

Miljötillsyn av enskilda avlopp

Övertorneå kommun

December 2021

Projektledare Pär Koyanagi-Gustafsson

Projektmedarbetare Sofia Persson






Kvalitetssäkrad av Bo Rehnberg, Certifierad Kommunal Revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun genomfört en granskning gällande hur samhällsbyggnadsnämnden fullgör uppdraget att utöva tillsyn av enskilda avlopp. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden *inte helt* bedriver tillsynsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte helt* vara tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden, i sin behovsutredning eller annan inventering, kartlagt vilka enskilda avlopp som finns inom kommunen?	Delvis 
Har nämnden fastställt en tydlig strategi/plan för hantering av enskilda avlopp?	Nej 
Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp? (<i>omfattar även efterlevnad av rutinen</i>)	Delvis 
Bedrivs tillsyn av enskilda avlopp i enlighet med beslutad strategi/plan?	Nej 
Har nämnden vid behov vidtagit åtgärder?	Nej 

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att säkerställa att samhällsbyggnadsnämnden antar en avloppsplan för hantering av enskilda avlopp
- Att se över en rutin för att säkerställa tillräcklig uppföljning och utvärdering av tillsynen av enskilda avlopp

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Kartläggning av enskilda avlopp	5
2.2 Strategi och tillsynsplan för enskilda avlopp	6
2.3 Rutin för uppföljning och utvärdering av tillsyn	7
2.4 Tillsyn enligt strategi och planer	8
2.5 Åtgärder vid bristande tillsyn	9
3. Samlad bedömning	10
3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	10
3.2 Rekommendationer	10

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I Övertorneå kommun ansvarar samhällsbyggnadsnämnden för de uppgifter som ankommer på en kommunal nämnd inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Detta innebär bland annat att nämnden är tillstånds- och tillsynsmyndighet för enskilda avlopp. Utsläpp av avloppsvatten klassas som miljöfarlig verksamhet och tillstånd för enskilda avlopp regleras i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Här anges att tillstånd/anmälan krävs för att inrätta en vattentoalett med avloppsanordning eller för att ansluta en vattentoalett till redan befintlig avloppsanordning.

Havs- och vattenmyndigheten har till uppgift att ge vägledning till kommunerna gällande dessa frågor. Myndigheten uppger i sin vägledning för effektiv tillsyn av små avlopp (rapport 2015:1) att nära hälften av landets 700 tusen fastigheter med enskilt avlopp till vattentoalett inte har godkända anläggningar. Bristfällig rening innebär risk för övergödningen av sjöar och vattendrag, samt förhöjda utsläpp av läkemedelsrester och hushållskemikalier. Åtgärdstakten för enskilda avlopp i landet är generellt sett låg. Hav- och vattenmyndigheten drar i sin rapport slutsatsen att tillsyn, inklusive föreläggande om åtgärder och förbud, är det som leder till högre åtgärdstakt. Resultatet av informationsinsatser har visat sig vara otillräckligt.

I Övertorneå kommun visade en revisionsgranskning av tillsynsverksamheten (2018) att det fanns ett behov av att förbättra hantering av enskilda avlopp. Hundratals små avlopp i kommunen saknade godtagbar rening och att handlägga alla dessa skulle ta mycket av förvaltningens resurser i anspråk under en lång tid.

De förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, beslutat att genomföra en granskning av samhällsbyggnadsnämndens arbete med tillsyn av enskilda avlopp.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver tillsynsarbetet på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Revisionsfrågor som har besvaras i granskningen är följande:

1. Har nämnden, i sin behovsutredning eller annan inventering, kartlagt vilka enskilda avlopp som finns inom kommunen?
2. Har nämnden fastställt en tydlig strategi/plan för hantering av enskilda avlopp?
3. Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp? (*omfattar även efterlevnad av rutinen*)
4. Bedrivs tillsyn av enskilda avlopp i enlighet med beslutad strategi/plan?
5. Har nämnden vid behov vidtagit åtgärder?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Miljötillsynsförordningen 1 kap § 6, 8-12
- Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

1.4 Avgränsning

Granskningen har omfattat avlopp med respektive utan tillstånd för enskilt avlopp. Fråga 2 omfattar även nybyggnationer. I tid avgränsas granskningen till åren 2020-2021. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med nyckelpersoner inom förvaltningen, kommunchef samt avstämning med nämndens ordförande. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Följande dokument har granskats:

- Samhällsbyggnadsnämndens protokoll för perioden 2020-02-20 -- 2021-09-16
- Verksamhetsplan och nulägesanalys 2021 - med övergripande plan 2022-2023 (2020-12-10 § 88)
- Verksamhetsplan 2021-2023 (2021-02-18 § 8)
- Delegationsordning (2021-02-18 § 49)
- Bokslut 2020 (2021-02-18 § 7)
- Delårsrapport 2020-08-31 (2020-09-17 § 65)
- Inventering av enskilda avlopp i Övertorneå 2015-2016: slutrapport
- Rutin för inventering av enskilda avlopp
- Avloppspolicy (vid granskningens utförande ännu inte antagen av nämnden)
- Granskning av ansökan enskilt avlopp

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Granskningsresultat

2.1 Kartläggning av enskilda avlopp

Revisionsfråga 1: Har nämnden, i sin behovsutredning eller annan inventering, kartlagt vilka enskilda avlopp som finns inom kommunen?

Enligt Miljötillsynsförordningen (2011:13) 1 kap. § 6 ansvarar tillsynsmyndigheten för att det ska finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år samt ses över vid behov och minst en gång varje år.

2.1.1 Iakttagelser

Samhällsbyggnadsförvaltningen har under perioden 2015-2016 genomfört en kartläggning av kommunens samtliga avlopp och dess effektivitet. Kartläggningen har dokumenterats i en särskild rapport (*Inventering av enskilda avlopp Övertorneå 2015-2016 Slutrapport*). Av rapporten framgår följande:

- Inventeringen omfattar 844 avlopp.
- En majoritet av de avlopp som påträffades uppvisade brister som medför utsläpp, belastning av natur och vatten och olägenheter för människor. 407 stycken anläggningar saknade godkända slamavskiljare och fick således krav på förbättring.
- I rapporten redovisas en prioriteringsordning (4 nivåer) inför kommande års tillsyn.

Vår granskning kan inte se att samhällsbyggnadsnämnden under innevarande mandatperiod (2019-) behandlat ovan angiven rapport. Vi noterar att nämnden i sin *verksamhetsplan för perioden 2021-2023* uttryckt att inventering av avlopp är ett prioriterat arbetsområde under 2021.

Företrädare för verksamheten uppger att inventering som utförts 2015-2016 är tillräckligt grundlig för att fortfarande vara gällande, och att uppdatering av status för respektive enhet har gjorts sedan inventeringen. Nya avlopp som har tillkommit vid nybyggnation antas ha fångats upp via bygglovsprocessen. De avlopp som har åtgärdats av fastighetsägarna eller nyanlagts bör återfinnas i ärendehanteringssystemet då tillstånd har sökts för detta. Dock uppges att nödvändiga åtgärder som framkom i inventeringen inte varit genomförda i större utsträckning.

Inom förvaltningen har det upprättats en dokumenterad rutinbeskrivning för inventering av enskilda avlopp. Syftet med dokumentet är att vägleda genomförandet samt säkerställa resultatet av inventeringen av enskilda avlopp. Dokumentet beskriver rutiner för inventeringsprocessen och omfattar följande rubriker: 1) förberedelser, 2) utrustning, 3) ute i fält, 4) på kontoret.

2.1.2 Bedömning

Revisionsfråga 1: Har nämnden, i sin behovsutredning eller annan inventering, kartlagt vilka enskilda avlopp som finns inom kommunen?

Delvis

Under föregående mandatperiod (2015-2018) har det genomförts en noggrann kartläggning av kommunens enskilda avlopp. Kartläggningen var vid denna tidpunkt heltäckande. Vår granskning visar att nämnden under innevarande mandatperiod (2019-) inte behandlat behovsutredning för enskilda avlopp.

Vår uppfattning är att nämndens agerande inom området endast delvis är förenligt med vad som anges i Miljötillsynsförordningen (2011:13) 1 kap. § 6.

2.2 Strategi och tillsynsplan för enskilda avlopp

Revisionsfråga 2: Har nämnden fastställt en tydlig strategi/plan för hantering av enskilda avlopp?

I Miljötillsynsförordningen (2011:13) 1 kap. §§ 8-11 anges att tillsynsmyndigheten inför varje verksamhetsår ska upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken.

2.2.1 Iakttagelser

Samhällsbyggnadsnämndens styrning över sina ansvarsområden sker i första hand genom verksamhetsplan. I verksamhetsplanen återfinns även tillsynsplan. Granskning av *verksamhetsplan 2021-2023* visar att den innehåller en behovsutredning inom området miljö/enskilda avlopp. Däremot saknar verksamhetsplanen en särskild tillsynsplan för enskilda avlopp.

I verksamhetsplan 2021-2023 redovisas vilka aktiviteter som ska prioriteras under året. En av dessa är att ta fram informationsbroschyrer om vad man ska tänka på vid installation av enskilda avlopp. En annan aktivitet är att ta fram en avloppspolicy.

Syftet med avloppspolicyn är att säkerställa likvärdig bedömning av handläggning av ärenden rörande enskilda avlopp. Vidare ska den även bidra till uppfyllandet av nationella direktiven kring Natura 2000 samt andra nationella miljömål. Policyn kommer även omfatta området tillsyn. Enligt plan kommer policyn att behandlas av nämnden i december 2021 och gälla från verksamhetsåret 2022.

I slutrapport för inventering av enskilda avlopp (2016) återfinns en prioriteringsordning för kommande års tillsyn. Här anges följande prioritering:

- Prioritet 1: anläggningarna nära sjöar eller utsläpp till sjöar klassade otillfredsställande status eller måttlig status enligt VISS statusklassningar 2016-2021 (pågående samråd)
- Prioritet 2: anläggningar nära sjöar eller utsläpp till sjöar klassade god status enligt VISS statusklassningar 2016-2021 (pågående samråd)
- Prioritet 3: övriga året-runt bebodda fastigheter

- Prioritet 4: fritidshus

Vi kan inte se att samhällsbyggnadsnämnden fastställt denna prioritetsordning för innevarande mandatperiod.

2.2.2 Bedömning

Revisionsfråga 2: Har nämnden fastställt en tydlig strategi/plan för hantering av enskilda avlopp?

Nej

Vi gör bedömningen att nämnden för 2021 saknat en tillsynsplan som inkluderar eller avser enskilda avlopp. Vår uppfattning är att nämnden inte efterlevt Miljötillsynsförordningen (2011:13) 1 kap. §§ 8-11 avseende tillsynsplan.

Viss strategisk styrning av området sker genom nämndens verksamhetsplan. Vi ser positivt på pågående arbete att ta fram en Avloppspolicy. Denna policy ligger som förslag till beslut i nämndens sammanträde den 9 december 2021 och bedöms utveckla nämndens strategiska styrning inom granskningsområdet.

2.3 Rutin för uppföljning och utvärdering av tillsyn

Revisionsfråga 3: Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp? (omfattar även efterlevnad av rutinen)

Av Miljötillsynsförordningen 1 kap. § 12 tydliggörs att tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

2.3.1 Iakttagelser

I verksamhetsplan 2021-2023 beskrivs på övergripande nivå hur uppföljning och utvärdering ska genomföras av nämnd och verksamhet. På nämnds nivå sker uppföljning i första hand genom delårsrapport och årsrapport/verksamhetsberättelse. Utvärdering ska genomföras en gång per år. Verksamhetsplanen beslutas årligen av samhällsbyggnadsnämnden.

På verksamhetsnivå finns dokumentet *Rutin för inventering av enskilda avlopp*. Där framgår hur verksamheten ska följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp.

Granskningen visar att nämndens delårsrapport 2020 och årsbokslut 2020 innehåller viss information avseende tillsyn av enskilda avlopp. Av rapporteringen framgår att arbetet inte kunnat genomföras på planerat sätt under perioden. Som skäl anges dels pågående pandemi dels personalvakanser.

Under 2021 har nämnden informerats om pågående arbete med enskilda avlopp.

2.3.2 Bedömning

Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp? (omfattar även efterlevnad av rutinen)

Delvis

Vi gör bedömningen att rutin för uppföljning och utvärdering av tillsyn av enskilda avlopp delvis är tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande:

- Det har reglerats hur uppföljning och utvärdering ska genomföras inom området.
- Uppföljning till nämnden har skett enligt direktiv (delårsrapport och årsbokslut)
- Uppföljning och utvärdering inom området är inte systematisk och heltäckande. Förklaras framförallt av att nämnden inte fastställt tillsynsplan för området.

2.4 Tillsyn enligt strategi och planer

Revisionsfråga 4: Bedrivs tillsyn av enskilda avlopp i enlighet med beslutad strategi/plan?

2.4.1 Iakttagelser

Av avsnitt 2.3 framgår att uppföljning och utvärdering av tillsynen sker i samband med delårsrapport och årsbokslut.

Enligt årsbokslut har tillsynen av enskilda avlopp inte skett på önskat sätt under 2020. Avvikelsen förklaras bland annat av pågående pandemi samt personalomsättning.

Nämnden har i september 2021 informerats om att uppföljning av enskilda avlopp har fortsatt, men prioriterats ned till följd av personalomsättning. Framtagandet av informationsbroschyrer har inte heller prioriterats på grund av ökad ärendemängd inom andra delar av nämndens ansvarsområden.

Företrädare för förvaltningen framhåller att organisationen under en längre tid haft en hög omsättning av miljöinspektörer, vilket försvårat kontinuiteten i tillsynsarbetet.

Som tidigare nämnts har nämnden inte fastställt en särskild tillsynsplan för enskilda avlopp 2021. Därmed saknas förutsättningar för revisionen att pröva om tillsyn utförts i enlighet med plan.

2.4.2 Bedömning

Bedrivs tillsyn av enskilda avlopp i enlighet med beslutad strategi/plan?

Nej.

Tillsyn av enskilda avlopp inte utförts på ett tillfredsställande sätt under 2020-2021. Bedömningen baseras på följande:

- Tillsyn inom området har brustit. Avvikelsen förklaras av pandemi och bristande personalresurser.
- Avsaknad av tillsynsplan försvårar möjligheten för revisionen att pröva om tillsyn utförs enligt plan.

2.5 Åtgärder vid bristande tillsyn

Revisionsfråga 5: Har nämnden vid behov vidtagit åtgärder?

2.5.1 Iakttagelser

Samhällsbyggnadsnämnden har i samband med årsbokslut 2020 gett uttryck för att tillsynen av enskilda avlopp ska förbättras under 2021.

Nämnden har fattat beslut att tillföra mer resurser till proaktivt arbete gällande enskilda avlopp. I februari 2021 (§12) har nämnden beslutat delta i ett gemensamt samverkansprojekt med grannkommunerna. Projektet inriktas mot enskilda avlopp.

Under 2021 har samhällsbyggnadsförvaltningen förstärkt sin ledningsorganisation. Från november finns en förvaltningschef vars tjänstgöringsgrad uppgår till 100 %. Tidigare har tjänsten delats med Pajala kommun (tjänstgöringsgrad 50 %). Åtgärden syftar till att öka verksamhetens måluppfyllelse.

Av årsrapport 2020 framgår att tre enskilda avlopp har åtgärdats under året. Under 2021 har 1-2 avlopp åtgärdats. Som jämförelse kan nämnas att mer än 400 enskilda avlopp var i behov av åtgärder år 2016.

2.5.2 Bedömning

Har nämnden vid behov vidtagit åtgärder?






Nej

Vi ser att nämnden under 2021 vidtagit vissa åtgärder för att förbättra kommunens tillsynsarbete. Åtgärderna har ännu inte resulterat i att tillsynen utvecklats på något påtagligt sätt.

Syftet med tillsyn är att främja en hållbar utveckling inom miljöområdet. Endast ett fåtal avlopp har åtgärdats under 2020 och 2021, vilket tyder på att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att möta de behov som finns i kommunen.

3. Samlad bedömning

3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har nämnden, i sin behovsutredning eller annan inventering, kartlagt vilka enskilda avlopp som finns inom kommunen?	Delvis	
2. Har nämnden fastställt en tydlig strategi/plan för hantering av enskilda avlopp?	Nej	
3. Har nämnden en tillförlitlig rutin för att löpande följa upp och utvärdera tillsynen av enskilda avlopp? (omfattar även efterlevnad av rutinen)	Delvis	
4. Bedrivs tillsyn av enskilda avlopp i enlighet med beslutad strategi/plan?	Nej	
5. Har nämnden vid behov vidtagit åtgärder?	Nej	

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden *inte helt* bedriver tillsynsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är *inte helt* tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör samhällsbyggnadsnämnden prioritera följande rekommendationer:

- Att säkerställa att samhällsbyggnadsnämnden antar en avloppsplan för hantering av enskilda avlopp
- Att se över en rutin för att säkerställa tillräcklig uppföljning och utvärdering av tillsynen av enskilda avlopp

2021-12-09

Erik Jansen

Pär Koyanagi-Gustafsson

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-04-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.