

Rapport

Diarienummer
100-6925-2014



Samlad tillsynsrapport

Östersunds kommun 2014



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbilder

Natt över Östersund. Foto: Mostphotos.com

Utgiven av

Länsstyrelsen Jämtlands län
Februari 2015

Beställningsadress

Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 010-225 30 00

Ansvarig

Marina Wallén-Mattsson

Tryck

Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2015

Löpnummer

2015:2

Diarienummer

100-6925-2014

Publikationen kan laddas ner från Länsstyrelsens hemsida
lansstyrelsen.se/jamtland

Förord

Länsstyrelserna har ett omfattande tillsynsuppdrag. En väsentlig del av dessa uppdrag berör kommunerna och deras verksamhet.

Under 2014 har Länsstyrelsen gjort en samlad tillsyn i Östersunds 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 sammanställa tillsynsuppdraget. Vi hoppas också att dokumentet kan leda till bra diskussioner om arbetsmetoder, förbättringar och resursfrågor.



Jöran Hägglund, landshövding i Jämtlands län

Innehållsförteckning

Förord	3
Miljöskydd	5
Sammanfattning	5
Bakgrund	5
Allmänt	6
Tillsynsorganisation.....	6
Behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt.....	6
Resurser och kompetens	6
Tillsynsplan.....	7
Avgifter för myndighetens tillsyn	8
Sanktioner och överträdelser	8
Delegationsordning.....	8
Rättstillämpning	8
Miljökvalitetsmål och folkhälsomål	9
Tillsynsvägledning	9
Livsmedel	10
Sammanfattning.....	10
Syfte, metod och kriterier	11
Genomförande.....	12
Bedömning	13
Positivt exempel.....	14
Samhällsplanering och boende samt strandskydd	15
Sammanfattning.....	15
Bakgrund	15
Tillsyn över plan- och byggområdet	17
Tillsyn över strandskyddet.....	18
Krisberedskap	20
Länsstyrelsens sammanfattande bedömning.....	20
Bakgrund	20
Geografiskt områdesansvar	22
Utbildning och övning	22
Höjd beredskap	22
Alkohol- och tobakslagen	23
Länsstyrelsens beslut.....	23
Bakgrund till tillsynen.....	23
Länsstyrelsens handläggning	23
Redovisning av tillsynen.....	23
Länsstyrelsens bedömning	24
Naturvård.....	28
Länsstyrelsens sammanfattande bedömningar	28

Miljöskydd

Uppföljning och utvärdering av Östersunds kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Sammanfattning

Länsstyrelsen finner att Östersunds kommun är progressiv och har stor framgång i sin tillsyn. Kommunen synes ha en bra grundplanering vilket ger ett gott resultat avseende utförd tillsyn. Tillsynen ger därmed avsedda miljöeffekter.

Kompetensen hos befintlig personal är mycket god. Kommunens förmåga att utveckla personalens kompetenser ska uppmärksammas positivt eftersom det ger goda grundförutsättningar för ett effektivt tillsynsarbete byggt på långtgående erfarenheter om de objekt som tillsynen utövas över.

Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att göra en översyn av sin delegationsordning samt av hälsoskyddsföreskrifterna.

Bakgrund

Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde Länsstyrelsen vid besök den 6 maj 2014 en uppföljning och utvärdering av Östersunds 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 miljötillsynsförordningen.

Närvarande vid tillsynsbesöket

Östersund kommun

Mona Modin Tjulin, ordförande Miljö- och samhällsnämnden

Jari Hiltula, miljöchef

Gunilla Bergström, miljöskyddsinspektör

Glenn Ålund, hälsoskyddsinspektör

Lina Boström, hälsoskyddsinspektör

Annika Hallin, hälsoskyddsinspektör

Cecilia Skog, praktikant

Länsstyrelsen

Marina Wallén Mattsson, enhetschef Miljöskyddsenheten

Erika Holgersson, miljöskyddshandläggare

Gunbritt Nilsson, miljöskyddshandläggare.

Allmänt

Kommunen fortsätter med den inriktning av tillsynen som man hade redan innan miljötillsynsförordningen trädde i kraft.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen ser med tillfredsställelse på att den operativa tillsynen har prioriterats inom kommunen.

Tillsynsorganisation

Miljö- och samhällsnämnden har ansvar för verksamheten inom miljötillsynen. Förvaltningen har avdelningarna Plan och bygg, Miljö och hälsa samt Trafik, park och lantmäteri. När avdelningen Trafik, park och lantmäteri är väghållare så är kommunledningsförvaltningen tillsynsmyndighet för att undvika jäv.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen finner att kommunens organisation uppfyller kraven på oberoende i miljöbalken och kommunallagen. Det synes inte föreligga någon risk för jäv.

Behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt

Kommunen har en behovsutredning och förteckning av tillsynsobjekt. Behovsutredningen är treårig och omfattar i princip samtliga verksamheter. Kommunen använder systemet ECOS.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att behovsutredningen fyller kraven och att kommunen har kontroll över de objekt som omfattas av tillsynen.

Resurser och kompetens

Totalt har kommunen budgeterat för 6 tjänster avseende miljöskydd och 4,7 tjänster avseende hälsoskydd. Handläggarna är utbildade miljö- och hälsoskyddsinspektörer eller ekotekniker med lång erfarenhet.

Kommunen avsätter totalt för hela avdelningen 235 000 kronor för personalens kompetensutveckling.

Kommunen säljer viss tid enligt avtal till andra kommuner. Avtalet avser tillhandahållande av resurser avseende viss verksamhet och vid jävssituationer.

Länsstyrelsens bedömning

Kommunen har vid förfrågan uppgett att de har tillräckliga resurser i jämförelse med behovsutredning. Vidare uppger kommunen att ingen bortprioritering av verksamhet skett. All prioritering sker utifrån risk- och målbaserad verksamhetsplanering, vilket ger att viss nedprioritering av vissa områden sker.

Miljöinspektörerna har bra grundutbildning och arbetslivserfarenhet. Kommunen har en god kontinuitet av erfaren och kompetent personal.

Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att upprätta kompetensutvecklingsplaner för sina anställda inom nu aktuellt område.

Tillsynsplan

Lokala hälsoskyddsföreskrifter finns framtagna.

Tillsynsplan finns antagen. Miljö- och samhällsnämnden fattar beslut i fråga om tillsynsplanen. Uppföljningen sker av miljöchefen med varje arbetsgrupp fyra gånger per år. Varje tillsynsprojekt följs upp av aktuell projektledare.

Kommunen uppger att inget område inom ansvarsområdet är bortprioriterat. Däremot görs en risk- och målbaserad planering. Inom miljöskyddsområdet är cirka 10 procent av den totala tillsynstiden helt händelsestyrd.

Förvaltningen upplever att sin tillsyn av kommunal verksamhet är som övrig tillsyn. Det finns ett större intresse avseende förbättringar inom vissa verksamheter än inom andra. Det finns inom kommunen en stor acceptans och respekt för uppdraget som tillsynsmyndighet.

Kommunen utför den övertagna tillsynen med årliga tillsynsbesök, ibland flera besök per år, enligt fastställd tillsynsplan.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen finner att kommunen bedriver ett aktivt förebyggande tillsynsarbete, inom både hälsoskydds- och miljöskyddsområdet.

Kommunen synes ha kontroll både på egen tillsyn samt övertagen tillsyn. Länsstyrelsen konstaterar att kommunen arbetar för att i möjligaste mån planera den händelsestyrda tillsynen för att på så sätt ha en strategi för hanteringen av den händelsestyrda tillsynen. Intresse finns hos kommunen att begära ytterligare övertagande av tillsyn. Denna fråga handläggs i särskild ordning när sådan begäran kommer in.

Länsstyrelsen påpekar att kommunens hälsoskyddsföreskrifter är något ålderstigna och att behov kan finnas av översyn.

Avgifter för myndighetens tillsyn

Kommunen använder en riskbaserad taxa som bygger på modell från Sveriges kommuner och landsting. Under 2014 beräknar kommunen att ta in 3,8 miljoner kronor varav 3,2 miljoner kronor i fasta avgifter för miljöbalkstillsyn. Under 2013 tog kommunen in 3,2 miljoner kronor i avgifter. (2,8 miljoner kronor i fasta avgifter och 400 000 kronor i rörliga avgifter). Kostnadstäckningen är cirka 45 procent, beroende på hur man räknar. Målet är att nå en kostnadstäckning på 65 procent.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att kostnadstäckningen är något låg. Kommunen bör arbeta för en ökning av kostnadstäckningsgraden.

Sanktioner och överträdelser

Östersunds kommun överlämnade sju ärenden under 2013, sex ärenden under 2012 och tre ärenden under 2011 till åklagare/polismyndighet. Ärendena beror till viss del på vilka tillsynsprojekt som bedrivs.

Kommunen har under 2013 fattat 25 beslut, 2012 8 beslut samt under 2011 fattat 15 beslut om sanktionsavgift. Avseende kommunens bedömning och beslut att avstå från att utdöma sanktionsavgift så dokumenteras detta i det enskilda ärendet.

Länsstyrelsens bedömning

Det är viktigt att kommunen fortsätter sin dokumentation av beslut att inte ta ut någon sanktionsavgift. Det är ett ställningstagande som kommunen gör och för att korrekt följa upp ärenden och även för att undvika dubbelbedömning så krävs dokumentation.

Delegationsordning

Kommunen har en fastställd delegationsordning. Delegationsordningen är otidsenlig och behöver omarbetas och uppdateras. Av delegationsordningen framgår vem som har befogenhet att ta vissa beslut och när nämnden ska fatta beslut.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen finner att delegationsordningen finns och innehåller bestämmelser för de flesta olika situationer som kan uppstå inklusive akuta situationer. Det finns emellertid fog för översyn, något som kommunen själv även har uppgett.

Rättstillämpning

Kommunen har god ordning på diarieföring av inkommande ärenden genom sitt diariesystem. Myndighetsförelägganden och beslut kommuniceras av handläggarna själva i enlighet med kraven i förvaltningslagen. Förvaltningen har registrator som registrerar ärenden.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att ordning synes råda inom kommunen. 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 bör ha goda förvaltningsmässiga kunskaper.

Miljö kvalitetsmål och folkhälsomål

Miljö kvalitetsmålen och folkhälsomålen används till viss del av kommunen i tillsynen. Prioriterade tillsynsområden tas fram med utgångspunkt i vad som bedömts som betydande miljöaspekter i kommunen.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen noterar att de nationella och regionala miljö kvalitetsmålen har viss påverkan i kommunen.

Tillsynsvägledning

Kommunen önskar mer tillsynsvägledning inom EU-lagstiftning samt förebyggande vägledning vid införande av nya regler.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen tar till sig de synpunkter som framkommit och tar med dem inför planering av framtida tillsynsvägledning.

Livsmedel

Länsstyrelsens revision av livsmedelskontrollen i Östersunds kommun.

Länsstyrelsen genomförde den 26 maj 2014 en revision av Östersunds kommuns livsmedelskontroll. Rapporten visar resultatet från revisionen.

Sammanfattning

Östersunds kommuns livsmedelskontroll har en imponerande organisation. En verifierbart effektiv kontroll bedrivs med kompetent och tillräcklig personal.

Initialt fanns från Länsstyrelsens sida en viss oro för att myndighetens uppsatta mål kring att särskilt stödja och stimulera en viss typ av produktion av livsmedel (småskalig) skulle störa myndighetens kontrolluppdrag, men inget fog för dessa farhågor kunde finnas. Myndigheten har kunnat redogöra för att den delen av myndighetens verksamhetsmål inte går ut över opartiskheten och att medel för verksamheten inte heller tas från debiterade medel för kontroll.

Myndighetens mål för kontrollverksamheten inom Östersunds kommun sammanfaller i stort med de övergripande målen för livsmedelskontrollen. Myndigheten har säkerställt att personalen har de juridiska befogenheter som krävs och använder sig även av dessa befogenheter i form av sanktioner vid bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen. Den kommunala nämnd som utgör kontrollmyndigheten har visat att den är aktiv och engagerad i arbetet.

Myndighetens opartiskhet för tjänstemännens del synliggörs genom en bisyssloklamation och organisationen har hög medvetenhet om jävssituationer. För nämndens vidkommande var opartiskheten något otydligare, men utbildningar på området arrangeras i början av varje mandatperiod.

Myndigheten uppfyller i stort lagstiftningens krav på offentlig kontroll, dock har Länsstyrelsens noterat följande två avvikelser:

Avvikelse 1

I provtagningsrutinen brister säkerställandet av att livsmedelsföretagaren har möjlighet att begära ett kompletterande expertutlåtande.

Avvikelse 2

Myndighetens beredskapsplan är bristfällig på livsmedelsområdet.

Länsstyrelsen ger myndigheten rekommendationerna att tillse att rutinen för provtagning omfattar möjligheten för referensprov för livsmedelsföretagaren, samt att uppdatera beredskapsplanen så att livsmedelsområdet omfattas. Utförligare kommentar finns i avsnittet *Bedömning* i denna rapport.

Länsstyrelsen kommer att göra en uppföljning av att avvikelserna är åtgärdade vid nästa revision av Östersunds kommun.

Yttrande

Ni har under september och oktober månad e-postledes haft möjlighet att yttra er om uppgifterna i rapporten, det vill säga kompletteringar har kommit in och felaktigheter har rättats.

Syfte, metod och kriterier

Syftet med kommunrevisioner är att granska och utvärdera om kontrollmyndighetens planerade verksamhet och det praktiska genomförandet resulterar i att målen i förordning (EG) nr 882/2004 uppfylls. Offentlig kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som det är lämpligt. Den ska vara riskbaserad, ändamålsenlig, rättsäker och ge effekt. Effekten ska vara säkra och korrekt märkta livsmedel.

Vid en revision bedöms om kontrollmyndigheten upptäcker avvikelser och ser till att de åtgärdas, samt om förutsättningarna för detta finns.

Revisioner genomförs även för att ständigt förbättra livsmedelskontrollen.

Revisionerna utförs med stöd av artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004, samt i enlighet med Kommissionens beslut 2006/677/EG om fastställande av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner. Länsstyrelsen är också utpekad i livsmedelsförordningen (2006:813) 28 § att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.

Tre huvudfrågor besvaras vid revisionen:

1. Finns en planerad verksamhet (planer, instruktioner, etcetera)?
2. Följs planen (hur utförs det praktiska arbete och vad ger det för resultat)?
3. Är den planerade verksamheten och resultatet ändamålsenlig för att uppfylla kraven?

Närvarande vid tillsynsbesöket

Östersunds kommun

Jari Hiltula, miljöchef, Miljö och hälsa

Cecilia Lind, hälsoskyddsinspektör, livsmedel

Daniel Fackel, hälsoskyddsinspektör, livsmedel

Ann-Charlotte Johansson, hälsoskyddsinspektör, livsmedel

Maya Backteman, hälsoskyddsinspektör, livsmedel

Lars Andersson, förvaltningschef, Samhällsbyggnad

Mona Modin Tjulin, ordförande, Miljö- och samhällsnämnden

Länsstyrelsen

Lena Råghall, handläggare

Johan Olsson, länsveterinär

Genomförande

Revisionen bestod av intervjuer och dokumentgranskning på Östersunds kommun, herefter kallad myndigheten, samt granskning av de dokument som på förhand skickats till Länsstyrelsen.

Vid revisionen granskades huvudsakligen följande områden:

- » Mål för den offentliga kontrollen
- » Organisation
 - Ledning och ansvarfördelning, samt samordning
 - Opartiskhet och intressekonflikt, inklusive jäv
- » Befogenheter och resurser
 - Befogenheter
 - Kontrollpersonal
 - Kompetens och utbildning
 - Utrustning
 - Finansiering
- » Utförande av kontrollen
 - Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar, anläggningsförteckning
 - Riskbaserad kontroll - prioritering inom kontrollen
 - Rutiner för utförande av kontroll (inklusive enhetlighet)
 - Provtagning och analys
 - Rapportering av kontrollresultat (kontrollrapport)
 - Öppenhet i kontrollen
- » Sanktioner vid bristande efterlevnad
- » Uppföljning och revision
 - Uppföljning
 - Revisioner
- » Beredskap

Revisionsområdena beskrivs utförligt i Livsmedelsverkets handbok *Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll*.

Vid det inledande mötet fick revisionsteamet en översiktlig beskrivning av myndighetens organisation och arbetsmetoder genom miljöchef Jari Hiltula.

Myndigheten har inom livsmedelsområdet 544 registrerade kontrollobjekt. Miljö- och samhällsnämnden är den beslutande politiska nämnden som genom förvaltningschefen och miljöchefen styr livsmedelskontrollen.

I tjänstemannaorganisationen finns fem livsmedelinspektörer till förfogande för utförandet av kontrollen. Dessutom finns på myndigheten en administrativ avdelning som utför kvalitetskontroll av in- och utgående ärenden.

Kontrollen planeras branschvis i en treårsplan (nuvarande plan sträcker sig till 2015) och ordnas i projektområden. Den politiska nämnden bestämmer i samråd med tjänstemännen inriktningen på arbetet och fattar beslut om verksamhetsplan och behovsutredningar. Uppfattningen inom myndigheten är att resurserna är väl anpassade till verksamhetsplanen.

Resursbehovet för kontrollen ligger på 4,5 årstjänster. Till detta kommer en skattefinansierad del. I den skattefinansierade delen ingår att medverka och ge stöd åt kommunala eller lokala projekt gällande folkhälsa och mat. Myndigheten driver även informations-, stöd- och samverkansinsatser för att stödja goda matvanor, klimatsmart mat och ekologisk mat.

Vid det avslutande mötet, som följde på revisionsteamets enskilda överläggning, redogjorde revisionsteamet för det preliminära resultatet av revisionen. De inblandade parterna fick även möjlighet att ställa kompletterande frågor.

Bedömning

Myndigheten är ansvarig för att kraven i lagstiftningen är uppfyllda.

Lagstiftningen som har använts som underlag och i vissa fall som bedömningsstöd vid revisionen angavs i Meddelande om revision av kommunal livsmedelskontroll (Diarienummer 281-2441-2014).

Avvikelse, det vill säga bristande efterlevnad av lagstiftningen, grundas på iakttagelser. Antalet avvikelser och kommentarer är inte ett mått på myndighetens status.

Avvikelse beskrivs under respektive revisionsområde nedan. Det är bara de två revisionsområden där avvikelse noterats nämns nedan.

Provtagning och analys

Artikel 4.2 c, 11 och 12 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse nr 1.

I PROVTAGNINGSRUTINEN BRISTER SÄKERSTÄLLET AV ATT LIVSMEDELSFÖRETAGAREN HAR MÖJLIGHET ATT BEGÄRA ETT KOMPLETTERANDE EXPERTUTLÅTANDE

Bedömningen baseras på följande iakttagelse:

I rutinen för provtagning saknades det uppgift om att livsmedelsföretagaren ska ges möjlighet att få ett referensprov för att kunna erhålla ett kompletterande expertutlåtande.

KOMMENTARER

Länsstyrelsen rekommenderar att myndigheten tillser att rutinen omfattar möjligheten för referensprov för livsmedelsföretagaren.

Beredskap

Artikel 4.2 f och 13 i förordning (EG) nr 882/2004

Avvikelse nr 2.

MYNDIGHETENS BEREDSKAPSPLAN ÄR BRISTFÄLLIG PÅ LIVSMEDELSOMRÅDET

Bedömningen baseras på följande iakttagelse:

Den beredskapsplan som Länsstyrelsen fått ta del av kallad lednings- och informationsplan för samhällsbyggnad vid extraordinär händelse och höjd beredskap, innehåller inga specifika planer rörande livsmedelsområdet. Hur myndigheten agerar vid exempelvis sjukdom orsakad av livsmedel/dricksvatten, förekomst av förorenat dricksvatten, större brister i märkning och redlighet, etcetera framgår inte.

KOMMENTARER

Länsstyrelsen rekommenderar att myndigheten kompletterar den befintliga planen, alternativt utarbetar en ny plan, så att även livsmedelsområdet omfattas. En beredskapsplan bör baseras på en risk- och sårbarhetsanalys. Stöd till hur en beredskapsplan på livsmedelsområdet kan utarbetas finns på Livsmedelsverkets webbplats livsteck.net.

Positivt exempel

Det är Länsstyrelsens uppfattning att myndigheten är ett positivt exempel inom livsmedelskontrollen i länet. Östersunds kommun har den största befolkningen och goda förutsättningarna att driva en effektiv kontroll. Länsstyrelsen kommer inom ramen för det utpekade samordningsansvaret för livsmedelskontrollen (28 § i livsmedelsförordningen) att verka för att kommunerna i större grad utnyttjar möjligheten till samverkan sinsemellan. Länsstyrelsen har uppfattat att myndigheten i Östersunds kommun har god vilja att bidra till en sådan samverkan, vilket är mycket positivt.

Samhällsplanering och boende samt strandskydd

Länsstyrelsens tillsyn över kommunens tillämpning av plan- och bygglagen, PBL (2010:900), plan- och byggförordningen, PBF (2011:338) och strandskydd.

Östersunds kommun

Carina Andersson, David Engström, Jenny Sundin, Karolina Vessberg, Maria Boberg, Monica Tjäder, Torun Jacobsson.

Länsstyrelsen

Magnus Agnemo, Massimo Cati, Solveig Heikki och Tora Landgren.

Tillsynen över PBL, PBF och MB i tillämpliga delar (strandskydd) har skett inom ramen för den samlade tillsyn som Länsstyrelsen genomfört i kommunen under året.

Sammanfattning

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns i kommunen kompetens och resurser inom de områden som omfattas av tillsynen. Mot bakgrund av den byggverksamhet som finns i kommunen bedömer Länsstyrelsen att kommunen uppfyller samhällskraven.

Bakgrund

Tillsyn och tillsynsvägledning enligt plan och bygglagen, PBL (2010:900) och plan och byggförordningen, PBF (2011:338)

Länsstyrelsen ska enligt 11 kap PBL utöva tillsyn över kommunerna samt även enligt 8 kap PBF ge tillsynsvägledning när det gäller kommunernas tillsyn enligt PBL.

Länsstyrelsens tillsyn innebär en självständig granskning för att kontrollera om kommunen uppfyller kraven enligt PBL och vid behov besluta om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelser.

Länsstyrelsen ska vid tillsynen överpröva kommunens beslut enligt 11 kap 10 § PBL om kommunens beslut kan antas innebära att:

- » riksintresse inte tillgodosetts
- » användningen av mark- och vatten som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt
- » miljökvalitetsnorm inte följts
- » strandskyddet upphävts oriktigt
- » bebyggelse blir olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet eller risker för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen kan även enligt 11 kap 12 § PBL besluta att alla lov och förhandsbesked inom ett geografiskt område ska kunna överprövas av Länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning enligt 8 kap 14 § PBF till kommunerna genom att:

- » ge byggnadsnämnderna råd och stöd i nämndernas tillsynsarbete
- » följa upp och utvärdera nämndernas tillsynsarbete
- » lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsernas tillsynsvägledning och utveckling av nämndernas tillsynsarbete.

Boverket och länsstyrelserna ska enligt 8 kap 16 § PBF ha en plan för sin tillsynsvägledning. Underlag för Länsstyrelsens tillsynsvägledning kan vara:

- » omfattningen av byggnadsnämndernas tillsyn och förhållandet mellan egeninitierad tillsyn och tillsyn efter anmälan
- » hur tillsynsarbetet är organiserat
- » om nämnderna har någon tillsynsplan eller tillsynsarbetet ingår i något annat styrdokument
- » om det är några bestämmelser eller krav som nämnden särskilt följer upp och om det är något som har låg prioritet
- » hur nämnden väljer vilka objekt som ska tillsynas och vad tillsynen ska omfattas
- » önskemål om Länsstyrelsens vägledning, innehåll och utformning.

Av propositionen till ny plan- och bygglag (2010:900) framgår att länsstyrelserna, tillsammans med Boverket, ska utveckla och förbättra sitt arbete med uppföljning av att kommunens tillämpning av PBL så att den blir korrekt, effektiv och enhetlig. Länsstyrelsen behöver förmedla kunskap, ge råd och följa upp hur byggnadsnämnden tillämpar PBL både vid lovgivning, förhandsbesked, under byggsamrådsskedet och vid tillsyn så att en följsamhet mot regelsystemet underlättas. I detta ligger att Länsstyrelsen behöver hålla sig informerad om utvecklingen av byggandet i länet.

Som underlag för tillsynen har använts en enkät som Länsstyrelsen tagit fram. Enkäten behandlar lovhandläggningen och byggnadsnämndens efterhandsgranskande tillsyn, planhantering samt tillsyn över strandskydd. Uppgifterna som kommer fram i enkäterna berör ärenden som kommit in under perioden 1 januari 2014 – 31 oktober 2014.

I år har tillsynsunderlaget kompletterats med särskilda frågor för att lyfta hur kommunen arbetar med kulturmiljöer i tillämpningen av plan- och bygglagen.

Tillsyn enligt miljöbalken, MB (1998:808), strandskydd

Tillsynen inom MB:s område har koncentrerats till strandskyddet utifrån de nya strandskyddsreglerna som trädde i kraft den 1 juli 2009 respektive 1 februari 2010 enligt 7 kap 18§ MB. Enligt strandskyddsbestämmelserna innebär Länsstyrelsens tillsyn en granskning av kommunens dispenshantering för att kontrollera att dispens från strandskyddet ges i linje med gällande bestämmelser

och vid behov besluta om åtgärder. Enligt 19 kap 3a § MB ska Länsstyrelsen pröva en kommuns beslut att ge dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, om det finns skäl att anta att:

1. det inte finns förutsättningar för dispens, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till Länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas. Länsstyrelsen ska upphäva dispensbeslutet, om under prövningen man kommer fram att det inte finns förutsättningar för dispens.

Länsstyrelsen har även tillsyn vad gäller upphävande av strandskydd inom detaljplaner enligt 11 kap 10 § PBL, där strandskyddet pekats ut som en av överprövningsgrunderna. Länsstyrelsen kan upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (se ovan, under tillsyn enligt PBL).

Tillsyn över kommunens hantering av strandskyddsdispenser ska bidra till en bättre och mer enhetlig efterlevelse av de nya strandskyddsbestämmelserna. Tillämpningen av de nya strandskyddsbestämmelserna har varit en viktig del i tillsynen, som grundar sig på Länsstyrelsens egen statistik över kommunens beslut om strandskyddsdispens under 2014.

Tillsyn över plan- och byggområdet

Förutsättningar

I Östersunds kommun är plan- och byggfrågorna organiserade inom kommunens samhällsbyggnadskontor. Berörd nämnd är samhällsbyggnadsnämnden.

Inom nämndens ansvarsområde plan- och byggverksamhet avsätts cirka 21 heltidstjänster varav sju stycken arbetar med planer, nio stycken arbetar med byggverksamhet och fem stycken med både plan- och byggverksamhet.

I de sistnämnda är administrativa och tillsynstjänster inräknade. Två av de 21 tjänsterna är avsedda för översiktsplanearbete.

Byggnadsnämnden har tillgång till byggnadsteknisk och arkitektonisk kompetens, jurist samt antikvarisk expertis.

Planer

Kommunens heltäckande översiktsplan är aktuell och antogs i mars 2014.

Länsstyrelsen föreslog i granskningsyttrandet att kommunen bör ta fram ett tematiskt tillägg till översiktsplanen vad gäller LIS-områden. Kommunen har även en gällande översiktsplan för vindbruk från 2011 som anses aktuell. Kommunen har även antagit ett antal gällande fördjupningar av översiktsplanen. De fördjupade översiktsplanerna är upprättade mellan 1998 och 2012, de äldre av dessa bör uppdateras för att ge god vägledning.

De mest aktuella planeringsfrågorna i kommunen är dagvattenfrågor, bullerfrågor samt tillväxtfrågor kopplade till behov av nya bostäder. Antal antagna detaljplaner var för perioden 1 januari 2014 – 31 oktober 2014 sexton stycken varav nio handlades med enkelt planförfarande. I en av dessa planer har kommunen infört skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

Mellankommunal samverkan sker i olika projekt. Exempelvis projekten *Samhällsplanering för hållbar näringslivsutveckling i Åre-Krokom-Östersund* samt *Vattenanvändningsplan för Storsjön*.

Kommunen har, i samband med antagande av den kommuntäckande översiktsplanen, antagit ett kulturmiljöprogram för Östersunds centrum (etapp 1) som lyfter värdena i den bebyggelse som är uppförd före 1980. Länsstyrelsen ser kommunens underlag som positivt och välkomnar de kommande utredningar som kommer att komplettera kommunens underlag i hela kommunen.

Byggande

Under perioden 1 januari 2014 – 31 oktober 2014 har 516 lovärenden kommit in hos kommunen. Av dessa var 455 beviljade bygglov, därav 43 med liten avvikelse från detaljplan.

Kommunen har på grund av tidsbrist, sjukskrivningar och stor ärendemängd inte gjort någon planering för tillsyn. Ett beslut om föreläggande enligt 11 kap. PBL har fattats under perioden 1 januari 2014 – 31 oktober 2014. Under samma period har tio beslut fattats gällande byggsanktionsavgift. Kommunen uppger att det finns viss problematik vad gäller byggsanktionsavgifter på grund av de många ändringarna i lagstiftningen.

Angående hantering av kraven som skyddar kulturhistoriska byggnader i kontrollplaner, anger kommunen att det inte har varit aktuell i många ärenden. Där det är relevant anser kommunen att kraven i kontrollplaner är ett bra sätt att styra hanteringen av förbudet mot förvanskning och kraven på varsamhet.

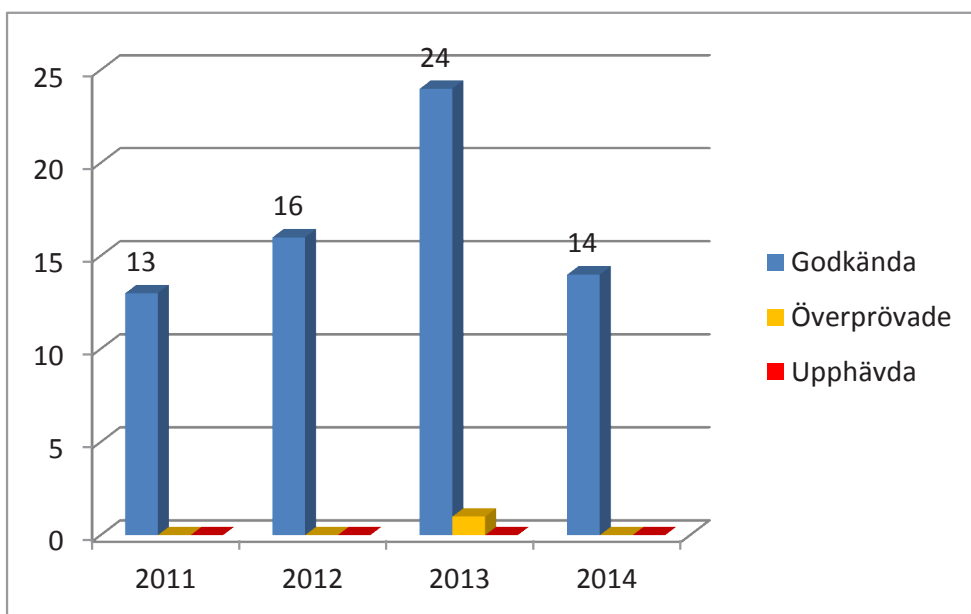
Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen bedömer att kommunen har goda förutsättningar att ha en hög planberedskap. Kommunen har tillgång till den kompetens och de resurser som krävs för att säkerställa en rättssäker hantering av plan- och byggfrågor enligt PBL. Ett område som kan förbättras vad gäller kommunens tillämpning av PBL är tillsynsverksamheten. En tillsynsplan kan bli ett effektivt verktyg för att på ett bra sätt styra tillsynen och förebygga en olämplig tillämpning av plan- och bygglagen.

Tillsyn över strandskyddet

Under perioden 1 januari 2014 – 31 oktober 2014 har kommunen haft 15 inkomna strandskyddsdispensärenden. Kommunen beslutade om avslag för två av dessa ärenden. Kommunen har inte själva initierat någon tillsyn av strandskyddsärenden och generellt ses en viss problematik vid handläggning av strandskyddsärenden. Kommunen ser i sin dialog med politiker och medborgare att strandskyddet är svårt att acceptera och förstå vid alla vattendrag/sjöar, särskilt vid små sjöar och vattendrag samt diken.

Som tidigare nämnt påpekade Länsstyrelsen i yttrandet till översiktsplanen att utpekandet av LIS områden bör utvecklas utanför stoppområdet vid Storsjön. Ett tillägg till översiktsplanen där områden pekas ut för landsbygdsutveckling i strandnära läge kan vara ett möjligt alternativ.



Figur 1. Strandskyddsdispenser inom Östersunds kommun, 2011–2014 (jan–okt 2014)

Antal dispenser har minskat i förhållande till 2013 men håller mer eller mindre samma nivå som före 2013. De senaste åren har Länsstyrelsen endast överprövat ett beslut om dispens vilket visar att kommunens hantering av strandskyddsdispenser sker i enlighet med strandskyddets syfte.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen bedömer att kommunen handlägger dispenser på ett tillfredsställande sätt och att beslutsdokument generellt innehåller det underlag som behövs samt är motiverat på ett tydligt sätt.

Länsstyrelsen vill lämna några generella anvisningar som kan vara till hjälp för kommunens kommande handläggning.

Många ansökningar av strandskyddsdispens kommer in inför och under sommartiden. Länsstyrelsen betonar vikten i att säkerställa handlägningsrutiner även när bemanningen är begränsad på grund av semester för att garantera en korrekt tillämpning av strandskyddsbestämmelser. Det är viktigt att kommunens beslut att bevilja dispens från strandskydd skickas skyndsamt till Länsstyrelsen för granskning och att det i kommunens beslut står tydligt att åtgärden kan påbörjas tidigast tre veckor efter att Länsstyrelsen fått in handlingarna.

Krisberedskap

Uppföljning och utvärdering av Östersunds kommuns krisförberedelser enligt lagen om kommuner och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen kan konstatera att kommunen arbetar målmedvetet och strukturerat med krisberedskapsfrågorna.

Efter utförd uppföljning konstaterar Länsstyrelsen att kommunen under det gångna året har nyttjat den statliga ersättningen på ett riktigt sätt. De förbättringsområden som Länsstyrelsen ser behov av är:

- » att skapa ett samverkansorgan mellan kommunen och representanter för de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område. Det regionala krishanteringsrådet är i detta fall att se som ett komplement när det är svårt att få kontakt med organisationer som ex nätbolag
- » att fortsätta arbetet med att utveckla sin risk- och sårbarhetsanalys i avseende kritiska beroenden och att ta med icke kommunal samhällsviktig verksamhet som kommunen är beroende av i analysen.

Bakgrund

Länsstyrelsen genomförde den 28 maj 2014 uppföljning över Östersunds kommuns arbete inom krisberedskapsområdet.

Syftet med besöket var att följa upp kommunens krisberedskap och krisförberedelser enligt lag (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt göra en bedömning huruvida kommunen nyttjat den statlig ersättning, som utgår för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544), på ett riktigt sätt.

Östersunds kommun

Lars-Åke Wallin, säkerhetssamordnare

Bengt Marsh, kommundirektör

Ann-Sofie Andersson, kommunalråd

Länsstyrelsen

Björn Oskarsson, beredskapshandläggare

Katarina Fredriksson, biträdande enhetschef

Anteckningar förda vid uppföljningsbesöket

Länsstyrelsen inledde med att informera om kommunernas krisberedskap enligt lag (2006:544) om kommuner och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och vad en extra ordinär händelse är samt vad kommunen ska göra enligt lagen. Informerade även att uppföljningen likaså handlade om den statlig ersättning som utgår, enligt den så kallade kommunöverenskommelsen, för de uppgifter kommunen skall utföra enligt överenskommelsen.

Länsstyrelsen informerade om att de har relativt god kännedom om kommunens krisberedskap. Kunskapen bygger på dels från den uppföljningsenkät om vad kommunen nyttjat ersättningen till från MSB till som kommunen besvarar varje år dels den RSA-redovisning som kommunen sänder in till Länsstyrelsen varje höst.

Uppföljningen skedde i form av en dialog/diskussion hur kommunen arbetar med de uppgifter de skall utföra enligt LEH och kommunöverenskommelsen. Övriga frågor som diskuterades var vilka verksamheter som anser vara samhällsviktig verksamhet.

Risk- och sårbarhetsanalyser, RSA

Hur organiserar eller arbetar kommunen med RSA? Kommunen har en process med säkerhetsgruppen från förvaltningarna samt räddningstjänstförbundet. Tar in specialkompetens när det behövs. Vissa verksamheter som exempelvis vatten Östersund gör sin egen RSA. Förvaltningar har en förvaltningsövergripande ledningsplan som bygger på kommunens övergripande plan för extraordinära händelser. Kommunen ser det som svårt att göra ekonomiska beräkningar på allt arbete som görs då många verksamheter lägger ner ett stort arbete med säkerhet och kommunens krisberedskap i sitt dagliga arbete.

Länsstyrelsen ser inga problem med det och tar inte hänsyn till den interna konteringen. Vad Länsstyrelsen får göra är rimlighetsbedömningar utifrån den verksamhet som kommunen redovisar inom området. Om Länsstyrelsen skulle göra den bedömningen att kommunen inte nyttjar ersättningen på ett riktigt sätt får man ta en diskussion med kommunen och eventuellt begära in en ekonomisk redovisning.

För Östersunds del så vet Länsstyrelsen att kommunen utför ett arbete som väl täcker ersättningen.

Nyttjas RSA som underlag för planering och politiska beslut?

Respektive nämnd har blivit bättre på att se vilka risker de har inom sina verksamheter. Kommunen ser en klar förbättring efter cryptosporidieutbrottet.

Det är viktigt att dessa frågor är med i ett tidigt skede i kommunens planering. I kommunens arbete med ny översiktsplan, framtidsplan Östersund 2040 har mycket av riskerna lyfts fram och diskuterats, bland annat klimatförändringarna har lyfts in i olika sammanhang, till exempel vid byggande av kritisk infrastruktur.

Länsstyrelsen anser kommunens RSA på de allra flesta områden håller en bra kvalitet. Någon analys av vilka kritiska beroenden som finns saknas dock. Kommunen kommer att ta itu med i samband med att man påbörjar kontinuitetsplaneringen inom vissa områden. Har en student som just nu ser över boenden.

Rsa:n är gammal (beslutad 2011) och den kommer att uppdateras med detta inför kommande mandatperiod. Så att den följer den nya föreskriften som kommer till hösten.

Hur fungerar det med privat vård-omsorg-skola, ansvar och avtal?

Omsorgen har bra kontakt och dialog med utförarna. De ska också enligt avtal delta i den kommunala krishanteringen. Skolorna vet vi att vi måste ha en beredskap för om de skulle stängas.

Planering

Kommunen har en plan för extraordinär händelse.

Enligt kommunöverenskommelsen skall varje kommun ha ett styrdokument som skall innehålla en plan för hur medlen skall användas. Kommunen har i dag en kontinuerlig uppföljning i dag men nytt är att kommunen skall ha en helhetsplan för de kommande fyra åren.

Geografiskt områdesansvar

Endast den egna samhällsviktiga verksamheten (svv) man har tittat på i RSA:en. Detta är Östersund inte ensamma om. Det är viktigt att det breddas till att gälla hela det geografiska området. I de nya föreskrifterna kommer troligen skrivningar kring kravet om detta bli tydligare.

Kommunen har inget lokalt krishanteringsråd. Överenskommelsen öppnar för att det räcker med det regionala krishanteringsrådet anser kommunen.

Kommunen har inga avtal med andra SVV i dag.

Utbildning och övning

Kommunen har ingen plan för innevarande mandatperiod. Har tidigare haft detta men för innevarande beslutades ingen. Men har haft övningar och utbildningar varje år ändå. Mycket intresse från verksamheterna att hålla både utbildningar och övningar, gott intresse vid händelser och övningar från både politiker och tjänstemän. Svårigheter fortfarande med ekonomidelen.

Rapportering

Kommunen håller på att införa Rakel för krisledning. Kommunen kan ge samlad rapport om krisberedskapsaktörers förberedelser inför extraordinär händelse.

Höjd beredskap

19 stycken VMA-anläggningar finns i kommunen.

Alkohol- och tobakslagen

Tillsyn enligt alkohollagen (SFS 2010:1622) i Östersunds kommun

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen finner att Östersunds kommun uppfyller lagkraven i de delar som granskats. Det råder god ordning i akterna över tillståndshavare och kommunen bedriver löpande både yttre, inre, förebyggande och påkallad tillsyn samt har riktlinjer och tillsynsplan. Länsstyrelsens tillsynsuppdrag innefattar att kontrollera kommunens lagefterlevnad.

Utöver tillsynen om lagefterlevnad finner Länsstyrelsen det värt att anmärka att kommunen vid upprepade tillfällen gjort avsteg från sina egna policydokument vid beslut om serveringstillstånd under 2013. (Se vidare avsnittet Länsstyrelsens bedömning).

Bakgrund till tillsynen

Länsstyrelsen utövar tillsyn enligt 9 kap.1 § Alkohollagen. Tillsynen har skett i enlighet med Länsstyrelsens tillsynsplan och omfattat beslut om serveringstillstånd tagna under 2013 samt styrdokument gällande under 2013.

Länsstyrelsens handläggning

Tillsynsbesöket genomfördes den 14 februari 2014. Vid besöket intervjuades handläggare av serveringstillstånd samt biträdande förvaltningschef. Inför besöket har Länsstyrelsen översänt en enkät som besvarats av handläggare. Ett urval av tillståndsenhetens akter över tillståndshavare granskades vid besöket. Länsstyrelsen granskar också kommunens tillståndsbeslut löpande.

Redovisning av tillsynen

Organisation

Tillståndsenheten ingår i Socialförvaltningens stab. Två handläggare (inspektörer) arbetar vid enheten och antalet tjänster är två heltider (2 x 100 procent).

Handläggarna arbetar med allt som rör alkohollagen (serveringstillstånd, tillsyn, detaljhandel med folköl) samt detaljhandel tobak och rökfria miljöer som rör tobakslagen.

Beslut enligt aktuella lagar tas av Socialnämnden. Gällande alkohollagen tar nämnden beslut om stadigvarande och tillfälliga tillstånd till allmänheten. Gällande tillfälliga tillstånd till allmänheten tar nämnden beslut om sådana som gäller mer än sex dagar. Nämnden tar också samt beslut om förbud eller inskränkning av försäljning av alkoholdrycker. Alla andra beslut tas enligt delegationsordning av inspektörerna, vilka också utför tillsynsverksamheten. Inspektörer kan också besluta om erinran, nämnden beslutar om varningar och återkallelser av tillstånd

Tillståndsprövning

Vid tillsynstillfället hade Östersund 78 stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten och åtta tillstånd för slutna sällskap (inklusive catering). Handläggning av inkomna tillståndsansökningar sker enligt gängse normer.

Tillsynsplan och övergripande styrdokument

Östersunds kommun har tillsynsplan som revideras årligen. För serveringsställen är tillsynen uppdelad enligt tre kategorier – förebyggande, inre samt yttre tillsyn. Den förebyggande tillsynen omfattar erbjudande om utbildningen *Ansvarsfull alkoholservering* för restauranganställda och målet är att genomföra två sådana utbildningar per år och som kommunen får viss ekonomisk ersättning för av Länsstyrelsen.

Kommunen organiserar också så kallade kroggruppsmöten dit samtliga krögare bjuds in och där polismyndigheten tillsammans med tillståndsenheten behandlar aktuella frågor. Socialnämnden har gått med i nätverket *Krogar mot knark* vilket också är förankrat i kroggruppen. Utöver detta genomför Socialnämnden en informations- och dialogträff med kroggruppen en gång per år. Enligt kommunens tillsynsplan genomförs yttre tillsyn oftast tillsammans med Skatteverket och polisen samt i vissa fall med så kallad utökad tillsyn där fler myndigheter, exempelvis räddningstjänsten, deltar. Tillsynen utförs både under dag-, kvälls- och nattetid. Målsättningen är att varje tillståndshavare ska få minst ett tillsynsbesök per år.

Enligt 8 kap. 9 § Alkohollagen ska kommunen *"tillhandahålla information om vad som gäller enligt denna lag och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen"*. Riktlinjer för 2013 fastställdes av Östersunds kommunfullmäktige den 18 december 1995 och reviderades den 19 december 2007. Således var de gällande riktlinjerna beslutade innan den nya lagstiftningen trädde i kraft. Nya riktlinjer var under framtagande vid tiden för tillsynen.

Folköl

Den förebyggande tillsynen över folköl sker genom att erbjuda detaljhandlarna utbildning rörande egenkontroll. Skriftlig och muntlig information sker till detaljhandlarna under året och inför så kallade riskhelger. Yttre tillsyn genomförs löpande under året och målet är att alla handlare ska få minst ett tillsynsbesök per år. Även påkallad tillsyn sker.

Länsstyrelsens bedömning

Östersunds kommunfullmäktige har beslutat om *Alkohol- och drogpolitisk policy* (Reviderad och fastställd av kommunfullmäktige den 14 mars 2013)¹. Där framgår under rubriken *Servering av alkoholdrycker*:

"Permanent tillstånd till allmänheten i restaurang kopplad till idrotts-/arena anläggning kan beviljas. Servering ska ske avskilt från idrottsutövandet i en väl avgränsad del i anläggningen. Ingen servering får finnas på läktare."

¹ Kommunstyrelsen 2013-02-26. Dnr 323-2013.

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar bland annat för kommunens idrotts- och fritidsanläggningar samt bidrag och stöd till föreningar inom idrott och kultur. Nämndens regler för olika typer av bidrag samt priser och principer för att hyra kommunens anläggningar framgår av *Bidragssnormer och hyror för föreningar* (Östersunds kommun)².

Under rubriken Tävlingsverksamhet/Arrangemang (sidan 22) står följande:
"Rökning och alkoholförtäring är inte tillåtet i kommunens anläggningar och lokaler."

Nedan följer tre exempel på tillståndsgivning under 2013 där kommunen, enligt Länsstyrelsens bedömning, gjort avsteg från policydokuments innehåll där servering av alkohol varit föremål för innehållet i dokumenten.

1. Kommunförbundet Jämtlands Gymnasieförbund som driver gymnasieskolan i bland annat Östersunds kommun, arrangerar årligen baler för sina avgångselever. Balerna hålls i gymnastiksal/sporthallar och intilliggande lokaler i fastigheter som ägs av Östersunds kommun. Förbundet ansökte 2013 om två tillfälliga tillstånd att servera vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker till slutet sällskap enligt 8 kap 2 § alkohollagen vid två av förbundets gymnasieskolors baler i Östersund.

Tjänstemannaförslaget till beslut var avslag med stöd av 8 kap 17 § alkohollagen och med beaktande av kommunens alkohol- och drogpolicy, serveringsställets belägenhet samt att arrangemanget riktade sig till ungdomar i åldern 18–19 år. Socialnämnden beslutade³ till sökandes fördel med begränsningen två dryckesbiljetter per person. Eftersom balerna hölls i kommunala fastigheter krävdes ett delegationsbeslut från enhetschef vid Teknisk förvaltning i det ena fallet och av fastighetschefen vid Östersunds kommun i det andra fallet⁴.

Delegationsbesluten innebar att undantag från bestämmelserna i "Bidragssnormer och hyror för föreningar" medgavs så att alkoholservering tilläts vid dessa tillfällen.

2. När Jämtland Baskets herrlag spelade matcher i Svenska Basketligan i Östersunds sporthall 2013 serverades alkohol i en till sporthallen intilliggande matsal till gäster med VIP-kort eller Stödmedlemskort. Sporthallen ägs av kommunen. Serveringen utfördes av ett företag som har stadigvarande serveringstillstånd i sin verksamhet i Östersund och som vid basketmatcherna hade tillstånd för catering (till slutet sällskap).

Cateringstillståndet bekräftades av tjänstemännen vid Tillståndsenheten efter att företaget anmälde om detta. Tillståndet krävde delegationsbeslut⁵ av enhetschef vid Teknisk förvaltning och innebar undantag från

2 Bidragssnormer och hyror för föreningar. Östersunds kommun.

3 Socialnämnden 2013-04-24.

4 Socialnämnden 2013-02-20 (Dnr 628-2013) och 2013-02-28 (Dnr 174-2013).

5 Kultur- och fritidsnämnden delegationsbeslut 2012 och 2013-10-17.

bestämmelserna i "Bidragssnormer och hyror för föreningar" (enligt ovan). Jämtland Basket hade tio hemmamatcher där alkohol serverades under 2013.

I ett beslut rörande stadigvarande tillstånd till allmänheten beslutade Socialnämnden om tillstånd till ett bolag att servera alkohol i en nybyggd idrottsarena som kommunen äger och driver. Tillståndet har föranletts av en lång utredning där tjänstemannen refererat till både rättsläget och kommunens policyer.

Bedömningen som gjorts är att den serveringsyta som är aktuell är belägen på ena kortsidan i A-hallen i idrottsarenan, och att den ytan ursprungligen inte planerats för att fungera som serveringsyta vid en eventuell restaurangrörelse, utan som yta för löpning och uppvärmning runt om läktaren i A-hallen och/eller som ståplatsläktare och genomgång för publik.

I remissyttrandet från Polismyndigheten påpekas att servering av alkohol bör ske på väl avgränsade ytor för att minimera risken för ordningsstörningar. *Den tänkta serveringen på läktarens kortsida har inga naturliga avgränsningar och det kan även finnas risk att ytan behöver användas vid exempelvis utrymning.*⁶

Tillståndsenhetens tjänsteman skriver vidare att om en restaurang varit inplanerad i arenan från början, så hade utformningen och belägenheten inte varit så som den är idag utifrån vad alkohollagen (8 kap 17 §), kommunens riktlinjer och policyer säger.

Även kommunens koordinator för drogförebyggande arbete skriver i sitt remissyttrande, i enlighet med kommunens riktlinjer och alkohol- och drogpolicy samt aktuell forskning, att inget serveringstillstånd kan beviljas eftersom det kan innebära alkoholpolitiska olägenheter om man låter alkoholservering ske i områden där barn och unga vistas (sammanfattning)⁷.

3. Socialnämnden beslutade⁸ att det sökande bolaget skulle få tillfälligt serveringstillstånd att servera spritdrycker, vin, starköl samt annan jäst alkohol dryck till allmänheten enligt 8 kap 2 § alkohollagen, samt ett tillfälligt cateringstillstånd till slutna sällskap. Beslutet var förenat med flera villkor som skulle vara uppfyllda före ett visst datum varpå det tillfälliga tillståndet kunde övergå i ett stadigvarande tillstånd att servera spritdrycker, vin, starköl samt annan jäst alkohol dryck till allmänheten.

Beslut om tillstånd har även i detta fall krävt delegationsbeslut⁹ från enhetschef (tf) vid Teknisk förvaltning som innebar undantag från bestämmelserna i *Bidragssnormer och hyror för föreningar* (enligt ovan).

6 Socialnämndens tjänstemannaförslag 2013-12-17.

7 Socialnämndens tjänstemannaförslag 2013-12-17.

8 Socialnämndens protokoll 2013-12-18 (Dnr 1984-2013).

9 Socialnämnden 2013-11-18 (Dnr 1984-2013).

Enligt Alkohollagen (8 kap. 9 §) ska alla kommuner tillhandahålla information om vad som gäller enligt denna lag och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen – så kallade riktlinjer.

Syftet med riktlinjerna är att åstadkomma en likabehandling inom kommunen av tillståndsansökningar och att skapa en förutsebarhet. Det ska tydligt framgå för såväl den som söker serveringstillstånd som för allmänheten vad som gäller i kommunen. Det är dock viktigt att framhålla att även om kommunen har riktlinjer, måste varje tillståndsansökan prövas för sig.

(Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag).

Östersunds kommuns riktlinjer för 2013 fastställdes av kommunfullmäktige den 18 december 1995 och reviderades den 19 december 2007. Således var de gällande riktlinjerna beslutade innan den nya lagstiftningen trädde i kraft. Nya riktlinjer var under framtagande vid tiden för tillsynen. I de riktlinjer som gällde i kommunen 2013 fanns inga bestämmelser som motsäger ovan nämnda exempel på tillståndsgivningar.

Policydokument, exempelvis alkoholpolitiska sådana, är inget krav i alkohollagen, men de flesta kommuner har förutom riktlinjer någon form av alkoholpolitiska policydokument som är framtagna för att fungera kompletterande och vägledande för de förtroendevaldas beslut samt för delegationsbeslut på tjänstemannanivå.

Länsstyrelsen gör bedömningen att de två policydokument som refereras ovan, motsäger servering av alkohol i de tre återgivna exemplen. Länsstyrelsen gör vidare bedömningen att policydokumentens betydelse åsidosätts och därför riskerar dess innebörd att urholkas.

Besluten har också i viss mån tangerat gränsen för delar av alkohollagens skyddande intentioner, särskilt i de delar som rör belägenhet enligt 8 kap 17 §.

Naturvård

Sammanfattning av naturvårdsfrågor inom Östersunds kommun 2014.

Länsstyrelsens sammanfattande bedömningar

I oktober 2013 fattades beslut om bildande av Strangellsbodarnas naturreservat. Det nya reservatet ligger cirka nio kilometer nordost om Lit, fem kilometer norr om Handög. Området har stora botaniska värden knutet till skyddsvärda rikkärr och äldre kalkbarrskog. På senare tid har även skyddsvärda marksvampar identifierats i området kopplat till den kalkrika marken och kontinuitet av träd. Skälen till att ge skog och våtmark ett formellt skydd är främst av bevarandebiologiska skäl men även för att förhindra skogsbruk eller andra former av markexploatering. Naturreservatet ingår i det europeiska nätverket Natura 2000.

Länsstyrelsens ärenden i Östersunds kommun som berör skyddad natur har under 2014 varit ett tiotal. Exempel på sådana ärenden kan vara avverkningsanmälningar som berör Natura 2000, naturreservat eller värdefulla våtmarker samt strandskyddsdispenser inom Natura 2000-områden.

Östersund kommun har i november 2014 fått tillstånd av Länsstyrelsen att utvidga snölagringsplatsen i Rannåsens naturreservat. Snölagringen är viktig för att redan under november ska finnas ett träningsspår på Östersunds skidstadion. Östersunds kommun har konstaterat ett behov av att tillverka mer snö än tidigare och behöver därför fler snökanoner. För att snökanonerna ska fungera tillfredsställande krävs en större snölagringsyta eftersom den tidigare ytan bara var tillräckligt stor för två snökanoner.

Under hösten har naturvårdsenheten varit i kontakt med Östersunds kommun angående föryngring av allén längs Krondikesvägen. Kommunen hade inte sökt dispens för den planerade åtgärden. När det gäller det generella biotopskyddet är även kommunen skyldig att i de flesta fall söka dispens för åtgärder som kan skada naturmiljön.

Naturvårdsenheten har deltagit i ett antal samrådsärenden som berör detaljplaner. I de allra flesta fall har naturvårdshänsynen varit tillräcklig. I ett fall, Vålbacken 4:2, har det efter samrådet uppmärksamats en skyddad art vilket Länsstyrelsen meddelat kommunen.



Länsstyrelsen Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Residensgränd 7
Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland