



Tillsynsvägledning miljöbalken, Hylte kommun Samhällsbyggnads- och Tillsynsnämnden

Länstyrelsen ska enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) ge tillsynsvägledning i länet. I begreppet tillsynsvägledning ingår bl.a. att utvärdera den operativa tillsynen i länet. Länstyrelsen besökte den 7 oktober 2021 Hylte kommun som ett led i tillsynsvägledningen. Vid besöket deltog från kommunen Malin Thydén-Kärrman, ordförande Samhällsbyggnadsnämnden, Katarina Paulsson samhällsbyggnadschef, Siv Modée bygg- och miljöchef, Veronica Andersson miljö- och hälsoskyddsinspektör och Patrik Jigsved miljö- och hälsoskyddsinspektör. Från länstyrelsen deltog miljövarddirektör Per Leander, miljöhandläggarna Anna Helsing Abrahamsson, Anna-Lena Olsson och Brittmarie Jansson.

Sammanfattning

Enligt länstyrelsens bedömning uppfyller Samhällsbyggnads- och Tillsynsnämnden inte miljötillsynsförordningen (2011:13) fullt ut.

1. Hylte kommun har inte på något avgörande sätt förändrat nämnds- och förvaltningsorganisationen med ansvar för tillsyn enligt miljöbalken sedan länstyrelsens framfört synpunkter på detta vid flera tidigare besök. Bygg- och miljöenheten, park- och gatuenheten, vatten- och renhållningsenheten samt kost- och stadenheten leds av en gemensam kontorschef, samhällsbyggnadschef. Enheternas chefer ingår tillsammans med kontorschefen i samma ledningsgrupp. Sedan Länstyrelsens senaste besök 2015 har dessutom ytterligare en sammanslagning av tjänstemannaorganisationen gjorts, så att bygg- och miljö nu ingår i samma enhet med en gemensam enhetschef.

Länstyrelsen bedömer att en jävssituation riskerar att uppstå då miljöhandläggarna utför tillsyn av de objekt som Samhällsbyggnadsnämnden är driftansvarig över. Även om Tillsynsnämnden äger tillsynsansvaret så är handläggarna som utför tillsynen starkt knutna till Samhällsbyggnadsnämnden, liksom chefen för bygg- och miljöenheten. Det finns en risk att Samhällsbyggnadsnämnden indirekt kan styra chefens ambitionsnivå och de beslut som fattas.

Kommunen bör skilja ut de enheter som bedriver tillsyn från Samhällsbyggnadsnämndens organisation.

Hylte kommun bör senast den **31 maj 2022** komma in med en redovisning till Länstyrelsen av hur kommunen har för avsikt att skilja på den organisatoriska tillhörigheten för personer som arbetar med tillsyn från personer som arbetar med drift av kommunala anläggningar.

2. Behovsutredning och tillsynsplan enligt miljötillsynsförordningen ska kompletteras.

Behovsutredningen bör vara tydlig så att alla inblandade i verksamheten (kommunens politiker i nämnderna och kommunstyrelsen/fullmäktige samt personalen på bygg- och miljöenheten) kan följa och förstå beräkningen av behovet av resurser.

Behovsutredningen ska omfatta hela ansvarsområdet enligt miljöbalken.

I tillsynsplanen, som utgår från behovsutredningen och registret för tillsynsobjekt bör det framgå vilka prioriteringar som görs samt hur den nedprioriterade tillsynen kan återupptas under kommande år.

Om ett gemensamt dokument tas fram för behovsutredning respektive tillsynsplan för Samhällsbyggnads- och Tillsynsnämnden bör det tydligt framgå vilket tillsynsansvar respektive nämnd har.

3. För att göra uppföljningen tydlig för nämnderna och övriga bör den registrering som handläggarna gör sammanfattas i ett särskilt dokument.

Underlag

I samband med besöket har länsstyrelsen tagit del av följande av nämndens dokument:

- Arbetsfördelning
- Beslutsunderlag 2020 för analys av nuläge och omvärld
- Budget (Resultat- och ekonomisk plan 2021-2024)
- Budgetuppföljning
- Årsredovisning
- Behovsutredning och tillsynsplan 2021-2023, 2020-12-15 SBN § 85
- Kontrollplan Miljö & Hälsa 2021
- Delegationsordning Samhällsbyggnadsnämnden och Tillsynsnämnden
- Delårsrapport augusti 2018 och nämndens årsredovisning 2018
- Reglemente för Samhällsbyggnadsnämnden och Tillsynsnämnden
- Taxa

Följande framkom vid besöket.

Organisation och bemanning

Organisationen för Samhällsbyggnadskontorets enheter har ändrats sedan Länsstyrelsens senaste besök den 16 mars 2015. Bygg- och miljökontoret är en enhet.

På samhällsbyggnadskontoret finns fem enheter: Bygg och miljö, VA/Renhållning, Gata och park, Kost och lokalvård/städ.

För hela samhällsbyggnadskontoret finns en kontorschef och för varje enhet en enhetschef. Tillsynsnämnden beslutar i de tillsynsärenden som rör kommunens egen verksamhet. Bygg- och miljöenheten är på tjänstemannanivå ansvarig för tillsynen enligt miljöbalken både för Tillsyns- och Samhällsbyggnadsnämnden.

Samhällsbyggnadsnämnden består av sju ordinarie ledamöter och sju ersättare. Tillsynsnämnden består av tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Tillsynsnämnden är enligt kommunens representanter helt frikopplade från Samhällsbyggnadsnämnden och Kommunstyrelsen. Bygg- och miljöchef är fördragande i tillsynsnämnden, kontorschef i samhällsbyggnadsnämnden. Kommunens representanter konstaterar att det finns en respekt för de olika verksamheterna och rollerna som de olika enheterna har. Varje valår tas en diskussion om hur den politiska organisationen ska se ut, men det finns idag inga signaler om att den kommer att ändras.

Beträffande jävssituationer i enskilda ärenden följer båda nämnderna de regler som finns i kommunallagen. Kommunens representanter känner sig trygga med att detta fungerar.

Kontorschefen (för hela Samhällsbyggnadskontoret) är anställd av kommunstyrelsen. Kontorschefen anställer enhetscheferna. Bygg och miljöchefen har personalansvar för miljöinspektörerna.

Det finns idag inga vakanta tjänster på miljösidan, men kommunens representanter framför att de gärna skulle se att det fanns större resurser. För närvarande finns för miljöbalkstillsynen fyra handläggare (inklusive naturvård). Samhällsbyggnadsnämnden har gått fram med ett underlag för att kunna anställa en person till nästa år. Det har inte varit någon personalomsättning under det senaste året. Personalsituationen har varit stabil.

Delegationsordning

Det pågår ett arbete inom kontoret med att se över delegationsordningen. Länsstyrelsen noterar att delegation för föreläggande enligt 26 kap 9 § miljöbalken saknas i delegationsordningen. Detta är ett vanligt förekommande beslut som enligt miljöinspektörerna tas av dem. För att deras beslut ska ha stöd i delegationsordningen bör denna kompletteras så att detta finns med (se kap. 12 i delegationsordningen).

Prövningsfrågor tas upp i kap. 22 i delegationsordningen. När det gäller att återkalla ett tillstånd (22.4) bör det specificeras vilka tillstånd enligt miljöbalken som avses. Tydligare avgränsning hade varit bra. Tillstånd enligt miljöbalken för enskilda avlopp hanteras av kommunen, men övriga tillstånd hanteras av andra myndigheter/domstol. Punkten i delegationsordningen är inte formulerad på så sätt att den avgränsas till att omfatta de tillstånd som kommunen själva har fattat. Kommunen tar med sig detta till översynen. Det ser likadant ut i Tillsynsnämndens delegationsordning, så det behöver tas med vid översyn av den också.

Budget

Kommunens representanter framför att de upplever att nämnden har för lite resurser för miljötillsynen. Nämnden har vid flera tillfällen äskat ytterligare medel för tillsynen, men har inte tilldelats något för att uppfylla behovet. Arbetsuppgifterna växer och blir mer komplicerade, vissa ärenden tar mer tid att handlägga. 2015 var det 3 inspektörer inom enheten, nu är det fem inspektörer, så det har blivit fler personer/tjänster.

Avgifter

Nämnden har i medeltal en 51 % kostnadstäckning, högst andel inom små avlopp. Man har inte tagit ut någon avgift för tillsyn av förorenad mark. Anledningen har i första hand varit att det inte har bedrivits någon planerad tillsyn inom detta område. Detta är oftast händelsestyrd tillsyn och inom befintlig verksamhet. Då har ärendet hanterats inom den årliga tillsynsavgiften.

Avgifter för den planerade tillsynen, till exempel inom förorenad mark, kan möjliggöra en långsiktig, målmedveten planerad tillsyn. Avgifter för denna tillsyn kan ge resurser för tillsynen.

Behovsutredning, tillsynsplan och register över tillsynsobjekt

Länsstyrelsen konstaterar att det efter en förändring av cheftjänsterna saknas den överblick och kontroll över de dokument som rör behovsutredning och tillsynsplan. Kommunen avser att ta tag i det arbetet och se över om man ska lägga upp detta arbete på något annat sätt. Man kommer troligen att utgå ifrån Miljösamverkans Halland/Västra Götalands behovsutredningsmodell.

De dokument som omfattar behovsutredning är enligt Länsstyrelsens uppfattning otydliga och något röriga och sannolikt även svåra att förstå för beslutande i de båda nämnderna. Länsstyrelsen anser till exempel att det är svårt att följa beräkningarna för hur antalet tjänster tas fram. Detta bekräftas av kommunens representanter. Det finns dock ett arbetsmaterial, där beräkningen finns. Länsstyrelsen framhåller att det är viktigt att nämnderna är tydliga med vad behovet är för de olika tillsynsområdena. Nuvarande behovsutredning och tillsynsplan gäller för 2021-2023, senast reviderad 2020-12-15. Dokumenten revideras årligen, detta har inte gjorts för kommande år ännu.

Samhällsbyggnadsnämnden och Tillsynsnämnden har en gemensam behovsutredning/tillsynsplan. Det framgår inte av denna vilken nämnd som ansvarar för tillsynen av de aktuella objekten. Länsstyrelsen bedömer att behovsutredning respektive tillsynsplan kan ingå i samma dokument, men det bör i dokumenten vara tydligt vilken nämnd som ansvarar för tillsynen av de olika objekten.

Tillsyn av C-objekt utförs, alla U-objekt nedprioriteras. U-objekt har tidigare alltid tagits med i behovsutredning/tillsynsplan till följd av den tidigare taxan. Numera bedrivs tillsyn av U-verksamhet inom projekt. Varje år genomförs något projekt.

Det framgår inte med tydlighet om strandskyddstillsynen ingår i behovsutredningen. Kommunens representanter redovisar att denna tillsyn är nedprioriterad av nämnden. Även om nämnden har prioriterat ned den så ska det redovisas i behovsutredningen vilket tillsynsbehov som finns. Enligt behovsutredning och tillsynsplan saknas även resurser för hälsoskydd och lantbrukstillsyn. Kommunen bör ha en plan för hur tillsyn av de områden som för kommande år prioriterats ned ska kunna genomföras och eventuellt hur. Tillsynen kan till exempel genomföras genom ett samarbete med en närliggande kommun. Lantbrukstillsynen har tidigare genomförts genom att tjänsten köpts från Halmstads kommun.

Sammanfattningsvis bör tillsynsbehovet beräknas och det ska finnas en linje att följa hur behovet har räknats fram. I tillsynsplanen görs sedan prioriteringar och det bör där finnas med kommentarer som förklarar hur och varför man valt att prioritera som man gjort.

Tillsynsprogram för IED-tillsyn

Hylte kommun har endast ett (1) IED-objekt. Detta besöks vartannat år. I tillsynsprogrammet ska tillsynsintervall och hur man kommit fram till det finnas med.

Överlämnad B-tillsyn

Det har inte varit någon överlämning, förutom via e-post, när det gäller den tillsyn som kommunen övertog från Länsstyrelsen den 1 januari 2021. Det gäller täkter och vindkraft. Detta kan säkerligen tillskrivas pandemin under året. Tillsyn av vindkraftsanläggningarna har skett under året och kontakt är tagen med verksamhetsutövarna.

Handläggningsrutiner

Miljöinspektörerna redovisade ett antal olika handläggningsrutiner och checklistor. Rutiner med checklistor och mallar för beslut finns i diarieföringssystemet (Platina). Bygg- och miljöenheten har arbetat med rutiner och mallar inom olika arbetsområden under en längre tid.

Uppföljning och utvärdering av tillsynsplan

Uppföljning av tillsynen och tillsynsplanen görs genom att handläggarna fyller i sin planering och utförd tillsyn i ett excel-dokument. Sedan görs en avstämning tre gånger per år, i april, augusti och december med kontorschefen. Omprioriteringar tas upp som en informationspunkt i nämnden.

Den redovisning som nämnden får är inte så detaljerad, men det nämns i bokslutet och tas upp som information.

Samarbete mellan hallandskommunerna

Handläggarna jobbar så mycket som möjligt i nätverk, till exempel inom hälsoskydd, små avlopp och förorenade områden. Det är mycket kontakt mellan kommunerna. Varje år deltar miljöinspektörerna i minst ett av Miljösamverkan Hallands projekt. Detta läggs in som en post i behovsutredningen.

Lagstiftning

Av 6 kap 7 § 2 st kommunallagen följer att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Av 6 kap 28 § 1 st p 3 samt 7 kap. 4 § kommunallagen följer att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävlig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.

I 26 kap 4 § miljöbalken finns regler om bl.a. överlämnande av tillsyn från länsstyrelsen till en kommun av 2 st nämnda paragraf följer att länsstyrelsen ska återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap 5 § 2 st kommunallagen.

En tillsynsmyndighets åligganden framgår av *miljötillsynsförordningen* (2011:13):

En behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken ska finnas, avseende en tid över tre år. Denna ska ses över en gång per år.

Register ska föras över de objekt som myndigheten har tillsyn över enligt miljöbalken.

En tillsynsplan enligt miljöbalken ska upprättas för varje år. Denna ska grunda sig på behovsutredning och register över tillsynsobjekt.

Den kommunala nämnden ska besluta om behovsutredning och tillsynsplan.

Tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Enligt 1 kap. 20 § p 4 *miljötillsynsförordningen* ska den myndighet som prövar om uppgiften att utöva tillsyn kan överlåtas, vid sin prövning ta hänsyn till kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § *andra stycket kommunallagen* eller om

kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

Ytterligare regler om överlåtelse och återkallelse av tillsynsuppgift från länsstyrelse till kommun framgår av 1 kap 18-22 §§ miljötillsynsförordningen.

Länsstyrelsens överväganden

Organisation för tillsyn enligt miljöbalken

Med anledning av vad som framkom vid länsstyrelsens besök den 7 oktober 2021 samt av det underlag som redovisats (behovsutredning, tillsynsplan etc.) gör länsstyrelsen följande överväganden.

Hylte kommun har inte på något avgörande sätt förändrat nämnds- och förvaltningsorganisationen med ansvar för tillsyn enligt miljöbalken sedan länsstyrelsen framfört synpunkter på detta vid flera tidigare besök. Länsstyrelsen gör ingen annan bedömning idag. Länsstyrelsen anser att även om organisationen inte är olaglig, så är den olämplig eftersom den på tjänstemannanivå inte skiljer på drift och tillsyn av verksamheter. Trots att en särskild Tillsynsnämnd skapats för tillsynsärenden som rör kommunens verksamhet, meddelas många gånger delegationsbeslut av tjänstemän även i dessa fall. Bygg- och miljöenheten, park- och gatuenheten, vatten- och renhållningsenheten samt kost- och städningen leds av en gemensam kontorschef. Enheternas chefer ingår tillsammans med kontorschefen i samma ledningsgrupp.

Sedan Länsstyrelsens senaste besök 2015 har ytterligare en sammanslagning av tjänstemannaorganisationen gjorts, så att bygg- och miljö nu ingår i samma enhet med en gemensam enhetschef. Om chefen med ansvar för miljötillsynen och tillsynspersonal är anställd av Samhällsbyggnadsnämnden finns en risk att denna nämnd indirekt kan styra chefens ambitionsnivå och de beslut som fattas. Länsstyrelsen anser att kommunen i sin tjänstemannaorganisation bör klart skilja på den del av organisationen som driver verksamhet och den del som har myndighetsuppgifter.

På nämndsnivå har Hylte kommun en lösning som hanterar problemen med jäv. Länsstyrelsen anser dock att vid de förändringar av den interna organisationen som nyligen gjorts, borde skett förändringar som också säkerställer att jävsproblematiken får en större roll, så att även den organisatoriska tillhörigheten för personer som arbetar med tillsyn tydligt skiljs från personer som arbetar med drift av kommunala anläggningar. Kommunen bör skilja ut de enheter som bedriver tillsyn från Samhällsbyggnadsnämndens organisation.

Länsstyrelsen uppfattar att Tillsynsnämnden är en ”nödlösning” för att undvika jävsproblematiken då Samhällsbyggnadsnämndens personal ansvarar för både drift av verksamheter och tillsyn av desamma. Det är tydligt att kommunens representanter som Länsstyrelsen träffade vid besöket såg sig tillhöra Samhällsbyggnadsnämnden i första hand och inte en fristående organisation för miljötillsyn. Tillsynsnämnden är något som finns ”vid sidan om”. Länsstyrelsens kallelse till besöket hade till exempel inte vidarebefordrats till representanter för Tillsynsnämnden.

Bemanning

Kommunens representanter framför vid besöket att det finns ett behov av ytterligare resurser i form av personal. Länsstyrelsen har dock svårt att bedöma behovet utifrån den behovsutredning och

tillsynsplan som kommunen redovisar. Personalsituationen tycks dock varit stabil under det senaste året bortsett från förändringen på chefssidan.

Behovsutredning och tillsynsplan

Behovsutredningen bör vara tydlig så att alla inblandade i verksamheten (kommunens politiker i nämnderna och kommunstyrelsen/fullmäktige samt personalen på bygg- och miljöenheten) kan följa och förstå beräkningen av behovet av resurser. Detta ska sedan kunna läggas in i en tillsynsplan där det framgår vilka prioriteringar som görs. Om tillsynen inom vissa områden prioriteras ned, bör det kommenteras och även finnas en plan för hur den nedprioriterade tillsynen kan utföras kommande år. Vidare ska all miljöbalkstillsyn ingå i behovsutredningen och i tillsynsplanen, även om tillsynen ombesörjs av olika enheter inom nämndens ansvarsområde. Detta gäller till exempel strandskyddstillsynen. Om ett gemensamt dokument tas fram för behovsutredning respektive tillsynsplan för Samhällsbyggnads- och Tillsynsnämnden bör det tydligt framgå vilket tillsynsansvar respektive nämnd har.

Uppföljning av tillsynsplan

Av miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsmyndigheten årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Uppföljning av miljötillsynen görs kontinuerligt av handläggarna i ett excel-dokument som är personknutet. En avstämning görs, enligt uppgift tre gånger per år, i april, augusti och december med kontorschefen. För att göra uppföljningen tydlig för nämnderna och övriga bör den registrering som handläggarna gör sammanfattas i ett särskilt dokument.

Handläggningsrutiner

Länsstyrelsen bedömer att miljöenhetens arbete med handläggningsrutiner och checklistor är framsynt och fungerar bra. Att detta arbete fungerar bra underlättar för både befintlig och ny personal.

I ärendet har även miljöhandläggarna Anna Helsing Abrahamsson och Anna-Lena Olsson medverkat.

Per Leander

Miljövårdsdirektör

Brittmarie Jansson

Miljöhandläggare