



Malin Welander  
malin.welander@varmdo.se  
08-570 473 29  
Enhetschef

Värmdö kommuns revisorer

## Tjänsteskrivelse

# Förslag till beslut om synpunkter och åtgärdsförslag med anledning av revision av tillsynsarbetet av små avlopp

## Förslag till beslut

Bygg- och miljöavdelningen föreslår bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden besluta att

1. lämna följande synpunkter gällande revisionsrapporten
2. vidta följande åtgärder på kort och lång sikt

## Ärendet

Redogörelse till Värmdö kommuns revisorer med anledning av utförd revision av tillsynsarbetet av små avloppsanläggningar.

## Bakgrund

PWC har utfört revision på uppdrag av Värmdö kommuns revisorer. Slutrapport inkom till bygg- och miljöavdelningen 2018-03-20. Revisorerna gör bedömningen att nämnden inte har en helt ändamålsenlig process för handläggning, uppföljning och tillsyn av ärenden om små avloppsanläggningar. Revisorerna vill särskilt lyfta fram att:

*”nämndens grundambition med hög skyddsnivå generellt tillsammans med avsaknad av riktlinjer för handläggningen inte bedöms vara ändamålsenligt. I granskningen har iakttagits skillnader i handläggningen som indikerar bristande enhetlighet. Det finns sammantaget uppenbara risker för att myndighetsutövningen inte är rättssäker och enhetlig, dvs. att olika invånare och fastighetsägare kan komma att behandlas olika.”*

Revisorerna efterfrågar att nämnden senast den 31 maj 2018:

- Lämna synpunkter på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten
- Redogör för vilka åtgärder som avses vidtas på kort och lång sikt

## Synpunkter gällande revisionsrapporten

Bygg- och miljöavdelningen anser att revisionsrapporten är ett viktigt verktyg i den fortsatta utvecklingen av verksamheten. Avdelningen anser att flera av de synpunkter och rekommendationer som redovisas i rapporten är viktiga iakttagelser och instämmer i att det finns ett behov att vidareutveckla verksamheten gällande bl.a. styrning och uppföljning.

Vissa av de iakttagelser som återfinns i rapporten bedöms dock redan ha åtgärdats eller så pågår åtgärd för att uppnå kontrollmålet. Som exempel kan nämnas de synpunkter som framförts vid intervju med fastighetsägare om den kommunicering som sker samt att arbetet med att skapa en dokumenterad rutin för hantering av överklagningsärenden. Inventeringsprocessen har vidareutvecklats sedan år 2016, både i form av de olika stegen i handläggningsprocessen men även den information som skickas till fastighetsägaren.

Nedan följer en beskrivning av de kontrollmål som granskats i revisionsrapporten och bygg- och miljöavdelningens synpunkter/iakttagelser.

### Behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan

#### Kontrollmål:

- *Finns en dokumenterad behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan 2013-09-03?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt.

#### *Kommentarer:*

Kommunfullmäktige fastställde 2012-10-03 ett mål om att inventering av alla enskilda avlopp i Värmdö kommun ska vara klara före utgången av år 2020 och nämnden gavs i uppdrag att redovisa en handlingsplan för hur detta ska uppnås. Kommunfullmäktiges mål från 2012 har påverkat verksamhetens planering och process. I samband med formulering av målet utfördes ingen konsekvensanalys. Bygg-, miljö och hälsoskyddsnämnden antog 2013-09-03 en handlingsplan för inventeringen. Handlingsplanen har översänts för åiterrapport till kommunfullmäktige men den har inte tagits med till ärendelistan i kommunfullmäktige.

Bygg- och miljöavdelningen instämmer i beskrivningen att det saknas ett skriftligt underlag för beslutet om att hög skyddsnivå gäller i hela kommunen. När det gäller prioritering av inventeringsområden så skedde en prioritering med hänsyn till områdenas karaktär och behov av åtgärd vid inventeringen innan år 2013. Inventeringsområdena valdes då ut mot bakgrund av uppgifter från närboende om att det fanns bristfälliga avlopp samt områden kring sjöar som hade bristande ekologisk status. Efter beslutet 2013 skedde en ny prioritering - inventering ska ske inifrån och ut, från centrumområdena på fastlandet och ut till skärgården. Även om någon dokumenterad prioritering inte har skett har det inneburit en riskbedömning utifrån föresatsen att områden nära centrumområden har en högre andel permanentboende och bebyggelsestryck, vilket innebär en större belastning.

Nämnden har antagit en reviderad handlingsplan för det fortsatta inventeringsarbetet i december 2017. Handlingsplanen har ännu inte tagits upp i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Samtliga fastigheter som har ett nyare tillstånd än 5 år undantas vid urvalet för inventeringen, det gäller inte bara anläggningar för BDT- vatten utan även för anläggningar för WC- vatten.

### Ärendeprocess, myndighetsbeslut och kvalitetssäkring av tillsynsprocessen

#### Kontrollmål:

- *Hur ser ärendeprocessen för inkomna ansökningar, egen initierade ärenden, klagomål och överklagningar ut?*
- *Var i organisationen tas myndighetsbeslut och hur är detta ansvar delegerat?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

#### *Kommentarer:*

Bygg- och miljöavdelningen har rutiner för tillsynsarbetet och anpassning utifrån den reviderade handlingsplanen för inventeringsarbetet och arbetssättet för 2018 års inventering pågår. På motsvarande sätt finns rutiner för prövning av ansökningar inom avloppsområdet. Som en del av arbetet utifrån LEAN- filosofin sker kontinuerligt förbättringsarbete för att effektivisera och förenkla processerna med kunden i fokus. Exempelvis strävar avdelningen att förbättra processen med kommunikation efter platsbesöket, resultatet från inventeringen ska kommuniceras till fastighetsägaren så snart som möjligt efter utfört platsbesök.

Bygg- och miljöavdelningen föreslår att riktlinjer för tillsyn och kvalitetssäkring tas fram och presenteras för nämnden och att detta sker efter föreslagen utredning av skyddsnivå för olika områden i kommunen skett. I samband med översyn av VA- policys bör skyddsnivån beaktas och komplettera befintliga policys.

### Bedömningskriterier och kommunikation

#### Kontrollmål:

- *Vilka bedömningskriterier tillämpar nämnden vid beslutsfattande och hur kommuniceras dessa internt och externt?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt.

#### *Kommentarer:*

Bygg- och miljöavdelningen instämmer i att en sammanställning av bedömningskriterierna skulle kunna skapa en mer enhetlig tillsyn och utgöra ett underlag för kvalitetssäkring av tillsynsarbetet. I dagsläget sker bedömning med utgångspunkt från hög skyddsnivå men avsteg och bedömningar sker utifrån förhållandena på platsen i varje enskilt fall. Det finns ett behov att fastställa vilka parametrar som bör ligga till grund för när prövning ska ske utifrån hög respektive normal skyddsnivå ur hälsoskydds- och miljöskyddssynpunkt.

Vad gäller kommunikation med fastighetsägarna så upplevs den initiala kommunikationen ske på ett tydligt sätt medan den därefter upplevs vara mer

omfattande och svårbegriplig. Kommunikationsmaterialet har arbetats igenom inför 2018 års inventering i syfte att underlätta för fastighetsägarna. Som exempel kan nämnas att informationen förtydligats och en e-tjänst tagits fram, där fastighetsägarna har möjlighet att lämna sitt enkätsvar. Inventeringsrapporten och mallen för föreläggande om åtgärd har också setts över för att förtydliga myndighetens bedömning och ge fastighetsägarna tydlig information. Vid framtida förbättringsarbete ska vi fortsätta arbeta med klarspråk och skapa ännu mer tydlighet i vår kommunikation.

Bygg- och miljöavdelningen har även anordnat olika former av seminarium för fastighetsägarna i kommunen och anser att ett seminarium för fastighetsägare som ingår i årets inventering vore fördelaktigt för att förtydliga vad inventeringen innebär och ge fastighetsägarna möjlighet att ställa frågor.

Bygg- och miljöavdelningen föreslår att en oberoende konsult bör anlitas för utredning och kartläggning av underlag för bedömning av vilken skyddsnivå som bör vara aktuell. Konsulten skulle i samråd med bygg- och miljöavdelningen kunna ta fram förslag till riktlinjer för bedömning till nämnden.

### Fastighetsägarna, enhetlighet och kvalitet

#### Kontrollmål:

- *Hur upplever verksamhetsutövare nämndens tillsynsarbete?*
- *Finns en formellt fastställd process för kvalitetssäkring av tillsynsprocessen?*
- *Hur säkerställs att nämnden gör enhetliga bedömningar?*
- *Har nämnden system för att utvärdera kvaliteten och enhetligheten för dess myndighetsutövning?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmålen inte är uppfyllda.

#### *Kommentarer:*

För att nämndens verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt är det viktigt att det finns en långtgående delegationsordning. Bygg- och miljöavdelningen instämmer dock i att riktlinjer för när hinder för delegationsbeslut ska föreligga bör tas fram. Exempelvis bör riktlinjerna innefatta vilka beslut nämnden betraktar vara av principiell karaktär och vilka beslut får endast delegeras till tjänsteman med chefsansvar.

Revisorerna lyfter fram att de noterat skillnader i handläggningen, exempelvis att handläggarna själva väljer hur många påminnelser som skickas ut. Bedömning av hur många påminnelser som skickas ut kan variera av olika anledningar; exempelvis hur lång tid sedan förra kontakten med fastighetsägaren var, enligt överenskommelse med fastighetsägaren, innehållet i den föregående kontakten, allvarlighetsgraden med bristen på anläggningen. Några andra exempel på skillnader i handläggningen som indikerar bristande enhetlighet har inte lyfts fram vilket bygg- och miljöavdelningen hade tyckt vara värdefull information. Bygg- och miljöavdelningen upplever att det finns en god samsyn och att inspektörerna strävar efter enhetlighet i handläggningen genom att utföra gemensamma platsbesök, diskutera ärenden i grupp för att skapa lika bedömning och att det sedan mars 2018 finns en samordnare för enheten.

Sedan 2017 års inventering skickas även beslut med krav på utredning och åtgärd eller förbud till fastighetsägaren vid noterade brister. Detta är en del av det ändrade arbetssättet i inventeringsprocessen som kommer medföra att påminnelser inte skickas ut på samma sätt som tidigare, då det redan finns ett överklagbart beslut i grunden som ska följas upp.

Kommunen i stort undersöker inte specifikt medborgarnas uppfattning om den inventering som sker. Däremot sker en undersökning av medborgarnas uppfattning i samband med NKI- undersökningen (Nöjd Kund Index) som utförs regelbundet. Bygg- och miljöavdelningen har även skickat ut olika former av enkäter, i samband med alla beslut som expedierades under en månad hösten 2017 skickades en enkät med besluten för att utvärdera arbetet. Sedan mars 2018 skickas en webblänk till alla de fastighetsägare som vi möter vid platsbesök för att utvärdera hur de upplever vårt bemötande, kompetens och information som ges.

Revisorerna lyfter även fram att fastighetsägarna upplever att det sker ett byte av handläggare ofta. Bygg- och miljöavdelningens uppfattning skiljer sig från de uppgifter som revisorerna inhämtat. Bygg- och miljöavdelningen ser över processen för fördelning av ärenden för att inte skapa upplevelse att byte av handläggare sker. En orsak till denna upplevelse kan vara att ärendet passerar genom olika funktioner innan det når en handläggare. I samband med ett avloppsärende kan bygg- och miljöavdelningens administration och koordinatörer ha varit i kontakt med fastighetsägaren innan handläggaren slutligen kommer i kontakt med fastighetsägaren. Tidigare har även handläggarens namn framgått i den bekräftelse som skickas ut av koordinatören, även om ärendet sedan fördelas till en annan handläggare pga. ojämn arbetsbelastning.

Bygg- och miljöavdelningen föreslår att kvalitetssäkring kan ske i form av stickprovskontroll för utvärdering av kvalitet och enhetlighet varje kvartal. Resultatet av utförd kontroll föreslås återrapporteras till nämnden vid halvårsuppföljning och bokslut. I samband med översyn av delegationsordning eller i samband med riktlinjer för prövning och tillsyn av små avlopp skulle ett förtydligande kunna ske när hinder för delegationsbeslut ska föreligga.

## Överklagande, regelförenkling och rapportering

### Kontrollmål

- *Hur följer nämnden upp arbetet och kvaliteten i handläggningen?*
- *Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling?*
- *Hur och vad rapporteras om nämndens verksamhet, och hur ofta?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmålen inte är uppfyllda.

### *Kommentarer:*

Bygg- och miljöavdelningen anser att återrapportering av kvaliteten på handläggningen till nämnden delvis sker i form av redogörelse av inkomna överklaganden och utgången i de ärendena. Denna återrapportering skulle dock kunna vidareutvecklas, och omfatta beskrivning av hur avdelningen hanterar utgången av beslutet. Exempelvis kan det vara så att nämnden står fast vid sin bedömning och då ska beslutet överklagas till högre instans, eller så är det så att

det ska innebära en förändring av bedömningen i en viss typ av ärenden och då bör detta föras in i det handläggarsöd som finns.

Revisorerna beskriver inte vad de avser med "regelförenkling" i sammanhanget. Som bygg- och miljöavdelningen tolkar begreppet innebär det hur tillsynsmyndigheten tolkar och arbetar för att förenkla det regelverk som finns och göra det lättare för invånarna att förstå och följa regelverken. Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden har år 2017 och år 2018 anordnat seminarium för fastighetsägarna i kommunen för att ge information om vilka olika rättigheter och skyldigheter man har som fastighetsägare i kommunen i syfte att förenkla reglerna. De lokala föreskrifterna för att skydda människors hälsa och miljön har också setts över vid upprepade tillfällen de senaste åren i syfte att förenkla och förtydliga de regler som gäller.

Dessutom föreslår bygg- och miljöavdelningen en tätare rapportering till nämnden om den pågående inventeringen, exempelvis med information om området som inventerats, vilka brister som noterats och hur inspektörerna har agerat med anledning av eventuella brister.

Bygg- och miljöavdelningen uppfattar inte att statistiken över antalet överklagade ärenden innebär ett högt antal överklagningsärenden som revisorerna beskriver. Även om det inte finns någon dokumenterad rutin för hantering av överklaganden anser bygg- och miljöavdelningen att det finns ett etablerat arbetssätt för hantering av dessa typer av händelser. Arbete med att dokumentera rutinen pågår. Bygg- och miljöavdelningen anser dock att slutsatsen att "ca 40 procent av samtliga föreläggande och förbud (total inventering och annan typ av ärenden) har under de senaste fem åren överklagats" blir missvisande eftersom det är 14 st av de 284 st beslutade förelägganden/förbud som överklagats mellan 2013-2017. Bygg- och miljöavdelningen anser inte att det utgör ett högt antal överklagningsärenden.

Beskrivning	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Inventeringsärenden	564	337	903	1256	1498	4558
Förelägganden och förbud (total inventering och annan typ av ärenden)	18	36	31	19	180	284
Överklagade förelägganden och förbud	2	0	7	0	5	14
Överklagade beslut det året (total alla typer av ärenden och typ av beslut)*	18	24	45	13	15	115
*Varav överklagade beslut rörande inventeringsärenden	6	14	30	7	4	61
Nämnd omprövar beslut	0	0	1	0	0	1
LST/MMD avslog/avvisade/avskriver överklagan	9	15	31	3	0	58
LST ändrar delvis nämndens beslut	1	4	2	0	0	7
LST upphäver nämndens beslut	4	4	7	0	3	18
LST ej beslutat ännu	2	0	3	9	12	26
Återkallat av klaganden	2	1	1	1	0	5

Revisorerna har lyft fram att det finns ett ärende där länsstyrelsen gjort en annan bedömning än kommunen och att detta inte ledde till någon förändring av ärendehanteringsprocessen. Bygg- och miljöavdelningen känner inte till vilket ärende som syftas till och har inte möjlighet att bemöta bakgrunden till varför processen inte har förändrats.

Bygg- och miljöavdelningen föreslår att rutin för dokumentation av inkomna överklaganden och beslut från högre instans ska ses över. Rutinen bör kompletteras med en beskrivning av hur hantering och analys av inkomna överklaganden ska ske samt säkerställa kvalitetssäkring genom återrapportering till nämnden vid halvårsuppföljning och bokslut.

## Kompetens

### Kontrollmål:

- *Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?*

Revisorernas bedömning är att kontrollmål inte är uppfyllt.

Bygg- och miljöavdelningen anser att det är viktigt att fortsätta med kompetensutveckling av medarbetarna trots en hög arbetsbelastning. Bygg- och miljöavdelningen arbetar med att ta fram en kompetensbehovsinventeringsplan för att kartlägga vilka ämnesområden som behövs kompetensförstärkas för att på ett mer systematiskt sätt planera kompetensutveckling på individ- och gruppnivå.

## Förslag på åtgärder kort och lång sikt

Sammanfattningsvis föreslår bygg- och miljöavdelningen följande åtgärder.

### Kort

- Färdigställa arbetet med kompetensbehovsinventeringsplan och dokumentera utförd kompetensutveckling
- Ta fram rutin i form av stickprovskontroll för utvärdering av kvalitet och enhetlighet där resultat av utförd kontroll återrapporteras till nämnden vid halvårsuppföljning och bokslut.
- Vidareutveckla rutin för dokumentation av inkomna överklaganden och beslut från högre instans. Dokumentera rutin för hantering och analys av där inkomna överklaganden och säkerställa kvalitetssäkring genom återrapportering till nämnden vid halvårsuppföljning och bokslut.
- Se över process för fördelning av ärenden
- Informera bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden om inventeringen i samband med halvårsuppföljning och bokslut. Ex. antal inventerade fastigheter, brister och vad de föranlett för bedömningar, ingripanden i form av förelägganden/förbud.

### Lång

- Ta fram förslag på riktlinjer för tillsyn och kvalitetssäkring till nämnden (när avsteg är motiverade, hur överklagningar ska hanteras, hur ofta påminnelse ska ske och när, hur kvalitetssäkring sker)
- Med stöd av oberoende konsult kartlägga underlag för bedömning av hög respektive normal skyddsnivå i Värmdö kommun i samråd med bygg- och

- miljöavdelningen och att till nämnden föreslå riktlinjer för bedömning.
- Riktlinjer för när hinder för delegationsbeslut ska föreligga (vilka beslut är av principiell karaktär och vilka beslut får endast delegeras till tjänsteman med chefsansvar)

## BYGG- OCH MILJÖAVDELNINGEN

Malin Welander  
Enhetschef

Jelinka Hall  
Avdelningschef

### Bilagor:

Revisionsrapport PWC -slutrapport feb. 2018 (BU)  
Skrivelse från revisorerna (BU)

### Sändlista

Delges beslut med post

Värmdö kommuns revisorer; [torbjorn.andersson@varmdo.se](mailto:torbjorn.andersson@varmdo.se) och [carl-johan.bildsten@varmdo.se](mailto:carl-johan.bildsten@varmdo.se)



VÄRMDÖ KOMMUN  
Revisorerna

2018-03-14

Bygg-, miljö- och  
hälsoskyddsnämnden

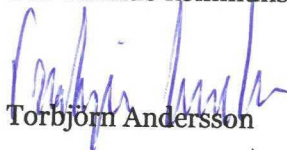
### Granskning av tillsynsarbetet avseende små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten

På uppdrag av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat om Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden har en ändamålsenlig process för handläggning, uppföljning och tillsyn av ärenden om små avloppsanläggningar. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att nämnden inte har en helt ändamålsenlig process för handläggning, uppföljning och tillsyn av ärenden om små avloppsanläggningar. Revisorerna vill särskilt lyfta fram att nämndens grundambition med hög skyddsnivå generellt tillsammans med avsaknad av riktlinjer för handläggningen inte bedöms vara ändamålsenligt. I granskningen har iakttagits skillnader i handläggningen som indikerar bristande enhetlighet. Det finns sammantaget uppenbara risker för att myndighetsutövningen inte är rättssäker och enhetlig, dvs. att olika invånare och fastighetsägare kan komma att behandlas olika.

Revisorerna önskar nämndens synpunkter på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten samt vilka åtgärder som avses vidtas på kort och lång sikt. Svaret ska vara revisorerna tillhanda senast den 31 maj 2018.

För Värmdö kommuns revisorer



Torbjörn Andersson

Ordförande



Carl-Johan Bildsten

vice ordförande

För kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium

# Revisionsrapport

## *Granskning av tillsynsarbetet avseende små avlopps- anläggningar för hushållsspillvatten*

Said Ashrafi  
**Projektledare**

Morteza Ashouri  
**Projektmedarbetare**

Februari 2018

Värmdö kommun

**pwc**

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfrågor, kontrollmål och revisionskriterier .....	3
2.3.	Revisionsmetod, revisionskriterier och avgränsning.....	4
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
3.1.	Behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan.....	6
3.1.1.	Bedömning.....	7
3.2.	Ärendeprocess, myndighetsbeslut och kvalitetssäkring av tillsynsprocessen	8
3.2.1.	Bedömning.....	11
3.3.	Bedömningskriterier och kommunikation.....	11
3.3.1.	Bedömning.....	13
3.4.	Fastighetsägarna, enhetlighet och kvalitet.....	14
3.4.1.	Bedömning.....	15
3.5.	Överklagande, Regelförenkling och rapportering.....	16
3.5.1.	Bedömning.....	18
3.6.	Kompetens.....	18
3.6.1.	Bedömning.....	19

# 1. Sammanfattning

Granskning av arbetet med tillsyn avseende små avloppsanläggningar för hushållspillvatten

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Värmdö kommun genomfört en granskning av arbetet med tillsyn avseende små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden inte har en helt ändamålsenlig process för handläggning, uppföljning och tillsyn av ärenden om små avloppsanläggningar.

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- För beslutet i gällande VA-plan anges motiv till den höga skyddsnivån vara kopplat bl.a. till geologiska förhållanden och påverkat kustvatten mm. Däremot visar vår granskning att det saknas skriftligt beslut eller annan dokumentation till grund för beslutet, vilket vi anser vara en brist.
- Nämnden har inte tagit fram riktlinjer kring processen för kvalitetssäkring av tillsynsarbetet.
- Kommunen gör bedömningar i varje enskilt fall utifrån de specifika förutsättningarna på platsen. Däremot är vår bedömning att kommunens bedömning per automatik är kopplad till hög skyddsnivå. Tillsynen är inte planerad utifrån en utredning av i vilka områden det är hög eller normal skyddsnivå. Utgångspunkten är hög skyddsnivå i hela kommunen.
- Kommunen undersöker inte specifikt medborgarnas uppfattning avseende de inventeringar som görs av små avloppsanläggningar, vilket anser vi vara en brist. En bristande uppföljning av rättstillämpning och ärendehantering kan dölja eventuella variationer i myndighetsutövningen.
- I vår granskning har vi kunnat se skillnader i handläggningen som indikerar bristande enhetlighet, exempelvis är det handläggarna själva som tar ställning till om, när och hur många gånger en påminnelse om uppföljning av föreläggande ska skickas ut för att åstadkomma verkställighet av myndighetsbeslut.
- Kommunen gör inte någon övergripande analys av klagomål eller överklaganden från enskilda.
- Rapporteringen till nämnden är begränsad till statistik avseende bl.a. antal inventerade objekt. Kvaliteten i handläggningen omfattas inte av rapporteringen till nämnden.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar till exempel för beslut om bygglov och tillsyn av miljö- och hälsoskydd och livsmedelshygien i Värmdö. Nämnden ansvarar för att med utgångspunkt från fullmäktiges riktlinjer samt regler i plan- och bygglagen, miljöbalken, livsmedelslagen med tillhörande lagstöd inom verksamhetsområdet pröva frågor om anmälningar/ansökningar till bygglov, enskilda avloppsanläggningar, strandskydd med mera. Bygg- miljö och hälsoskydds nämnden ska även utföra fortlöpande tillsyn av regelefterlevnaden inom området.

Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten gäller från 16 maj 2016. Dessa allmänna råd avser tillämpningen av vissa bestämmelser i miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) på avloppsanordningar för behandling av hushållspillvatten från enstaka hushåll, och från gemensamhetsanläggningar dimensionerade för upp till 25 personekvivalenter (pe).

Efter genomförd förstudie konstaterar Värmdö kommuns revisorer att det finns ett behov av en granskning av kommuns arbete med tillsyns avseende små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.

### 2.2. Revisionsfrågor, kontrollmål och revisionskriterier

Syftet med denna granskning är att kontrollera om bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden har en ändamålsenlig process för handläggning, uppföljning och tillsyn av ärenden om små avloppsanläggningar.

Följande kontrollfrågor har varit styrande för granskningen:

- Finns en dokumenterad behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan 2013-09-03?
- Hur ser ärendeprocessen för inkomna ansökningar, egeninitierade ärenden, klagomål och överklagningar ut?
- Var i organisationen tas myndighetsbeslut och hur är detta ansvar delegerat?
- Hur upplever verksamhetsutövare nämndens tillsynsarbete?
- Vilka bedömningskriterier tillämpar nämnden vid beslutsfattande och hur kommuniceras dessa internt och externt?
- Hur säkerställs att nämnden gör enhetliga bedömningar?

- Har nämnden system för att utvärdera kvalitén och enhetligheten i myndighetsutövningen?
- Finns en formellt fastställd process för kvalitetssäkring av tillsynsprocessen?
- Hur följer nämnden upp arbetet och kvaliteten i handläggningen? Tar nämnden t.ex. del av information om antal överklagade ärenden samt i vilken utsträckning som domstolen beslutat till fördel respektive nackdel i förhållande till fattat beslut i kommunen?
- Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling?
- Hur och vad rapporteras om nämndens verksamhet, och hur ofta?
- Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?

### **2.3. Revisionsmetod, revisionskriterier och avgränsning**

Granskningen avgränsas till att omfatta bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Granskningen genomfördes genom intervjuer och genomgång av relevanta underlag (styrande- och stödjande dokument, beslutsunderlag). Intervjuer har genomförts med berörda tjänstemän inom enheten för små avlopp. Följande personer har intervjuats:

- Marie Sundbom, chef för enheten för små avlopp, bygg- och miljöavdelningen.
- Sandra Ek, handläggare, bygg- och miljöavdelningen.
- Martina Nyström, handläggare, bygg- och miljöavdelningen.
- Henrik Isaksson, handläggare, bygg- och miljöavdelningen.
- Tove Engleson, handläggare, bygg- och miljöavdelningen.
- Malin Welander, vikarierande enhetschef, bygg- och miljöavdelningen.

Det har även gjorts en granskning av ett urval av tillsynsärenden. Syftet med denna granskning har varit att utvärdera huruvida hanteringen av ärenden sker på ett ändamålsenligt sätt, i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar.

Följande kontroller har genomförts gällande stickproverna

- Bygger beslut på dokumenterad saklig grund?
- Motiveras samtliga beslut som går emot någon?

Det ha även genomförts intervjuer med sakägarna för att höra hur de har upplevt kommunens tillsynsarbete.

### **Stickproverna**

Ärende 1: 2016/01 – 2016/07, avslutad

Ärende 2: 2016/11 – 2017/09, vilande, inväntar återbesök från kommunen

Ärende 3: 2016/11 - 2017/09, vilande, överklagad

Ärende 4: 2016/02 – 2017/10, pågående, överklagad

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- *Finns en dokumenterad behovsutredning som grund för gällande inventeringsplan 2013-09-03?*

Kommunens arbete med inventering av enskilda avlopp grundar sig på Fullmäktiges mål från 2012 om att samtliga avloppsanläggningar i kommunen (15 000 anläggningar) ska inventeras till år 2020. Värmdö kommun har beslutat att hela kommunen ska ha en hög skyddsnivå rörande enskilda avloppsanläggningar för hushållspillvatten. Endast mindre delar av Värmdölandet omfattas av en normal skyddsnivå. Beslutet motiveras i VA-planen av att ”bebyggelsestrycket är stort, kustvattnet påverkat och de geologiska förutsättningarna inte alltid lämpar sig för traditionella lösningar med lokalt omhändertagande”.

Under oktober 2017 reviderade Bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden inventeringsplanen. I den reviderade inventeringsplanen anges att nämnden vill arbeta mer långsiktigt med skärgården eftersom det inte finns någon plan för kommunalt vatten och avlopp för skärgården. Det som beskrivs nedan avser från och med 2018 års inventering.

#### **Upplägg och prioritering: Fastlandet**

Revideringen innebär fortsatt inventering med upplägg som tidigare år. Dock prioriteras fastigheter som har befintliga tillstånd för WC-utsläpp som löper på 10 år bort från inventeringen. Uppföljning av dessa anläggningars funktion sker på annat sätt eftersom de har tidsbegränsade tillstånd enligt uppgifter i samband med sakavstämningen.

Fastigheter som har nyare tillstånd än 5 år för bad- disk- och tvättvatten (liksom idag) är också undantagna från inventeringen.

#### **Upplägg och prioritering: Skärgården**

Revideringen innebär att inventering av fastigheter i skärgården sker numera i två steg. I ett första skede görs en inventering via kommunens arkiv och/eller enkätutskick. Kommunen gör sedan en enklare initial bedömning av hur anläggningarna lever upp till kommunens krav som sedan kommuniceras med fastighetsägaren. Förhoppningen är att fastighetsägarna själva ska åtgärda de påtalade bristerna utan något formellt föreläggande från kommunen.

Det sker besök på plats för att inventera anläggningen. Därefter kan det ske en bedömning av om anläggningen behöver åtgärdas eller inte. I ett andra skede får de



fastighetsägare som inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att åtgärda kommunens påtalade brister ett formellt föreläggande från kommunen.

### **Uppföljning av äldre inventeringsärenden**

I dagsläget ligger ca 1600 fastigheter och väntar på uppföljning varav 700 ärenden är från 2011 till 2016 års inventeringar. Det ska ingå på ett tydligare sätt i planeringen framöver, inte bara nya ärenden från ytterligare inventering.

Uppföljningen av tidigare ärenden är en prioritering år 2018, annars är risken att inventeringen som helhet tappar i förtroende.

Följande avloppsanläggningar är undantagna från urvalet för inventeringen:

- Fastigheter som har befintliga tillstånd för WC-utsläpp som löper på 10 år prioriteras bort från inventeringen. Detta gäller även fastigheter som har nyare tillstånd än 5 år för bad- disk- och tvättvatten.
- Fastigheter med tillstånd för minireningsverk som skickat in årets provtagningsresultat.<sup>1</sup>
- Fastigheter där fastighetsägaren uppgett att det inte finns indraget vatten/utgående rör.<sup>2</sup>

Kommunens bedömning att verksamheten med en reviderad handlingsplan kommer att klara inventeringsmålet 2020.

#### **3.1.1. Bedömning**

Kommunens tillsynsarbete sker område för område och omfattar hela kommunen. Någon prioritering med de känsligaste områdena först, utifrån belastning och åtgärdsbehov, har inte gjorts. I gällande VA-plan anges motiv till den höga skyddsnivån vara kopplat bl.a. till geologiska förhållanden och påverkat kustvatten mm. Däremot visar vår granskning att det saknas skriftligt beslut eller annan dokumentation till grund för beslutet, vilket vi anser vara en brist.

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

---

<sup>1</sup> I de första två punkterna så sker en motsvarighet till inventering/uppföljning i samband med att tillståndet löper. Uppgiften är erhållen i samband med sak avstämningen. ut.

<sup>2</sup> Dessa fastigheter debiteras inte en inventeringsavgift men kontroll av lämnade uppgifter sker ändå på plats. Uppgiften är erhållen i samband med sak avstämningen.

## 3.2. Ärendeprocess, myndighetsbeslut och kvalitetssäkring av tillsynsprocessen

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- Hur ser ärendeprocessen för inkomna ansökningar, egen initierade ärenden, klagomål och överklagningar ut?
- Var i organisationen tas myndighetsbeslut och hur är detta ansvar delegerat?

Vi har fått ta del av övergripande processkartor gällande tillstånd och anmälan<sup>3</sup>, tillsyn<sup>4</sup> samt handbok för handläggning av klagomål<sup>5</sup>. Det finns dokumenterad rutin för inventeringsarbetet som dock inte är daterad. Den är inte heller uppdaterad i enlighet med den reviderade inventeringsplanen som avser inventeringsarbetet från och med 2018.

Bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte antagit riktlinjer (rutiner och principer för bedömning, krav och handläggning) för enskilda avlopp i Värmdö kommun som utgångspunkt för utformningen av tillsynen.

### Ärendeprocessen

Arbetet med inventeringen börjar med att information om varför en inventering ska ske och hur inventeringen går till. Utskicket från bygg- och miljöavdelningen består i stora drag av följande:

- En checklista på en icke godkänd avloppsanläggning enligt bygg- och miljöavdelningen
- Information om att det är fastighetsägarens ansvar att ha ett fungerande avlopp och aktuell tillstånd
- Checklista för fastighetsägarens avlopp (inkl. kontrollpunkter)
- Information om att Värmdö kommun för närvarande arbetar med inventeringsarbete av enskilda avlopp och att målet är att alla kommunens enskilda avlopp ska vara inventerade innan 2020
- Information om hur inventeringen går till
- Information om att kommunen tar ut 4 200 kr i avgift för handläggningen
- Information om fastighetsägarens avlopp inte uppfyller kommunens krav (enligt ovan nämnda checklista) kan de inkomma med en ny avloppsansökan om ny anläggning eller ändring av befintlig anläggning för att slippa inventering och inventeringsavgift.

<sup>3</sup> Ej daterad.

<sup>4</sup> Ej daterad.

<sup>5</sup> Ej daterad.

- Information om varför avloppen inventeras
- Information om kommunalt vatten och avlopp
- Information om kostnadsfri rådgivning gällande fastighetsägarens avloppsanläggning via en oberoende konsult (inkl. kontaktuppgifter)
- Inventeringsenkät där det framgår vilket datum den senast måste skickas till kommunen. Inventeringsenkäten samlar in information gällande fastigheten (fastighetsbeteckning, vattenförsörjning, toalettlösning, avloppsanläggning osv) och fastighetsägaren. Fastighetsägaren kan också via enkäten meddela att den vill vara med på inventeringen.

Alla handlingar som inkommer till kommunen registreras hos administrationen och handläggarna får en digital kopia. Enkätsvaren sammanställs inför kommande inventering. Förutsatt att fastighetsägaren har informerat kommunen via den nämnda enkäten att de vill närvara informeras denne om besöket via ett SMS.

Om fastighetens avloppsanläggning inte uppfyller kommunens krav kan fastighetsägaren välja att inkomma med en komplett ansökan om en ny avloppsanläggning eller ändring av befintlig avloppsanläggning (Det här är ett alternativ för de fastighetsägare som vet med sig att anläggningen inte fungerar väl eller inte uppfyller kommunens krav). Om ansökan inkommer innan kommunens inventering påbörjats kommer inventeringssavgiften inte att tas ut. Enligt handläggarna är det uppskattningsvis 30 procent som gör enligt ovan, majoriteteten väljer att göra en inventering.

Vid en inventering besöker handläggarna den aktuella fastigheten i syfte att inspektera avloppsanläggningen enligt tidigare utskickad checklista. Enligt uppgifter erhållna i samband med sakavstämningen sker utöver det som framgår av checklistan även en bedömning av placeringen, terräng- och markförhållanden, avstånd till skyddsobjekt m.m.

Enligt intervjuade tjänstemän är det inte många fastighetsägare som är med under inventeringen trots att de har sagt att de vill vara med.

Efter besöket sammanställs det insamlade materialet. Enligt uppgifter erhållna i samband med sakavstämningen finns här två olika vägar i handlägningsprocessen. Antingen bedömer kommunen att avvikelsen är så pass allvarlig att det är motiverat med ett föreläggande (ett förslag till beslut skickas ut innan föreläggandet skickas), alternativt skickas en skrivelse (resultat från inventering) vid mindre eller inga avvikelser.

Fastighetsägaren ges tre veckor att komma med synpunkter på förslag till beslutet.

Vid brister informeras fastighetsägaren att denne måste återkomma med förslag med åtgärder eller en ansökan inom ett visst datum. Kommunen kan också begära in kompletterande uppgifter eller förbjuda utsläpp av avloppsvatten.

Fastighetsägaren måste inte lämna yttrande på föreslag till beslut utan ges möjlighet att lämna yttrande. Efter det att fastställd svarstid passerat går kommunen vidare och fattar beslut om fastighetsägaren inte efterfrågat förlängd tid för att lämna yttrandet.

I beslutet framkommer också mer i detalj ”vad fastighetsägaren ska göra för att få fortsätta släppa ut sitt avloppsvatten”. Besluten är motiverade och bygger på saklig grund.

Om fastighetsägaren har fått ett föreläggande och inte inkommer med uppgifter, förslag på åtgärder, ansökan om en ny anläggning - dvs. inte följt föreläggandet, skickas en påminnelse om att uppfylla föreläggandet och informera om nästa steg. Respondenten uppger att historiskt sett har det varierat om ytterligare påminnelser har skickats ut baserat på ex. när i tid förra kontakten med fastighetsägaren har varit eller om delar av föreläggandet har uppfyllts. Följs inte föreläggandet så är alternativet att förena föreläggandet med vite eller förbjuda utsläpp, beroende på bl.a. vilka risker som är förknippade med anläggningen kan det ena eller andra alternativet bli aktuellt.

Om fastighetsägaren däremot fått en inspektionsrapport (redovisning av resultat från inventeringen) är det också här beroende på hur allvarliga bristerna är som avgör om det är en påminnelse eller ett föreläggande som skickas till fastighetsägaren.

Från och med 2017 så sker information i breven (skrivelse, föreläggande, förslag till beslut) om att ytterligare avgift kan komma att debiteras i samband med uppföljning. Denna information fanns inte med i vissa äldre ärenden (inventering 2016 och bakåt) vilket innebär att vissa ärenden har fått fler påminnelser för att informera om detta.

När det gäller tilläggsavgiften så är det ingen administrativ avgift utan det är en avgift för tillkommande arbete i ärendet som inte ryms inom de 4 200 kr som är den fasta avgiften för inventeringen. Beroende på vad det är för krav som är riktade till fastighetsägaren och vilken typ av uppföljning som behöver ske så debiteras en tillsynsavgift som är baserad på timavgift för nedlagd handläggningstid.

Vid ansökningsärenden genomförs även ett s.k. grannhörande för att se om grannarna har några synpunkter. Ett negativt grannyttrande kommuniceras till fastighetsägaren och kan resultera i kompletteringskrav innan anläggningen godkänns.

Har fastighetsägaren frågor om avlopp kan de få konstadsfri rådgivning genom att kontakta kommunens fristående VA-rådgivare, vilket kommunen informerar fastighetsägarna om via den initiala informationen.

### **Ansökningsprocessen**

Ett egeninitierat ärende börjar med att ansökan granskas av kommunen och därefter skickas en bekräftelse med eventuellt kompletteringskrav till fastighetsägaren. Sedermera tilldelas ärendet till en handläggare. Det sker ingen

inventering i ansökningsprocessen. Däremot sker platsbesök där en bedömning sker av den planerade anläggningens placering, skyddsobjekt, mark- och terrängförhållanden m.m.

### **Klagomål och överklagningar**

Det finns en dokumenterad process för hantering av klagomål. Efter att klagomål registrerats granskas och kategoriseras i enlighet med klagomålshandboken. Klagomål utreds och beroende på typ av klagomål genomförs t.ex. provtagning, platsbesök, telefonkontakt mm. Efter att utredningen är klar fattas ett beslut som kan antingen resultera i ett föreläggande/förbud med eller utan vite eller avslut med eller utan avgift. Vid de fall där kommunen har meddelat ett föreläggande om åtgärd genomförs det en uppföljning för att kontrollera att beslutet följs eller eventuella kompletteringar har gjorts.

Hantering av överklagningar beskrivs i dokumentet *Avloppshandboken* som enheten för små avlopp har tagit fram. Avloppshandboken är dock inte beslutad av nämnden. I avloppshandboken framgår att om någon anser sig vara en berörd sakägare men inte blivit delgiven beslutet så kan överklagan ske senare än tre veckor. Har kommunen inget bevis på att/när delgivning har skett måste prövningen (som sker av enhetschef) innebära att överklagan bedöms ha inkommit inom rätt tid. Det blir därefter upp till Länsstyrelsen att avgöra om den som överklagat beslutet kan anses vara en berörd sakägare eller inte.

### **Myndighetsbeslut**

Myndighetsbesluten gällande avloppsinventeringen är delegerade till handläggarna. Enligt de intervjuade tjänstemännen görs eventuella rättidsprövningar av enhetschefen. Vi har inte tagit del av något formellt fastställt dokument gällande processen för kvalitetssäkring av tillsynsarbetet.

#### **3.2.1. Bedömning**

Vår granskning visar att bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden inte har antagit riktlinjer (rutiner och principer för bedömning, krav och handläggning) för enskilda avlopp i Värmdö kommun som utgångspunkt för utformningen av tillsynen. Det finns dock framtagna processkartor och skriftliga rutiner för tillsynsverksamheten.

Eftersom bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden inte har tagit fram riktlinjer för kvalitetssäkring av tillsynsarbetet bedöms kontrollmålet bara delvis uppfyllt.

### **3.3. Bedömningskriterier och kommunikation**

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

*Vilka bedömningskriterier tillämpar nämnden vid beslutsfattande och hur kommuniceras dessa internt och externt?*

Enligt intervju grundar sig kommunens bedömningskriterier på ett antal olika externa underlag. De underlag som utgör utgångspunkten för kommunens bedömningskriterier är följande:

- Havs- och vattenmyndigheten allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.
- Rapporter från avloppsguiden.
- Forskningsresultat, enklare undersökningar från andra kommuner.
- Avloppshandboken och inventeringsrutinen.
- Rättspraxis.

Dock finns dock inget dokument som tydligt beskriver vilka dessa bedömningskriterier är. I samband med sakavstämningen uppges att kommunen gör en bedömning av anläggningens placering, terräng- och markförhållanden, avstånd till skyddsobjekt m.m.

Relevant och bra information sparas internt i en mappstruktur som handläggarna har tillgång till. Vidare finns det en del exempel på tidigare praxis med i kontorets egen rutinbeskrivning som avser inventeringen.

Som nämnt i tidigare avsnitt har Värmdö kommun beslutat att större delen av kommunen har en hög skydds nivå rörande enskilda avloppsanläggningar för hushållspillvatten. Enligt vår granskning har varje enskild avloppsanläggnings reningsgrad bedömts utifrån kravet på hög skydds nivå, vilket i så gott som alla tillsynsfall resulterat i ett föreläggande om åtgärder eller skrivelse.

En av handläggarna menar att den höga skydds nivån är många gånger befogat, dock finns det en handfull områden som kan ifrågasättas. Samtliga handläggare nämnde att de kan välja att göra avsteg från den höga skydds nivån eftersom det sker en individuell bedömning varje gång. Senare in i intervjuerna utvecklades resonemanget gällande avsteg, nämligen att avsteg är ovanligt och är oftast baserat på lättare utsläpp.

Enligt uppgifter erhållna i samband med sakavstämningen är bedömningarna dock inte enbart kopplade till om det är normal eller hög skydds nivå som tillämpas utan baserat på anläggningens funktion, nyttjande av fastigheten, typ av avloppsvatten, vistelsetid på fastigheten, skyddsobjekt, standard mm. Vidare uppges att kommunen motiverar den höga nivån i varje beslut kopplat till fastigheten. Det kan t.ex. handla om att det ligger nära en fjärd med viss ekologisk status att ta hänsyn till. I vår granskning har vi inte hittat någon dokumenterad information om i vilka fall avsteg kan ske gällande tillämpningen av kommunens bedömningskriterier.

### **Kommunikation**

Extern kommunikation sker via kommunens hemsida. Inför inventeringen får även fastighetsägarna informationen om vad som krävs för att bli godkänt via post. Informationen gällande inventeringen har varit tydligt dock anser intervjuade fastighetsägare att kommunens tjänsteskrivelser är omfattande och svårbegripliga. Enligt vår granskning är den information som ligger på kommunens hemsida är till nytta för de fastighetsägare som på eget bevåg vill ordna till eventuella fel utifrån kommunens krav innan inventeringen har påbörjats.

### 3.3.1. *Bedömning*

Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten innehåller kriterier för hur en kommun bör besluta rörande skyddsnivån på enskilda avloppsanläggningar för hushållspillvatten. Vid exempelvis känsliga naturområden kan högre krav ställas på boendes avloppsanläggningar för att undvika att miljön tar skada vid eventuellt läckage etc. Kraven kan exempelvis bestå i var anläggningen får vara lokaliserad, dess robusthet och kapacitet.

Det finns inga bemyndiganden för kommunerna att ställa krav som gäller generellt för alla avloppsanläggningar i kommunen. Kommunen ska relatera i varje enskilt fall skyddsåtgärder vad gäller hälso- och miljöskydd för den enskilda avloppsanläggningen till en normal eller hög skyddsnivå. Detta innebär att kommunen alltid ska göra en bedömning av vilka krav som är rimliga att ställa i varje enskilt fall relaterat till behovet av skyddsnivån, dvs. normal eller hög. Med andra ord kan kraven bli olika på olika fastigheter, eftersom förutsättningarna kan skilja sig åt.

Kommunen gör bedömningar i varje enskilt fall utifrån de specifika förutsättningarna på platsen. Däremot är vår bedömning att kommunens bedömning är per automatik kopplade till hög skyddsnivå och tillsynen är inte planerad utifrån en utredning av i vilka områden det är hög eller normal skyddsnivå då utgångspunkten är hög skyddsnivå i hela kommunen. I samband med sakavstämningen har vi fått det förklarad att i många fall är det att anläggningen i sig är en lämplig och godkänd lösning men att det är att funktionen av anläggningen som har brister vilka resulterar i krav på åtgärder.

Utifrån genomförd granskning ser vi en risk i att Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden saknar skriftliga riktlinjer när det gäller att relatera skyddsåtgärder beträffande hälso- och miljöskydd för den enskilda anordningen till en normal eller hög skyddsnivå. Syftet med riktlinjer skulle vara, dels enhetlig tillämpning av de nya föreskrifterna när det gäller tillsyn av små avloppsanläggningar, dels mer enhetlig handläggning och ökad miljönytta per investerad krona.

Därför bedöms kontrollmålet vara ej uppfyllt.



### 3.4. Fastighetsägarna, enhetlighet och kvalitet

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- Hur upplever verksamhetsutövare nämndens tillsynsarbete?
- Finns en formellt fastställd process för kvalitetssäkring av tillsynsprocessen?
- Hur säkerställs att nämnden gör enhetliga bedömningar?
- Har nämnden system för att utvärdera kvalitén och enhetligheten för dess myndighetsutövning?
- Finns en formellt fastställd process för kvalitetssäkring av tillsynsprocessen?

#### Fastighetsägarna

Hur tillsynen upplevs är sannolikt styrt av både normer och attityder och kan därmed variera över tid. Vi har genomfört intervjuer med ett urval av fastighetsägare för att höra hur de har upplevt kommunens tillsynsarbete.

Intervjufrågorna utgår från följande områden:

- *Inspektionsform* - Information om inventeringen, tillsynsform (Föranmälda tillsynsbesök, anmälda besök) och huruvida fastighetsägaren varit närvarande vid platsbesöket
- *Uppdragsbetoning* – Regelkontroll, Rådgivande/informerande
- *Uppföljning* - Kommunens agerande när en avvikelse upptäckts. Informella åtgärder eller formella verktyg för att uppnå regelefterlevnad.

Enligt intervjuade fastighetsägare fungerar den initiala kommunikationen och informationen från kommunen bra. Dock upplever de intervjuade att kommunens arbete präglas mer av kravställning än rådgivning och stöd. Vidare ansåg en av de intervjuade fastighetsägarna att kommunens handläggare är regelstyrda och byråkratiska. En annan tyckte att kommunens handläggare byts ofta, vilket resulterar i att bedömningen inte känns enhetlig.

Majoriteten av de tillfrågade fastighetsägarna tyckte inte att det skedde någon dialog eftersom nästan all kommunikation skedde via mail och brev. En av de tillfrågade nämnde också att det inte fanns något telefonnummer till vem man skall ringa vid frågor, angivet i skrivelsen ”resultat från inventering av avlopp”, vilket denna granskning har bekräftat.

De intervjuade fastighetsägarnas förtroende för kommunen är låg. Detta beror bl.a. på att kommunens prioriteringsordning gällande avloppsinventeringen inte uppfattas som rättvis och ändamålsenlig. En aspekt som ligger bakom det låga förtroendet anser de vara en missriktad tillsyn i den meningen att de enskilda avloppsanläggningarna kontrolleras oproportionerligt mycket i jämförelse med



verksamheter som anses ha en större miljöpåverkan. De intervjuade anser att kommunen i första hand bör säkerställa det kommunala reningsverkets driftssäkerhet innan kommunen ställer krav på enskilda fastighetsägare. Några anser att kommunen ska prioritera betydligt äldre anläggningar (som är byggda på 80-talet) samt utgå från de mest känsliga områden där en åtgärd är mest motiverat.

### **Enhetlighet och kvalitet**

Myndighetsutövning omfattar processen från ställningstagande till vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag till hur gällande regelverk ska tolkas och tillämpas. Vi har i denna granskning valt den del av myndighetsutövningen som utgörs av handläggningen av enskilda avlopp i samband med kommunens inventeringsarbete.

Enligt gällande delegationsordning har samtliga handläggare på enheten för små avlopp - genom en vidaredelegation från chefen - erhållit en långtgående delegation på att fatta beslut i anmälnings- och tillståndsärenden gällande små avloppsanläggningar för hushållsvatten.

Enligt intervjuer genomför inspektörerna inventeringen parvis för att säkerställa en enhetlig bedömning. Dock kan det förekomma undantag, t.ex. under semestermånaderna. Det förekommer även olika typer av formella möten och samverkan inom enheten vars syfte är åstadkomma enhetliga myndighetsbeslut. Exempel är ärendemöten på måndagar, där handläggarna kan diskutera oklara och otydliga ärenden inför beslut.

Enligt vår granskning sker inga efterkontroller av efterlevnaden av överenskomna rutiner av de beslut som handläggarna har fattat. Enligt vår granskning har nämnden inga dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för nämndens myndighetsutövning. Vi har tagit del av förslag till nämndens internkontrollplan 2018. Det föreslås fyra rutinområden; Budget, handläggningstider, språkbruk och tillsyn- och verksamhetsplan 2018. Det saknas dock rutiner för säkerställande av enhetlighet inom myndighetsutövningen.

#### **3.4.1. Bedömning**

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en verksamhet som i stor utsträckning blir synlig för eller berör många och ofta långt fler än de som i juridisk mening är sakägare. Nämnden meddelar med stöd av lag beslut som får bestämda rättsverkningar i positiv eller negativ bemärkelse för den enskilde. Såklart är det väsentligt för medborgarna att nämndens beslut lever upp till de grundläggande kraven på myndighetens saklighet och opartiskhet i praktiken.

Vår granskning visar att nämnden inte har utformat några riktlinjer för när hinder för delegationsbeslut skall anses föreligga. Med hänsyn till ovan bör bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden se över delegationsordningen för de ärenden som rör myndighetsutövningen mot enskilda. Det kan till exempel röra sig om ett beslut som är komplicerat och svårtolkat, som har ett visst lagstöd, men aldrig har prövats och därför är av principiell karaktär. Nämnden bör ange dels vilka beslut som inte får delegeras utan måste beslutas i nämnden, dels beslut som endast får delegeras till tjänsteman med chefsansvar.

Kommunen undersöker inte medborgarnas uppfattning gällande de inventeringar som görs av små avlopp, vilket vi anser vara en påtaglig brist. En bristande styrning och uppföljning av rättstillämpning och ärendehantering kan dölja eventuella variationer i myndighetsutövningen. Kommunen har inte utvecklat några specifika servicemått avseende enskilda avloppsanläggningar. Selektiva och riktade kundnöjdhetsundersökningar kring kommunens hantering av små avloppsanläggningar kan vara ett sätt att få fram underlag för bedömning av kvaliteten och relevansen av kommunens handläggning utifrån ett kund-/brukarperspektiv.

I vår granskning har vi dock kunnat se skillnader i handläggningen som indikerar bristande enhetlighet, exempelvis är det enligt intervju handläggarna själva som tar ställning till om, när och hur många gånger en påminnelse om uppföljningen av förelägganden ska skickas ut för att åstadkomma verkställighet av myndighetsbeslut.

Enlighetshet kan åstadkommas genom både rutiner som kommunen har satt upp, de diskussioner som förs på enheten för små avlopp samt efterkontroller av efterlevnaden av överenskomna rutiner av de beslut som handläggarna har fattat.

Enligt vår granskning har nämnden inga dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för nämndens myndighetsutövning.

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

### **3.5. Överklagande, Regelförenkling och rapportering**

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- *Hur följer nämnden upp arbetet och kvaliteten i handläggningen? Tar nämnden t.ex. del av information om antal överklagade ärenden samt i vilken utsträckning som domstolen beslutat till fördel respektive nackdel i förhållande till fattat beslut i kommunen?*
- *Finns rutiner för att kontinuerligt arbeta med regelförenkling?*
- *Hur och vad rapporteras om nämndens verksamhet, och hur ofta?*

Enligt vår granskning efterfrågar nämnden inte någon rapportering avseende kvalitet i handläggningen av tillsynsärenden utan endast statistik avseende grad av måluppfyllelse gällande inventeringsplanen. Exempelvis efterfrågar nämnden

- hur många fastighetsägare som har kontaktats,
- hur många avloppsanläggningar som hade brister,
- hur många avloppsanläggningar som har varit godkända,
- hur många anläggningar som är 5 år eller nyare.

Enheten för små avlopp för statistik på antal överklaganden. Kommunen undersöker dock inte specifikt medborgarnas uppfattning gällande de inventeringar som görs av små avlopp och de gör inte heller någon skriftlig sammanställning eller

övergripande analys av klagomål eller överklaganden från enskilda.<sup>6</sup> Statistiken ska enligt vår granskning återrapporteras till kommunstyrelsen, dock har Kommunstyrelsen inte tagit upp ärendet.

Beskrivning	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Inventeringsärenden	564	337	903	1256	1498	4558
Förelägganden och förbud (total inventering och annan typ av ärenden)	18	36	31	19	180	284
Överklagade förelägganden och förbud	2	0	7	0	5	14
Överklagade beslut det året (total alla typer av ärenden och typ av beslut) <sup>7*</sup>	18	24	45	13	15	115
*Varav överklagade beslut rörande inventeringsärenden	6	14	30	7	4	61
Nämnd omprövar beslut	0	0	1	0	0	1
LST/MMD avslog/avvisade/avskriver överklagan	9	15	31	3	0	58
LST ändrar delvis nämndens beslut	1	4	2	0	0	7
LST upphäver nämndens beslut	4	4	7	0	3	18
LST ej beslutat ännu	2	0	3	9	12	26
Återkallat av klaganden	2	1	1	1	0	5

Det totala antalet föreläggande och förbud har ökat väsentligt från 19 st. under 2016 till 180 st. under 2017. En förklaring till det ökade antalet fler föreläggande och förbud under 2017 enligt kommunen är ett förändrat arbetssätt för att skapa en mer rättssäker process där kommunens krav på åtgärder ska vara formulerade i ett beslut som är möjligt att överklaga. Detta är en lärdom som kommunen tagit av beslut som har överklagats till länsstyrelsen.

Ca 5 procent av samtliga förelägganden och förbud som har meddelats under de senaste fem åren har överklagats.

Ca 40 procent av samtliga föreläggande och förbud (total inventering och annan typ av ärenden) har under de senaste fem åren överklagats. Sannolikheten att fler beslut kommer att överklagas under 2018 finns, eftersom enhetens fokus ligger på att komma i kapp äldre inventeringsärenden.

Ca 22 procent av kommunens beslut har länsstyrelsen i Stockholms län beslutat till nackdel i förhållande till kommunens beslut. De beslut som länsstyrelsen har ändrat delvis (6 procent) eller upphävt helt (16 procent) gäller inspektionsrapport som är inte att betrakta som beslut, tillstånd, förelägganden, villkor i tillstånd, förbud, avgift för inventering, klagomål mm.

Totalt är det 26 överklagade beslut som länsstyrelsen i Stockholms län inte har meddelat sitt beslut ännu.

Enligt intervju eftersträvar enheten för små avlopp att följa sin praxis gällande hur enskilda avloppsanläggningar ska bedömas. Ett exempel som lyftes vid intervjun är

<sup>6</sup> Förstudie om små avloppsanläggningar för enskilt hushållsvatten, september 2017, PwC.

<sup>7</sup> Alla typer av beslut inom området små avlopp som har överklagats under respektive år, det är dels tillstånd, avslutade klagomål, villkorspunkter i tillstånd, avgift för tillstånd, avgift för handläggning av klagomål, inventeringsavgifter och förelägganden/förbud.

att vid en överklagan bedömde länsstyrelsen mot kommunens beslut, men detta ledde inte till någon förändring av ärendehanteringsprocessen.

### **Återrapportering**

Enligt vår granskning sker återrapportering om nämndens verksamhet enligt följande:

- Delgivningar och sammanställning av delegationsbeslut rapporteras till varje nämndsammanträde ca 10 gånger per år.
- Enskilda ärenden, såsom exempelvis handlingsplan för inventering, race for the baltic rapporteras till nämnden vid behov
- Halvårsrapport och bokslut rapporteras till nämnden.

När det gäller återrapportering av nämndens verksamhet till KF/KS gäller följande:

- Enskilda ärenden, såsom exempelvis handlingsplan för inventering, race for the baltic rapporteras vid behov till KF/KS.
- Halvårsrapport och bokslut rapporteras vid behov till KF/KS.
- Taxa, delegationsordning, budget rapporteras till KF/KS

#### **3.5.1. Bedömning**

Bygg- miljö- och hälsoskyddsnämnden gör inte någon analys av överklaganden eller klagomål från enskilda trots det höga antalet överklagningsärenden.

Rapporteringen till nämnden är också begränsad till kvantitativ statistik enligt beskrivning ovan, men inte kvalitén i handläggningen. Därför bedöms kontrollmålet vara ej uppfyllt.

### **3.6. Kompetens**

I detta avsnitt besvaras följande kontrollmål:

- *Hur säkerställer nämnden att kompetens inom området är tillräcklig?*

Samtliga handläggare (4 st.) som jobbar med inventeringen av små avlopp har rekryterats under de senaste två åren. Tre av dessa har dock börjat arbeta med inventeringen januari 2017. De intervjuade menar att enheten för små avlopp har avsatt pengar för utbildning och vid medarbetarsamtalen kommer handläggarna, tillsammans med sin chef överens om vad för typ av utbildning som behövs. Enligt vår granskning finns ingen dokumenterad plan för handläggarnas kompetensutveckling men det är något som enheten för små avlopp håller på att jobba med för närvarande. Följande kompetenshöjande aktiviteter är dock planerade eller är genomförda för personalen:

- Samtliga handläggare går nu en utbildning i nya kommunallagen och nya förvaltningslagen
- Under 2017 genomgick hela gruppen diplomerad utbildning i att anlägga enskilda avlopp tillsammans med entreprenörer från olika delar av landet.
- Några ska delta i utbildningar om grundvatten under februari och mars 2018.
- Ca hälften av handläggarna ska delta i en vatten- och avloppskonferens under mars 2018.
- Det har utförts ett studiebesök i Norrtälje på vattencentrumet där i januari samt till Avloppscenter i Västerås i februari.
- Under 2017 initierade enheten för små avlopp samverkan med andra skärgårdskommuner (SMOHF<sup>8</sup>, Norrtälje, Österåker och Länsstyrelsen) för att få ökad samsyn med andra kustkommuner som har liknande förutsättningar som kommunen har. Under en heldag träffades tjänstemän från dessa kommuner och diskuterade olika frågor inom området. Denna samverkan kommer att fortsätta även i år.

### 3.6.1. Bedömning

Enligt vår granskning har personalen en lämplig utbildning som en bra grund för att kunna hantera de frågor som faller under enheten för små avlopps ansvarsområde. Enheten för små avlopp arbetar aktivt med att personalen ska få gå på kompletterande utbildningar som är relevanta för respektive roll. Uppfattningen utifrån intervjuerna är att handläggarna, trots den höga arbetsbelastning, får tid till relevant kompetensutveckling.

Enheten för små avlopp behöver dock säkerställa att arbetet med framtagande av individuella utvecklingsplaner för handläggarna fullföljs.

Kontrollmålet bedöms vara uppfyllt.

2018-03-05



**Said Ashrafi**

**Anders Hägg**

---

Projektledare

---

Uppdragsansvarig

---

<sup>8</sup> Södertörns Miljö- och hälsoskyddsförbund