

Rapport

Diarienummer
100-1200-10



Samlad tillsynsrapport

Ragunda kommun 2010



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbild

Foto: Fredrik Herrlander, Tina Stafrén.

Utgiven av

Länsstyrelsen Jämtlands län
November 2010

Beställningsadress

Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 063-14 60 00

Ansvarig

Länsstyrelsen Jämtlands län

Text

Catharina Ekelund - Miljöskydd
Anders Norling - Livsmedel
Britt-Marie Nordstrand - Plan och byggande, naturvård,
strandskydd, kulturmiljö och fornlämningar
Staffan Edler - Riskhantering
Åsa Johansson - Överförmynderi
Gösta Näs - Alkohol- och tobakslagen

Tryck

Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2010

Diarienummer

100-1200-10

Förord

Länsstyrelserna har ett omfattande tillsynsuppdrag. En väsentlig del av dessa uppdrag berör kommunerna och deras verksamhet. Under 2010 har Länsstyrelsen gjort en samlad tillsyn i Ragunda kommun. Syftet är att få en mer samlad bedömning av de berörda verksamheterna i kommunen. Det är vår förhoppning 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.



Britt Bohlin
Landshövding

Samlad tillsynsrapport

Ragunda kommun 2010

- ❖ Miljöskydd
- ❖ Livsmedel
- ❖ Plan och byggande, naturvård, strandskydd, kulturmiljö och fornlämningar
- ❖ Riskhantering
- ❖ Överförmynderi
- ❖ Alkohol- och tobakslagen

Miljöskydd



Ragunda kommun
Bygg- och Miljö
Box 150
830 70 Hammarstrand

Uppföljning och utvärdering av Ragunda kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsens sammanfattande bedömningar.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen inte på ett tillräckligt tydligt sätt uppfyller myndighetens åligganden enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Här kan dock befintliga dokument ligga till grund för utvecklingen av nödvändiga administrativa underlag som exempelvis tillsynsplan och behovsutredning. Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att inför nästa års verksamhetsplanering upprätta en behovsutredning som speglar myndighetens reella resursbehov inom hela ansvarsområdet avseende miljöbalkstillsyn för att med tillsyn uppnå miljökvalitetsmålen. Kommunens tillgängliga resurser ska inte beaktas i behovsutredningen utan denna utredning ska visa den tillsyn nämnden ansvarar för. Detta reella resursbehov ska sedan sättas i relation till de faktiska personalresurserna. Kompetensen hos befintlig personal är mycket god. Även kommunens förmåga att behålla och utveckla sina personalresurser ska uppmärksammas positivt eftersom det ger goda grundförutsättningar för ett effektivt tillsynsarbete byggt på långtgående erfarenheter om de objekt som tillsynen utövas över. Länsstyrelsen vill också ge beröm till kommunen i deras strävan att skapa samverkan i tillsyns- och ärendehandlingsarbetet med grannkommunen Bräcke. Länsstyrelsen ser mycket positivt på den konstruktiva dialogen som förekommer mellan förvaltning och nämnd. Länsstyrelsen noterar att styrdokument exempelvis delegationsordning och lokala föreskrifter behöver uppdateras i syfte för att kvalitetssäkra och effektivisera handläggningen vid myndighetsutövning. Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att göra en översyn av taxan så att täckningsgraden kan ökas och därmed i större utsträckning täcka kommunens kostnader för miljöbalkstillsynen.

Bakgrund

Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde Länsstyrelsen vid besök den 27 maj 2010 en uppföljning och utvärdering av Ragunda 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 Förordningen om tillsyn enligt Miljöbalken.

Metodik och genomförande

Uppföljning genomfördes på plats i kommunens förvaltningshus. Besöket hade föregåtts av att ett frågeformulär skickats ut till förvaltningen ca tre månader före besöket. Länsstyrelsen begärde att formuläret skriftligen skulle besvaras. Av svaren framgår hur kommunen hanterar myndighetens åligganden enligt miljöbalken. Vidare har Länsstyrelsen för genomgång och granskning begärt in styrande dokument som tillsynsplan, behovsutredning, delegationsordning och lokala föreskrifter med bäring på miljö- och hälsoskydd. Länsstyrelsens föregående uppföljnings- och utvärderingsrapport från 2001 och 2004 utgjorde utgångspunkten för årets uppföljning av miljöbalkstillsynen.

Närvarande vid tillsynsbesöket

Ragunda kommun: Jim Salomonsson Ordförande Bygg- och Miljönämnden, Rolf Ivansén Bygg- och miljöchef, Göran Hansson och Patrik Larsson Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Länsstyrelsen: Monica Eurenus och Gunbritt Nilsson Miljöskyddshandläggare och Catharina Ekelund Miljöskyddsdirektör.



Behovsutredning och objektsregister

Den behovsutredning som togs fram år 2002 har av förvaltningen och nämnden bedömts som svåröverskådlig och har därmed inte omarbetats eller uppdaterats. Förvaltningen har i stället valt att utarbeta en verksamhetsplan som även översiktligt i samma dokument omfattar en "behovsutredning" och en tillsynsplan. Denna plan är i dagsläget inte riktigt färdigutvecklad och när den så blir kommer den att innehålla en del uppgifter som till viss del fanns i den gamla behovsutredningen. Planen är anpassad till avdelningens faktiska personalresurser. Det framgår inte av denna plan hur stort det egentliga resursbehovet är för att utöva operativ tillsyn. Kommunen uppger att ofullständigheter finns i objektsregistret främst vad avser kännedom om de mindre (u-) miljöfarliga verksamheterna och hälsoskyddsobjekten.

Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen bedömer att kommunen *inte tillräckligt tydligt uppfyller myndighetens åligganden enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen anser att den nuvarande "behovsutredningen" inte beskriver det reella tillsynsbehovet för att genomföra operativ miljöbalkstillsyn inom de tillsynsobjekt som finns registrerade inom kommunen. Förvaltningen bör snarast upprätta en behovsutredning som speglar myndighetens reella tillsynsbehov inom hela ansvarsområdet avseende miljöbalkstillsyn. Denna utredning ska sedan fortsättningsvis årligen uppdateras med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats. Länsstyrelsen anser vidare att kommunen regelbundet måste uppdatera sitt objektsregister så att myndigheten har en samlad bild över vilka tillsynsobjekt som finns inom kommunen. Vidare är det angeläget att behovsutredningen görs politiskt känd även till Kommunledningen så att erforderliga resurser kan tillskjutas för miljöbalkstillsyn.*

Resurser och kompetens för den operativa tillsynen

Totalt har kommunen 2,5-3,0 tjänst med grundkompetenser inom Miljö- och hälsoskydd för operativ tillsyn över 123 hälsoskydds- och 1018 miljöskyddsobjekt. 1,0 tjänst som inspektör ska, när den tillsätts senare detta år, till hälften delas med Bräcke kommun. Kompetensutvecklingsplaner för förvaltningens personal saknas. Utbildning sker och beviljas efter behov hos varje enskild inspektör. Totalt finns det 70 000 kronor att tillgå för de totalt sju anställda inom Bygg- och miljöförvaltningen. Formell samverkan om miljötillsyn och ärendehandläggning med grannkommunen Bräcke kommer att genomföras i praktiken när den just nu vakanta inspektörstjänsten tillsatts.



Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen kan på grund av avsaknad av en upprättad behovsutredning inte avgöra om förvaltningens nuvarande personella resurser är tillräckliga eller inte tillräckliga för att uppfylla det tillsynsansvar som följer enligt miljöbalken. Enligt den behovsutredning som arbetades fram år 2002 redovisade förvaltningen ett resursbehov enbart för tillsyn om drygt 3,0 tjänster då ingick dock även behovet för djurskydds- och livsmedelstillsyn. Sannolikheten för att resursbrist råder för operativ miljöbalkstillsyn kan dock bedömas som mycket hög. Länsstyrelsen bedömer att den formella grundkompetensen hos kommunens inspektörer är mycket god för den nuvarande miljöbalkstillsynens bedrivande.

Regelbunden kompetenspåfyllnad rekommenderas eftersom den gagnar såväl det operativa tillsynsarbetet som rättssäkerheten och är även motiverad av arbetsmiljöskäl. Länsstyrelsen vill vidare varna för att med otillräckliga resurser finns en risk att personal själv avstår från att ta initiativ till fortbildning för att den vardagliga arbetsbördan är för hög. Försumlighet i myndighetsutövningen finns reglerad förvaltningslagen och kan utlösa skadeståndsskyldighet hos den utövande inspektören om denne fattar felaktiga beslut eller lämnar felaktig information.

Länsstyrelsen vill berömma kommunen för initiativet till kommunsamverkan om bl.a. tillsynsfrågor.

Tillsynsplan

Förvaltningen har upprättat en "tillsynsplan" för miljö- och hälsoskyddsverksamhetens bedrivande under 2010. Planen som omfattar både löpande och egenplanerad tillsyn har beslutats av nämnden. Prioriteringarna för 2010 års planerade operativa tillsyn inom hälsoskydds- och miljötillsyn har sitt huvudfokus på avgiftsbelagda verksamheter och händelsestyrda anmälningsärenden. Eventuella omprioriteringar i planen under året sker i dialog med nämnden. Tillsynen fördelar sig uppskattningsvis på 80 % kontrollerande insatser och 20 % rådgivande och informerande insatser. Vidare uppskattas tillsynstiden fördela sig på 90 % miljötillsyn och 10 % hälsoskyddstillsyn. Den händelsestyrda löpande tillsynen överväger den egeninitierade planerade tillsynen.

Tillsynen över lokala hälsoskyddsföreskrifter sker vid anmälnings- och dispensärenden samt vid klagomålsärenden.

För närvarande åtgår det extra arbetstid till att även delvis hantera frågeställningar som normalt hanteras av tekniska kontoret. Orsaken till den extra arbetsbelastningen ligger just nu i bemanningssituationen hos tekniska men denna problematik är förhoppningsvis övergående när erforderliga rekryteringar genomförts.



Tillsyn av risker med samhällsstörningar sker endast indirekt via granskning av bygglov, planer och program med koppling till den år 2006 antagna översiktsplanen. Funderingar finns på att göra fältbesiktningar från båt i Indalsälven, tillsammans med Räddningstjänsten i syfte att studera risker för ras och skred.

Kommunen anger att tankar finns om övertagande av tillståndspliktig miljötillsyn över vindkraftparker.

Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att det bör framgå av den beslutade tillsynsplanen vad inom den operativa tillsynen som prioriteras och vad som inte prioriteras. Genom att nämnden fattar beslut om planen så skapas också politisk insikt om vilken tillsyn som kommer att genomföras i förhållande till det som inte kommer att genomföras och en tydlighet skapas kring hur de tilldelade resurserna kommer att nyttjas under verksamhetsåret.

Länsstyrelsen noterar att de kontrollerande insatserna (80%) överväger i förhållande till de förebyggande tillsynsinsatserna (20%) och skulle gärna se ökade förebyggande tillsynsverksamheter vilka vanligtvis på ett positivt sätt leder till att myndigheten ökar sina samlade erfarenhetskunskaper om tillsynsobjekten.

Länsstyrelsen konstaterar med beröm till kommunen att de lokala föreskrifterna reglerar kommunspecifika omständigheter som inte redan reglerats i lagar och förordningar. Det kan dock rekommenderas att föreskrifterna får en regelbunden översyn med uppdateringar.

Länsstyrelsen ser också positivt på och stöder kommunen i ambitionen att överta tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

Avgifter för operativ tillsyn

Kommunen beräknar att under 2010 ta in ca 250 000 kr för miljöbalkstillsyn. 2009 uppgick intäkterna till 291 000 kronor fördelat på 240 000 fasta årliga avgifter och 51 000 i timavgift. Timavgiften år 2010 är fastställd till 691 kronor. Kostnadstäckning för tillsynsverksamheten uppgår till ca 28,8 % för hälsoskydds- och miljöskyddstillsyn. Årligen reviderades avgiften med koppling till utvecklingen av konsumentprisindex. Kommunen reviderade taxan senast år 2007.

Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att göra en översyn av taxan så att täckningsgraden kan ökas och därmed i större utsträckning täcka kommunens kostnader för tillsynen. Genom ökad självkostnad skapar kommunen en förutsättning att utöva regelbunden operativ tillsyn som uppfyller de krav och förväntningar som miljöbalken ger uttryck för. Exempelvis kan avgifterna ligga till grund för ytterligare personella resur-



ser som även kan samnyttjas med grannkommunen som också kan finansierar sin tjänstedel på likartat avgiftsfinansierat sätt. Ökad möjlighet till samverkan med andra kommuner är därmed ytterligare ett argument för översyn av avgifterna.

Förelägganden, sanktioner och misstanke om miljöbrott

Av delegationsordningen framgår att ärenden som omfattar förelägganden eller förbud som är förknippade med vite tas upp i nämnden för beslut.

Kommunen ser ärenden om misstanke om miljöbrott som en ren verksamhetsfråga och är därmed inte reglerad i delegationsordningen. Två ärenden under 2009 har överlämnats till åklagaren för vidare utredning om eventuellt miljöbrott (nedskräpning och villkorsbrott). Av delegationsordningen framgår att handläggande Miljö- och hälsoskyddsinspektör har delegation på att fatta beslut om miljöstraffavgift upp till 5000 kronor. För alla övriga sanktionsärenden gäller att beslut fattas av nämnden. År 2009 utdömdes sanktionsavgift i ett miljöbalksärende och två ärenden överlämnades till polismyndigheten.

Länsstyrelsens bedömning: *Länsstyrelsen utgår från att kommunen ser förelägganden kopplat till viten som principiella ärenden och att det är just av den anledningen ärendetypen inte har delegerats.*

Länsstyrelsen konstaterar i övrigt att kommunen hanterar frågan om misstanke om miljöbrott på ett korrekt sätt genom formell verkställighet. När det gäller utdömande av sanktionsavgift ser Länsstyrelsen också den uppgiften som en verkställighetsfråga varför kommunen rekommenderas att se över skrivningen under rubriken "Sanktioner mm" i gällande delegationsordning.

Tillsynsorganisation

Kommunen har organiserat sina verksamheter på sådant sätt att alla former av jäv kan undvikas både på nämnds- och förvaltningsnivå.

Länsstyrelsens bedömning: *Länsstyrelsen konstaterar att kommunen uppfyller kommunallagens och miljöbalkens krav om organisation och reglering av jävsituationer. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att kommunen även fortsättningsvis organiserar sin myndighetsutövning med bl.a. tillsynsverksamhet på ett sätt som säkerställer objektiviteten och undanröjer risk för jävsituationer.*



Rättstillämpning

Kommunen har god ordning på diarieföring av inkommande ärenden genom sitt diariesystem i Miljöreda. Myndighetsförelägganden och beslut kommuniceras av handläggarna själva 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

Kommunen har redovisat vilka folkhälso- och miljökvalitetsmål som de anser är relevanta för deras del och anser att de strävar mot målen, t.ex. när det gäller strandskyddet. Kommunen utgår inte från de miljökvalitets- eller folkhälsomålen vid tillsynsplaneringen. Inga lokala mål finns men förvaltningen försöker få in egna mål i planeringen. Kommunen har däremot många mål i översiktsplaneringen som är ett centralt dokument för kommunen.

Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen noterar att de nationella och regionala miljökvalitetsmålen har viss påverkan i kommunens tillsyn vilket Länsstyrelsen ser positivt på. Länsstyrelsen konstaterar att flera miljökvalitetsmål och några folkhälsomål nyttjas i både ärendehandläggning och tillsyn. Miljökvalitetsmålen och Folkhälsomålen är också politiskt kända vilket är en god grundförutsättning i ett effektivt målstyrningsarbete.

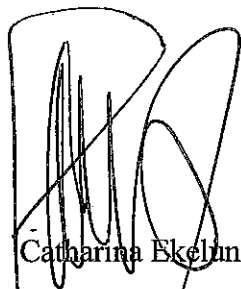
Tillsynsvägledning

Kommunen önskar råd och stöd från Länsstyrelsen och centrala tillsynsvägledningsmyndigheter. Kurser, konferenser och kompetenshöjande utbildningar är önskvärda tillsynsvägledningsaktiviteter för både tjänstemän och politiker.


Länsstyrelsens bedömning: Länsstyrelsen ser den öppna och prestigelösa dialogen med samtliga kommuners miljöchefer om kommunernas behov av tillsynsvägledning som mycket värdefull speciellt för att kunna planera tillsynsvägledning både på kort och lång sikt.



Länsstyrelsen
Jämtlands län
Miljöskydd



Catharina Ekelund



Monica Eurenus
Monica Eurenus

Kopia till:

Kommunstyrelsen i Ragunda kommun

Marianne Löwenhielm, Socialstyrelsen, 106 30 Stockholm (kopia
av rapport, frågeformulär, kommunens svar samt webbenkät)

Akten, CE, MEu, GbN

Livsmedel



Länsstyrelsen
Jämtlands län
Veterinära frågor
Anders Norling
063-14 61 66

RAPPORT

Datum
2010-09-01

Dnr (anges vid skriftväxling)
281-367-10

Ragunda Kommun
Bygg- och miljönämnden
Box 150
840 70 HAMMARSTRAND

Revision av Ragunda kommuns livsmedelskontroll (1 bilaga)

Den 7 juli 2010 besökte Länsstyrelsen Ragunda kommun för att utvärdera kommunens offentliga kontroll och övriga tillsynsverksamhet enligt livsmedelslagen och tillämpliga EG-förordningar. Kontrollen av dricksvatten utvärderades inte specifikt.

I den bifogade preliminära rapporten enligt Livsmedelsverkets mall redovisar Länsstyrelsen sina observationer och bedömningar avseende de reviderade delarna av kommunens kontrollverksamhet. Länsstyrelsen redovisar också rekommendationer till nämnden om åtgärder, som Länsstyrelsen bedömer är motiverade. Revisionsresultatet kommer att sändas till Livsmedelsverket först sedan kommunens svarat på rekommendationerna och Länsstyrelsen följt upp eventuella åtgärder.

Medverkande från kommunen och Länsstyrelsen framgår av rapporten.

Bakgrund

Sedan 2007 har länsstyrelserna ett uppdrag i regleringsbrevet att revidera kommunernas livsmedelskontroll.

I enlighet med gemensam lagstiftning inom EU för området livsmedelssäkerhet ska de behöriga myndigheternas, i detta fall kommunernas, offentliga kontroll av livsmedelskedjan revideras d.v.s. systematiskt och oberoende undersökas för att avgöra om verksamheter och resultat överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen.

Målet för kontrollverksamheten har i Sveriges fleråriga kontrollplan (2010-2013) för livsmedelskedjan formulerats så här:



Konsumenterna har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Intressenterna har tilltro till kontrollen. De ansvariga myndigheterna samverkar, kontrollen är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

Lagstöd

Revisionen har utförts i enlighet med Kommissionens beslut 2006/677/EG om riktlinjer för utförande av revisioner och med stöd av livsmedelslagen (2006:804), och föreskrifter meddelade med stöd av lagen, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002 och 882/2004, samt den nationella kontrollplanen ”Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2010-2013”.

Underlag för Länsstyrelsens slutsatser

Inför revisionsbesöket har Länsstyrelsen granskat dokument, som kommunen tillhandahållit. Dokumenten är redovisade i den bifogade rapporten. Vid revisionsbesöket har Länsstyrelsen, med dokumenten som underlag, analyserat nämndens verksamhet genom samlad intervju med kommunens representanter och handläggningsrutiner har granskats genom insyn i elektroniska och fysiska handlingar.

Revisionen har inte innefattat besök på någon livsmedelsanläggning.

Slutsatser och omdömen

Av genomgången med kommunens politiker och tjänstemän vid besöket och granskningen av de handlingar som presenterats i förväg och under besöket har Länsstyrelsen dragit vissa slutsatser om hur Ragunda kommun uppfyller de krav som kan ställas på en offentlig kontrollmyndighet inom livsmedelsområdet.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen har en i princip ändamålsenlig organisation för att utöva en oberoende kontrollverksamhet och att nämnden har god kännedom om sina kontrollobjekt samt att den gjort en relevant riskklassificering av dessa. Länsstyrelsen bedömer också att nämnden har tillgång till en tillräcklig mängd personal med lämplig grundutbildning och yrkeserfarenhet för kontrollarbetet.



Länsstyrelsen har däremot noterat allvarliga avvikelser när det gäller dokumenterade rutiner och genomförandet av kontrollen inklusive kontrollrapporter och uppföljning. Planerade kontroller hade inte genomförts i någon nämnvärd omfattning. Länsstyrelsen har noterat avvikelser avseende provtagningsrutiner. Länsstyrelsen har också noterat avvikelser när det gäller planeringsunderlag och verksamhetsplanering eftersom tid för t.ex. kontroll efter anmälan och rådgivning inte har planerats. Länsstyrelsen har vidare noterat avvikelser avseende kompetens rörande tillämpliga förvaltningsprinciper och ändamålsenliga rutiner liksom rörande kompetensutveckling. Avvikelserna är utförligare redovisade i den bifogade rapporten.

Rekommendationer

Länsstyrelsen rekommenderar bygg- och miljönämnden i Ragunda kommun att:

- Upprätta dokumenterade rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig förebyggande och riskbaserad livsmedelskontroll.
- Se till att planeringsunderlag och verksamhetsplan inrymmer tid avsatt för kontroller efter anmälan samt icke debiterbar tillsyn och rådgivning.
- Se till att kontroller genomförs i den omfattning det planerats. Inför tätare verksamhetsuppföljning.
- Se över och utveckla förvaltningens arbetsmetoder, handläggnings- och dokumentationsrutiner inklusive formerna för beslut samt upprätta en dokumenterad kompetensutvecklingsplan.
- Se över och hantera eventuella logistiska problem så att livsmedelsprovtagning kan utföras när så är motiverat. Upprätta dokumenterade rutiner för sådan provtagning.

Handlingsplan

Länsstyrelsen anmodar bygg- och miljönämnden att redovisa en plan för de åtgärder nämnden avser att genomföra med anledning av Länsstyrelsens rekommendationer. Länsstyrelsen önskar ta del av en sådan plan senast den 15 november 2010. Länsstyrelsen kommer därefter att överlämna en slutrapport till Livsmedelsverket.

Anders Norling
länsveterinär

2010-10-05

Rapport till Bygg- och miljönämnden, Ragunda kommun om utförd revision av lokal livsmedelskontroll

Revision i enlighet med förordning (EG) nr 882/2004, artikel 4.6 samt Regeringens regleringsbrev.

Preliminär rapport Slutrapport Uppföljande rapport

Myndighet:	Bygg- och miljönämnden
Kommun/kommuner:	Ragunda
Genomförandedatum:	2010-07-07

Slutsatser från revisionen

Länsstyrelsen har tagit del av följande dokument med kommentarer i ett följebrev, som överlämnats före eller i några fall vid revisionsbesöket:

1. Organisationsschema för kommunen.
2. Nämndens reglemente.
3. Behovsinventering baserad på kontrollbehovet i riskklassificerade objekt.
4. Verksamhetsplan för den samlade tillsyns- och kontrollverksamheten.
5. En specifik kontrollplan för offentlig livsmedelskontroll.
6. Verksamhetsuppföljning.
7. Extern revisionsrapport (Komrev)
8. Nämndens årliga rapportering till SLV.
9. Kommunfullmäktiges taxa för offentlig kontroll.
10. Underlag för beräkning av timtaxa.
11. Beredskapsrutin.
12. Minnesanteckning från utvecklingssamtal.
13. Policydokument - jäv och intressekonflikter.
14. Delegationsordning.
15. Avtal med laboratorium.

Vid revisionsbesöket överlämnades dessutom en ärendelista ur Miljöreda med alla ärenden inom livsmedelskontrollen, delegationsordning för kommunstyrelsen, ekonomiskt utfall för nämndens verksamhet 2009, ekonomisk delrapport för nämndens verksamhet jan-jun 2010 och exempel på dokument (ett förbud mot livsmedelshantering, ett godkännande av livsmedelsanläggning och en inspektionsrapport).

Dokumenterna och kommentarerna har granskats inför revisionsbesöket den 7 juli 2010. Vid besöket intervjuades kommunens representanter, som alla tre fanns närvarande under hela dagen. Granskningen gjordes efter livsmedelsverkets rapporteringsmall för revisioner och med stöd av vägledningen för samma ändamål. Samtliga kontrollpunkter har beaktats men för "enhetliga kontroller" avstår länsstyrelsen från att redovisa någon granskning på grund av avvikelser inom kontrollverksamheten som helhet.

Sammanfattningsvis har Länsstyrelsen funnit att nämnden har god kännedom om sina kontrollobjekt och

2010-10-05

har upprättat bra register. Nämnden har uppvisat en överskådlig och ambitiös planering och uppfyller flertalet formella överordnade krav på en förvaltningsmyndighet, såsom god delegationsordning, policy för jäv och intressekonflikter och korrekt förhållande till finansiering av offentlig kontroll.

Dessvärre har Länsstyrelsen vid granskning av särskilt genomförande av offentlig kontroll med flera näraliggande kontrollpunkter noterat flera avvikelser, också allvarliga sådana. Nämnden saknade dokumenterade rutiner för kontrollverksamheten, vilket är en allvarlig avvikelse i sig. Såväl avsaknaden som behovet av dokumenterade rutiner har också illustrerats genom en rad icke ändamålsenliga arbetsmetoder i nämndens verksamhet. Det är uppenbart, att regelbunden offentlig kontroll inte på långa vägar har genomförts i överensstämmelse med planeringsdokumenten. Länsstyrelsen har också noterat avvikelser i den formella handläggningen.

Länsstyrelsen rekommenderar nämnden specificerat under ett antal kontrollpunkter att se över såväl planering som kontroll- och handlägningsrutiner.

För att undvika missförstånd angående några uppgifter har nämnden fått ta del av en första version av denna rapport. Nämnden har genom Patrik Larsson lämnat några kommentarer. Länsstyrelsen har inte funnit anledning att ändra innehållet på grund av kommentarerna.

<p>Revisionens omfattning</p>	<p><input type="checkbox"/> Fullständig (enligt checklista) <input checked="" type="checkbox"/> Ej fullständig. (fyll i nedan) Beaktade kontrollområden: Alla kontrollområden utom "enhetlig kontroll" har granskats.</p> <p><input type="checkbox"/> Revisionen har innefattat ett besök på en livsmedelsanläggning Besöket var på en anläggning av typen:</p>
<p>Revisionsgrupp:</p>	<p>Länsveterinär Anders Norling och handläggare Lena Råghall</p>
<p>Deltagare vid revisionen:</p>	<p>Jim Salomonsson, ordförande bygg- och miljönämnden. Rolf Ivansen, förvaltningschef. Patrik Larsson, miljöinspektör med bl.a. ansvar för livsmedelskontroll. För länsstyrelsen AN och LR, enligt ovan.</p>

2010-10-05

Nämndens förutsättningar	
Personella resurser	Förordning (EG) nr 882/2004, artikel 3, 4.2.c och 6.a,b (Hädanefter, om annat inte uppges, anges enbart artiklarna när det gäller ovanstående förordning.)
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/>	Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
<p>Analys av överlämnade dokument och intervju med kommunens representanter, särskilt med avseende på beräknat kontrollbehov och budgeterade kontrollresurser, talar för att nämnden har tillräckliga resurser för offentlig livsmedelskontroll. Enligt behovsanalys behövs 0,5 årsarbetskrafter för offentligt livsmedelskontroll och andra uppgifter inom livsmedelstillsynen. Detta behov motsvaras i princip av planering och budgetering. Som tidigare nämnts finns inte alla uppgifter inom området väl preciserade i planeringen, men det uppgavs vid samtalen att livsmedelsinspektören har full frihet i sin egen löpande planering att avsätta den tid, som livsmedelskontrollen påfordrar. Det uppgavs att nämnden har för avsikt att anställa ytterligare en inspektör, som för närvarande är livsmedelsinspektör i Bräcke kommun. Avsikten är att de båda kommunerna skall utbyta tjänster inom miljö- och livsmedelskontrollen, och att ett skifte mellan inspektörernas ansvar kommer att ske. Nämnden kommer i alla händelser att tillföras ytterligare kompetens och erfarenhet för livsmedelskontrollen. Länsstyrelsens granskning i det följande av kontrollens utförande visar att kontrollverksamheten är otillräcklig, men Länsstyrelsen bedömer att det snarare beror på olämplig prioritering av uppgifter än på bristande resurser.</p>	
Avvikelsebeskrivning	
Länsstyrelsens rekommendationer	

Kompetens	Artikel 4.2.c och 6.a,b
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
<p>Intervju med kommunens företrädare inklusive den ansvarige livsmedelsinspektören. Inspektören har som grundutbildning miljö- och hälsoskyddshögskola i Umeå och många års erfarenhet av livsmedelskontroll. Under senare år har inspektören tagit del av mycket av den fortbildning rörande den nya EU-lagstiftningen, som tillhandahållits av främst Livsmedelsverket. Det uppgavs att inspektören själv får styra sin fortbildning och kompetensutveckling genom att bevaka utbudet av kurser m.m. Någon egentlig</p>	

2010-10-05

kompetensutvecklingsplan finns inte, däremot en minnesanteckning från ett utvecklingssamtal. Under den fortsatta revisionen av utförandet av den offentliga kontrollen fann Länsstyrelsen, att den ansvarige inspektören kunde ha god nytta av ytterligare fortbildning för att utveckla effektiva och ändamålsenliga kontrollmetoder och handlägningsrutiner.

Avvikelsebeskrivning

Nämnden hade inte upprättat en dokumenterad kompetensutvecklingsplan för den ansvarige inspektören. Även om en person har full frihet att ta egna initiativ för sin kompetensutveckling, kan en plan baserad på ett bedömt behov och en övervägd prioritering vara ett bra stöd för att kompetensen verkligen successivt höjs.

Länsstyrelsens rekommendationer

Länsstyrelsen rekommenderar att nämnden tillsammans med berörd tjänsteman analyserar behovet av kompetensutveckling och mot det underlaget upprättar en plan.

Juridiska befogenheter	Artikel 4.2.c, 54.1 och 55.1 med hänv. till 17.2 sista stycket i förordning (EG) nr 178/2002
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/>	Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
Granskning av överlämnade dokument och intervjuer med kommunens företrädare. Nämnden har en ändamålsenligt delegationsordning, som förser kontrollpersonalen med de juridiska befogenheter, som kan krävas.	
Avvikelsebeskrivning	
Länsstyrelsens rekommendationer	

2010-10-05

Jäv/opartiskhet/intressekonflikt	Artikel 4.2.b och 4.4
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>	Observationer som ligger till grund för bedömningen
<p>Granskning av överlämnade dokument och intervjuer med kommunens företrädare. Nämnden och förvaltningen redovisade att de är väl medvetna om och tillämpar de principer, som gäller för förtroendemän och offentligt anställda. Länsstyrelsen frågade särskilt efter kommundirektörens roll, eftersom denna position i en tjänstemannaorganisation är överordnad alla övriga förvaltningar inklusive bygg- och miljöförvaltningen. Den politiska organisationen däremot tillförsäkrar bygg- och miljönämnden ett oberoende av kommunstyrelsen och de olika kommunala nämnderna med ansvar för bl.a. vissa livsmedelsverksamheter. Delegationsordningen för kommunstyrelsen förefaller dock tillförsäkra kontrollmyndigheten tillfredsställande integritet också i det övergripande tjänstemannaplanet.</p>	
Avvikelsebeskrivning	
Länsstyrelsens rekommendationer	

Finansiering	Artikel 26 och 27.4.a samt 3 § SFS 2006:1166
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>	Observationer som ligger till grund för bedömningen
<p>Granskning av överlämnade dokument och intervjuer med kommunens företrädare. Om än med vissa frågetecken rörande detaljer föreföll den planerade offentliga livsmedelskontrollen vara finansierad med avgifter beräknade på basis av riskanalys för de enskilda kontrollobjekten och en fastställd timtaxa. Utdebitering av kontrollavgifterna uppvisade en viss eftersläpning. Till en betydande del har också godkännandavgifter under det senaste åren i praktiken ersatt kontrollavgifter.</p>	
Avvikelsebeskrivning	

2010-10-05

Länsstyrelsens rekommendationer

Utrustning/utrymmen	Artikel 4.2.d
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/>	Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen Intervjuer med kommunens företrädare och rundvandring i förvaltningens lokaler. Nämnden hade tillgång till såväl kontorslokaler som utrymmen och utrustning för kontrollarbetet. Kylar , frysar, viss laborieutrustning och provtagningsmateriel liksom apparatur för mätuppgifter fanns tillgängligt.	
Avvikelsebeskrivning	
Länsstyrelsens rekommendationer	

Provtagnings- och laboriekapacitet	Artikel 4.2.c
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen Granskning av överlämnade dokument och intervjuer med kommunens företrädare. Ragunda kommun har avtal med Hjortens laboratorium i Östersund och ALcontrol AB i Umeå. Därmed borde förutsättningarna för en tillfredsställande provtagnings- och laboriekapacitet vara uppfyllda. Förvaltningen anger dock som ett påtagligt problem, att tidsramarna för laborieförsändelser är sådana, att man i praktiken inte tar livsmedelsprover! Prover måste skickas med buss så tidigt på dagen, att provtagning blir ogenomförbar.	

2010-10-05

<p>Avvikelsebeskrivning</p> <p>Livsmedelsprover har inte tagits på senare år. Logistiska problem angavs som skäl, inte att behovet bedömdes som litet.</p>
<p>Länsstyrelsens rekommendationer</p> <p>Länsstyrelsen rekommenderar förvaltningen att lösa de logistiska problemen och försäkra sig om att livsmedelsanalyser blir utförda i en omfattning som kontrollarbetet motiverar.</p>

Dokumenterade rutiner	Bilaga II, kap II med hänvisning till artikel 8.1
<p>Ingen avvikelse <input type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/></p> <p>Observationer som ligger till grund för bedömningen</p> <p>Granskning av överlämnade dokument och intervjuer med kommunens företrädare.</p>	
<p>Avvikelsebeskrivning</p> <p>Nämnden och förvaltningen saknade dokumenterade rutiner för den offentliga livsmedelskontrollen. Det anfördes att inspektörens erfarenhet gör behovet av dokumenterade rutiner litet.</p>	
<p>Länsstyrelsens rekommendationer</p> <p>Länsstyrelsen rekommenderar nämnden att införa dokumenterade rutiner för den offentliga livsmedelskontrollen inom flera av dess olika moment. Det finns goda erfarenheter att ta efter i andra kommuner.</p>	

2010-10-05

Anläggningsregister	Artikel 31.1.b och 31.2.f
Ingen avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>	
Observationer som ligger till grund för bedömningen Nämnden hade drygt 50 kontrollobjekt vad avser livsmedelskontroll inklusive dricksvatten. De var väl kända och samlade i register i systemet Miljöreda. I registret fanns inget objekt av kategorin animalieanläggning. Dock kände förvaltningen till att det nyligen etablerats två små mjölkproduktanläggningar. Dessa var ännu inte godkända eller registrerade och införlivade i registret. Detta uppgavs vara under handläggning.	
Avvikelsebeskrivning	
Länsstyrelsens rekommendationer	

2010-10-05

Nämndens genomförande och uppföljning	
Planeringsunderlag	Artikel 3, 4.2.a
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
<p>Observationer som ligger till grund för bedömningen</p> <p>Redan inför revisionen hade kommunen överlämnat planeringsunderlag i form av följande planeringsdokument. Behovsinventering baserad på kontrollbehov i riskklassifierade objekt, verksamhetsplanering för 2010 och bilagor bl. a. med planerade kontrolltider för varje objekt samt en specifik kontrollplan för offentlig livsmedelskontroll. Den senare planen var upprättad enligt den nationella enhetliga mallen för operativa kontrollmyndigheter inom livsmedelskedjan. Sammantaget gav planeringsunderlaget ett bra och trovärdigt intryck även om vissa brister i planeringen noterades, enligt nedan.</p>	
<p>Avvikelsebeskrivning</p> <p>Det saknades planerad tid för extra offentlig kontroll, t.ex. med anledning av anmälningar. Det saknades också avsatt tid för allmän livsmedelstillsyn, d.v.s sådan verksamhet inom livsmedelskontrollen, som inte kan avgiftsfinansieras. Det kan kanske förklaras med att dessa verksamheter ryms under andra rubriceringar i verksamhetsplaneringen. Livsmedelsinspektören disponerade betydande planerad tid för bl. a. ärendehantering, utbildning, uppföljning, projekt m.m., planering och uppföljning. Planerad tid under dessa rubriker åtskildes dock inte livsmedelskontroll från andra tillsynsområden. I sin nuvarande form är planeringsunderlaget sådant att kontrollverksamheten blir svår att följa upp.</p>	
<p>Länstyrelsens rekommendationer</p> <p>Nämnden rekommenderas att se över planeringsunderlagen så att behovet av tid tydligt redovisas och tillgodoses för alla kategorier verksamheter, inte bara de planerade offentliga kontrollerna.</p>	

Verksamhetsplan	Se kap 3.3.2 i vägledningen ”Revision av lokal livsmedelskontroll”
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
<p>Observationer som ligger till grund för bedömningen</p> <p>Ovanstående dokument omfattar såväl underlag som planering av verksamheten. Det tydligaste dokumentet för planering av offentlig livsmedelskontroll är en bilaga med angivna kontrolltimmar för varje kontrollobjekt med en summering av planerade årliga kontrolltimmar för flera år. Tabellen utnyttjar möjligheten att sprida årliga kontrolltimmar under två eller fler år, beroende på objektets riskklass. Den planerade kontrolltiden är ambitiös med tämligen täta kontrollintervaller. Frånsett</p>	

2010-10-05

ovanstående, under rubriken planeringsunderlag, beskrivna brist i planering av händelsestyrd extra offentlig kontroll och allmän livsmedelstillsyn, så ger planeringen av den riskbaserade planerade kontrollen ett tydligt och ändamålsenligt intryck. Den samlade specifika kontrollplanen är i vissa stycken mycket innehållsrik, med texter, som inte bara redovisar nämndens verksamhet. Överskådligheten skulle kunna vinna på en koncentrerad efter hand.

Avvikelsebeskrivning

Se avvikelser i avsnittet planeringsunderlag!

Länsstyrelsens rekommendationer

Samma som föregående kontrollområde.

Genomförande av offentlig kontroll

Denna typ av uppföljningar sker för närvarande inom ramen för Livsmedelsverkets normerande kontroll. Kan genomföras av länsstyrelsen om tillräcklig kompetens för detta finns.

Ingen avvikelse Avvikelse Allvarlig avvikelse Ej granskad

Observationer som ligger till grund för bedömningen

Granskning av överlämnade dokument, intervjuer med kommunens företrädare och detaljgranskning av enskilda kontrollobjekts ärendehandläggningar. Länsstyrelsen följde upp om och hur planerade kontroller hade utförts enligt kontrollplanen. Inspektören ombads ta fram fysiska akter och digitala kontrollhändelser i datasystemet Miljöreda som verifiering av kontroller.

Avvikelsebeskrivning

Länsstyrelsen konstaterade dels att många av de planerade kontrollerna inte hade utförts, dels att kontrollinsatser inte dokumenterats tillfredsställande. I flera fall med en planerad kontrollfrekvens på två kontroller om året, så att således två kontroller borde ha utförts under 2009 och en under första delen av 2010, saknades dokument som styrkte att någon kontroll hade utförts sedan 2008. De otillräckliga kontrollerna bekräftades också vid direkt fråga. Inspektören uppgav att inga kontroller ännu hade hunnit utföras under 2010. Däremot uppgavs att andra besök och ibland inspektioner hade utförts i några av objekten.

2010-10-05

<p>Länsstyrelsens rekommendationer</p> <p>Nämnden rekommenderas att omgående fördela om verksamheten så att riskbaserade offentliga kontroller blir utförda i enlighet med planeringsdokumenten och att kontrollerna blir dokumenterade och rapporterade i enlighet med regelverkets krav. På längre sikt bör nämnden analysera om orsaken till de uteblivna kontrollerna är resursbrist eller metodfel.</p>
--

Enhetlig kontroll	Artikel 4.4
<p>Ingen avvikelse <input type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Observationer som ligger till grund för bedömningen</p> <p>Eftersom redan genomförandet av offentlig kontroll uppvisade allvarliga avvikelser bedömer Länsstyrelsen att det inte går att värdera enhetligheten i kontrollen.</p>	
<p>Avvikelsebeskrivning</p>	
<p>Länsstyrelsens rekommendationer</p>	

Uppföljning av offentlig kontroll	Artikel 8.3
<p>Ingen avvikelse <input type="checkbox"/> Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/></p> <p>Observationer som ligger till grund för bedömningen</p> <p>Samma observationer, som redovisas under rubriken genomförande av offentlig kontroll.</p>	
<p>Avvikelsebeskrivning</p> <p>Förvaltningen hade svårigheter med att återfinna och verifiera också vissa utförda tillsynsbesök. Över</p>	

2010-10-05

huvud taget föreföll det råda dålig ordning och bristfällig överblick rörande kontrollobjektens och tidigare ärendens status.

Länsstyrelsens rekommendationer

Länsstyrelsen rekommenderar nämnden att införa dokumenterade rutiner också för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av offentlig kontroll.

2010-10-05

Insyn/sekretess/"förvaltningsrätt"	
Kontrollrapporter	Artikel 9
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
Samma observationer som i föregående avsnitt.	
Avvikelsebeskrivning	
I vissa ärenden saknades kontrollrapporter i akten. Det uppgavs att brev eller meddelanden i vissa fall hade överlämnats till företagare vid återbesök, men sådana meddelanden fanns oftast inte diarieförda och inlagda i akten.	
Länsstyrelsens rekommendationer	
Länsstyrelsen rekommenderar också i detta avseende att nämnden inför tydliga dokumenterade rutiner för kontrollrapporter och annan kommunikation med livsmedelsföretagen.	

Beslut	Artikel 54.3 och Förvaltningslagen
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input checked="" type="checkbox"/> Allvarlig avvikelse <input type="checkbox"/> Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
Samma observationer som i föregående avsnitt. Nämnden hade under 2009 meddelat endast ett formellt beslut med stöd av tillgänglig lagstiftning. Beslutet utgjordes av ett förbud att utöva livsmedelsverksamhet. Senare under 2009 hade nämnden godkänt samma verksamhet efter ansökan. Verksamheten är numera inte tillståndspliktig utan skall endast registreras. Granskning av nämndens handläggningsrutiner föranleder Länsstyrelsen att lämna synpunkter på också annan kommunikation än beslut.	
Avvikelsebeskrivning	
Nämndens enda beslut (se ovan) var formellt korrekt så tillvida att det var ett diariefört nämndbeslut med tydligt angiven giltighetstid. Däremot kunde Länsstyrelsen inte verifiera om beslutet var kommunicerat, delgivet eller försett med besvärshänvisning. Innehållsmässigt var förbudet förenat med en upprepning av tidigare krav på ansökan om godkännande och lokalkrav. Detta gjorde beslutet tvetydigt! Ett senare godkännande av samma verksamhet var också förenat med såväl förbehåll som villkor i en omfattning, som	

2010-10-05

inte torde vara i enlighet med kontrollförordningens möjligheter. Förutsättningarna i verksamheten mellan förbudet och godkännandet kunde Länsstyrelsen inte få verifierad. Ett enda beslut är ett litet underlag för ett omdöme, men Länsstyrelsen finner att detta beslut åtminstone var otydligt, om än fattat på laglig grund. Länsstyrelsen vill under denna rubricering också lämna omdömet att en uppvisad inspektionsrapport (Bergegårdens servicehus, 080828) erbjöd mycket knapphändig information till kontrollobjektet. Ingen annan text hade expedierats än en ifylld checklista med helhetsomdömet underkänd och 49 avvikelser beskrivna endast till nummerbeteckning, som förklaras i bilaga. Av rapporten framgick inte i vad mån verksamhetsutövaren förstått avvikelserna eller var beredd att åtgärda dessa.

Länsstyrelsens rekommendationer

Länsstyrelsen rekommenderar nämnden att se över formerna för underrättelser till berörda kontrollobjekt, såväl inspektions- och kontrollrapporter som beslut. Nämnden bör försäkra sig om sådana rutiner som underlättar och säkerställer att nämndens eller en enskild tjänstemans uppfattning och eventuella krav blir tydliga och att förväntade åtgärder blir uppföljningsbara. Också i detta sammanhang rekommenderar Länsstyrelsen att dokumenterade rutiner tillskapas.

Insyn	Artikel 7
Ingen avvikelse <input type="checkbox"/>	Avvikelse <input type="checkbox"/>
	Allvarlig avvikelse <input checked="" type="checkbox"/>
	Ej granskad <input type="checkbox"/>
Observationer som ligger till grund för bedömningen	
Samma observationer som tidigare.	
Avvikelsebeskrivning	
Eftersom förvaltningen hade uppenbara svårigheter att på ett tillfredsställande sätt verifiera vissa av Länsstyrelsen efterfrågade dokument torde samma problem kunna uppstå om allmänheten, berörd verksamhetsutövare eller media skulle begära insyn i den offentliga kontrollen.	
Länsstyrelsens rekommendationer	
Länsstyrelsen rekommenderar nämnden att i samband med en översyn av arbetsmetoder och fastställandet av dokumenterade rutiner också beakta kravet på insyn och öppenhet i den offentliga kontrollen.	

Plan och byggande, naturvård,
strandskydd, kulturmiljö och
fornlämningar

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsens tillsyn över planering och byggande, naturvård, strandskydd, kulturmiljö och fornlämningar

Länsstyrelsen har enligt 1 kap 8 § plan- och bygglagen (1987:10) tillsyn över plan- och bygnadsområdet i länet. Samtidigt är länsstyrelsen en av de myndigheter som enligt 26 kap 3 § miljöbalken (1998:808) ska ha tillsyn över att syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken säkerställs. Enligt 1 kap 1 § i kulturminneslagen (1988:950) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Länsstyrelsen har enligt 2 § i denna lag tillsyn över kulturminnesvården i länet.

Tillsynen över plan- och bygnadsområdet har i första hand inriktats på de områden där länsstyrelsen fått särskilda tillsynsuppdrag av regeringen. Länsstyrelsen har i uppdrag av regeringen att genom samverkan med Boverket göra en kartläggning av hur kommunerna organiserat och resurssatt sitt arbete med planering och byggande. Regeringen har även gett länsstyrelsen i uppdrag att följa upp kommunernas översikts- och detaljplanearbete om hur de kommit till användning i efterföljande beslut. För denna kartläggning av organisation och resurser samt uppföljning av kommunens fysiska planering genomförde länsstyrelsen hösten 2008 en enkätundersökning i länets kommuner. Enkäten har även legat som underlag för årets tillsyn i kommunen.

År 2008 påbörjade regeringen en bredare kompetensutvecklingssatsning i syfte att förbättra tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. I inledningsskedet riktar sig denna kompetenssatsning till länsstyrelserna men kommer även under 2011 att omfatta kommunerna inför införande av den ”Nya plan- och bygglagen”, som träder ikraft 2 maj 2011.

Inom byggområdet har länsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur kommunerna vid tillståndsprovning, kontroll och tillsyn enligt plan- och bygglagen har uppmärksammat och verkat för att kraven på energieffektivisering vid byggande ska få genomslag i den byggda miljön.

Tillsynen inom miljöbalkens område har huvudsakligen koncentrerats till frågor som rör naturvård och friluftsliv samt ”Nya strandskyddet” med de nya reglerna som trädde ikraft den 1 juli 2009 respektive 1 februari 2010.

Tillsynen inom kulturminneslagen har koncentrerats till hur kommunen i sin ärendehantering bevakar skyddet av fornlämningar och frågor som rör kulturmiljöer.

Enligt länsstyrelsens bedömning finns i kommunen för närvarande kompetens och resurser inom de områden som omfattas av tillsynen mot bakgrund av den begränsade omfattningen av byggverksamheten som sker inom kommunen. Dock kommer de nya kraven, i ”Nya plan- och bygglagen” att bevaka att samhällskraven blir uppfyllda i plan- och byggprocessen samt innebörden av det ”Nya strandskyddet”, att medföra utökade arbetsuppgifter för kommunen. Länsstyrelsen delar den bedömningen att det finns behov av resursförstärkning motsvarar en

tjänst inom plan- och byggområdet för att kunna tillgodose de nya lagkraven. Länsstyrelsen anser även att det finns behov av viss antikvarisk kompetens inom kommunen vilken, med fördel, kan delas med andra angränsande kommuner.

Tillsyn över planering och byggande, strandskydd och fornlämningar

Länsstyrelsens tillsyn i Ragunda kommun den 30 september 2010 enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och fornminneslagen.

Närvarande från Ragunda kommun: Jim Salomonsson Ordförande Bygg- och miljönämnden, Bo Svenningsson Kommundirektör, Rolf Ivansén Avdelningschef Bygg- och miljökontoret, Jesper Stålbarm Byggnadsingenjör samt Ann Natanaelsson Byggnadsnämndssekreterare och administratör.

Närvarande från Länsstyrelsen: Britt-Mari Nordstrand Biträdande Länsarkitekt och Lillian Rathje Länsantikvarie.

BAKGRUND

Tillsynen över plan- och byggnadsområdet, miljöbalken i tillämpliga delar, strandskyddet och fornlämningar med mera har skett inom ramen för den samlade tillsyn som Länsstyrelsen genomfört i kommunen under året.

Länsstyrelsens tillsyn över plan- och byggnadsområdet ska bidra till en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av de lagar som reglerar plan- och bygghanteringen. Tillsynen ska därigenom verka för att en god kvalitet uppnås i planer och vid bygglovsgivning. Samtidigt ska tillsynen medverka till att en god kvalitet uppnås i byggandet och vid förvaltningen. Som underlag för tillsynen har använts 2008 års enkät över plan- och byggnadsområdet i kommunen.

Kommunens tillämpning av och hantering av ärenden enligt de nya reglerna i det ”Nya strandskyddet” har varit en viktig del i tillsynen.

Tillsynen över fornlämningar m.m. syftar främst till att säkerställa att fornminnesregistret används i kommunens ärendehandläggning.

TILLSYVEN ÖVER PLAN- OCH BYGGNADSOMRÅDET

Plan- och byggfrågorna är organiserade inom kommunens Bygg- och miljökontor. Inom resursområdet planering och byggande avsätter kommunen 0,1 tjänst till arbetet med översiktsplanefrågor, 0,1 tjänst till detaljplanefrågor samt 0,5 tjänst till bygglov/-tillsyn och energirådgivning. Kommunen bedömer att resurserna behöver förstärkas inom området.

Planer

Den kommunomfattande översiktsplanen är antagen år 2006 och används som stöd för detaljplanläggning och bygglovgivning.

Under perioden 2010-01-01—09-30 har kommunen antagit en detaljplan, varav en har antagits med enkelt planförfarande. Kommunen har under samma period beslutat om 50 ansökningar om bygglov, varav fem med mindre avvikelse från detaljplan.

De viktigaste planeringsfrågorna i kommunen idag är att ta fram ett tematiskt tillägg "Landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen" (LIS-områden) till den kommunomfattande översiktsplanen, planberedskap för ytterligare industrimark inom kommunens tätorter samt att säkerställa 1000-årsflödets nivåer och där klarlägga risker för eventuella genombrott längs Indalsälven.

Kommunen har särskilt beslutat om att ta fram ett tematiskt tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen för att där peka ut LIS-områden. Under sommaren 2010 har kontakter tagits med olika företag, intresseföreningar och privatpersoner för att kartlägga intresset att peka ut LIS-områden inom kommunen. Det har även bildats en särskild arbetsgrupp som ska jobba med lokalt förankringsarbete och landsbygdsutveckling.

Kommunen har även under 2010 tagit fram underlag för en "Skyltpolicy för Ragunda kommun – Råd och riktlinjer för en trivsammare utemiljö". Policyn är för närvarande ute på remiss.

År 2009 antog Ragunda kommun tematiskt tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen för vindkraft.

Under 2007 tog kommunen fram "Utvecklingsplan Hammarstrand – Idéskisser" för att förbättra miljön i Hammarstrand och särskilt längs Centralgatan. Arbetsgruppen för utvecklingsplanen har bestått av representanter från kommunen, företagarföreningen och särskilt samråd har skett med Vägverket. Utvecklingsarbetet är ett led i arbetet med regional utvecklingsstrategi, där miljömålet "God livsmiljö" särskilt har pekats ut som betydelsefull för attraktionskraften till orten. Åtgärder som har föreslagits är anläggande av GC-banor, rondeller, blomster- och flaggarrangemang, fontän och informationsskyltar. Andra förslag är ommålning av bron och framtagande av parkeringsprinciper. Syftet med planen är att möjliggöra förtätning av affärslokalerna längs Centralgatan, göra Centrum trevligare och attraktivare samt att förbättra tillgängligheten och säkerheten i och till tätorten.

Länsstyrelsen ser positivt på att kommunen har köpt in ett detaljerat underlag för analys och bedömning av översvämningar och risken för genombrott utmed Indalsälven. Enligt "Nya plan- och bygglagen" har det särskilt lyfts fram att hälsa- och säkerhetsfrågor som klimatförändringar, risker för översvämningar, ras, skred och erosion är särskilt viktiga och ska behandlas tidigt i planeringsprocessen liksom vid bygglovshandlingen.

Byggande

Tillsynen över byggnadsområdet har koncentrerats till hur kommunen vid sin tillståndsprovning samt vid kontroll och tillsyn enligt 9 kap plan- och bygglagen har uppmärksammat och arbetat för att kraven enligt Boverkets byggregler om energihushållning i byggnader uppfylls.

Bygglovsprocessen med kommunens handläggning av byggnämndens, genomförandet av byggsamråd samt upprättande, granskning och beslut om kontrollplan har granskats. Granskningen visar att kommunen med stöd av kontrollplanen bevakar att kraven på energihushållning, enligt Boverkets byggregler, uppfylls. Kommunen ställer krav på att energiberäkningar görs av särskilt certifierade personer.

Kommunen bedömer att det finns tillräcklig kompens, vad gäller Boverkets byggregler och energihushållning i byggnader, för närvarande. Det finns dock behov av kompetensutveckling inom kommunen för att kunna bevaka att samhällskraven enligt "Nya plan- och bygglagen" blir uppfyllda samt för att kunna följa med i utvecklingen av olika beräkningsmetoder och bedömningar när det gäller energihushållning.

Länsstyrelsens bedömning

De nya krav som kommer att ställas på kommunerna i och med införande av "Nya plan- och bygglagen" och att bevaka att samhällskraven blir uppfyllda i plan- och byggprocesserna samt de "Nya strandskyddsreglerna" kommer att medföra utökade arbetsuppgifter för kommunen.

Länsstyrelsen bedömer att det inom byggområdet idag finns den kunskap och kompetens som krävs för att tillämpa energihushållningskraven. Det är dock viktigt med kontinuerlig kompetensutveckling för att följa de nya kraven när det gäller energihushållning.

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning att det finns behov av resursförstärkning motsvarande en tjänst inom plan- och byggområdet för att kunna jobba mer långsiktigt och strategiskt inom plan- och byggnadsområdet samt för att uppfylla kraven enligt lagstiftningen i "Nya plan- och bygglagen" och i "Nya strandskyddet".

TILLSYVEN ÖVER STRANDSKYDDET M.M.

Under 2010 har kommunen hittills prövat och beviljat två dispenser från strandskyddet, enligt den nya lagstiftningen som trädde i kraft under 2009.

Enligt Länsstyrelsen tycks Ragunda kommun, så vitt kan utläsas från ärendehandlingarna, gjort rimliga bedömningar i sina beslut när det gäller strandskyddsdispenser.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att det är nödvändigt att kommunen i gör en egen bedömning av påverkan på allemansrätten, djur- och växtlivet, att tomtplatsavgränsningar görs, fri passage lämnas samt att särskilda skäl anges i varje enskilt ärende. Det är även lämpligt att det framgår om riksintresse friluftsliv och naturvård enligt 3 kap miljöbalken har vägts in i bedömning vid beslut om dispens från strandskyddet eller vid upphävande inom plan.

Länsstyrelsen har tagit fram en vägledning - "Förhållningssätt till kunskapsunderlag för djur- och växtliv i plan- och byggärenden" som visar på hur naturvärdesinventeringar kan genomföras i översikts-/detaljplaner samt i enskilda bygglovsärenden.

Det är viktigt att den totala påverkan, på de habitat och arter som avses skyddas, i området bedöms. I dag har kommunen inte tillgång till ArtPortalen som visar växtplatser för sällsynta arter. Länsstyrelsen har bjudit in kommunerna till en utbildningsdag i november 2010 så att kommunerna själva ska få behörighet till och kan använda den befintliga Artdatabasen.

Kommunen har själv köpt in mer detaljerat underlag för analys och bedömning av översvämningrisker för att kunna säkerställa 1000-årsflödet och klarlägga risker för genombrott utmed Indalsälven.

TILLSYNYN ÖVER FORNLÄMNINGAR M.M.

Kommunen hanterar riksintressen för kulturmiljövården i framför allt översiktsplaner och detaljplaner. Hanteringen av Riksintresseområden i översiktplanering kan förbättras, med fokus på åtgärder för bevarande av miljöer. Kommunen har tidigare försökt göra särskilda bestämmelser för Skyttmon, och är i dag villiga att göra ett nytt försök.

Fornlämningar är skyddade enligt 2 kap kulturminneslagen. Ragunda kommun använder sig av Riksantikvarieämbetets (RAÄ) fornminnesregister, FMIS, genom det så kallade Fornsök via RAÄ:s hemsida för att kontrollera om planerade byggnader, detaljplaner m.m. berör några kända fornlämningar. Kommunen saknar egen antikvarisk kompetens.

Det är betydelsefullt att kommunen också känner till och beaktar övriga lagskyddade kulturminnen, såsom byggnadsminnen, kyrkor och kulturresevat. I Ragunda kommun finns i nuläget 4 byggnadsminnen, vilka skyddas enligt 3 kap kulturminneslagen. Information om byggnadsminnen finns i länsstyrelsens planeringsunderlag, på länsstyrelsens hemsida samt i kulturmiljövårdens bebyggelseregister, som administreras av Riksantikvarieämbetet. I bebyggelseregistret finns också mycket övrig bebyggelse inom kommunen registrerad. Kyrkor som invigts för gudstjänst i Svenska kyrkan och uppförts före 1940 omfattas av en särskild tillståndsplikt enligt 4 kap kulturminneslagen.

Ett tematiskt tillägg till översiktsplanen är planerat, med utpekade "LIS-områden" där kommunen kan tillåta dispens eller undantag från gällande strandskyddsbestämmelser med hänvisning till landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Ett sådant tillägg bör även ta med hänsyn till forn- och kulturlämningar. Skyddade miljöer kan många gånger vara en tillgång för utvecklingen.

Kommunen har ingen kommunomfattande naturvårdsplan. Enligt regeringsuppdraget "Hållbart skydd av naturområden" ska lokala arbetsgrupper skapas för att öka delaktigheten. I detta sammanhang är det lämpligt att även ta med kulturmiljöfrågorna.

Britt-Mari Nordstrand
Bitr. Länsarkitekt

Lillian Rathje
Länsantikvarie

Riskhantering



Ragunda kommun
Box 150
840 70 Hammarstrand

Tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor samt uppföljning enligt krisberedskapslagstiftningen.

Länstyrelsen genomförde den 30 september 2010 tillsyn över kommunens räddningstjänst samt uppföljning av kommunens arbete inom krisberedskapsområdet.

Länstyrelsen konstaterar att det finns brister både i den olycks- och skadeförebyggande verksamheten samt i förberedelsearbetet för krishantering.

Det är positivt att kommunen under pågående tillsynsbesök tagit beslut om att genomföra särskilda insatser för att komma till rätta med bristerna. Det är också positivt att kommunen har anställt en informationsansvarig med uppgift att bl.a. svara för informationssamordning i samband med en extraordinär händelse.

Med anledning av de brister som konstaterats i samband med tillsyns/uppföljningsbesöket vill Länstyrelsen framhålla följande åtgärder som särskilt angelägna:

- att ett sotningsregistret snarast måste återupprättas
- att göra en omstart i krisberedskapsarbetet för att komma tillrätta med bristerna.
- att aktualisera risk- och sårbarhetsanalysen
- att aktualisera de planer som behövs för krishanteringsarbetet
- att arbetet med att ta fram handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor påbörjas

Länstyrelsen konstaterar att kommunen saknar sotningsregister. Arbetet pågår att återupprätta ett sådant register. Länstyrelsen har för avsikt att senare under året följa upp hur detta arbete fortgår.

En viktig grund för uppbygganden av såväl krishanteringsförmågan som olycks- och skadeförebyggande/förhindrande arbete är väl genomarbetade analyser av risker och sårbarhet. Länstyrelsen konstaterar att kommunens risk- och sårbarhetsanalys är ofullständig.

Kommunen saknar handlingsprogram enligt Lag om skydd mot olyckor för innevarande mandatperiod. Kommunen bör därför redan nu påbörja arbetet att ta fram ett handlingsprogram för mandatperioden 2011 – 2014.



Länsstyrelsen
Jämtlands län
Funktionen för samhällsberedskap

Länsstyrelsen har för avsikt att under 2011 följa upp utvecklingen av kommunens arbete på krisberedskaps- och olycksområdet.

Staffan Edler

Kopia:
MSB, Magnus Olofsson, 651 81 Karlstad

Minnesanteckningar från tillsyns/uppföljningsbesök i Ragunda kommun.

Deltagare:

Jim Salomonsson
Rolf Ivansen
Bosse Svenningsson
Tomas Fryklund
Staffan Edler
Britt-Mari Nordstrand

Inledning

Staffan Edler inleder med att berätta om länsstyrelsens uppdrag att utöva tillsyn över kommunens uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor och att följa upp kommunens uppgifter enligt krisberedskapslagstiftningen. I Länsstyrelsens uppdrag ingår även att samordna tillsynen och uppföljningen.

Länsstyrelsen kommer under hösten att samlat presentera resultatet av den tillsyn som samtliga verksamhetsområden på myndigheten genomfört mot kommunen.

Det dokument som skickats ut till kommunen kommer att ligga till grund för dagens diskussioner.

Riskanalys för räddningstjänst samt risk- och sårbarhetsanalys för krishantering.

Den riskanalys som finns upprättad är inte fullständig. Inget nytt har gjorts under det senaste året. Kommunen konstaterar att arbetet inte fungerat bra det senaste året och att en nystart behövs. För att komma igång igen med detta arbete har kommunen för avsikt att omvandla säkerhetssamordnartjänsten, som idag är en halvtidstjänst, till en heltidstjänst. Beslut tas vid sittande bord om att göra den förändringen.

Det är kommunens avsikt att genomföra riskanalysarbetet i samarbete med räddningstjänstförbundet.

Kommunen tar upp frågan om den utökade riskbild som utbyggnaden av vindkraftparker medför. Vindkraftsutbyggnaden kommer med stor sannolikhet att medföra krav på ytterligare resurser för räddningstjänst.

Handlingsprogram

Kommunen har inte antagit något nytt handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor för innevarande mandatperiod. Kommunen samverkade tidigare med Bräcke kommun genom Östjämtdlands kommunförbund i räddningstjänstfrågor. Detta samarbete upphörde vid årsskiftet då Bräcke kommun införlivades med Jämtlands räddningstjänstförbund. Under fjolåret behandlades ett förslag till handlingsprogram som innebar stora nedskärningar av den operativa räddningstjänstorganisationen i kommunen. Både Länsstyrelsen och Räddningsverket var starkt kritiska till denna nedskärning. Kommunen har efter dessa diskussioner in genomfört någon förändring av räddningsstyrkorna.

För närvarande diskuterar kommunen om räddningstjänsten ska skötas i egen regi eller av Jämtlands räddningstjänstförbund. Om kommunen väljer att behålla huvudmannskapet för räddningstjänsten kommer den troligen att organiseras under miljö- och byggnadsnämnden.

Specificerade skyldigheter enligt lag om skydd mot olyckor

Tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor 2kap 2§

Kommunen har valt att prioritera tillsyn av byggnader och anläggningar som omfattas av krav på skriftlig redovisning av brandskyddet. Enligt årsredovisningen för 2009 (som omfattar gamla Östjämmtlands kommunförbund) har tillsyn genomförts i de flesta av de byggnader som omfattas av krav på skriftlig redovisning av brandskyddet. Enligt årsredovisningen för 2009 är endast 3% av dessa utan brister.

Från 1 jan 2010 genomförs tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor enligt avtal av Jämtlands räddningstjänstförbund. Ingen tillsyn i bostäder har genomförts.

Tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor 2kap 4§.

I kommunen finns ett objekt som omfattas av skyldigheter enligt lag om skydd mot olyckor 2 kap. 4§ – s.k. farlig verksamhet. Även denna tillsyn genomförs från 1 jan 2010 enligt avtal av Jämtlands räddningstjänstförbund. Under 2009 genomfördes ingen tillsyn av objektet.

Information och rådgivning

Kommunen är gles befolkad och befolkningen i de glesare delarna har en hög medelålder. Insattiderna för räddningstjänst (och även för ambulans och polis) är lång. Kommunen upplever att det är svårt att nå fram till befolkningen vid informationsmöten och liknande insatser. Kommunen överväger möjligheten att nyttja brandpersonal och sotare för ”uppsökande verksamhet”. En viktig del i informationen till allmänheten är att betona det egna ansvaret för sitt skydd och sin säkerhet.

I samband med att kontrollplaner för byggobjekt ställer kommunen alltid krav på brandvarnare och öppningsbara fönster vid nybyggnad.

Rengöring (sotning) och brandskyddskontroll

Kommunen har haft en besvärande situation när det gäller sotning och brandskyddskontroll. Verksamheten har inte fungerat på ett tillfredställande sätt.

Från hösten 2009 har kommunen kontrakt med en ny skorstensfejarmästare.

Under 2009 genomfördes brandskyddskontroll endast i en tredjedel av de objekt som enligt lag om skydd mot olyckor ska kontrolleras vart annat år. Avsikten nu är att den nya skorstensfejarmästaren ska göra en nystart när det gäller brandskyddskontroller och planeringen för 2010 är att klara av hälften av tvåårsobjekten.

Överlämningen av sotningsverksamheten blev kaosartad och det pappersregister som fanns förstördes i samband med överlämningen. Den nytillträdde skorstensfejarmästaren arbetar för närvarande med att, i samarbete med byggnadskontoret, bygga upp ett nytt register.

”Verka för”-uppgiften

Kommunen arbetar aktivt mot t.ex. Vägverket (numera Trafikverket) för att förbättra trafiksäkerheten på olycksdrabbade vägsnitt. De upplever att det är svårt att komma till ett resultat i dessa frågor.

Olycksundersökningar

Syftet med olycksundersökningar är att de ska vara en del av ett lärande system där underökningen ska vara ett sätt att utvärdera insatser och förebyggande verksamhet mot de mål som sätts upp i handlingsprogrammet.

Ansvaret för att olycksundersökningar genomförs vilar enligt avtal på Jämtlands räddningstjänstförbund. Kommunen har för avsikt att genom en nyinrättad heltidstjänst som säkerhetssamordnare samarbeta med räddningstjänstförbundet i dessa frågor.

Krishanteringsfrågor

Det finns ett stort behov att gå igenom krisberedskapsplaneringen. Enligt kommunföreträdarna behövs en omstart även i dessa frågor. Kommunen har aktuell lednings- och informationsplan men övriga planer är inaktuella.

Kommunen deltog i den länsövergripande övningen "Smitta" under 2009. I övrigt har inga övningar genomförts. Organisationen fick dock prövas skarpt i samband med att någon bröt sig in i vattenverket och tömde en brandsläckare i vattenreservoaren. Kommunen bedömer att arbetet vid denna händelse fungerade bra.

Samverkan

Kommunen har väl utarbetade kontaktnät. De är inte "formaliserade" men har fungerat väl under många år tack vare personkontakter.

Information

Kommunen har anställt en informatör från 1 september. Hon kommer att ingå i det regionala informatörsnätverket.

Fortsatt arbete

För att kommunen ska komma igång med krisberedskapsarbetet erbjuder Länsstyrelsen kommunen stöd för att genomföra en sådan nystart. Kommunen tar emot detta erbjudande och en dag bestäms.

Viktiga insatser

Fortsatt bistånd till skorstensfejarmästaren i arbetet med upprättande av sotningsregister.

Aktualisera de planer som kan behövas för krishantering

Upprätta en kontakt "krishanteringsbrygga" med räddningstjänstförbundet

Aktualisera risk- och sårbarhetsanalysen enligt föreskrift från MSB.

Britt-Mari Nordstrand

Överförmynderi



Inspektion av överförmyndarnämnden i Ragunda kommun den 10 mars 2010

Närvarande

Åsa Johansson, jurist, Länsstyrelsen Jämtlands län
Eva Ekendahl, förvaltningshandläggare, Länsstyrelsen Jämtlands län

Jim Salomonsson, vice ordförande, Överförmyndarnämnden i Ragunda kommun
Oddbjörn Ericsson, handläggare, Överförmyndarnämnden i Ragunda kommun

Dagordning

Vid Länsstyrelsens tillsyn har följande dagordning följts:

- Genomgång och diskussion avseende föregående års tillsynsprotokoll
- Överförmyndarnämndens verksamhet – diskussion utifrån årsredogörelsen från 2009
- Diskussion gällande överförmyndarnämndens resurser
- Utbildningsinsatser och utbyte mellan kommunerna
- Diskussion gällande möjligheten att hitta bra ställföreträdare inom skälig tid
- Dokumentation om årlig omprövning av förvaltarship
- Bevakningsrutiner för årsredovisningar
- Registerföring och aktförvaring
- Övriga frågor

Genomgång avseende föregående års tillsynsprotokoll

Länsstyrelsen hade vid tillsynsbesöket 2009 vissa synpunkter bl.a. på att kontroll av ställföreträdarna inte skedde hos kronofogdemyndigheten. Överförmyndarnämnden uppgav att eftersom kommunen har få invånare har nämnden kännedom om väldigt många. Länsstyrelsen informerade om Justitieombudsmannens – JO:s beslut den 17 mars 2009, dnr 3958-2007, 4296-2007, vilket överlämnades till Överförmyndarnämnden.

Härefter diskuterades anmärkningarna från föregående år.



Akt 1

Blanketten för åtagande av godmanskap på vilken överförmyndarnämnden informerade om offentlighetsprincipen är nu ändrad. Nämnden anförde att fortsättningsvis kommer den att ange till vilka försändelserna utgår. Härefter diskuterades innebörden av begreppet rättshandlingsförmåga.

Akt 2

Länsstyrelsen hade påpekat att Överförmyndarnämnden har tagit ett antal beslut om uttagsmedgivanden där det i flera fall saknades handling i akten som visade att sådan begäran framställts. Nämnden informerade om att i de flesta fall ringer ställföreträdaren och begär uttag. Länsstyrelsen påpekade att det skall finnas en handling för varje händelse. Härefter diskuteras skillnaden mellan 26 och 27 §§ i förvaltningslagen (1986:223).

Gemensamt för akterna 1-4

De flesta handlingar i akterna hade inte åsatts diarienummer eller annan beteckning. Överförmyndarnämnden uppgav att den ännu inte fört på varje handling någon beteckning. Länsstyrelsen hänvisade till JO:s beslut den 5 maj 2009, dnr 1744-2007, vilket överlämnades till Överförmyndarnämnden.

Inga anmälningar från enskilda om granskning av Överförmyndarnämnden har inkommit till Länsstyrelsen under året.

Överförmyndarens verksamhet – årsredogörelsen 2009

Det totala antalet årsarbetskrafter är liksom tidigare 50 %. Tiden upplevs som tillräcklig. Vice ordföranden är ersättare för handläggaren vid frånvaro. De har nu framfört till kommundirektören att ersättaren bör vara en kommunal tjänsteman istället för vice ordföranden.

Resurser och utbildningsinsatser

Överförmyndarnämnden har fått en utökad budget för 2010 beroende på en ökad ärendemängd. Handläggaren och vice ordföranden deltar i de flesta länsträffarna.

Rekrytering av ställföreträdare

Överförmyndarnämnden upplyste om att rekryteringen av ställföreträdare är olika beroende på huvudmannens behov. Ibland kan en ställföreträdare rekryteras direkt medan i svårare fall kan det ta ett antal månader. Länsstyrelsen anförde att det är viktigt att Överförmyndarnämnden är aktiv i fråga om att hitta ställföreträdare.

Årlig omprövning av förvaltarskap

Överförmyndarnämnden skickar ut en blankett till förvaltarna varje år för yttrande. Nämnden tar därefter ställning och skriver en tjänsteanteckning.



Bevakningsrutiner för årsredovisningar

Överförmyndarnämnden skickar ut en påminnelse i mitten av mars, efter två-tre veckor skickas en ny påminnelse. Därefter skickas det ut ett vitesföreläggande som följs upp med begäran om utdömande av vite. Länsstyrelsen informerade om JO:s beslut den 24 april 2008, dnr 1202-2008. Det finns inget ärende där redovisningsskyldighet råder avseende föräldrars förmyndarförvaltning. Det är heller inte någon som har fått befrielse från skyldigheten att lämna årsredovisning.

Registerföring och aktförvaring

Överförmyndarnämnden registrerar alla ärenden i Wärna men där-efter diarieför nämnden manuellt på dagboksblad. Länsstyrelsen tar del av kommunens förvaring av akter.

Övriga frågor

Gode män och förvaltare

Nämnden har några erfarna gode män/förvaltare som kan ta de svårare ärendena. De flesta gode män/förvaltare har ett uppdrag medan han som har de flesta uppdragen har sju. Nämnden utser gode män/förvaltare i de flesta fallen för alla tre områdena. Det finns några som inte har sörja för person och några som bara har att förvalta egendom. Överförmyndarnämnden skickar ut skriftlig information om vad uppdraget innebär och ställföreträdarna informeras vid kontakter. Gode männen/förvaltarna är medvetna om att de bör medverka till att huvudmannen kan få bidrag och hjälpmedel bl.a. genom att det finns med på underlaget för arvodet. Under 2009 har inte någon ställföreträdare entledigats på grund av begäran från huvudman.

Arvodesbeslut

Nämnden informerade om att arvodesbesluten enbart skickas ut till ställföreträdarna. Länsstyrelsen informerade om JO:s beslut den 8 december 2009, dnr 5955-2009, vilket överlämnades till nämnden.

Beslutsmotivering

Länsstyrelsen frågade om nämnden anger tillämpade lagrum i sina beslut. Nämnden informerade om överförmyndarpraktikan som innehåller beslutsmallar med lagrum angivna samt utrymme för att ange de skäl man har för beslutet.

Fem slumpvis utvalda akter togs med för granskning.

Genomgång av medtagna akter

Akt 1

Länsstyrelsen har granskat akten avseende den ekonomiska redovisningen från den 10 februari 2005. Avseende övriga frågor har Länsstyrelsen granskat akten från den 18 januari 2007.



Den 17 september 2007 skickade Överförmyndarnämnden ansökan om anordnande av förvaltarskap till tingsrätten. Av ansökan framgår vilka uppgifter som legat till grund för ansökningsen. Det saknas dock handling i akten som visar att dessa uppgifter kommit in till Överförmyndarnämnden.

Den 15 februari 2008, den 23 februari 2009 och den 26 februari 2010 beslutade Överförmyndarnämnden om arvode till ställföreträdaren. Arvodet skulle enligt besluten betalas av huvudmannen. Det framgår inte av akten eller av dagboksbladet om de expedierats till huvudmannen. JO har i beslut den 8 december 2009, dnr 5955-2009 uttalat att om huvudmannen helt eller delvis ska betala arvodet bör han eller hon normalt få del av beslutet och därigenom få möjlighet att överklaga det.

Akt 2

Av bilagor till årsräkningen avseende år 2005 framgår att huvudmannen har skulder. Härefter framgår det inte av årsräkningarna om skulderna kvarstår eller inte. Den 16 april 2009 har överförmyndarnämnden beslutat om att arvodet ska betalas av huvudmannen. Förvaltaren har i telefonsamtal den 20 april 2009 uppgett att huvudmannen inte kan betala arvodet eftersom det inte finns tillgängliga medel. Överförmyndarnämnden har då i beslut daterat den 16 april 2009 meddelat att kommunen ska betala arvodet. Länstyrelsens uppfattning är att det beslutet är en omprövning av det första. Vid omprövning ska ett nytt beslut meddelas av vilket ska framgå att det helt eller delvis återkallar eller ändrar det tidigare beslutet.

Akt 3

Ingen anmärkning.

Akt 4

Av årsräkningen för 2007 framgår att gode mannen lånat 7 500 kr av huvudmannen. Överförmyndarnämnden påtalade den 18 april 2008 det oriktiga i att låna pengar från huvudmannen. Av handlingarna framgår inte om överförmyndarnämnden har följt upp frågan.

Akt 5

Den 18 december 2008 beslöt överförmyndarnämnden att avslå begäran om spärrat konto enligt 13 kap. 19 § 1 st. 2 p. föräldrabalken. Enligt tjänsteanteckning samma dag fann överförmyndarnämnden att det var oklart om beslutet skulle delges förmyndarna. Någon åtgärd har inte vidtagits sedan dess.



Gemensamt för akterna 1-5

Handlingarna i akterna har inte åsatts aktbilagenummer. Inkomna och upprättade handlingar ska förses med både diarie- och aktbilagenummer på själva handlingen. Utan sådana åtgärder kan det vara svårt att veta vilka handlingar som hör till akten. Det blir även svårt att avgöra om alla handlingar finns bevarade i akten.

Samtliga beslut av JO under 2009 överlämnades till Överförmyndarnämnden för kännedom.

Inspektionen förklaras vara avslutad.

Eva Ekendahl

Kopia till

Överförmyndarnämnden i Ragunda kommun
Kommunfullmäktige i Ragunda kommun
Kommunstyrelsen i Ragunda kommun
Rättsfunktionen 3 ex.

Alkohol- och tobakslagen



BESLUT

Datum

2009-12-07

705-14097-09

Ragunda kommun

Box 150

840 70 HAMMARSTRAND

Tillsynsbesök enligt alkohollagen och tobakslagen den 5 november 2009

Beslut

Länsstyrelsen riktar kritik mot Ragunda kommun då den under minst ett år inte har utfört någon tillsyn.

Kommunen ska senast den 1 januari 2010 inkomma till länsstyrelsen med en tillsynsplan som gäller t.o.m. den 30 juni 2010 och

senast den 1 september 2010 lämna en redovisning till länsstyrelsen för det tillsynsarbete som genomförts t.o.m. nyssnämnda datum.

Länsstyrelsen riktar även kritik mot kommunen för att den bifallit en ansökan om stadigvarande serveringstillstånd året runt trots att räddningstjänstens yttrande över lokalens lämplighet inte hade inkommit.

Länsstyrelsen har även konstaterat en del andra brister som framgår av följande redogörelse. Kommunen ska vidta erforderliga åtgärder så att bristerna inte upprepas.

Redogörelse för länsstyrelsens tillsynsbesök

Närvarande

Från länsstyrelsen:

Förvaltningshandläggare Gösta Näs

Projektledare Peter Wilhelmsson

Från kommunen:

Ordförande kommunstyrelsens sociala utskott Brittinger Håkansson

Ifo-chef Ulla Persson Titelman

Alkohol- och tobakshandläggare Ingrid Larsson



Länstyrelsens senaste tillsynsbesök i Ragunda kommun enligt alkohollagen genomfördes den 4 maj 2004.

Kommunstyrelsens sociala utskott har ansvaret för ärendena enligt alkohollagen och tobakslagen. I tjänstemannaorganisationen handläggs ärendena inom Individ- och familjeomsorgen (IFO). En handläggare har 30 % av en heltidstjänst avsatta för alkohol- och tobaksärenden. Resterande 70 % åtgår för administrativa uppgifter inom IFO samt för handläggning av ärenden rörande dödsbon, skuldsanering, förmedlingsärenden, försörjningsstöd och faderskap. Därutöver ligger systemansvaret för datasystemet inom IFO på tjänsten.

Handläggaren uppger att på alkohol- och tobaksområdet hinns endast ärendehandläggningen med och det finns inte tid att hålla sig uppdaterad på området. Ärenden som kommer in under handläggarens frånvaro blir liggande eftersom det inte finns någon ersättare. Kommunen har försökt förmå sökandena att komma in i god tid med ansökningar om tillfälliga tillstånd under sommaren för att ansökningarna ska hinna prövas före semesterperioden. I sina riktlinjer har kommunen angivit att ansökan om tillfälligt tillstånd till allmänheten ska lämnas in minst en månad i förväg. Kommunen har upprepade gånger upplyst berörda om detta. Ändå kommer många in sent med sin ansökan. Det har hänt att kommunen varit tvungen att kalla till ett extra utskottsmöte för att besluta i ett sent inkommet ärende.

Kommunen har hört sig för hos en grannkommun om den kan svara för beredningen av ärendena under semestertid, men den kommunen har inte kunna åta sig detta.

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs bl.a. att varje ärende ska handläggas så snabbt som möjligt. Enligt länsstyrelsens mening är det inte förenligt med denna bestämmelse att ärenden blir liggande utan åtgärd i flera veckor. Kommunen bör därför vidta åtgärder så att den lever upptill förvaltningslagens bestämmelser.

Hos kommunen finns inget datorstöd för handläggningen av alkoholärendena. Man överväger att skaffa ett sådant.



Inom kommunen finns för närvarande 13 stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten. Under tiden 1 oktober 2008-30 september 2009 meddelades

- tre stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten,
- sex tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten och
- tolv tillfälliga tillstånd för servering i slutna sällskap.

Under samma tid återkallades ett stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten eftersom tillståndshavaren hade underlåtit att för två år lämna in restaurangrapport.

Det finns 12 ställen som säljer tobak och 8 som säljer både tobak och folköl, (ungefärligt antal).

Det förekommer relativt ofta att företrädare för näringslivet trycker på för att deras intressen ska tillgodoses framför skyddsintresset i alkoholärenden. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen på att det är klart uttalat att alkohollagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och att den i första hand är en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Länsstyrelsen har nyligen genomfört en konferens där konflikten mellan skyddsintresset och företagsekonomiska eller näringspolitiska intressen belystes. Deltagarna som kom från länets kommuner var bl.a. politiker, näringslivsföreträdare och tjänstemän med tillsynsansvar.

Kommunens tillsyn

Under mer än ett år har inga tillsynsbesök genomförts vare sig på restauranger, tillfälliga serveringar eller på ställen där folköl och/eller tobak säljs. Ordföranden hävdade att tillsynsbehovet är begränsat i en glesbygdskommun som Ragunda med få och små restauranger av vilka en del stänger tidigt i något fall redan kl. 18. Länsstyrelsens representanter framhöll att alkohollagen och tobakslagen är skyddslagar och att det av dessa klart framgår att kommunen har ansvar för att tillsyn genomförs. I detta sammanhang bör det påpekas att i propositionen med förslag till alkohollag (prop. 1994/95:89, sid. 75-76) underströk regeringen att en kraftfull och väl fungerande tillsyn av tillräcklig omfattning är en förutsättning för flera av de förslag till ändringar och förenklingar av lagstiftningen som regeringen föreslog.



Kommunen har heller inte genomfört någon inre tillsyn, dvs. kontroll av uppgifter från olika myndigheter i frågor av ekonomisk art. Hit hör även undersökning av tillståndshavarens vandel och annat som kan vara av betydelse för att bedöma om förutsättningarna för tillstånd fortfarande föreligger.

Efter diskussion om hur kommunen ska kunna komma igång med tillsynen ansåg kommunens representanter att man bör kunna göra några tillsynsbesök under innevarande år. Man är även beredd att upprätta en tillsynsplan som ska gälla t.o.m. den 30 juni 2010. I planen bör även den inre tillsynen tas med. Planen kan läggas fram för beslut av sociala utskottet den 25 november 2009.

Planen ska sändas in till länsstyrelsen senast den 1 januari 2010.

Senast den 1 september 2010 ska kommunen lämna in en redovisning till länsstyrelsen för det tillsynsarbete som kommunen genomfört t.o.m. den 30 juni 2010.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen på att ställningstaganden med anledning av tillsynsbesök alltid ska dokumenteras, signeras och delges den som företräder tillsynsobjektet. Ställningstagandet måste utformas så att det framgår att det endast gäller det som kontrollerats vid tillsynstillfället. *Det ska vara tydligt för den tillsynen rör om några anmärkningar gjorts*, vad det gäller och vilka krav på åtgärder som kommunen ställer. Om kommunen finner att allt är i sin ordning och inga krav på åtgärder finns ska även detta dokumenteras, signeras och delges på samma sätt som ovan.

Aktgranskning

Överammers Mat & Prat AB

Överammers Mat & Prat AB inkom den 13 maj 2009 med en ansökan om stadigvarande tillstånd för servering av alkoholdrycker till allmänheten.

Enligt alkoholhandläggarens förslag beslutade sociala utskottet den 11 juni 2009 (Su § 67) att bevilja serveringstillstånd enligt ansökan

Följande brister noteras

Av skatteverkets yttrande framgår att sökanden inte är registrerad som arbetsgivare och har heller inte F-skattsedel. Detta kommenteras inte i utredningen.



Det framgår inte om skatteverket haft tillgång till den budget som sökanden bifogat ansökan.

Överammers Mat & Prat AB är tillståndshavare och inte Kerstin Mattsson som det står på ett ställe i utredningen.

Det borde ha framgått hur sökanden förvärvat kunskaper i alkohollagen och en bedömning om de är tillräckliga för att uppfylla alkohollagens kunskapskrav.

Det saknas bedömning om serveringsstället uppfyller kraven i 7 kap. 8 § alkohollagen. Det räcker inte att endast hänvisa till miljökontoret. Det är tillståndsmyndigheten som måste göra den slutliga prövningen, se närmare kommentaren till nämnda lagrum i Handbok Alkohollagen.

Räddningstjänstens yttrande hade inte kommit in när utskottet sammanträdde. Under rubriken bedömning skriver handläggaren att sökanden ska beviljas tillstånd under förutsättning att Räddningstjänsten inte har något att erinra. Detta togs inte med i förslaget till beslut varför tillståndet kom att gälla utan förbehåll fr.o.m. 11 juni 2009 trots att en väsentlig del av beslutsunderlaget saknades.

Lagens krav enligt 7 kap. 8 § alkohollagen att serveringsstället ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt innebär att serveringstillstånd inte får meddelas om inte lokalerna är godkända, se kommentaren till detta lagrum i Handbok Alkohollagen.

Kommunen borde ha inhämtat uppgift från bolagsverket för att få veta i vilka andra bolag som sökandebolagets företrädare är eller varit engagerade, se kommentaren till 7 kap. 7 § i Handbok Alkohollagen. Motsvarande uppgifter erhöles tidigare ur PRV:s aktiebolagsregister samt ur handels- och föreningsregister.

Kommunen borde även ha begärt att sökanden visar en finansieringsplan, se nyss nämnd kommentar.

Jimi Event, Jimi Salomonsson

Jimi Event, Jimi Salomonsson inkom den 29 april 2009 med en ansökan om tillstånd att servera starköl och vin till allmänheten på Zorbcenter, Dövikens kl. 11.00-02.00 den 11 och 12 juli 2009. Sociala utskottet beslutade 11 juni 2009 (Su § 71) på handläggarens



förslag att meddela serveringstillstånd endast till kl. 01.00, och att i övrigt bifalla ansökan.

I sitt yttrande yrkade polismyndigheten att serveringstiden inte pågår längre än till kl. 01.00, men lämnade ingen motivering till detta. Kommunen ser inte ut att ha gett sökanden tillfälle att yttra sig över det som polisen framfört. I sin utredning har kommunen heller inte motiverat varför det bedömts att serveringstid ska beviljas endast till kl. 01.00 och inte enligt ansökan.

Handläggaren uppger att sökanden överklagade beslutet, om serveringstid endast till kl. 01, muntligen i ett telefonsamtal med sociala utskottets ordförande. Att överklagande skett är dokumenterat i en journalanteckning den 2 juli 2009, men i övrigt finns ingen dokumentation. Handläggaren uppger att sökanden sagt att eftersom gästerna kommer först i 23-tiden blir den medgivna serveringstiden för kort. Ordföranden har haft telefonkontakt med polismyndigheten kort före beslutet om omprövning.

I sociala utskottets protokoll den 9 juli 2009 antecknades att sökanden inte godtar nämndens beslut att neka honom serveringstid till kl. 02.00 och att av kommunens nuvarande riktlinjer framkommer att tillstånd kan beviljas längst t.o.m. kl. 02.00. Utskottet omprövade beslutet och beviljade förlängd serveringstid.

Följande brister noteras

Överklagandet har inte dokumenterats.

Ordförandens telefonkontakt med polismyndigheten har inte dokumenterats.

I handlingarna finns ingen motivering varför kommunen valt att ompröva sitt beslut.

Det finns heller ingen motivering till beslutet att bevilja förlängd serveringstid.

Kommunen borde ha inhämtat uppgift från bolagsverket för att få veta i vilka andra bolag som sökandebolagets företrädare är eller varit engagerade, se ovan.



Länsstyrelsen
Jämtlands län
Social tillsyn

Krall Entertainment AB

Krall Entertainment AB inkom den 5 februari 2009 med ansökan om tillfälligt serveringstillstånd för servering av alkoholdrycker till allmänheten vid Thailändska paviljongen, Utanede den 18 juli 2009. Sociala utskottet beslutade 11 juni 2009 (Su § 72) att bevilja serveringstillstånd enligt ansökan.

Följande brist noteras

Kommunen borde ha inhämtat uppgift från bolagsverket för att få veta i vilka andra bolag som sökandebolagets företrädare är eller varit engagerade, se ovan.

Kjell Brickman
Socialdirektör

Gösta Näs
Förvaltningshandläggare

Kopia till

Statens folkhälsoinstitut,
Avdelningen för tillsyn, 831 40 Östersund



Länsstyrelsen Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Köpmangatan 21
Telefon: 063-14 60 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland