



Kontaktperson
Miljöavdelningen
Göran Jansson
010-224 13 96
goran.n.jansson@lansstyrelsen.se

Höör kommun
Miljö- och byggnadsnämnden
Att. Rolf Englesson
Södergatan 28
Box 53
243 21 Höör

Uppföljning av Höör kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken

Beslut

Länsstyrelsen konstaterar följande:

Organisation – nämnds nivå

1. Kommunens organisation säkerställer tillsynens oberoende från driften av kommunala verksamheter, det är dock direkt olämpligt, med hänsyn till bestämmelser i 6 kap 25 § p 3 i kommunallagen (1991:900), att ordförande i miljö- och byggnadsnämnden också är ledamot i tekniska nämnden

Organisation – förvaltningsnivå

2. Det är inte förenligt med en oberoende tillsyn av kommunala verksamheter att kommundirektören som är förvaltningschef för hela kommunens verksamhet, vilket bla innebär ansvar för drift av kommunens miljöfarliga verksamheter, också är chef för miljöchefen. Länsstyrelsen bedömer att det strider mot bestämmelser i 6 kap 25 § p 3 i kommunallagen (1991:900).

Behovsutredning, tillsynsplan och resurser samt uppföljning och utvärdering

3. Kommunen har en behovsutredning som omfattar tre år som är uppdaterad för 2017 och en tillsynsplan för 2017. Behovsutredning och tillsynsplan är beslutad av den nämnd som i kommunen ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.



4. Beslutet om tillsynsplan för 2017 borde tagits innan årsskiftet 2016/2017.
5. Behovet av tillsynsresurser för tillsyn av förorenade områden är bedömt som "marginellt" och inga tillgängliga resurser finns avsatta. Länsstyrelsen bedömer behovet som underskattat och resurser måste avsättas för tillsynen.
6. I tillsynsplanen saknas beskrivning av vilka konsekvenser gjorda prioriteringar och nedprioriteringar har.
7. I miljö- och byggnadsnämndens beslut om tillsynsplan saknas skrivning om hur bristen på tillgängliga resurser för tillsyn ska hanteras.
8. Det är svårt att göra bedömning vilken tillsyn som är finansierad via avgifter respektive kommunbidrag.

Med anledning av ovanstående uppmanar Länsstyrelsen

Kommunstyrelsen / Kommunfullmäktige:

- Att, av jävsskäl, se över den politiska organisationen så att ordföranden i miljö- och byggnadsnämnden inte också är ledamot i tekniska nämnden. Åtgärden ska vara genomförd senast 31 oktober 2017 och rapporteras till Länsstyrelsen.
- Att ändra sin förvaltningsorganisation så att den är förenlig med en oberoende tillsyn av kommunala verksamheter och bestämmelser i 6 kap. 25 § p 3 i kommunallagen (1991:900). Åtgärden ska vara genomförd senast årsskiftet 2017/2018 och rapporteras till Länsstyrelsen.

Miljö- och byggnadsnämnden:

- Att beslut om tillsynsplan ska tas innan årsskifte för det år som planen avser.
- Att i kommande behovsutredning och tillsynsplan inkludera tillsynen över förorenade områden och tillsätta erforderliga resurser härför.
- Att i kommande tillsynsplaner beskriva vilka konsekvenser för miljön och förvaltningens möjligheter att utföra sitt uppdrag gjorda prioriteringar och nedprioriteringar har.
- Att i kommande beslut om tillsynsplan, i förekommande fall, tydliggöra hur bristen på tillgängliga resurser ska hanteras.
- Att i kommande behovsutredningar och tillsynsplaner utveckla dessa så att det tydligt framgår vilken tillsyn som är finansierad via avgifter respektive kommunbidrag.

Länsstyrelsen Skåne 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.

Som ett led i tillsynsvägledningen besöker länsstyrelsen de nämnder som har tillsynsansvar enligt miljöbalken i länets kommuner. Uppföljningen syftar till att följa upp och utvärdera tillsynen enligt miljöbalken i länet samt att vara ett stöd för kommunernas tillsynsarbete.

Metod

Uppföljningen bygger på, dels granskning av nämndens behovsutredning och tillsynsplan för 2016 och kommunens organisation av den operativa miljöbalkstillsynen på nämnds- och förvaltningsnivå, dels på era svar på frågor som skickats till er innan vårt besök hos er, samt på vad som framkom vid vårt besök hos er den 16 maj 2017.

Som underlag för granskning av kommunens miljötillsyn har Länsstyrelsen tagit del av nedanstående handlingar från kommunen.

1. Redovisning av organisationen av den operativa tillsynen enligt miljöbalken, både på nämnds- och förvaltningsnivå.
2. Behovsutredning för 2017
3. Tillsynsplan för 2017 inklusive beslut om planen
4. Svar på Länsstyrelsens skriftliga frågor.

Länsstyrelsen besökt den 16 maj 2017

Närvarande:

Stefan Lissmark

Michael Andersson

Kenneth Kallin

Rolf Englesson

Annelie Johansson

Dave Borg

Margaretha Svenning

Höör kommun, KS ordförande

Höör kommun, Kommundirektör

Höör kommun, ordf. Miljö- och
byggnadsnämnden

Höör kommun, Miljö- och
byggmyndighetschef

Länsstyrelsen Skåne, miljödirektör
miljöavdelningen

Länsstyrelsen Skåne, chef
miljöprövningsenheten

Länsstyrelsen Skåne, miljöjurist
miljöavdelningens kansli



Göran Jansson

Länsstyrelsen Skåne,
tillsynsvägledningsstrateg
miljöavdelningens kansli

Länsstyrelsen uppdrag som tillsynsvägledande myndighet

Annelie Johansson gick igenom Länsstyrelsens uppdrag enligt nedan.

Länsstyrelseinstruktionen (2007:825).

2 § Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den. Förordning (2008:1346).

Miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13)

- Samordning
- Stöd och råd
- Uppföljning och utvärdering

Miljöbalkens bestämmelser för operativa tillsynsmyndigheter

Margaretha Svenning gick igenom bestämmelserna enligt nedan.

Såväl statliga som kommunala tillsynsmyndigheter måste bevaka att det finns lagstöd för den myndighetsutövning man utför. Skyldigheten är grundlagsfäst genom 1 kap 1 § regeringsformen, där det stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Denna grundbult för all myndighetsutövning brukar benämnas legalitetsprincipen och den är typisk för alla demokratiska rättsstater. Den regelhierarki som råder innebär att alla rådighetsinskränkningar mot enskilda eller mot organisationer måste ske med stöd av lag som antagits av parlamentet eller utifrån delegation från lagstiftaren. Miljöbalken är ett sådant regelverk och det innehåller ett stort antal regler som möjliggör kännbara ingrepp i den enskildes personliga sfär, inkluderande äganderätten.

För att långsiktigt stärka rättsstaten är det mycket viktigt att legalitetsprincipen bevakas av alla myndigheter, statliga och kommunala. Legalitetsprincipen ska råda



för såväl myndigheters aktiva beslut som för deras underlåtenhet att fatta beslut. Detta innebär således att myndigheten även måste kunna motivera varför man väljer bort myndighetsutövning i vissa fall.

Miljö- och byggnadsnämndens uppgift är att bedriva tillsyn under regeringsformen, förvaltningslagen/kommunallagen samt miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Detta innebär att myndighetsutövningens syfte är att bevaka att miljöbalkens regler följs vad avser miljö- och hälsoskydd i kommunen. Myndighetsutövningen ska vara transparent och effektiv med väl avfattade beslut. Kommunens egen agenda, exempelvis vad kommunen anser vara förenligt med service- eller bemötandepolicy, är alltid underordnad den lagstiftning som styr myndighetsutövningen i formellt hänseende och legalitetsprincipen ytterst.

Svenning noterar att det vid Miljö- och byggnadsnämnden samt inom dess förvaltning råder god kännedom om miljöbalken med dess utgångspunkter, ingripandemöjligheter samt specialbestämmelser vad avser miljö- och hälsoskydd. Noteras ska dock miljö- och byggchefens påpekande om att djupare kunskaper kring de allmänna regelverk som styr myndighetsutövningen borde ingå i nämndens och förvaltningens kompetensutveckling. Svenning informerar om att sådan kompetensutveckling kan erbjudas genom hennes försorg.

Utifrån gängse förvaltningsrättsliga grundprinciper ska myndigheter, utöver sitt formella beslutsfattande, även underlätta för allmänhet och företag att efterleva lagstiftningen. Uppgiften är viktig, men får aldrig påverka politiker- och tjänstemäns rättsstatliga utgångspunkter för sina beslut. Besluten ska vara förutsägbara och likvärdiga, oavsett eventuell rådgivning inom eller före handläggningen. I mindre kommuner ställs även särskilda krav på att politiker och tjänstemän ska bli observanta på jävsförhållanden.

För Höörs vidkommande vore det, av rättssäkerhetsskäl, att föredra om miljö- och byggchefen inte vore underordnad en förvaltningschef som även ansvarar för sådan kommunal verksamhet som förutsätter tillsyn enligt miljöbalken. Det vore även önskvärt att allmänna förvaltningsrättsliga grundprinciper blir föremål för fortlöpande diskussioner inom kommunens ledningsgrupp, allt med huvudsyfte att stärka kommuninnevanornas rättssäkerhet på kort och lång sikt.

Tillsynens uppgifter vid prövning

Dave Borg gick igenom tillsynens uppgifter enligt nedan.

- Remisshantering vid prövning
Det är viktigt att kommunen så långt möjligt respekterar de remisstider som



anges i remissutskicken för att man ska kunna hålla nere den totala handläggningstiden från myndigheternas sida. Länsstyrelsen är medveten om att nämndstiderna behöver beaktas.

Länsstyrelsen kommer även att sträva efter att öka dialogen med kommunerna i ärende där tillsynen har tagits över och då främst avseende A-ärenden inför yttranden och domstolsförhandling.

- Prövotider

Länsstyrelsen har kunnat konstatera att bolag som har fått tillstånd med prövotider inte alltid har fokus på att göra omfattande utredningar kopplat till prövotiden. Detta leder till bristande underlag när beslut ska tas om slutliga villkor, vilket då medför att prövotiden förlängs. För att förhindra detta är det viktigt att tillsynen tar en aktiv roll och ser till att bolaget har en handlingsplan och följer denna när det gäller att ta fram underlag inför prövotidsredovisningen. Denna handlingsplan bör tas fram på tillsynens initiativ snarast efter det att beslut/dom meddelas, i det fall detta inte redan är reglerat i beslutet/domen.

- Domstolsförhandlingar

Kommunens medverkan är såväl viktig som efterfrågad av domstolen oberoende av om kommunen har tagit över tillsynen eller ej. Det är också viktigt att ansvarig chef på kommunen avseende tillsynen medverkar på förhandlingen, eller att åtminstone handläggaren inte behöver sitta själv på förhandlingen. Fördelen med att chefen medverkar är att det kan komma frågor av övergripande slag kopplat till kommunen. Om det är planfrågor involverade i prövning är det också rekommenderat att någon från stadsbyggnadskontoret medverkar. Finns det "grönfrågor" som kan vara aktuella i prövningsområdet så är det självklart också önskvärt att en kommunekolog medverkar.

Tillsynens ansvar – nationell rapportering

Annelie Johansson redogjorde för olika nationella återrapporteringar som är viktiga att miljöbalksmyndigheterna att besvarar. Det gäller Naturvårdsverkets 1:28 rapportering om miljötillsyn, Vattenmyndighetens uppföljning gällande åtgärdsprogram för vattenförvaltningen och Havs- och Vattenmyndighetens uppföljning av åtgärdsprogrammet för havsmiljödirektivet.

Kartläggning av miljöchefers vardag kartläggning i Aktuell Hållbarhets kartläggning

Annelie Johansson redogör för Aktuell Hållbarhets, nr 2 maj 2016, kartläggning om miljöchefers vardag. Efter redovisningen ställs ett antal frågor till kommunen:

1. Vilka styrdokument finns hos kommunen för jäv och otillbörlig påverkan?



2. Vilka rutiner finns för att uppmärksamma och hantera intressekonflikter?
3. Hur säkerhetsställer kommunen att fattade beslut är juridiskt korrekta?
4. Vilka rutiner har kommunen för att säkerhetsställa Miljö- och Byggnadsnämndens självständighet att verka under lagarna?
5. Hur utformar kompetensutveckling av politikerna i kommunen?
6. Hur följs detta upp?

1. Stefan Lissmark anger att det finns övergripande styrdokument och man pratar om jäv och otillbörlig påverkan mellan förtroendevalda. Liten kommun så det föreligger stor risk för jäv. Svårare att hantera otillbörlig påverkan, som kan vara dolt och är svårt att kontrollera.

Kenneth Kallin anger att MBN har övergripande rutiner för jäv i nämnden. Den som meddelar jäv lämnar sammanträdesrummet vid beslut som rör sak eller person som man har personlig koppling till. Ordförande i MBN sitter själv även i Tekniska nämnden. Kenneth Kallin anger att det är ett delikat problem som föranlett mycket diskussion.

Länsstyrelsen framför att det får anses direkt olämpligt att Kenneth Kallin sitter ordförande i MBN och är ledamot i tekniska nämnden.

2. Stefan Lissmark och Michael Andersson anger att frågor om intressekonflikter diskuteras i kommunen. Det finns en rutin inom förvaltningsorganisationen, bl.a. registreras bisysslor. Rutinen handlar i mycket om att själv säga ifrån om det föreligger en intressekonflikt.

Länsstyrelsen framför det olämpliga att kommundirektören är chef över såväl miljö- och byggnadsnämnden som övriga chefer inom organisationen. Det innebär att Michael Andersson har ansvar för lönesättning, utvecklingssamtal etc. över chefer som hanterar såväl drift som tillsyn. Härmed kan uppstå olämpliga intressekonflikter.

Stefan Lissmark och Michael Andersson menar att de är medvetna om problemet och att de diskuterar den internt inom kommunen. Länsstyrelsen bedömer att den nuvarande organisationen är i strid med bestämmelser i 6 kap. 25 § p3 kommunallagen (1991:900).

3. Rolf Englesson anger att förvaltningen tar hjälp av kommunjuristen när det gäller handläggning med koppling till förvaltningslagen, kommunallagen och viteslagen. Juridiska ställningstaganden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken sköter man med egen kompetens.



Överklagade beslut ändras i ca 50%. Ofta återförvisas ärendena för fortsatt utredning. Det förekommer att MBN även gör egen omprövning av ärenden istället för att skicka dem till länsstyrelsen för överprövning. Rolf Englesson anger att överprövade beslut diskuteras inom förvaltningen för bedömning av behovet av att ändra interna rutiner.

Rolf Englesson anger att merparten av besluten enligt miljöbalken tas på delegation av handläggarna. Kommunen samarbetar med Hörby kommun i livsmedelsärenden.

4. Länsstyrelsen inleder en diskussion om hur kommunen säkerställer att MBN får arbeta självständigt. Stefan Lissmark och Michael Andersson menar att det ofta finns olika intressen i ett ärende, intressen som föranleder diskussioner. Michael Andersson menar att han inte lägger sig i enskilda ärenden.

Länsstyrelsen hänvisar till tidningsartikel i frågan från hösten 2016 där Michael Andersson försöker påverka miljö- och byggherfen att fatta ett alternativt beslut i ett ärende som MBN ansvarar för. Michael Andersson menar att tidningsartikeln fick för stora proportioner.

Länsstyrelsens iakttagelser och bedömningar

Göran Jansson redogjorde för Länsstyrelsens iakttagelser och bedömning av kommunens miljötillsyn utifrån inlämnade handlingar.

Organisation - Nämnds nivå

I Höörs kommun finns en miljö- och byggnadsnämnd som ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Nämnden har inget driftansvar för verksamheter som man bedriver tillsyn över och nämndens organisation säkerställer därmed tillsynens oberoende från driften av kommunala verksamheter.

Ordförande i MBN sitter själv även i Tekniska nämnden. Kenneth Kallin anger att det är ett delikat problem som föranlett mycket diskussion.

Länsstyrelsen framför att det får anses direkt olämpligt att Kenneth Kallin sitter ordförande i MBN och är ledamot i TN.

Länsstyrelsens bedömning

- Kommunens organisation säkerställer tillsynens oberoende från driften av kommunala verksamheter, det är dock direkt olämpligt, med hänsyn till bestämmelser i 6 kap 25 § p 3 i kommunallagen (1991:900), att ordförande i miljö- och byggnadsnämnden också är ledamot i tekniska nämnden



Organisation – Förvaltningsnivå

Hela kommunen utgör en förvaltning med kommundirektören som chef. I förvaltningen ingår bl.a. ägande, drift och ekonomiansvar för alla kommunala verksamheter som enligt miljöbalken är klassade som miljöfarliga verksamheter. Förvaltningen är indelad i ett antal "sektorer", bl.a. miljö- och byggmyndigheten med en miljö- och byggchef som har personal- och ekonomiansvar inom sin sektor. Kommundirektören är förvaltningschef och chef över miljö- och byggchefen.

Länsstyrelsens bedömning.

- Det är inte förenligt med en oberoende tillsyn av kommunala verksamheter att kommundirektören som är förvaltningschef för hela kommunens verksamhet, vilket bl.a. innebär ansvar för drift av kommunens miljöfarliga verksamheter, också är chef för miljöchefen. Länsstyrelsen bedömer att det strider mot bestämmelser i 6 kap 25 § p 3 i kommunallagen (1991:900).
- Kommunen uppmanas att ändra på sin förvaltningsorganisation så att den är förenlig med en oberoende tillsyn av kommunala verksamheter samt att till Länsstyrelsen rapportera vilka förändringar som gjorts.

Behovsutredning, tillsynsplan och resurser samt uppföljning och utvärdering

Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Utredningen ska avse en tid om tre år och ska ses över vid behov och minst en gång per år. En samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde, grundad på behovsutredningen och på register över tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn, ska upprättas för varje verksamhetsår. Beslut om behovsutredning och tillsynsplan ska i kommun fattas av nämnden som ansvarar för den operativa tillsynen.

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

Höörs kommun har en behovsutredning som sträcker sig över tre år. Beslut om tillsynsplan för 2017 av miljö- och byggnadsnämnden den 14 mars 2017.

Behovet av resurser är beräknat till totalt 5,5 årsarbetskrafter (åa). Tillgängliga resurser är 4,5 åa. Kommunen anger att det finns ett marginellt behov och resurser för överlåten tillsyn och förorenade områden samt att det saknas 1,0 åa för naturvårdstillsyn och att inga resurser finns för tillsyn av förorenade områden. I tillsynsplanen saknas beskrivning av vilka konsekvenser gjorda prioriteringar och



nedprioriteringar har. I miljö- och byggnadsnämndens beslut finns ingen skrivning om hur bristen på tillgängliga resurser för tillsyn ska hanteras.

I kommunen görs månatliga redovisningar till miljö- och byggnadsnämnden. Av svaren på Länsstyrelsens skriftliga frågor framgår att det saknas uppgifter om avsatt tillsynstid för områdena överlåten tillsyn, naturvård och förorenade områden. Det framgår vidare att det för samtliga tillsynsområden saknas uppgifter om utfallet vad avser nedlagd tillsynstid.

Kommunbidrag/avgiftsfinansierad tillsyn.

Genom en tydlig uppdelning i tillsynsplanen om vad som ska genomföras kopplat till tillsynsavgifterna respektive kommunbidraget blir det också lättare att tydliggöra vid uppföljningen vad som genomförts kopplat till respektive finansiering. I annat fall är risken stor att tillsynsavgifterna finansierar den del av tillsynen som ska finansieras med kommunbidrag. I sådana fall kan behovet för den kommunbidragsfinansierade delen kan vara större än vad som framgår av uppföljningen av tillsynsplanen. Avgifterna ska främst gå till tillsyn av de fasta objekten/anläggningarna. Ej anläggningsanknuten tillsyn t ex av hälsoskyddet kan bli mycket omfattande, inte minst vad det gäller klagomålshantering. I detta sammanhang är det viktigt att kunna särskilja finansieringen i avgifts- respektive kommunbidragsfinansierad.

Dave Borg påtalad att utifrån de uppgifter som kommunen redovisat är det svårt att göra några bedömningar avseende kostnadstäckningen. Utifrån de svar som kommunen redovisat så ser det ut som att hälsoskyddet till skillnad mot många andra kommuner har en bättre kostnadstäckning än miljöskyddet, vilket visade sig inte vara fallet utifrån dialogen under mötet. Det rekommenderas också att det tydligt framgår vad som prioriteras ner inom respektive område om man inte har tillräckliga resurser. I de fall som resurserna inte räcker avseende den avgiftsfinansierade delen av tillsynen behöver tillsynstaxan korrigeras eller kommunbidraget till denna del av verksamheten tillföras.

Länsstyrelsens bedömning.

- Kommunen har en behovsutredning som omfattar tre år som är uppdaterad för 2017 och en tillsynsplan för 2017. Behovsutredning och tillsynsplan är beslutad av den nämnd som i kommunen ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.
- Beslutet om tillsynsplan för 2017 borde tagits innan årsskiftet 2016/2017. Kommande tillsynsplaner bör beslutas innan årsskifte för det år som planen avser.
- Behovet av tillsynsresurser för tillsyn av förorenade områden är bedömt som "marginellt" och inga tillgängliga resurser finns avsatta. Länsstyrelsen



bedömer behovet som underskattat och resurser måste avsättas för tillsynen.

- I tillsynsplanen saknas beskrivning av vilka konsekvenser gjorda prioriteringar och nedprioriteringar har.
- Miljö- och byggnadsnämnden bör i beslut om tillsynsplan i förekommande fall tydliggöra hur bristen på tillgängliga resurser för tillsyn ska hanteras.
- Det är svårt att göra bedömning vilken tillsyn som är finansierad via avgifter respektive kommunbidrag.

Överlåten tillsyn

Länsstyrelsen har enligt beslut den 17 december 2014 överlåtit ansvaret för operativ tillsyn till kommunen för fyra verksamheter. Av inlämnade redovisning av genomförd tillsyn framgår att kommunen genomför erforderlig tillsyn vid anläggningarna.

I detta beslut har deltagit miljödirektör Annelie Johansson, beslutande samt miljöjurist Margaretha Svenning, enhetschef Dave Borg och TVL-strateg Göran Jansson, föredragande

Annelie Johansson

Göran Jansson

Detta är ett digitalt beslut, därför saknas underskrifter.

Kopia till
Akten
Miljöavdelningens ledningsgrupp