Samlad tillsynsrapport



Foto: Marie Birkl.



Foto: Marie Birkl.



Foto: Ola Ljungqvist.

Bergs kommun

2008

Reviderad 2008-10-28.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Förord

Länsstyrelserna har ett omfattande tillsynsuppdrag. En väsentlig del av dessa uppdrag berör kommunernas och deras verksamhet. Under 2008 har Länsstyrelsen gjort en samlad tillsyn i Bergs kommun. Syftet är att få en mer samlad bedömning av de berörda verksamheterna i kommunen. Det är vår förhoppning att den är till nytta för kommunen och dess nämnder och förvaltningar.

För Länsstyrelsen är det mycket värdefullt att få denna belysning i ett sammanhang. Vi hoppas att det kan leda till bra diskussioner om arbetsmetoder, förbättringar och resursfrågor.



Uno Svaleryd
Länsråd

Innehållsförteckning

Samlad tillsynsrapport

Bergs kommun 2008

- Länsstyrelsens sammanfattande noteringar och bedömningar av Bergs kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken
- Revision av Bergs kommuns livsmedels- och djurskyddskontroll
- Tillsyn över planering och byggande, strandskydd och fornlämningar
- Länsstyrelsens sammanfattande noteringar och bedömningar av Överförmyndarnämndens verksamhet i Bergs kommun
- Sociala tillsynsområden
- Samhällsberedskap

Länsstyrelsens sammanfattande noteringar och bedömningar av Bergs kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen noterar att kommunen sedan senaste uppföljningsbesöket år 2005 utvecklat sina administrativa underlag för operativ tillsyn. Kommunen har också ändrat sin förvaltningsorganisation så att den numer uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken om god rättstillämpning. Den tidigare jävsproblematiken i organisationen har försvunnit.

Länsstyrelsen anser att kommunens arbete och insatser för att uppfylla myndighetens åligganden enligt gällande lagstiftningar har utvecklats i positiv riktning men att en del administrativa kompletteringar är nödvändiga. Vidare behöver de personella resurserna förstärkas för att kommunen ska kunna uppfylla miljöbalkens intentioner.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Rapport 1(5)
Datum 2008-06-23
Dnr (anges vid skriftväxling) 503-2226-08

Till
Miljö- och byggnadsnämnden och
Miljö- och byggnadsavdelningen
Bergs kommun
Box 73
840 40 Svenstavik

Uppföljning och utvärdering av Bergs kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Bakgrund
Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde Länsstyrelsen vid besök den 10 juni 2008 en uppföljning och utvärdering av Bergs 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 hade skickats ut till förvaltningen ca fyra månader före besöket. Länsstyrelsen begärde att formuläret skriftligen skulle besvarads. Svaren anger hur kommunen hanterar myndighetens åligganden enligt miljöbalken. Länsstyrelsens föregående uppföljnings- och utvärderingsrapport från 2005 utgjorde utgångspunkten för årets uppföljning av miljöbalkstillsynen.

Närvarande vid tillsynsbesöket
Bergs kommun: Gunnel Hennebo Ordförande Miljö- och byggnadsnämnden, Tryggwe Eriksson Avdelningschef, Laila Stigsdotter Miljö- och Hälsoskyddsinspektör samt Aino Melamies-Nordin Miljöinspektör.
Länsstyrelsen: Monica Eurenius Miljöskyddshandläggare och Catharina Ekelund Avdelningschef Miljö- och Fiske.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Länsstyrelsens sammanfattande noteringar och bedömningar.
Länsstyrelsen noterar att kommunen sedan senaste uppföljningsbesöket år 2005 utvecklat sina administrativa underlag för operativ tillsyn. Kommunen har också ändrat sin förvaltningsorganisation så att den numer uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken om god rättstillämpning. Den tidigare jävsproblematiken i organisationen har försvunnit.

Länsstyrelsen anser att kommunens arbete och insatser för att uppfylla myndighetens åligganden enligt gällande lagstiftningar har utvecklats i positiv riktning men att en del administrativa kompletteringar är nödvändiga. Vidare behöver de personella resurserna förstärkas för att kommunen ska kunna uppfylla miljöbalkens intensioner.

Behovsutredning och objektsregister
Kommunens behovsutredning som täcker myndighetens ”hela” verksamhetsområde (livsmedels-, djurskydds-, miljöskydds- och hälsoskyddstillsyn) har i december 2007 reviderats och uppdaterats. Utredning avses omarbetats och revideras under hösten 2008 för att då tydligare integrera miljökvalitetsmålen i miljötillsynen. Av utredningen framgår att resursbehovet för miljöbalkstillsyn uppgår till 2,5 handläggare. Behovet om totalt 2,5 tjänster för miljöbalkstillsyn ska ställas mot de befintliga resurserna om 1,5 årsarbetskrafter. Utredningen har varit föremål för Miljö- och Byggnadsnämndens beslut men nämnden har inte fört utredningen vidare till Kommunledningen och därmed inte heller äskat medel för kompletterande personella resurser.
Kommunen medger att ofullständigheter finns i objektsregistren främst vad avser kännedom om de mindre (u-) miljöfarliga verksamheterna. Vidare saknas helt uppgifter om verksamheter som orsakar miljöskador (kap.10 miljöbalken), förteckning av försäljningsställen för kemiska produkter (kap.14 miljöbalken) samt uppgifter enligt kap.15 exempelvis avfallstransportföretag. Även uppgifter om enskilda avlopp, värmepumpsanläggningar, CFC-anläggningar, oljecisterner mm. saknas.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen till viss del lever upp till myndighetens åligganden enlighet 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Kommunen bör fortsättningsvis årligen uppdatera behovsutredningen och upprätta ett fullständigt verksamhetsregister. Länsstyrelsen ser det också som angeläget att behovsutredningen regelbundet görs politiskt känd även till Kommunledningen så att erforderliga resurser kan tillskjutas verksamheten.

Resurser och kompetens för den operativa tillsynen
Årsarbetstiden fördelas enligt följande: 32% egeninitierad operativ tillsyn, 35 % handläggning av inkommande ärenden exempelvis ansökningsärenden och anmälningar om brister samt 33 % övrigt arbete som möten, remisser, utbildning mm. Totalt har kommunen 1,5 tjänst med formell grundkompetens för miljöbalkstillsyn över drygt 366 kända objekt. Härtill ska också läggas ett stort antal enskilda avloppsanläggningar, CFC-anläggningar, oljecisterner och annat som ännu inte dokumenterats i objektsregistret. Kompetensutvecklingsplaner för avdelningens personal saknas i dagsläget men varje handläggare framför sina utvecklingsbehov vid de årliga utvecklingssamtalen. Totalt har inspektörerna varje år ca 15 000 kr att nyttja för kompetensutveckling. Överstiger behovet den avsatta medelssumman kan eventuellt ytterligare medel tillskjutas genom omprioritering av medel inom avdelningen. Samverkan om miljötillsyn och ärendehandläggning med andra kommuner sker för närvarande inte men en dialog om samverkan förs av avdelningschefen med Härjedalen och Östersunds kommuner. Särskild juristkompetens inom kommunen saknas men vid behov nyttjas juristen i Östersunds kommun alternativt kommunförbundets jurister.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Länsstyrelsen bedömer att avdelningens nuvarande personella resurser inte är tillräckliga för att uppfylla det tillsynsansvar som följer enligt miljöbalken. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen om att se över personalsituationen i syfte att skapa en bättre balans mellan antalet tillsynsobjekt, arbetsuppgifter och antalet tillgängliga personella resurser på ett sätt som främjar den operativa tillsynen.

Länsstyrelsen bedömer att den formella grundkompetensen hos kommunens handläggare är tillräcklig för tillsynens 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. Länsstyrelsen vill också rekommendera kommunen till ökad mellankommunal samverkan.

Tillsynsplan
Kommunen har upprättat en tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddsverksamhetens bedrivande under 2008. Huvudprioritet för 2008 års tillsyn är uppföljning av verksamheternas utförda egenkontroll, radonmätningar, kemikaliehantering, förorenade områden och farligt avfall. Löpande ärenden, ansökningsärenden och anmälningsärenden, utgör också prioriterade uppgifter. Planerad tillsyn inom miljöbalkens område är tämligen högt prioriterad (36 % av årsarbetstiden). Tillsynsplanen beslutas av nämnden som också beslutar om vad som ska prioriteras men även vilket arbete som inte ska prioriteras under året.

Länsstyrelsen ser det som angeläget att det tydligt bör framgå vid nämndens beslut vilka operativa tillsynsuppgifter som prioriterats och vilka uppgifter som eventuellt inte prioriteras. Länsstyrelsen noterar särskilt att de kontrollerande insatserna och förebyggande tillsynsinsatser har givits ungefär lika stor prioritet vilket är mycket positivt eftersom regelbunden planerad tillsyn på sikt bygger angelägna erfarenhetskunskaper om tillsynsobjekten.

Avgifter för operativ tillsyn
Kommunen tar årligen in ca 760 t kr i tillsynsavgifter inom miljöbalkens område (inkluderat strandskyddsdispenser). Kostnadstäckning för tillsynsverksamheten uppgår till ca 70-80 %. Avgift för miljöbalkstillsyn uppgår till 680 kr per timme. Timavgiften reviderades senast under 2005. Under 2008 har avgiften för c-objekt ändrats till att bli fasta årliga avgifter. Ingen årlig översyn av taxan förekommer. Ej heller förekommer årlig indexuppräkning.

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 resurser som även kan samnyttjas med någon grannkommun som finansierar sin tjäntedel på likartat avgiftsfinansierat sätt. Ökad möjlighet till samverkan med andra kommuner är därmed ytterligare ett argument för översyn av avgifterna.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Sanktioner och överträdelser
Av kommunens delegationsordning framgår hur ärendehandläggningen ska ske vid misstanke om miljöbrott eller vid utdömande av miljösanktionsavgift. Ca tre miljöbalksärenden per år har under de senaste tre åren överlämnats till polismyndigheten. Under motsvarande period har kommunen inte utdömt någon miljösanktionsavgift.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen hanterar sanktioner och överträdelser på ett korrekt sätt genom formell verkställighet.

Tillsynsorganisation
Kommunen har sedan Länsstyrelsens senaste tillsynsbesök 2005 ändrat sin förvaltningsorganisation. Länsstyrelsen ser mycket positivt på kommunens ambitioner att hålla isär tillsyn över kommunala verksamheter från verksamheter kommunen själv bedriver exempelvis va-verksamhet, renhållning, fastighetsförvaltning, omsorg utbildning mm. Tillsynens syfte är att garantera en opartisk och självständig rättstillämpning utan risk för olika jävssituationer. ***Länsstyrelsen bedömer att kommunen nu uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken om god rättstillämpning. Länsstyrelsen vill här understryka det angelägna i att kommunen fortsättningsvis organiserar sin myndighetsutövning med bl.a. tillsynsverksamhet på ett sätt som säkerställer objektiviteten och undanröjer risk för olika jävssituationer.***

Rättstillämpning
Kommunen har god ordning på diarieföring av inkommande ärenden genom sin registrator inom avdelningen. Myndighetsföreläggande och beslut kommuniceras av handläggarna själva i enlighet med kraven i förvaltningslagen.

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. Vidare bör kommunen se över sårbarheten som kan inträffa vid frånvaro av den ordinarie registratorn. Här bör överlappning mellan flera registratorer efterstävas. Det är heller inte resurseffektivt att överlåta administrativa arbetsuppgifter till handläggare.

Miljökvalitetsmål
Länsstyrelsen noterar att de nationella och regionala miljökvalitetsmålen endast ”delvis” har påverkat kommunens tillsynsplanering vilket Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att fortsättningsvis låta göra i ökad utsträckning. Länsstyrelsen konstaterar att miljökvalitetsmålen inte heller i någon större utsträckning är styrande i beslut som rör miljö- och hälsoskydd. Miljökvalitetsmålen bör dessutom bli mer politiskt kända.

Länsstyrelsen
Jämtlands län

Tillsynsvägledning
Kommunens önskemål om tillsynsvägledning från Länsstyrelsens sida omfattar fler regionala utbildningar inom avdelningens olika verksamhetsområden. Vidare önskas vägledning om utvärdering och uppföljning av tillsyn. PIK- arbeten i länet bör vidare samlas på Länsstyrelsens hemsida. Kommunen önskar också att handläggare från Länsstyrelsen i ökad utsträckning deltar i aktiviteter som arrangeras av centrala verk.

Catharina Ekelund

Monica Eurenius

Kopia till:
Kommunstyrelsen i Bergs kommun
Akten, CE, ME

Sammanfattning

Revision av Bergs kommuns livsmedels- och djurskyddskontroll

Den 9 juni 2008 besökte länsstyrelsen Bergs kommun för att utvärdera offentlig kontroll och övrig tillsyn enligt livsmedelslagen, djurskyddslagen och EG-förordningar. Länsstyrelsen har redovisat sina iakttagelser och omdömen i en samlad rapport med specifika bilagor för respektive livsmedelskontroll och djurskyddskontroll.

Som en följd av lagstiftning inom EU för livsmedelssäkerhet ska kommunernas verksamhet 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.

Revisionen har utförts i enlighet med Kommissionens riktlinjer för utförande av revisioner och med stöd av livsmedelslagen, djurskyddslagen och tillämpliga EG-förordningar.

Kommunen har, enligt länsstyrelsens bedömning, en organisation, som i princip bör säkerställa en kontrollverksamhet utan jävsproblematik. Det framkom dessvärre att kommunledning och kommunchef har möjligheten och ibland ambitionen att styra över nämnden i frågor som påverkar kontrollverksamheten. Det är därför tveksamt om nämnden kan anses bedriva ett helt oberoende kontrollarbete.

Länsstyrelsen bedömer att Bergs kommun har en tämligen god kännedom om vilka kontrollobjekt man har ansvar för men planeringen svarar inte mot det kända behovet utan endast mot givna resurser, som för livsmedelskontrollen är uppenbart otillräckliga. Nämnden följer inte gällande föreskrifter om kontrollavgifter. Kontrollverksamheten inom livsmedelsområdet bedömdes inte överensstämma med planerade åtgärder eller utförda riskanalyser. Det är därför svårt att bedöma om livsmedelsföretagen i kommunen uppfyller kraven i lagstiftningen. Djurskyddskontrollen är till viss del regelbunden och riskbaserad men är huvudsakligen engagerad av anmälningsärenden.

Sammanfattningsvis kan Bergs kommun inte anses bedriva en ändamålsenlig livsmedelskontroll. I rapporten redovisar länsstyrelsen de avvikelser vi funnit, lämnar rekommendationer om åtgärder och anmodar nämnden att presentera en handlingsplan före årets slut.

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

RAPPORT

Datum
2008-08-29

Dnr (anges vid skriftväxling)
281-4435-08

Bergs kommun
Miljö- och byggnadsnämnden
Box 73
840 40 SVENSTAVIK

Samordnad revision av Bergs kommuns livsmedels- och djurskyddskontroll

(2 bilagor)

Den 9 juni 2008 besökte länsstyrelsen Bergs kommun för att utvärdera kommunens offentliga kontroll och övriga tillsynsverksamhet enligt livsmedelslagen, djurskyddslagen och tillämpliga EG-förordningar. Kontrollen av dricksvatten har inte utvärderats.

Från Bergs kommun närvarade Gunnel Hennebo, ordförande i miljö- och byggnadsnämnden, Tryggwe Eriksson, miljö- och byggchef, Lena Råghall, miljö- och hälsoskyddsinspektör med ansvar för livsmedelskontroll och djurskydd samt Laila Stigsdotter, miljö- och hälsoskyddsinspektör med visst ansvar för livsmedelskontroll och för dricksvattenkontroll.
Från länsstyrelsen deltog länsveterinär Anders Norling och biträdande länsveterinär Åsa Regnander-Dahl samt som observatör länsveterinär Kristina Stenlund från Norrbottens län.

Länsstyrelsen redovisar med denna rapport sina iakttagelser och sina omdömen om kommunens rubricerade kontrollverksamheter.

Bakgrund

Livsmedelsverket har tidigare haft till uppgift att kontrollera hur kommunernas livsmedelskontroll bedrivs medan länsstyrelsen har haft motsvarande ansvar för djurskyddskontrollen. Sedan 2007 har länsstyrelsens uppdrag utökats till att omfatta även revision av kommunernas livsmedelskontroll.

Som en följd av ny lagstiftning inom EU på området livsmedelssäkerhet ska kommunernas verksamhet revideras d.v.s. systematiskt och oberoende undersökas för att avgöra om verksamheter och re-

sultat 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 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.

Syftet med dessa övergripande och visionära mål är att den offentliga kontrollen inom livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd ska utföras i samverkan. Länsstyrelsen har därför valt att granska kommunernas livsmedelskontroll och djurskyddskontroll vid samma tillfälle och avge ett sammantaget omdöme.

Denna revision är också en del av en samordnad granskning av Bergs kommun inom samtliga verksamheter där länsstyrelsen har ett överordnat ansvar.

Sedan revisionsbesöket har riksdagen beslutat att ansvaret för djurskyddskontrollen fr.o.m. den 1 januari 2009 skall föras över från landets kommuner till länsstyrelserna. Länsstyrelsen redovisar därför sina slutsatser om kommunens djurskyddskontroll utan att utveckla några utförligare rekommendationer inför framtiden.

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), djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter meddelade med stöd av lagarna, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, 854/04 och 882/2004, samt den nationella kontrollplanen ”Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007-2009.

Uppföljning av tidigare inspektioner

Livsmedelsverket, som tidigare ansvarat för att granska kommunernas livsmedelskontroll, besökte kommunen 2001 och har också granskat kommunen i samband med en normerande kontroll av tillsyn över mindre mjölkproduktanläggningar 2007. Länsstyrelsens senaste granskning av Bergs kommuns djurskyddsarbete utfördes 2005, då i samverkan mellan länsveterinär och länsstyrelsens miljövårdsenhet.

Livsmedelsverket noterade 2001 följande avvikelser i kommunens livsmedelskontroll:

- Personella resurser är otillräckliga.
- Tillsynsplanen fastställs inte i nämnden.
- Nämnden tar inte beslut om prioriteringar vid resursbrist.

Vid den normerande kontrollen 2007 noterade Livsmedelsverket följande brister i kommunens offentliga kontroll inom mjölkproduktområdet.

- Brister i kommunens kommunikation med företaget och bristande diarieföring.
- Brister i kommunens kontroll av HACCP-systemet.

I en rapport efter besöket 2005 hade länsstyrelsen följande synpunkt på djurskyddskontrollen:

- En behovsutredning och verksamhetsplanering som inte utgår från det verkliga tillsynsbehovet.
- Otillräckliga personella resurser i en svårbedömd grad.

Underlag för Länsstyrelsens slutsatser

Länsstyrelsen prövade vid detta besök en ny form för genomförandet av revisionen, nämligen det enskilda samtalet. Anders Norling intervjuade angående livsmedelskontrollen Gunnel Hennebo, Tryggwe Eriksson och Lena Råghall, var för sig och i den ordningen. Åsa Regnander-Dahl intervjuade samma personer angående djurskyddskontrollen i omvänd ordning. Avsikten var att med förberedda och anpassade frågor undersöka hur väl kontrollbehoven, resursskapandet och kontrollverksamheten var förankrat i organisationens olika led. Denna metod visade sig vara intressant men också tidskrävande. Det senare fick som följd att kontrollarbetet inte hann bli granskat tillräckligt, när det gäller metodik och utförande. Länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av att komplettera och följa upp i denna del.

Följande uppgifter framkom vid länsstyrelsens besök den 9 juni i år och av dokument som kommunen tillhandahållit.

Kommunens organisation
Kommunen har en organisation, som i princip bör säkerställa att kontrollen av kommunala verksamheter, som storkök och dricksvatten, kan bedrivas oberoende och utan jävsproblematik. Det framkom dessvärre att miljö- och byggnadsnämnden, som ju är den behöriga kontrollmyndigheten, inte hade full kontroll över viktiga

prioriteringar av verksamheten. Kommunledning och kommunchef har möjligheten och ibland ambitionen att styra över nämndens politiker i frågor som påverkar kontrollverksamhetens förutsättningar, som t.ex. förvaltningens bemanning. Det är därför tveksamt om nämnden kan anses bedriva ett helt oberoende kontrollarbete.

Specifika uppgifter om livsmedelskontrollen
Under samtalen om livsmedelskontroll, använde sig länsstyrelsen av en preliminär version av vägledning för revision av kommunal livsmedelskontroll, som livsmedelsverket tillhandahållit, men tillämpade också grundläggande principer i kommissionens beslut om hur revision skall genomföras. De uppgifter, som kom fram finns redovisade i bilaga 1.

Specifika uppgifter om djurskyddskontrollen
Utifrån bl.a. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2007:2) om offentlig djurskyddskontroll har länsstyrelsen granskat kommunens djurskyddskontroll. Länsstyrelsen har då också valt ut och granskat fyra ärendeakter. Resultatet redovisas i bilaga 2.

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 Bergs kommun uppfyller kraven som offentlig kontrollmyndighet inom livsmedels- och djurskyddsområdena.

Överensstämmelse med planerade åtgärder
Länsstyrelsen bedömer att Bergs kommun har en tämligen god kännedom om vilka kontrollobjekt man har ansvar för och att nämnden gör en sammantaget ambitiös och detaljerad planering av verksamheten. Planerna, tillsynsplan och verksamhetsplan, svarar dock inte mot det kända behovet utan endast mot givna resurser. Planerade resurser kunde möjligen enligt vissa presenterade beräkningar ändå bedömas vara i det närmaste tillräckliga. Vid revisionstillfället var resurserna för livsmedelskontroll däremot uppenbart otillräckliga och dessutom framkom att den framtida situationen inte alls var säkrad. Kontrollverksamheten kunde därför inte anses överensstämma med planerade åtgärder.

Genomförande
Länsstyrelsen konstaterar att kommunen på livsmedelsområdet inte i tillräcklig och allsidig omfattning bedriver en planerad regelbunden riskbaserad kontrollverksamhet. Livsmedelskontrollen är fortfarande, mer än två år efter att hygien- och kontrollförordningarna trätt i kraft, i stort sätt begränsad till att godkänna och regi-

strera kontrollobjekten. Det är därför svårt att bedöma om livsmedelsföretagen i kommunen uppfyller kraven i lagstiftningen. Djurskyddskontrollen är till viss del regelbunden och riskbaserad men är huvudsakligen engagerad av anmälningsärenden.

Länsstyrelsen bedömer dock, utifrån en begränsad ärendegranskning och tidigare samverkan, att kommunens inspektörer är kompetenta och engagerade inom sina sakområden.

Ändamålsenlighet utifrån målen
Bergs kommun har otillräckliga resurser för en regelbunden kontrollverksamhet av livsmedelssäkerhet och djurskydd. Verksamheten planeras inte heller tveklöst mot bakgrund av den utförda riskanalysen och kontrollobjekten har inte individuella planer. Den förebyggande och uppföljande kontrollen är otillräcklig.
Detta kan leda till att brister i livsmedelsföretag inte åtgärdas och att egenkontroll inte revideras samt att ingripanden med stöd av djurskyddslagen kommer först i sent skede när djur redan utsatts för lidande.
Sammanfattningsvis kan Bergs kommun inte anses bedriva en ändamålsenlig livsmedels- och djurskyddskontroll. I bilagorna preciserar länsstyrelsen de avvikelser och allvarliga avvikelser vi bedömer är verifierade.

Länsstyrelsen framtida revisionsverksamhet

Vid besöket i juni genomförde länsstyrelsen, på grund av tidsbrist, inte en fullständig revision. En granskning av ärenden och arbetsmetoder liksom besök i ett eller flera kontrollobjekt återstår enligt anvisningarna för en systematisk och oberoende granskning. Länsstyrelsen behöver återkomma för dessa åtgärder.

Sverige har, som medlemsland i EU, fått kritik av kommissionens kontrollorgan FVO för bl. a. otillräcklig uppföljning av de offentliga kontrollinsatserna inom livsmedelsområdet. Livsmedelsverket har, som svar på kritiken, nyligen redovisat hur man vill öka landets insatser. En av åtgärderna är mer frekvent revision av den lokala livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har för avsikt att förse länsstyrelserna med ett analyserat underlag bl.a. från kommunernas årliga rapportering som underlag för en riskbaserad revision. Det är troligt att länsstyrelsen kommer att få utföra framtida revisioner på ett annat sätt, än det vi hittills planerat för.

Länsstyrelsen avvaktar tills vidare med att följa upp granskningen av enskilda kommuner till dess vi har upprättat en ny prioriteringsordning för vår samlade revision av länets samtliga kommuner.

Rekommendationer

Länsstyrelsen rekommenderar miljö- och byggnadsnämnden i Bergs kommun att:

- Tillförsäkra sig tillräckliga resurser för att bedriva en förebyggande och riskbaserad livsmedelskontroll, som svarar mot de beräknade behoven. Nämnden bör optimera uttaget av kontrollavgifter för att täcka kostnaden för den offentliga kontrollen.

- Upprätta fleråriga kontrollplaner för varje enskilt livsmedelsföretag baserad på riskanalys och fastställd kontrollavgift och ange vilken verksamhet i det samlade tillsyns- och kontrollarbetet, som är finansierad med kontrollavgifter. En riskbaserad kontroll medger flexibla intervaller.

- Utvärdera förvaltningens arbetsmetoder, handläggnings- och dokumentationsrutiner samt behov av kompetensutveckling för att, mot bakgrund av egna slutsatser, vidareutveckla och upprätthålla en effektiv, rättssäker och uppföljningsbar livsmedelskontroll.

- Koncentrera resurserna för djurskyddskontroll till att avsluta pågående ärenden och hantera akuta ärenden samt till att överlämna underlag för länsstyrelsen framtida djurskyddskontroll.

Handlingsplan

Länsstyrelsen anmodar miljö- och byggnadsnämnden att redovisa en plan för de åtgärder nämnden avser att genomföra med anledning av länsstyrelsens rekommendationer. Länsstyrelsen önskar ta del av en sådan plan före årets slut.

Anders Norling
länsveterinär

Åsa Regnander-Dahl
biträdande länsveterinär

Kopia för kännedom:

Livsmedelsverket
Jordbruksverket
Länsledningen

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

BILAGA 1
Datum
2008-08-29

Dnr (anges vid skriftväxling)
281-4435-08

Redovisning av specifika uppgifter om livsmedelskontrollen i Bergs kommun

Behovsinventering

Miljö- och byggnadsnämnden har god kännedom om antalet objekt i kommunen, som omfattas av offentlig livsmedelskontroll. I det överlämnade materialet och under samtal har närmare 100 objekt redovisats. Till det kommer knappt 20 dricksvattenobjekt och ett okänt antal primärproducenter, som kommunen fortfarande inte har inventerat. Alla traditionella livsmedelsföretag är riskklassificerade i enlighet med Livsmedelsverkets rekommenderade beräkningssystem och behovet av kontrolltid är beräknat.
Kommunen har överlämnat behovsutredningar för 2007 och 2008. Dessa är upprättade efter samma grundtext. Inledningsvis förklaras syftet med behovsinventeringen. Denna beskrivning tar inte hänsyn till kontrollförordningens krav utan gör gällande, att syftet snarare är att relatera antalet tillsynsobjekt till tillgängliga resurser! Även om förvaltningen har kännedom om behovet av kontrollverksamhet återfinns inte analysen tydligt i nämndens dokumenterade behovsutredning. Länsstyrelsen påpekar detta mer som kritik av dokumentet än av behovsinventeringen som sådan.

Bedömning
Nämnden har tillgång till tillräckligt underlag

Tillsynsplanering

Kommunen upprättar årliga tillsynsplaner för miljö- och byggnadsnämndens samlade ansvarsområde. Dessa planer är ganska omfattande och till formen programmatiska och anger även långsiktiga ambitioner samtidigt som de utgår från givna resurser. Tillsynsplanerna återkopplar inte till riskanalysen och de enskilda objektens behov av kontrollverksamhet. Planerna beskriver snarare en fördelning av tillgänglig arbetstid på verksamheter med andra termer än offentlig kontroll. Nämnden fastställer också årligen, en bit in på året, en verksamhetsplan. I beslutsprotokollet redovisas kortfattat vilka prioriteringar som skall gälla för respektive tillsynsområde under året. I verksamhetsplanen finns ingen hänvisning till kontrollbehovet. Siffrorna i planeringsdokumenten

förefaller dock med läsarens egen analys och välvilliga tolkning i rimlig grad överensstämma med det analyserade behovet.

Bedömning
Avvikelse från förordning (EG) 882/2004, artikel 4, punkt 2 a
Nämndens planeringsdokument visar inte att nämnden planerar för den kontrollverksamhet man har analyserat ett behov av och de redovisar inte planerad kontroll av de enskilda objekten.

Resurser och kompetens
Det är svårt att göra en rättvisande bedömning av den ansvariga kontrollmyndighetens, d.v.s. nämndens, resurser för livsmedelskontroll. I behovsplanen för 2008 redovisas ett behov av 1237 timmar eller 1,28 hel tjänst. Av det angivna antalet timmar sägs 600 timmar, ungefär hälften, behövas för godkännanden och ritningsgranskning. Den övriga tiden är fördelad på registrering, anmälningsärenden och för övrigt på objektkategorierna parti- och detaljhandel, storhushåll och vattenverk. Det går således inte av tillsynsplanen att se vilken tid som är avsatt för riskbaserad kontroll enligt kontrollförordningen och med användning av utdebiterade kontrollavgifter. Det skulle kunna antas att drygt 500 timmar är menade för regelrätt offentlig kontroll. Då är också kontrollen av dricksvattenanläggningar medräknad.

Under 2007 genomförde nämnden en riskklassificering av alla kontrollobjekt, med undantag av primärproducenter. Av den detaljerade uppställningen med samtliga klassificerade objekt, kan det utläsas ett årligt behov av kontrolltid på 546 timmar. De samlade beräknade kontrollavgifterna, som skulle krävas för de 546 kontrolltimmarna är i samma dokument 372 640 kr. I samma uppställning finns dock angivet helt andra beslutade kontrollavgifter, som tillsammans ger endast 177 253 kr! En kontrollavgift för varje objekt är också uträknad utifrån beräknad kontrolltid och en av fullmäktige fastställd timtaxa, men av någon anledning har nämnden beslutat att sätta ner avgifterna kraftigt så att de samlade intäkterna blir mindre än hälften av vad det riskbaserade kontrollbehovet skulle motivera. Vid revisionstillfället, d.v.s. efter halva verksamhetsåret, uppgavs att avgifterna fortfarande inte var fakturerade. Av uppgifter som framkommit under samtalen skall ambitionen vara att samma kontrolltid ändå skall gälla. Detta kan endast uppfattas så att nämnden har beslutat att subventionera offentlig livsmedelskontroll med 200 000 kr med skattemedel. Detta är en allvarlig avvikelse från förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel, som fastställt att livsmedelskontroll enligt kontrollförordningen skall vara avgiftsfinansierad. Avvikelsen kan få åtminstone två tydliga konsekvenser. Dels innebär förfarandet att livsmedelsföretagare möts av olika villkor för offentlig kontroll beroende på vilken kommun de verkar i. Dels riskerar nämnden att inte klara finansieringen av den kontrollverksamhet, man själv be-

dömt skall göras och i förlängningen att kontrollverksamheten inte blir effektiv och ändamålsenlig.

Vid tidpunkten för länsstyrelsens revisionsbesök redovisade kommunen också en oroande personalsituation. Även om nämnden har budgeterat och planerat för en heltidstjänst för livsmedelskontroll så delade sedan årsskiftet en inspektör sin tid lika mellan djurskyddskontroll och livsmedelskontroll på grund av att den tidigare livsmedelsinspektören slutat sin anställning. Det sades också vara troligt att fördelningen under andra halvåret skulle bli ännu sämre för livsmedelskontrollens del. Detta var mycket oroande med tanke på att ett stort antal livsmedelsverksamheter väntar på att omgodkännas enligt den nya lagstiftningen och att egentlig kontrollverksamhet i praktiken inte kommit igång. Kontrollavgifterna för 2008 hade inte heller fakturerats ännu. Den andra inspektör, som jämte dricksvattenkontroll skulle ha vissa uppdrag med livsmedelskontroll, hade enligt uppgift i realiteten huvudsakligen andra uppgifter.

Det framkom också att nämnden, som är den ansvariga myndigheten, inte hade odelad kontroll över rekrytering och över kontrollpersonalens arbetsvillkor. Nämndens ordförande uttryckte oro för otillräckliga personella resurser samtidigt som nämnden uppenbarligen själv på ett lagstridigt sätt har avhändat sig nödvändiga ekonomiska resurser.

Även om resurserna inte är tillfredsställande eller i överensstämmelse med planeringen, så bedömer länsstyrelsen att kompetensen är god hos den personal, som för tillfället ansvarar för kontrolluppgifterna.

Bedömning
Allvarlig avvikelse från avgiftsförordningen SFS 2006:1166 och förordning (EG) 882/2004, artikel 4, punkt 2 a och c
Nämnden saknar nödvändiga resurser för att utföra det kontrollarbete enligt kontrollförordningen som behövs. Nämnden förefaller också sakna förmåga och vilja att tillförsäkra sig dessa resurser.

Rapportering
Bergs kommun har fullgjort årlig elektronisk rapportering av sin livsmedelskontroll direkt till Livsmedelsverket. Länsstyrelsen har i samband med denna revision inte tagit del av uppgifterna för 2006 eller 2007. Revisionen tar således inte hänsyn till rapporteringen.

Kontrollarbetet
Som konstaterat redan under rubriken resurser, så har arbetet med kontroll enligt kontrollförordningarna hittills begränsats till riskklassificering av kända verksamheter och att arbetet med omgodkännanden pågår. Många verksamheter har enligt uppgift besökts och granskats i samband med godkännandeprövningar. Detta kan

förhoppningsvis innebära att verksamheterna har kontrollerats i samma omfattning som vid revision eller inspektion. Å andra sidan uppgavs, att det finns många villkorade godkännanden, där tiden för godkännande löpt ut och där behovet av uppföljning är överhängande. I praktiken innebär detta att flera livsmedelsföretag upprätthåller verksamhet, som inte är godkänd, och där verksamheten än mindre vid offentlig kontroll har befunnits uppfylla kraven i gällande regler. Av detta följer att kommunens livsmedelskontroll inte kan anses vara ändamålsenlig.

Eftersom så lite allsidig kontrollverksamhet äger rum har länsstyrelsen vid detta tillfälle inte närmare granskat kontrollarbetet med avseende på rutiner och utförande.

Bedömning
Allvarlig avvikelse från förordning (EG) 882/2004, artikel 4, punkt 2 a
Länsstyrelsen bedömer att nämnden inte sammantaget utför ett ändamålsenligt kontrollarbete enligt kontrollförordningen men lämnar inget specifikt omdöme om arbetsmetoder utan återkommer för en granskning vid ett senare tillfälle.

Länsstyrelsens synpunkter på granskade ärenden
Länsstyrelsen granskade av skäl som ovan inga ärenden utan återkommer även i denna del vid ett senare tillfälle.

Länsstyrelsen
Jämtlands län
Veterinära frågor
Åsa Regnander-Dahl

BILAGA 2
Datum
2008-06-23

Dnr (anges vid skriftväxling)
282-4435-08

Redovisning av specifika uppgifter inom djurskyddskontrollen i Bergs kommun

Behovsinventering
Kommunen har god kännedom om sina kontrollobjekt inom djurskyddsområdet och har ett fungerande register. Enligt uppgift har man inte kännedom om alla privata hästägare. Inom kommunen finns ca 270 kända objekt. Det finns en behovsutredning där den totala tidsåtgången för djurskyddskontroll enligt lagstiftningen redovisas.

Bedömning
Kommunen har ett bra underlag för sin planering av kontrollen.

Tillsynsplanering
Nämnden har ett tillräckligt underlag för att kunna planera djurskyddskontrollen. Detta arbete utförs av djurskyddsinspektören. Kontrollen planeras utifrån L 44vilket innebär att de enskilda objekten inte är riskklassificerade. Detta kan dock inte läggas nämnden till last då planeringen utförs enligt gällande föreskrifter. Varje år görs en detaljerad plan över vilka objekt som ska kontrolleras. Under 2007 kontrollerades 58 % av de planerade objekten. De objekt som inte hinns med förs över till nästa års kontrollplan. Anmälningsärenden prioriteras.

Enligt verksamhetsplanen/tillsynsplanen för djurskyddskontrollen ska merparten av tiden för kontroll i fält (50 % av djurskyddsinspektörens arbetstid år 2007 och 42 % år 2008) läggas på projekt och egeninitierad tillsyn (regelbunden kontroll). 2007 års kontrollresultat visar att ca hälften av den tiden har använts för regelbunden kontroll. Merparten av kontrolltiden har istället gått till anmälningsärenden. Under revisionen framkommer att under 2008 har ännu större andel av kontrolltiden åtgått till anmälningsärenden.

Bedömning
Avvikelse från förordning 882/2004 artikel 4 punkt 2 a
Nämnden genomför inte fullt ut den regelbundna djurskyddskontroll som anges i verksamhetsplanen. Den tid som

Postadress 831 86 ÖSTERSUND | Besöksadress Köpmangatan 21 | Telefon 063-14 60 00 | Telefax 063-14 60 05 | E-post lansstyrelsen@z.lst.se

enligt planen ska läggas på regelbunden djurskyddskontroll är orealistiskt hög mot bakgrund av de senaste årens resultat.

Resurser och kompetens
Under 2007 fanns 0,7 årsarbetskrafter (åa) avsatta för djurskyddskontrollen. Behovet enligt behovsutredningen, som bygger på Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2007:2)om offentlig djurskyddskontroll, saknummer L44, var 0,98 åa vilket innebar en resursbrist på 0,28 åa. För 2008 ser behovsutredningen i stort sett likadan ut. Under revisionen har dock framkommit att resurserna för djurskydd tillfälligt har reducerats till ca 0,5 åa.

Bedömning
Den djurskyddsinspektör som ansvarar för kontrollen bedöms ha en god kompetens för uppgiften.

Avvikelse från förordning 882/2004 artikel 4 punkt 2 c
Nämnden har otillräckliga personella resurser för att utföra regelbundna riskbaserade kontroller enligt den egna behovsutredningen, i synnerhet sedan resurserna under 2008 reducerats ytterligare.

Rapportering
Bergs kommun har fullgjort sin årliga rapportering till Jordbruksverket.

Juridiska befogenheter
Djurskyddsinspektören har delegation att fatta beslut om alla djurskyddsärenden utom omedelbara omhändertaganden.

Bedömning
Avvikelse från 2 kap 3 § DFS 2007:2
Beslut om omedelbara omhändertaganden måste i vissa fall fattas omgående. Besluten bör därför vara delegerade till tjänsteman.

Finansiering
Debitering sker vid varje kontroll utifrån antalet djurenheter (680-2040 kr år 2007). Sällskapsdjur, klagomålsärenden och återbesök debiteras med 680 kr oavsett tidsåtgång.

Bedömning
Djurskyddskontrollen får vara avgiftsfinansierad men lagstiftningen kräver inte att den ska vara helt finansierad av djurhållarna.

Kontrollarbetet

Djurskyddskontrollen och rutinerna för denna bedrivs i stort enligt L 44, dock utförs inte kontrollerna alltid med det intervall som anges i föreskrifterna.

Kontrollrapporter upprättas och skickas till djurhållarna. Anmälningsärenden diarieförs inte om inte anmälan leder till krav på djurhållaren. Uppgifter om dessa ärenden finns endast hos djurskyddsinspektören.

I ett av de granskade ärendena hade kontrollrapporten utformats som ett föreläggande med krav på åtgärder, vilket inte är lämpligt. Inspektören har numera ändrat sin formulering i rapporterna.

Bedömning
Djurskyddskontrollen bedöms vara enhetlig och uppföljning av påvisade brister sker när så behövs. Kontrollen uppfyller i väsentliga delar kravet på regelbundenhet.

Iakttagelse
Kontrollintervallen är längre än vad som anges i föreskrifterna.

Anmälningsärenden, även i form av telefonsamtal som nedtecknas, är allmänna handlingar som ska registreras eftersom de inte är av ringa betydelse utan leder till åtgärd från kommunen.

Sammanfattning

Tillsyn över planering och byggande, strandskydd och fornlämningar

Länsstyrelsen har genomfört tillsyn i kommunen enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och kulturminneslagen. Tillsynen har i första hand omfattat de områden inom resp. lagstiftning där länsstyrelsen fått särskilda tillsynsuppdrag av regeringen. Områden som omfattats av tillsynen är planering och byggande, strandskydd och fornlämningar.

Regeringen har bland annat gett länsstyrelsen i uppdrag att samverka med Boverket i en kartläggning av hur kommunerna organiserat och resurssatt sitt arbete med planering och byggande. En viktig del i tillsynsarbetet har därför varit att få in uppgifter från kommunen som underlag för denna kartläggning. Tillsynen över planering och byggande baseras delvis på en enkätundersökning.

Med start redan detta år gör regeringen en bredare satsning på kompetensutveckling i syfte att förbättra tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. I inledningsskedet riktar sig denna kompetensutveckling till länsstyrelserna men kommer i ett senare skede även att omfatta kommunerna.

Syftet med Länsstyrelsens tillsyn över naturreservat, strandskyddsområden, kulturhistoriskt skyddade områden och andra skyddade områden är att den skall bidra till en bättre regelefterlevnad och till att miljökvalitetsmålen nås. Inom miljöbalkens område har tillsynen huvudsakligen koncentrerats till frågor som rör strandskyddet.

Tillsynen enligt kulturminneslagen har inriktats på hur kommunen i sin ärendehandläggning bevakar skyddet av fornlämningar.

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns i kommunen kompetens inom de områden som omfattas av tillsynen även om resurserna är knappa. Inom byggområdet finns dock ett behov av kompletterande utbildning bland annat när det gäller tillämpningen av energihushållningskraven i Boverkets byggregler.

Tillsyn över planering och byggande, strandskydd och fornlämningar

Länsstyrelsens tillsyn i Bergs kommun den 17 september 2008 enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och kulturminneslagen.

Närvarande från Bergs kommun: Gunnel Hennebo, ordförande Miljö- och byggnadsnämnden, Tryggwe Eriksson, miljö- och byggchef, Agneta Gärdin, assistent/bygglovhandläggare Miljö- och byggavdelningen, Kent Karlsson, mätningsingenjör, Yngve Strand, byggnadsinspektör, Jan Sunnevik, byggnadsinspektör.

Närvarande från Länsstyrelsen: Olle Lundgren, länsarkitekt, Björn Oskarsson, antikvarie, Andreas Gällerspång, naturvårdshandläggare, Bo Hamberg, byggnadsingenjör.

BAKGRUND

Tillsynen har skett mot bakgrund av uppdrag från regeringen.

Länsstyrelsens tillsyn över plan- och byggnadsväsendet skall bidra till en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av de lagar som reglerar planering och byggande och därigenom medverka till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen. Samtidigt skall tillsynen medverka till att en god kvalitet uppnås i byggande och förvaltning. Tillsynen har delvis utförts i form av en enkätundersökning.

Tillsynen över naturreservat, strandskyddsområden, kulturhistoriskt skyddade områden och andra skyddade områden skall bidra till bättre regelefterlevnad och till att miljökvalitetsmålen nås. Syftet med tillsynen över kulturhistoriskt värdefulla miljöer, byggnader och fornminnen m.m. är att den skall bidra till bevarandet samt förbättrade förutsättningar för hållbar förvaltning av kulturarvet.

TILLSYNEN ÖVER PLAN- OCH BYGGNADSVÄSENDET

Plan- och byggverksamhet i kommunen är starkt inriktad på turismnäringen. De viktigaste planeringsfrågorna i kommunen idag är planering för fritidshusområden, vindkraftverk och infrastruktur.

Den kommunomfattande översiktsplanen är från 1991 och är i behov av allmän revidering/aktualisering för att kunna användas som underlag för kommande detaljplanläggning/bygglovgivning. Kommunen har under året antagit en översiktsplan för Storhogna-Sångbäcken-Katrinaområdet. Samtidigt pågår arbetet med fördjupade översiktsplaner för Klövsjö by och andra vinterturismområden i kommunen. En mellankommunal samverkan har organiserats bl a för att samordna planeringsinsatsen för skotertrafik i områden som gränsar mot andra kommuner.

Under perioden 2008.01.01-2008.09.30 har kommunen antagit 3 detaljplaner varav 2 planer med enkelt planförfarande samt beviljat 195 bygglov.

Inom kommunen har kommunstyrelsen ansvaret för översiktsplanefrågor medan Miljö- och byggnadsavdelningen är ansvarig förvaltning för detaljplanefrågor, bygglov och byggtillsyn. Inom resursområdet planering och byggande avsätter kommunen 0,5 tjänst till arbetet med översiktsplanefrågor och 2,7 tjänster till arbetet med detaljplanefrågor, bygglov och byggtillsyn m.m. Stadsarkitekten är engagerad på konsultbasis.

Länsstyrelsen vill göra kommunen uppmärksam på bestämmelserna i 5 kap 30 och 31§§ plan- och bygglagen som anger hur beslut om detaljplaner skall rapporteras till länsstyrelsen efter antagandet resp. efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Enligt kommunens bedömning är Länsstyrelsens planeringsunderlag svårtolkat bl a beroende på olika kartunderlag.

Tillsynen över byggnadsväsendet har koncentrerats på hur kommunen vid sin kontroll och tillsyn bevakar att kraven i Boverkets byggregler på energihushållning i byggnader uppfylls.

Bygglovsprocessen med kommunens handläggning av bygganmälan, genomförandet av byggsamråd samt upprättande och granskning och beslut om kontrollplan har granskats. Nämnda arbetsuppgifter fullgörs huvudsakligen av byggnadsinspektörerna som normalt också är beslutsfattare i den typ av ärenden som tillsynen avser. Granskningen visar att kommunen med hjälp av kontrollplanen kan bevaka att kraven på energihushållning i Boverkets byggregler uppfylls.

Enligt tillsynsenkäten finns det idag kunskap och kompetens i kommunen för att tillämpa energihushållningskraven men det finns behov av kompletterande utbildning för att öka kunskapen inom området.

Nyproduktion av bostäder i kommunen avser till stor del fritidshus med en eller två lägenheter som är undantagna från kraven på energihushållning. Det saknas enligt kommunen skäl för detta undantag varför kommunen tillämpar energihushållningskraven även på fritidshus så långt det är möjligt.

Energianvändningen skall kunna verifieras genom mätning i den färdiga byggnaden samt därefter kunna följas upp kontinuerligt. I detta sammanhang ställer sig kommunen frågan hur energianvändningen skall verifieras innan slutbevis kan utfärdas samt frågar sig också hur man skall agera om den uppmätta energianvändningen visar sig överstiga gällande gränsvärden.

Länsstyrelsens bedömning av kommunens tillsyn och kontroll enligt plan- och bygglagen

Såvitt kan bedömas så säkerställer kommunen en rättssäker hantering av plan- och byggfrågor.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen i sin tillståndsprövning samt kontroll och tillsyn enligt 9 kap. plan- och bygglagen bevakar att kraven på energieffektivisering i den byggda miljön uppfylls.

TILLSYNEN ÖVER STRANDSKYDDET

Kommunen prövar dispenser från strandskyddet efter delegation från Länsstyrelsen. Naturvårdsverket har inte överklagat någon av de strandskyddsdispenser som kommunen lämnat under året. Enligt Länsstyrelsen tycks Bergs kommun, så vitt kan utläsas från ärendehandlingarna, göra rimliga bedömningar i sina beslut i strandskyddsärenden. Det är positivt att kommunen i ärendena gör en egen bedömning av påverkan på djur- och växtliv och att man ofta gör tomtplatsavgränsningar. I några ärenden framgår det inte av handlingarna om det är så att man vägt in riksintresse friluftsliv och naturvård enligt 3 kap MB i sin bedömning eller inte. Detsamma gäller vissa strandskyddsdispenser som ligger i anslutning till Natura 2000-områden. När det gäller Natura 2000 så är det viktigt att komma ihåg att det är den totala påverkan på de habitat och arter som avses skyddas som ska bedömas. Kommunen avser att revidera översiktsplanen bland annat med anledning av de nya strandskyddsregler som förväntas. Man anser vidare att det är onödigt och arbetskrävande att strandskydd nu gäller även för de minsta vattendragen. I dag har kommunen inte tillgång till den databas som visar de växtplatser för sällsynta arter som Länsstyrelsen känner till.

När det är fråga om strandskydd i detaljplaneärenden är det extra viktigt att kommunen i ett tidigt skede låter utföra en naturvärdesbedömning (eller i mer naturintressanta miljöer även en mer omfattande naturinventering) av personer med specialistkompetens. Det ger kommunen ett bättre planeringsunderlag och underlättar när kommunen ansöker om upphävande av strandskyddet hos Länsstyrelsen.

TILLSYNEN ÖVER FORNMINNEN

Bergs kommun har införskaffat FMIS (Riksantikvarieämbetets fornminnesregister) och använder det som planeringsunderlag i ärendehanteringen. Kommunen skaffade sig det efter förra årets misstag att tillåta byggnationer på fornlämningar. Kommunen tycker att FMIS ofta är nedsläckt vilket kan skapa problem. Informerade om att det går att få FMIS-lagret översänt från Riksantikvarieämbetet till kommunen. Om de gör en sådan beställning bör de uppdatera lagret minst ett par gånger per år.

Olle Lundgren
Länsarkitekt

Björn Oskarsson
Antikvarie

Andreas Gällerspång
Naturvårdshandläggare

Bo Hamberg
Byggnadsingenjör

Länsstyrelsens sammanfattande noteringar och bedömningar av Överförmyndarnämndens verksamhet i Bergs kommun

Länsstyrelsen konstaterar att verksamheten sköts med stor ambition och noggrannhet. Det finns emellertid vissa smärre påpekanden. Det är lätt att få en bra bild över vad som hänt i de olika ärendena trots att det för närvarande råder två system för diarieföring, en manuell och en via dataprogrammet Värna. Det kan finnas skäl för kommunen att se över resurserna för verksamheten.

Länsstyrelsen
Jämtlands län
Rättsfunktionen
Marina Wallén Mattsson

Datum
2008-09-11

Dnr (anges vid skriftväxling)

Tillsyn av Överförmyndarnämnden i Bergs kommun den 7 maj 2008.

Närvarande var Marina Wallén Mattsson, chefsjurist vid Länsstyrelsen i Jämtlands län, Gerhard Berglund, ordförande vid Överförmyndarnämnden i Bergs kommun och Åsa Helmersson, handläggare vid Överförmyndarnämnden i Bergs kommun

Länsstyrelsen kontrollerar att överförmyndarnämndens mottagningstid är anslagen på kommunens officiella anslagstavla och utanför handläggarens dörr. Enligt den årliga informationen till länsstyrelsen skall öppettiderna vara dagligen 10.00 – 12.00. Det finns emellertid inget anslag utanför port som leder till kontorslokalen.

Handläggaren arbetar cirka 50 % med överförmyndarfrågor, övrig tid arbetar hon med andra arbetsuppgifter. Tiden upplevs inte som tillräcklig utan det krävs betydligt mer resurser. Överförmyndarnämnden är ännu inte färdig med den årliga granskningen av årsredovisningarna på grund av resursbrist.

Det finns ingen ersättare för handläggaren i händelse av semester eller sjukdom. Vid sjukskrivning har handläggare tagit emot telefonsamtal hemma på grund av att det inte finns någon lösning med ersättare. En skrivelse har skickats till kommunen angående behov av höjning av tjänstegrad samt behov av lösning med ersättare.

Överförmyndarnämndens ordförande ser en fördel med att ha nämnd istället för som vissa andra kommuner ha en Överförmyndare. Överförmyndarnämnden har antagit en skriftlig delegationsordning.

Överförmyndarnämnden använder datasystemet Värna för diarieföring.

Överförmyndarnämndens rutiner över diarieföring av inkomna handlingar gås igenom. Länsstyrelsen informerar om att inkommen handling skall registreras i diariet. Länsstyrelsen ger även allmän information om sekretessbelagda handlingar, allmänna handlingar, vikten av tjänsteanteckningar och allmän diarieföring. Överförmyndarnämnden uppger att dess akter ligger kvar cirka ett år efter avslut innan de arkiveras.

Överförmyndarnämnden upplever att deras förhållande till olika typer av handläggare inom socialtjänsten är mycket gott. Det

inkommer väldigt bra utredningar till grund för nämndens ställningstaganden.

Antalet ärenden i överförmyndarnämnden ökar. Det finns för närvarande 15 anordnade förvaltarskap och fler är på gång. Det har tillkommit sju förvaltarskap under senaste året. Det finns och har funnits många krångliga ärenden som måste följas upp och kontrolleras. Ärendena kräver en grundlig genomgång. I snitt avlider två huvudmän per månad men det tillkommer cirka fem-sex nya huvudmän varje månad.

De flesta godmanskap är anordnade för samtliga tre områden, förutom för något undantagsärenden där gode mannen inte är utsedd för att sörja för person.

Förvaltarskapen ses över årligen. Det finns för närvarande inget aktuellt ärende där förvaltarskap skall ändras till godmanskap. Det inkommer rapport från förvaltarna varje år i form av förvaltarberättelse.

Det upplevs inte som att det finns problem mellan gode män och personal på boende förutom i något enstaka fall. Det är gode mannen eller förvaltaren som är ansvarig för huvudmannens ekonomi.

Länsstyrelsen delar nämndens uppfattning att nämnden skall ta tillvara huvudmannens intressen och inte de anhörigas i de fall dessa inte stämmer överens.

Det finns ingen i nämnden som samtidigt är god man.

Kompletta ansökningar/begäran om anordnande av godmanskap översänds direkt till tingsrätten för prövning. Handläggningstiden kan emellertid i vissa specifika ärenden utsträckas något innan handlingarna översänds till tingsrätten. Yttrande från anhöriga inhämtas innan ansökan skickas till domstol.

Några ärenden om godmanskap för ensamkommande barn är inte aktuella.

En skrivelse med information skickas ut till gode männen angående årsredovisning. Årsredovisningarna skickas in med bilagor, verifikationer, bankutdrag etc. Årsredovisningarna inkommer till stor del till nämnden. Det finns emellertid en del som inkommer senare och som måste påminnas. Påminnelse skickas ut den 31 mars. Därefter skickas vitesföreläggande den 13 maj. Det saknas för närvarande sju årsredovisningar, varav tre har fått anstånd. Det finns en hel del fel i årsredovisningarna, både större och mindre fel. Handläggaren har kallat in gode män för att gå igenom hur en

årsredovisning skall upprättas. Överförmyndarnämnden har även upprättat en lathund för årsredovisning och för upprättande av förteckning. De vanligaste felen beror på felaktiga summeringar och medtag av uppgifter som inte skall tas med.

Det finns ett ärende där nämnden medgett befrielse från skyldighet att lämna årsredovisning. Godmanskapet avser att förvalta egendom och huvudmannen mamma sköter pengarna. Länsstyrelsen informerar om sin syn över JO:s uttalande om årlig omprövning av beslut om befrielse från skyldighet att lämna årsredovisning.

Begäran om tillstånd att få ta ut medel från konton skickas av gode män/förvaltare till överförmyndarnämnden som fattar ett beslut och kräver att kvitto vid betalning skickas till nämnden.

Det finns ett ärende angående ansökan om anordnande av godmanskap i dödsbo.

Granskningen av årsredovisningar tar tid.

Det är inte lätt att hitta gode män och förvaltare, särskilt för svårare uppdrag och för huvudmän som är psykiskt sjuka är det problem. Viss annonsering har skett i kommunbladet och har även för avsikt att ta upp frågan i Radio Berg. Det kom en del nya gode män via en kurs hos studiefrämjandet. Nämnden har viss lokalkännedom och med hjälp av handläggaren, som arbetat inom nästan alla delar inom kommunen, och andra av kommunens tjänstemän erhåller man kännedom om de personer som bor inom kommunen. En kontroll av tilltänkta gode män görs hos sociala myndigheter samt hos kronofogden och ibland även hos polismyndighet. Efter förordnandet skickas en skrivelse med information om uppdraget till gode männen/förvaltarna. Nämnden försöker att hitta gode män i någorlunda närhet till huvudmannen men det är än viktigare att gode mannen passar för aktuellt uppdrag. Valet att utse någon inom eller utom familjen är beroende på situationen i det enskilda ärendet.

Nämnden har några erfarna gode män/förvaltare som får rycka in i svårare eller besvärliga ärenden. En gode man/förvaltare kan ha tre upp till fyra uppdrag.

Överförmyndarnämnden har en årlig träff med samtliga gode män och förvaltare. En utbildning i redovisning har och kommer att genomföras.

Överförmyndarnämnden har inte bytt ut någon god man/förvaltare på grund av visad olämplighet för uppdraget.

Länsstyrelsen går igenom de klagomål som inkommit till länsstyrelsen. Det sker även en viss genomgång av tidigare tillsynsärenden.

Stickkontroll av register kontra akter görs av länsstyrelsen. Överförmyndarnämnden för register via datasystemet Värna. Nästan allt material är inlagt i Värna avseende godmanskapen. Avseende förmyndarskapen så är dessa på väg att föras in i Värna, de finns för närvarande särskilt ordnade i bokstavsordning i arkiv.

Vid behov kontaktas jurist Staffan Hillström vid Östersunds kommun, som kommunen tecknat avtal med, och jurist Eva von Scheele vid kommunförbundet.

Fem akter tas med för granskning

Genomgång av medtagna akter

Akt 1

Det finns en anteckning upprättad och daterad den 23 oktober 2006, d.v.s. nästan ett år innan ansökan om anordnande inkom till överförmyndarnämnden. Det framgår inte riktigt vad som avses med skrivelsen eller vem som upprättat den.

Av dagboken framgår att åtagande från föreslagen god man inkom den 12 juli 2007, någon sådan handling återfinns inte i akten.

Det finns en handling upprättad den 10 januari 2008 som inte finns uppförd i dagboken.

Förteckning från ny god man har inte inkommit. Enligt reglerna i 14 kap. 1 § föräldrabalken skall förordnade förmyndare, gode män och förvaltare inom två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som de förvaltar.

Akt 2

Länsstyrelsen har granskat åren 2002-2008

Övervägande delen av dagboken är manuell men det finns även i Värna avseende vissa delar.

Av årsräkningen avseende år 2004 framgår ett konto som inte tidigare redovisats samt att förvaltaren haft transaktioner med huvudmannen. Det är inte lämpligt att en god man har transaktioner

tillsammans med gode mannen. Överförmyndarnämnden har även i skrivelse till förvaltaren, daterad den 22 juni 2005, begärt svar på en del frågor. Någon uppföljning av svaret har inte skett av nämnden. I samband med ingivande av årsräkningen för år 2005 har emellertid förvaltaren upptäckt att han redovisat konton som inte omfattas av hans förordnande.

Den 8 januari 2008 har anmodan att inkomma med årsräkning gått ut, den 9 januari 2008 har förfrågan skickats till huvudman och förvaltare, den 26 februari 2008 har årsräkning avseende 2007 samt redogörelse inkommit till överförmyndarnämnden, allt enligt dagboken. Inga av dessa handlingar återfinns i akten.

Akt 3

Länsstyrelsen har granskat akten avseende aktuell anordnande och inte handlingar som härrör från tidigare ärenden.

Delar av dagboken är införd i Värna medan delar fortfarande har manuell dagbok.

I årsräkning för år 2003 fanns skuld upptagen som inte finns upptagen under årsräkning för år 2004, inte heller såsom betald. Det är troligt att skulden övertagits av myndighet och därefter reglerats via annat förfarande. Detta framgår emellertid inte direkt av årsräkningen och överförmyndarnämnden synes inte ha sökt få förklaring till ändringen av skulderna.

Det saknas beslut i fråga om omprövning av förvaltarskap, senaste beslutet taget den 11 september 2006.

Akt 4

Det ligger gamla handlingar i ärendet som inte är diarieförda och som inte härrör från aktuellt ärende men som rör huvudmannen.

Ingående balans i årsräkning avseende år 2006 stämmer inte överens med utgående balans avseende årsräkning för år 2005. Gode mannen ger emellertid en förklaring till diskrepansen i kommentaren till årsräkningen.

Av dagboken framgår att årsräkning avseende år 2007 inkommit till överförmyndarnämnden den 17 mars 2008, jämte redogörelse. Dessa handlingar återfinns inte i akten.

Akt 5

Länsstyrelsen har granskat åren 2002-2008.

Delar av dagboken är införd i Värna medan delar fortfarande har manuell dagbok.

Årsräkning avseende år 2007 finns inte i akten och har heller inte inkommit enligt dagboken trots att tiden för inlämnande hade passerats vid tidpunkten för länsstyrelsens tillsyn.

Slutliga synpunkter

När överförmyndarnämnden skickar frågor till en god man är det viktigt att uppföljning sker.

En god man skall inge årsredovisning årligen om inte det fattas särskilt beslut att befrielse från skyldigheten ges. Det krävs således ett särskilt beslut för befrielse från skyldigheten att inkomma med årsredovisning.

Länsstyrelsen konstaterar att ordningen i akterna är god. Diarieföring sköts på ett bra sätt och det är lätt att få en bra bild över vad som hänt i de olika ärendena trots att det för närvarande råder två system för diarieföring, en manuell och en via dataprogrammet Värna. Vissa handlingar återfinns emellertid inte i akterna. Dessa måste återbördas till akterna. Handläggningen synes skötas med stor ambition och noggrannhet.

Sociala tillsynsområden

Länsstyrelsens sociala tillsyn omfattar sakområdena:

- Individ- och äldreomsorg
- Omsorg om funktionshindrade
- Äldreomsorg
- Alkoholtillsyn

Länsstyrelsen har under 2008 genomfört tillsyn avseende alla områden förutom individ- och familjeomsorgen. Vakanser samt utformning av uppdragen i regleringsbrevet innebär att tillsyn kommer att genomföras först sent under hösten 2008.

Inom äldreomsorgen har verksamhetstillsyn genomförts 2008-09-24 – 2008-09-26. Vid tillsynen uppmärksammades allvarliga brister i verksamheten vid sjukhemmet i Svenstavik. Bristernas karaktär gör att något beslut inte hinner komma med i den samlade redovisningen. Förhoppningsvis kommer beslutet att vara utskickat i så god tid före den samlade återföringen att det kan behandlas då.

Tillsyn av Bergs kommuns stöd och service till funktionshindrade – länsstyrelsens beslut 2008-07-11 (Dnr 701-5764-2008)
Tillsynen utgjorde också en uppföljning av den åtgärdsplan som kommunens presenterat efter länsstyrelsens tillsyn 2005 där länsstyrelsen riktade allvarlig kritik mot kommunens utförande av daglig verksamhet.

Länsstyrelsen bedömning är att ett gott arbete utförts när det gäller förbättringar avseende daglig verksamhet och att de flesta av de tidigare påpekade bristerna har åtgärdats.

Länsstyrelsen konstaterar brister avseende inventering av målgruppens behov av stöd och service i ett längre perspektiv, vilket äventyrar framförhållning och långsiktig planering av insatserna för personer med funktionshinder.

Länsstyrelsen riktar kritik mot verksamhetsnämnden beträffande:

- avsaknaden av rutiner för dokumentation och uppföljning inom LSS-området. Detta har inte åtgärdats trots länsstyrelsens påpekande år 2005 och risken för rättssäkerhetsförluster för enskilda brukare är uppenbar
- avsaknaden av aktuella mål, planer och kvalitetssystem för LSS-verksamheten i dess helhet. Detta begränsar kvalitetsarbetet i alla LSS-insatser inkluderande daglig verksamhet.

Länsstyrelsen begär en redogörelse för hur bristerna har åtgärdats vilken ska ha inkommit till länsstyrelsen senast 2008-12-01.

Länsstyrelsens beslut 2008-09-23 (Dnr 705-9921-08)

Länsstyrelsens slutliga bedömning
Kommunen bör ytterligare analysera de problem som kan uppstå till följd av den organisation för arbetet som valts och vidta erforderliga åtgärder.

Ordningen i akterna var god och även dokumentationen av utredningarna. Aktgranskningen föranledde några påpekanden.

Det framgår inte om den utbildning som tillsynspersonalen genomgått är relevant för tillsynspersonalen hos kommunen.

Tillsynen bör intensifieras så att varje ställe med stadigvarande tillstånd får minst ett tillsynsbesök per år, en större andel av serveringar enligt tillfälliga tillstånden bör besökas och den inre tillsynen bör snarast påbörjas.

Beslut och skrivelser bör utformas så att kommunens myndighetsroll tydligt framgår.

Länsstyrelsen
Jämtlands län
Social tillsyn
Gösta Näs
063-14 60 62

BESLUT

Datum
2008-09-23

Dnr (anges vid skriftväxling)
705-9921-08

Bergs kommun
Kommunstyrelsen
Verksamhetsnämnden
Box 73
840 40 SVENSTAVIK

Tillsynsbesök enligt alkohollagen och tobakslagen i Bergs kommun den 21 augusti 2008

Beslut
Länsstyrelsen har inte funnit anledning att uttala kritik, men gör några påpekanden. Dessa redovisas i avsnittet Länsstyrelsens slutliga bedömning.

Närvarande
Från länsstyrelsen:
Socialdirektör Kjell Brickman
Alkoholhandläggare Gösta Näs

Från kommunen:
Kommunalrådet Lena Olsson, (del av dagen)
Organisationschef Bo Lindström
Alkoholhandläggare Ulla Olausson
Verksamhetsnämndens ordförande Torsten Medalen
Enhetschef IFO Margit Andersson
Behandlare Irene Frykeskog Carlsson
Socialsekreterare Lars Andersson

Inledning
Länsstyrelsens senaste tillsynsbesök hos Bergs kommun enligt alkohollagen genomfördes den 29 mars 2004.

En alkoholpolicy för kommunen antogs av kommunfullmäktige den 24 november 1992. Riktlinjer för serveringstillstånd antogs av fullmäktige den 20 februari 2001.

Kommunfullmäktige beslöt i februari 2005 att tjänsten som alkoholhandläggare skulle upphöra under året. Fr.o.m. oktober samma år övertogs ansvaret för handläggningen av vad avser olika former av serveringstillstånd av en kansliadministratör vid kanslifunktionen. Någon månad senare övertogs handläggningen av de uppgifter som handlar om tillsyn enligt 8 kap. alkohollagen av handläggare vid individ- och familjeomsorgsgruppen.

Med anledning av denna förändring beslutade fullmäktige den 10 oktober 2006 att handläggningen av tillståndsärende skulle överföras från verksamhetsnämnden till kommunstyrelsen. De ärenden som överfördes räknades upp i fullmäktiges protokoll. En delegationsordning för dessa ärenden har upprättats. I delegationsordningen för verksamhetsnämnden redovisas tillsynsärendena samt besluten enligt tobakslagen. Ett förslag till revidering den nämndens delegationsordning har upprättats.

Det bör observeras att ovanstående innebar att verksamhets-nämnden även fick ansvaret för att fatta de beslut som föranleds av iakttagelser vid tillsynen.

Det finns 18 stadigvarande serveringstillstånd, alla gäller för servering till allmänheten.

Under 2007 utfärdades 17 tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten och 12 för servering i slutna sällskap.

Det finns nu 20 ställen som anmält att de säljer folköl.

Nya ansöknings- och tillsynsavgifter för alkoholärenden gäller sedan den 1 januari 2008. Kommunens information om avgifterna bifogas detta beslut.

Kommunens avgift för tillsyn av folkölsförsäljning är 510 kr per år och tillsynsavgiften enligt tobakslagen uppgår till samma belopp. Om ett ställe säljer både folköl och tobak debiteras endast en avgift om 510 kr.

Resurser, utbildning m.m.
Alkoholhandläggaren har 25 % av en heltidstjänst avsatt för att hantera tillståndsärenden och de tre tjänstemän som arbetar med tillsyn har tillsammans 25 % av en heltidstjänst avsatt för uppgiften.

Alkoholhandläggaren har deltagit i Niagaras tredagarsutbildning i alkohollagen. Tillsynspersonalen har i november respektive december 2005 deltagit i en kurs i alkohollagen via utbildningskonsult Reinold Gänsler vid Palmkrantzskolan i Östersund. Sammanlagd utbildningstid var fyra dagar. Kommunen har visat upp ett kompetensbevis som en av handläggarna fått efter genomgången kurs samt handling som visar kursinnehållet, men det framgår inte hur lång tid som ägnats åt de olika avsnitten. I handlingen står ”Uppnådda färdigheter: Kunskap i alkohollagstiftningen som ger kompetens som tillståndshavare.” Utifrån uppvisade handlingar kan det inte bedömas om kursen är relevant för tillsynspersonalen hos kommunen.

Erfarenhetsutbyte tillgodoses i huvudsak vid träffar med kollegor från övriga kommuner i länet. I övrigt sker ingen samverkan med andra kommuner.

Man uppger att det inte är något problem att få ersättare för handläggare eller tillsynspersonal vid frånvaro.

Organisation av beslut och beredning
Som framgår ovan är ansvaret för ärendena enligt alkohollagen delat mellan kommunstyrelsen och verksamhetsnämnden. Kommunstyrelsens ärenden bereds av kanslifunktionen och verksamhetsnämndens av funktionen för socialtjänst och bistånd. Konsekvenserna av denna uppdelning diskuterades ingående.

Grunden för denna delning uppgavs vara att man menade att tillståndsärendena innehöll näringspolitiska bedömningar. För att skilja dessa frågor från de alkoholpolitiska valde man att lägga frågor om tillsyn, återkallelse och varning på verksamhetsnämnden.

Den grund för uppdelningen som uppgavs är inte i enlighet med gällande bestämmelser. I förarbetena till alkohollagen betonades att i de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde, (prop. 1994/95, sid. 62).

En samrådsgrupp som består av personal som arbetar med tillstånd och personal som arbetar med tillsyn har bildats. I gruppen, som träffas en gång i månaden, orienterar personalen varandra om vad som hänt och vad som planeras inom ansvarsområdena.

Kanslifunktionen svarar för all registrering av handlingar, således även av verksamhetsnämndens som rör tillsyn etc.

Under diskussionen framkommer att konsekvenserna av uppdelningen mellan kommunstyrelsen och verksamhetsnämnden på vissa punkter inte är tillräckligt genomtänkta.

Exemel på detta är följande

Någon inre tillsyn har inte genomförts eftersom det är oklart vem som har ansvaret.

Man har uppenbarligen inte tänkt på att det för vissa uppgifter kan råda sekretess mellan kommunala nämnder. Det borde ha utretts om det kan uppkomma situationer där kommunstyrelsen och verksamhetsnämnden inte kan delge varandra uppgifter.

Uppdelningen kan medföra att ingen i det löpande arbetet får ett helhetsperspektiv över hur verksamheten bedrivs i kommunen. För

att alla berörda så långt möjligt ska få det krävs en fortlöpande dialog mellan alla som arbetar med ärenden enligt alkohollagen och tobakslagen. Samrådsgruppen har i detta sammanhang en viktig roll att fylla, men en fortlöpande dialog mellan berörda torde ändå vara nödvändig.

Aktgranskning
Länsstyrelsen gick översiktligt igenom följande akter (beslutsdatum och tillståndshavare)

2008-06-26 Burim Leku
2008-05-12--13 Strömbacka Pub och Restaurang HB
2008-06-04 Rätans Café och Wärdshus KB
2008-08-08 Myssjö/Ovikens IF
2008-08-07 Thai Chin
2008-07-14 Hildings Krog

Ordningen i akterna var god och även dokumentationen av utredningen i ärendena var god.

Granskningen gav anledning till följande påpekanden

1. Av utredningen bör det framgå om serveringsstället besiktigats.

2. I remissen till miljö- och byggavdelningen rörande ansökningar om både stadigvarande och tillfälliga tillstånd frågar man om köket är godkänt för allsidig matlagning. I Handbok Alkohollagen – kommentaren till 7 kap. 8 § första stycket alkohollagen - påpekas att miljöförvaltningens bedömning görs endast från livsmedels- och omgivningshygieniska aspekter. Ett lokalgodkännande utan inskränkning utifrån dessa aspekter innebär inte nödvändigtvis att det finns utrustning som möjliggör allsidig matlagning i alkohollagens mening. Det är alltså tillståndsmyndigheten på serveringsområdet som måste göra den slutliga prövningen. Den prövningen bör dokumenteras i utredningen. Det bör observeras att i andra stycket i nämnda lagrum finns det inga krav avseende kök vid servering i slutna sällskap eller vid tillfällig servering. Remiss om kök är därför onödig i dessa fall.

Utformningen av beslut och skrivelser
Utformningen av beslut och skrivelser diskuterades bl.a. utifrån en skrivelse från verksamhetsavdelningen den 10 april 2008 till en tillståndshavare med anledning dels av ett tillsynsbesök och dels av en anonym anmälan.

Ena delen av skrivelsen handlar om besöket och kan uppfattas som ett beslut medan senare delen som handlar om den anonyma anmälan kan uppfattas som en kommunicering med tillståndshavaren före ett beslut. Man torde ha vunnit i tydlighet om

kommunen hade avhandlat tillsynsbesöket i en skrivelse och anmälan i en annan.

Skrivelsen har en informell ton fast den avhandlar frågor som kan föranleda ingripanden från kommunen mot tillståndet.

Om kommunens skrivelser är skrivna i en personlig ton uppstår även en otydlighet om kommunens myndighetsroll. Detta kan i sin tur leda till osäkerhet hos mottagaren.

Att handläggaren skriver i jag-form – trots att han/hon företräder kommunen – togs upp i länsstyrelsens beslut efter ett tillsynsbesök redan i oktober 2001. Länsstyrelsen anförde därvid att jag-formen torde bidra till att handläggaren personligen riskerar bli mer utsatt för kritik än om "jag" ersätts med namnet på aktuell nämnd eller motsvarande**.**

Folkölstillsyn
Sedan den 1 mars 2008 har sex tillsynsbesök gjorts på ställen där folköl säljs. Besöken genomfördes den 1 mars och den 16 juni 2008.

I fyra av inspektionsrapporterna har det antecknats att inspektionen inte föranleder någon åtgärd.

Tobakstillsyn
Under det senaste året har sju tillsynsbesök genomförts.

Tillstånd
Enligt kommunens riktlinjer för serveringstillstånd står bl.a. att servering utöver normaltiden, kl. 11.00–01.00, medges längst till kl. 02.00 och att normalt medges ej servering av spritdrycker vid tillfällig servering till allmänheten. Kommunen har ingen policy e.d. för när undantag från dessa regler kan medges. Ärendena prövas individuellt och polisens yttrande väger tungt.

Tillsyn
Under tiden 1 augusti 2007 – 31 juli 2008 genomfördes elva (11) tillsynsbesök på serveringsställen med stadigvarande tillstånd och tre besök vid ställen med tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten. Tillståndsbesöken sker oaviserade under kvällstid, oftast efter kl. 22. Urvalet av tillsynsobjekt bland de tillfälliga tillstånden sker bl.a. utifrån karaktären av evenemang, kunskap om tillståndshavaren och hur denne bedrivit tidigare serverings-verksamhet. Tillsynsplan finns.

Inför besöket hade länsstyrelsen begärt att få kopior av de beslut som kommunen fattat med anledning av tillsynsbesök som genomförts under tiden den 1 januari 2008–30 juni 2008.

Länsstyrelsen fick endast ett sådant beslut. Kommunens företrädare uppgav att man fattar formella beslut i tillsynsärenden endast om tillsynen föranleder någon åtgärd. Länsstyrelsen anser att kommunens ställningstagande med anledning av tillsynsbesöken ska redovisas i ett formellt beslut. Ett sådant beslut måste utformas så att det framgår att det endast gäller det som kontrollerats vid tillsynstillfället.

Polisen har tagit kontakt med kommunen och önskar medverka vid kommande tillsynsbesök.

Kommunen bjöd i våras in till en krögarträff men endast tre deltog.

Som framgått ovan har ingen inre tillsyn genomförts. Det är viktigt att den tillsynen snarast påbörjas. Kommunen bör därför klara ut vem som har ansvar för att genomföra den.

Antalet stadigvarande tillstånd är 18 och enligt ovan var antalet tillsynsbesök under en ettårsperiod 11. Länsstyrelsen anser att varje ställe med tillstånd bör få minst ett tillsynsbesök per år. Mot den bakgrunden bör tillsynen intensifieras.

Detta gäller även för ställen med tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten eftersom endast tre besök skett vid dessa.

Underrättelse om beslut i ärende enligt alkohollagen
Enligt 7 kap. 22 § alkohollagen ska en kommun som fattat *beslut i ärende enligt alkohollagen* sända en kopia av beslutet till bl.a. den länsstyrelsen som berörs av beslutet.

Paragrafen innebär att kommunen ska skicka in beslutskopior till länsstyrelsen inte bara av tillståndsbevis utan även av slutliga beslut om villkor, varning, återkallelse och andra förekommande beslut enligt lagen. Vad gäller beslut om tillfälliga tillstånd för servering i slutna sällskap kan kommunen fullgöra sin skyldighet genom att på begäran av länsstyrelsens sända in kopior.

Projektet Ansvarsfull alkoholservering
Kommunen har beslutat att delta i projektet Ansvarsfull alkoholservering. Referensgruppen har haft ett par möten. Däremot har det varken genomförts någon utbildning eller policyarbete inom projektet.

Länsstyrelsens slutliga bedömning
Kommunen bör ytterligare analysera de problem som kan uppstå till följd av den organisation för arbetet som valts och vidta erforderliga åtgärder.

Ordningen i akterna var god och även dokumentationen av utredningarna. Aktgranskningen föranledde några påpekanden.

Det framgår inte om den utbildning som tillsynspersonalen genomgått är relevant för tillsynspersonalen hos kommunen.

Tillsynen bör intensifieras så att varje ställe med stadigvarande tillstånd får minst ett tillsynsbesök per år, en större andel av serveringar enligt tillfälliga tillstånden bör besökas och den inre tillsynen bör snarast påbörjas.

Beslut och skrivelser bör utformas så att kommunens myndighetsroll tydligt framgår.

Kjell Brickman
Socialdirektör

Gösta Näs
Alkoholhandläggare

En utskrift till kommunstyrelsen
En utskrift till verksamhetsnämnden

Kopia till

Statens folkhälsoinstitut, Tillsynsenheten,
Avdelningen för alkohol och narkotika, 831 40 Östersund

Sociala funktionen

BERGS KOMMUN

Service- och stödavdelningen
Alkoholhandläggare Ulla Olausson

INFORMATION
Datum
2008-01-09

Nya ansöknings- och tillsynsavgifter gäller fr o m 2008

Kommunfullmäktige i Bergs kommun har den 27 november 2007 beslutat att följande ansöknings- och tillsynsavgifter enligt 7 kap 13 § alkohollagen skall gälla fr o m 1 januari 2008.

ANSÖKNINGSAVGIFTER 2008 och tills vidare		**TILLSYNSAVGIFTER** 2008 och tills vidare	
Nyansökningar/ägarskiften	5 100 kr	**Fast avgift** (gäller samtliga med stadigvarande serveringstillstånd)	510 kr
Ändrad företagsform/ägarstruktur	3 060 kr		
Utvidgade tillstånd	3 060 kr	**Rörlig avgift** Restaurangens årsomsättning kr/år av alkoholförsäljning	
Permanent utökade serveringstider	1 020 kr		Avgift
Tillfälligt utökad serveringstid	306 kr	– 250 000	1 020 kr
Tillfälliga tillstånd för alkohol-servering till allmänheten, för		250 001 – 500 000	2 040 kr
		500 001 – 1 000 000	3 060 kr
- 1 tillfälle	3 060 kr	1 000 001 – 2 000 000	4 080 kr
- 2 – 7 dagar och/eller tillfälle	4 080 kr	2 000 001 – 3 000 000	5 100 kr
- 8 – 15 dagar och/eller tillfälle	5 100 kr	3 000 001 – 4 000 000	6 120 kr
		4 000 001 – 5 000 000	7 140 kr
Tillfälliga tillstånd för alkohol-servering till slutna sällskap	612 kr	5 000 001 – 6 000 000	8 160 kr
		6 000 001 och däröver	9 180 kr

Avgiften betalas i samband med ansökan till kommunens bankgironr 781-2316 med uppgivande av nr 7134-311-5501

Dokument2

Postadress	Telefon	Fax nr	E-post
Box 73 840 40 SVENSTAVIK	0687-161 00 vx	0687-161 05	bergs.kommun@berg.se

Länsstyrelsen
Jämtlands län
Social tillsyn
Lena Wallén
063 – 14 62 46

BESLUT

Datum
2008-07-11

Dnr (anges vid skriftväxling)
701-05764-2008

Bergs kommun
Verksamhetsnämnden
Box 73
840 40 SVENSTAVIK

Tillsyn enligt 26 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Beslut

Länsstyrelsen har genomfört verksamhetstillsyn i Bergs kommun avseende kommunens stöd och service till funktionshindrade. Tillsynen utgjorde också en uppföljning av den åtgärdsplan kommunen presenterat efter länsstyrelsens tillsyn år 2005 då stora brister konstaterades och allvarlig kritik riktades mot kommunens genomförande av daglig verksamhet enligt LSS.

Länsstyrelsen bedömning är att ett gott arbete utförts när det gäller förbättringar avseende daglig verksamhet och att de flesta av de tidigare påpekade bristerna har åtgärdats.

Länsstyrelsen konstaterar brister avseende inventering av målgruppens behov av stöd och service i ett längre perspektiv, vilket äventyrar framförhållning och långsiktig planering av insatserna för personer med funktionshinder.

Länsstyrelsen riktar kritik mot verksamhetsnämnden beträffande
- avsaknaden av rutiner för dokumentation och uppföljning inom LSS-området. Detta har inte åtgärdats trots länsstyrelsens påpekande år 2005 och risken för rättssäkerhetsförluster för enskilda brukare är uppenbar.
- avsaknaden av aktuella mål, planer och kvalitetssystem för LSS-verksamheten i dess helhet. Detta begränsar kvalitetsarbetet i alla LSS-insatser inkluderande daglig verksamhet

En redogörelse för hur bristerna har åtgärdats ska ha inkommit till länsstyrelsen senast 2008-12-01.

Genomförande

Den 22 april 2008 genomförde länsstyrelsen en verksamhetstillsyn i Bergs kommun med avsikt att granska kommunens stöd och service till funktionshindrade med fokus på insatsen daglig verksam-

het enligt 9 § 10p LSS. Detta som en uppföljning av en tidigare tillsyn då stora brister konstaterats och länsstyrelsen i sitt beslut 2005-04-08 riktat allvarlig kritik mot kommunstyrelsens och verksamhetsnämndens genomförande av daglig verksamhet enligt LSS.

Socialkonsulenterna Gunnel Nordengren och Lena Wallén från länsstyrelsen träffade inledningsvis verksamhetsnämndens ordförande Torsten Medalen, nämndens 1:e vice ordförande Anita Norström, vård- och omsorgschef Helen Rikardsson, områdeschef Kjersti Blix, LSS-handläggare Lotta Lindström samt enhetscheferna Violet Lötebo-Lundin och Eva Danielsson. Tio LSS-akter granskades avseende beslut om daglig verksamhet, uppföljning och löpande dokumentation. På eftermiddagen besöktes två dagliga verksamheter och en grupp med personal från flera olika dagliga verksamheter intervjuades. Avslutningsvis gjordes en återföring till ledningsgruppen.

Till kommun- och verksamhetsledningen ställdes frågor om LSS-verksamhetens organisation och ledning, måldokument och planering, rutiner för kvalitetssäkring och för rättssäkerhet i handläggning, beslut, genomförande och uppföljning av LSS-insatser. Violet Lötebo, enhetschef för daglig verksamhet, intervjuades om mål och innehåll i dagliga verksamheter, den enskildes inflytande och medbestämmande, genomförandeplaner, samverkan med andra, aktförvaring och rutiner för kvalitetssäkring i vardagsarbetet samt kompetensförsörjning och personalpolicy. Liknande frågor ställdes till gruppen med personal från dagliga verksamheter.

Organisation och ledning

I 6 § LSS anges bland annat att verksamheten ”skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter”. Det ska ”finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.” Av 7 § LSS framgår att insatserna till den enskilde ska ”vara varaktiga och samordnade”.

För att kommunen skall kunna leva upp till kraven i lagstiftningen krävs en ändamålsenlig organisation.

I Bergs kommun finns en verksamhetsnämnd med två utskott. LSS-verksamheten sorterar till största delen under vård- och socialutskottet. Undantaget är LSS-insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år som handläggs, beslutas och verkställs inom skolans ram och därmed ingår i barn- och ungdomsutskottets ansvarsområde. Den rektor som ansvarar för barn med behov av särskilt stöd fungerar alltså som LSS-handläggare och verksamhetsansvarig för just den insatsen. I övrigt finns 1,5 LSS-handläggare underställda vård-

och omsorgschefen. LSS-verksamheten sorterar under en områdeschef och det finns två enhetschefer av vilka den ena ansvarar för gruppbostäder, dagliga verksamheter och elevhem och den andra för de övriga sex LSS-insatserna.

I ledningsgruppen uttrycktes att organisationen till största delen är ändamålsenlig. En bättre samverkan mellan LSS-verksamhet, individ- och familjeomsorg samt biståndshandläggning enligt SoL behövs och detta arbetar man med via gemensamma träffar vilka behöver ske oftare och regelbundet. Ett samarbete med skolan behöver utvecklas kring barn med behov av särskilt stöd. Detta gäller bland annat LSS-handläggning, beslut och verkställighet enligt 9 § 7p LSS där LSS-handläggaren efterfrågar samarbete för samsyn och samordning kring individen.

Länsstyrelsen delar uppfattningen om vikten av att insatserna kring den enskilde brukaren samordnas. Att en del av LSS-handläggningen hanteras inom skolan främjar inte detta om det inte är klart uttalat hur samordningen ska gå till och vem som ansvarar för att det sker på ett strukturerat sätt. För den brukare som har flera LSS-insatser kan det annars innebära svårigheter att se helheten i rättighetslagstiftningen samt att få sina insatser samordnade tidsmässigt och beträffande innehåll. Länsstyrelsen understryker också vikten av att var och en som handlägger och hanterar LSS har erforderliga kunskaper både om lagstiftningen och dess intentioner samt om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Mål, riktlinjer och kvalitetssystem ska självklart finnas för all LSS-verksamhet och gälla samtliga LSS-insatser.
Länsstyrelsen konstaterar att området daglig verksamhet nu har en egen kompetent arbetsledare vilket saknades vid förra tillsynstillfället.

Mål, riktlinjer, kvalitetssystem

Enligt 6 § LSS ska kvaliteten i verksamheten ”systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”. Vad detta innebär anges i socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11(S) om ledningssystem för kvalitet. Det tydliggörs och utvecklas i socialstyrelsens handbok från mars 2008 ”God kvalitet i socialtjänsten”.

Enligt vård- och omsorgschefen saknas aktuell handikappolitisk plan med måldokument för området. Det ligger på kommunstyrelsen att revidera planen för 2002 -2006 och det är oklart vilken tjänsteman som har det på sitt bord. Även riktlinjerna för hemvård och funktionshinderområdet behöver göras om. En brukarenkät som var på gång slutfördes aldrig då det blev problem på grund av att så många brukare saknar förmåga att tala för sig själva.

Ett systematiskt kvalitetsarbete med uppföljningar och utvärderingar saknas följaktligen eftersom det inte finns några aktuella mål att mäta uppnådd kvalitet emot. Dock finns i verksamheterna rutiner och blanketter för synpunkter och klagomål samt avvikelsehantering (fel och brister). Detsamma gäller anmälningsskyldigheten enligt 24 a § samt anmälan om personskada i LSS-verksamhet enligt SOSFS 1996:17(S).

Någon egentlig personal- och kompetensförsörjningsplan finns inte men numera ställs krav på utbildning och/eller erfarenhet inom området vid nyanställningar inom LSS-verksamheten. Vid omplaceringar inom kommunen kan det ibland bli problem med kompetenskraven. Inom daglig verksamhet har många anställda någon form av adekvat utbildning. Behov av fortbildning diskuteras kontinuerligt på personalmöten och har till viss del kunnat tillgodoses via arbetsgivaren.

Plan- och måldokumentet för daglig verksamhet är från augusti 2005 och utifrån detta har enhetschefen tillsammans med personalgruppen arbetat vidare med mål, kvalitet och innehåll i verksamheten samt utformat en broschyr med beskrivning av visioner, mål, innehåll och utbud avseende dagliga verksamheter.

När det gäller bemötandefrågor, metoder vid hot- och våldssituationer, barnperspektiv samt jämställdhet ur ett brukarperspektiv finns för LSS-området ingen formulerad policy men sådant diskuteras bland annat på personalträffar. Bemötande är en stående punkt på arbetsplatsträffar.

Länsstyrelsen konstaterar brister avseende politiska måldokument för LSS-verksamheten i dess helhet. En verksamhetsplan för daglig verksamhet har tillkommit efter kritiken från länsstyrelsen år 2005. Planen kan dock inte vidareutvecklas om övergripande målsättning saknas. Något systematiskt kvalitetsarbete med uppföljningar och utvärderingar finns inte heller eftersom tydliga mål är en förutsättning för detta. Länsstyrelsen understryker det angelägna i att arbetet med mål och kvalitetssäkring inom hela LSS-området påbörjas omgående.

Uppsökande verksamhet, planering för framtida behov

I 5 kap 7 och 8 §§ SoL tydliggörs kommunens skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet avseende människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Enligt 15 § LSS har kommunen i uppgift att följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är samt verka för att de får sina behov tillgodosedda.

I kommunen finns ingen planerad uppsökande verksamhet. Däremot finns förtrogenhetskunskap i organisationen samt personlig kännedom om barn och ungdomar med funktionshinder vilket möjliggör framförhållning. Man har för avsikt att utveckla samarbetet med IFO och skolan, dels för att fånga upp signaler och dels för att nå ut med information om LSS. Även kontakterna med brukarorganisationerna behöver utvecklas av samma skäl.

Inga individuella planer enligt 10 § LSS finns för närvarande och man arbetar inte aktivt för att få brukarna att söka. Dessa uppges ofta uttrycka att det är ”svårt att hålla isär alla planer”. Däremot framhåller LSS-handläggaren att hon försöker arbeta utifrån tänkesättet i individuell plan.

Störst är problematiken kring psykiskt sjuka personer där kommunen finner det svårt att få fungerande samarbetsformer med psykiatrin. I kommunen finns ett socialpsykiatriskt team bestående av en psykiatrisjuksköterska och två skötare.

Länsstyrelsen framhåller vikten av att man även i en liten kommun systematiserar förtrogenhetskunskaper och redovisar dessa till ansvarig nämnd på ett samordnat sätt för att möjliggöra en framåtsyftande inventering och planering. Kommunen behöver tydliggöra var ansvaret ligger för kartläggning och planering av målgruppens behov i ett längre perspektiv. Bra instrument för att inhämta långsiktiga planeringsunderlag är individuella planer enligt 10 § LSS. Personer med psykiska funktionshinder är ofta i särskilt stort behov av planerade och samordnade insatser utifrån flera lagstiftningar och individuella planer kan självklart upprättas även enligt SoL.

Rättssäkerhet, dokumentation

Dokumentationen enligt LSS regleras i 21a §. Där anges bland annat att ”dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse”. Det framgår vidare att ”handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem”.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd angående detta från mars 2006, SOSFS 2006:5, kompletteras av en handbok ”Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten” avsedd att underlätta tillämpningen av det regelverk som gäller inom området.

Inga skrivna rutiner avseende handläggning, dokumentation och uppföljning finns i kommunen. LSS-handläggaren använder ovan nämnda handbok från socialstyrelsen och i övrigt styr dataprogrammets strukturerade uppbyggnad handläggningsordningen. Programmet upplevs inte helt ändamålsenligt eftersom dokumenta-

tionen sker på respektive insats, även avseende uppföljningarna. Det finns inget dokument för samlad löpande dokumentation i ärendet varför samma anteckningar måste göras på olika ställen i de fall brukaren har flera LSS-insatser.

Överlämnandet av LSS-beslut och ärendeinformation till verkställarna fungerar bra och går lätt eftersom de båda enhetscheferna finns i samma hus. Genomförandeplaner upprättas i verkställigheten tillsammans med brukaren och god man i förekommande fall. I daglig verksamhet och boende med särskild service är dessa planer samordnade i de fall brukaren har båda insatserna. Uppföljning sker löpande när det gäller daglig verksamhet och det är en särskilt utsedd personal för varje brukare som ansvarar för att detta blir av.

Planer och löpande dagantecknigar förvaras i låsbara skåp i verkställigheterna. Inom daglig verksamhet har man samlat alla personliga mappar i det gemensamma rum där personalkontoret är inrymt. Det är enhetschefen som ansvarar för att anteckningar sammanställs och tillförs respektive personakt.

Personakterna förvaras på kommunkontoret i arkivet som är gemensamt med IFO och hemtjänst. De akter man jobbar med hämtas ut på morgonen och låses in efter arbetsdagens slut.

Vid länsstyrelsens granskning av tio personakter avseende beslut om daglig verksamhet samt antecknad uppföljning konstateras att i hälften av akterna finns ett beslut om insatsen ifråga. I resterande akter står antecknat att personen har daglig verksamhet men något beslut står ej att finna. Antecknad uppföljning därutöver finns i två akter. Vissa akter är röriga och svåra att orientera sig i.

Vid länsstyrelsens tillsyn år 2005 konstaterades brister avseende förvaring av akter något som nu bedöms vara åtgärdat. Vidare framhölls att dataprogrammet måste anpassas och bli ett hjälpmedel och inte motsatsen. Länsstyrelsens bedömning idag är att vissa problem återstår att lösa. Ett ärende måste på ett överskådligt sätt gå att följa över tid. Den totala genomgång och uppdatering av akter som länsstyrelsen år 2005 uppmanade nämnden att göra tycks inte vara genomförd till fullo vilket länsstyrelsens aktgranskning indikerar.
Rutiner för dokumentation och uppföljning för LSS-området har ännu ej tagits fram trots länsstyrelsens tidigare påpekanden och trots lagändringen 2005-07-01 om tvingande dokumentation i LSS-verksamhet. Risken för rättssäkerhetsförluster för enskilda brukare är uppenbar varför länsstyrelsen framhåller vikten av att detta snarast åtgärdas, lämpligen som en del i arbetet med kvalitetssäkring.

Daglig verksamhet

Den dagliga verksamheten bör till sitt innehåll kunna rymma såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter. Den bör ha som syfte att bidra till den personliga utvecklingen och främja delaktigheten i samhället. (Regeringens LSS-proposition 1992/93:159).
Verksamheten ska erbjuda den enskilde stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap efter hans önskemål. (Specialmotivering till LSS).
Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. (5 kap. 7 § socialtjänstlagen).

Efter det att länsstyrelsen år 2005 riktat allvarlig kritik mot den dagliga verksamheten i kommunen påbörjades ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete. En enhetschef med erforderlig kompetens anställdes, en verksamhetsplan med tydliga mål och riktlinjer upprättades, EU-medel söktes och beviljades till ett projekt för kompetensutveckling för personal inom vård och omsorg. All daglig verksamhet samlades under verksamhetsnämnden och en enhetschef samt gavs en ny inriktning. Den förändrades till att bli mer individanpassad och består idag av ett tiotal arbetsställen (exv. kommuncaféet, bussterminalen, ridhuset, mediacenter) med 1 – 3 platser och ett varierat utbud av individuellt utformade sysselsättningar. Samlingspunkten är det s.k. Händelseriket med secondhandbutiken Nytt och Nött som där har fått nya och ändamålsenliga lokaler. I anslutning till Händelseriket finns personalutrymmen och kontor där dokumentation och akter förvaras.

Det är 12,75 personal som arbetar med 20 personer som har beslut om daglig verksamhet enligt LSS. Det finns i kommunen en personalpool där tre personer har inriktning mot daglig verksamhet och används som vikarier. Två av brukarna har personlig assistans även i sin dagliga verksamhet. Personalomsättningen är obefintlig och personalgruppen uttrycker att de får god information vid regelbundna personalmöten, behövlig kompetensutveckling inom området samt handledning vid behov. All information om rutiner samt blanketter för klagomål, missförhållanden, personskada etc. finns tillgänglig i pärmar på kontoret.

Brukarnas inflytande och medbestämmande avseende val av arbetsuppgifter tillgodoses via regelbundet uppdaterade individuella genomförandeplaner, arbetsplaner samt kontaktmannaskap. Så långt möjligt väljer den enskilde sysselsättning och det är inte ovanligt att man byter arbetsuppgifter och arbetsställe både en och flera gånger. Samma personal följer oftast brukaren. Samverkan med LSS-bostäderna pågår kontinuerligt i planering och bemanning.

Beträffande mål riktlinjer och kvalitetssystem uttrycker enhetschefen att verksamhetsplanen behöver uppdateras. Uppföljningen via årliga enkäter till brukarna har inte fungerat.

Länsstyrelsen konstaterar att ett omfattande arbete utförts när det gäller förbättringar avseende daglig verksamhet och att de flesta av de tidigare påpekade bristerna har åtgärdats. Verksamheten erbjuder idag ett varierat utbud av individuellt utformade arbetsuppgifter där den enskildes valfrihet och medbestämmande beaktas. En kompetent enhetschef har anställts och personalen har kompetensutvecklats i ett EU-finansierat kommunalt projekt.
Länsstyrelsen bedömer att svårigheten med att utveckla och kvalitetssäkra verksamheten hänger samman med kommunens avsaknad av aktuella övergripande mål, planer och kvalitetssystem för LSS-verksamheten i dess helhet.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen konstaterar brister avseende övergripande mål, planer och kvalitetssystem inkluderande rutiner för dokumentation och uppföljning för LSS-området som helhet. Detta försvårar verksamhetsplaneringar och medför rättssäkerhetsrisker för enskilda brukare.

Länsstyrelsen bedömer att den uppsökande verksamheten och inventeringen av målgruppens behov i ett längre perspektiv behöver systematiseras och effektiviseras för att underlätta långsiktig planering och garantera framförhållning i utbudet av LSS-insatser. Individuella planer kan användas som ett instrument både för att öka den enskildes inflytande och för att ge underlag för planering varför brukarna bör uppmuntras att söka individuell plan.

Länsstyrelsen anser vidare att handläggningen av alla LSS-insatser bör samordnas kring den enskilde så att helheten i rättighetslagstiftningen inte riskerar att gå förlorad.

Länsstyrelsens aktgranskning tyder på att den totala genomgång och uppdatering av akter som länsstyrelsen år 2005 uppmanade nämnden att göra inte genomförts till fullo. Utvecklingen i ett ärende ska gå att följa över tid med tydlighet avseende LSS-beslut och uppföljning vilket inte är fallet i de flesta av de granskade akterna.

Länsstyrelsen bedömer att de tidigare konstaterade bristerna avseende förvaring av personakter nu är åtgärdade.

Länsstyrelsen konstaterar att en rejäl satsning har gjorts när det gäller att åtgärda de brister inom daglig verksamhet som tidigare

fått allvarlig kritik av länsstyrelsen. Verksamheten erbjuder idag ett varierat utbud av individuellt utformade arbetsuppgifter där den enskildes valfrihet och medbestämmande beaktas.

Gunnel Nordengren
Socialkonsulent

Lena Wallén
Socialkonsulent

Kopia för kännedom till:
Enhetschefen för daglig verksamhet Violet Lötebo-Lundin

Länsstyrelsen
Jämtlands län
Social tillsyn
Britt-Marie Hallin
063-14 63 18

Beslut
Datum
2008-10-23

Dnr (anges vid skriftväxling)
701-13581-2008

Bergs kommun
Verksamhetsnämnden
Box 73
840 40 Svenstavik

Tillsyn enligt 13 kap 2 § Socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen genomförde tillsammans med Socialstyrelsen en verksamhetstillsyn (dnr: 701-11 337-08) avseende korttidsomsorgen på sjukhemmet i Svenstavik den 23-24 september 2008. Vid tillsynen framkom så omfattande brister i underhåll, lokaler och verksamhet att Länsstyrelsen beslutade att genomföra en ny verksamhetstillsyn den 26 september 2008 avseende hela sjukhemmet. Socialstyrelsen och Länsstyrelsen tog även kontakt med arbetsmiljöverket pga risker i arbetsmiljön.

Beslut

Tillsynen visar att de brister som påtalades vid två tidigare verksamhetstillsyner gällande krav på ett fullvärdigt boende inte är åtgärdade. Länsstyrelsen har enligt 13 kap 6 § Socialtjänstlagen (SoL) möjlighet att meddela föreläggande för att komma till rätta med missförhållanden i verksamheter inom socialtjänsten. Om ett föreläggande om att avhjälpa brister inte har följts får Länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

Länsstyrelsen kommer att överväga att meddela föreläggande om inte verksamhetsnämnden vidtar åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Det finns fortfarande omfattande brister avseende den fysiska miljön, säkerheten för de äldre och den enskildes integritet. Länsstyrelsen riktar därför allvarlig kritik mot verksamhetsnämnden avseende:

- boendet utgör inte ett fullvärdigt boende där självbestämmande, integritet och respekt för den enskilde kan tillgodoses enligt socialtjänstlagens mening. Trots tidigare kritik från Länsstyrelsen åren 2001 och 2003 har bristerna ännu inte åtgärdats.

- många tvingas att dela rum med andra utan möjlighet att låsa om sig eller att omge sig med egna tillhörigheter. Möjlighet att avskärma del av rum saknas vilket gör det nästintill omöjligt att inte kränka den enskildes integritet vid personlig omvårdnad.

De brister som innebär ett hot mot de boendes säkerhet eller kränker den enskildes integritet måste omgående åtgärdas. Länsstyrelsen anger nedan exempel på sådana brister:

- Blockerade nödutgångar.
- Stort hål i en vägg med synliga elledningar inne på ett av boenderummen på demensavdelningen.
- Öppen förvaring av maskindiskmedel och andra rengöringsmedel.
- Trasiga dörrlister, lås till toaletter som saknas, ostadiga väggfasta toalettstöd, hål i balkonggolv.
- Saknas möjlighet till avskärmning för de äldre som delar rum.

Länsstyrelsen emotser senast den 28 november 2008 verksamhetsnämndens redovisning av vidtagna åtgärder och en tidsplan för hur nämnden planerar att avlägsna de påtalade bristerna.

Bakgrund

Länsstyrelsen gjorde en tidigare verksamhetstillsyn (dnr: 502-2557-01) av det särskilda boendet Gläntan, demensboende på sjukhemmet i Svenstavik år 2001. Då riktade Länsstyrelsen kritik mot nämnden eftersom boendet på Gläntan inte ansågs vara förenligt med ett fullvärdigt boende där självbestämmande och integritet för den enskilde kan tillgodoses enligt socialtjänstlagens mening. Av yttrandet från Bergs kommun som inkom i januari 2002 kan man utläsa att ombyggnation av sjukhemmets lokaler har diskuterats under en längre tid. En arbetsgrupp ledd av sjukhemschefen kommer att arbeta med att ta fram ett förslag till ombyggnad med hänsyn tagen till Länsstyrelsens påpekanden.

Länsstyrelsen har också tillsammans med socialstyrelsen genomfört ytterligare en verksamhetstillsyn (dnr: 701-4313-03) av det särskilda boendet sjukhemmet i Svenstavik, avd 2 år 2003. Då riktade Länsstyrelsen återigen kritik mot nämnden med samma motivering som ovanstående.

Länsstyrelsen uppmanade också socialnämnden att mot bakgrund av de aktualiserade brister som påtalades redan vid tillsynen 2001 att intensifiera sitt arbete med att ersätta det undermåliga boendet för äldre med goda, fullvärdiga bostäder. Av socialnämndens yttrande som inkom i november 2003 kan man utläsa att planeringen av en ombyggnation av sjukhemmet pågår, med byggstart år 2006. Ritningar tas fram för fullvärdiga bostäder samt att ingången till sjukhemmet ligger separat, vid sidan av hälsocentralen.

Resultat av tillsynen

Länsstyrelsen kan vid dagens tillsyn konstatera att ingången till sjukhemmet är förändrad. I övrigt har nämnden ej vidtagit några åtgärder när det gäller att omvandla sjukhemmet till ett fullvärdigt boende.

Länsstyrelsen har vid besök i verksamheten granskat boendet och gemensamhetsutrymmen samt måltidssituationen med utgångspunkt från kvalitet och säkerhet för de äldre. Lokalerna är nedslitna och dåligt underhållna. Enligt personalen har underhållet inte skötts trots påtalande eftersom man väntat på renovering av sjukhemmet. Men det har hela tiden skjutits på framtiden, 13 år enligt personal. På Länsstyrelsens begäran har personalen lämnat en skriftlig redogörelse med de risker de ser för de boende som också delgetts Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen. (Bilaga 1).

Sjukhemmet har totalt 46 platser fördelat på tre avdelningar, avd 1 som i nuläget har 16 platser, avd 2 som har 24 platser och Gläntan som är ett demensboende med 6 platser. Verksamheten utgör en blandning av permanent boende och korttidsomsorg på alla avdelningar. I nuläget bor 16 personer permanent och 30 har en korttidsplats. Många som är på korttidsplats är där i väntan på ett permanent boende. De kan dock få vänta så länge som ett år innan det blir något permanent boende ledigt. Enligt ansvarig enhetschef har man inom sjukhemmet beslutat att ha intagningsstopp för permanent boende.

Flertalet av de boende tvingas dela rum med en eller två personer de inte har valt själva. Dessutom får flera av de äldre som bor permanent i en del av rum, dela med andra som är på korttidsplats. Möjlighet att skärma av del av rummen saknas. Det finns två mindre vikskärmar för hela boendet som sällan används. Toalett får den enskilde dela med upp till tre andra, det förekommer även att män och kvinnor tvingas att dela samma toalett. Det finns endast tre duschar för 24 boende. En del av de boende måste transporteras genom matsalen för att kunna komma till duschrummet.

Boendet har en stark institutionsprägel och de boende har inte egna underkläder, sängkläder eller handdukar. Rummen är inredda med sjukhussängar och sängbord. De flesta delar rum och har inte möjlighet att ha så många egna tillhörigheter och avskärmning saknas. Det finns en gemensam tvättstuga per avdelning där all personlig tvätt blandas och tvättas gemensamt. Sopor och tvätt måste transporteras genom matsalen. På avd 2 är gemensamhetsutrymmena mycket torftigt inredda med en trist miljö. I matsalen där 24 boende äter samtidigt finns ingen sitt-grupp förutom de bord och stolar som hör till matborden. TV och radio finns placerat i dagrummet längst ner i samma korridor. Vid Länsstyrelsens besök satt ingen av de äldre där och möbleringen inbjöd inte till samvaro.

Länsstyrelsen observerade också måltidssituationen på boendet. Ingen av avdelningarna använder sig av karottsystem eller har dryck, smör och bröd framme på borden. På avd 2 där 24 äldre äter samtidigt tog det lång tid innan alla fått mat och personalen förberedde tallrikarna vid bordet där kantinerna fanns. Många av de äldre behövde också hjälp med matning. På avd 1 är ingången till demensenheten Gläntan belägen mitt i matsalen. Vilket kan innebära att det blir en stökig måltidssituation. Själva avdelningsköken är inte skilda från matsalsdelen vilket innebär att det blir en hög ljudnivå när diskmaskinen står och går länge. Det är trångt och det finns inga avställningsytor förutom själva diskbänken.

Vid länsstyrelsens besök uppmärksammades även att två nödutgångar var blockerade, vid den ena, belägen mot hälsocentralen satt det en lapp vid utrymningstavlan att nödutgången var stängd med hänvisning till en annan nödutgång. Dock satt skylten nödutgång kvar i taket och en viss osäkerhet fanns hos ansvarig vad som gällde. En annan nödutgång, inne på avd två var blockerad av möbler och en tredje var svårframkomlig också pga möbler. Länsstyrelsen informerade därför Norra Jämtlands räddningsförbund som har tillsynsansvaret.

Länsstyrelsens bedömning

I 5 kap 5 § Socialtjänstlagen (SoL) anges att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Till de särskilda boendeformerna hör även gruppboende för personer med demenssjukdomar och platser för korttidsomsorg.
I 3 kap 3 § SoL anges att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Kraven på god kvalitet gäller både innehåll och bostadsstandard. I 1 kap 1 § SoL anges även att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Äldre personer ska ha ett fullvärdigt boende, vilket innebär minst ett rum, eget hygienutrymme samt köksdel. Undantag kan göras för gruppbostäder för personer med demenssjukdom, där det inte finns krav på köksdel i de egna lägenheterna. Det ska dock förberedas med nödvändiga installationer för detta. (Boverkets byggregler BBS 1993:57 och BFS 2002:19).

Som äldre har man samma rätt till ett värdigt boende där behov av integritet, självbestämmande och privatliv kan tillgodoses som alla andra. Verkligheten för många av de äldre som bor på sjukhemmet är inte sådan. Det innebär att inte kunna vara privat, ens vid de mest intima situationerna. Sakna möjlighet att kunna prata ostört med anhöriga i sin egen bostad. Inte kunna låsa om sig eller om sina saker. Sakna privata möbler och tillhörigheter som egna underkläder, lakan och handdukar. Få sin personliga tvätt blandad och tvättad med övriga boendes tvätt. Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att den äldsta, svagaste, sjukaste och mest utsatta gruppen av äldre tvingas att bo permanent eller under lång tid under sådana förhållanden trots att kommunen haft kännedom om bristerna under många år.

Länsstyrelsen konstaterar att det särskilda boendet sjukhemmet i Svenstavik är ett bristfälligt boende som inte lever upp till skälig levnadsnivå i enlighet med SoL.

Länsstyrelsen anser vidare att det är mycket anmärkningsvärt att underhållet i boendet är så eftersatt att det finns uppenbara risker för de äldres säkerhet. Exempelvis trasiga balkonggolv och dörrlister, hål i väggen i ett av de boendes rum där t o m eltrådar är synliga. De väggfasta armstöden på toaletterna är ostadiga.

Länsstyrelsen anger nedan de missförhållanden som leder till allvarlig kritik:

- Boendet utgör inte ett fullvärdigt boende där självbestämmande, integritet och respekt för den enskilde kan tillgodoses enligt socialtjänstlagens mening. Trots tidigare kritik från Länsstyrelsen åren 2001 och 2003 har bristerna ännu inte åtgärdats.

- Många tvingas att dela rum med andra utan möjlighet att låsa om sig eller att omge sig med egna tillhörigheter. Möjlighet att avskärma del av rum saknas vilket gör det nästintill omöjligt att inte kränka integriteten vid personlig omvårdnad.

Kjell Brickman
Socialdirektör

Britt-Marie Hallin
Socialkonsulent

Bilaga.

Sjukhemmets lokaler 080926

Integritet - Många delar rum med varandra. utan valmöjligheter. Olika klientel blandas, både fast boende och kortidsboende. Möjligheter att avskärma saknas. Svårt. näst intill omöjligt att tillgodose vårtdtagarnas integritet.

Trånga utrymmen - risk att lyfta fel, ökad fallrisk. Vårdtagarna reagerar negativt vid ex. dusch, blir aggressiva, oroliga och vill ut.

Ojämna golv som "suger fast" - risk för både vårdtagare, anhöriga och personal att snubbla.

Ventilation - larmar ofta, mycket smuts i utluften, torr luft. Många, både vårdtagare och personal, besväras av irriterade slemhinnor.

- ojämn temperatur, varmt på sommaren och kallt på vintern.

Hygien - man måste passera genom köken för att komma till sköljen från flertalet rum.

- soporna dras genom köket.
- Vårdtagarna dras genom köket för att ta sig till och från dusch.
- Tungskötta lokaler, svåra att hålla rena, många trasiga lister och hål i väggar.

Personaltoaletter - placerad i personalrummet, där vi äter och vilar. Ingen ro på rasten eftersom man blir störd både av springet och att det är lyhört.

Matsalar - undermålig miljö, hög volym som leder till

- vått under köksbänken på 2:an. Mögel?

Duschar - långa avstånd, många passerar genom köket

- blöta golv, risk att halka.

Toaletterna - trånga, svåra att hålla rena.

- toalettstöden har orsakat fall med skärsår som följd. (Stöden har dock blivit kontrollerade efter det.)
- toalettlock saknas.
- Ökad smittrisk både pga att flera delar på samma toalett och att det saknas lock.

Mörka lokaler, långa korridorer - olämplig belysning för äldre.

- armaturer är lösa och riskerar lossna vid lampbyte(Lysröret över köksbänken, en del sänglampor.)
- svårt att orientera sig i lokalerna, allt ser lika ut.

Trasiga lister och handtag, risk att fastna eller att riva sig.

Trasiga hontaker på sängborden.

Långt för att komma ut, många dörrar. Leder till hinder för både utevistelse och vid ev. utrymmning.

Blandat klientel - irritaion, oro, som leder till både fysisk och verbal aggressivitet mellan vårdtagarna.

Palliativ vård - inga värdiga lokaler för de sjuka med anhöriga.

Källaren - långa kulvertar som är täckta med plast

- pratas även om mögel.

Balkongerna – Hål i golven. risk för att kliva fel eller att rullstolar kan vicka.

Parkering - mörk, isig, ojämn. Allmänt dåligt skött.

Samhällsberedskap

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen arbetar målmedvetet för att bygga upp sin förmåga att hantera kriser inom kommunen. Krisledningsnämnd och ledande tjänstemän i organisationen har de planer som behövs och är övade i sina uppgifter. Det finns dock brister på räddningstjänstområdet när det gäller brandskyddskontroller, tillsyn och olycksundersökningar. Kommunen har inte antagit något nytt handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor för innevarande mandatperiod.

Länsstyrelsen genomförde den 19 september 2008 en kombinerad tillsyn över kommunens arbete inom krishanteringssystemet (lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap) och räddningstjänst (lag om skydd mot olyckor).

Syftet med tillsynen av kommunen enligt lag om skydd mot olyckor (LSO) är i första hand en kontroll av att kommunen uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen medan uppföljningen av kommunens krisberedskap syftar till att kontrollera om åtaganden i överenskommelsen mellan staten och kommunförbudet efterlevs. För Länsstyrelsen ger det också en möjlighet att få en bredare uppfattning om kommunens säkerhetsarbete och om vilka metoder och angreppssätt som används.

Eftersom krishantering och räddningstjänst verksamhetsmässigt ligger nära varandra har Länsstyrelsen funnit det praktiskt att samordna de båda uppdragen. Den samordnade tillsynen och uppföljningen bygger på en rapport som tagits fram av representanter för länsstyrelserna, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket samt Sveriges kommuner och landsting. Diskussionerna genomförs utifrån rapporten.

Krisberedskap

hos ledningspersonalen. Under ordinarie säkerhetssamordnares tjänstledighet har kommunen saknat drivande kraft i detta arbete. Detta har medfört att ett väl fungerande krisförberedelsearbete stannat av.

Länsstyrelsen anser det vara nödvändigt att kommunen säkrar funktionen som säkerhetssamordnare så att det finns någon som kan ta över och driva arbetet vidare under perioder av frånvaro.
I överenskommelsen mellan staten och kommunförbundet om kommunernas användning av statliga krisberedskapsmedel ingår bland annat ersättning för en kompetens motsvarande halvtid för krisberedskapssamordning.

Räddningstjänst
Kommunen har avtalat om vissa tjänster inom räddningstjänstområdet med Norra jämtlands räddningstjänstförbund. Kommunen har inte antagit något nytt handlingsprogram (enligt lag om skydd mot olyckor) för innevarnade mandatperiod viket är ett krav enligt lagstiftningen.
Syftet med handlingsprogrammet är det ska vara den politiska majoritetens styrdokument för operativ räddningstjänst och förebyggande verksamhet i kommunen. Det bör därför antas tidigt under mandatperioden.
Enligt kommunen är arbetet med handlingsprogram långt gånget och att ett sådant kommer att antas före 2008 års utgång.

Kommunen har under 2007 haft betydande eftersläpning när det gäller brandskyddskontroller. Även tillsynen av enskilda hade en liten omfattning. Bristerna i brandskyddskontroller och den låga omfattningen av tillsyn är allvarlig.
Enligt brandstatistik har frekvensen av eldstadsrelaterade bränder varit relativt hög de senaste tio åren. Kommunen bör, förslagsvis genom informationsåtgärder, vidta åtgärder för att minska de eldstadsrelaterade bränderna.

Kommunen har under 2007 och 2008 inte gjort några olycksundersökningar. Länsstyrelsen har tagit del av olycksundersökningarna från 2006 och konstaterat att de var väl gjorda och att de också använts på det sätt som lagstiftaren tänkt.
Olycksundersökningarna är viktiga instrument för den egenkontroll som LSO förutsätter ska ske. Avsaknaden av undersökningar medför att systemet inte fungerar som ett lärande system. Det blir därför svårt att se om de mål som de förtroendevalda satt upp nås.
För att komma tillrätta med problemet föreslår Länsstyrelsen att kommunerna går samman och skaffar en gemensam resurs för olycksundersökningar.

Protokoll från tillsynsbesök och uppföljning hos Bergs kommun.

Plats: Bergs kommun
Tidpunkt: 2008-09-22

Närvarande:
Monika Hult
Torbjörn Mårtensson
Britt-Inger Stein-Öhrnell
Lena Olsson
Håkan Olsen
Morgan Olsson
Katarina Fredriksson
Lillemor Landsten
Staffan Edler

Bakgrund till besöket
Länsstyrelsen har bland sina uppgifter att utöva tillsyn över kommunens uppgifter inom området skydd mot olyckor samt att följa upp kommunens arbete inom krishanteringssystemet (lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Syftet med tillsynen av kommunen enligt lag om skydd mot olyckor (LSO) är i första hand en kontroll av att kommunen uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen medan uppföljningen av kommunens krisberedskap syftar till att kontrollera om åtaganden i överenskommelsen mellan staten och kommunförbudet efterlevs. För Länsstyrelsen ger det också en möjlighet att få en bredare uppfattning om kommunens säkerhetsarbete och om vilka metoder och angreppssätt som används.

Eftersom krishantering och räddningstjänst verksamhetsmässigt ligger nära varandra gör Länsstyrelsen i och med detta besök ett försök att samordna de båda uppdragen. Den samordnade tillsynen och uppföljningen bygger på en rapport som tagits fram av representanter för länsstyrelserna, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket samt Sveriges kommuner och landsting.
Diskussionerna genomförs utifrån rapporten.

Syfte med besöket
Länsstyrelsen har alltså två syften med mötet, dels att bedöma om kommunen uppfyller lagkraven i LSO och dels att öka samverkan och öka förståelsen för trygghets- och säkerhetsarbete inom kommunen.

Länsstyrelsen vill också öka sin kunskap om kommunens samlade trygghets- och säkerhetsarbete.

Riskanalys och risk- och sårbarhetsanalys
Kommunen har arbetat enligt ROSA-metoden i sitt risk- och sårbarhetsarbete. Hittills har en inventering och värdering av riskerna genomförts. I riskvärderingen har kommunen valt ut fyra områden som kommer att analyseras djupare. Bland annat kommer dammolycka och pandemi att behandlas djupare.

Kommunens säkerhetssamordnare, som fungerar som motor i detta arbete, har varit tjänstledig och någon ersättare har inte utsetts. Därför har både analysarbetet och

krisberedskapsförberedelserna till viss del avstannat. Kommunen uppger att stora förändringar inom personalorganisationen ytterligare bidragit till att arbetet avstannat.

I nästa steg kommer en sårbarhetsbedömning/analys att göras. Sårbarhetsanalys är påbörjad för scenariot pandemi.

Frågan om kommunalt krishanteringsråd (vilket är en av de punkter som finns upptagen i överenskommelsen mellan staten och kommunerna) har diskuterats. Kommunen är osäker på om det är lämpligt att inrätta ett sådant. Det finns en risk att de myndigheter och organisationer som förväntas ingå i ett sådant råd blir alltför hårt belastade eftersom även andra kommuner och länsstyrelsen också gör anspråk på deras medverkan. Kommunen har för avsikt att på något sätt skapa ett lokalt krishanteringsråd men är för närvarande osäker på upplägget.

Kommunen inverntering/analys behandlar hela säkerhetsområdet – även räddningstjänst. Det finns en förvaltningsövergripande analysgrupp som arbetar med riskfrågorna. Analysen kommer att ligga till grund både för handlingsprogram enligt LSO och för utveckling av den kommunala krisberedskapen.

Mål handlingsprogram och rutiner
Kommunen köper idag tjänster som Räddningschef, brand/olycksförebyggande arbete, tillsyn och ledningsberedskap från Norra Jämtlands räddningstjänstförbund enlgt avtal.

Kommunen har inte upprättat några handlingsprogram enligt LSO för innevarande mandatperiod. Enligt avtalet ska Förbundet ta fram förslag till handlingsprogram för operativ räddningstjänst. Ansvaret för att ta fram handlingsprogram för förebyggande verksamhet ligger därför kvar på Bergs kommun.
Kommunen har för avsikt att revidera handlingsprogrammet för föregående mandatperiod och att sedan fastställa detta.
Kommunen bedömer att ett processat och antaget handlingsprogram kommer att finnas senast vid utgången av 2008.

Kommunen har upprättat en plan för hur krishanteringsförmågan ska byggas upp i kommunen. Planen har följts men verksamheten har, på grund av att ansvarig tjänsteman varit tjänstledig, tappat fart under 2008.
Samhällsviktiga verksamheter är inventerade och en pandemiplan har fastställts. Kommunen kommer också att delta i en länsomfattande pandemiövning.

Kommunen bedömer sig ha en grundläggande förmåga till krisledning. Det finns väl inarbetade rutiner för att hantera avvikelser i verksamheten. Uthålligheten är dock begränsad både avseende bemanning och teknik.

<u>Länsstyrelsen:</u>
Handlingsprogrammet är den politiska majoritetens beslut om vilka mål som ska gälla för säkerheten i kommunen. Det bör därför antas tidigt under mandatperioden.
En brett genomförd risk- och sårbarhetsanalys bör kunna utgöra en god grund för både krishanteringsplaneringen och för dimensionering av räddningstjänsten.

Det är olyckligt att ett väl fungerande beredskapsarbete stannat av när en person saknas. Länsstyrelsen anser det vara nödvändigt att kommunen säkrar funktionen som säkerhetssamordnare så att någon kan ta över och driva arbetet vidare under perioder av frånvaro.

Kommunens uppgifter när det gäller trygghet och säkerhet för medborgarna
Enligt en enkät som kommunen låtet genomföra känner sig befolkningen nöjda och trygga med sin räddningstjänst.

Enligt portalparagrafen till LSO ska människor, egendom och miljö beredas ett tillfredställande och likvärdigt skydd mott olyckor oavsett av i landet man finns. Kommunen har inte definierat hur den tolkar detta.

En av kommunens uppgifter är att stödja enskilda i deras arbete att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Kommunen har inte gjort några riktade insatser till personer som t.ex. asylsökande, äldre barn m.fl. grupper. Det finns heller inte för närvarande några planer på sådana insatser.

Enligt statistik från 2007 gjordes få tillsynsbesök och antalet brandskyddskontroller var också påfallande lågt. Endast fyra tillsynsbesök gjordes och beträffande brandskyddskontroller gjordes 371 kontroller av objekt med två års kontrollintervaller. Detta innebär att ett stort antal (2150) måste göras under 2008. Detta medför ojämn belastning år från år.

Kommunen uppger att flera olyckliga omständigheter medfört eftersläpningar. Dock har åtgärder vidtagits för att förbättra läget och kommunen anser sig nu ha läget under kontroll. Uppdraget att utföra brandskyddskontrollerna åvilar enligt samverkansavtalet på Norra Jämtlands räddningstjänstförbund.
Av diskussionerna framkommer att en viss osäkerhet råder beträffande ansvaret för sotning och brandskyddskontroller.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen är relativt hårt belastad av eldstadsrelaterade bränder. Under de senaste tio åren inträffade drygt 100 bränder som startat i eldstad, spis eller rökgång. Orsaken till den relativt höga frekvensen är osäker. En orsak kan vara att det finns mycket fritidsbebyggelse med boende som har begränsad kunskap om hur man eldar.
Under diskussionerna kommer förslag upp om att upprätta informationsblad om konsten att elda på ett säkert sätt.

Enligt LSO ska kommunen genomföra undersökningar av alla olyckor som inträffat. Undersökningarna kan vara mycket enkla sådana för ”vanliga” olyckor till avancerade undersökningar när det gäller ovanliga och komplicerade olyckor. Syftet med undersökningarna är bl.a. att det ska utgöra underlag för förbättringar i det förebyggande arbete och för att förbättra förmågan att hantera olyckor.
Bergs kommun gjorde två olycksundersökningar under 2006 men har sedan dess inte gjort några.

Enligt Norra Jämtlands räddningstjänstförbund är detta ett problem som gäller för hela länet.

<u>Länsstyrelsen</u>
Bristerna i brandskyddskontroller och den låga tillsynsfrekvensen är allvarlig. Det är viktigt att kommunen följer upp arbetet med både tillsyn, sotning och brandskyddskontroller.

Kommunen bör även vidta åtgärder för att minska de eldstadsrelaterade bränderna. Ev. genom information till boende och fritidshusägare.
Länsstyrelsen har tagit del av olycksundersökningarna från 2006 och konstaterat att de var väl gjorda och att de också använts på det sätt som lagstiftaren tänkt.
Olycksundersökningarna är viktiga instrument för den egenkontroll som LSO förutsätter ska ske. Avsaknaden av undersökningar medför att systemet inte blir ett lärande system. Det blir därför svårt att se om de mål som kommunens förtroendevalda satt upp nås.
Ett sätt att komma tillrätta med problemet skulle kunna vara att kommunerna går samman och gemensamt skaffar en resurs för olycksundersökningar

Utbildning och övning

Kommunens krisledningsorganisation är väl övad i sin roll. Organisationen har även samövat med polis, räddningstjänst och hemvärn.

Insatser för internutbildning av krishanteringsorganisationen genomförs kontinuerligt enligt plan. För räddningstjänstens del har en ny fordonspark anskaffats, utrustningen är moderniserad och personalen har genomgått utbildning.

Behovet av framtida åtgärder är inte i nuläget kartlagda.

Samverkan
Kommunen uppger att man upplever en att möjligheten till nära kontakt med ansvariga inom räddningstjänsten förändrats sedan räddningstjänstförbundet tagit över ansvaret för räddningstjänsten. Här behöver nya kontaktvägar upprättas.
Det råder även viss osäkert hur samarbetet med räddningtjänstorganisationen ska fungera vid en större händelse då flera av kommunerna inrättar krisledningsnämnd. Vem disponerar räddningstjänsten i ett sådant fall? Vilken tillgång till personal för räddningsledning disponerar kommunen?
Denna fråga behöver diskuteras mellan kommunledningen och direktionen för räddningstjänstförbundet.

Staffan Edler