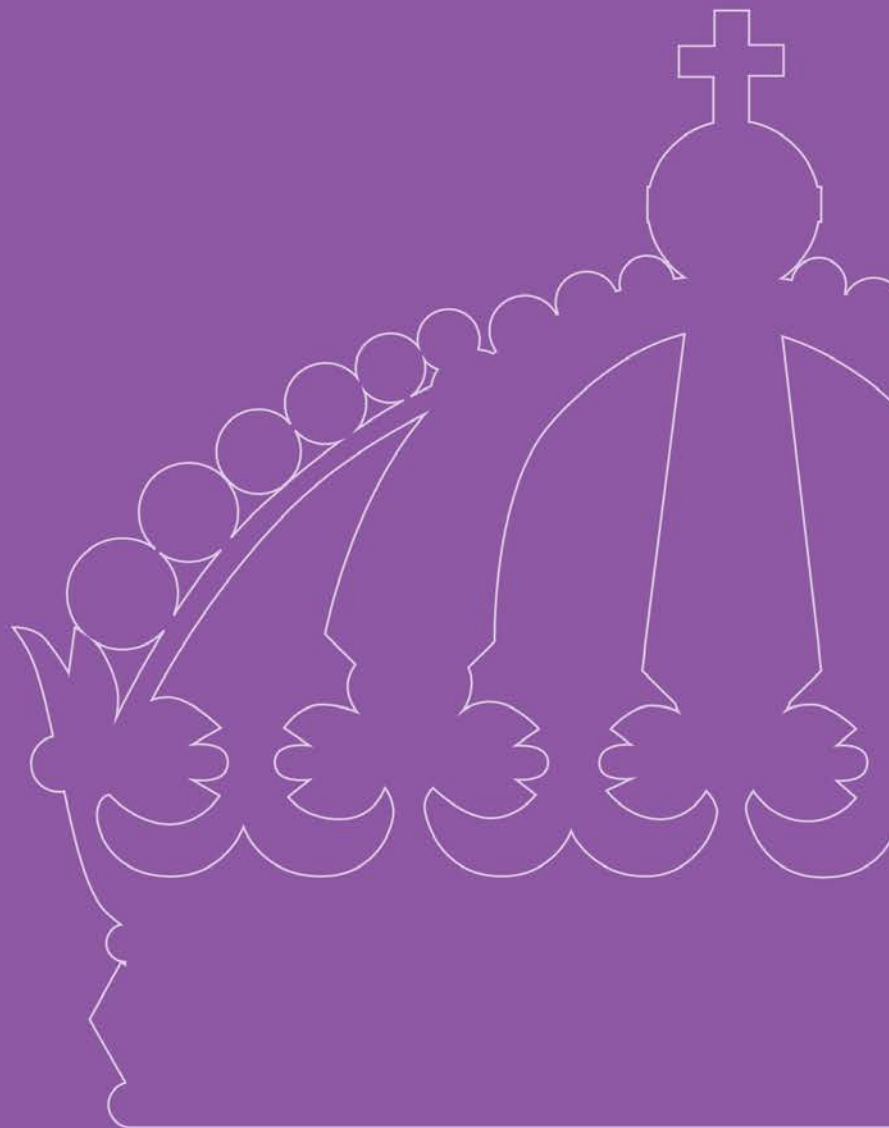




Samlad tillsynsrapport

Bräcke kommun 2019



UTGIVEN AV: Länsstyrelsen i Jämtlands län, Februari 2020

FOTO OMSLAG: Länsstyrelsen Jämtlands län

LÖPNUMMER: 2020:3

DIARIENUMMER: 100 6660 2019

PUBLIKATIONEN KAN LADDAS NER FRÅN VÅR HEMSIDA: www.lansstyrelsen.se/jamtland

Innehåll

FÖRORD	5
MILJÖSKYDD.....	6
Sammanfattning	6
Önskemål om yttrande och återrapportering	7
Syftet med uppföljningen	7
Deltagare	7
Genomförande	8
Bedömning.....	8
Tillsynspersonal	9
Överlåten tillsyn.....	9
Kompetens.....	10
Avgifter och kostnadstäckning	10
Uppföljning och utvärdering.....	11
Genomförande av obligatorisk tillsyn	11
Ärendehantering.....	11
Gällande lagstiftning.....	12
LIVSMEDELSKONTROLL	15
Sammanfattning	15
Yttrande	15
Syfte, metod och kriterier.....	16
Deltagare	16
Genomförande	17
Skuggkontroll	18
Bedömning.....	18
Positiva exempel.....	22
SAMHÄLLSPLANERING OCH BOENDE SAMT STRANDSKYDD.....	24
Sammanfattning	24
Bakgrund.....	25
Tillsyn över plan- och byggområdet	27

Tillsyn över strandskyddet.....	29
Naturvärden i tillämpningen av plan- och bygglagen	30
KRISBEREDSKAP	31
Länsstyrelsens sammanfattande bedömning.....	31
Inledning	31
Ekonomisk redovisning.....	32
Risk och sårbarhetsanalys (RSA).....	32
Kommunens risk- och sårbarhetsanalys.....	32
Planering.....	33
Geografiskt områdesansvar	33
Utbildning och övning.....	34
Rapportering.....	35
Civilt Försvar, Höjd beredskap.....	35
Lagen om skydd mot olyckor (LSO)	39
ALKOHOL- OCH TOBAKSLAGEN	40
Länsstyrelsens bedömning	41

Förord

Länsstyrelserna har ett omfattande tillsynsuppdrag. En väsentlig del av dessa uppdrag berör kommunerna och deras verksamhet.

Under 2019 har Länsstyrelsen gjort en samlad tillsyn i Bräcke kommun. Syftet är att få en mer samlad bedömning av de berörda verksamheterna i kommunen. Det är vår förhoppning att den är till nytta för kommunen och dess nämnder och förvaltningar.

För Länsstyrelsen är det mycket värdefullt att sammanställa tillsynsuppdraget. Vi hoppas också att dokumentet kan leda till bra diskussioner om arbetsmetoder, förbättringar och resursfrågor.

A handwritten signature in blue ink, reading "Jöran Hägglund". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jöran Hägglund, landshövding i Jämtlands län

Miljöskydd

Länsstyrelsen har enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ansvar för tillsynsvägledningen i länet. Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter.

Uppföljningen bygger dels på granskning av inskickad dokumentation, dels på uppgifter som framkommit vid Länsstyrelsens besök den 22 oktober 2019 i Bräcke kommun. Bräcke kommun delar bygg- och miljönämnd samt förvaltning med Ånge kommun, varför viss granskning även skett av Ånge kommun dock inte den till Ånge kommun överlåtna tillsynen från Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Denna rapport visar resultatet från uppföljningen av miljöbalkstillsynen.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande *positiva* förhållanden:

- Nämnden i uppfyller till största delen lagstiftningens krav enligt förvaltningslagen och miljötillsynsförordningen.
- Verksamheten har genomgått en stor förändring genom hopslagningen med Ånge kommun och Länsstyrelsen uppfattar det som att det övergripande arbetet tycks fått en bättre kvalitet efter genomförandet även fast det gått en relativt kort tid.
- Länsstyrelsen ser positivt på att det tagits fram ny behovsutredning, delegationsordning, taxor.

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande *brister* som nämnden bör beakta:

- Länsstyrelsen konstaterar att kostnadstäckningen för tillsynen är låg samtidigt som den förbättrats något sen förra besöket 2015 vilket är positivt.
- Sammanslagningen har medfört att miljötillsynen inte bedömts ske i den omfattning som behövts.

Länsstyrelsen lämnar följande rekommendationer:

- Kommunen behöver beakta att den omorganisation som skett har medfört att tillsynsuppgifter inte skett i den omfattning som är nödvändig och som Länsstyrelsen tolkar det har omorganisationen genomförts utan att några extra resurser har tillförts. Risk kan finnas att den vinst man se i en omorganisation äts upp av att personalen till sist inte mår bra. Länsstyrelsen anser att kommunen behöver vara vaksam så att man inte under den tid som omorganisationen sker bygger upp ett tillsynsberg.
- Kommunen behöver se över taxor för att se över kostnadsberäkningen.

Önskemål om yttrande och återrapportering

Länsstyrelsen anser att kommunen bör arbeta för att förbättra verksamheten i de fall där vi framfört synpunkter. Det behövs inte någon särskild återrapportering till oss om vilka åtgärder som vidtas. Denna rapport har upprättats av Erika Holgersson och Gunbritt Nilsson. I den slutliga beredningen har även enhetschef Marina Wallén Mattsson deltagit.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Syftet med uppföljningen

Syfte med uppföljningen av kommunen är att bedöma om den operativa tillsynen genomförs enligt miljöbalken (MB) och att de krav som anges i miljötillsynsförordningen (MTF) uppfylls. Målet är en effektiv, rättssäker och likvärdig operativ tillsyn i hela landet.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I begreppet "tillsynsvägledning" ingår uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. Detta framgår av 3 kap 16 § och 1 kap 3 § miljötillsynsförordningen.

Vid uppföljningen granskas planeringen av tillsynen utifrån miljötillsynsförordningens regler, de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en oberoende tillsyn samt det praktiska genomförandet av tillsynen.

Uppföljningen utgår från tre huvudfrågor:

1. Finns en planerad verksamhet och följs det som planeras?
2. Genomförs den planerade verksamheten så att den har den effekt som myndigheten avser och uppnås myndighetens mål och planerade resultat enligt planen?
3. Är den planerade verksamheten och resultatet ändamålsenliga för att uppfylla kraven?

Deltagare

Vid uppföljningsbesöket deltog från Bräcke (samt Ånge) kommun:

- Per-Anders Andersson, vice Ordförande Bygg- och miljönämnd
- Tomas Jonsson, Bygg- och miljöchef
- Annika Lindh, miljöinspektör
- Frida Gabling, miljöinspektör

Från länsstyrelsen deltog:

- Marina Wallén Mattsson, enhetschef
- Erika Holgersson, miljöskyddshandläggare
- Gunbritt Nilsson, miljöskyddshandläggare

Genomförande

Uppföljningsbesöket bestod av intervjuer och dokumentgranskning

Under besöket granskades följande områden:

- Organisation – nämnd och förvaltning
- Befogenheter för personalen/delegation
- Register, behovsutredning och tillsynsplan
- Överlåten tillsyn (inklusive IED-verksamheter)
- Kompetens
- Avgifter och kostnadstäckning
- Uppföljning och utvärdering
- Obligatorisk tillsyn
- Ärendehantering

Bedömning

Miljönämnden är ansvarig för att kraven i lagstiftningen är uppfyllda.

Organisation – nämnd och förvaltning

Bestämmelserna i kommunallagen och miljötillsynsförordningen anger att en nämnd inte får utöva lag- eller annan författningsföreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. En förtroendevald eller anställd hos kommunen är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.

Regeringsformen och förvaltningslagen slår fast att förvaltningsmyndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Länsstyrelsens bedömning.

Kommunens politiska organisation säkerställer en oberoende tillsyn av kommunala verksamheter.

Det är emellertid viktigt att kommunen förebygger jäv. Länsstyrelsen råder nämnden att se över om riktlinjer, avtal eller liknande ska träffas med annan kommun för att hantera eventuella jävsfrågor avseende nämndledamot eller kommunal tjänsteman.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Bygg- och miljönämnden är gemensam från och med den 1 januari 2018 för Bräcke och Ånge kommun och den har ansvar för verksamheten inom miljötillsynen och andra nämnder har ansvar för de verksamheter som är föremål för tillsyn av miljöförvaltningen.

Det finns en gemensam förvaltning för de båda kommunerna där Bräcke kommun är värd för verksamheten. Förvaltningen svarar för tillsynen och avdelningschefen är anställd av Bräcke

kommun och underställd kommunchefen. En hel del arbete har lagts ned för att bli en gemensam förvaltning med gemensamma rutiner, beslut med mera.

Register, behovsutredning och tillsynsplan

I miljötillsynsförordningen finns bestämmelser om att det hos den kommunala nämnden ska finnas utredning om tillsynsbehov, föra register samt upprätta en tillsynsplan.

Länsstyrelsens bedömning

Kommunen uppfyller bestämmelserna i MTF 1:6, 1:7, 1:8, 1:9.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen har en treårig behovsutredning som underställts nämnden för beslut. Kommunen verkar ha väldigt god kontroll över objekt och tillsynsbehov och frekvens.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen har en behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt. Kommunen använder ett datastöd (ECOS2) för registrering av tillsynsobjekt. Vid övergång till ECOS2 har en hel del manuell hantering krävts. Kommunen uppger att listan över U-anläggningar har behov av uppdatering.

Tillsynspersonal

Vid uppföljningen tittar Länsstyrelsen på hur många personresurser som finns att tillgå för miljöbalkstillsynen. Behovsutredningen ingår som ett underlag i uppföljningen.

Länsstyrelsens bedömning

Det verkar som att kommunen har tillräckligt med resurser. Det har dock varit viss omsättning av personal. Det är viktigt att befintlig personal ges tillfälle och möjlighet att utöva den lagstadgade tillsynen. Det bör säkerställas att den nuvarande höga andelen administrationstid inte permanentas.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen uppger att det är bra tillgång till sökande till vakanta tjänster men att sökande har ingen erfarenhet. Tillgänglig arbetskraft matchar inte alltid det behov kommunen har. Det har varit en hög personalomsättning och sammanslagningen av två kommuners miljöförvaltningar har i avsevärd grad påverkat befintlig personals möjligheter att utföra tillsyn. Den tillgängliga ordinarie personalen har fått lösa frågor som uppstått i samband med sammanslagningen.

Överlåten tillsyn

Ej aktuellt i Bräcke kommun.

Länsstyrelsens bedömning/beslut

Länsstyrelsen har inte överlåtit tillsyn till Bräcke kommun varför någon bedömning inte skett. Länsstyrelsen har inte heller granskat den av Länsstyrelsen i Västernorrlands län överlåtna tillsynen till Ånge kommun.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Inte aktuellt för Bräcke kommun.

Bygg- och miljönämnden har försökt att få återlämna tillsyn till Länsstyrelsen avseende Ånge kommun. Länsstyrelsen kommer kontakta Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Kompetens

En operativ tillsynsmyndighet ska enligt miljötillsynsförordningen bedriva tillsynsarbetet effektivt och myndigheten ska utveckla personalens kompetens.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen delvis uppfyller kraven i MTF 1:9 §. Det finns en plan för kompetensutveckling, men inte på individnivå.

Länsstyrelsen anser att en kompetensutvecklingsplan bör upprättas på handläggarnivå.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Vid besöket angav kommunen att det finns resurser till kompetensutveckling. Det krävs emellertid analys över vad som ger mest värde för medlen som läggs ned. Det finns behov av kompetensutveckling inom efterbehandling av förorenad mark - EBH och avloppsreningsverk.

Avgifter och kostnadstäckning

För att kunna utföra tillsyn behövs kompetent personal. Då krävs finansiering av tillsynen. Regeringen understryker vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad.

Länsstyrelsens bedömning/beslut

Länsstyrelsen gör bedömningen att kostnadstäckningen för miljöbalkstillsynen är relativt låg och kan behöva ses över. Länsstyrelsen rekommenderar att kommunen ser över sin taxa för att eventuellt kunna finansiera en utökad tillsyn.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen uppger att taxan index uppräknas årligen. Timavgiften för år 2018 uppgick till 895 kronor, vilket innebär en höjning av taxan.

Uppföljning och utvärdering

Enligt miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Länsstyrelsens bedömning/beslut

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen uppfyller kraven i MTF 1:12 §. Länsstyrelsen bedömer att tillsynsarbetet är tillfredställande.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Viss uppföljning sker gentemot nämnden som gör en bedömning av utförd tillsyn samt vad den gett.

Genomförande av obligatorisk tillsyn

Den kommunala nämnden har ett ansvar att genomföra obligatorisk tillsyn i tillräcklig omfattning.

Länsstyrelsens bedömning/beslut

Den kommunala nämnden bedriver återkommande tillsyn av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (C).

Den kommunala nämnden bedriver tillsyn enligt riskbedömning av ej anmälningspliktiga verksamheter (U).

Den kommunala nämnden kan anses ha en strategi för tillsyn av så kallade 38 § verksamheter (FMH) och för tillsyn enligt de lokala hälsoskyddsföreskrifterna.

Nämnden ägnar särskild uppmärksamhet åt byggnader, lokaler och anläggningar med stöd av 45 § (FMH) och tillsynen prioriteras med utgångspunkt från riskbedömning.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

2018 är lite av ett förlorat år då tillsynen inte utfördes i tillräcklig omfattning då mycket tid fick läggas på att sammanslagningen av förvaltningarna från två kommuner.

Ärendehantering

Vid uppföljningen granskar Länsstyrelsen hur ärendebalansen är inom nämndens område samt om det finns rutiner och mallar för att underlätta handläggningen.

Länsstyrelsens bedömning/beslut

Länsstyrelsen finner att ärendebalansen är acceptabel. Det är positivt att kommunen arbetat med att ta fram gemensamma rutiner och mallar, vilket i förlängningen kommer att underlätta tillsynsarbetet och effektivisera hanteringen.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Bygg- och miljönämnden uppgav vid besöket att mycket resurser lagts på att förena de två kommunernas olika dokument, rutiner samt verka för att det ska vara en gemensam bild och mål för verksamheten. Detta har medfört en högre belastning som fortfarande arbetas med.

Gällande lagstiftning

Kommunallagen (2017:725)

- 6 kap 7 § andra stycket. En nämnd får heller inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. 6 kap. 28 § punkt 3. En förtroendevald eller anställd hos kommunen ... är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.
- 6 kap 25 § punkt 3. En förtroendevald eller anställd hos kommunen ... är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.

Miljöbalken (1998:808)

1 kap 12 § En operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

- 26 kap 1 § Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Lag (2005:182).

- 26 kap 2 § Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5 eller 6 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt vad som sägs i 24 kap. 7 §. Lag (2014:713).

Miljöbalken proposition 1997/98:45 del 1 sidan 516.

- Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad.

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

- 1 kap 3 § Definition av tillsynsvägledning: Utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna
- 1 kap 6 § Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.
- 1 kap 7 § En operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.
- 1 kap 8 § En operativ tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §.
- 1 kap 9 §. Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.
- 1 kap 10 a § Den operativa tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), om den verksamhetskod som gäller för verksamheten slutar med -i.

I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för miljön. Om verksamheten innebär betydande risker för miljön får tiden inte överskrida ett år och i andra fall får den inte överskrida tre år. Förordning (2016:1198).

- 1 kap 11 §. För de verksamheter som omfattas av 10 a § ska den operativa tillsynsmyndigheten,
 - genomföra tillsynsbesök i enlighet med tillsynsprogrammet.
 - efter ett tillsynsbesök genomföra ett nytt besök inom sex månader, om myndigheten vid det föregående besöket fann någon allvarlig brist i uppfyllande av de villkor som gäller för verksamheten enligt dom eller ett beslut eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken, och

- skriftligen redovisa varje tillsynsbesök och lämna redovisning till verksamhetsutövaren senast två månader efter besöket. Förordning (2016:832)
- 1 kap 12 § En operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.
- 1 kap 20 §. Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till
 2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6-12 §§,
 3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
 4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen (2017:725) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn. Förordning (2017:1050).

- 1 kap 21 § En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt
- 3: kap 16 § Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Livsmedelskontroll

Länsstyrelsen genomförde den 9 och 10 maj 2019 en revision av den livsmedelskontroll som utförs av bygg- och miljönämnden i Bräcke och Ånge kommuner.

En skuggkontroll genomfördes på en restaurang med fokus på information om allergener och ursprung (fisk och kött).

Rapporten visar resultatet från revisionen.

Sammanfattning

Bygg- och miljönämnden i Bräcke och Ånge kommuner är en ny myndighet, som inte har varit föremål för revision tidigare. Erfarenheterna från de myndigheter som nu slagits samman ger dock vid handen att det finns en mycket positiv utveckling för livsmedelskontrollen i de båda kommunerna. Myndigheten har arbetat på ett framgångsrikt sätt med att organisera kontrollen. Det är naturligtvis en bit kvar till dess att myndighetens arbete bär full frukt, men utvecklingen tycks vara på god väg.

Vid revisionen granskades i huvudsak revisionsområdena mål för kontrollen, riskbaserad kontroll och uppföljning. Eftersom även en skuggkontroll genomfördes, leddes revisionen även in på områdena kontrollpersonal, kompetens och kontrollrapporter. I korthet noterades följande avvikelser:

1. Myndighetens mål är inte tillräckliga.
2. Myndigheten har inte tillgång till tillräcklig personal.
3. Den kompetens som finns tillgänglig är inte tillräcklig för att göra vissas bedömningar.
4. Myndigheten är inte medveten om hur mycket kontroll som ska utföras.
5. Kontrollrapporterna innehåller inte de obligatoriska upplysningarna.
6. Myndigheten saknar tillräckliga system för uppföljning och verifiering av kontrollens effekt.

En åtgärdsplan som redogör för när och hur korrigerande och förebyggande åtgärder kommer att vidtas med hänsyn till avvikelserna, önskas senast den 11 september 2019.

Yttrande

Ni har haft möjlighet att korrigera eventuella missförstånd gällande beskrivningarna av avvikelserna och allmän information om myndigheten. Länsstyrelsen tog del av ert yttrande den 3 juni 2019.

Syfte, metod och kriterier

Syftet med kommunrevisioner är att granska och utvärdera om kontrollmyndighetens planerade verksamhet och det praktiska genomförandet resulterar i att målen i förordning (EG) nr 882/2004 uppfylls. Offentlig kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättssäker och ge effekt. Effekten ska vara säkra och korrekt märkta livsmedel. Kontrollen kan anses ha denna effekt om den upptäcker eventuella avvikelser vid livsmedelsföretagen och ser till att de åtgärdas.

Vid en revision bedöms om kontrollmyndigheten upptäcker avvikelser vid kontroll av livsmedelsföretag och ser till att de åtgärdas, samt om förutsättningarna för detta finns. Revisioner genomförs även för att ständigt förbättra livsmedelskontrollen. Revisionerna utförs med stöd av artikel 4.6 i förordning¹ (EG) nr 882/2004, samt i enlighet med Kommissionens beslut 2006/677/EG om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner.

Tre huvudfrågor ska besvaras vid revisionen:

1. Finns en planerad verksamhet och följs det som planerats? Till exempel mål, planer, rutiner.
2. Vad blir effekten av 1.? Uppnås de mål och den effekt som planerats?
3. Är den planerade verksamheten och dess effekt ändamålsenlig för att uppfylla kraven i förordning EG (nr) 882/2004? Är mål, planer, rutiner etcetera lämpliga och genomförs de på ett sätt som ger den effekt som avses i NKP² och i lagstiftningen?

Deltagare

Vid revisionen deltog från bygg- och miljönämnden:

- Farhat Ali, ordförande
- Per-Anders Andersson, vice ordförande Tomas Jonsson, bygg- och miljöchef
- Anna Lindqvist, miljö- och hälsoskyddsinspektör
- Lena Selberg, miljö- och hälsoskyddsinspektör Anette Falk, administratör

Från revisionsgruppen:

- Johan Olsson, läsveterinär i Jämtlands län
- Elin Hansson, läsveterinär i Västernorrlands län
- Lena Råghall, inspektör och samordnare djurskyddskontroll i Jämtlands län
- Björn Sjölund, Västerås stad (länsstyrelsens skuggkontrollant).

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/ 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd, se <https://www.livsmedelsverket.se>.

² Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan.

Genomförande

Vid revisionen granskades huvudsakligen följande områden, vilka beskrivs mer utförligt i Livsmedelsverkets Handbok - Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll:

- Organisation och samordning
- Mål
- Kontrollpersonal
- Kompetens
- Riskbaserad kontroll
- Kontrollrapporter
- Uppföljning

Revisionen bestod av intervjuer och dokumentgranskning på myndigheten samt en skuggkontroll med fokus på information om allergener och ursprung (fisk och kött) vid en restaurang.

Sedan 1 januari 2018 har Bräcke och Ånge kommuner en gemensam bygg- och miljönämnd (nedan även kallad *myndigheten*) och därtill en gemensam tjänstemannaorganisation. Huvudsätet ligger i Bräcke och de anställda (inspektörer och chef) har båda kommunernas geografiska område som arbetsplats. Dock arbetar inspektörerna i huvudsak i det område där de bor och har sitt kontor.

Myndigheten har cirka 240 anläggningar att bedriva offentlig livsmedelskontroll vid. Av dessa är 26 kommunala dricksvattenanläggningar, ett flertal kommersiella dricksvattenanläggningar, fem stora produktionskök, mindre produktionskök, mottagningskök, butiker, bryggerier, caféer, bagerier och småskaliga livsmedelsproducenter. Andra livsmedelsobjekt är till exempel säsonsöppna verksamheter och tillfälliga livsmedelsanläggningar vid allmänna evenemang och festligheter.

Enligt behovsutredningen finns ett behov av tre årsarbetskrafter för att bedriva offentlig livsmedelskontroll i de båda kommunerna. Dessa årsarbetskrafter är fördelade på tre personer med 80 procent och tre personer med 20 procent. I realiteten finns dock i dagsläget, på grund av sjukskrivningar och föräldraledigheter, endast 1,8 årsarbetskrafter att tillgå. Tankar finns på att försöka rekrytera, vidareutbilda övrig personal eller köpa tjänster av annan kommun.

Under tiden sedan nämndsammanslagningen 1 januari 2018 har nytt reglemente, delegationsordning och en ny taxa beslutats. Myndigheten har påbörjat arbetet med att ta fram gemensamma rutiner, mallar och checklistor. Fokus just nu ligger på struktur, förvaltningsorganisation och rutiner.

Myndigheten har problem att attrahera erfarna inspektörer och en del pendlar in till Bräcke från andra kommuner. Planer finns på att försöka påverka Mittuniversitetet att starta en utbildning med inriktning mot livsmedelskontroll.

Skuggkontroll

Inspektören förberedde sig för kontrollen genom att gå igenom tidigare kontrollrapport och genom att göra en checklista specifikt för kontrollen.

Det fanns en plan för kontrollen som gick ut på att fråga både personal och chef om hur de arbetade med information om allergener. De skulle också kontrollera menyerna både på nätet och på plats för att se om de gav rättvisande information och innehöll de obligatoriska uppgifterna. Planen för att kontrollera ursprung var att kontrollera om kött och fisk i verksamheten hade obligatoriska uppgifter och om det fanns följesedlar som kunde visa var produkterna var inköpta. Utöver detta skulle inspektören kontrollera om verksamhetens organisationsnummer var korrekt och om underlaget för riskklassningen fortfarande stämde överens med den information som myndigheten hade.

Kontrollen utfördes i stort enligt plan. Inspektören ställde frågor om rutiner och kontrollerade information på menyer, samt på livsmedel i kyl och frysrum. Väldigt få av de uppgifter som inspektören fick av personalen verifierades dock. Detta gjorde att myndigheten endast har information om hur verksamheten har tänkt att rutinerna ska fungera och för lite information om det faktiskt är så det fungerar i praktiken. Detta gör att myndigheten inte kan avgöra om verksamheten uppfyller lagstiftningens krav eller inte.

Inspektören kontrollerade inte organisationsnumret enligt plan och vet därför inte med säkerhet att det är samma företag som bedriver verksamheten. Det var dock enligt inspektören samma personal på plats och samma föreståndare, så det är troligt att det är samma företag.

Inspektören tog upp riskklassningen med föreståndaren på plats. Detta gjordes dock som en uppräknig för föreståndaren om vilken riskklass verksamheten låg i och vad detta innebar för avgift. Inspektören tog inte in någon information som skulle kunna utgöra underlag för riskklassningen, till exempel hur många portioner verksamheten serverar och vilken typ av matlagning som bedrivs. Detta trots att föreståndaren själv informerade om att verksamheten framöver kommer vara stängd under delar av året, vilket borde kunna påverka mängden portioner som serveras.

Bedömning

Bygg- och miljönämnden är ansvarig för att kraven på offentlig kontroll i lagstiftningen är uppfyllda.

Avvikelse, det vill säga bristande efterlevnad av lagstiftningen, grundas på iakttagelser. Avvikelse beskrivs under respektive revisionsområde nedan. En kommentar kan ges till

avvikelsen eller allmänt inom revisionsområdet. Endast revisionsområden där avvikelse noterats eller där en kommentar ges nämns nedan.

Antalet avvikelser och kommentarer är inte ett mått på myndighetens status.

Mål

Artikel 41, 42, 8.1 och bilaga 11, kapitel 11, pkt 3 i förordning (EG) nr 882/2004, 3 e § i LIVSFS 2005:21, samt Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan

Avvikelse 1

Myndighetens mål är inte tillräckliga.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Enda indikator för måluppfyllnad är antal genomförda kontroller.
- b. Kontrollplanen sträcker sig inte över en period om minst tre år.
- c. Myndigheten känner till brister i verksamheten, men har inte beaktat dessa i prioritering och planering av kontrollen.
- d. Vad gäller de operativa målen, har myndigheten inte beskrivit vilka eller hur många anläggningar som ska kontrolleras. Det var heller inte beslutat när kontrollen av de operativa målen ska ske.

Kommentarer:

Antal utförda kontroller som enda indikator på måluppfyllnad är inte tillräckligt för att myndigheten ska kunna följa upp och verifiera kontrollens effekt.

Det fanns anläggningar som myndigheten kände till, men där inget beslut om riskklassning hade fattats. Ej heller hade beslut om fastställande av undersökningsprogram för dricksvattenproducenter fattats. Myndigheten kände till att det fanns en kontrollskuld från både Ånge och Bräcke kommun, men hade inte planerat för att åtgärda den.

Kontrollpersonal

Artikel 4.2 c i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 e § i LIVSFS 2005:21

Avvikelse 2

Myndigheten har inte tillgång till tillräcklig personal.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Den tillgängliga personalen motsvarar inte det behov som myndigheten kommit fram till i sin behovsutredning.

Kommentarer:

Enligt behovsutredningen finns ett behov av tre årsarbetskrafter för att bedriva offentlig livsmedelskontroll i de båda kommunerna. Dessa årsarbetskrafter är fördelade på tre personer med 80 procent och tre personer med 20 procent. I realiteten finns dock i dagsläget, på grund av sjukskrivningar och föräldraledigheter, endast 1,8 årsarbetskrafter att tillgå. Tankar finns på att försöka rekrytera, vidareutbilda övrig personal eller köpa tjänster av annan kommun.

Myndigheten har problem att attrahera erfarna inspektörer och en del pendlar in till Bräcke från andra kommuner. Planer finns på att försöka påverka Mittuniversitetet att starta en utbildning med inriktning mot livsmedelskontroll.

Kompetens

Artikel 4.2 c och 6 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 g § i LIVSFS 2005:21.

Avvikelse 3

Den kompetens som finns tillgänglig är inte tillräcklig för att göra vissa bedömningar.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Det finns brister i kompetensen rörande utförande av kontrollmetoden revision.
- b. Från skuggkontrollen: Myndigheten verifierar till exempel genom dokumentgranskning inte i tillräcklig grad företagarens påståenden.

Kommentarer:

Myndigheten behöver kunna utföra kontroll med användning av lämpliga kontrollmetoder. I kontrollförordningen nämns följande kontrollmetoder och -tekniker:

- a. Kartläggning, övervakning, verifiering, revision, inspektion, provtagning och analys.
- b. Myndigheten har en generell kompetens för utförande av kontroll. Dock brister kompetensen gällande användning av kontrollmetoden revision.

Riskbaserad kontroll

Artikel 3.1, 3.2 och 10 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 e § i LIVSFS 2005:21.

Avvikelse 4

Myndigheten är inte medveten om hur mycket kontroll som ska utföras.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Det saknades riskklassningsbeslut för vissa kontrollobjekt.
- b. I kontrollplanen saknas information om hur stor myndighetens kontrollskuld är.

- c. Från skuggkontrollen: Myndigheten samlar inte på ett tillfredsställande sätt information om kontrollobjektet vid kontroll.

Kommentarer:

Vid skuggkontrollen frågade myndigheten företagaren om den information som fanns stämde, snarare än att ställa frågor kring verksamheten för att verifiera att information som fanns hos myndigheten stämde. Företagaren kom med upplysningar om förändringar av verksamheten som borde ha föranlett kompletterande frågor från myndigheten.

Kontrollrapporter

Artikel 9 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse 5

Kontrollrapporterna innehåller inte de obligatoriska upplysningarna.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Kontrollmetod är inte angiven.
- b. Beskrivningen av resultatet av kontrollen är i vissa fall otydlig.

Kommentarer:

Rapporterna skall innehålla en beskrivning av syftet med den offentliga kontrollen, den kontrollmetod som tillämpats, resultaten av den offentliga kontrollen och i förekommande fall de åtgärder som skall vidtas av den berörda företagaren.

Uppföljning

Artikel 4.2 a och 8.3 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 f § i LIVSFS 2005:21

Avvikelse 6

Myndigheten saknar tillräckliga system för uppföljning och verifiering av kontrollens effekt.

Bedömningen baseras påföljande iakttagelser:

- a. Det saknas system för att säkerställa att avvikelser som upptäckts i kontrollen följs upp av myndigheten. Varje enskild inspektör för egna noteringar över de avvikelser som hittats i kontrollen och som behöver följas upp av myndigheten, men dessa noteringar är inte tillgängliga för andra berörda.
- b. Nämnden följer endast upp antalet utförda kontroller.
- c. Myndigheten är medveten om brister i kontrollen (till exempel kontrolltidsskuld och avsaknad av riskklassningsbeslut och fastställande av provtagningsprogram), men har inte vidtagit korrigerande åtgärder för att rätta till dem.

Kommentarer:

- För att kunna upprätta tillräckliga system för uppföljning och verifiering av kontrollens effekt, behöver myndigheten först fastställa relevanta mål och indikatorer för måluppfyllnad, som går att följa upp.
 - Målen för kontrollen bör vara SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound)
 - Indikatorer för måluppfyllnad bör vara RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy to monitor, Robust)
- Komponenter för ett system för uppföljning av kontrollen kan innefatta: Uppföljning av mål: indikatorer och kontrolldata av olika slag.
 - Avstämning mot planerade aktiviteter: kontroll av att planer och instruktioner följs.
 - Granskningar då chef eller en kunnig person deltar som observatör i syfte att analysera förberedelser, genomförande eller uppföljning av en kontroll.
 - Genomgång av avvikelser som upptäckts och om de åtgärdats inom utsatt tid.
 - Samsyn kring bedömningar: samkontroller, diskussionsmöten, granskning av varandras kontrollrapporter.
- När uppföljning av kontrollen har skett och brister i verksamheten har observerats, behöver myndigheten vidta korrigerande åtgärder.
- Läs mer i referensdokumenten från National Audit Systems Network och MANCP Network:
 - Verification of Effectiveness (En)
 - Root Cause Analysis (En)
 - Risk Based Planning of Official Controls - (En)
 - Developing Objectives and Indicators - (En)

Positiva exempel

Bygg- och miljönämnden i Bräcke och Ånge kommuner är ett utmärkt exempel på hur myndigheter genom sammanslagningar kan agera för att förändra en situation till det positiva.

Vid revisionen talades det om att det är svårt att rekrytera till myndigheten. Ett exempel på åtgärd som nämndes är att hyra in kompetent personal från en annan kommun. I detta sammanhang har Östersunds kommun uttalat en vilja om att vara värdmyndighet och anställa en sådan extra inspektör. Länsstyrelsen hoppas att detta kan vara en möjlig utväg, då även andra kommuner kan dra nytta av ett sådant upplägg.

Östersund, 2019-06-11

Elin Hansson

Länsveterinär Västernorrlands län

Johan Olsson

Länsveterinär Jämtlands län

För kännedom

Livsmedelsverket, Utvärderingsavdelningen

Samhällsplanering och boende samt strandskydd

Länsstyrelsens tillsyn över kommunens tillämpning av plan- och bygglagen, PBL (2010:900), plan- och byggförordningen, PBF (2011:338) och strandskydd (miljöbalken, MB).

Länsstyrelsens tillsyn i Bräcke kommun den 12 november 2019.

Närvarande från Bräcke kommun:

- Tomas Jonsson bygg- och miljöchef
- Jonny Berg, byggnadsinspektör
- Farhat Ali ordförande nämnden.

Närvarande från Länsstyrelsen:

- Frida Säwe, samhällsplanerare,
- Massimo Cati, arkitekt.

Tillsynen över PBL, PBF och MB i tillämpliga delar (strandskydd) har skett inom ramen för den samlade tillsyn som Länsstyrelsen genomfört i kommunen under året.

Från och med den 1 januari 2018 har Bräcke kommun och Ånge kommun gemensam nämnd och förvaltning för bygg- och miljöfrågor. Bräcke är värdkommun, men förvaltningen är lokaliserad till båda kommunerna. Länsstyrelsens tillsyn riktar sig till Bräcke kommun, som ligger inom Jämtlands län.

Sammanfattning

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns i kommunen kompetens och resurser inom de områden som omfattas av tillsynen. Mot bakgrund av den byggverksamhet som finns i kommunen bedömer länsstyrelsen att kommunen uppfyller samhällskraven. Länsstyrelsen ser det som positivt att samverka med grannkommunen Ånge sker för att använda resurserna på ett mer effektivt sätt.

Vad gäller den kommunala samhällsplaneringen anser länsstyrelsen att en aktualisering av den kommuntäckande översiktsplanen är viktigt. I det avseende bedömer kommunen att kompetens inom GIS är angeläget och enligt länsstyrelsen borde kommunen säkerställa att rätt kompetens finns för att genomföra arbetet med översiktsplanering.

Byggnadsnämndens tillsyn över byggväsendet har under 2019 varit framför allt händelsestyrd. Länsstyrelsen bedömer att kommunen borde ta fram en tillsynsplan för att kunna arbeta med frågan på ett mer strukturerat sätt.

Bakgrund

Tillsyn och tillsynsvägledning enligt plan och bygglagen, PBL (2010:900) och plan och byggförordningen, PBF (2011:338)

Länsstyrelsen ska enligt 11 kap PBL utöva tillsyn över kommunerna samt även enligt 8 kap PBF ge tillsynsvägledning när det gäller kommunernas tillsyn enligt PBL.

Länsstyrelsens tillsyn innebär en självständig granskning för att kontrollera om kommunen uppfyller kraven enligt PBL och vid behov besluta om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelser.

Länsstyrelsen ska vid tillsynen överpröva kommunens beslut enligt 11 kap 10 § PBL om kommunens beslut kan antas innebära att

- riksintresse inte tillgodosetts
- användningen av mark- och vatten som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt
- miljökvalitetsnorm inte följts
- strandskyddet upphävts i strid med bestämmelser
- bebyggelse blir olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet eller risker för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen kan även enligt 11 kap 12 § PBL besluta att alla lov och förhandsbesked inom ett geografiskt område ska kunna överprövas av länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning enligt 8 kap 14 § PBF till kommunerna genom att;

- ge byggnadsnämnderna råd och stöd i nämndernas tillsynsarbete
- följa upp och utvärdera nämndernas tillsynsarbete
- lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsernas tillsynsvägledning och utveckling av nämndernas tillsynsarbete.

Boverket och länsstyrelserna ska enligt 8 kap 16 § PBF ha en plan för sin tillsynsvägledning. Underlag för länsstyrelsens tillsynsvägledning kan vara

- omfattningen av byggnadsnämndernas tillsyn och förhållandet mellan egeninitierad tillsyn och tillsyn efter anmälan
- hur tillsynsarbetet är organiserat
- om nämnderna har någon tillsynsplan eller tillsynsarbetet ingår i något annat styrdokument
- om det är några bestämmelser eller krav som nämnden särskilt följer upp och om det är något som har låg prioritet
- hur nämnden väljer vilka objekt som ska tillsynas och vad tillsynen ska omfattas
- önskemål om länsstyrelsens vägledning, innehåll och utformning.

Av propositionen till ny plan- och bygglag (2010:900) framgår att länsstyrelserna, tillsammans med Boverket, ska utveckla och förbättra sitt arbete med uppföljning av att kommunens tillämpning av PBL så att den blir korrekt, effektiv och enhetlig.

Länsstyrelsen behöver förmedla kunskap, ge råd och följa upp hur byggnadsnämnden tillämpar PBL både vid lovgivning, förhandsbesked, under byggsamrådsskedet och vid tillsyn så att en följsamhet mot regelsystemet underlättas. I detta ligger att länsstyrelsen behöver hålla sig informerad om utvecklingen av byggandet i länet.

Länsstyrelsen har tagit fram en enkät som sedan har använts som underlag för tillsynen. Enkäten behandlar lovhandläggningen och byggnadsnämndens efterhandsgranskande tillsyn, planhantering samt tillsyn över strandskydd. Uppgifterna som redovisas i enkäten berör ärenden som kommit in under perioden 31 oktober 2018–31 oktober 2019.

Tillsyn enligt miljöbalken, MB (1998:808), strandskydd

Länsstyrelsen är en av de myndigheter som enligt 26 kap 3 § miljöbalken, MB (1998:808) ska ha tillsyn över att syftet med MB och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken säkerställs.

Tillsynen inom MB:s område har koncentrerats till strandskyddet utifrån de strandskyddsreglerna som trädde ikraft den 1 juli 2009 respektive 1 februari 2010 enligt 7 kap 18§ MB.

Enligt strandskyddsbestämmelserna innebär länsstyrelsens tillsyn en granskning av kommunens dispenshantering för att kontrollera att dispens från strandskyddet ges i linje med gällande bestämmelser och vid behov besluta om åtgärder.

Enligt 19 kap 3a§ MB ska länsstyrelsen pröva en kommuns beslut att ge dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, om det finns skäl att anta att

1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet, om under prövningen man kommer fram att det inte finns förutsättningar för dispens.

Länsstyrelsen har även tillsyn vad gäller upphävande av strandskydd inom detaljplaner enligt 11 kap 10 § PBL, där strandskyddet pekats ut som en av överprövningsgrunderna. Länsstyrelsen kan upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan om beslutet kan antas

innebära att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (se ovan, under tillsyn enligt PBL).

Tillsyn över kommunens hantering av strandskyddsdispenser ska bidra till en bättre och mer enhetlig efterlevelse av strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsens tillsyn över kommunens tillämpning av strandskyddslagstiftningen grundar sig på länsstyrelsens egen statistik över kommunens beslut om strandskyddsdispens under 2019 (utöver kommunens svar på ovannämnd enkät)

Tillsyn över plan- och byggområdet

Förutsättningar

Plan- och byggfrågorna är organiserade inom kommunens bygg- och miljökontor. Berörd nämnd är bygg- och miljönämnden. Inom resursområdet byggande avsätter kommunen fyra tjänster (tre inspektörer och en administratör). Arbeta med tillsyn uppskattas till cirka 10 procent av en tjänst. För planering finns en stadsarkitekt på konsultbasis vid behov. Inom organisationen finns inte byggnadsingenjör men det finns personal med kompetens inom liknande områden och som täcker det byggnadstekniska kunskapsbehovet. Tillgång till kompetens inom antikvariska frågor hittar man genom läns museet Jamtli och vid juridiska frågor har man avtal med jurist. Kompetens inom GIS (geografiskt informationssystem för att analysera, lagra och presentera geografiska data) saknas i dagsläget.

Planer

Gällande kommuntäckande översiktsplan är från 2003. Kommunen anser den behöver revideras i vissa avseende. Även tillägget till översiktsplanen med tema LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge) behöver uppdateras enligt kommunen. Det tematiska tillägget för vindkraft har uppdaterats 2017 utifrån nya förutsättningar inom kommunen och på grund av den tekniska utvecklingen i frågan.

Länsstyrelsen instämmer med kommunen att en aktualisering av den kommuntäckande översiktsplanen, tillsammans med en uppdatering av vägledningen kring LIS, är angelägen.

Två detaljplaner har antagits inom kommunen det senaste året och arbetet att uppdatera äldre detaljplaner i kommunens tätorter pågår. Arbetet med detaljplanen för Gällö kommer att återupptas inom kort och efter den kommer Pilgrimsstad att vara i fokus.

Mellankommunal samverkan är etablerad med Ånge kommun i Västernorrlands län då kommunerna delar en gemensam bygg- och miljönämnd och förvaltning.

Förutsättningar och behoven i planeringsfrågor inom kommunen är nästan oförändrade i förhållande till vad som framgick av tillsyn 2015.

Behovet av revidering av den kommuntäckande översiktsplanen är fortfarande aktuell och det samma gäller även det tematiska tillägget för LIS. Tillägget till översiktsplan för vindkraft

har aktualiserats efter tillsyn 2015, vilket är positivt då kommunen förfogar nu över ett bättre vägledande dokument i frågan.

Vissa detaljplaner har antagits efter den senaste tillsynstillfället, vilket är positivt. Det största förändringen är att kommunen har nu ett etablerat samarbete med grannkommunen Ånge då nämnden och förvaltningen är gemensamma.

Enligt Länsstyrelsen är det viktigt att den aktualiseringsprocessen för översiktsplanen och detaljplaner inte stannar av. I det här sammanhang är det angeläget att rekrytera en GIS-kompetens för att kunna arbeta med detta.

Byggande

Tillsynen över byggandet har koncentrerats till bygglovshantering, tillgång till olika kompetenser samt bygg- och miljönämndens tillsyn.

Till Bräcke kommun har det kommit in 164 lovärenden under ovan nämnda period (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked), därav antal beviljade bygglov är 114 (fem med liten avvikelse från detaljplanen). De ovannämnda uppgifterna gäller dock både Bräcke och Ånge kommuner då det inte var möjligt att ta fram data endast för Bräcke kommun (för att göra en jämförelse angavs i tillsynsenkäten 2015 att antal lovärende för Bräcke var cirka 90).

I dagsläget anser Bräcke kommun att behovet av certifierade kontrollansvariga uppfylls genom att ta in kontrollansvariga som är etablerade i andra kommuner. Arbetsplatsbesök enligt kraven i PBL har genomförts vid flertalet byggprojekt som har föregåtts av tekniska samråd (ej samtliga).

Enligt plan- och bygglagen skall byggnadsnämnden vid det tekniska samrådet bland annat gå igenom byggherrens förslag på kontrollplan. Länsstyrelsen har i sin enkät ställt frågan om ovannämnda kontrollplan anpassas för att säkerställa att, utöver väsentliga krav enligt 8 kap 4 §, även förbudet mot förvanskning samt krav på varsamhet följs. Kommunen anger att man inte har hanterat frågan i kontrollplanen eftersom berörs inte i de ärenden som handläggs.

Kommunen har inte tagit fram en tillsynsplan på grund av resursbrist och tillsyn enligt PBL har utförts efter behov och anmälan. Under perioden som tas upp i enkäten har 22 tillsynsärenden startats därav tre är egeninitierade. De vanligast förekommande anledningarna till tillsynsingripande inom kommunen är ovårdade fastigheter, tekniska brister utifrån Boverkets byggregler samt byggande utan lov. Hantering av ovårdade tomter enligt PBL anses som särskilt svår och tillsynsvägledning samt stöd för det efterfrågas.

Två ärende om beslut om föreläggande har initierats under perioden men de har inte lett till beslutet i och med rättelse har begåtts i tid.

Länsstyrelsens bedömning

Enligt Länsstyrelsens bedömning säkerställer kommunen en rättssäker hantering av plan- och byggfrågor enligt PBL mot bakgrund av den omfattningen av byggverksamheten som sker inom kommunen. Länsstyrelsen bedömer att det inom kommunen finns den kunskap och kompetens (direkt eller indirekt) tillgänglig som krävs inom de områden som omfattas av tillsynen. Det är positivt att Bräcke och Ånge hittat samverkansformer för att gemensamt kunna arbeta i frågor enligt plan- och bygglagen.

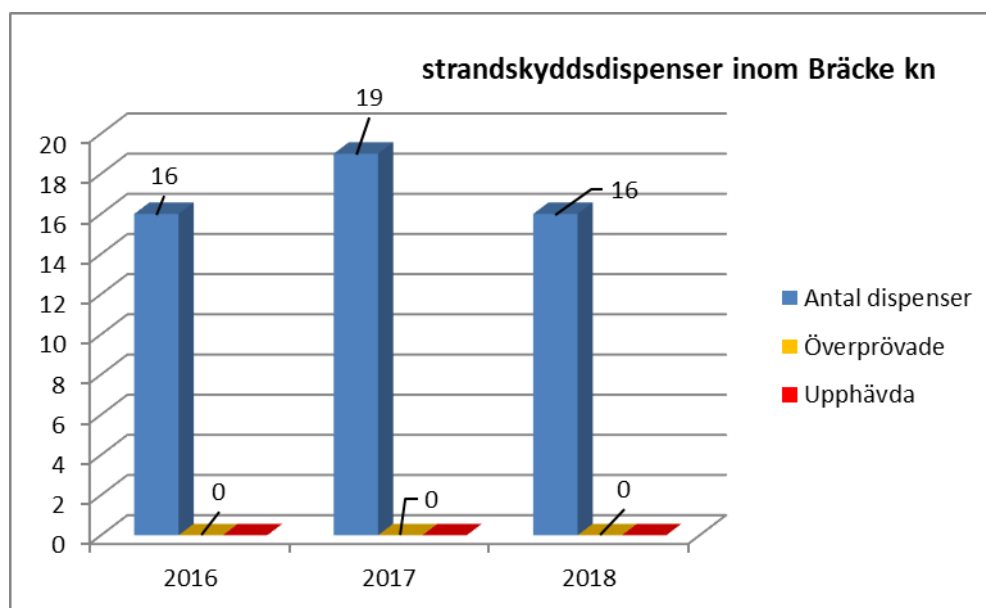
Inom samhällsplanering är det angeläget att kommunen genomför en aktualisering av den kommuntäckande översiktsplanen och en samordning med gällande tematiska tillägg. I det avseende är det strategiskt att kunna få tillgång till kompetens inom GIS. Vad gäller byggväsendet är det lämpligt att kommunen tar fram en tillsynsplan utifrån behov och prioriteringar. En mer strukturerad och proaktiv tillsyn bidrar till mer tydlighet i tillämpningen av plan- och bygglagen och till en effektivare användning av resurser och kompetenser inom kommunen.

Tillsyn över strandskyddet

Under den berörda perioden (31 oktober 2018–31 oktober 2019) har 34 ärenden angående dispens från strandskyddet kommit in till kommunen. Inga ärende har fått avslag av kommunen. Detta eftersom kommunen oftast för en dialog med potentiella sökande och lyckas avstyra ärenden där det uppenbarligen saknas förutsättningar för att lämna dispens.

Under 2018 har 16 dispenser skickats till länsstyrelsen för granskning, varav två med LIS (Landsbygdsutveckling i strandnära läge) som särskilt skäl. Samtliga godkändes av länsstyrelsen. Under 2019 har 17 kommunala strandskyddsdispenser lämnats för granskning till länsstyrelsen, därav två upphävdes efter prövning. Båda har upphävts på grund av att särskilt skäl LIS kunde inte tillämpas enligt länsstyrelsen. Dialog om detta har skett med länsstyrelsen under tillsynsmötet.

Antal beviljade dispenser är mer eller mindre i linje med ärendena som beslutades under de senaste åren.



Figur 1. Strandkyddsdispenser inom Bräcke kommun

Kommunen ser inga större svårigheter med strandkyddsdispenshanteringen. Ett tillsynsärende har kommunen initierat och sedan lämnats till länsstyrelsen eftersom ärendet berör ett Natura 2000 område (länsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken)

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen bedömer att kommunen handlägger dispenser på ett tillfredsställande sätt och att beslutsdokument generellt innehåller det underlag som behövs samt att dispenser är motiverade på ett tydligt sätt.

De upphävda besluten (två) visar vissa svårigheter att tillämpa LIS som särskilt skäl. Länsstyrelsen har dock haft en dialog med kommunen om detta och det kommer att leda till mer samsyn i frågan mellan kommunen och länsstyrelsen. Som kommunen betonar, en revidering av det tematiska tillägget för LIS-område är lämpligt även i det här sammanhang (tillägget kan med fördel även bearbetas in i den kommuntäckande översiktsplanen som kommer att aktualiseras).

Naturvärden i tillämpningen av plan- och bygglagen

I år har länsstyrelsen även frågat kommunen om byggnadsnämnden har tillgång till biologisk kompetens för att kunna bedöma naturvärden i tillämpningen av plan- och bygglagen samt vilka svårigheter ser kommunen i frågan.

Bräcke kommun har inte tillgång till en person med biologisk kompetens. Remiss till Länsstyrelsens naturvårdsenhet sker vid behov.

Krisberedskap

Uppföljningsrapport av Bräcke kommuns krisberedskap enligt lag (2006:544) om kommuner och landstingsuppgifter inför och vid extraordinära händelser fredstid och höjd beredskap (LEH)

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen kan konstatera att kommunen arbetar planmässigt och ordnat med krisberedskapsfrågorna. Bedömningen grundar sig på de skriftliga rapporter och uppföljningar som kommunen varje år sänder in till länsstyrelsen samt genomfört uppföljningsbesök.

De förbättringsområden som länsstyrelsen ser behov av är:

- Särredovisa den ekonomiska redovisningen från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Skapa en dialog mellan kommunen och representanter för de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.

Inledning

Länsstyrelsen genomförde den 11 september 2019 uppföljning över Bräcke kommuns arbete inom krisberedskapsområdet.

Syftet med besöket var att följa upp kommunens krisberedskap och krisförberedelser enligt lag (2006:544) om kommuners- och landstingsuppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt göra en bedömning huruvida kommunen nyttjat den statliga ersättningen, som utgår för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544), på ett riktigt sätt.

Uppföljningen skedde i form av en dialog/diskussion hur kommunen arbetar med de uppgifter de skall utföra enligt LEH och den överenskommelse som slutits mellan Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Landsting (SKL).

Deltagare:

- Bengt Flykt, kommundirektör, Bräcke kommun
- Madeleine Teland Eklund, säkerhetssamordnare, Bräcke kommun
- Jörgen Persson, Kommunstyrelsens ordförande och ordförande i krisledningsnämnden, Bräcke kommun
- Jenna Norman, Projektledare krisberedskap, Länsstyrelsen
- Björn Oskarsson, handläggare krisberedskap, Länsstyrelsen

- Sara Wickenberg beredskapshandläggare, Länsstyrelsen

Ekonomisk redovisning

Kommunen hade inför uppföljningen sänt in en ekonomisk redovisning för genomgång till Länsstyrelsen. Redovisningen ser bra ut. Diskussion skedde kring att framöver särredovisa de medel som kommunen får från MSB för krisberedskap och civilt förvar.

Bräcke har sparat pengar kopplat till civilt försvar, plan för sparande är inlämnad till Länsstyrelsen.

Risk och sårbarhetsanalys (RSA)

Kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Mål för risk- och sårbarhetsanalyserna är att de ska:

- ge underlag för planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,
- ge beslutsstöd för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge underlag för information om samhällets risker och sårbarheter till allmänheten samt
- bidra till att ge en bild över de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort som kan påverka kommunens verksamhet och samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.

Kommunens risk- och sårbarhetsanalys

Bräcke kommuns risk och sårbarhetsarbete har genomförts i en sammansatt grupp bestående av bland annat både kommundirektör, avdelningschefer, kulturchef, säkerhetssamordnare och andra tjänstemän. De som deltar i arbetet är utsedd av respektive avdelningschef om inte denne deltar själv. RSA:n är ett levande dokument på så sätt att det arbetas efter det som framkommit i den samt används vid uppkomna kriser eller händelser. Det finns en planering att den sammansatta gruppen ska fortsätta att träffas och arbeta med vissa frågor under mandatperioden. Totalt 4 träffar, började om från noll och har gjort en ny grundlig RSA för mandatperioden 2019–2022.

De åtgärder som kommit fram har respektive avdelning eller beroende på vilken typ av åtgärd det gäller lämnats över till ansvarig person. I vissa fall är det avdelningschefen som fått ansvar att följa upp åtgärden och i vissa fall är det säkerhetssamordnaren som följer upp de åtgärder som identifierats.

Kommunen har inkluderat JRF i diskussionen i arbetet med RSA:n. Arbetet med samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden har utvecklats. Risker och hot som kan drabba Bräcke kommun berörs. Kommunen har även med erfarenheter från skogsbränderna 2018 och vidtagna åtgärder.

Planering

Kommunen ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Denna plan ska utgöra en del i ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap.

Målet är att ta fram ett styrdokument som ska innehålla

- en beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter samt för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet,
- en beskrivning av hur kommunen avser att fullgöra åtaganden som beskrivs i denna överenskommelse samt hur ersättningen ska användas.
- en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden samt
- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser
- Det är viktigt att de prioriterade områdena läggs in i styrdokumentet.

Kommunen ska vid årsskiftet 2019/2020 lämna in till länsstyrelsen för mandatperiod 2019–2022: Styrdokument, plan för extraordinära händelser samt övning- och utbildningsplan.

Kommunen har följt de nya vägledningarna som kommit från MSB i framtagandet av matrialet inför den nya mandatperioden. De har fungerat bra.

Kommunen påpekade att det kan vara svårt att planera övningar flera år framöver i övnings- och utbildningsplanen. Den kommer bli mer detaljerat för de första två åren. Eftersom händelser också ses som övningar kan övningarna komma att ändras under åren. Likaså beroende på vad som sker i samhället. Mer fokus på hur vi ska göra än vad det är vi ska ha. Kommer bli en skillnad från föregående plan. Eventuellt kommer delar att bli sekretessbelagda, för att kunna vara mer detaljerade.

Geografiskt områdesansvar

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att:

- olika aktörer inom kommunens geografiska område samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och
- informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Diskussioner förs i kommunen kring vilka aktörer som finns men inte med dem, även diskuterat hur man ska kunna samverka med dem. Finns inget lokalt krishanteringsråd.

Kommunen menar att det finns en god kännedom kring vilka aktörer som finns inom kommunen eftersom den är relativt liten. Viktigt dock att ta en kontakt och ha en dialog innan något händer för att ha koll på vad de kan bidra med vid en kris som resurs i samhället.

Bräcke meddelar att de samordnat tillsyn med räddningstjänsten, polis, bygg med flera, detta ser Länsstyrelsen positivt på.

Bräcke kommun ser inte något problem med att stå värd för en ISF enligt gemensamma grunder. Skulle ett sådant behov uppkomma där man behöver samverka med flera andra aktörer ha kommunen den möjligheten, både lokalmässigt samt kunskapsmässigt.

Utbildning och övning

Kommunen ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Mål med kommunens arbete med utbildning och övning är att

- det ska finnas en regelbundet utbildad och övad krisorganisation. Även beredskapsfunktioner inom kommunalteknisk försörjning, krisstöd med mera ska vara utbildade och övade,
- kommunen ska bland annat utifrån de brister som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod. Kommunens krisledningsnämnd ska övas minst en gång per mandatperiod,
- varje övning ska utvärderas avseende såväl styrkor som svagheter när det gäller kommunens egen krisberedskap och förmåga att samverka med andra aktörer.

Så fort det är en händelse sker drar de i gång hela krisledningsgruppen och använder tillfället som en övning. Detta för att lära. Kommunen har även scenarioövningar. Fördjupningarna finns inte i RSA:n utan under varje flik i en pärm som de använder vid kriser.

En ny övning- och utbildningsplan har tagits fram för 2019–2022.

Finns en krisledningssärm hos Bräcke kommun som de utgår från denna.

Genomförda utbildningar är bland annat utbildning till ledningsgrupp samt stödpersoner inom POSOM samt utbildning för krisledningsgrupp och politiker om krishantering. Kommunstyrelsen har också utbildats under 2019 i det svenska krishanteringssystemet Madeleine som ny säkerhetssamordnare har åkt på en del utbildningar för att bredda sin

kunskap, bland annat TIB-utbildning. Rakel och Westel-utbildning till krisledningsgruppen har också hållits.

Rapportering

Mål för kommunens arbete med rapportering är att:

- kommunen ska ha förmågan att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik som tillämpas nationellt för ledning och samverkan i kris samt att
- kommunen ska ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om risker och sårbarheter i kommunen och om de lokala krisberedskapsaktörernas förberedelser inför en extraordinär händelse. Vidare ska kommunen ha förmågan att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse.

Kommunen har två Rakel-enheter, en ledningsenhet och en handenhet. Deltar kontinuerligt i samverkanskonferenser som Länsstyrelsen håller i, i övrigt ingen direkt samverkan med andra aktörer via Rakel.

Civilt Försvar, Höjd beredskap

Länsstyrelsen informerade om överenskommelsen mellan SKL och MSB avseende civilt försvar. Kommunerna har fått medel för detta under 2 år. Krisberedskapsarbetet ska ligga till grund för arbetet med CF.

Överenskommelsen består dels av tre prioriterade uppgifter dels av tre övriga uppgifter som kommunen ska utföra. Tre områden som går lite in i varandra.

Upplägget var så att först diskuterades de tre prioriterade områdena och vad som kommunen gjort inom dem, därefter diskuterades de tre övriga områdena.

1. Kompetenshöjning gällande totalförsvar

Förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna behöver ha grundläggande kunskaper om de författningar och arbetssätt som gäller vid höjd beredskap, krigsfara och krig. Det är angeläget att kunskapen om totalförsvaret ökar.

Kommunens uppgift:

- Nyckelpersoner i kommunens organisation ska under perioden genom utbildning ges kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar.

Kommunstyrelsen och krisledningsgruppen har fått vits en kortare information under 2018 om civilt försvar. Mer utbildning och information kommer att ges inom kort till ledningsgruppen och kommunstyrelsen (som också är kommunens krisledningsnämnd).

Kommundirektören deltog i den två dagars utbildning om legala grunder under höjs beredskap som länsstyrelsen arrangerade våren 2018.

Kommunen deltar i totalförsvarsövningen TFÖ 2020 som behandlar kommunens roll vid höjd beredskap.

2.Säkerhetsskydd

Arbetet med beredskapsförberedelser inom det civila försvaret skapar behov av ett utökat och stärkt arbete med säkerhetsskydd. Säkerhetsskydd handlar om att skydda verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten.

Uppgifter enligt lag:

Kommunen ska vidta nödvändiga förberedelser för att i arbetet med beredskapsförberedelser, enligt 3 kap. 1-5§ LEH på ett säkert sätt kunna hantera frågor som är av vikt för Sveriges säkerhet. Säkerhetsskyddslagens (1996:627) och den kommande säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser ska kunna tillämpas i erforderlig omfattning.

Kommunens uppgifter:

- Kommunen ska ha en säkerhetsskyddschef.
- Kommunen ska ha rutiner och materiel (säkerhetsskåp med mera) för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs.
- Kommunen ska under perioden 2018–2020 etablera en process för säkerhetsskyddsanalys samt analysera prioriterade delar av kommunens verksamhet.

Bengt Flykt, kommundirektör är säkerhetsskyddschef, Madelene Teland säkerhetssamordnare är biträdande säkerhetsskyddschef. Båda har gått säkerhetsskyddsutbildningen arrangerades under 2019. Kommunen har ett säkerhetsskåp. Ett till är på beställning. Rutiner skapas allt eftersom det finns behov av att få mer kunskap hur detta ska hanteras. Exempel på detta är skapa en säker posthantering efter utbildningen hos Länsstyrelsen. Säkerhetsskyddsanalysen påbörjas nu under hösten 2020 med information till ledningsgrupp och andra berörda, därefter går vi igenom verksamhet efter verksamhet för att analysera vad som kan vara skyddsvärt.

Kommunen har en process och rutin för säkerhetsklassning av personal är genomförd.

3. Krigsorganisation och krigsplacering

Uppgifter enligt lag:

Kommuner och landsting ska vid höjd beredskap, enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och

inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Kommuner ska enligt, 4 § FEH, ha de planer som behövs för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap med information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.

Kommunens uppgifter:

- Kommunen ska under perioden påbörja en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplaceringar.

Arbetet med att krigsplacera personal inom Bräcke kommun kommer att påbörjas hösten 2019 eller under 2020. Arbetet med att skapa planer för att kunna upprätthålla respektive verksamhet kommer också att påbörjas under 2020. Inom vissa verksamheter finns liknande planering upprättad sedan tidigare som behöver ses över.

Kommunen har gjort en analys av sin egen samhällsviktiga verksamhet och arbetet kommer att fortsätta.

Länsstyrelsen kommer under våren tillsammans med kommunerna arrangera en utbildning om krigsorganisation och krigsplaceringar.

4. Ledningsansvar

Uppgifter enligt lag:

Vid höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen enligt, 3 kap. 2 § LEH, för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Kommunens uppgifter:

- Kommunen bör utbilda och öva kommunstyrelsen i uppgiften att under höjd beredskap ansvara för kommunens ledning.
- Kommunen bör inom ramen för den statliga ersättningen medverka i utbildningar och övningar som anordnas av länsstyrelsen och delta i övning anordnad av annan statlig myndighet.

Kommunstyrelsen kommer att utbildas och övas när tillfälle ges, endera som anordnas av er på Länsstyrelsen eller intern utbildning som vi sätter ihop med eventuell extern föreläsare eller liknande. Det finns med i den nya övnings och utbildningsplanen att kommunstyrelsen både ska utbildas och övas under kommande mandatperiod. Kommunen deltar i TFÖ 2020.

5. Geografiskt områdesansvar

I det geografiska områdesansvaret finns en förberedande del som är nödvändig för att såväl fredstida krishantering som den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap ska fungera. Många kommuner har ett samverkansorgan för krisberedskap, som används för den förberedande delen av det geografiska områdesansvaret.

Formerna för hur det geografiska områdesansvaret ska tillämpas inför och vid höjd beredskap kommer att utvecklas under de kommande åren.

Uppgifter enligt lag:

Kommuners geografiska områdesansvar, som regleras i 3 kap. 4 § LEH, innebär att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Kommunens uppgifter:

- Kommunen bör informera berörda lokala aktörer om arbetet med beredskapsförberedelser och möjligheter till samverkan på lokal nivå.

Bräcke kommun har tagit upp det geografiska områdesansvaret i den nya risk och sårbarhetsanalysen och tycker att de har bra koll på hur det ser ut inom vår kommun. Däremot så har de inte arbetet kommit så långt med att informera de lokala aktörerna om de beredskapsförberedelser som pågår. Det är ett arbete som förhoppningsvis kommer att utvecklas mera under denna mandatperiod. Där kommunen kan knyta fler kontakter och skapa bättre förutsättningar för att kontaktvägar vid händelse av höjdberedskap fungerar.

Länsstyrelsen kommer i början av nästa år arrangera ett seminarium om det geografiska områdesansvaret utifrån typfall 4.

6. Rapportering

Uppgifter enligt lag:

Kommuner ska under höjd beredskap, enligt 3 kap, 5 § LEH hålla den myndighet som regeringen bestämmer (länsstyrelsen) informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen.

Kommunens uppgifter:

- Kommunen ska medverka vid införandet av ett tilldelat tekniskt system för informationsutbyte.
- Kommunen ska i samverkan med länsstyrelsen implementera rutiner för rapportering och för lägesbilder

Bräcke kommun arbetar med förberedelserna inför kommande Signe som är en del av de tekniska systemen. Väntar på med besked och information om vilka åtgärder behövs vidtas.

Utbildning på Signe kommer att ske under 2020.

Ersättning:

Kommunen har sparat cirka 170 000 kr kopplat till CF. Madeleine arbetar heltid med LEH och CF. Personalkostnader för att genomföra säkerhetsprövningar ex HR kan vara ok att använda pengarna till genom att omfördela från säkerhetsamordnare. Kommunen behöver utbildning för att kunna hantera hemliga handlingar med mera.

Kommunen har en plan för de sparade medlen.

Lagen om skydd mot olyckor (LSO)

Länsstyrelsen har enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) i uppdrag att utöva tillsyn över kommunernas efterlevnad enligt denna lagstiftning. Bräcke kommun ingår, tillsammans med sex andra kommuner i länet, i Jämtlands räddningstjänstförbund (JRF). JRF har till uppgift att svara för medlemskommunernas räddningstjänstverksamhet samt därtill anknutna verksamheter. Förbundets uppgifter regleras i en av JRF:s direktions framtagna förbundsordning.

Ändamålet med kommunalförbundet är att svara för medlemskommunernas skyldigheter och befogenheter vad gäller räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, skyldigheter och befogenheter enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och annan därtill anknuten verksamhet.

I och med att Bräcke kommun ingår i ett räddningstjänstförbund genomför Länsstyrelsen en riktad tillsyn enligt LSO specifikt på JRF. Dock är det fortfarande kommunen som är ansvarig för efterlevnaden av denna lagstiftning och med anledning av detta är det viktigt att även representant från direktionen eller respektive kommun även närvarar vid tillsynsbesöket.

Det finns även en del områden kopplade till LSO som kommunen inte uppdragit åt förbundet att ansvara för utan som ligger kvar inom den egna förvaltningen att arbeta med. Som exempel kan nämnas trafikolyckor på kommunala vägar, druckningsolyckor, fallolyckor, suicidprevention, våldsbejakande extremism och brandskyddsutbildning i skolor. Under uppföljningsbesöket framkom det bland annat att Bräcke kommun arbetar på följande sätt inom dessa områden:

- Trafikolyckor: Möte med trafikverket 2 gånger/år.
- Druckning: Finns ingen kommunal badplats. Finns dock tre badhus i kommunen.
- Fallolyckor: Hemtjänsten följer upp, vård och omsorgsförvaltningen.
- Suicid: Socialtjänsten arbetar mot psykiatrin.

- Våldsbejakande extremism: Kommunen har en handlingsplan. Finns med i risk och sårbarhetsanalysen.

Bräcke kommun upplever att det är tydligt vad som åligger förbundet respektive kommunen. Arbetar med de nämnda områdena. Det enda som inte är helt klarlagt är hur man arbetar med brandskyddsutbildning i skolan. Tycker att arbetet med förbundet fungerar bra och att man har en bra dialog. Upplever att det har blivit bättre jämfört med när man hade egen räddningstjänst.

Länsstyrelsen har under 2019 inte genomfört någon tillsyn på Jämtlands räddningstjänstförbund utan har planerat för detta under 2020.

Alkohol- och tobakslagen

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen riktar kritik för följande brister:

- Länsstyrelsen saknar en grundlig utredning där handläggarens bedömning bör framgå i samtliga granskade serveringstillstånd.
- Underlag för bedömningar som enligt riktlinjer bör finnas saknas till exempel stadgar, styrelsesammansättning och senaste verksamhetsberättelsen.
- Kunskapsprov saknas.
- Mottagningsbevis saknas när ansökan är komplett.
- Bristande utredning gällande finansiering.
- Uppgifter om uppdrag som funktionär saknas (AL 8:12). För att förvissa sig om att bolaget är lämpligt att inneha serveringstillstånd bör kontroll ske om sökande finns i andra bolag och om det där finns något som kan vara negativt för prövningen.
- Bristande PBI-utredning.
- Kommunen har upprättat en tillsynsplan men den har inte skickats in till länsstyrelsen.
- Ingen genomförd tillsyn inom tobak och folköl i detaljhandel.
- Ingen genomförd tillsyn inom rökfria miljöer.
- Ingen genomförd tillsyn av servering av alkoholdrycker.
- Kommunen har ej skickat in de beslut som är beslutade enligt alkohollagen.
- Remiss till räddningstjänsten saknas för säkerställt brandskydd.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen har vid verksamhetstillsynen 2019-10-01 granskat akter för serveringstillstånd, så väl stadigvarande som tillfälliga. Länsstyrelsen har även granskat hur kommunen har genomfört sin tillsyn utifrån alkohol- och tobakslagen.

Att servera alkohol till allmänheten är en socialt ansvarsfull uppgift. Det mål som den svenska alkoholpolitiken har, är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och som även genererar i en minskad total alkoholkonsumtion uppnår man dessa mål. En restriktiv lagstiftning på alkoholområdet är ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrument vi har. Genom en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang. Detta främst för att skydda barn och unga. För att säkerställa att endast seriösa aktörer kommer ifråga för ett serveringstillstånd är det av central betydelse att kommunens tillståndsprövning håller en hög kvalitet och fungerar väl. Det är viktigt att kommunen upparbetar rutiner för att kunna sköta tillståndsprövningen på ett ansvarsfullt och rättssäkert sätt. I tillståndsprövningen ställs ibland handläggaren inför svåra avväganden där olika intressen ställs mot varandra.

Alkohollagstiftningen har dock tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska har den alkoholpolitiska hänsynen företräde. Det måste även finnas tid till att genomföra en rättssäker utredning.

För att främja folkhälsan och upprätthålla dess skydd är det av stor vikt att tillsynen bedrivs så effektivt och aktivt som möjligt, både ur tillsynsmyndigheternas och ur tillsynsobjektens perspektiv.

Länsstyrelsen bedömer sammantaget att det finns brister i kommunens utredningar av serveringstillstånd och kommunens tillsynsarbete.

Länsstyrelsen bedömer att identifierade brister behöver åtgärdas så att lagstiftningen efterlevs och att tillståndsgivningen blir än mer rättssäker.

Bedömningen baseras på att utredningarna saknar ett eller flera underlag. I utredningen framgår inte vilka bedömningar och motiv som legat till grund för handläggarens beslut. Länsstyrelsen bedömer att kommunen främst brister i utredningen och bedömningen av personer med betydande inflytande. Vidare även verksamhetens finansiering och budget samt sökandens/bolagets lämplighet och ekonomiska förhållanden i enlighet med Alkohollagen 8 kap 12§.

Enligt 8 kapitlet 12 § AL får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i

övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag.

Lämplighetskraven gäller för alla typer av serveringstillstånd. Enligt prop 2009/10:125 s 95 är det av central betydelse att kommunens tillståndsprövning håller en hög kvalitet och sker med stor omsorg för att säkerställa att endast seriösa aktörer kommer i fråga om serveringstillstånd. Det är därför viktigt att det görs en grundlig utredning där det framgår av utredningen vem/vilka personer som kommunen bedömt vara personer med betydande inflytande i rörelsen (PBI). Kommunen ska i sin bedömning även motivera varför man bedömt personerna som PBI:er. Finansieringen av verksamheten är en viktig del. Exempel på vad som bör beaktas:

En finansieringsplan som visar pengarnas ursprung, verksamhetsbeskrivning med uppskattad årlig försäljning. Budget, resultatbudget första året och likviditetsbudget för de första två månaderna. Leverantörsavtal, där skall också uppvisas att utbetalning av lån har skett. Skriftliga lånehandlingar (banklån, reverser, lån från privatperson, egen insats etcetera) Transfereringar styrkta med kontoutdrag.

Kunskapsprov:

Det saknas uppgifter om kunskapsprov. Av 8 kap. 12 § AL framgår att sökande genom att avlägga ett prov ska visa att han eller hon har de kunskaper som krävs för att få erhålla ett serveringstillstånd. Undantag från skyldigheten att avlägga kunskapsprov finns i Folkhälsomyndighetens föreskrifter om kunskapsprov (FoHMFS 2014:7). Ett exempel är att undantag från skyldigheten att genomgå kunskapsprov finns bland annat vid ansökan om tillfälligt serveringstillstånd till slutet sällskap om ansökan avser ett enstaka tillfälle. Länsstyrelsen anser dock att det bör finnas en notering i akten om undantag från skyldigheten att skriva kunskapsprov ges.

Mottagningsbevis:

Kommunen ska enligt 5§ alkoholförordningen fatta ett beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från och med att det har inkommit en komplett ansökan till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökande ska informeras om skälen till att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen gått ut. Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

I 8§ lagen om tjänster på den inre marknaden (2009:1079) finns bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till den sökande när en komplett ansökan inkommit till kommunen samt om innehållet i ett sådant bevis. Behörig myndighet ska enligt lagrummet sända ett mottagningsbevis till sökande när en komplett ansökan inkommit till kommunen.

Slutet sällskap:

I 8kap 2 § Alkohollagen framgår att ett serveringstillstånd kan vara tillfälligt eller stadigvarande. Kommunen skall i sin tillståndsprövning göra en bedömning om det rör sig om ett slutet sällskap eller inte. Enligt kommunens riktlinje ska den sökande bifoga stadgar, styrelsens sammansättning och senaste verksamhetsberättelsen. Dessa underlag saknas i akterna samt på vilken grund kommunen gjort bedömningen av det slutna sällskapet.

Brandsäkerhet:

Enligt 8 kap 16§ ska lokaler som används för allmänheten eller för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd vara lämpliga från brandsäkerhetssynpunkt. Det saknas uppgifter i akten angående brandsäkerheten.

Kommunen har under 2018 inte genomfört någon tillsyn i enlighet med alkohollagen eller tobakslagen. Länsstyrelsen menar att med skyddslagstiftningen som grund tillsammans med resonemang utifrån ett antal propositioner och skrivningar i bland annat Länsrapporten 2012 finns det ett tydligt stöd för att kommunerna ska genomföra årlig tillsyn utifrån såväl alkohollagen som tobakslagen.

Regeringen framhåller att en effektiv tillsyn är strukturerad och regelbunden (Regeringens proposition *Olovlig tobaksförsäljning* 2009/10:207). Den nationella tillsynsmyndigheten (Folkhälsomyndigheten) har uttalat att avseende den här typen av sociala skyddsåtgärder bör frekvensen ligga på minst ett tillsynsbesök per objekt och år för att tillsynen ska få önskad effekt, jmf Länsrapport 2012 och tillsynsfrekvens för tobaksförsäljning.

Propositionen 2000/01:20:

*... För att leva upp till sina åtaganden bör kommunerna upprätta eller komplettera sina alkoholpolitiska program. I kommunens samlade program bör ingå riktlinjer för serveringstillstånd, preciseringar om vad som kan utgöra alkoholpolitiska olägenheter (dvs. när kommunen bör avslå en ansökan) samt en plan med en uttalad ambitionsnivå för tillsyn av servering av alkoholdrycker och handel med folköl. Sanktionssystemet ger möjlighet att dra in tillståndet för restauranger med brister i serveringsförfarandet. **Alla tillståndshavare bör kontrolleras minst en gång per år, och de restauranger som främst vänder sig till en ungdomlig publik bör kontrolleras mer frekvent.***

Länsrapport 2012:

*... Statens folkhälsoinstitut vidhåller att en rimlig ambition borde vara att varje försäljningsställe får **åtminstone ett besök per år** men fler om det finns behov.*

Ett rökförbud är motiverat av hänsyn till de särskilda hälsorisker som tobaksrökning innebär för unga människor. Det är också viktigt att man genom rökförbud markerar att rökning inte är önskvärd utifrån samhällets synpunkt. Det är kommunens ansvar att, genom att prioritera tillsynen av rökfria miljöer, visa att samhället tar förbud på allvar. Skolor, skolgårdar och platser inom och utomhus som används inom barnomsorgen är speciellt angelägna för att hållas rökfria. Få, om ens någon, börjar röka eller snusa genom medvetet övervägande och under medvetande om risken att fastna i begär. Nio av tio börjar röka före arton års ålder, även om risken för att eleverna eller barnen röker i de lägre åldrarna ökar skyddsvärdet samtidigt.

Enligt länsrapporten 2012 bör tillsynen över detaljhandeln och rökfria miljöer så långt som möjligt samordnas med annan tillsyn över samma objekt. Frekvensen på tillsynsbesöken bör öka och kommunerna bör i högre utsträckning använda sig av administrativa sanktioner när rättelser inte sker frivilligt. För att upprätthålla skyddet av folkhälsan är det av vikt att kommunerna ser över tillsynen enligt alkohol och tobakslagen.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen inte uppfyller en tillräcklig och rättssäker tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen.

Enligt 9kap 2§ alkohollagen ska en kommun upprätta en tillsynsplan, den ska ges in till länsstyrelsen. Kommunen har en politisk beslutad tillsynsplan. Länsstyrelsen uppmanar till att inkomma med en tillsynsplan.

Enligt 9kap 7§ alkohollagen ska en kommun som fattat ett beslut i ett ärende, sända en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten samt den länsstyrelse som berörs av beslutet och till Polismyndigheten. Länsstyrelsen har inte fått in samtliga beslut enligt denna paragraf.

Länsstyrelsen lyfte även betydelsen av att kommunen skapar rutiner för att kunna genomföra rättssäkra utredningar i den nya lagsstiftning (ny lag om tobak och liknade produkter) som även kommer att kräva rättssäkra utredningar.

Länsstyrelsen avslutar ärendet.



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland

TILLSAMMANS FÖR EN HÅLLBAR FRAMTID
