



Kontaktperson  
Miljöavdelningen  
Cecilia von Platen  
010-2241725

Hörby kommun  
Bygg- och miljönämnden  
byggochmiljo@horby.se

## Uppföljning och utvärdering av Hörby kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen besökte den 29 april 2020 Hörby kommun och genomförde en uppföljning och utvärdering av kommunens miljöbalkstillsyn. Denna rapport visar resultatet från denna uppföljning.

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande **positiva** förhållanden:

- ✓ Kommunens politiska organisation säkerställer en oberoende tillsyn när det gäller beslut avseende kommunala verksamheter.
- ✓ Bygg- och miljönämnden har budgetansvar för verksamheten och äskar medel för tillsynsverksamheten hos Kommunfullmäktige.
- ✓ Kommunen uppfyller bestämmelserna i 1:6-8 §§ miljötillsynsförordningen (MTF). Behovsutredning, tillsynsplan och tillsynsregister finns.
- ✓ Nämnden har en god planering utifrån de nationella miljö kvalitetsmålen
- ✓ Kommunen uppfyller kraven i 1:9 § MTF. Kommunen har i genomsnitt 5 dagar eller fler per inspektör för kompetensutveckling inom operativ tillsyn.
- ✓ Timtaxan för miljöbalkstillsyn ligger på en godtagbar nivå i jämförelse med andra kommuner.



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

- Rutin saknas för att identifiera och hantera intressekonflikt och jäv för förtroendevalda.
- Förvaltningsorganisationen säkerställer **inte** en oberoende ställning mellan drift och tillsyn utifrån ett jävsperspektiv/oberoende tillsyn eftersom ansvaret för miljöbalkstillsynen på kommunala verksamheter finns inom samma förvaltning som ansvaret för drift- och underhåll av kommunens fastigheter, gator och parker, markförvaltning och exploatering samt lokalvård och måltider också ingår, vilka kan bli/vara föremål för tillsyn enligt miljöbalken.
- Det framgår inte med önskvärd tydlighet av delegationsordningen och jävsrutinen för tjänstemännen att annan kommun **ska** användas vid tillsyn på kommunala verksamheter.
- Kommunen uppfyller inte bestämmelsen i 10 a § 2 och 3 §§ miljötillsynsförordningen då tillsynsprogram för verksamheter som behandlar avfall saknas.
- Kompetensförsörjningsplan finns upprättad men bör revideras.
- Bygg- och miljönämnden har ansvar för tillsyn över lagen om tobak o liknande produkter, vilket delegerats till Miljökontoret. Extra resurser har inte tillförts för att kunna utöva denna tillsyn.
- Länsstyrelsen konstaterar att kommunen delvis uppfyller kraven i 1:12 § MTF. Utförd tillsyn under 2018 uppgick till 80 % av planerad tillsyn, vilket indikerar att miljöbalkstillsynen är underbemannad.

Länsstyrelsen lämnar följande **rekommendationer**:

1. Kommunen bör ta fram rutin avseende jäv, opartiskhet och intressekonflikt för förtroendevalda.
2. Länsstyrelsen rekommenderar Hörby kommun att skilja på Miljö & bygg och verksamheterna gata och park, lokalvård, kost samt kommunalt ägande i kommande omorganisation för att renodla myndighetsutövning och säkerställa tillsynens oberoende från driften av kommunala verksamheter.



3. Nämnden bör se till att delegationsordningen samt rutinen för jäv (tjänstemän) revideras med avseende på att annan kommun ska användas vid tillsyn på kommunala verksamheter.
4. Tjänsten som kommunekolog bör organisatoriskt tillhöra Bygg & Miljö så att styrning och ledning sker gemensamt med övrig miljöbalktillsyn.
5. Dispenser från strandskyddsbestämmelserna och upphävande av strandskydd i samband med beslut om fastställelse av detaljplan bör fattas av nämnden.
6. Nämnden bör säkerställa en fullgod transparens genom att behovsutredningen, tillsynsplanen och uppföljningen av tidsredovisningen sker per tillsynsområde så att det tydligt framgår hur stort tillsynsbehov som föreligger för miljöbalken, hur mycket tillsyn som planeras per tillsynsområde och hur utfallet blir. Detta för att kunna sätta in åtgärder (ökade resurser, höja taxan, prioritering mellan tillsyn och annat arbete etc.) inom rätt sakområde. Förekommande ”tillsynsskuld” från föregående år bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser. Tillsynsprogrammet enligt kraven i 10 a-10 b §§ MTF kan förslagsvis framgå av behovsutredningen. Tillsyn i enlighet med 10 c § MTF ska också ingå i behovsutredningen.
7. Kommunen uppmanas att före fastställande av tillsynsplanen analysera hur differensen mellan behov och faktiska tillsynsresurser ska hanteras, t ex med budgetäskanden, prioriteringar, ambitionssänkningar etc. Analysen ska belysa de ev. åtgärder som planeras att vidtas så att resurserna för tillsyn motsvarar behovet för tillsynen. Nämnden har ett ansvar att begära mer resurser för tillsynen om nämnden inte kan klara sina åtaganden eller avtala med annan kommun om delat tillsynsansvar.
8. Finansiering av tillsynsansvaret enligt lagen om tobak o liknande produkter bör inte tas från de befintliga resurserna för tillsyn enligt miljöbalken.
9. Kompetensförsörjningsplan bör revideras med redovisning av kompetens för hela tillsynsområdet inom miljöbalken. Den bör vara detaljerad ned på handläggarnivå.



## Krav om yttrande och återrapportering

Kommunen ska senast **den 30 oktober 2020** komma in med skriftlig redovisning avseende

- A. Vilka åtgärder som kommunen vidtagit för att få bort risken för jäv/partiskhet inom nuvarande förvaltningsorganisation.
- B. Rutin för hur jävsfrågor/partiskhet/kravet på en oberoende tillsyn hanteras/ska hanteras för förtroendevalda.
- C. En reviderad kompetensförsörjningsplan inom miljökontoret.
- D. Vilka åtgärder som nämnden/kommunen avser vidta för att säkerställa en effektiv tillsyn och tillräckliga resurser för tillsyn enligt miljöbalken
- E. Hur kommunen ställer sig till Länsstyrelsens övriga rekommendationer med anledning av noterade brister och risker enligt ovan samt vilka åtgärder som kommunen avser genomföra.

Redovisningen skickas till Länsstyrelsens mejladress, [skane@lansstyrelsen.se](mailto:skane@lansstyrelsen.se)  
Vänligen ange ovanstående dnr i ämnesraden.

## Bakgrund

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

Inför besöket har Länsstyrelsen låtit skicka ut frågor via en digital enkät som kommunen har besvarat. Länsstyrelsen har även bett kommunen skicka in efterfrågade dokument såsom nämnd- och förvaltningsorganisation, behovsutredning, tillsynsplan, uppföljning av föregående års tillsyn, delegationsordning, dokumenterad rutin avseende jäv/partiskhet/intressekonflikt, och avgiftsfinansiering (taxan).

## Syftet med uppföljningen

Syftet med uppföljningen av kommunen är att bedöma om den operativa tillsynen genomförs enligt miljöbalken (MB) och att de krav som anges i miljötillsynsförordningen (MTF) uppfylls.

Vid uppföljningen granskas planeringen av tillsynen utifrån MTF:s regler, de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en oberoende tillsyn samt det praktiska genomförandet av tillsynen. Enkät svar, inskickad dokumentation samt



uppgifter som framkommit vid Länsstyrelsens besök ligger också till grund för Länsstyrelsens bedömning. Vidare granskas om det finns en planerad verksamhet och om den sker som planerats. Det övergripande syftet och målet med uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn är att det ska vara en effektiv, rättssäker och likvärdig tillsyn i hela landet.

## Deltagare

### Vid besöket deltog från Hörby kommun:

Leif Rosvall, Ordförande, Bygg- och miljönämnden  
Astrid Lofs, 1:e vice ordförande, Bygg- och miljönämnden  
Birger Torkildsen, 2:e vice ordförande, Bygg- och miljönämnden  
Ida Persson, Bygg- och miljöchef, Bygg- och miljökontoret (satt med på skype)  
Jenny Eriksson, Tf Bygg- och miljöchef, Bygg- och miljökontoret

### Från länsstyrelsen deltog:

Annelie Johansson, Miljödirektör och avdelningschef för miljöavdelningen  
Cecilia von Platen, Tillsynsvägledningsstrateg

## Genomförande

Under besöket granskades följande områden:

- Organisation – nämnd och förvaltning
- Jäv och otillbörlig påverkan
- Delegationsordning och befogenheter
- Register, behovsutredning och tillsynsplan
- Obligatorisk tillsyn
- Ärendehantering
- Överlåten tillsyn (inklusive IED-verksamheter)
- Kompetens
- Avgifter och kostnadstäckning
- Uppföljning och utvärdering
- Behov av TVL

## Bedömning

Under varje granskat område anges bakgrunden till varför området granskats, under kommentar de uppgifter som framkommit vid granskningen samt Länsstyrelsens bedömning. Lagstiftningen som har använts som underlag och i vissa fall som stöd för bedömningarna anges i bilagan längst bak med rubriken *Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länsstyrelsens bedömning.*



### Organisation – nämnd och förvaltning

Bestämmelserna i kommunallagen och miljötillsynsförordningen anger att en nämnd inte får utöva lag- eller annan författningsföreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. En förtroendevald eller anställd hos kommunen är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. I kommunallagen regleras tillsynsjäv, vilket innebär att en och samma person i den kommunala förvaltningen inte samtidigt får arbeta med tillsyn (inklusive planering och uppföljning) och frågor som hänger samman med driften av en verksamhet som ingår i tillsynsuppdraget. Se 6 kap 28 § Kommunallagen (2017:725). Tillsynsjäv gäller på individnivå, för både förtroendevalda och anställda inom kommunen.

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

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Hörby kommun har en separat **Bygg- och miljönämnd**, vars övergripande uppgifter är att fullgöra kommunens uppgifter för myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen, miljöbalken, smittskyddslagen, lagen om tobak o liknande produkter, alkohollagen (endast alkoholförsäljning av folköl. Övriga frågor ligger på socialnämnden), livsmedelslagen, lagen om detaljhandel med receptfria läkemedel, lagen om sprängämnes-prekursorer samt bostadsanpassningsbidrag. När det gäller strandskyddsbestämmelserna hanterar nämnden tillsynsärenden och kommunstyrelsen dispensärenden.

Skriftlig dokumentation saknas för förtroendevalda med avseende på jäv och opartiskhet i myndighetens arbete. Det finns en rutin framtagen för miljöinspektörer med avseende på *Bisysslor, jäv och opartiskhet*.

Nämnden har ledamöter som sitter i kommunala bolag och andra nämnder, vars verksamheter är föremål för tillsyn enligt miljöbalken. Ordförande i nämnden är ordförande i det kommunala bostadsbolaget Hörbybostäder AB. En ordinarie ledamot är ledamot i Barn- och utbildningsnämnden. En annan ordinarie ledamot är ledamot i Socialnämnden samt Kultur- och fritidsnämnden. Frågor om jäv uppger nämnden fungerar väl då ledamöter vid behov anmäler jäv. Frågan om jäv finns som en punkt på dagordningen för nämndsammanträden.

Bygg- och miljönämnden har budgetansvar för verksamheten (ej arbetsgivaransvaret då det ligger på Tekniska nämnden) och äskar medel hos Kommunfullmäktige för tillsynsverksamheten.

Fristående *Teknisk nämnd* finns som ansvarar för drift och planering samt utbyggnad av kommunal infrastruktur som gator, gång- och cykelvägar. Parker, grönområden



och lekplatser ingår också i nämndens ansvarsområde. Den svarar även för samordningen mellan renhållningsbolaget MERAB och kommunen.

Hörby kommun och Höörs kommun samarbetar kring frågor om vatten, avlopp samt räddningstjänst. De två kommunerna har en gemensam nämnd, *VA-Räddningsnämnd*, avseende VA-frågor och Räddningstjänst. Ansvaret för Räddningstjänsten finns under kommunstyrelsen/kommunledningsförvaltningen.

Kommunen saknar en separat miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Kommunens organisation består av fyra förvaltningar varav *Samhällsbyggnadsförvaltningen* är en. Förvaltningen består förutom av *Bygg & Miljö av Kommunservice, Planering & Utveckling, Kommunikation* samt *Demokrati & Ledningsstöd* (administration).

*Kommunservice* ansvarar för drift, städning och underhåll av kommunens fastigheter, gator och parker samt kommunens måltidsverksamhet. Samtliga enheter inom kommunservice lyder under tekniska nämnden.

*Planering & Utveckling* arbetar med detaljplaner (lyder under Bygg- och miljönämnden), ÖP (lyder under Kommunstyrelsen), hållbar utveckling, markförvaltning, exploatering och strandskydd. Kommunekologen handlägger både tillsynsärenden och dispensärenden med avseende på strandskyddsbestämmelserna enligt miljöbalken. Kommunekologen bevakar även vattenrådsfrågor. För övrigt finns även en miljöstrateg samt en energirådgivare anställd.

VA-verksamheten drivs av MittSkåneVatten (gemensamt med Höörs kommun) och kommunens renhållnings- och avfallsverksamhet drivs av MERAB, Mellanskånes Renhållnings AB, som är gemensamt ägt av Eslöv, Höör och Hörbys kommuner.

Tjänsten som chef för Samhällsbyggnadsförvaltningen är för närvarande vakant. Istället har förvaltningen 2 st tf Samhällsbyggnadschefer som är anställda av Kommunstyrelsen. Den ena av dem är tillika Bygg- och miljöchef. Den andra är chef över övriga enheter i förvaltningen. Denna ordning beror på en trolig omorganisation from den 1/1 2021 då kommunen planerar att slå samman alla förvaltningar till en enda förvaltning med kommundirektören som högste chef. Förslaget till omorganisation har återremitterats.

*Det finns nu beslut om en organisation i KF med uppdrag till KS att fastställa hur den organisationen ska se ut.*

För närvarande har Bygg- och miljöchefen utvecklings- och lönesamtal med kommundirektören. Kommundirektören har även utvecklings- och lönesamtal med den andra Samhällsbyggnadschefen.



Bygg- och miljöchefen är anställd av Kommunstyrelsen. Övrig personal på bygg- och miljökontoret är anställd av tekniska nämnden.

Inom Samhällsbyggnadsförvaltningen ingår ansvarsområdena:

- Ägande eller förvaltning av kommunala fastigheter,
- Gator och parker,
- Lokalvård och
- Måltider,

vilka alla är föremål för tillsyn enligt miljöbalken.

Bygg- och miljöchefen uppger att myndighetsutövningen enligt miljöbalken är åtskild från driftansvar. Eftersom personalen är anställd av Tekniska nämnden har Bygg- och miljönämnden skrivit avtal med miljökontoren i Eslöv, Höör och Sjöbo kommuner för att dessa bedriva tillsyn på berörda verksamheter åt bygg- och miljönämnden. Exempelvis; Eslövs kommun bedriver tillsyn på Hörby kommuns tekniska verksamheter och Höörs kommun bedriver tillsyn på livsmedelsverksamheter med kommunalt ägande.

#### Länsstyrelsens bedömning

Kommunens nuvarande politiska organisation säkerställer en oberoende tillsyn när det gäller beslut avseende kommunala verksamheter. Rutin saknas för att identifiera och hantera intressekonflikt och jäv.

Förvaltningsorganisationen är **inte** optimal ur ett jävsperspektiv/oberoende tillsyn. Det finns idag inbyggda intressekonflikter i Samhällsbyggnadsförvaltningen eftersom Bygg & Miljö ingår i Samhällsbyggnadsförvaltningen där även ansvaret för drift- och underhåll av kommunens fastigheter, gator och parker, markförvaltning och exploatering samt lokalvård och måltider också ingår. Här kan uppstå situationer då tillsynspersonalen inte kan bedriva en oberoende tillsyn.

Länsstyrelsen anser att såväl Bygg- och miljöchef som handläggare som ansvarar för miljöbalkstillsynen ska vara anställd av den nämnd som ansvarar för tillsynen. Detta för att säkerställa tillsynens oberoende från driften av kommunala verksamheter.

I den rutin som är framtagen för tillsynspersonalen framgår att var och en kan anmäla jäv om en sådan situation uppstår. Länsstyrelsen noterar att det finns ett framtaget avtal med annan kommun så att en oberoende tillsyn kan utföras vid de kommunala verksamheter som finns inom samma förvaltning. Men det framgår inte med önskvärd tydlighet av delegationsordningen och nämnda jävsrutin att annan kommun **ska** användas vid tillsyn på kommunala verksamheter.





Tjänsten som kommunekolog bör organisatoriskt tillhöra Bygg & Miljö så att styrning och ledning sker gemensamt med övrig miljöbalktillsyn.

Eftersom nämnden fattar beslut om detaljplaner bör dispenser från strandskyddsbestämmelserna och upphävande av strandskydd i samband med beslut om fastställelse av detaljplan fattas av nämnden.

Kommunen behöver förändra organisationen eller klargöra beslutsansvaret så att dessa förhållanden inte kvarstår.

Enligt tillsyns- och föreskriftsrådets minimikrav på kommunal organisation ska samma personer (tjänstemän och förtroendevalda) som ska eller kan komma att fatta beslut i tillsynsfrågor inte ha beslutsrätt när det gäller driftsfrågor av sådana anläggningar som den kommunala tillsynsmyndigheten har tillsyn över.

Minimikraven vad gäller personalansvar och lönesättning är att tjänsteman som arbetar med tillsynsfrågor skall inte stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar. Den chef som sköter rekrytering samt har ansvar för lönesättning, utvecklingssamtal, kompetensutveckling eller dylikt för tillsynspersonal får inte samtidigt ansvara för personal och anläggningar som kan bli föremål för tillsyn.

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

### **Delegationsordning och befogenheter för personal**

Delegationsordningen ska vara aktuell. Personal som arbetar med miljöbalktillsynen ska ha rätt befogenheter att fatta beslut i ärenden.

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Delegationsordningen är fastställd av nämnden den 19 februari 2020 § 35. Inom miljö- och hälsoskyddsområdet har nämnden delegerat beslutsrätten till Bygg- och miljöchefen i flertalet ärendetyper. Beslut förenade med vite m.fl. har nämnden delegerat till Bygg- och miljöchefen. Tjänsten som Samhällsbyggnadschef har ingen delegation från Bygg- och miljönämnden med avseende på myndighetsarbete.

Av delegationsordningen framgår att *Delegation till olika typer av handläggare avser även handläggare från annan kommun som bygg- och miljönämnden har avtal om tillsyn med, i de ärenden som de handlägger på uppdrag av Bygg- och miljöchefen eller Stf Bygg- och miljöchefen i Hörby kommun.*



### Länsstyrelsens bedömning

Delegationsordningen är aktuell och den uppdateras regelbundet. Mot bakgrund av att lagstiftningen inom miljöområdet är under ständig förändring både till följd av EU-direktiv och nationella åtaganden bör delegationsordningen aktualiseras och vid behov revideras minst en gång per år.

Från effektivitetssynpunkt är det viktigt att delegationen är långtgående. Nuvarande delegationen innebär att samtliga miljöinspektörer kan fatta beslut inom i princip alla verksamhetsområden utom föreläggande vid vite och beslut om miljösanktionsavgifter >25 000 kr.

Delegationsordning bör tydliggöra att tillsyn gällande gata och park, kost, lokalvård etc som hanteras inom den egna förvaltningen ska genomföras av annan kommun enligt avtal. I övrigt har Länsstyrelsen inga särskilda synpunkter att framföra gällande delegationsordningen.

Länsstyrelsen rekommenderar Hörby kommun att skilja på Tekniska (gata och park, lokalvård, kost, kommunalt ägande) respektive Miljö & bygg i kommande omorganisation för att renodla myndighetsutövning samt undvika risken för jäv och otillbörlig påverkan.

### **Register, behovsutredning och tillsynsplan**

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

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

### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Det finns en *Behovsutredning & Tillsynsplan 2020-2022*. Av dokumentet framgår att behovet för verksamheten är 5,52 åa för tillsyn enligt miljöbalken inklusive livsmedelstillsyn. 0,9 åa utgör livsmedelstillsyn. Samtidigt visar redovisningen att den planerade tillsynen inom miljöbalksområdet motsvarar 4,5 åa exkl. livsmedelstillsyn.

Av kommunens svar på frågor som ställts av Naturvårdsverket (1:28 MTF) med avseende på tillgängliga personresurser framgår att kommunen hade totalt 4,5 årsarbetskrafter för att arbeta med tillsyn enligt miljöbalken under 2019. Av dessa var 3,5 för tillsyn miljöfarlig verksamhet och 1,0 för tillsyn hälsoskydd. Naturvårdsverket har även ställt frågan *Uppskatta i vilken grad (0 - 100) ni kunnat avsätta resurser för miljöbalkstillsyn i tillsynsplanen 2019 jämfört med de samlade behoven i*



er behovsutredning, på vilken kommunen svarar 80 %. För 2018 var svaret 90-100 %. Förändringen beror på att 1 person slutade under 2019, vilket ledde till att kommunen inte hann med att utföra den planerade tillsynen i den utsträckning som var tänkt.

Vad gäller frågan om hur stort behovet är och om det finns någon tillsynsskuld uppger nämnden att de har tillräckliga resurser och att det inte finns någon tillsynsskuld. Av tillsynsplanen 2020 framgår att nämnden har nedprioriterat viss tillsyn motsvarande 462 timmar.

Kommunen saknar ett fristående tillsynsprogram för avfallsverksamheter i enlighet med 10 a-10 b §§ MTF, men de flesta ligger med i deras register med alla tillsynsobjekt.

#### Länsstyrelsens bedömning

Kommunen uppfyller bestämmelsen i 1:6 – 8 MTF. 3-årig behovsutredning tillsynsplan och tillsynsregister finns.

Kommunen uppfyller **inte** bestämmelsen i 10 a § 2 och 3 MTF då tillsynsprogram för avfallsverksamheter saknas. Tillsynsprogrammet kan förslagsvis framgå av behovsutredningen inkl. besöksfrekvens i enlighet med 10 b § MTF. Tillsyn i enlighet med 10 c § MTF ska också ingå i behovsutredningen.

För att säkerställa en fullgod transparens i redovisningen bör behovsutredningen, tillsynsplanen och uppföljningen av tidsredovisningen ske per lagområde så att det tydligt framgår hur stort tillsynsbehov som föreligger för miljöbalken (åtminstone men även för livsmedelslagen och tobakslagen), hur mycket tillsyn som planeras per tillsynsområde och hur utfallet blir. Detta för att kunna sätta in åtgärder (ökade resurser, höja taxan, prioritering mellan tillsyn och annat arbete etc.) inom rätt område.

Planeringen av tillsyn sker utifrån de nationella miljö kvalitetsmålen, vilket är utmärkt. Kommunen har antagit ett miljömålsprogram i vilket miljö kvalitetsmålen brutits ned till en lokal agenda.

Då nämnden har ett ansvar att begära mer resurser för tillsynen om nämnden inte kan klara sina åtaganden är det viktigt att kommunen i tillsynsplanen analyserar hur differensen mellan behov och faktiska tillsynsresurser ska hanteras, t ex med budgetskändan, prioriteringar, ambitionssänkningar etc. Länsstyrelsen bedömer att det är **oklart** hur god bemanningen är i jämförelse med behovet.



### Genomförande av obligatorisk tillsyn

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

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Planen är att genomföra tillsynsbesök varje till vartannat år på kommunens 72 C-objekt. Utfallet för 2018 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 24 av 72 verksamheter.

Planen är att genomföra tillsynsbesök vart tredje till femte år på kommunens 150 U-objekt. Utfallet för 2018 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 91 av 150 verksamheter.

Planen är att genomföra tillsynsbesök vart tredje till femte år på kommunens 42 H-objekt (anmälningsskyddade hälsoskyddsobjekt). Utfallet för 2018 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 26 av 42 verksamheter.

Planen är att genomföra tillsynsbesök enbart vid klagomål på kommunens 104 UH-objekt (ej anmälningsskyddade hälsoskyddsobjekt). Utfallet för 2018 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 9 av 104 verksamheter.

#### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen noterar att tillsyn har bedrivits vid samtliga tillsynsområden, vilket är bra. Var tredje C-verksamhet har fått besök under 2018, vilket är färre besök än enligt plan. Knappt 2 av 3 U-objekt har fått besök under 2018, vilket är fler besök än enligt plan. Knappt 2 av 3 H-objekt har fått besök under 2018, vilket är fler besök än enligt plan. 1 av 12 UH-objekt har fått besök under 2018. Det framgår inte om kommunen har bedrivit tillsyn under 2019 enligt 10 a § 2 och 3 MTF och 10 c § MTF.

### Ärendehantering

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

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Antal inkomna och egeninitierade ärenden inom miljöbalkstillsynen under 2018 var 424 st, varav 37 st var klagomål. Totalt antal avslutade ärenden inom miljöbalkstillsynen var 372 st. Det saknas uppgifter hur fördelningen av inkomna ärende fördelar sig inom olika tillsynsområden.

Det finns skriftliga rutiner för handläggning av vanliga ärendegrupper, för att få in anmälningar från C-verksamheter och från H-verksamheter samt hur de ska



handläggas, både C-anmälningar och H-anmälningar. Skriftliga rutiner saknas för att avsluta ärenden.

#### Länsstyrelsens bedömning

Antal inkomna ärenden och avslutade ärenden bör ungefär överensstämma så att inte ärenden ackumuleras om det inte finns särskilda skäl. Differensen mellan inkomna och avslutade ärenden under 2018 är dryga 10 % vilket bör läggas till tillsynsskulden.

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att mallar och rutiner finns så att enheten säkerställer att tillsynsmetoder, beslut och bedömningar blir likvärdiga. Detta inte minst med tanke på att säkerställa att nyanställda snabbt kommer in i arbetet.

#### **Överlåten tillsyn (inklusive IED-verksamheter)**

Nämnden har inte övertagit någon tillsyn från Länsstyrelsen.

#### **Kompetens**

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

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen har i genomsnitt 5 dagar eller mer per inspektör för kompetensutveckling inom operativ tillsyn. Den har bestått av extern utbildning, seminarier, möten samt interna utbildningar. Personalomsättningen var 33 % under 2018.

Kommunen delar ingen tillsynstjänst med annan kommun, men har myndighetssamverkan med Eslöv, Höör och Sjöbo kommuner. Kommunen har ingen egen kommunjurist men har avtal med Helsingborgs stad om att ta hjälp av deras kommunjurist i tillsynsärenden.

Det sker utbildning regelbundet med nya politiker, bl a kring jävsfrågor respektive utbildning i miljöbalken.

#### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen uppfyller kraven i MTF 1:9 §. Det finns en kompetensförsörjningsplan och antalet dagar för kompetensutveckling är 5 dagar eller fler. Antalet dagar bör vara 3 eller fler för att vara godkänt.

Länsstyrelsen anser att en kompetensförsörjningsplan bör upprättas för hela tillsynsområdet inom miljöbalken. Den bör vara detaljerad ned på handläggarnivå och avse samtliga sakområden som nämnden/förvaltningen är ansvarig över med avseende på miljöbalken.



### **Avgifter och kostnadstäckning**

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

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Totalkostnaden för tillsynen enligt miljöbalken uppger kommunen uppgår till 2 810 000 kr. Kostnadstäckningen har beräknats till motsvarande med 36 % (beräknad enligt Skåne kommuners framtagna nyckeltalsberäkning). I kostnadstäckningen ingår alla kringkostnader för att tillsynspersonalen ska kunna utöva tillsyn i enlighet med lagstiftningen.

Av kommunens svar på frågor som ställts av Naturvårdsverket (1:28 MTF) 2019 med avseende på hur stor andel av tillsynen som finansierats via tillsynsavgifter anger kommunen 27 % av tillsynen på miljöfarlig verksamhet och 27 % av tillsynen på hälsoskydd.

Den senaste revisionen av taxan gjordes 2020-01-01. Timtaxan får indexuppräknades årligen och är för närvarande 1025 kr.

Bygg- och miljönämnden har ansvar för tillsyn över lagen om tobak o liknande produkter, vilket delegerats till Miljökontoret. Extra resurser har inte tillförts för att kunna utöva denna tillsyn.

#### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att täckningsgraden är relativt låg. Aktuell timtaxa ligger på en godtagbar nivå i jämförelse med andra kommuner. Det är viktigt att den index-uppräknas årligen. Frågan är om kommunen kan höja inkomsterna ytterligare genom att fokusera extra på att ta betalt för all nedlagd handläggningstid inom alla ärendegrupper. Genom att höja debiteringsgraden kan kommunen finansiera fler tillsynshandläggare, förutsatt att de ökade inkomsterna kommer verksamheten till del för att utöva tillsyn.

Länsstyrelsen anser att finansiering av tillsynsansvaret enligt lagen om tobak och liknande produkter inte får tas från de befintliga resurserna för tillsyn enligt miljöbalken utan nämnden bör se till att äska mer pengar för att upprätthålla detta tillsynsansvar.

### **Uppföljning och utvärdering**

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



#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen följer upp och utvärderar miljöbalkstillsynen via uppföljning av planerad tillsyn. Uppföljning av verksamheten redovisas till nämnden och till statlig myndighet. Uppföljningen och utvärderingen har haft betydelse för planeringen av nästkommande års miljöbalkstillsyn genom att den har påverkat prioriteringen av tillsyn.

På enkätfrågan *I vilken grad har tillsyn inom MB tillsynsområden genomförts enligt tillsynsplanen föregående år?* svarar kommunen 90-100 % (2018). I rapporteringen till Naturvårdsverket enligt MTF 1:28 uppger kommunen 80 % (2019).

#### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen **delvis** uppfyller kraven i 1:12 MTF.

Kommunen följer förvisso upp och utvärderar sin tillsynsverksamhet regelbundet, vilket är utmärkt. Kommunen uppger att den utförda tillsynen under 2019 utgör ca 80 % av den planerade tillsynen. Det finns indikation på att miljöbalkstillsynen är underbemannad, se även kommentaren ovan m a p behovsutredningen. Kommunen bör se över sina rutiner så att uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsyn får betydelse för planeringen av tillsynen nästkommande år.

Vidare rekommenderar Länsstyrelsen kommunen att följa upp verksamheten medelst tidsredovisning per sakområde och typiska ärenden. Det senare kan ske genom stickprov. Detta för att bättre kunna följa upp kostnadstäckning och verifiera att de schabloner som används i behovsutredningen ligger till grund för kommunens taxa inom miljöområdet.

#### **Behov av TVL (tillsynsvägledning)**

Länsstyrelsen ska bistå kommunerna med stöd och råd i deras tillsyn.

#### Uppgifter som framkommit vid granskningen

Kommunen önskar TVL inom följande.

- Förslag på bra mall på kompetensförsörjningsplan
- Mall för tillsynsprogram för 10 a-avfallsanläggningar
- TVL-information om vad miljökontoret ska tänka på vid ny lagstiftning

Mötet avslutades med att Länsstyrelsen gav en kort summering av noterade brister och beskrev den fortsatta processen med kommunicering av våra anteckningar innan beslut med krav på åtgärder. Kommunicering har skett med Bygg-och miljöchefen. Ev. kommentarer är införda med kursiv stil.



Detta utlåtande och rapport har upprättats av Cecilia von Platen. I den slutliga beredningen har även avdelningschef tillika miljödirektör Annelie Johansson deltagit.

Annelie Johansson  
Miljödirektör

Cecilia von Platen  
Tillsynsvägledningsstrateg

*Detta utlåtande har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Bilaga: Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länsstyrelsens bedömning





Bilaga

## Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länsstyrelsens bedömning

### Kommunallagen (2017:725)

- 6 kap 7 § andra stycket. En nämnd får heller inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.
- 6 kap 28 § En förtroendevald är jävig, om
  1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
  2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
  3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
  4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
  5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.
- 7 kap 4 § I fråga om jäv för de anställda ska bestämmelserna i 6 kap 28-32 §§ tillämpas.

### Miljöbalken (1998:808)

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

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

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



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

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

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

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

### **Miljötillsynsförordningen (2011:13)**

**1 kap 3 §** Definition av tillsynsvägledning: Utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

**1 kap 6 §** Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

**1 kap 7 §** En operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

**1 kap 8 §** En operativ tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §.

**1 kap 9 §** Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

**1 kap 10 a §** Den operativa tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje

1. verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), om den verksamhetskod som gäller för verksamheten slutar med -i,
2. verksamhet som behandlar avfall, eller



3. yrkesmässig verksamhet
  - a) som samlar in eller transporterar avfall,
  - b) som förmedlar avfall för återvinning eller bortskaffande,
  - c) som handlar med avfall, eller
  - d) där farligt avfall uppkommer som ett led i den yrkesmässiga verksamheten.

Förordning (2018:2004)

**1 kap 10 b §** I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön.

För verksamheter som avses i 10 a § 1 får tiden mellan två tillsynsbesök inte överskrida

1. ett år, om verksamheten innebär betydande risker för människors hälsa eller miljön, och
2. tre år i andra fall.

För verksamheter som avses i 10 a § 2 och 3 ska tillsynsbesöken genomföras med jämna mellanrum. Förordning (2018:2004).

**1 kap 10 c §** Vid tillsynsbesök hos en verksamhet som yrkesmässigt samlar in eller yrkesmässigt transporterar avfall ska myndigheten särskilt kontrollera

1. varifrån avfallet kommer,
2. avfallets typ och mängd,
3. var avfallet ska lämnas efter insamlingen eller transporten, och
4. att hanteringen av avfall uppfyller kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken.

Förordning (2018:2004).

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