Rapport

Diarienummer
100-4794-2017

Samlad tillsynsrapport

Strömsunds kommun 2017

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbild
Jätten Jorm från filmen Dunderklumpen av Beppe Wolgers. Foto: Mostphotos.se

Utgiven av
Länsstyrelsen Jämtlands län
Januari 2018

Beställningsadress
Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 010-225 30 00

Ansvarig
Marina Wallén-Mattsson

Tryck
Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2018

Löpnummer
2018:1

Diarienummer
100-4794-2017

Publikationen kan laddas ner från Länsstyrelsens hemsida
lansstyrelsen.se/jamtland

Förord

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

Under 2017 har Länsstyrelsen gjort en samlad tillsyn i Strömsunds 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.

Jöran Hägglund, landshövding i Jämtlands län

Innehållsförteckning

Förord **3**

Miljöskydd **5**
Länsstyrelsens sammanfattande bedömningar 5
Bakgrund 5
Allmänt 6
Tillsynsorganisation 6
Behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt 6
Resurser och kompetens 6
Tillsynsplan 7
Avgifter för myndighetens tillsyn 7
Sanktioner och överträdelser 8
Delegationsordning 8
Rättstillämpning 8
Miljökvalitetsmål och folkhälsomål 8
Tillsynsvägledning 9

Livsmedel **10**
Länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i Strömsunds kommun 10
Sammanfattning 10
Yttrande 10
Syfte, metod och kriterier 10
Deltagare 11
Genomförande 11
Bedömning 12
Positivt exempel 15

Samhällsplanering och boende samt strandskydd **16**
Sammanfattning 16
Bakgrund 16
Tillsyn över plan- och byggområdet 18
Tillsyn över strandskyddet 20
Naturvärden i tillämpningen av plan- och bygglagen 21

Krisberedskap **22**
Länsstyrelsens sammanfattande bedömning 22
Inledning 22
Risk och sårbarhetsanalys 23
Planering 23
Geografiskt områdesansvar 24
Utbildning och övning 24

Alkohol- och tobakslagen **26**

Miljöskydd

Uppföljning och utvärdering av Strömsunds kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömningar

Länsstyrelsen bedömer att kommunen på ett tillräckligt tydligt sätt uppfyller myndighetens åligganden enligt miljötillsynsförordningen (2011:13).

Kompetensen hos befintlig personal är mycket god. Kommunens förmåga att utveckla personalens kompetenser ska uppmärksammas positivt eftersom det ger goda grundförutsättningar för ett effektivt tillsynsarbete byggt på långtgående erfarenheter om de objekt som tillsynen utövas över.

Kommunen bedriver arbetet med stor ambition och målsättning.

Bakgrund

Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde Länsstyrelsen vid besök den 30 augusti 2017 en uppföljning och utvärdering av Strömsunds kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Syftet med besöket och utvärderingen var att Länsstyrelsen skulle få en uppfattning om kommunen via miljötillsynen bidragit till att säkerställa syftet med miljöbalken. Utvärderingen var också ett led i att utveckla och främja tillsynsarbetet.

Länsstyrelsens utvärdering grundas på frågor kring administrativa underlag (behovsutredning, objektsregister, tillsynsplan), resurser, kompetens, beslutsordning för handläggning, avgiftsfinansiering, sanktioner och organisation. Bedömningsgrunder för utvärderingen finns i kommunallagen, förvaltningslagen, miljöbalken med dess förarbeten samt miljötillsynsförordningen.

Närvarande vid tillsynsbesöket

Strömsunds kommun:
Lars Andreasson, ordförande miljö- och byggnämnd
Magnus Svensson, vice ordförande miljö- och byggnämnd
Anders Bergman, avdelningschef miljö- och byggavdelningen
Tomas Hedin, miljö- och hälsoskyddsinspektör

Länsstyrelsen:
Marina Wallén Mattsson, enhetschef, djur- och miljöenheten
Erika Holgersson, miljöskyddshandläggare
Gunbritt Nilsson, miljöskyddshandläggare

Allmänt

Kommunen har inte i någon större omfattning förändrat sin tillsyn efter miljötillsynsförordningens ikraftträdande. Den påverkan som eventuellt kan ses är att det blivit en tydligare ansvarsfördelning.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen ser med tillfredsställelse på att den operativa tillsynen har prioriterats inom kommunen.

Tillsynsorganisation

Miljö- och byggnämnden har ansvar för verksamheten inom miljötillsynen och andra nämnder eller kommunstyrelse har ansvar för de verksamheter som är föremål för tillsyn av miljöförvaltningen. Avdelningen är en egen verksamhet och friställd från annan förvaltning och avdelning, avdelningschefen är direkt underställd kommunchef.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen finner att kommunens organisation uppfyller kraven på oberoende i miljöbalken och kommunallagen. Det synes inte föreligga någon risk för jäv.

Behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt

Kommunen har en behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt. Kommunen använder ett datastöd för registrering av tillsynsobjekt.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen konstaterar att kommunen har en treårig behovsutredning som underställts nämnden för beslut.

Resurser och kompetens

Totalt har kommunen budgeterat för 4,9 tjänst avseende miljöskydd och hälsoskydd. Handläggarna är utbildade miljö- och hälsoskyddsinspektörer eller annan relevant naturvetenskaplig högskoleutbildning.

Kommunen avsätter 15 000 kronor per person och år för kompetensutveckling. Därtill tillkommer medel för resekostnader om 10 000 kronor per person.

Kommunen samverkar inte med någon kommun om resurser och kompetenser. Däremot har det påbörjats en miljösamverkan kring handläggning av och bedömningsgrunder för enskilda avlopp.

Länsstyrelsens bedömning
Miljöinspektörerna har bra grundutbildning och arbetslivserfarenhet. Kommunen har en kontinuitet av erfaren och kompetent personal.

Tillsynsplan

Lokala hälsoskyddsföreskrifter finns framtagna, men de är åldersstigna.

Tillsynsplan finns antagen. Miljö- och byggnämnden fattar beslut i fråga om tillsynsplanen. Uppföljningen sker löpande på avdelningsnivå och gentemot nämnden. Nämndspecifika inriktningsmål redovisas tre gånger per år.

Det råder balans mellan den händelsestyrda och planerade tillsynen. Såväl miljöskyddstillsynen som hälsoskyddstillsynen utförs. En prioritering av tillsynen sker i tillsynsplanen.

Avdelningen upplever att erfarenheterna av tillsyn av kommunal verksamhet är goda.

Kommunen utför den övertagna tillsynen med årliga tillsynsbesök enligt fastställd tillsynsplan.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen uppmanar kommunen att bedriva ett aktivt förebyggande tillsynsarbete, inom både hälsoskydds- och miljöskyddsområdet.

Kommunen synes ha kontroll både på egen tillsyn samt övertagen tillsyn.

Länsstyrelsen påpekar att kommunens hälsoskyddsföreskrifter är något ålderstigna och att behov kan finnas av översyn.

Avgifter för myndighetens tillsyn

Kommunen använder SKL:s riskbaserade taxa med lokal anpassning.

Kommunen beräknar att under 2017 ta in 1 100 000 kronor i årliga avgifter samt cirka 140 000 kronor i timdebiteringar. Under 2016 tog kommunen in 1 000 800 kronor i årliga avgifter och 157 600 kronor i timdebiteringar.

Kostnadstäckningen är total i förhållande till verksamheter enligt tillsynsplanen. Det råder inte full kostnadstäckning avseende klagomål och informationsskyldighet, vilket inte heller är möjligt. Kommunen skulle emellertid kunna bli bättre på att debitera för händelsestyrd tillsyn.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen konstaterar att kostnadstäckningen är hög.

Sanktioner och överträdelser

Strömsunds kommun överlämnade nio ärenden under 2016, tretton ärenden under 2015 och fem ärenden 2014 till åklagare/polismyndighet. Ärendena har avsett reningsverk, fiskodling, avfallsförbränning och nedskräpning.

Kommunen har under 2016 fattat tre beslut, 2015 fattat två beslut och under 2014 fattat nio beslut om sanktionsavgift. Avseende kommunens bedömning och beslut att avstå från att utdöma sanktionsavgift så dokumenteras detta i det aktuella ärendet.

Länsstyrelsens bedömning

Det är viktigt att kommunen fortsätter sin dokumentation av dess beslut att inte ta ut någon sanktionsavgift. Det är ett ställningstagande som kommunen gör och för att korrekt följa upp ärenden och även för att undvika dubbelbedömning så krävs dokumentation.

Delegationsordning

Strömsunds kommun har en fastställd delegationsordning som revideras vid behov. Senaste revideringen skedde i maj 2017. Av delegationsordningen framgår vem som har befogenhet att ta vissa beslut och när nämnden ska fatta beslut.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen finner att delegationsordningen är uppdaterad och aktuell och innehåller bestämmelser för de flesta olika situationer som kan uppstå inklusive akuta situationer.

Rättstillämpning

Kommunen har god ordning på diarieföring av inkommande ärenden genom sitt diariesystem. Myndighetsföreläggande och beslut kommuniceras i enlighet med kraven i förvaltningslagen.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen vill rekommendera kommunen att regelbundet ta del av kraven i kommunallagen, förvaltningslagen och viteslagen med flera förvaltningsrättsliga lagar vilka ur rättsäkerhetssynpunkt är viktiga lagstiftningar för en myndighet att hålla sig ajour med. Länsstyrelsen anser att all personal och även nämndens ledamöter ska ha goda förvaltningsmässiga kunskaper.

Miljökvalitetsmål och folkhälsomål

Av miljökvalitetsmålen har kommunen prioriterat giftfri miljö, levande sjöar och vattendrag och grundvatten av god kvalitet. Av folkhälsomålen är barn och ungas uppväxtvillkor prioriterat. Kommunen anser att miljökvalitetsmålen har påverkat tillsynsarbetet medan folkhälsomålen har påverkat mycket lite.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen noterar att de nationella och regionala miljökvalitetsmålen har viss påverkan i kommunens tillsyn. Miljökvalitetsmålen och Folkhälsomålen är politiskt kända vilket är en god grundförutsättning i ett effektivt målstyrningsarbete.

Tillsynsvägledning

Kommunen önskar mer hälsoskyddstillsyn, offentliga lokaler, riskvärdering och bedömning av tillsynsbehov samt avfall som fallit bort när begreppet eget omhändertagande av avfall kom.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen tar till sig de synpunkter som framkommit och tar med dem inför planering av framtida tillsynsvägledning.

Livsmedel

Länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i Strömsunds kommun

Länsstyrelsen genomförde den 10 maj 2017 en revision av miljö- och byggnadsnämndens livsmedelskontroll i Strömsunds kommun. Rapporten visar resultatet från revisionen.

Sammanfattning

Den offentliga kontrollen av livsmedel i regi av miljö- och byggnadsnämnden i Strömsunds kommun har utvecklats på ett påtagligt positivt sätt. Länsstyrelsen bedömer att den offentliga kontrollen i alla hänseenden är både ändamålsenligt och effektiv. Myndigheten har också varit tongivande i arbetet med att förbättra samverkan mellan kommunerna inom länet.

Miljö- och byggnadsnämnden uppfyller i stort lagstiftningens krav på offentlig kontroll, dock saknas rutin för kalibrering av termometrar och övriga mätinstrument. Det finns inte heller något lämpligt förfarande för säkerställande av livsmedelsföretagarens rätt till kompletterande expertutlåtande. Myndigheten saknar också en ändamålsenlig beredskapsplan som omfattar både livsmedel och dricksvatten.

Länsstyrelsen kommer att göra en uppföljning av att avvikelserna är åtgärdade vid nästa revision av miljö- och byggnadsnämnden.

Yttrande

Ni har haft möjlighet att yttra er om uppgifterna i rapporten, det vill säga om något är felaktigt. Den 1 november 2017 meddelade ni att uppgifterna, efter några mindre ändringar, var korrekta.

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[1] 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.

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 www.livsmedelsverket.se

Revisionerna utförs med stöd av artikel 4.6 i förordning (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 etc. lämpliga och genomförs de på ett sätt som ger den effekt som avses i NKP[2] och i lagstiftningen?

Deltagare

Vid revisionen deltog från myndigheten:

» Lars Andreasson – ordförande miljö- och byggnadsnämnden
» Anders Bergman – miljö- och byggchef
» Maria Skoglund – inspektör
» Jessica Malander – inspektör

och från Länsstyrelsen:

» Johan Olsson – länsveterinär
» Lena Råghall – livsmedelshandläggare

Genomförande

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

» Organisation och samordning
» Mål
» Opartiskhet
» Befogenheter
» Finansiering
» Kontrollpersonal
» Kompetens
» Utrustning, utrymmen och provtagning
» Riskbaserad kontroll
» Rutiner och enhetlighet
» Kontrollrapporter
» Åtgärder vid bristande efterlevnad
» Uppföljning
» Beredskap
» Öppenhet

2 Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan

Revisionen bestod av intervjuer och dokumentgranskning på myndigheten.

Myndigheten har cirka 224 kontrollobjekt, inklusive dricksvattenverk. Livsmedelskontrollen utförs av 1,1 årsarbetare och är fördelad på tre tjänstemän. För arbetet inom livsmedelsområdet totalt sett finns 1,5 årsarbetare till förfogande. Timtaxan är 1 008 kr/tim för planerad kontroll och 884 kr/tim för extra offentlig kontroll. Timtaxan är indexreglerad enligt prisindex kommunal verksamhet (PKV).

Vid kommunledningsförvaltningen finns tillgång till stöd inom områdena juridik, kommunikation, personal, ekonomi och IT.

Bedömning

Miljö- och byggnadsnämnden är ansvarig för att kraven på offentlig kontroll i lagstiftningen är uppfyllda.

Avvikelser, det vill säga bristande efterlevnad av lagstiftningen, grundas på iakttagelser. Avvikelser 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.

Organisation och samordning

Artikel 4.2 a, 4.3 och 4.5 i förordning (EG) nr 882/2004

KOMMENTARER

Myndigheten driver en i stort effektiv och ändamålsenlig kontroll av livsmedel och tar stort ansvar för samordning mellan de behöriga myndigheterna inom länet.

Opartiskhet

Artikel 4.2 b och 4.4 i förordning (EG) nr 882/2004

KOMMENTARER

Vid revisionen diskuterades frågan kring att nämndens ordförande också är ledamot i kommunfullmäktige och därmed delaktig i beslut om ekonomi kring driften av de kommunala livsmedelsanläggningarna. En potentiell intressekonflikt är tänkbar om kontrollmyndigheten står inför beslut om sanktioner mot bakgrund av eventuella brister i de kommunala livsmedelsanläggningarna som kan ge anledning till ökade kostnader för kommunen. Några sådana tecken på att intressekonflikt skulle föreligga har emellertid inte kunnat konstateras vid revisionen.

Kontrollpersonal

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

KOMMENTARER

Enligt behovsutredningen krävs 591,5 tim för planerad kontroll. För extra offentlig kontroll är 150 tim avsatta. Årsarbetskraft för livsmedel är beräknad till 1,5.

Kompetens

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

KOMMENTARER

Varje år genomförs resultat- och utvecklingssamtal. Där diskuteras eventuell kompetensutveckling, -behov och önskemål. Kontrollmyndigheten har valt att inte göra kompetensutvecklingsplaner, då utbildningsutbudet inte nödvändigtvis motsvarar behovet. Behovet identifieras genom diskussion med anställda och de mål som satts upp i kontrollplanen, samt vilken typ av kontroller som ska göras. Huvudtyperna av anläggningar är dricksvattenanläggningar, restauranger, mottagningskök och produktionskök.

Kontrollmyndigheten bedöms ha en tillräckligt stor och för ändamålet väl kvalificerad personal, men ingen dokumenterad överordnad kompetens-försörjningsplan finns. Det är alltså inte dokumenterat hur kompetensen ska upprätthållas. Det har vid revisionen inte kunnat påvisas att kompetensförsörjning brister. Ingen avvikelse noteras.

Utrustning, utrymmen och provtagning

Artikel 4.2 c, 4.2 d, 12, 11.5–11.7, 8.1 och kapitel II i bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse 1. Dokumenterade rutiner för kalibrering av termometrar och övriga mätinstrument saknas.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

a) Ingen dokumentation för hur ofta kalibrering av mätinstrument ska ske finns, ingen utpekad ansvarig finns.

KOMMENTARER

Mindre kyl- och frysutrymme finns på avdelningen. För förvaring av större mängder, till exempel vid eventuella beslag, saknas utrymme, men kan vid behov hyras in via kyl-/frystransportfirma. Utrymme för provtagningsutrustning, kyl och frys, förvaring av skyddskläder med mera finns. Utrustning, som till exempel termometrar, kameror, ficklampor, mätare för rengöringskontroll, värmeskåp för odling av tryckplattor och frityroljemätare finns på avdelningen.

Avvikelse 2. Det finns inget lämpligt förfarande för säkerställande av livsmedelsföretagarens rätt till kompletterande expertutlåtande, enligt art 11.5–11.7.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

a) Provtagning används inte så ofta som kontrollmetod, mestadels tillämpas provtagning vid matförgiftningar. Det finns en rutin för hur provtagning ska utföras, men det framgår inte när provtagning ska ske eller att företagaren ska erbjudas referensprov.

Rutiner och enhetlighet

Artikel 4.4, 8.1 och 8.3 b, samt bilaga II till förordning (EG) nr 882/2004

KOMMENTARER

Rutiner finns, de är uppdaterade i varierande utsträckning, personalen har tillgång till dem. Saminspektioner genomförs regelbundet. Kvalitet och enhetlighet säkerställs därmed på alla nivåer.

Uppföljning

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

KOMMENTARER

- Uppföljning av antalet kontrollbesök i relation till antalet planerade sker tertialvis. Antalet sanktioner och matförgiftningsutredningar redovisas också. Erfarenhetsklassrelokalisation eller extra offentliga kontroll mäts ej. Genomförande av parallellkontroller är ett led i att verifiera att avvikelser upptäcks.
- Användande av checklistor säkerställer också att avvikelser upptäcks. Nämnden följer inte upp hur många avvikelser som upptäcks och följs upp. Myndigheten samverkar med andra kommuner i länet kring frågor som rör uppföljning – bland annat med frågan när är en avvikelse en avvikelse och inom vilken tid ska företagaren ha åtgärdat den.

Beredskap

Artikel 4.2 f och 13 i förordning (EG) nr 882/2004 och 3 h § i LIVSFS 2005:21.

Avvikelse 3. Myndigheten saknar en ändamålsenlig beredskapsplan som omfattar både livsmedel och dricksvatten.

Positivt exempel

Den offentliga kontrollen av livsmedel i regi av miljö- och byggnadsnämnden i Strömsunds kommun har utvecklats på ett påtagligt positivt sätt. Länsstyrelsens bedömning var i juni 2011 att myndigheten inte bedrev en ändamålsenligt offentlig kontroll. I nuläget bedömer Länsstyrelsen att den offentliga kontrollen i alla hänseenden är både ändamålsenligt och effektiv. Myndigheten har också varit tongivande i arbetet med att förbättra samverkan mellan kommunerna inom länet.

Östersund, 2 november 2017
Johan Olsson, länsveterinär

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 (1998:808 miljöbalken, MB)

Länsstyrelsens tillsyn i Strömsunds kommun den 13 november 2017.

Närvarande från Strömsunds kommun:
Lars Andreasson, ordförande miljö- och byggnämnden, Anders Bergman, Miljö och byggchef, Håkan Bredin, tf. chef för miljö- och byggavdelningen, Jesper Lindkvist Ewertzh, bygglovshandläggare.

Närvarande från Länsstyrelsen:
Magnus Agnemo, samhällsplanerare, Massimo Cati, arkitekt, Pietro Marcianó, samhällsplanerare.

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.

Sammanfattning

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns i kommunen kompetens inom de områden som omfattas av tillsynen enligt plan- och bygglagen. Det är positivt att kommunen har en tillsynsplan för 2017 med en behovsutredning. Länsstyrelsen instämmer med kommunens bedömning att för att fullfölja planens intentioner bör resurserna utökas. Mot bakgrund av den byggverksamhet som finns i kommunen bedömer länsstyrelsen att kommunen uppfyller samhällskraven men en viss utökning av tjänster inom sakområdet skulle säkerställa ett mer systematiskt arbete med tillsynen.

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 oriktigt
» 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 om 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 omfatta
» 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 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 2016 – 31 oktober 2017.

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 nya strandskyddsreglerna som trädde i kraft 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 prövningen visar 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 efterlevnad av strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsens tillsyn över kommunens tillämpning av strandskyddslagstiftningen grundar sig på länsstyrelsens egen statistik över kommunens beslut om strandskyddsdispens under 2017 (utöver kommunens svar på ovannämnd enkät)

Tillsyn över plan- och byggområdet

Förutsättningar

Plan- och byggfrågorna är organiserade inom kommunens miljö- och byggnadsavdelning. Berörd nämnd är miljö- och byggnämnd. Inom resursområden plan och bygg avsätter kommunen totalt cirka tre tjänster, inklusive administration och tillsyn, som tidsmässigt består av en liten del av den totala arbetstiden.

Kommunen har tillgång till en arkitekt på konsultbasis och har inom organisationen kompetens angående byggtekniska frågor. Tillgång till kompetens inom antikvariska frågor hittar man genom länsmuseet Jamtli och vid juridiska frågor används i första hand kommunjuristen och sedan eventuell upphandlad juristtjänst.

Utifrån kommunens egen behovsutredning inom Tillsynsplan 2017 bör ytterligare resurser tillföras tillsynsverksamhet. Om inte kommer tillsynsarbete att försämras, framför allt vad gäller egeninitierad tillsyn.

Planer
Den kommuntäckande översiktsplanen som antogs 2014 kommer att aktualitetsprövas i början av nästa mandatperiod. Aktuella frågor som kommer att hanteras i nästa översiktsplanearbete kommer att vara fritidsområden, industrimark och naturreservat.

Tre detaljplaner har antagits inom kommunen under ovangivna perioden därav två med standard planförfarande och en med utökat planförfarande.

De frågor som kommunen anser vara mest relevanta i planeringssammanhang är planändringar av äldre/gällande detaljplaner, fritidsbebyggelse och industrimark inom översiktsplan samt samordning och avvägning av motstående riksintressen. Gällande översiktsplan ger ett visst stöd i ovannämnda frågor förutom vad gäller fritidsbebyggelse och industrimark. Därför blir en revidering av den kommuntäckande översiktsplanen viktig angående frågorna ovan. Ansvaret för översiktsplanering ligger hos kommunstyrelsen.

Mellankommunal samverkan har inte särskilt organiserats i kommunen.

Om man jämför nuläget med vad som framgick av tillsyn 2013 har kommunen tagit fram en aktuell kommuntäckande översiktsplan som även hanteras LIS-områden.

Byggande
Tillsynen över byggandet har koncentrerats till bygglovshantering samt bygg- och miljönämndens tillsyn.

Till Strömsunds kommun har det kommit in 136 lovärenden under ovan nämnda period (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked). Antal beviljade bygglov är 118 stycken och av dessa är två stycken med liten avvikelse från detaljplanen.

Strömsunds kommun konstaterar att det finns tillgång till en certifierad kontrollansvarig för kontroll av byggherrens genomförande inom kommunen. Flera kontrollansvariga skulle behövas för att klara uppgiften. Arbetsplatsbesök enligt kraven i PBL har genomförts vid samtliga byggprojekt som har föregåtts av tekniska samråd.

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 alla väsentliga krav enligt 8 kap 4§ och förbudet mot förvanskning enligt 8 kap 13§ uppfylls. Kommunen anser att det finns en viss skillnad i kontrollplanens kvalité om den tas fram av byggherren eller av en certifierad kontrollansvarig.

Strömsunds kommun har upprättat en tillsynsplan för år 2017 där man beskriver befogenheter och förutsättningar för tillsyn enligt plan och bygglagen. Planen innehåller även en behovsutredning utifrån förväntade ärende, även inom tillsyn.

Behovsutredningen visar att mer resurser skulle behövas för att klara kommunens utmaningar angående tillsyn. Risken är att utom att utöka resurser i området skulle kommunens tillsyn bli mer händelsestyrd.

Länsstyrelsen ser positivt på att kommunen har upprättat en tillsynsplan och identifierat vilka aktiviteter som ska göras inom tillsynens olika områden (till exempel obligatorisk ventilationskontroll, ovårdade tomter, enkelt avhjälpta hinder med mera). Särskilt positivt är att kommunen maj 2017 har tagit fram tydliga handläggningsrutiner omkring problematiken runt fallfärdiga byggnader och ovårdade tomter. Arbetet med tillsyn över ovårdade tomter har under oktober 2016 till oktober 2017 lett till ingripande i alla 15 anmälda ärenden.

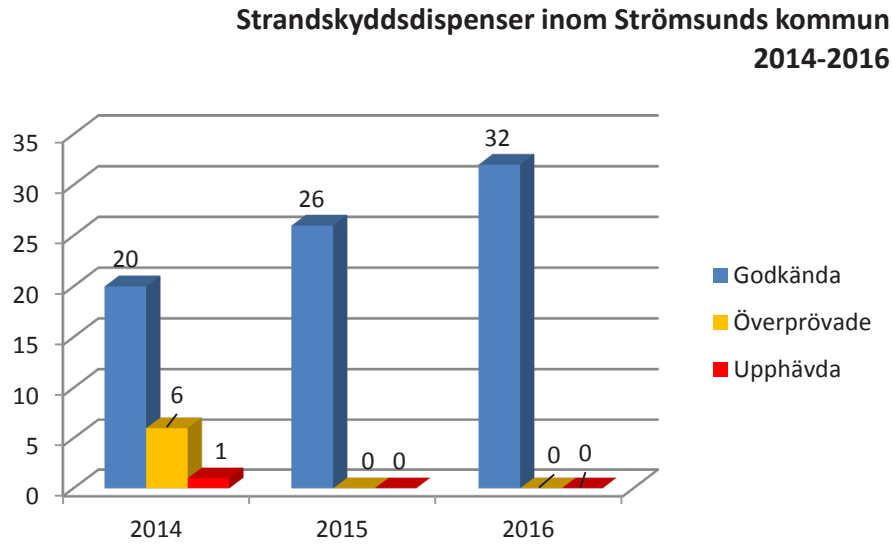
Länsstyrelsen har inte tagit del av uppföljningen av kommunens tillsyn enligt tillsynsplanen och har därför inte en tydligare bild om hur tillsynen har utövats i förhållande till planens inriktningsmål.

Kommunen har utfärdat två beslut om föreläggande i egeninitierade ärenden under det senaste året. Ytterligare tre beslut har utfärdats i anmälda ärenden. Inget beslut om uttagande av byggsanktionsavgifter har utfärdats under samma period.

Länsstyrelsens bedömning
Enligt Länsstyrelsens bedömning säkerställer kommunen en rättssäker hantering av plan- och byggfrågor enligt PBL. 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 en tillsynsplan har tagits fram och kommer att följas upp.

Tillsyn över strandskyddet

Under den berörda perioden (31 oktober 2016 – 31 oktober 2017) har 31 ärenden angående dispens från strandskyddet kommit in till kommunen. Under 2017 har kommunen godkänt 24 stycken beslut om dispens från strandskyddet, varav fyra av dessa dispenser har motiverats med LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge) som särskilt skäl. Antalet ärenden har ökat konstant de senaste åren.



Trenden verkar gå mot fler ansökningar inom strandskyddsområden och det kan förklaras även som en indirekt effekt av kommunens antagande av översiktsplanen med utpekande av/riktlinjer för LIS-områden. En del möjliga ansökningar avstyrs direkt av kommunen i samtal med eventuella sökande om det uppenbarligen saknas förutsättningar för att lämna dispens.

Länsstyrelsen har de senaste två åren inte överprövat kommunala beslut om strandskyddsdispens inom Strömsunds kommun.

Ingen egeninitierad tillsyn eller ingripande har utförts av kommunen angående strandskydd. Kommunen anger att det oftast är allmänheten som väcker frågan om strandskyddet för att verifiera om en viss åtgärd har stöd i lagstiftningen. Kommunen bedömer att tillämpningen ibland kan vara problematisk då regelverket inte anses anpassat för Norrlands inland.

Länsstyrelsens bedömning
Länsstyrelsen bedömer att kommunen följer strandskyddsbestämmelserna på ett bra sätt i sin handläggning. Inget av de kommunala besluten som granskats av länsstyrelsen har lett till prövning och upphävande. Detta visar en klar förbättring vad gäller tydlighet och motivering i kommunens beslut att lämna dispens från strandskyddet i förhållande till några år sedan.

Länsstyrelsen ser förbättringsmöjligheter för kommunen vad gäller tillsyn över strandskyddet. Tillsynen kan ske på ett mer proaktivt sätt. I dagsläget sker tillsynen händelsestyrt genom upplysningar från allmänheten eller i samband med andra insatser som kommunen utför. Kommunen kan med fördel planera in årligt återkommande tillsyn över strandskyddet genom stickprov av tidigare beslutade dispenser eller genom att använda tillgängliga flygfotografier som hjälpmedel för att identifiera områden som kan vara av särskilt intresse för tillsyn.

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 kommunen ser i frågan.

Strömsunds kommun har tillgång till biologer inom kommunen och ser inga särskilda svårigheter att ta hänsyn till naturvärden i tillämpningen av plan och bygglagen.

Krisberedskap

Uppföljningsrapport av Strömsunds kommuns krisberedskap enligt lag (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter 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. Efter utförd uppföljning konstaterar länsstyrelsen att kommunen har nyttjat den statliga ersättningen på ett riktigt sätt.

De förbättringsområden som länsstyrelsen ser behov av är:

- att inkludera referenser i nästa inlämning av kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA)
- inkludera klimatförändringarna i nästa risk- och sårbarhetsanalys
- att utveckla analyserna i risk- och sårbarhetsanalysen
- att utveckla arbetet med styrdokumentet och beskriva på ett tydligare sätt hur de ska arbeta med de åtgärder som prioriterats i risk- och sårbarhetsanalysen.

Inför nästa mandatperiod ska kommunen göra en övning- och utbildningsplan som ska lämnas in år 2019.

Inledning

Länsstyrelsen genomförde den 30 augusti 2017 uppföljning över Strömsunds kommuns arbete inom krisberedskapsområdet.

Syftet med besöket var att följa upp kommunens krisberedskap och krisförberedelser enligt lag (2006:544) om kommuner- 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

Susanne Hansson, kommunalråd, Strömsunds kommun
Anneli Svensson, kommundirektör, Strömsunds kommun
Irene Tängmark, f.d säkerhetschef, Strömsunds kommun
Jenna Norman, projektledare krisberedskap, Länsstyrelsen Jämtlands län
Björn Oskarsson, handläggare krisberedskap, Länsstyrelsen Jämtlands län

Risk och sårbarhetsanalys

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

Analyserna i kommunens risk och sårbarhetsanalys är generella och skulle kunna vara mer ingående än vad de är i dag och mer beskriva vilka konsekvenserna är för Strömsund. Är analyserna mer ingående blir de mer användbara kring vad som blir konsekvenserna inom analysområdet. I kommunen finns det troligen analyser gjorda inom andra verksamhetsområden som borde vara med exempelvis kontinuitetsplanering av hemtjänst, VA eller andra kommunaltekniska områden som kommunen kan använda i analysarbetet. Inför nästa risk- och sårbarhetsanalys ser Länsstyrelsen gärna att klimatförändringar och sociala risker analyseras och tas med.

I risk- och sårbarhetsanalysen ska det finnas en tydlig åtgärdslista som redovisar genomförda, pågående, planerade samt ytterligare 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. Här ingår att särskilt redovisa hur samverkansersättningen ska användas
- en övnings- och utbildningsplan för mandatperioden samt
- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.

Kommunen har genomfört stora förstärkningar i krisledningsförmågan under nuvarande mandatperiod. Det gäller framförallt teknisk förstärkning av

ledningscentral. Dessa finns beskrivet i styrdokumentet där också en plan finns. Det är viktigt att när nästa styrdokument formuleras att kommunen beskriver de prioriterade åtgärderna i risk- och sårbarhetsanalysen. Kommunen har en plan för extraordinära händelser.

Geografiskt områdesansvar

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

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

Kommunen genomför möten med andra aktörer i samhället så som polis, primärvård, elbolag etc. med i förväg bokade möten och därutöver finns en väl fungerande samverkan som kan ske vid behov på kort varsel.

Kommunen genomför minst fyra möten per år med brottsförebyggande rådet som sker i samband med ordinarie möten för folkhälsorådet. Det är införstådda om att de ingår i ett samverkansorgan.

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.

Kommunen har ingen egen övning och utbildningsplan för mandatperioden. Kommunen deltar i regionala övningar liksom övriga kommuner i regionen. Dessutom så har kommunen deltagit i övningar där Västernorrlands länsstyrelse har ansvarat. Detta gäller framförallt Ångermanälven, där Västernorrland ansvarar för samordningsansvar.

Utvärderingarna av regionala möten har genomförts centralt, kommunen har inte genomfört egen utvärdering utan förbättrat rutiner i verksamheterna som eventuellt upptäckts i rutiner under övning.

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 Rakel för krisledning. Strömsund har en kommunal ambulans, den har installerat Rakel. Terminalerna är programmerade enligt de nationella riktlinjerna. Ledningsplatsen som byggs i Gäddede har Rakel installerat. Medel beviljade från MSB till ledningsplatsen och kommunen har motfinansiering för 2017–2018.

Kommunen deltar i sambandstester i regionen. Kommunen har två rakelterminaler för krisledning. Kommunen använder WIS endast för viss informationshämtning.

Skype for Business kommer att installeras i samband med projektet för förstärkning av ledningsförmågan i Frostviken, som pågår i samarbete med MSB.

Höjd beredskap

Mål för kommunens arbete med höjd beredskap är att:

- säkerställa att VMA (Viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls samt
- säkerställa att krisledningen inom kommunen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap.

Kommunen arbetar kontinuerligt med att säkerställa att krisledning inom kommunen fungerar och att befattningshavare har grundläggande kunskaper inom området. Det sker genom utbildning och övning. Kommunen utbildar även nytillkomna befattningshavare. En utbildningsomgång sker för varje ny mandatperiod för krisledningsnämnd och för andra verksamhetsnämnder.

Förhållande till Räddningstjänsten, samverkan.

Kontakterna med räddningstjänstförbundet fungerar väl. VMA-tutorna i kommunen sköts av Jämtlands Räddningstjänstförbund.

Civilt försvar

Behovet av utbildningar kring sekretess, säkerhetsskydd och införskaffande av säkerhetsskyddsutrustning diskuterades.

Alkohol- och tobakslagen

Tillsyn enligt alkohollagen (SFS 2010:1622) och enligt tobakslagen (SFS 1993:581) i Strömsunds kommun

Tillsyn har inte genomförts under 2017 på grund av sjukdom.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Residensgränd 7
Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland