjänstemän och politiker, med respekt och integritet samt en förståelse för vad som krävs i de olika rollerna. Uppdraget är att förbättra för medborgarna.

Presidierna i kommunens fyra nämnder (service-, teknik-fritid-, byggnads- och miljö-) samverkar med varandra. Samverkan sker bl a genom regelbundna möten.

2. Tillsynsbehov och resurser

- 2.1 Karlshamns kommun använder databasen Ecos att registrera sina tillsynsobjekt i. Här är alla B- C och U-anläggningar registrerade. I registret saknas bl a kemikalieobjekt, kosmetikaobjekt, vissa hälsoskyddsobjekt och vedpannor. Bostadsobjekt läggs in i registret när det uppkommer ärenden på dem. Sotaren har register över vedpannor. Uppgifter i Ecos uppdateras när berörd handläggare får kännedom om någon förändring, annars inte. Bygglovsenheten har dessutom register som berör olika objekt i kommunen. Detta register har även miljöenheten tillgång till.
- 2.2 Tillsynsbehovet inom miljöbalkens område är inte utrett sedan 1999. Miljönämnden har beslutat att en tillsynsplan (inkl behovsutredning) för 2005 ska vara klar i juni 2004. Kommunen upplever svårigheter med att fastställa tillsynsbehovet på enskilda tillsynsobjekt och för enskilda ärendetyper. Många verksamheter är inte besökta på flera år och man vet därför inte hur stort tillsynsbehovet är. Önskemål finns om centrala riktlinjer / rekommendationer vad gäller prioriteringar.



2004-02-27

- 2.3 Tillsynsbehovet överstiger antagligen tillgängliga resurser för tillsynen. Läget är ungefär det samma som 1999, men det är svårt att bedöma eftersom ingen behovsutredning gjorts sedan dess. Då bedömdes att 2 tjänster saknades för tillsynsverksamheten. Kommunen har inga konkreta planer för hur resursbristen ska kunna åtgärdas. Några resurser för ytterligare tjänster på miljöavdelningen finns inte.
- 2.4 Miljönämnden har fattat beslut om mål och inriktning för verksamheten under innevarande mandatperiod. Av måldokumentet framgår bl a att lagstyrd verksamhet är av ”måstekaraktär”, som ej kan prioriteras ner eller bort. I övrigt framgår att tillsynen ska prioriteras utifrån fyra utpekade miljömål. Måldokumentet överlämnades till länsstyrelsen vid besöket.
- 2.5 Tillsynsplan för 2003 eller 2004 finns inte. En plan för 2005 kommer att tas fram under året. Kommunen ser flera svårigheter när det gäller tillsynsplanen. Hur ska t ex prioriteringar ske? Vissa riktlinjer finns dock i miljönämndens måldokument (se ovan). Kännedomen om många tillsynsobjekt är dålig vilket försvårar planeringen av tillsynen på objekten. Kommunen efterlyser tydligare prioriteringsanvisningar från länsstyrelse och departement.
- 2.6 Kommunen har tagit över tillsynen från länsstyrelsen över vissa miljöfarliga verksamheter: två B-objekt samt några jordbruk. Det finns inga planer på att ta över några fler objekt eller annan typ av tillsyn. Resurserna räcker troligen inte till för detta och att tillföra nya resurser är inte aktuellt i dagsläget.
- 2.7 Kommunen ser inga direkta problem med tillsyn över kommunala verksamheter. Några påtryckningar på handläggarna förekommer inte.
- 2.8 Det finns stor kompetens inom vissa områden och mindre inom andra. På grund av att personal har slutat är t ex kompetensen avseende förorenade områden för närvarande något låg, men kunskap samlas genom handläggning av ett antal ärenden och genom inköpt konsult hjälp. Det samma gäller inom avfallsområdet. Det finns ingen jurist på kommunen. Detta upplevs vara en brist; inspektörerna har ingen juridiskt kunnig person att vända sig till i enskilda ärenden. Vid behov kan dock juridisk kompetens köpas in. Kommunförbundet har jurister man kan vända sig till, men detta upplevs inte som någon varaktig, praktisk lösning. I övrigt finns det resurser (pengar) till utbildning av personalen.
- 2.9 Det är svårt att dra gränserna mellan rådgivning och kontroll. Rådgivning och kontroll ligger nära varandra och bör gå hand i hand. Kommunen har funderat en del på just balansen mellan rådgivning och kontroll. Vilken fördelning är lämplig? Kan detta belysas i tillsynsplanen? Skiljer sig fördelningen på olika typer av tillsynsobjekt? Hur uppnår man störst nytta med tillgängliga resurser? Kommunen ser ett förhållande mellan tillsyn, rådgivning och strategiskt miljöarbete, som är viktigt att

upprätthålla för att nå resultat och för att få allmänhetens acceptans. Kommunen efterlyser här tydligare signaler från länsstyrelsen om dess syn på förutsättningarna för miljöarbetet.

3. Miljömålen

3.1 Miljömålen ska integreras i arbetet på miljöavdelningen och i den kommande tillsynsplanen (inkl behovsutredning). Prioriteringar kommer att göras utifrån miljömålen. I det ovan nämnda måldokumentet utpekas miljömålen begränsad klimatpåverkan, giftfri miljö, friskt luft och ingen övergödning som särskilt viktiga att fokusera på. Enskilda satsningar (tillsynsprojekt o dyl) kan komma att påverkas av miljömålen. Kommunens uppfattning är dock att miljöbalken styr tillsynen mer än miljömålen. Kommunen efterlyser ett förtydligande om miljömålens rättsliga status.

3.2 Se 3.1 ovan.

3.3 Vissa miljömål kan motverka varandra, vilket kan vara ett problem om en verksamhet eller ett beslut inverkar på flera miljömål. Kommunen efterlyser tydligare markering från länsstyrelsen om dess prioritering mellan olika, uppenbart motstridiga miljömål.

4. Tillsynsavgifter

4.1 För 2003 täcktes cirka 38 % av kostnaderna för tillsynen enligt miljöbalken av avgifter. Det finns inga konkreta planer på att idag öka eller minska denna kostnadstäckningen. Det ska dock tas upp i kommande planering. Ambitionen är att öka kostnadstäckningen.

4.2 Kommunen tar ut fasta avgifter för sina B- och C- anläggningar. Ungefär 80-90 % av avgifterna inom miljöbalkens område tas ut som fasta avgifter. För U-verksamheter och hälsoskyddstillsyn tas timavgift ut. Timavgiften är idag 600 kr. Timavgiften är troligtvis lägre än timkostnaden. Kommunens avgiftstaxa är utformad enligt rekommendationer från kommunförbundet.

5. Sanktioner

5.1 En miljöstraffavgift har tagits ut 2003. Tidigare var beslutanderätten avseende miljöstraffavgift upp till 5 000 kr delegerad till miljöinspektörerna. Från den 17 februari 2004 gäller att rätten att ta ut miljöstraffavgift inte är delegerad över huvud taget; beslut tas alltid av nämnden.

5.2 Ingen åtalsanmälan gjordes under 2003. Nämnden beslutar om åtalsanmälningar; ingen delegation förekommer.

5.3 Enligt kommunen har man inte någon gång under 2003 avstått från att ta ut miljöstraffavgift eller göra åtalsanmälan. Kommunen hade inte kännedom om att förselser som är belagda med miljöstraffavgift också ska åtalsanmälans.

5.4 Det finns ingen blankett eller särskilda rutiner för åtalsanmälningar.



**LÄNSSTYRELSEN
BLEKINGE LÄN**

2004-02-27

6. Kommunens förväntningar på länsstyrelsen

6.1 Kommunen tycker att länsstyrelsen fungerar bra som bollplank, men efterlyser förtydliganden eller klargöranden om den statliga intentionen inom vissa områden (se olika punkter ovan). Särskilt angeläget är att kommunen kan få vägledning i enskilda ärenden. Det finns önskemål om någon typ av gemensamt tillsynsprojekt för kommunerna, där länsstyrelsen skulle kunna ha en samordnande funktion. För övrigt är det bra med handläggartreffar i olika branschfrågor, t ex förorenade områden.

6.2 Kommunen tycker det är bra och viktigt med en diskussion kring tillsynsfrågor. Oklarheter kan redas ut, ambitioner och syften med tillsynen kan diskuteras. På ett sätt upplever kommunen det som en trygghet att länsstyrelsen kontrollerar hur kommunen ”sköter sig”. Den tillsyn som länsstyrelsen utför mot kommunerna borde dock återkomma kontinuerligt, en gång per år.

7. Övrigt

Det uppkom diskussion om ett eventuellt blivande avfallsupplag/upplag i ett gammalt stenbrott på Sternö. Länsstyrelsen delar inte kommunens uppfattning om hur denna anläggning ska klassificeras enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Kommunen ser ett problem med en ”uppfattning” som inte kan överprövas, men där ett hot om sanktion ändå kan ställas; hade det drabbat en enskild hade det varit ett mycket olyckligt rättsläge. Länsstyrelsen håller med men anser att rättsläget är olyckligt oavsett vilken verksamhetsutövare som drabbas.

Åsa Olofsson



2004-05-10

**LÄNSSTYRELSEN
BLEKINGE LÄN**Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.seKommunstyrelsen
samt
Miljönämnden
Karlshamns kommun
374 81 KARLSHAMN**Utvärdering av Karlshamn kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken****Länsstyrelsens utvärdering i sammanfattning**

| | <i>Lagkrav uppfylls</i> | <i>Brister</i> | <i>Allvarliga brister</i> | <i>Bra exempel</i> |
|---------------------------------------|-------------------------|----------------|---------------------------|--------------------|
| <i>Organisation</i> | ☺ | ☹ | | |
| <i>Behovsutredning / tillsynsplan</i> | | | ☹ | |
| <i>Resurser för tillsynen</i> | | | ☹ | |
| <i>Miljömålen i tillsynen</i> | ☺ | | | ☺ |
| <i>Tillsynsavgifter</i> | ☺ | | | |
| <i>Sanktioner</i> | | | ☹ | |

Länsstyrelsens utvärdering utgår från miljöbalken (1998:808) med tillhörande förordningar, balkens förarbeten samt kommunallagen (1991:900). Som underlag har använts de minnesanteckningar som upprättades efter kommunbesöket den 23 januari 2004, kommunens organisationsschema och miljönämndens mål och riktlinjer för verksamheten under innevarande mandatperiod.

Bakgrund

Länsstyrelsen ska utöva tillsynsvägledning gentemot länets kommuner, vad gäller kommunernas tillämpning av miljöbalken (14 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Tillsynsvägledningen innebära bl a uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn.

Under november – december 2003 samt januari 2004 gjorde länsstyrelsen besök hos länets kommuner. Innan besöken hade länsstyrelsen skickat ut information till de berörda på kommunerna. Länsstyrelsen hade också begärt in kommunernas organisationschema, tillsynsutredning för 2003 eller 2004 samt tillsynsplan för 2003 eller 2004.

Besöket i Karlshamns kommun genomfördes den 23 januari 2004. Vid besöket gick en frågelista igenom. Följande områden togs upp:

- kommunens organisation av tillsynen enligt miljöbalken
- tillsynsbehov och –resurser
- miljömålen i tillsynen
- tillsynsavgifter
- sanktioner (miljösanktionsavgifter och åtalansmälningar)

- kommunens förväntningar på länsstyrelsen
- övrigt.

Efter besöket skrev länsstyrelsen minnesanteckningar som översändes till kommunen för synpunkter och kompletteringar. Minnesanteckningarna upprättades den 27 februari 2004 och översändes till kommunen.

Organisation

Vad kräver lagstiftningen?

Ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser får inte ligga på en och samma nämnd (5 § kommunallagen).

En förtroendevald eller anställd hos kommunen är jävig bl a om

- ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till (6 kap 25 § 3. kommunallagen)
- det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (6 kap 25 § 5. kommunallagen)

Jävsregeln omfattar endast enskilda personer, inte organisationer. Däremot kan organisationen av olika verksamheter i en kommun medföra att enskilda personer riskerar att hamna i jävssituationer. Av förarbetena till miljöbalken (prop 1997/98:45, del 1 sid 500) framgår att regeringen menar att en organisation där ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalken inte är skilda åt, är olämplig.

Länsstyrelsens utvärdering

Länsstyrelsen konstaterar att

- ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser tydligt hålls isär på nämnds nivå; lagstiftningens krav uppfylls
- ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser hålls inte isär på förvaltningsnivå.

Miljönämnden ansvarar inte för driften av några kommunala verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser.

Miljöenheten ingår i stadsmiljöavdelningen som i sin tur är en del av samhällsbyggnadsförvaltningen. I förvaltningen ingår också bl a teknik- och fritidsavdelningen som ansvarar för driften inom områdena renhållning, vatten och avlopp, park, gatudrift och fritid. Ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser ligger alltså inom samma förvaltning. Samhällsbyggnadsförvaltningens chef är ytterst ansvarig för miljöenhetens verksamhet. Han är även lönesättande chef samt beslutar om tillsättningar av tjänster och eventuella indragningar inom förvaltningen. På miljöenheten finns en samordnare som bistår områdeschefen. Områdeschef för stadsmiljöavdelningen är stadsarkitekten. Delegation av beslutanderätt från miljönämnden till miljöenheten sker direkt till ansvarig tjänsteman. Ingen beslutanderätt är delegerad till förvaltningschefen, vilket enligt kommunen medför att risken för jäv är liten.

Länsstyrelsen håller med kommunen om att risken för att jäv enligt 6 kap 25 § 3. kommunallagen ska uppkomma i enskilda tillsynsärenden är liten. Däremot finns en uppenbar risk för att jäv enligt 6 kap 25 § 5. kommunallagen för förvaltningschefen, t ex när det gäller tillsättning av tjänster och fastställande av verksamhetsplan och liknande.



2004-05-10

LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

Länsstyrelsen anser också att kommunens organisation kan medföra negativa konsekvenser för tillsynsarbete. Förvaltningschefen, som har yttersta ansvaret både för drift och tillsyn av kommunala verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser, kan påverka verksamhetens inriktning i både övergripande frågor och enskilda ärenden. Förvaltningschefen beslutar också om tillsättning av tjänster och lönesättning av miljöenhetens personal. Handläggare på miljöenheten är därmed i en beroendeställning gentemot förvaltningschefen. Handläggarna kan hamna i lojalitetskonflikter mellan förvaltningschefen och sin yrkesroll, vilket kan medföra att tillsynen utförs med sämre miljönytta. Framför allt anser länsstyrelsen att organisationen medför att förtroende för tillsynen i kommunen kan rubbas hos såväl näringslivet som allmänheten.

Tillsynsbehov och –resurser

Vad kräver lagstiftningen?

En operativ tillsynsmyndighet, t ex en kommun, ska för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad motsvarar behovet av tillsyn enligt miljöbalken, samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet (7 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken).

Tillsynsmyndigheten ska dessutom

- utreda behovet av tillsyn enligt miljöbalken och varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats
- föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn
- varje år upprätta en plan för hur tillsynsarbetet ska bedrivas
- regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten (7 § förordningen om miljöbalken).

Länsstyrelsens utvärdering

Länsstyrelsen konstaterar att

- ett register över tillsynsobjekt finns, men det är inte komplett
- tillsynsbehovet inte har utretts sedan 1999
- tillsynsbehovet vad gäller tillsyn enligt kommunens egen uppfattning är större än tillgängliga resurser, resurser motsvarande ca 2 tjänster saknas
- tillsynsplan för 2003 eller 2004 inte finns, och inte har funnits sedan miljöbalken trädde i kraft 1999.
- personalens kompetens för tillsynsarbetet är i stort sett tillräcklig, men brister finns på några områden; någon jurist som kan delta i tillsynsbeslut enligt miljöbalken finns inte heller på kommunen.

Länsstyrelsen anser att det är *särskilt allvarligt* att

- ingen plan för tillsynen enligt miljöbalken har tagits fram sedan miljöbalken trädde i kraft, trots att detta varit ett krav sedan 1999
- tillsynsbehovet överstiger tillgängliga resurser för tillsynen.

Tillsynsregistret (Ecos) är inte helt komplett; kemikalieobjekt, bostadsobjekt, hälsoskyddsobjekt och vedpannor saknas delvis i registret. Register behöver inte föras över alla verksamheter som kommunen har tillsyn över, endast över de som fordrar återkommande tillsyn. Länsstyrelsens uppfattning är dock att registret, förutom de objekt som det innehåller, även bör omfatta vissa hälsoskyddsobjekt, bostadsobjekt och kemikalieobjekt.

Tillsynsbehovet har inte utretts sedan 1999; kommunen har dock för avsikt att genomföra en behovsutredning under 2004. Länsstyrelsen vill särskilt poängtera att en utredning av tillsynsbehovet är en förutsättning, dels för att kommunen ska kunna avgöra vilka resurser som behövs för tillsynen, dels för att tillsynen ska kunna planeras och utföras på ett sätt som så långt som möjligt uppfyller miljöbalkens krav.

Tillsynsbehovet var 1999 större än tillgängliga resurser för tillsynen, enligt kommunens egen behovsutredning; bristen uppgick till ca 2 tjänster. Kommunen bedömer att denna resursbrist kvarstår. Länsstyrelsen uppfattning är att tillsynsbehovet knappast har minskat sedan 1999, snarare torde det ha ökat med tanke på att resursbrist har rått under en relativt lång tidsperiod. Detta innebär att det råder en betydande resursbrist på miljöenheten när det gäller tillsyn enligt miljöbalken.

Tillsynsplan har inte funnits sedan balken trädde i kraft 1999, men kommunen avser upprätta en sådan för 2005. Länsstyrelsens uppfattning är att det är särskilt angeläget att tillsynen planeras när resursbrist råder. Utan planering finns risk att de resurser som ändå finns för tillsynen, inte används på ett sätt som ger bäst miljönytta. Det finns också en uppenbar risk för att samordningen av tillsynen inom avdelningen blir bristfällig, då prioriteringar o dyl lämnas upp till den enskilde handläggaren.

P g a personalomsättning saknar kommunen till viss del kompetens inom vissa områden (förorenade områden och avfall). Den bristande kompetensen kompenseras till viss del med inköpt konsult hjälp. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att kommunen skaffar sig tillräcklig kompetens inom de områden där man har tillsynsuppgifter. Det är dock positivt att kommunen är medveten om de brister som finns, och vidtar åtgärder för att rätta till dem.

Miljö kvalitetsmålen i tillsynen

Vad kräver lagstiftningen?

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap 1 § miljöbalken). Tillsynen ska säkerställa syftet med balken (26 kap 1 § miljöbalken). Vad som anses vara en hållbar utveckling framgår av de 15 miljö kvalitetsmål som riksdagen antog 1999. Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som anses nödvändigt för en hållbar utveckling. Av detta följer att tillsynen ska bedrivas så att den medverkar till att miljö kvalitetsmålen uppnås.



2004-05-10

LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

Länsstyrelsens utvärdering

Länsstyrelsen konstaterar att miljömålen ännu inte har haft något större påverkan på kommunens tillsynsverksamhet. Detta är dock inte speciellt anmärkningsvärt då miljö kvalitetsmålen är relativt nya; de regionala miljö kvalitetsmålen fastställdes först den 17 oktober 2003. Några anvisningar om hur miljömålen kan tillämpas i tillsynen har inte heller funnits förrän helt nyligen (Naturvårdsverkets rapport 5347 "Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen", december 2003). Länsstyrelsen uppfattning är att kommunen är väl insatt i miljö kvalitetsmålen och att man har förutsättningar att tillämpa dem i tillsynen, bl a i behovsutredning och tillsynsplan.

För miljönämndens verksamhet finns ett måldokument: Mål och riktlinjer för verksamheten under innevarande mandatperiod. I detta pekas fyra miljö kvalitetsmål ut som särskilt viktiga att fokusera på. Länsstyrelsen anser att detta är ett *bra exempel* på hur miljö kvalitetsmålen kan användas för att styra tillsynen (och annan verksamhet).

Tillsynsavgifter

Vad kräver lagstiftningen?

En kommun får ta ut avgifter för sina kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (27 kap 1 § miljöbalken). Det är kommunfullmäktige som meddelar föreskrifter (fastställer taxa) för sådana avgifter.

Principen att förorenaren ska betala (PPP) ska ligga till grund för ekonomiska ställningstaganden inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Riksdagen anser därför att myndigheternas verksamhet enligt miljöbalken som huvudprincip ska vara avgiftsfinansierad. Enligt kommunförbundet finns det möjligheter för en ökad grad av avgiftsfinansiering av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsens utvärdering

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen inte tar ut avgifter i den utsträckning att tillräckliga resurser kan avsättas för att uppfylla behovet av tillsyn enligt miljöbalken.

Ca 38 % av tillsynen enligt miljöbalken finansieras med avgifter. Detta kan jämföras med riksgenomsnittet som var 31 % år 2000. Det är kommunen själv som bestämmer vilka tillsynsavgifter som ska tas ut. Det är dock länsstyrelsens uppfattning, mot bakgrund av riksdagens ställningstagande, att en ökad avgiftsfinansiering bör eftersträvas av kommunen, speciellt med tanke på att en betydande resursbrist föreligger när det gäller tillsynen enligt miljöbalken. Enligt kommunen har man ambitionen att öka kostnadstäckningen.

utvärdering.doc

Sanktioner (miljösanktionsavgift och åtalsanmälan)

Vad kräver lagstiftningen?

Kommunen ska ta ut miljösanktionsavgift av ett företag som överträder vissa bestämmelser i miljöbalken (30 kap miljöbalken, förordningen (1998:950) om miljö-sanktionsavgifter).

Kommunen har en absolut skyldighet att anmäla överträdelser av bestämmelser i miljölagstiftningen till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap 2 § miljöbalken).

Länsstyrelsens utvärdering

Länsstyrelsen konstaterar att

- ingen åtalsanmälan har gjorts under 2003,
- inga fastställda rutiner finns för åtalsanmälningar
- ett anmärkningsvärt lågt antal miljösanktionsavgifter har beslutats under 2003
- ingen delegation förekommer när det gäller beslut om åtalsanmälan och miljö-sanktionsavgift, beslut fattas alltid av miljönämnden.

Länsstyrelsen anser att det är *särskilt allvarligt* att miljönämnden inte har gjort någon åtalsanmälan under 2003.

Det är mycket osannolikt att inte ett enda misstänkt miljöbrott upptäcktes i tillsynen under 2003. Bristande resurser, avsaknad av rutiner för åtalsanmälningar, avsaknad av tillsynsplan samt bristande kunskaper om bestämmelser om miljöbrott kan vara förklaringen till att misstänkta miljöbrott inte anmäls till åklagarmyndigheten. Eventuellt kan även kommunens organisation, med ansvar för drift och tillsyn av verksamheter som omfattas miljöbalkens bestämmelser i samma förvaltning, påverka handläggarnas möjligheter att ta upp ärenden om miljöbrott i miljönämnden, men några konkreta belägg för detta finns inte.

Under 2003 beslutade miljönämnden att ta ut miljösanktionsavgift vid ett tillfälle. Länsstyrelsens uppfattning är att antalet miljösanktionsavgifter är lägre än vad som kan förväntas i en kommun av Karlshamns storlek. Förklaringen till det ringa antalet miljö-sanktionsavgifter kan vara det samma som till avsaknaden av åtalsanmälningar.

Kommunens förväntningar på länsstyrelsen

Vad kräver lagstiftningen?

Länsstyrelsen ska utöva tillsynsvägledning gentemot länets kommuner, vad gäller kommunernas tillämpning av miljöbalken (14 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Med tillsynsvägledning menas: sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen, samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna (3 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken).

Länsstyrelsen ska också verka för samarbete mellan polismyndigheten, åklagarmyndigheten och de operativa tillsynsmyndigheterna, i syfte att förebygga miljöbrott och effektivisera hanteringen av dessa (14 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken).



2004-05-10

LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

Länsstyrelsens planerade tillsynsvägledning 2004

Länsstyrelsen har, sedan miljöbalken trädde i kraft 1999, inte kunna uppfylla sina skyldigheter när det gäller tillsynsvägledning gentemot länets kommuner. Detta beror på bristande resurser och hög personalomsättning.

Länets kommuner framförde vid kommunbesöken önskemål om tillsynsvägledning från länsstyrelsen. Bl a med anledning av dessa önskemål planerar länsstyrelsen under 2004 följande tillsynsvägledande aktiviteter:

- handläggartreff – bilskrotningsanläggningar, anordnas av Regionförbundet i Kalmar i samarbete med länsstyrelserna i Kalmar, Kronoberg och Blekinge (genomförd den 25 mars)
- handläggartreff – enskilda avlopp (genomförd den 15 april)
- handläggartreff – hälsoskydd (genomförd den 22 april)
- handläggartreff – djuranläggningar (september)
- handläggartreff – miljöbrott, polis och åklagare deltar (hösten)
- gemensamt tillsynsprojekt – försäljning av ogräsbekämpningsmedel (våren, sommaren)
- individuell rådgivning till handläggare på kommunerna, i mån av kompetens och tid.

Länsstyrelsen kommer dessutom att delta i de tillsynsvägledande kommunbesök som Socialstyrelsen planerar att genomföra inom hälsoskyddsområdet i länets kommuner under hösten 2004.

Frågor eller synpunkter?

Om Ni har frågor om eller synpunkter på innehållet i denna utvärdering, är Ni välkomna att kontakta Åsa Olofsson (tel 0455-876 23, e-post: asa.olofsson@k.lst.se).

I handläggningen av ärendet har deltagit länsråd Per Arne Andreasson, byrådirektör Helen Gärner, miljöingenjör Eivor Nydahl samt avdelningsdirektör Åsa Olofsson.

Per Arne Andreasson

Åsa Olofsson

Bilaga:

1. Minnesanteckningar från kommunbesöket (2004-01-30)
2. Länsstyrelsens synpunkter på planering och utförande av operativ tillsyn enligt miljöbalken

Kopia till:

Ulf Ohlsson, Karlshamns kommun (inkl bilagor)

Mårten Dunér, Karlshamns kommun (inkl bilagor)

Michelle Benyamine, Karlshamns kommun (inkl bilagor)

Akten

Centralsdiariet

Miljöskydd

PAA

ÅO

HG

EN

Administrativ service ”press”



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

BILAGA 2

Dnr 503-6250-03

1 (2)

2004-05-10

Länsstyrelsens synpunkter på planering och utförande av tillsyn enligt miljöbalken

Organisation

Hur tillsynen får organiseras på förvaltningsnivå i en kommun finns egentligen inga direkta bestämmelser om i lagstiftningen. Organisationen av tillsynen kan dock påverka riskerna för att chefstjänstemän i kommunen är jäviga enligt kommunallagens bestämmelser i olika ärenden. Tillsynens organisation kan också ha stor betydelse för hur den utförs samt vilket förtroende allmänhet och näringsliv har för tillsynen. En förvaltningschef har alltid möjlighet att påverka verksamheten på förvaltningen. Om han / hon är chef för en förvaltning som både bedriver verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser och som ansvarar för tillsynen över dessa verksamheter, uppstår en situation där enskilda handläggare kan hamna i lojalitetskonflikter. I värsta fall kan handläggaren vara tvungen att anmäla sin lönesättande chef för misstänkt miljöbrott. En sammanblandning av verksamhetsansvar och tillsynsansvar kan också rubba förtroendet för kommunens tillsynsverksamhet hos allmänheten och näringslivet. För en företagare eller privatperson som själv berörs av kommunens tillsyn enligt miljöbalken, måste det förefalla märkligt att tillsynen av kommunala verksamheter inte bedrivs av en förvaltning som är helt oberoende av de verksamheterna.

Tillsynsbehov och resurser

Enligt bestämmelser i miljöbalken ska kommunen årligen utreda tillsynsbehovet samt varje år upprätta en tillsynsplan. Det finns inget krav på att behovsutredningen och tillsynsplanen ska vara dokument skiljt från verksamhetsplanen. Det kan för en kommun finnas skäl att låta behovsutredningen och tillsynsplanen ingå i verksamhetsplanen.

Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att det tydligt går att utläsa

- hur stort tillsynsbehovet enligt miljöbalken är,
- vilka resurser för tillsynen som finns samt
- vilken tillsyn enligt miljöbalken som kommunen planerar att utföra under året.

När kommunen utreder tillsynsbehovet bör man inte ta någon hänsyn till vilka resurser för tillsynen som faktiskt finns. Tillsynsplanen däremot ska utvisa hur tillgängliga resurser (d v s personal) ska disponeras under året. Om resurser saknas bör det tydligt anges vilka tillsynsuppgifter kommunen väljer att inte utföra samt konsekvenserna av detta. Så långt det är möjligt bör planeringen av tillsynen göras på objektsnivå; länsstyrelsen inser dock att detta kan vara svårt för vissa typer av tillsynsobjekt och i de fall då kommunens kännedom om objekten är dålig.

bilaga till utvärderingen.doc

| | | | | | | |
|----------------------|---------------------|----------------------------|--|-----------------|-----------------|---------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon/Telefax | E-post/webbplats: | Postgiro | Bankgiro | Org.nr |
| SE-371 86 KARLSKRONA | Ronnebygatan 22 | 0455-870 00 0455-875 45 | lansstyrelsen@k.lst.se www.k.lst.se | 3 51 80-9 | 5051-4694 | 716405-5829 |

På flera kommuner i länet är det oklart vad som är tillsyn enligt miljöbalken och vad som är andra typer av arbetsuppgifter. Vilka tillsynsuppgifter inom miljöbalkens område som en kommun har framgår av 4 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. En kommun har t ex inga arbetsuppgifter inom tillsynsområdet naturvård, förutom skyddade områden som beslutats av kommunen, såvida kommunen inte frivilligt övertagit sådan tillsyn från länsstyrelsen; så har inte skett i någon kommun i länet. Det arbete en kommun utför inom naturvårdsområdet är därför per definition inte tillsyn och ska inte ingå i ovan nämnda behovsutredning och tillsynsplan. Det samma gäller t ex miljöövervakning. Inte heller yttranden till länsstyrelsen i tillståndsärenden är att betrakta som tillsyn.

I vilken omfattning rådgivning, information och liknande aktiviteter ska betecknas som tillsyn kan diskuteras. Enligt 26 kap 1 § miljöbalken (1998:808) innefattar tillsyn förutom kontroll även rådgivning, information o dyl. Länsstyrelsen uppfattning är dock att sådana insatser ska vara riktade mot den som omfattas av miljöbalken, d v s verksamhetsutövaren, för att betraktas som tillsyn. Insatser riktade mot den ”drabbade” bör inte betecknas som tillsyn enligt miljöbalken, och ska därför inte ingå i behovsutredning och tillsynsplan. Därmed inte sagt att sådana insatser inte kan vara värdefulla i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och folkhälsomålen.

Miljömålen i tillsynen

Enligt miljöbalkens förarbeten ska tillsynen vara ett verktyg för att styra mot uppfyllande av de nationella miljö kvalitetsmålen. Behovsutredning och tillsynsplan bör till stor del utgå från miljömålen och miljöbalkens syfte. Länsstyrelsens uppfattning är dock att miljö kvalitetsmålen inte kan vara det enda som styr tillsynen, t ex måste förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om enkel, snabb och billig handläggning, beaktas.

Sanktioner

I de flesta kommuner i länet beslutas om anmärkningsvärt få åtalsanmälningar och miljö sanktionsavgifter. Kommunerna har tillsyn över ett stort antal objekt, av vilka många är små och kan förväntas ha dåliga kunskaper om miljöbalkens bestämmelser. Länsstyrelsen anser att det är sannolikt att det i länets kommuner begås betydligt fler misstänka miljö brott än de som kommunerna anmäler till åklagarmyndigheten. Det kan finnas många orsaker till att misstänkta miljö brott inte anmäls. Många upptäcks säkert inte p g a att kommunerna inte har resurser att utföra den tillsyn som man är ålagd. Det kan dock inte uteslutas att avsaknaden av fastställda rutiner för hur misstänkta miljö brott ska hanteras, medför att enskilda handläggare väljer att inte göra åtalsanmälan eller besluta om miljö sanktionsavgift. Miljönämndens och / eller förvaltningschefens inställning till åtalsanmälan och miljö sanktionsavgifter kan också påverka hur handläggarna hanterar sanktionsfrågor. Regelverket är mycket tydligt när det gäller sanktioner. Misstänkta miljö brott ska alltid anmälas till åklagarmyndigheten; något utrymme för bedömningar finns inte. Miljö sanktionsavgift ska alltid dömas ut för de överträdelser som anges i bilagan till förordningen (1998:950) om miljö sanktionsavgifter. Endast om det är uppenbart oskäligt ska avgift inte utdömas. Vad som är oskäligt framgår av ett relativt stort antal domar i miljö överdomstolen.

Åsa Olofsson



LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN

Åsa Olofsson, miljöskyddsfunktionen
0455-876 23, asol@k.lst.se

ENKÄT

1 (2)

Skicka den ifyllda enkäten, inom två veckor, till:

Åsa Olofsson
Länsstyrelsen
371 86 KARLSKRONA

Utvärdering av kommunbesöket

Denna utvärderingsenkät är ett led i länsstyrelsens kvalitetsarbete. Det är första gången vi genomför kommunbesök i syfte att följa upp och utvärdera kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. För att vi ska kunna förbättra vår metodik till nästa gång ber vi om Dina synpunkter på besöket. Tack på förhand.

Uppgiftslämnare: _____

1 Fick Du tillräcklig information inför besöket?

- Ja
 Nej, vad saknades?

2 Framgick det av informationen tillräckligt tydligt varför länsstyrelsen följer upp och utvärderar kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken?

- Ja
 Nej

3 Fick Du tillräckligt med tid för att planera inför besöket?

- Ja
 Nej

4 Var tillräcklig tid avsatt för besöket?

- Ja
 Nej

5 Nämn tre saker som var Du upplevde positivt med besöket?

enkät.doc

6 Nämn tre saker som Du upplevde negativt med besöket?

7 Hade Du möjlighet att framföra din synpunkter och erfarenheter under besöket?

- Ja
 Nej, varför inte?

8 Vad tycker Du om innehållet i frågelistan?

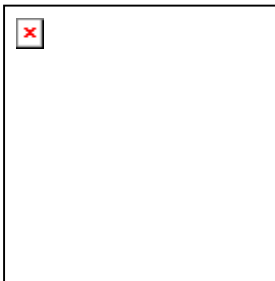
- För mycket olika områden tas upp.
 Lagom
 Viktiga områden saknas, nämligen:

9 Tycker du att rätt personer deltog i kommunbesöket från kommunens sida?

- Ja
 Nej, vilka saknas / behövde inte vara med?

10 Vad bör länsstyrelsen tänka på inför framtida kommunbesök i syfte att följa upp och utvärdera kommunens operativa tillsyn?

11 Övriga synpunkter (skriv gärna på ett separat papper om du har många synpunkter)



Miljöskydds-enheten
Ulrika Samuelsson

2005-01-17

Diarienummer:
503-527-2005

Sid 1(3)

Kommunstyrelsen samt Miljö- och hälso-
skyddsnämnden eller motsvarande i
kommuner enligt sändlista

Tillsyn över kommunernas ansvar enligt miljöbalken och djurskyddslagen

Länsstyrelsen har som tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken ett ansvar att följa upp, utvärdera och samordna kommunernas operativa tillsyn. Enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen utövar länsstyrelsen den regionala tillsynen över djurskyddslagen. Eftersom länet har 49 kommuner har tillsynsvägledning bedrivits sedan år 2000 med mellan 5 –10 kommunbesök per år. Vid 2006 års utgång kommer länets samtliga kommuner att ha besökts. Under 2005 planerar vi tillsynsbesök i Mölndals, Marks, Mariestads, Tidaholms, Munkedals och Melleruds kommun. Uppföljningen berör huvudsakligen miljö-, hälso- och djurskydd, men även naturvårdsfrågor kan komma att tas upp till diskussion. De viktigaste frågorna att belysa är:

- Den kommunala organisationen
- Resurser
- Kompetensfrågor
- Hur har kommunen via tillsynen bidragit till att säkerställa syftet med miljöbalken och djurskyddslagstiftningen
- Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Hur går det till?

Uppföljningen kommer att gå till så att representanter från miljöskydds-, veterinär- samt naturvårdsenheten (i de fall kommunen tagit över naturvårdstillsyn) besöker kommunen.

Mötet börjar kl 09.30 om vi inte kommer överens om något annat. Under förmiddagen diskuteras organisation, resurser mm samt sakfrågor för respektive område. Under tiden 13.00 – 13.30 önskar vi få en visning av verksamheten. Mellan kl 13.30-14.30 genomförs intervjuer med handläggare. Under en halvtimme har Länsstyrelsen gemensamma överläggningar inför den avslutande sammanfattningen. Klockan 15.00 sker en kort sammanfattning av besöket. Det är önskvärt att samtliga som deltagit under dagen kan närvara vid sammanfattningen.

Länsstyrelsen önskar få träffa representanter för kommunstyrelsen (helst det kommunalråd som har ansvar för berörda frågor), miljö- och hälsoskyddsnämndens presidium, ansvarig chef för berört kontor (förvaltningschef inklusive ansvarig för miljö- och djurskyddsfrågor) samt övriga tjänstemän som kommunen bedömer bör delta om det behövs för sakkunskapen, dock ej hela förvaltningen.



Senast 1 månad innan besöket skickas följande handlingar till länsstyrelsen:

- Redovisning av den kommunala organisationen, både på nämnd och förvaltningsnivå.
- Budget 2005 samt bokslut 2004 för miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande
- Behovsutredning
- Verksamhetsplan
- Tillsynsplan
- Delegationsordning
- Beslut om taxor

Diskussionen rörande djurskyddstillsynen kommer att utgå ifrån Statens jordbruksverks allmänna råd (2002:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m.

Vad händer sedan?

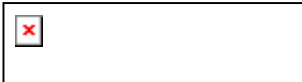
Efter besöket skriver Länsstyrelsen ett protokoll från mötet samt ett utlåtande där de viktigaste slutsatserna inklusive eventuella brister redovisas. Dessa handlingar är offentliga. Krav på återrapportering kan komma att ställas.

Det är vår förhoppning att ni har möjlighet att ta emot oss under följande dagar:

| Kommun | Preliminärt datum |
|---------------|--------------------------|
| Mölnadal | 16 mars |
| Mark | 13 april |
| Mariestad | 18 maj |
| Tidaholm | 21 september |
| Munkedal | 19 oktober |
| Mellerud | 16 november |

Om föreslagen dag inte passar ber vi att ni tar kontakt med Gudrun Törnström per tel 031-60 50 73 eller via e-post gudrun.tornstrom@o.lst.se för nytt datum. I annat fall önskas en skriftlig bekräftelse till Gudrun Törnström senast den 11 februari 2005. Länsstyrelsen vill samtidigt att ni meddelar namn och telefonnummer på en kontaktperson i kommunen.

Skriftligt material skickas till Länsstyrelsen Västra Götaland, Miljöskydds-enheten, 403 40 Göteborg.



Efter 2005 års tillsynsvägledning återstår besök i Sotenäs, Färgelanda, Trollhättans, Alingsås, Lerums, Vara och Tibro kommun. Länsstyrelsen har för avsikt att besöka dessa kommuner under 2006. Denna skrivelse skickas därför för kännedom till dessa kommuners Miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande.

Ulrika Samuelsson

Gudrun Törnström

Sändlista

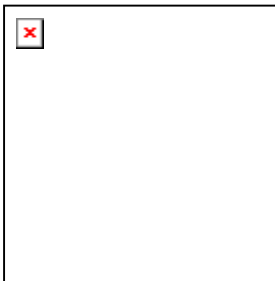
Kommunstyrelsen samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mölndals kommun
Kommunstyrelsen samt Miljönämnden i Marks kommun
Kommunstyrelsen samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mariestads kommun
Kommunstyrelsen samt Miljö- och byggnadsnämnden i Tidaholms kommun
Kommunstyrelsen samt Miljö- och Byggnämnden i Munkedals kommun
Kommunstyrelsen samt Bygg- och miljönämnden i Melleruds kommun

För kännedom

Miljö- och byggnämnden i Sotenäs kommun
Miljö- och byggnämnden i Färgelanda kommun
Miljönämnden i Trollhättans kommun
Miljöskyddsnämnden i Alingsås kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lerums kommun
Miljö- och byggnadsnämnden i Vara kommun
Bygg- och miljönämnden i Tibro kommun

Kopia

US, LSS, IH, GT
JL (Naturvårdsenheten)
FC(Veterinärenheten)



Miljöskydds-enheten
Veterinärenheten

Tillsynsbesök i kommun den 2005

Förslag till dagordning vid besöket

MÖTE kl 9,30 – 12,00:

1. Inledning inkl. kort genomgång av kommunens skriftliga redovisning till Länsstyrelsen
2. Övergripande frågor som är gemensamma för de olika tillsynsområdena (organisation, personal, kompetens, resurser, behovsutredning, verksamhets/tillsynsplanering samt uppföljning av verksamheten/tillsynen).
3. Djurskydd
4. Naturvård
5. Miljöskydd
6. Hälsoskydd

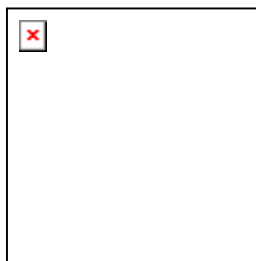
LUNCH kl 12.00 – 13.00

VISNING AV VERKSAMHETEN kl 13,00 – 13,30

INTERVJUER kl 13,30 – 14,30

SAMMANFATTNING kl 15,00:

1. Länsstyrelsen sammanfattar besöket
2. Kommunens synpunkter på besöket
3. Kommunens önskemål och synpunkter på Länsstyrelsens tillsynsvägledning i sin helhet
4. Övriga frågor



MiljöskyddsenhetenV
Naturvårdsenheten

Frågor att diskutera vid Länsstyrelsens tillsynsbesök 2005

Kommun: _____

Besöksdatum: _____

1. Kommunal organisation inklusive delegering

- Beskriv organisationen för den politiska nämnd och förvaltning som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor. Finns det planer på att förändra organisationen?
- Hur är arbetet fördelat mellan handläggarna (bransch/distrikt etc.)?
- Finns delegation från nämnden till förvaltningen? Vilka ärenden och till vilken nivå? Finns planer på ökad delegation?
- Hur fungerar samarbetet mellan förvaltning och nämnd?

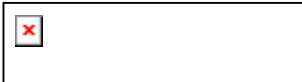
2. Övergripande gemensamma frågor

Personal och resurser

- Hur många anställda finns totalt för tillsynsverksamhet (omräknat till årsarbetskrafter)? För miljöbalkstillsyn? För djurskyddstillsyn?
- Finns det tillräckligt med resurser i form av personal och i form av ekonomiska medel för att bedriva den tillsyn som behovsutredningen visat behövs?
- Om det för närvarande inte finns tillräckligt med resurser, finns det då någon plan för hur situationen kan förbättras i framtiden?

Kompetens

- Vilka grundutbildningar finns representerade bland handläggarna?



- Bedömer ni att förvaltningen har tillräcklig kompetens (utbildning/erfarenhet) inom sitt ansvarsområde? Finns behov av förstärkning inom några ämnesområden – var är behovet i så fall störst? Kan detta täckas genom vidareutbildning?
- Har ni en plan för kompetensutveckling? Vilka resurser avsätts för kompetenshöjning (tid och budget i förhållande till total årsarbetstid respektive årsbudget)?
- Sker utbildning av nämndens politiker?
- Har ni tillgång till juristhjälp i miljörettsliga frågor?
- Vilket administrativt stöd har förvaltningen tillgång till?

Samverkan

- Finns en samverkan, eller finns planer på samverkan med andra kommuner enligt 26 kap 7 § miljöbalken?

Avgifter

- Ungefär hur stor andel av tillsynen täcks av avgifter?
- I vilken utsträckning använder ni fasta tillsynsavgifter? Vilken är den beräknade timkostnaden för förvaltningen?

Behovsutredning

- Har en utredning gjorts för tillsynsbehovet under 2005?
- Omfattar behovsutredningen hela miljökontorets verksamhetsområde?
- Har behovsutredningen gjorts ur ett övergripande perspektiv där viktiga mål och problemområden anges. Har nationella och/eller lokala miljö kvalitetsmål vägts in?
- Har behovsutredningen gjorts ur ett objektperspektiv där enskilda tillsynsobjekt klassificerats efter tillsynsbehov utifrån ett mål och riskperspektiv?
- Finns register över de tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn? Vad är det för typ av objekt och hur många är det? Hur har ni bedömt nödvändig besöksfrekvens? Hur hålls registret aktuellt?
- Vilket ärendehanteringssystem används?
- Omfattar behovsutredningen tillfälliga tillsynsobjekt och/eller säsongsvariationer?



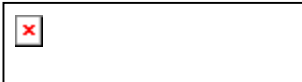
- Redovisas övergripande arbete, planering, kompetensutveckling etc. i behovsutredningen?
- Uppdateras behovsutredningen regelbundet och hur går det till?
- Har all personal varit delaktig i arbetet med att ta fram behovsutredningen?
- Har nämnden antagit behovsutredningen?

Verksamhets-/tillsynsplan

- Finns det en tillsynsplan för 2005 med tydlig koppling till behovsutredningen? D v s utgår tillsynsplanen från miljömål/miljöpåverkan och de viktigaste problemområdena samt de fasta tillsynsobjekten?
- Finns det en ”röd tråd” från miljömålen till de prioriteringar som görs?
- Har prioriteringar gjorts med utgångspunkt från kunskap om tillsynsobjekten?
- Omfattar tillsynsplanen tillfälliga tillsynsobjekt och/eller säsongsvariationer?
- Innehåller tillsynsplanen exempel på olika typer av tillsynsmetoder?
- Planeras tillsynen både ur ett års- och flerårsperspektiv?
- Framgår det av tillsynsplanen vilken del av tillsynen som inte kan genomföras p g a resursbrist?
- Har all personal varit delaktiga i arbetet med att ta fram tillsynsplanen?
- Har nämnden antagit tillsynsplanen?

Uppföljning av verksamheten/tillsynen

- Sker fortlöpande tidredovisning och vilket system används i så fall?
- Vilka rutiner tillämpas för uppföljning av budget och verksamhet?
- Följer ni regelbundet upp tillsynsplanen?
- På vilket sätt utvärderas effekterna av genomförd tillsyn?
- Hur utnyttjas resultaten från uppföljningen vid planering och prioritering av fortsatt verksamhet?



- Tvingades förvaltningen på grund av resursbrist (ekonomi/personal) att under förra året prioritera bort några tillsynsuppgifter som planerats vid årets början? Har ni för 2005 redan i verksamhetsplaneringen prioriterat ned/bort viss verksamhet på grund av resursbrist? Om ja – hur har dessa prioriteringar gjorts?

3. Genomgång av olika sakområden

Djurskydd

Djurskyddsmyndighetens allmänna råd (2004:9) kommer att användas som utgångspunkt för genomgången. Följande områden kommer att belysas:

- Tillsynsmål
- Djurskyddsinspektör och jurist
- Grundutbildning
- Fortbildning
- Inventering av djurhållningen
- Tillsynsplan
- Förebyggande arbete
- Tillsynsfrekvens
- Tillsyn efter anmälan
- Inspektion
- Samråd med sakkunnig
- Inspektionsrapport
- Kontroll av beslut och annan dokumentation
- Brister i djurhållningen
- Brådskande tillsynsärenden
- Delegation

Naturvård

- Har kommunen tagit över eller för avsikt att ta över tillsyn över täktverksamhet respektive strandskydd?
- Är det miljökontoret som handlägger naturvårdsärenden i kommunen?
- Kommunens egen verksamhet kan påverka naturen (fysisk planering, tekniska sidans arbeten med ledningsdragningar etc). I vad mån samråder man internt med miljökontoret för att motverka skador på naturen?

Miljöskydd

Utöver de övergripande frågorna kommer bl a följande att belysas:

- Vilka är de stora miljöproblemen i kommunen?



- Vilka delmål arbetar ni med i kommunen?
- Har kommunen tagit över eller för avsikt att ta över tillsyn över miljöfarliga verksamheter (A- och B-anläggningar)? Erfarenheter?
- Vilka erfarenheter har ni av att bedriva tillsyn över kommunala miljöfarliga verksamheter?
- Deltar ni i Miljösamverkans olika delprojekt inom miljöskyddsområdet? Erfarenheter?
- Bedriver ni egna projekt inom miljöskyddsområdet?

Hälsoskydd

Utöver de övergripande frågorna kommer bl a följande att belysas:

- Vilka är de stora hälsoskyddsproblemen i kommunen?
- Vilka delmål arbetar ni med i kommunen?
- På vilket sätt beaktas miljöbalkens helhetssyn när det gäller hälsoskyddstillsynen?
- Utnyttjas möjligheten att samråda med sakkunnig, t ex VMC (Västra Götalandsregionens Miljömedicinska Centrum)
- I vilket typ av ärenden sker samarbete med folkhälsosamordnaren?
- Vilka erfarenheter har ni av att bedriva tillsyn över kommunala verksamheter inom hälsoskyddsområdet?
- Deltar ni Miljösamverkans olika delprojekt inom hälsoskyddsområdet? Erfarenheter?
- Bedriver ni egna projekt inom hälsoskyddsområdet?
- Har ni för avsikt att delta i Socialstyrelsens tillsynsprojekt om höga ljudnivåer?
- Utövas tillsyn enligt tobakslagen? (18- årsgräns, rökfria miljöer)

4. Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Vilka förväntningar har ni på Länsstyrelsens tillsynsvägledning? Hur ser ni på Länsstyrelsens roll att följa upp och utvärdera tillsynsarbetet?

Uppföljning av den operativa tillsynen enligt miljöbalken och djurskyddslagen

Åmåls kommun

Länsstyrelsen Västra Götaland

Anteckningar – operativ tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen

Kommun: Åmål

Datum: den 17 mars 2004

Deltagare:

Kurt Svensson, ordförande i Kommunstyrelsen
Susanne Korduner, kommunchef
Kenneth Olander, kanslichef
Sven Martinsson, ordf. Bygg-, miljö- och räddningsnämnden
Birgitta Johansson, v ordf. Bygg-, miljö- och räddningsnämnden
Leif Larsson, tf Förvaltningschef Bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen
Dan Gunnardo, kommunekolog, samordnare miljöavdelningen
Ulf Juto, miljö- och hälsoskyddsinspektör
Kent Gustawsson, miljö- och hälsoskyddsinspektör
Ingela Höök, länsmiljöingenjör Länsstyrelsen
Lotta Sahlin Skoog, länsmiljöingenjör Länsstyrelsen
Anita Bergstedt-Söderström, bitr. naturvårdsdirektör Länsstyrelsen
Folke Cerenius, länsveterinär Länsstyrelsen

Inför tillsynsbesöket begärde Länsstyrelsen att få ta del av:

- Redovisning av den kommunala organisationen, både på nämnd och förvaltningsnivå.
- Budget 2004 samt bokslut 2003 för miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande
- Behovsutredning (enbart miljöbalken)
- Verksamhetsplan
- Tillsynsplan (enbart miljöbalken)
- Delegationsordning
- Beslut om taxor

Åmåls kommun redovisade följande handlingar:

- Organisationsschema
- Budget 2004
- Bokslut 2003
- Resursbehovsutredning och tillsynsplan (2004) – miljöavdelningen
- Verksamhetsplan 2004 (räddning/bygg/miljö)
- Delegationsordning (bygg/plan/räddning/personalfrågor)
- Delegationsordning (miljöavdelningen)
- Taxor (miljöbalken/djurskyddslagen/strålskyddslagen/uppdragstaxa)

1. Kommunal organisation inklusive delegering

Bygg-, miljö- och räddningsnämnden ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor, bygg- och planfrågor samt räddningstjänstens verksamhet. Verksamheten är uppdelad i tre avdelningar; räddningstjänsten, bygg- och planavdelning och miljöavdelning. Tidigare utgjorde stadsarkitekten förvaltningschef över Bygg- och miljökontoret. Efter hans avgång är räddningschefen, Leif Larsson, tillförordnad förvaltningschef över bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen. Ny chef rekryteras inte ännu eftersom det pågår diskussion om omorganisation av verksamheten.

Sedan mitten på 90-talet har kommunen haft en gemensam nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågorna och räddningstjänsten. Personalen och politikerna tycker att det fungerat bra och har inte upplevt några problem. De områden där eventuell jävssituation skulle kunna uppstå är en mycket liten del av verksamheten och någon konflikt har inte märkts av.

Kommunen håller på att utreda en eventuell omorganisation av verksamheten. Kanslichef Kenneth Olander redogjorde för ett förslag till ny organisation. Bygg- och miljönämnden skall enligt förslaget kvarstå som egen nämnd. Räddningstjänstfrågorna flyttas över till Kommunstyrelsen. Bygg- och miljökontoret föreslås läggas under Kultur- och serviceförvaltningen. Orsaken till planerna på en omorganisation är att man vill lyfta räddningstjänsten till kommunledningsnivå. Bygg- och miljökontoret blir då en väldigt liten förvaltning i jämförelse med övriga kommunala förvaltningar varför man funderar på att lägga samman den med Kultur och serviceförvaltningen. För att undvika jävsproblem innehåller förslaget två nämnder; en bygg- och miljönämnd, dock utan personalansvar, och en kultur/service-nämnd som även anställer personalen.

Kommunen har haft kontakt med kommunförbundet för att kontrollera deras synpunkter. Man har även tittat på hur Stenungsunds kommun organiserat verksamheten. Något politiskt beslut om den framtida organisationen var ännu inte fattat.

- Länsstyrelsen anser att det är omöjligt att exakt ange vilken typ av organisation som kan anses godtagbar eller inte och har istället valt att sätta upp ett par minimikrav som vi anser att organisationen bör uppfylla för att undvika risken att jävsförhållanden ska uppstå.

Delegation: Kommunens reglemente och delegationsordning skall vara utformade så att det finns en tydlig uppdelning av driftsansvar och tillsynsansvar. Samma personer (tjänstemän och förtroendevalda) som ska eller kan komma att fatta beslut i tillsynsfrågor skall inte ha beslutsrätt när det gäller driftsfrågor av sådana anläggningar som den kommunala tillsynsmyndigheten har tillsyn över.

Personalansvar och lönesättning: Tjänstemän som arbetar med tillsynsfrågor skall inte stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar. Den chef som sköter rekrytering samt har ansvar för lönesättning, utvecklingssamtal, kompetensutveckling eller dylikt för tillsynspersonal får inte samtidigt ansvara för personal och anläggningar som kan bli föremål för tillsyn.

Ekonomi: Den person eller den nämnd som har budgetansvar för anläggningar eller verksamheter som kan bli föremål för tillsyn från den kommunala tillsynsmyndigheten skall inte samtidigt ha budgetansvar för tillsynspersonalen. Medel till tillsyn skall äskas hos fullmäktige fristående från äskande av medel för anläggningar och verksamheter som omfattas av tillsynen.

- Länsstyrelsen anser att en myndighetsnämnd som saknar eget budget- och personalansvar kan få svårt att planera verksamheten samt göra de prioriteringar som behövs då man inte förfogar över resurserna.

Eftermötesnotering: Länsstyrelsen har den 3 september 2004 fått kännedom om att ett beslut angående omorganisation fattats i kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunchefen får i uppdrag att lämna förslag till förvaltningsorganisation. De speciella krav som ställs med hänsyn till verksamheten och myndighetsutövningen skall beaktas. Förslaget som kommunstyrelsen föreslås lämna till kommunfullmäktige innebär att räddningstjänsten skall överföras till kommunstyrelsen och att kultur- och serviceförvaltningen och bygg- och miljöförvaltningen lägges samman till en förvaltning under kultur- och servicenämnden. Bygg- och miljönämnden kvarstår med myndighetsansvar. Erforderliga tjänstemannainsatser för bygg- och miljönämnden sker från den sammanlagda förvaltningen enligt modell från Stenungsunds kommun.

Delegering

Kommunen har en långtgående delegering inom miljö- och hälsoskyddsområdet, främst till kommunekologen och inspektörerna. Ingen ärendekategori är delegerad till förvaltningschefen. Om inte handläggarna kan besluta tas ärendet upp i nämnden. Delegationsordningen är senast reviderad 2002.

Nämnden bedömer att nuvarande delegationsordning fungerar bra och att de får tillräcklig information från tjänstemännen. När det behövs, beroende på ärendets art, tas ärendet upp i nämnden som ett stöd för tjänstemännen.

Beslut om miljöstraffavgift hanteras av nämnden och är inte delegerat till handläggarnivå. Nämnden har ännu inte beslutat om utdömning av någon miljöstraffavgift. De åtalsanmälningar som hanterats har tagits upp i nämnden.

Kommunen har som arbetsmetod att försöka informera verksamhetsutövarna i stor utsträckning, bl a om miljöstraffavgifter, inför kommande tillsynsbesök etc. Ett resultat av detta kan vara att man har haft få åtalsanmälningar i kommunen.

- Länsstyrelsen anser att delegationen av bygg-, miljö- och räddningsnämndens beslutanderätt är långtgående och det finns en mycket tydlig och omfattande delegationsordning.
- Kommunen vill gärna arbeta förebyggande med rådgivning och information. Länsstyrelsen delar uppfattningen att detta är viktigt men vill samtidigt framhålla att det inte får råda tveksamhet inför att använda lagens regler när överträdelser har skett.

2. Övergripande gemensamma frågor

Personal och resurser

På miljöavdelningen finns idag 3,3 tjänster. För tillsyn enligt miljöbalken finns idag avsatt 1,5 – 2,0 tjänster. Djurskyddsinspektören arbetar 30 % av en heltidstjänst i Åmåls kommun. Övrig tid åtgår till livsmedelstillsyn, naturvård, administration, planeringsarbete (energiplan, avfallsplan etc.). Enligt tillsynsbehovsutredningen råder det totalt en brist på 1,5 handläggartjänster. Behovsutredningen omfattar kontorets hela verksamhetsområde.

Som administrativt stöd finns en person som fungerar som nämndsekreterare samt sköter posthanteringen. Det finns också en ekonomisekreterare som arbetar halvtid på bygg- och miljökontoret och halvtid på räddningstjänsten. Handläggarna diarieför ärendena själva. ECOS används som datorbaserat administrativt stöd.

Mycket administrativt arbete som hänger ihop med miljöbalken och övrig miljölagstiftning sköts av handläggarna. För att effektivisera arbetet försöker man samverka i en del administrativa frågor med grannkommunerna i Dalsland. Bl a pågår en översyn av avgiftssystemen för att om möjligt kunna ha samma avgifter i hela landskapet.

Kommunens gällande taxa inom området visar att avgifterna ligger något lägre än genomsnittet. För miljöbalken är 30 % av verksamheten självfinansierad. Inom djurskyddslagens område är drygt 40 % av verksamheten självfinansierad genom avgifterna.

Kommunledningen anser att det är politiskt känsligt att höja avgifterna, det är en balansgång att gå att hitta den nivå som är rimlig att ta ut. I de fall vissa ärenden tar mycket resurser i anspråk, t ex vid överklagningar, känns det frustrerande att inte kunna ta ut vad detta kostar.

Kommunledningen anser att en sammanslagning till större förvaltningar skulle kunna förbättra det administrativa stödet genom större samutnyttjande.

- Länsstyrelsen anser att kommunen bör försöka finna olika vägar för att avhjälpa resursbristen, till exempel genom att se över taxor eller genom en ökad samverkan med andra kommuner. En del av det administrativa arbetet skulle med fördel kunna föras över till administrativ personal för att frigöra resurser till tillsyn och övriga handläggargruppger.
- Länsstyrelsens anser att kommunen har gjort goda avvägningar i behovsutredningen för hur man hanterar arbetsuppgifterna i relation till resurstillgången. Prioriteringarna har gjorts utifrån var man anser att insatserna kan göra mest nytta.

Kompetens

Personalen har en god kompetens som bygger på dels genomgångna utbildningar och dels lång erfarenhet. Handläggarna är specialiserade inom olika arbetsområden. Behovet av kompetensutveckling försöker man tillgodose. Det saknas dock tillräckligt med tid för att hinna med den kompetensutveckling som skulle behövas. Det finns en handlingsplan för varje individ som skall fungera som någon slags riktmärke för kompetensutvecklingen. Ett stort ansvar för att tillgodogöra sig ny kunskap ligger på den enskilde.

De förtroendevalda har fått en del utbildningar, främst för de nyvalda. I början av sammanträdena kan tjänstemännen hålla korta interna utbildningar för politikerna.

Juridisk kompetens finns i kommunen i form av kanslichefen som kan hjälpa till främst med förvaltningsrättsliga frågor. När det gäller hjälp med speciallagstiftningarna vänder sig kontoret främst till länsstyrelsen och kommunförbundet. Behövs speciell juridisk kompetens har kommunen ibland köpt in tjänster.

- Länsstyrelsen anser att personalen vid miljöavdelningen innehar en god och bred kompetens. Det är viktigt att utrymme skapas för fortsatt kompetensutveckling.

Samverkan

Kommunledningen för diskussioner med Säffle kommun om ett utökat samarbete. I första hand tror man att samarbetet kan leda till att man delar på personal med viss specialkompetens eller att man köper vissa tjänster av varandra som t ex stadsarkitekt. Gemensamma politiska nämnder eller dylikt är troligen inte aktuellt då man anser att dessa bör vara lokalt förankrade.

Dalslandskommunerna håller även på att utreda utökad samverkan. Tjänstemännen från Åmåls kommun deltar aktivt i utredningsarbetet inom miljöområdet. Här tittar man över alla former av tänkbart samarbete. Tanken är att utnyttja kompetens över kommungränserna. Eventuellt kan det leda till förslag på gemensam förvaltning och/eller nämnd. Ännu så länge sker diskussionerna på tjänstemannanivå. Frågan har inte studerats på det politiska planet ännu.

I dagsläget pågår samarbete inom djurskyddet där Åmål säljer tjänster till andra kommuner.

Kommunledningen menar att det finns ett tryck från verksamhetsutövarna på att det ska finnas kompetent personal. Samtidigt är det svårt att ta ut för höga avgifter. Samverkan över kommungränserna kan i det läget vara ett sätt att effektivisera tillsynen. För små kommuner som Åmål är det en överlevnadsfråga med ett utökat samarbete.

Kommunen deltar aktivt i Miljösamverkans Västra Götalands projekt, bl a som deltagare i arbetsgrupp och projektgrupper. De senaste åren har man försökt foga in Miljösamverkans projekt i sin egen planering. Materialet som tas fram i MVG:s regi ses som en god hjälp i tillsynsarbetet.

- Länsstyrelsen anser att kommunen bör fortsätta utreda möjligheterna för ytterligare samverkan med andra kommuner. Ett fördjupat samarbete kan vara ett sätt att till viss del möta den resursbrist som råder samt att ge personalen möjligheter att specialisera sig inom olika områden. Det kan även vara ett sätt att underlätta framtida rekryteringar av personal.

Behovsutredning och verksamhets- /tillsynsplan

Bygg-, miljö- och räddningsnämnden har tagit fram en ”Resursbehovsutredning och tillsynsplan för nämndens verksamhet inom miljö- och hälsoskyddsområdet år 2004”. En tidigare behovsutredning togs fram 2000. Den innehöll flera osäkra faktorer eftersom det bl a var svårt att bedöma tidsaspekterna. På grund av osäkerheten var den inte till så stor hjälp för att till exempel begära mer resurser.

Den nya planen utgår från miljömålen. Kontoret och nämnden hoppas att den ska vara ett bra stöd i arbetet. Bygg-, miljö- och räddningsnämnden fastställde behovsutredningen och tillsynsplanen för 2004 på sammanträdet i januari 2004.

- Länsstyrelsen anser att föreliggande dokument är mycket bra utformat. Kopplingen till miljömålen är tydlig och även hur och varför olika prioriteringar måste göras. Till-

synsplanen är gjord på flera års sikt vilket underlättar en mer långsiktig planering. Det är även tydligt i dokumentet vad som utgör behovsutredningen och vad som utgör tillsynsplanen.

Uppföljning av verksamheten/tillsynen

Inom kommunen finns en internkontrollplan. Den har tidigare mest berört ekonomi men ska nu även omfatta verksamheten. Internkontrollen tas upp som en särskild punkt vid nämndens sammanträden då varje avdelning lämnar rapport om hur verksamheten fungerar.

En gång per månad görs en avstämning inom enheten mot gällande tillsynsplan. Det är viktigt att på ett tidigt stadium signalera till politikerna när det inte fungerar.

3. Genomgång av olika sakområden

DJURSKYDD (se även särskild bilaga)

Åmåls kommun bedriver sedan flera år tillbaka en rutinmässig djurskyddstillsyn. Tillsynen utförs av en säsongsanställd djurskyddsinspektör som är anställd med 30% av en heltidstjänst. I den tiden ingår då även miljötillsyn inom lantbruket. Djurskyddsinspektören har sin arbetsplats vid ett kontor några hundra meter från övriga inspektörer. Kontorets övriga inspektörer bedöms sammanlagt avsätta ca 10% av en heltidstjänst på djurskyddsarbete. Kommunen har ca 200 tillsynsobjekt, vilket innebär ett sammantaget resursbehov om 0,3-0,6 heltidstjänst. Kontoret har därmed behov och resurser i relativt god balans.

Länsstyrelsen anser att Åmåls kommun:

- bör sträva efter en god kontakt mellan djurskyddsinspektör och kontorets övriga personal så att djurskyddsarbetet kan bedrivas med kontinuitet året runt,
- bör delta i regionala och nationella tillsynsprojekt,
- bör upprätta en aktuell databaserad inventering av kommunens djurhållning,
- bör utreda möjligheterna att datamässigt koppla tillsynsanteckningar och djurägarregistret.
- bör överväga möjligheterna till att öka graden av avgiftsfinansiering,
- bör se över sin delegationsordning så att beslut enligt 26 § djurskyddslagen kan fattas av kontorets personal,
- som huvudarbetsgivare för djurskyddsinspektören bör se till att tid och resurser skapas för vidareutbildning och kompetensutveckling.

NATURVÅRD

Naturvårdsärenden hanteras av miljöavdelningen. Åmåls kommun har tagit över tillsynen enligt miljöbalken för täktverksamheter. Det fungerar bra, trots flera besvärliga ärenden. Kostnadstäckningen för arbetsinsatsen är däremot mycket dålig eftersom det åtgår mer tid till tillsyn över täkterna än vad som hade planerats. Länsstyrelsen har kvar en del öppna täktärenden i kommunen men ser gärna att dessa kunde föras över tillkommunen.

Kommunen har inte diskuterat att ta över tillsyn över strandskyddsärenden. Man anser att det är svårt att få resurserna att räcka till för mer naturvårdstillsyn.

För närvarande drivs ett projekt som förhoppningsvis kommer att leda till ett kommunalt reservat. Ansvar för stängselgenombrott och skyltar ligger på bygg-, miljö- och räddningsnämnden. Hittills har ingen tid lagts ned på detta arbetsområde och det har inte heller förekommit några anmälningar. Nedskräpningsärenden hanteras efter anmälan, det sker ingen uppsökande verksamhet. Arbetsområdet har minskat med åren.

Förvaltningen är dessutom involverad i FSC-certifiering av kommunens eget skogsinnehav. Det kommer även en del förfrågningar från Kultur- och serviceförvaltningen angående t ex massor och muddringar, vilket man försöker hjälpa till med när så behövs.

- Länsstyrelsen anser att kommunen bedriver ett ambitiöst naturvårdsarbete, bl a med flera pågående projekt. Resurser skulle dock behöva avsättas för att ordna skyddsområden för de kommunala vattentäkterna (grundvattentäkter).

MILJÖSKYDD

Åmåls kommun har tagit över tillsynen över samtliga B-verksamheter i kommunen förutom Åmåls avloppsreningsverk och Östby avfallsupplag.

Tillsynen över kommunala verksamheter fungerar bra, på liknande sätt som övrig tillsyn. Nämnden har kunnat ställa samma krav. Det har dock inte förekommit något ärende där frågan ställts på sin spets. Kultur- och serviceförvaltningen utgör motpart i många tillsynsärenden. Om det skulle bli organisationsförändringar i den riktningen som redogjorts för vid mötet kan det innebära vissa förändringar. Miljöavdelningen anser att det är lättare att vara tydlig i sin myndighetsroll om de kan vara kvar som egen förvaltning och egen nämnd.

- Länsstyrelsens intryck är att miljöskyddstillsynen fungerar väl. Detta gäller även tillsynen över delegerade B-anläggningar och kommunala anläggningar. Det är viktigt att nämnd och kontor även fortsättningsvis har en oberoende ställning organisationsmässigt gentemot de kommunala verksamheter som är föremål för tillsyn.

HÄLSOSKYDD

I behovsutredningen och tillsynsplanen för 2004 återfinns det mesta av hälsoskyddsarbetet under målen; ”God bebyggd miljö – god ljudmiljö” och ”God bebyggd miljö – god inomhusmiljö och folkhälsa”. Tillsynsbehovet är tydligt angivet. Ambitionsnivån i behovsutredningen är att bedriva tillsyn vid de flesta av de fasta objekten vart tredje år vilket får ses som en god ambitionsnivå. Då resurserna är begränsade anger planen att denna ambitionsnivå inte helt kan hållas. Prioriteringarna är dock tydligt gjorda.

En orsak till att planerad tillsynsfrekvens inte helt kan hållas är de många inkommande ärendena, olika klagomål som är speciellt vanliga inom hälsoskyddsområdet. Här finns en risk att den planerade tillsynen får stå tillbaka.

Miljöavdelningen deltar i den lokala allergikommittén tillsammans med bl a Folkhälsamordnaren, skolhälsovården, BVC, kost- och städenheterna samt förskolenheten. Samarbetet fungerar bra. Folkhälsamordnaren har ekonomiska medel att genomföra olika projekt. Al-

lergikommittén fungerar under Folkhälsorådet där kommunalrådet är ordförande. Ambitionen är att arbeta med information och utbildning för olika yrkesgrupper. Inriktningen har t ex varit skol- och barnomsorgspersonal, kökspersonal samt vaktmästare. Miljöavdelningen deltar även i skyddsronder etc. och genomför då allergironder.

- Enligt Länsstyrelsens bedömning är det mycket positivt att hälsoskyddet redovisas på ett tydligt sätt både i behovsutredning och i övergripande mål för verksamheten. Det är även positivt att ett samarbete har byggts upp med bl a folkhälsosamordnaren. Även inom detta område är det viktigt med en oberoende ställning organisationsmässigt gentemot den del av kommunen som kan bli föremål för tillsyn.

4. Länsstyrelsens sammanfattning av besöket

Organisation och delegation

Den organisation som finns idag fungerar väl. Om man tittar på situationen ur strikt tillsynsynpunkt bör den nuvarande organisationen behållas. Skulle en förändring ändå genomföras så att miljöavdelningen läggs under kultur- och serviceförvaltningen kan det uppstå risker för jäv och finnas en fara för ökat beroendeförhållande.

Delegationen är långtgående och delegationsordningen uppdaterad. Inom djurskyddslagens område behöver en förändring göras, se ovan punkt 3.

Samarbetet mellan nämnd och förvaltning verkar fungera väl.

Personal och resurser

En resursbrist har konstaterats i den framtagna behovsutredningen som uppgår till 1,5 tjänst. Kommunen bör finna olika vägar för att förbättra situationen, till exempel genom att se över taxor eller genom en ökad samverkan med andra kommuner. Avgifterna ger idag en relativt hyfsad täckning men skulle kunna gå att utveckla mer för att öka intäkterna.

En del av det administrativa arbetet skulle med fördel föras över till administrativ personal för att frigöra resurser till tillsyn och övriga handläggaruppgifter.

Kompetens

Länsstyrelsen finner att det finns en bred kompetens inom förvaltningen. Juridiskt stöd finns att tillgå inom kommunen i vissa fall. Informationen till politikerna tycks fungera väl. Inspektörerna är ansvariga för olika sakområden samt backar upp varandra till viss del för att minska sårbarheten.

Samverkan

Länsstyrelsen uppmärksammar att kommunen har nyttjat möjligheten till informell samverkan väl genom ett mycket aktivt deltagande i Miljösamverkan Västra Götaland.

Flera andra samverkansformer diskuteras och är under utveckling, framförallt mellan Dalslandskommunerna och eventuellt med Säffle kommun. Detta kan vara en lösning för att behålla en oberoende ställning för tillsynsmyndigheten.

Behovsutredning och verksamhets-/tillsynsplan.

Den aktuella behovsutredningen och tillsynsplanen håller en mycket hög kvalitet bl a genom sin utgångspunkt i miljömålen och liknande, flerårsperspektivet på planeringen och de tydliga prioriteringarna. Dokumentet utgör ett mycket bra underlag för tillsynsarbetet.

Uppföljning av verksamheten/tillsynen

Uppföljning av verksamheten sker regelbundet och är på väg att utvecklas ytterligare. Länsstyrelsen ser positivt på den regelbundna uppföljning som förekommer.

Djurskydd, naturvård, miljöskydd och hälsoskydd – se punkt 3. Genomgång av olika sakområden

5. Kommunens synpunkter på Länsstyrelsens tillsynsvägledning

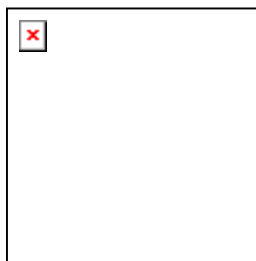
Kommunen anser att det varit ett konstruktivt och bra besök. Genomgången av verksamheten har tydliggjort var det finns sårbarheter som behöver åtgärdas. Mötet har varit utvecklande för de medverkande. Kommunen tycker att det är glädjande med de positiva omdömen som lämnats.

Kommunstyrelsens ordförande anser att det varit till stor nytta att vara med för att få en bättre kunskap om verksamheten. Deltagande i dessa möten bör rekommenderas även till andra kommunledningar i de kommuner som Länsstyrelsen besöker.

Kommunen anser att man får gott stöd från länsstyrelsen i olika frågor och ärenden. Det man skulle önska är hjälp med vad som definieras som tillsyn, och t ex vad det innebär att bedriva tillsyn utifrån miljömålen.

Anteckningar förda av

Lotta Sahlin Skoog



Miljöskyddsenheten
Lotta Sahlin Skoog

UTLÅTANDE
2004-09-062-xx

Dnr
503-11772-2004

Sida
1(3)

Åmåls kommun
Bygg- och miljönämnden
Box 62
662 22 ÅMÅL

Åmåls kommuns tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen

Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde länsstyrelsen vid besök den 17 mars 2004 en uppföljning och utvärdering av Åmåls kommuns tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen.

Åmåls kommun har en bygg- och miljönämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor, bygg- och planfrågor samt räddningstjänstens verksamhet. För närvarande pågår diskussioner om en eventuell omorganisation. Ett förslag är att slå samman bygg- och miljökontoret med Kultur- och serviceförvaltningen samt att lägga räddningstjänsten under kommunstyrelsen. Enligt förslaget skall dock bygg- och miljönämnden finnas kvar som en fristående nämnd.

Tillsynsplanering genomförs enligt 7 § tillsynsförordningen. Kommunen har inför mötet redovisat behovsutredning, tillsynplan samt verksamhetsplan.

Vid besöket fördes anteckningar vilka bifogas, se bilaga.

Länsstyrelsens bedömning

Den organisation som finns idag fungerar väl. Om en omorganisation genomförs är det viktigt att man undviker att bygga in risker för jäv i organisationen. Kommunens reglemente och delegationsordning skall vara utformade så att det finns en tydlig uppdelning av driftansvar och tillsynsansvar. Tjänstemän som arbetar med tillsynsfrågor skall inte stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar.

En resursbrist har konstaterats i den framtagna behovsutredningen som uppgår till 1,5 tjänst. Länsstyrelsen anser att kommunen bör undersöka möjligheterna att avhjälpa denna resursbrist. Kommunen bör även fortsätta utreda ytterligare samverka med andra kommuner. Detta kan vara ett sätt att behålla en oberoende ställning för tillsynspersonalen och till viss del möta upp mot resursbristen. Kommunens tillsynsavgifter bör ses över för att om möjligt kunna tillskapa mer resurser. Mer administrativt stöd för tillsynspersonalen vore önskvärt.

Den aktuella behovsutredningen och tillsynsplanen håller en mycket hög kvalitet bl a genom sin utgångspunkt i miljömålen och andra mål,



flerårsperspektivet på planeringen och de tydliga prioriteringarna. Dokumentet utgör ett mycket bra underlag för tillsynsarbetet.

Inom djurskyddet anser Länsstyrelsen att kommunen bör sträva efter en god kontakt mellan djurskyddsinspektör och kontorets övriga personal så att djurskyddsarbetet kan bedrivas med kontinuitet året runt. Man bör även överväga möjligheterna till att öka graden av avgiftsfinansiering samt se över delegationsordningen så att beslut enligt 26 § djurskyddslagen kan fattas av kontorets personal.

För faktaunderlag till bedömningarna och mer detaljerade synpunkter från länsstyrelsens sida hänvisas till bilagda anteckningar.

Återrapportering

Länsstyrelsen önskar senast den 31 december 2004 få ta del av en redovisning av hur kommunens planerade organisation för tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen uppfyller följande minimikrav:

- *Delegation:* Kommunens reglemente och delegationsordning bör vara utformade så att det finns en tydlig uppdelning av driftsansvar och tillsynsansvar. Samma personer (tjänstemän och förtroendevalda) som ska eller kan komma att fatta beslut i tillsynsfrågor bör inte ha beslutsrätt när det gäller driftsfrågor av sådana anläggningar som den kommunala tillsynsmyndigheten har tillsyn över.
- *Personalansvar och lönesättning:* Tjänstemän som arbetar med tillsynsfrågor bör inte stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar. Den chef som sköter rekrytering samt har ansvar för lönesättning, utvecklingssamtal, kompetensutveckling eller dylikt för tillsynspersonal bör inte samtidigt ansvara för personal och anläggningar som kan bli föremål för tillsyn.
- *Ekonomi:* Den person eller den nämnd som har budgetansvar för anläggningar eller verksamheter som kan bli föremål för tillsyn från den kommunala tillsynsmyndigheten bör inte samtidigt ha budgetansvar för tillsynspersonalen. Medel till tillsyn bör äskas hos fullmäktige fristående från äskande av medel för anläggningar och verksamheter som omfattas av tillsynen.

Länsstyrelsen önskar också följa hur det går med planerna på samverkan med andra kommuner när det gäller tillsyn enligt miljöbalken och djurskyddslagen.

Detta utlåtande har upprättats av länsmiljöingenjör Lotta Sahlin Skoog, länsveterinär Folke Cerenius, biträdande naturvårdsdirektör Anita



Bergstedt-Söderström och länsmiljöingenjör Ingela Höök. I den slutliga beredningen har även miljöskyddsdirektör Ulrika Samuelsson deltagit.

Ulrika Samuelsson

Folke Cerenius

Lotta Sahlin Skoog

Bilaga

Anteckningar, uppföljning av den operativa tillsynen

Kopia för kännedom (inkl bilaga)

Kommunstyrelsen

Inom Länsstyrelsen (inkl bilaga)

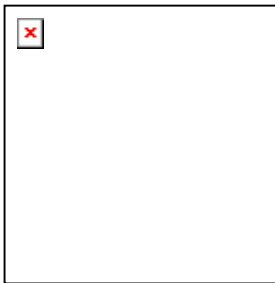
Ulrika Samuelsson

Folke Cerenius

Anita Bergstedt-Söderström

Ingela Höök

Lotta Sahlin Skoog



Veterinärenheten
Länsveterinär Folke Cerenius

Djurskyddstillsyn Åmåls kommun – länsstyrelsens besök den 17 mars 2004

Vid Länsstyrelsens besök användes Jordbruksverkets allmänna råd (2000:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m. som utgångspunkt för besökets djurskyddsdel. Nedan listas översiktligt dessa råd och i anslutning till texten de förhållanden som råder i Åmåls kommun, vidare anges om eventuella avvikelser gentemot råden har konstaterats. Länsstyrelsens kommentarer till sådana avvikelser återfinns i besöksrapportens allmänna del.

Djurskyddsinspektören var inte närvarande vid tillsynsbesöket.

Tillsynsmål

Målet med djurskyddstillsynen är att förbättra djurskyddet. För att uppnå detta mål bör nämnden utöva regelbunden, riktad och projektinriktad tillsyn samt tillsyn efter anmälan över efterlevnaden av djurskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, i förebyggande syfte bedriva den information som verksamheten föranleder samt vidta åtgärder vid överträdelser av bestämmelserna.

Kontoret bedriver i princip djurskyddstillsynen i enlighet med tillsynsmålet. Kommunen utövar rutintillsyn samt följer upp anmälningar. Kommunen deltar dock mera sällan i de regionala eller nationella tillsynsprojekten.

Djurskyddsinspektör och jurist

För att bedriva tillsynsarbetet bör nämnden anställa en eller flera djurskyddsinspektörer. Antalet sådana inspektörer bör stå i relation till omfattningen av det arbete som nämnden har att utföra i enlighet med djurskyddslagstiftningen. Nämnden bör ha tillgång till en jurist som kan vara behjälplig vid handläggningen av djurskyddsärenden.

Kontorets operativa djurskyddstillsyn utförs av en djurskyddsinspektör. Inspektören är anställd av Åmåls kommun med 30% av en heltidstjänst. I den tiden ingår då även miljötillsyn inom lantbruket. Djurskyddsinspektören är säsongsanställd och har sin arbetsplats vid ett kontor några hundra meter från övriga inspektörer. Kontorets övriga inspektörer bedöms sammanlagt avsätta ca. 10% av en heltidstjänst på djurskyddsarbete. Kommunen har ca 200 tillsynsobjekt.

Olika beräkningar av resursbehov som Länsstyrelsen tagit del av visar på ett behov av 1,0 heltidstjänst per 300-600 tillsynsobjekt. Den senare siffran förutsätter en kontinuitet i verksamheten som medger korta besökstider, få uppföljande besök och att antalet anmälningsärenden är mycket lågt. Den



statistik som visades tyder på att Åmåls kommun har behov och resurser i någorlunda god balans.

Kommunen har inte tillgång till egen kommunjurist. Den kompetensen hämtas in utifrån om den inte återfinns inom förvaltningen.

Grundutbildning

Den som anställs som djurskyddsinspektör bör ha genomgått någon av följande grundutbildningar.

.....

5. miljö- och hälsoskyddsutbildning med minst 30 poäng djurhållning/djurskydd.

Fortbildning**Redan yrkesverksam djurskyddsinspektör**

Djurskyddsinspektören, som också är lantbrukare, har varit verksam som djurskyddsinspektör i ca 10 år. Han har gått flera kompletteringskurser i Skara (sammanlagt ca 20 p) varav den senaste 1997-98.

Inventering av djurhållningen

Nämnden bör företa en inventering av djurhållningen i kommunen, vilken kan läggas till grund för tillsynsplaneringen.

Det nu befintliga registret uppges vara väl uppdaterat vad gäller möjliga djurhållare. Registren bygger i första hand på erfarenheter från tillsynsbesöken. Registervården utförs f.f.a. av expeditionspersonal. Det finns ingen datamässig koppling mellan tillsynsanteckningar och själva registret.

Tillsynsplan

En plan för tillsynsverksamheten under det nästkommande kalenderåret bör antas varje år. Om det bedöms lämpligt kan dock tillsynsplanen avse en längre period. Nämnden bör informera länsstyrelsen om tillsynsplanen. Vid planeringen av verksamheten bör hänsyn tas till nämndens övriga uppgifter enligt djurskyddslagstiftningen, bl.a. 16 § djurskyddslagen och 21 § djurskyddsförordningen.

Nämnden bör regelbundet utvärdera och, vid behov, justera planen.

Nämnden bör också fortlöpande hålla sig informerade om tillsynsarbetet avseende antal utförda inspektioner, antal tillsynsobjekt med anmärkningar, typ av anmärkningar och vidtagna åtgärder.

Kontoret utarbetar årligen en tillsynsplan för det kommande verksamhetsåret. Tillsynsplanen bygger i sin tur på en översiktlig behovsutredning baserad på tidigare erfarenheter om tidsåtgång samt Jordbruksverkets allmänna råd om djurskyddstillsyn.

Rapportering

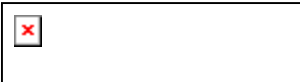
Nämnden och länsstyrelsen bör planera för rapportering, enligt Jordbruksverkets anvisningar, av sin verksamhet enligt djurskyddslagstiftningen.

Inga avvikelser konstaterade.

Förebyggande arbete

Djurskyddstillsyn bör så långt det är möjligt bedrivas i förebyggande syfte.

Djurskyddsinspektören bör eftersträva ett förtroendefullt samarbete med djurhållarna och genom information verka för en förbättrad djurhållning. Utöver den direkta inspektionsverksamheten bör djurskyddsinspektören medverka till en ökad kännedom hos djurhållarna och allmänheten om djurskyddslagstiftningen och dess syfte.



Kommunen bedriver inte något särskilt förebyggande arbete, annat än allmän information i samband med rutintillsynen.

Tillsynsfrekvens

Tillsyn förutsätter en fortlöpande verksamhet i vilken antalet inspektioner och omfattningen av varje inspektion bör anpassas efter verksamhetens art och behov av tillsyn. Tillsynen bör ske regelbundet och som längst med de intervall som anges i bilagan till dessa allmänna råd. Regelbunden tillsyn bör även ske över den som är belagd med förbud att hålla djur.

Tillsynsplanen är uppbyggd efter de av Jordbruksverket rekommenderade tillsynsintervallen.

Tillsyn efter anmälan

Alla anmälningar, även sådana som görs anonymt, om brister i en djurhållning bör föranleda en inspektion för att utreda eventuella brister. Inspektionen bör genomföras skyndsamt och utan föranmälan.

Kontoret följer upp anmälningar om brister i djurhållning. Dessa besök sker oanmält.

Inspektion

Den rutinmässiga tillsynen bedrivs som föranmäld tillsyn.

Samråd med sakkunnig

Kontoret har enligt uppgift bra samarbete med lokala veterinärer.

Inspektionsrapport

En skriftlig rapport över utförd inspektion bör snarast skickas eller lämnas till djurhållaren.

En skriftlig ”checklista” upprättas regelmässigt. Sedan årsskiftet tillställs djurägaren alltid en kopia på denna.

Kontroll av beslut och annan dokumentation

Enligt uppgift kontrolleras eventuella beslut som berör djurhållningen, inkl beslut om förprovning, innan besök. Det finns dock ingen sammanhållen akt för de olika tillsynsobjekten.

Brister i djurhållningen

Vid mer allvarliga anmärkningar upprättas en mer konventionell besöksrapport. Kontorssamordnaren uppskattar att det blir två till tre sådana rapporter per år. Det exempel som visades (från 2001) utgjorde det femte uppföljande besöket i en serie mellan januari 1999 och februari 2001. Trots allvarliga brister i djurhållningen hade något föreläggande inte utfärdats.

Skall detta enskilda fall kommenteras så är det bra att kontoret prioriterar uppföljande besök då brister konstateras, men det är inte tillfyllest att kontoret i



ett sådant ärende inte arbetar med förelägganden och förbud för att snabbare komma framåt i ärendet.

**Brådskande tillsynsärenden
Delegation**

Gällande delegationsordning är tydlig. Beslut enligt 16 och 32 §§ DL är delegerat till inspektörer eller kontorssamordnare. Delegationsordningen inkluderar för närvarande inte föreläggande enligt 26 § DL.

Övrigt

Åmåls kommun tillämpar en besökstaxa som för lantbrukets djur spänner mellan 610 kr/besök (< 5 de) till 2085 kr/besök (>100 de).

Sammantaget är graden av avgiftsfinansiering relativt låg och motsvarar ungefär 30% av den faktiska tillsynskostnaden.