

## Möjligheter till lokal samverkan i miljötillsynen

### Innehåll

Informationens syfte	1
Motiv för lokal samverkan	2
Informell samverkan	2
Formell samverkan	3
Avtal om tillsyn	3
Delegering av beslutsrätt till anställd i annan kommun	4
Personal anställd av flera kommuner	4
Gemensam nämnd	5
Kommunalförbund	5
Litteratur	6

Denna information har sammanställts av projektledare Lasse Lind i samråd med Miljösamverkans arbetsgrupp. Värdefulla synpunkter har lämnats av miljöchef Urban Möller, Vara.

### **Informationens syfte**

Syftet med denna korta information är att orientera om möjligheter att genom samverkan mellan kommuner bättre kunna nyttja gemensamma resurser för inspektioner och annan tillsyn.

Det gäller främst (men kanske inte uteslutande) samverkan mellan grannkommuner. Vi kallar detta för *lokal samverkan* för att inte riskera sammanblandning med samverkan av det slag Miljösamverkan står för.

Informationen har ändå koppling till Miljösamverkan såtillvida att lokal samverkan skulle kunna tillämpas i tillsynsprojekt som bedrivs genom Miljösamverkan. Det är upp till intresserade kommuner att själva ta initiativ till detta.

Lokal samverkan kan självfallet också aktualiseras i tillsyn som inte har någon anknytning till Miljösamverkan.

### **Motiv för lokal samverkan**

De flesta miljökontor har svårigheter att hinna med tillsyn i tillräcklig omfattning och av bra kvalitet på alla tillsynsområden. Ett sätt att tackla detta är att med tillsynsutredningarna som grund begära mer personalresurser. Det är säkert nödvändigt i de flesta fall. Men därtill kan lokal samverkan vara ett sätt att bättre utnyttja de resurser som står till buds.

Motiv och möjligheter för lokal samverkan kanske kan delas upp på följande, något överlappande, punkter:

- Genom lokal samverkan kan en kommun få *tillgång till speciell kompetens* för att utföra tillsynsuppgifter man har svårt att klara av med egen personal. Det kan t.ex. avse en tillsynsuppgift där någon i en närliggande kommun har speciella kunskaper som bör tas till vara inte bara i dennes kommun. Det kan också gälla att man i den egna kommunen bara har något enstaka tillsynsobjekt av ett visst slag, och då ber någon grannkommun som har flera sådana objekt att också sköta inspektionerna på detta enda objekt. Detta kan ske rutinmässigt, eller det kan ske i samband med ett tillsynsprojekt eller i ett enskilt tillsynsärende.
- Lokal samverkan kan också ske för att *driva tillsynskampanjer* på ett effektivare sätt. Det kan t.ex. innebära att man mellan några närliggande kommuner bestämmer sig för att genomföra tillsyn i en viss bransch, eller av någon viss miljöfråga i flera branscher. Man kan då hjälpas åt och i en kampanj successivt beta av alla kommunerna. Inspektörerna i kommun A, B och C inspekterar tillsammans först kommun A, sedan B sedan C. Förberedelsetiderna kan totalt sett minska och man har stöd av varandra under inspektionerna och kanske även möjlighet att inspektera två och två, vilket bör höja tillsynskvaliteten och även medföra att man som inspektör orkar med ett större antal inspektioner.
- Lokal samverkan kan också ske i mer *långsiktiga och fasta former*, t.ex. så att vissa inspektörer svarar för tillsyn av ett tillsynsområde, som exempel bilvårdsanläggningar, i alla de samverkande kommunerna. Var och en av de medverkande kommunerna har inte egna inspektörer för alla tillsynsområden, men tillsammans med de andra kommunerna täcker man behovet av kompetens och resurser på alla områden.

### **Informell samverkan**

Informell samverkan kan ske på många sätt men bör inte omfatta direkt tillsyns- och inspektionsverksamhet. Utan formella beslut enligt något av de alternativ som redovisas nedan kommer rollen för en inspektör som medverkar i tillsyn i en annan kommun att vara oklar. Det är inte acceptabelt med tanke på frågor om bl.a. tjänsteansvar och sekretess.

Informell samverkan kan avse att grannkommuner gemensamt arbetar fram informationsmaterial, tar fram handledningar för tillsynskampanjer, gemensamt genomför utbildning av sin personal och mycket annat<sup>1</sup>.

### **Formell samverkan. Vilka möjligheter erbjuder regelverket?**

För mer information om de juridiska förutsättningarna, se Kommunala samverkansformer (1) och Offentlig tillsyn enligt miljöbalken (2).

#### *Avtal om tillsyn*

MB 26 kap. 7 § första stycket:

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Med ett sådant avtal blir det möjligt att låta en inspektör i kommun B genomföra inspektioner i kommun A. B-inspektören kan göra det ensam eller tillsammans med en A-inspektör. B-inspektören kan skriva inspektionsmeddelande och påpeka eventuella brister. Inspektionsmeddelande får inte formuleras så det kan missförstås som beslut. Lämpligast är nog att B-inspektören rapporterar till A-inspektören som är den som skriver till företaget med, vid behov, B-inspektörens inspektionssmeddelande bifogat. Detta inspektionsmeddelande är då adresserat till A-inspektören och inte till företaget.

Beslut om denna samverkan: Det är kommunerna som enligt paragraftexten ska träffa avtal. Enligt referens (2) torde sådana beslut beröra nämndens organisation och verksamhet i sådan mån att beslutet om avtal ska tas i kommunfullmäktige, men om beslutet rör samverkan kring mer begränsade uppgifter torde beslutet kunna tas av den berörda nämnden.

I den kommun som åtar sig uppdraget bör det alltid kunna räcka med att beslutet tas på nämndnivå.

Om det rör endast en mindre del av nämndens tillsynsansvar, t.ex. tillsyn över en viss bransch, eller är tidsbegränsat t.ex. till en tillsynskampanj, bör det alltså vara möjligt att besluta om avtal, i båda kommunerna, på nämndnivå.

Nämnden kan inte delegera till sin miljöchef att besluta om avtal om tillsyn med en annan kommun, eftersom frågan är av sådan principiell beskaffenhet där delegering inte ska ske.

Tänkbara varianter: Säkert finns fler, men här är några alternativ för vad samverkansavtal skulle kunna omfatta:

- Inspektioner i vissa angivna branscher i en viss avtalad omfattning per år, att utföras av inspektörer från kommun B i kommun A. Ersättning kan avtalas per timme eller på annat sätt. Om avtalet även innefattar att inspektörer från kommun A ska inspektera i kommun B, kunde man ha en klausul om att dessa tider kan kvittas mot varandra.

---

<sup>1</sup> Miljösamverkan Västra Götaland är ett exempel på sådan informell samverkan. Den tillsyn som genomförs inom ramen för Miljösamverkans olika delprojekt svarar vart och ett av de medverkande miljökontoren för. Miljösamverkans roll är här att förse miljökontoren med underlag i form av handledningar och ge annat stöd, men inte i något avseende genomföra själva tillsynen.

- Avtal som gäller för en begränsad tid och en särskild tillsynskampanj.
- Avtal som gäller tills vidare och avser att inspektörerna i båda/alla kommunerna kan utföra inspektioner i den andra/de andra kommunerna på hela tillsynsområdet enligt miljöbalken. Ersättning regleras mellan kommunerna enligt en taxa t.ex. per timme. Ett avtal av detta slag finns till hands att utnyttja när behov uppstår. Miljöchefen i kommun A skulle då så att säga kunna göra avrop enligt avtalet och anlita en inspektör i kommun B för en viss uppgift.

Exempel: Miljösamverkan hoppas senare kunna komplettera denna information med exempel på hur avtal och beslut om avtal kan utformas.

### *Delegering av beslutsrätt till anställd i annan kommun*

Också detta regleras i MB 26 kap. 7 §, men i andra stycket:

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24-27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Observera att detta inte är ett alternativ till avtal om tillsyn enligt ovan. Delegering förutsätter att ett sådant avtal träffats. Avtal om tillsyn kan alltså träffas utan samtidig delegering av beslutsrätt, men delegering av beslutsrätt förutsätter avtal mellan kommunerna.

Vid delegering enligt MB 26 kap. 7 § andra stycket gäller att delegering endast kan ske till anställd i den andra kommunen. Delegering av beslutsrätt kan inte ske till "miljökontoret" eller "miljönämnden". Inte heller kan delegering ske till förtroendevald i annan kommun.

Beslut om denna samverkan: Se först ovan under avtal om tillsyn, eftersom ett sådant avtal först måste träffas. Beslut om delegering tas sedan i miljönämnden i kommun A att delegera beslutsrätt till viss anställd i kommun B.

Det är inte möjligt med vidaredelegering i detta fall. Miljönämnden i kommun A kan alltså inte delegera åt sin miljöchef att besluta om att delegera beslutsrätt till inspektör i kommun B.

Exempel : Miljösamverkan hoppas senare kunna komplettera denna information med exempel på hur beslut om delegering till anställd i annan kommun kan skrivas.

### *Personal anställd av flera kommuner*

För att kunna samverka om personalresurser på exempelvis livsmedels- och djurskyddsområdet måste man tillgripa andra metoder än avtal och delegering enligt ovan, eftersom varken livsmedelslag eller djurskyddslag har motsvarande bestämmelser som MB. Det som då står till buds är helt enkelt att inspektörerna anställs av var och en av de medverkande kommunerna, och arbetar således deltid åt sina olika arbetsgivare.

Att genom avtal samverka mellan kommuner på så sätt att t.ex. en inspektör anställs av en kommun och arbetar i alla de samverkande kommunerna är alltså inte tillåtet för obligato-

riska uppgifter, om det inte finns stöd för det i respektive lag, så som det gör i MB. För icke obligatoriska uppgifter, exempelvis energirådgivning är det däremot möjligt.

Beslut om denna samverkan: Inga andra beslut än de som rör anställning krävs.

### *Gemensam nämnd*

Av kommunallagens 3 kap. 3 a-c §§ framgår att en gemensam nämnd får inrättas för två eller fler kommuner:

3 a § Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

3 b § Vad som gäller för en nämnd enligt denna lag skall, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd. Lag (1997:550).

3 c § En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.

Genom detta möjliggörs alltså samverkan mellan kommuner inom alla lagstiftningsområden som kommunen arbetar efter (utom civilt försvar), medan avtal och delegering enligt ovan bara gäller enligt MB (bland de uppgifter som kan vara aktuella för en miljönämnd).

Den gemensamma nämnden fungerar och fattar beslut som en "vanlig" miljönämnd, men är ingen egen juridisk person utan ska ingå i en av de samverkande kommunerna. Det innebär att den inte kan träffa avtal i eget namn såsom att anställa personal etc.

Den gemensamma nämnden kan delegera beslutsrätt till anställd i någon av de samverkande kommunerna, vilket framgår av kommunallagen 6 kap 33 §.

Beslut om denna samverkan: Avtal mellan kommunerna och beslut i alla kommunernas kommunfullmäktige erfordras. För den gemensamma nämnden ska ett reglemente fastställas.

Exempel: I bilaga till Kommunala samverkansformer (1), finns exempel på avtal om samverkan i gemensam nämnd och exempel på reglemente för sådan nämnd. Dessa exempel avser gymnasienämnd, men bör tillsammans med ett vanligt miljönämndsreglemente kunna tjäna som mall också för en gemensam miljönämnd. Råd om reglementen för miljönämnder finns i (3)

Så vitt känt finns ännu bara ett exempel på att en gemensam miljönämnd inrättats. Det gäller Mullsjö och Habo kommuner i Jönköpings län.

### *Kommunalförbund*

Kommunalförbund regleras i kommunallagen, 3 kap 20- 28 §§.

Ur 20 §:

Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

Ur 22 §:

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Ett kommunalförbund kan således inrättas för att ta hand om kommunernas uppgifter enligt miljöbalken och /eller andra lagar som miljönämnden har att arbeta efter. Kommunalförbundet blir en egen juridisk person som kan anställa egen personal.

Kommunalförbund är ganska vanligt på räddningstjänstens område. Sådana kommunalförbund, som också finns i vårt län, bör i viss mån kunna användas som "mallar" för hur ett kommunalförbund för uppgifter på miljöbalkens område skulle kunna organiseras. Det rör sig ju i båda fallen om att fullgöra uppgifter enligt speciallagstiftning, inklusive tillsynsuppgifter.

Beslut om denna samverkan: De medverkande kommunernas fullmäktige måste besluta om en förbundsordning för kommunalförbundet.

Exempel: I bilaga till Kommunala samverkansformer (1), finns ett exempel på förbundsordning. Det exemplet avser räddningstjänstförbund, men bör kunna tjäna som en mall också för kommunalförbund med andra uppgifter.

Så vitt känt finns ännu inget exempel på att ett kommunalförbund för miljönämndernas uppgifter inrättats. Frågan har dock nyligen aktualiserats i ett antal kommuner i östra Värmlands och västra Örebro län (dessa kommuner samverkar redan om räddningstjänsten i kommunalförbundet Bergslagens räddningstjänst).

## Litteratur

1. Kommunala samverkansformer. Riberdahl, Curt och Hilborn, Ingegerd. Kommentus förlag 2000 144 s
2. Offentlig tillsyn enligt miljöbalken. Setterlid, Rikard. Norstedts Juridik 2000 281 s.
3. Nämndreglementen och delegationsordningar enligt miljöbalken m.m. – underlag för lokala bedömningar. Svenska Kommunförbundets cirkulär 1999:16 1999-01-19 24 s.