

Utredning om en gemensam nämnd för bygg- och miljö

1 Bakgrund

Askersund, Laxå och Lekebergs kommuner har en gemensam byggnämnd och en gemensam miljönämnd. Från och med den 1 januari 2021 har de två nämnderna en gemensam förvaltning. I samband med beslut om den nya förvaltningen gav kommunstyrelserna i de tre kommunerna kommundirektörerna i uppdrag att ta fram underlag för ställningstagande i frågan om en gemensam nämnd för bygg och miljö. Kommundirektörerna har lämnat uppdraget vidare till det administrativa chefsnätverket.

2. Uppdraget

Uppdraget från kommundirektörsgruppen till det administrativa chefsnätverket omfattar att ta fram ett beslutsunderlag som beskriver nuvarande nämnders och en ny nämnds ansvarsområden och uppdrag, effekter ur demokrati- och medborgarperspektiv, eventuell jävsproblematik, ekonomiska effekter, samt förändringens betydelse för relationen mellan nämnd och förvaltning. Underlaget ska också belysa en ny nämnds sammanställning och arbetsformer. Utredningen ska lämna förslag på reglemente och överenskommelse, samt namn på en ny gemensam nämnd. Om en ny nämnd ska bildas ska det ske inför den nya mandatperioden.

Under projekttiden har tillägg gjorts innebärande att frågan om den förslagna nya nämndens ansvar också ska omfatta de uppgifter enligt tobakslagen, alkohollagen, lagen om detaljhandel med vissa receptfria läkemedel och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som åligger kommunerna. Uppdraget omfattar också frågan om den nya nämndens ansvar för tillstånd och tillsyn för skyltning vid väg.

Uppdraget omfattar inte frågor som rör samhällsbyggnadsförvaltningens organisation eller nuvarande samarbete i sydnärke kring gemensam handläggning av frågor om tillstånd och tillsyn vad gäller alkohol och tobak mm.

2 Genomförande

Projektgruppen har bestått av
Thomas Svensson, administrativ chef i Askersund
Anna Eriksson, kommunsekreterare i Laxå
Marie Casco, biträdande kommundirektör i Lekeberg

Projektgruppen har utgått från dokumentation (t ex nuvarande reglementen och överenskommelser), statistik över sammanträden och ärendemängd, intervjuer med nuvarande nämnders presidier och med förvaltningsledningen för samhällsbyggnadsförvaltningen. Projektgruppen har också varit i kontakt med andra kommuner i närheten som samverkar i för miljö- och byggfrågor, Samhällsbyggnad Bergslagen (Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg, Nora) och Miljö- och byggnadsnämnden i MTG- kommunerna (Mariestad, Töreboda, Gullspång) för att fånga upp deras erfarenheter. Projektgruppen har träffat vid fyra tillfällen och en avstämning har gjorts med kommundirektörerna.

Kommunjuristen i Askersunds kommun Ken Siewers har granskat de juridiska förutsättningarna för att bilda en ny nämnden med vidgat ansvar (bilaga).

I den här rapporten redovisas resultatet av projektgruppens utredning. Förslag på reglemente och överenskommelse för en ny gemensam nämnd finns med som bilagor.

3 Nuvarande organisation

Sydnärke byggnämnd

Nämnden ansvarar enligt reglementet för följande frågor:

- Fullgör de samverkande kommunernas uppgifter inom plan- och byggväsendet, med undantag för fysisk planering i form av översiktsplaner, områdes-bestämmelser och detaljplaner, som handhas av respektive kommunstyrelse.
- Fullgör de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan och byggväsendet.
- Tillhandahålla en god samlad kompetens kring fysisk planering som på uppdrag av kommunstyrelsen utföra fysisk planering på översikts- och detaljplanenivå.
- Tillhandahålla kompetens i bostadsanpassningsärenden.
- Ansvarar för kommunernas kart- och mätningsverksamhet. I det ingår att förvalta och utveckla grundläggande kartdatabaser samt att upprätta och ajourhålla andra kartor, att upprätthålla kompetens rörande geografiska informationssystem (GIS), att utföra mättekniska uppdrag åt myndigheter, företag och allmänhet samt att bedriva avtalsreglerad samverkan med lantmäteriet.
- Ansvarar för att ajourhålla uppgifter i Lantmäteriets fastighets- och lägenhetsregister.
- Lämnar råd och upplysningar till allmänheten i byggnadstekniska frågor och fastighetsbildningsfrågor samt utgöra en resurs för de kommunala förvaltningarna i de samverkande kommunernas inom verksamhetsområdet.

Nämnden består av nio ordinarie ledamöter och nio ersättare. Varje kommun utser tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Val av ordförande sker i kommunfullmäktige i Askersund efter förslag från övriga kommuner. Reglementet reglerar vilken kommun som ska föreslå vilken post i presidiet med ett rullande schema inför varje mandatperiod.

Nämnden har under de tre senaste åren haft mellan sex och nio sammanträden per år och har behandlat mellan 84 och 106 ärenden per år.

Sydnärke miljönämnd

Nämnden ansvarar enligt reglementet för följande frågor:

- Ansvarar för den prövning och den tillsyn som ankommer på kommunerna enligt miljöbalken och livsmedelslagen samt föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar.
- Följa utvecklingen inom kommunerna i miljö- och hälsoskyddshänseende och i övriga hänseenden som regleras i miljöbalken och därvid utarbeta de förslag och bereda de ärenden som är påkallade eller ankommer på kommunerna.
- Medverkar i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor eller andra frågor inom miljönämndens verksamhetsområde berörs.

- Fullgör de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.
- Ska lägga särskild vikt vid det miljöstrategiska arbetet och arbetet med naturvårdsfrågor.
- Ska ha en god kännedom om och kompetens för de kommunspecifika frågor som finns avseende bl.a. övergripande miljöfrågor, översiktsplanering, mark- och exploateringsfrågor.
- Ska lämna allmänheten och verksamhetsutövare råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområden.
- Utöva tillsyn över rökfria miljöer enligt 6 kap. Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Nämnden består av nio ordinarie ledamöter och nio ersättare. Varje kommun utser tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Val av ordförande sker i kommunfullmäktige i Askersund efter förslag från övriga kommuner. Reglementet reglerar vilken kommun som ska föreslå vilken post i presidiet med ett rullande schema inför varje mandatperiod.

Nämnden har under de tre senaste åren haft mellan fem och sju sammanträden per år och har behandlat mellan 25 och 31 ärenden per år.

[Ansvarsfördelningen mellan nämnderna och kommunstyrelserna i bygg- och miljöfrågor](#)
Kommunstyrelsen i respektive samverkande kommun ansvarar för fysisk planering i form av översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. Byggnämnden ska dock tillhandahålla kompetensen inom området och bereder ärendena.

Kommunstyrelsen i respektive samverkande kommun ansvarar för miljö- och naturvårdspolitiken i kommunen. Miljönämnden ska dock tillhandahålla kompetens inom området och bereder ärendena.

[Socialnämndernas ansvar för tillstånd och tillsyn vad gäller alkohol, tobak mm](#)
Ansvaret för ärenden för alkoholtillstånd finns i socialnämnderna i Laxå, Lekeberg och Askersunds kommuner.

Laxås reglemente: utskänkningsärenden och tillsyn enligt alkohollagen, tillsyn enligt tobakslagen, tillsyn enligt lag om handel med receptfria läkemedel samt enligt lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Lekebergs reglemente: Utredningar och beslut enligt alkohollagen.

Askersunds reglemente: ansvara för de uppgifter enligt tobakslagen, alkohollagen, lagen om detaljhandel med vissa receptfria läkemedel och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som åligger kommunen.

[Ansvaret för tillsyn av skyltning vid väg](#)

Kommunerna har enligt lag tillsynsansvar vad gäller skyltning vid väg. Kommunen får besluta om förelägganden, förbud och vite, samt låta vidta åtgärder på den ansvariges bekostnad. Kommunfullmäktige i kommunerna har inte delegerat ansvaret till någon nämnd, vilket innebär att det är fullmäktige som beslutar i dessa frågor.

4 Erfarenheter från andra samarbeten

Det finns i närområdet två samarbeten där det finns gemensam nämnd mellan flera kommuner som har ansvar för både miljö- och byggnadsfrågor. Dessa, Samhällsbyggnad Bergslagen samt Mariestad-Töreboda- Gullspång, har kontaktats för att få del av deras erfarenheter. Det skiljer sig något i vilka ansvarsområden som finns på dessa nämnder, t.ex. planarbetet. Båda uppger att de inte kan se någon situation där det uppstått jäv på grund av de båda lagstiftningarna. De framhåller att samordningsvinster framförallt uppstår på förvaltningen men även i nämnden. Båda poängterar också att det är viktigt att det är en förvaltningsorganisation för att det ska vara en effektiv nämnd. En fråga som dock skickas med är att det är relativt få kontaktytor mellan nämnden och kommunstyrelserna i de samverkande kommunerna och med få ledamöter så riskerar de att minska de ännu mer. Viktigt att hitta ett bra sätt att samspela med kommunerna i olika typer av utvecklingsfrågor.

5 Den nya nämndens uppdrag och ansvar

Nämndens uppdrag och ansvar regleras i reglemente för nämnden. Reglementena för Sydnärke byggnads- och Sydnärke miljönämnd har nyligen reviderats och har samma struktur.

Nämnden bildas genom en sammanlagning av Sydnärke miljönämnd och Sydnärke byggnadsnämnd och får de uppgifter och de ansvarsområden dessa nämnder har. Det innebär att kommunstyrelserna i de samverkande kommunerna även fortsättningsvis har ansvar för den fysiska planeringen och miljö- och naturvårdspolitiken. Nämnden ska liksom tidigare genom sin förvaltning tillhandhålla kompetens inom dessa områden. Förvaltningen kommer att arbeta både på uppdrag från nämnden och på uppdrag från kommunstyrelserna.

Utöver detta föreslås att nämnden får ansvar för de uppgifter enligt tobakslagen, alkohollagen, lagen om detaljhandel med vissa receptfria läkemedel och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som åligger kommunerna. Ansvar för dessa frågor överförs från socialnämnderna i de samverkande kommunerna. Verksamheten bedrivs i form av avtalssamverkan mellan fem sydnärkekommuner genom tillståndsenheten i Hallsberg. Den här förändring innebär alltså inte några tillkommande arbetsuppgifter för den nya nämndens förvaltning.

Nämnden föreslås också få ansvar för kommunernas tillsynsansvar vad gäller skyltning vid väg. Kommunfullmäktige i kommunerna har inte delegerat ansvaret till någon nämnd, vilket innebär att det nu är fullmäktige som beslutar i dessa frågor. Det är opraktiskt och ansvaret bör delegeras till nämnd.

Förslag till reglemente för den nya nämnden finns som bilaga.

6 Den nya nämndens arbetsformer

Nämndens arbetsformer regleras i reglemente. Reglementena för Sydnärke byggnads- och Sydnärke miljönämnd har nyligen reviderats och är i stor utsträckning lika vad gäller

nämndens arbetsformer. Den nya nämndens reglemente har i stort sett samma innehåll i den del som avser nämndens arbetsformer.

Det finns också överenskommelser (avtal) mellan kommunerna som närmare reglerar formerna för samverkan. Överenskommelserna har också nyligen reviderats och är lika till sin utformning och överenskommelsen för den nya nämnden bygger på dessa.

Askersunds kommun föreslås som värdkommun. Nämnden föreslås få samma antal ledamöter och ersättare som nuvarande nämnder. Tre ledamöter och tre ersättare från varje samverkande kommun, totalt alltså nio ledamöter och nio ersättare. Nämnden föreslås ha en ordförande, en vice ordförande och en andre vice ordförande. Uppdraget som ordförande och vice ordförande föreslås rotera mellan de två kommuner som inte är värdkommun dvs Laxå och Lekebergs kommuner medan Askersunds kommun alltid utser andre vice ordförande. Det är samma princip som gäller för Sydnärke byggnämnd och Sydnärke miljönämnd. Laxå kommun föreslås utse ordförande under den första mandatperioden.

Frågor som till exempel antal sammanträden, tillsättande av utskott och delegation från nämnden regleras inte i reglemente eller överenskommelse utan beslutas av de nya nämnden.

Ett tillägg görs i överenskommelsen för att förtydliga att kommunerna kan komma överens om en annan fördelning av kostnader än proportionellt mot invånarantal. När det gäller uppdrag att ta fram planer ianspråkta kommunerna förvaltningens resurser i olika utsträckning. Det kan därför finnas behov av en annan finansieringsmodell för del av verksamheten. Utredningen föreslår ingen sådan modell, men vill genom tillägget i överenskommelsen öppna upp för möjligheten att komma överens om en sådan.

Frågan om det kan uppstå jävssituationer utifrån att samma nämnd hantera både bygg- och miljöärenden har utretts och vi kan inte se att så är fallet. De juridiska förutsättningarna för att bilda en gemensam nämnd med båda ansvarsområden redovisas i bilaga.

Förslaget till överenskommelse reglerar inte nämndadministrationen, vilket gör det möjligt att ha den i den egna förvaltningens organisation.

Nämnden föreslås heta Sydnärke miljö- och byggnämnd, förkortat SMB. Förslag till reglemente och överenskommelse för den nya nämnden finns som bilagor.

7 Effekter

Medborgarperspektiv

Det kan anses positivt att det är en myndighet som hanterar likartade ärenden. Det gynnar både medborgare och näringsliv att enbart ha en instans att vända sig till och möjlighet till att få ett samlat beslut. En fördel med att ärenden hanteras samordnat är att både bygg- och miljöperspektivet hanteras och vävs in i beslutet samtidigt. Vidare gynnas likabehandlingen.

En gemensam nämnd skulle innebära en snabbare hantering av ärenden eftersom remisshantering mellan nämnderna försvinner. Handläggningstiderna förkortas även då både handläggning och beslut sker i ett sammanhang, vilket gynnar den sökande som får snabbare besked.

Ett ökat samarbete mellan miljö- och byggsidan minskar byråkratin. Ett samordnat synsätt på ärenden gynnar medborgaren och risken att risken av de två nämnderna fattar beslut som går i olika riktning i samma ärende försvinner.

Det kan även vara positivt för medborgare som söker kontakt med politiker att de har ett bredare ansvarsområde och förutsättningar att se frågan ur olika perspektiv.

Demokratiska effekter av en sammanslagning

Fler sammanträden gynnar den demokratiska processen och underlättar för nämnden att följa förvaltningens verksamhet.

En gemensam nämnd ökar förutsättningarna för nämndens kontroll över förvaltningens verksamhet och ger möjlighet att styra resurserna inom förvaltningen. Idag finns två nämnder och två budgetar vilket komplicerar vid budgetering och ekonomisk uppföljning. En nämnd skapar bättre förutsättningar för ekonomistyrning, ekonomisk uppföljning och intern kontroll.

En gemensam nämnd innebär ett färre antal förtroendevalda. Erfarenheter från andra kommuner med gemensam nämnd visar att de inte upplevt några problem med kompetensen med färre politiker. Problemet är större när politiker byts ut vid omval. Vidare visar andra kommuners erfarenhet att det kan vara en fördel att samla myndighetutövning inom flera områden i en nämnd som blir bra på på det och kan hantera ärenden på ett objektiva perspektiv utifrån gällande rättsregler.

Med färre ledamöter finns det en risk att nämnden får svårare att fatta beslut utifrån olika kommuners riktlinjer, uttryckta i bla översiktsplanen. Vidare kan det vara svårare med lokalkännedomen, vilket försvårar möjligheten att ta hänsyn till lokala förutsättningar.

En gemensam nämnd ställer högre krav på de förtroendevalda i nämnden som behöver sätta sig in i frågorna och utbildas i de båda områdenas lagstiftningar.

Representativitet kommun och parti

Erfarenheterna från nuvarande upplägg är positivt från presidierna. I samarbetena i Sydnärke har man valt att inte tillsätta ledarmöter efter storlek för att undvika att stor kommun får större inflytande. Nämnden föreslås därför få samma antal ledamöter och ersättare som nuvarande nämnder. Tre ledamöter och tre ersättare från varje samverkande kommun, totalt nio ledamöter och nio ersättare.

Det innebär att nämndens sammansättning inte är utifrån valresultat utan kommunerna representeras med lika många ledarmöten. Kommunerna kan ha olika politiska majoritet men en gemensam nämnd skulle inte hantera politiska frågor utan blir mer en myndighetsnämnd som inte hanterar frågor med stort politiskt innehåll.

Ärendehantering

Ärendehantering underlättas med en gemensam nämnd på så vis att vissa ärenden slås ihop som exempelvis budget, ekonomisk uppföljning och internkontroll.

En gemensam nämnd ger större möjligheter att integrera både miljö- och byggaspekterna i nämndens myndighetsutövning. Byggärenden skulle inte behöva skickas på formell remiss till Miljönämnden. Miljöaspekterna i PBL-ärenden kan istället integreras i handläggningen.

Ekonomiska effekter

Att Samhällsbyggnad Sydnärkes verksamhet styrs av två nämnders budgetar, nämnder som har hemvist i olika kommuner, innebär merarbete, merkostnader och försvårar budgetsamordning och verksamhetsutveckling.

Det finns vidare en ekonomisk fördel med gemensam nämnd när det gäller arvoden samt nämndadministration. Varje kommun ger det arvode som respektive kommun bestämt så det blir ingen besparing för nämnden men för varje kommun då antalet ledarmöter minskar. Men det ger större möjlighet att få ekonomiska effekter då en nämnd styr över resurserna på förvaltningen.

Idag har byggnämnden fler sammanträden än miljönämnden och en gemensam nämnd behöver troligen ha lika många sammanträden som dagens byggnämnd. Sammanträdena blir sannolikt längre pga fler beslutsärenden på varje sammanträde samt initialt utbildningsbehov.

Utbildningsbehovet för en nämnd blir större än i dagens respektive nämnd, men sammantaget är rimligen utbildningsbehovet mindre med en nämnd jämfört två nämnder då det är hälften så många ledarmöten som ska erhålla utbildning. Viktigt är dock att analysera behovet av utbildning och att en budget tas fram.

Förvaltningsperspektivet

För Samhällsbyggnadsförvaltningen innebär en gemensam nämnd samordningsvinster och minskad administration jämfört med att arbeta mot två nämnder. Uppdraget blir tydligare och tidsåtgången mindre. Vidare underlättar en gemensam ekonomi.

Risk finns för en mer omständlig budgetprocess eftersom tre kommuner behöver komma överens inom ett större område. En tydlig målstyrning och uppföljningssystem skulle underlätta uppdraget att arbeta med tre kommuners visioner.

Det finns ett behov av att utveckla arbetsprocesser samt digitalisering inom nämndernas verksamhet. Förutsättningar för att arbeta med detta ökar då det kan göras i de båda verksamheterna samlat.

8 Sammanfattande bedömning och förslag

Sammanfattningsvis visar utredningen att det finns mycket som pekar på att det finns stora vinster med en gemensam miljö- och byggnämnd.

Beslutet om en gemensam nämnd fattas av respektive kommunfullmäktige i de samverkande kommunerna inför nästa mandatperiod som börjar år 2023. Före beslut ska förslaget remitteras till alla nämnder som berörs av förslaget vilket innebär Sydnärke miljönämnd, Sydnärke byggnämnd samt socialnämnderna i respektive kommun.

Förslaget till beslut formuleras enligt följande

Kommunfullmäktige föreslås besluta att bilda en gemensam miljö- och byggnämnd mellan kommunerna Askersund, Laxå och Lekeberg med Askersunds kommun som värdkommun.

Reglemente för Sydnärke miljö- och byggnämnd antas och gäller från den 1 januari 2023.

Överenskommelse för Samhällsbyggnad Sydnärke antas och gäller från den 1 januari 2023.

Tidigare fastställda reglementen för Sydnärkes miljönämnd och Sydnärke Byggnämnd upphör att gälla vid samma tid. Tidigare fastställd överenskommelse upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

Beslutet gäller under förutsättning av att alla tre kommunerna fattar likalydande beslut.

Bilagor

Förslag till överenskommelse mellan kommunerna

Förslag till reglemente

Bilaga Juridiska förutsättningar

Bilaga Sammanträden och ärendeflöde

Bilaga Riskanalys

Förslag på beslutsordning med datum

Remissförfarande (sep-okt)

Sydnärke byggnämnd (7 okt)

Sydnärke miljönämnd (4 okt)

Socialnämnden i Askersunds kommun (21 sept)

Socialnämnden i Laxå kommun (5 okt)

Socialnämnden i Lekebergs kommun (6 okt)

Beslut (nov)

Kommunstyrelsen i Askersund (2 nov)

Kommunfullmäktige i Askersund (29 nov)

Kommunstyrelsen i Laxå (27 okt)

Kommunfullmäktige i Laxå (10 nov)

Kommunstyrelsen i Lekeberg (12 okt)

Kommunfullmäktige i Lekeberg (29 nov)