

# Tillsyn och kontroll

ENKÄT OM MILJÖ- OCH LIVSMEDELSOMRÅDETS  
TAXOR I KOMMUNERNA 2014



# Förord

Frågor om taxor berör och intresserar många i kommunerna. Det gäller såväl politiker och tjänstemän som de företag som berörs.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) undersöker därför regelbundet handläggningskostnaderna och kostnadstäckningsgraden inom kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar.

2014 års enkät har haft fokus på finansieringsfrågorna inom miljöbalks- och livsmedelsområdet. Svaren visar att SKL:s modell för risk- och erfarenhetsbaserad taxa inom miljöbalken och livsmedelskontrollens område innebär ett stort stöd för kommunernas arbete.

Vi ser också att SKL:s taxemodell används av en majoritet av kommunerna. Ersättningen för handläggningen har ökat vilket visar att kommunerna i allt större grad tar betalt för den tillsyn de utför.

Beräkningsunderlag, indexuppräkning och verktyg för behovsutredning är exempel på stöd och vägledning som kommunerna önskar av Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi tackar alla som har svarat på enkäten och hoppas att resultatet ska vara ett stöd i det fortsatta arbetet för att avgiftsfinansiera tillsynen i kommunerna.

Stockholm i december 2014

Gunilla Glasare

Ann-Sofie Eriksson

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Sveriges Kommuner och Landsting*

# Inledning

Innehållet i denna rapport bygger på en enkät om taxor inom miljöbalkens och livsmedelskontrollens område, som Sveriges Kommuner och Lands-ting utförde våren 2014. Den senaste enkäten genomfördes fyra år tidi-gare, år 2010.

Enkäten ställdes till landets alla miljö- och hälsoskyddschefer samt handläggare som är ansvariga för taxefrågor. Svarefrekvensen på enkäten var 78 procent (226 av 290 kommuner), vilket ger en god bild av läget i landet år 2014.

Nytt för i år är att resultaten även analyseras utifrån befolkningsstorlek<sup>1</sup>. Enkätsvaren från kommuner som ingår i samverkansorganisationer inom bygg-, miljö- och livsmedelsområdet redovisas i respektive kommuns be-folkningsstorlek.

Rapporten presenterar ett urval av svaren uppdelade under fem rubriker:

- › Beslut om taxa
- › Finansiering
- › Planering
- › Samverkan
- › Verktyg

Sist finns en kort sammanställning av aktuella taxeunderlag från SKL och en sammanfattning av resultaten.



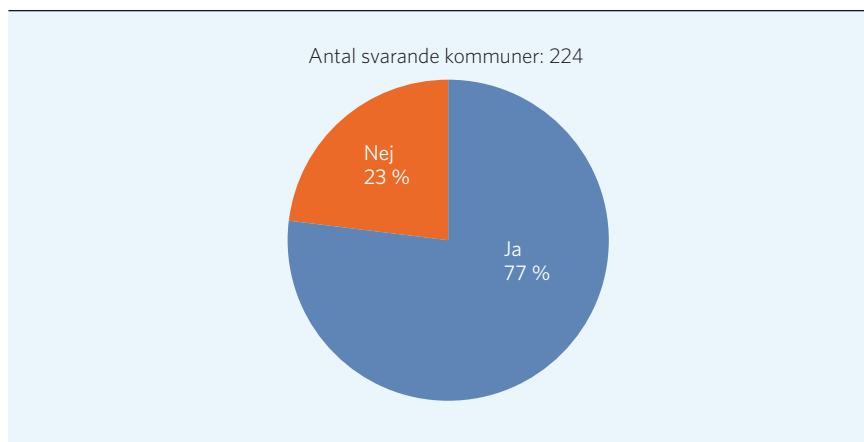
Not 1. Analyser görs utifrån befolkningsstorlekarna "10 000 eller färre invånare", "10 001-20 000 invånare", "20 001-50 000 invånare" och "50 001 eller fler invånare".

# Beslut om taxa

## Taxa inom miljöbalkens område

Drygt tre fjärdedelar av de svarande kommunerna anger att de tagit beslut om taxa inom miljöbalkens område enligt något av SKL:s underlag. Andelen är ungefär lika hög i stora och små kommuner.

DIAGRAM 1. Har ni tagit beslut om taxa inom miljöbalkens område enligt något underlag från SKL?\*

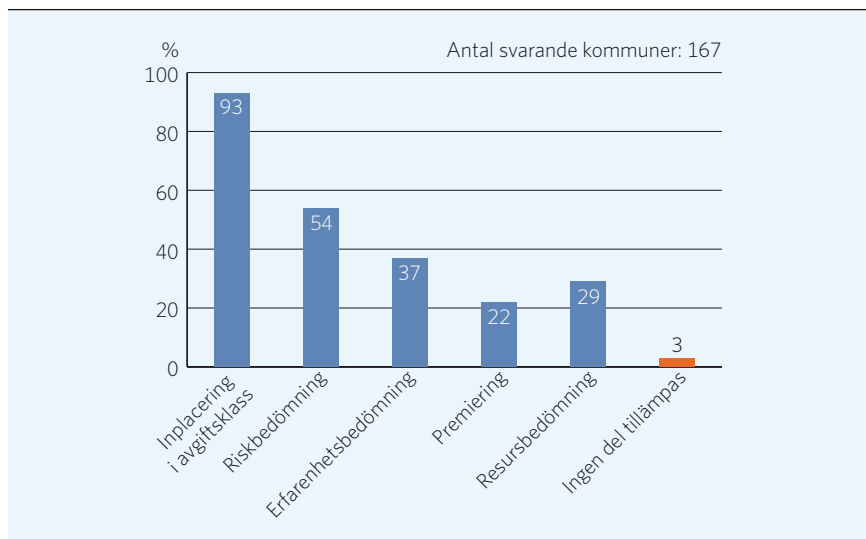


## Tillämpning

Resultaten visar att fler än nio av tio kommuner använder delen om avgiftsklasser i SKL:s underlag. Drygt fem av tio kommuner använder delen om riskbedömning och nästan fyra av tio tillämpar erfarenhetsbedömningen.

Not 2. SKL:s underlag inom miljöbalkens område från 2008, 2010 eller 2012.

DIAGRAM 2. Vilken/vilka delar av SKL:s underlag tillämpar ni?



### Analys

En majoritet av de svarande kommunerna använder SKL:s underlag.<sup>3</sup> Mest använd är delen om inplacering i avgiftsklasser, det vill säga hur mycket tid olika branscher har i årlig tillsynstid. Trenden är densamma oavsett kommunstorlek.

Riskbedömning, erfarenhetsbedömning och premiering tillämpas till högre andel av de största kommunerna (50 001 eller fler invånare) än övriga kommunstorlekar (färre än 50 000 invånare). Ändå tillämpar färre än 60 procent av de största kommunerna erfarenhetsdelen och endast ungefär 40 procent använder premieringen.

Delen om resursbedömning är en äldre version av taxeunderlaget, innan erfarenhetsbedömning fanns. Den delen används fortfarande av cirka en tredjedel av de svarande kommunerna, både stora och små.



Not 3. Underlag för taxa inom miljöbalkens område utifrån risk- och erfarenhetsbedömning. (reviderad 2012).

## Justeringar

Flest kommuner har gjort egna justeringar när det gäller delarna om inplacering i avgiftsklasser och riskbedömning. Åtta av tio stora kommuner (50 001 eller fler invånare) har ändrat inplaceringen i avgiftsklasser. För resterande kommuner gäller att ju färre invånare desto färre justeringar av SKL:s underlag.

## Analys

Flera kommuner har gjort egna tolkningar och bearbetningar av SKL:s underlag. Justeringar av avgiftsklasserna, utifrån lokala erfarenheter, kan vara en förklaring till att avgifterna skiljer sig åt i landet. Ett annat skäl till variationen kan vara att riskerna varierar mellan verksamheter som i övrigt är lika.



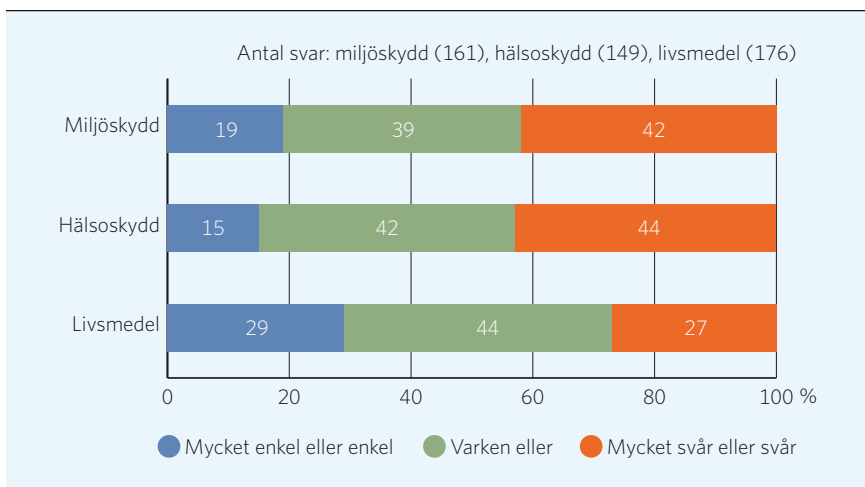
## Användarvänlighet

I genomsnitt anser drygt var femte kommun som använder underlagen (21 procent) att SKL:s taxeunderlag är enkla till mycket enkla att använda. Mer än fyra av tio kommuner (42 procent) anser att de är varken svåra eller lätta att använda. En ungefär lika stor andel (38 procent) anser att de är svåra till mycket svåra att använda. I allmänhet tycker de svarande kommunerna att underlaget för livsmedelstaxan<sup>4</sup> är enklare att använda än underlaget för miljö- och hälsoskyddstaxan.

### SKL ANSER

Underlaget inom miljö- och hälsoskydd är omfattande och anses svårare att tillämpa än underlaget för livsmedelstaxa. SKL har tagit fasta på detta och kommer att arbeta för att förenkla såväl underlag som modell.

DIAGRAM 3. Vid en sammanvägd bedömning, hur tycker ni att SKLs verktyg är att använda?



## Vad tycker kommunerna om SKL:s underlag?

*"Mycket tacksam."*

*"Bra verktyg för tillsynen."*

*"Ett mycket enklare underlag behövs."*

*"Taxekonstruktioner behöver vara enklare både inom miljöbalkens och livsmedelslagstiftningens område".*

Källa: Citat från enkätens öppna frågor

**Bra verktyg för tillsynen.**

Not 4. Underlag för taxesättning inom livsmedelskontrollen. (reviderad 2013).



# Finansiering

## **SKLANSER**

För att ha möjlighet att ha de resurser som behövs för att bedriva den tillsyn och kontroll som kommunerna har myndighetsansvar för är det viktigt att kommunerna använder sig av de möjligheter som finns att ta ut avgifter.

I propositionen till miljöbalken understryker regeringen vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Som huvudprincip bör tillsynen över hela miljöbalkens område vara avgiftsfinansierad.<sup>5</sup> Särskilda regler för kommunens rätt att ta ut avgift för kommunala myndigheters verksamheter finns i 27 kap. 1 § miljöbalken.

Kommunala kontrollmyndigheter ska enligt EU-krav säkerställa att det finns tillräckliga resurser för den offentliga livsmedelskontrollen<sup>6</sup>. I Sverige har riksdagen bestämt att kommunerna och Livsmedelsverket ska ta ut en årlig avgift för att täcka sina kostnader för offentlig livsmedelskontroll.

Kommunernas allmänna rätt att ta ut avgifter framgår av 8 kap. 3b § kommunallagen.

## Handläggningskostnad per timme

Enkätresultaten visar att den genomsnittliga handläggningskostnaden per timme<sup>7</sup> för tillsyn enligt miljöbalken är 825 kronor, i de svarande kommunerna. Det är en ökning sedan år 2010 då den var 734 kronor. Inom livsmedelsområdet har handläggningskostnaden per timme ökat från 740 till 931 kronor.

Not 5. Proposition 1997/98:45 del 1 sid. 516.

Not 6. EG-förordning 882/2004.

Not 7. Kallas "timtaxa" i figur 4 och 5.



DIAGRAM 4. Vilken timtaxa gäller enligt miljöbalken 2014?

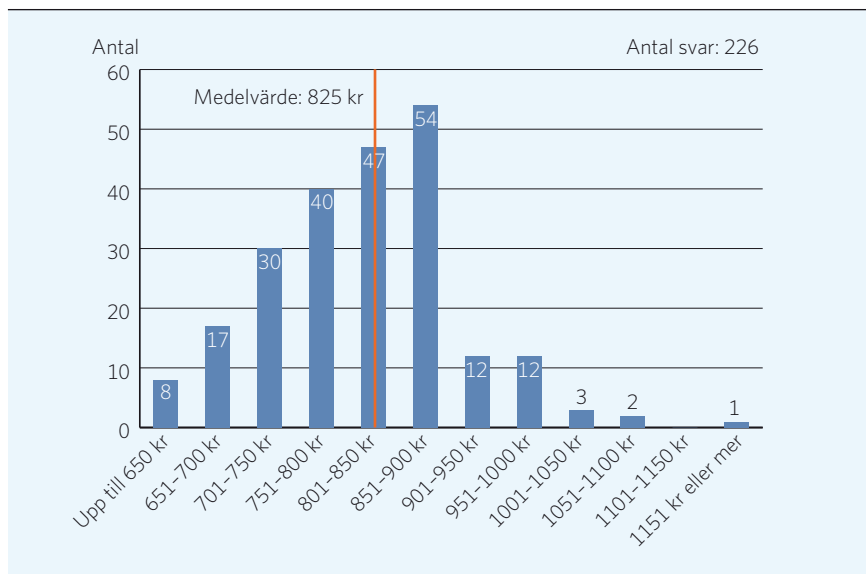
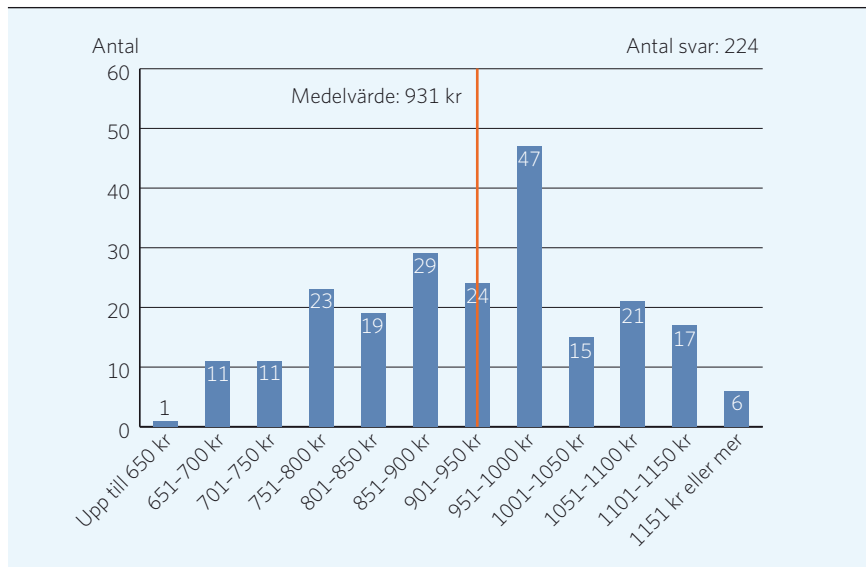


DIAGRAM 5. Vilken timtaxa gäller enligt livsmedelslagen (årlig kontrollavgift) 2014?



### SKLANSER

Om handläggningskostnaden är lägre än ungefär 800 kronor per timme räcker den troligen inte till för att avgiftsfinansiera myndighetsutövningens alla kostnader för handläggningen. Det gör att det i dessa fall behövs kommunbidrag för att täcka miljöförvaltningens kostnader för handläggningen (skattefinansiering).

### SKLANSER

Hur stor del av myndighetsutövningen som ska avgiftsfinansieras respektive skattefinansieras är ett politiskt beslut.

### *Analys*

Kommunerna tar i större grad än tidigare betalt för sina kostnader i samband med tillsynsarbetet. Förklaringen till varför det kan skilja mellan kommunernas handläggningskostnad per timme är att miljöförvaltningarna (eller motsvarande) har olika stora kostnader, men även att man använder olika mycket tid för sitt arbete.

Vissa kommuner behöver exempelvis använda mer resor i livsmedelskontrollen vilket gör att den handläggningskostnaden påverkas. Andra har tillsyn på komplicerade verksamheter som kräver mer specialiserade utbildningar, vilket även påverkar handläggningskostnaden.

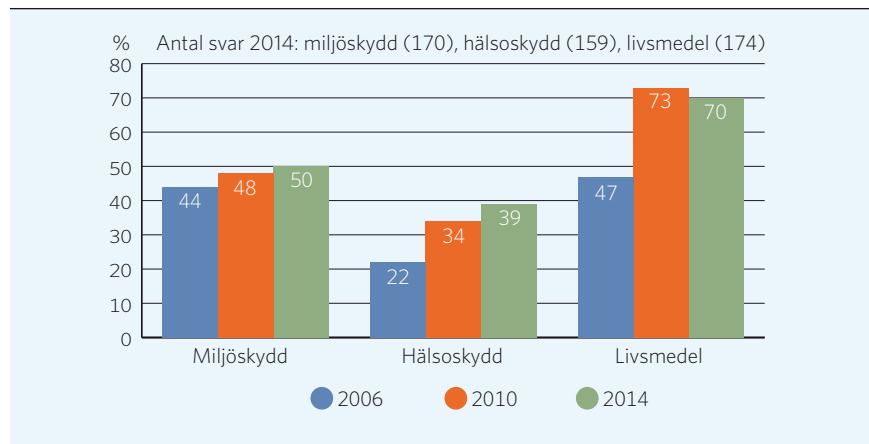
Det finns även skillnader i hur man organiserar sin administration. Vissa kommuner har administrationen utlagd på handläggarna medan andra har särskilda administratörer anställda. Dessutom skiljer det sig hur mycket miljöförvaltningarna (eller motsvarande) betalar för hyror, IT-stöd och nyttjandet av gemensamma resurser, som är gemensamma kostnader.



## Kostnadstäckning

Enligt miljöchefernas uppskattning var kostnadstäckningsgraden i de svarande kommunerna i genomsnitt 50 procent inom miljöskydd, 39 procent inom hälsoskydd och 70 procent inom livsmedel år 2013.

DIAGRAM 6. Vad var kostnadstäckningen, i procent, för myndighetsutövningen?



### Analys

Kostnadstäckningsgraden har ökat något inom miljöskydd och hälsoskydd medan den har minskat inom livsmedel. Nivåerna på kostnadstäckningen är rimliga eftersom livsmedelskontrollen i högre grad kan täckas med avgifter än tillsynen inom miljöbalkens område. Kostnadstäckningen för den offentliga livsmedelskontrollen ska vara 100 procent, så en totalt sett 70-procentig kostnadstäckning inom livsmedelsområdet är på en hög nivå.

### Räkenskapssammandrag

Genom Räkenskapssammandraget (RS) samlar Statistiska centralbyrån årligen in ekonomisk statistik ur kommunernas och landstingens bokslut för att kunna ge tillförlitlig information om kommuners och landstings ekonomi, nuläge och utveckling. I RS ska alla kostnader fördelas på verksamheterna, det vill säga även kostnader för gemensam administration och lokaler.

### SKLANSER

Det är svårt att jämföra beräkningar av kostnadstäckningsgrad. Sättet som kommunerna räknar på är inte gemensamt idag. Ett exempel är att kostnaderna inte fördelas ut på samma sätt. Om kostnader för exempelvis gemensam administration, IT och lokaler inte fördelas ut på miljöförvaltningen (eller motsvarande) kan de framtagna nyckeltalen avvika vid en jämförelse mellan kommuner.

### SKLANSER

Kostnadstäckning bör kunna räknas ut via det obligatoriska räkenskapssammandraget (RS). SKL har för avsikt att arbeta vidare med hur detta skulle kunna ske.

## Målsättning

Omkring 35 procent av kommunerna uppger att de har en politisk målsättning att öka kostnadstäckningsgraden för myndighetsutövningen. Det är ingen större skillnad mellan miljöbalkens och livsmedelskontrollens områden. Andelen är i stort sett oförändrad sedan SKL:s enkät 2010.

## Resursanvändning

Resultatet från enkäten visar att kommunerna i hög grad använder taxan för att täcka resursbehoven inom tillsyn och kontroll. Fyra av fem svarande kommuner (79 procent) anser att de använder taxan för att täcka resursbehovet inom livsmedelsområdet. Motsvarande siffra för miljöbalkens område är 64 procent.

## Analys

Skillnaden mellan miljöbalkens och livsmedelskontrollens områden beror troligen främst på att det är ett EU-krav att ha full kostnadstäckning för offentlig livsmedelskontroll. Motsvarade krav saknas inom miljöbalkens område.

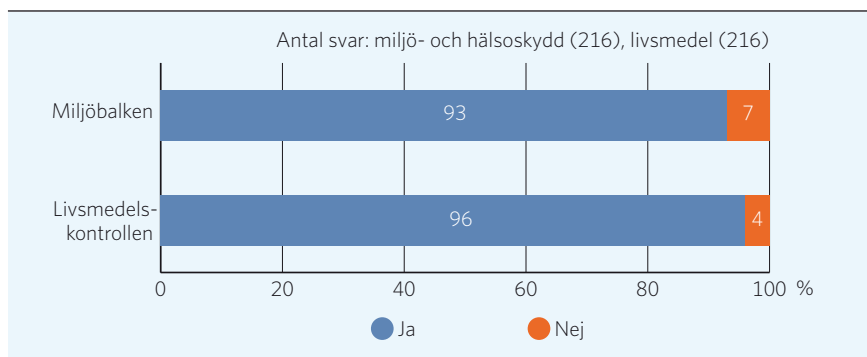


# Planering

## Behovsutredning

Resultatet visar att fler än nio av tio svarande kommuner arbetar med behovsutredning. Det är obligatoriskt enligt lag att ta fram en behovsutredning inom miljöbalkens område, men inte inom livsmedelskontrollen.

DIAGRAM 7. Har ni genomfört en behovsutredning och/eller inventering av resursbehovet för ert myndighetsarbete inom miljöbalken och livsmedelskontrollen?



## Analys

Behovsutredningar är en central del i tillsynsplaneringen. För att behovsutredningen ska ge ett bra underlag för tillsynen krävs att kommunerna har god uppfattning om hur mycket tid som finns till förfogande för tillsynsarbete och andra arbetsuppgifter. En inventering av resursbehovet underlättar även för planeringen av livsmedelskontrollen, även om det inte är ett krav.

Länsstyrelsen har som tillsynsvägledande myndighet en viktig roll att fylla dels genom att granska behovsutredningen, dels eftersträva att en likartad jämförelse kan ske. Kommunerna har länge efterfrågat bättre verktyg för att kunna genomföra behovsutredningar. Det är en av de saker kommunerna önskar hjälp med från SKL och staten.

### SKLANSER

Det är den nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor i kommunen som fastställer behovsutredningen. Här behöver kommunpolitiken ta ställning till om resurserna ska finansieras till störst del med avgifter eller skattemedel.

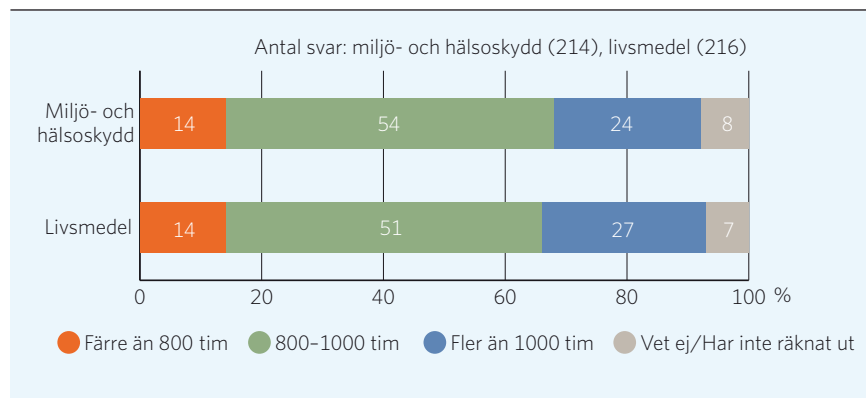
## Tidredovisning

I genomsnitt har 73 procent av de svarande kommunerna ett system för att redovisa tid. Det gäller nästan alla (94 procent) av de största kommunerna (50 001 eller fler invånare) och 60 procent av de minsta (10 000 eller färre invånare). Systemen ser olika ut, och varierar bland annat i komplexitet.

## Tid per person för myndighetsarbete

Största delen av de svarande kommunerna anger att en genomsnittlig handläggare arbetar 800–1000 timmar med myndighetsarbete per år. Det gäller i både stora och små kommuner. För att kunna ta betalt behöver kommunen ha en redovisning av den tid som har gått åt för myndighetsutövningen.

**DIAGRAM 8.** Hur många timmar planerar ni i genomsnitt att en handläggare lägger på myndighetsarbete inom miljö- och livsmedelsområdet per år?



## Analys

Vid en analys av resultatet, utifrån befolkningsstorlek, är det tydligt att större kommuner avsätter fler timmar för myndighetsarbete per handläggare och år, än de mindre kommunerna gör.

Många kommuner arbetar idag med att effektivisera tillsynsplaneringen och utveckla bra system för tidregistrering och ärendehantering.

# Samverkan

## Samverkansformer

Arbetsuppgifterna inom området är många och i vissa fall svåra och komplexa. Utökad samarbete mellan en eller flera grannkommuner ökar både möjligheterna till specialistkompetens och resurser.

SKL sammanställde år 2014 en rapport om vilka kommuner som samverkar inom miljö-, hälsoskydd och byggfrågor genom gemensam organisation för myndighetsuppdraget<sup>8</sup>. Samverkan sker mellan två eller flera kommuner och i olika former. I april 2014 hade 66 av landets kommuner etablerat samarbete i någon form.

### SKL ANSER

Myndighetsutövningen enligt miljöbalken och livsmedelslagen innehåller en hög grad av administrativa uppgifter. I små kommuner arbetar varje handläggare med många olika arbetsuppgifter. Genom att samverka med andra kommuner kan andelen myndighetstid öka och den administrativa bördan per handläggare minska.



Not 8. Vägen till samarbete – mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet (SKL, 2014)



# Verktyg

## Vad vill kommunerna att SKL utvecklar

Enligt enkäten vill 73 procent av de svarande kommunerna att SKL utvecklar underlag och vägledningar. Flest kommuner önskar sig en ny mall för att beräkna handläggningskostnad per timme, då den nuvarande anses vara för detaljerad och krånglig att använda.

SKL arbetar löpande med att utveckla verktyg för taxeberäkningar och har för avsikt att ytterligare utveckla taxeunderlagen.

Bra hjälpmedel men komplicerad att använda. Kräver en hel del anpassningar för att passa lokalt och därmed kunskaper i excel för att förstå vad som ramlar ut.

## Vad vill kommunerna att SKL ska utveckla?

*"Enklare underlag för beräkning av taxa."*

*"Tydligare vägledning så att kommunerna räknar på samma sätt. Både behov och timavgiften."*

*"Bra hjälpmedel men komplicerad att använda. Kräver en hel del anpassningar för att passa lokalt och därmed kunskaper i excel för att förstå vad som ramlar ut."*

*"Bra att beräkningsmodellerna uppdateras och förfinas efter hand."*

Källa: Citat från enkätens öppna frågor

## Ny mall för handläggningskostnad per timme

Under 2015 färdigställer SKL en ny mall för att beräkna handläggningskostnaden per timme. Den kommer att finnas på vår hemsida. En nyhet är att mallen räknar ut handläggningskostnaden per timme på ett likartat sätt mellan plan- och bygglagens (PBL), miljöbalkens och livsmedelskontrollens områden. En annan nyhet är att alla gemensamma kostnader för myndighetsutövningen tas med på ett tydligare sätt, genom att kommunen använder uppgifter från räkenskapssammandragen.

## Index för taxan

SKL har tagit fram ett nytt index som kan användas för att räkna upp taxan, Prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Meningen är att kommunerna ska kunna använda PKV som underlag när de beräknar kostnadernas utveckling i fasta löner och priser. Tidigare har Konsumentprisindex (KPI) använts i SKL:s underlag.

Anledningen till att konsumentprisindex har bytts ut är att det inte i tillräckligt hög grad tog hänsyn till lönekostnaderna. SKL uppdaterar PKV upp till flera gånger per år. Mer information om olika index finns att läsa på SKL:s hemsida.

## Bakgrund om SKL:s underlag för taxor

### *Risk och erfarenhetsbaserad taxa inom miljöbalkens område*

SKL har tagit fram en modell med risk- och erfarenhetsbedömning för att stödja kommunernas taxesättning inom miljöbalkens område. Modellen är uppbyggd i flera delar: inplacering i avgiftsklasser, riskbedömning, erfarenhetsbedömning och premiering.

### *Riskklassad taxa inom livsmedelskontroll*

SKL har tagit fram underlag och beräkningsmodell för livsmedelstaxa. Livsmedelsverket tar fram underlaget för att beräkna antalet kontrolltimmar för olika verksamheter. Antalet kontrolltimmar används i SKL:s beräkningsmodell för att räkna ut den årliga avgiften.



# Sammanfattning

Nästan åtta av tio kommuner har svarat på enkäten. Resultaten visar att drygt tre fjärdedelar av kommunerna använder SKL:s underlag inom miljöbalkens område. Den genomsnittliga handläggningskostnaden per timme är 825 kronor inom miljöbalkens område och 931 kronor inom livsmedelskontrollen år 2014. Det är en genomsnittlig ökning sedan år 2010 med ca 100 kr för miljöbalkens tillsyn och nästan 200 kr för livsmedelkontrollen.

Drygt sju av tio kommuner har ett tidredovisningssystem. En genomsnittlig handläggare arbetar 800-1000 timmar med myndighetsarbete per år. Fyra av fem kommuner använder taxan för att täcka resursbehovet inom livsmedelsområdet.

Drygt sju av tio kommuner vill att SKL fortsätter att utveckla underlag och vägledning. SKL lanserar under 2015 nya beräkningsmallar för att räkna ut handläggningskostnad per timme och ett nytt index för att räkna upp taxan.

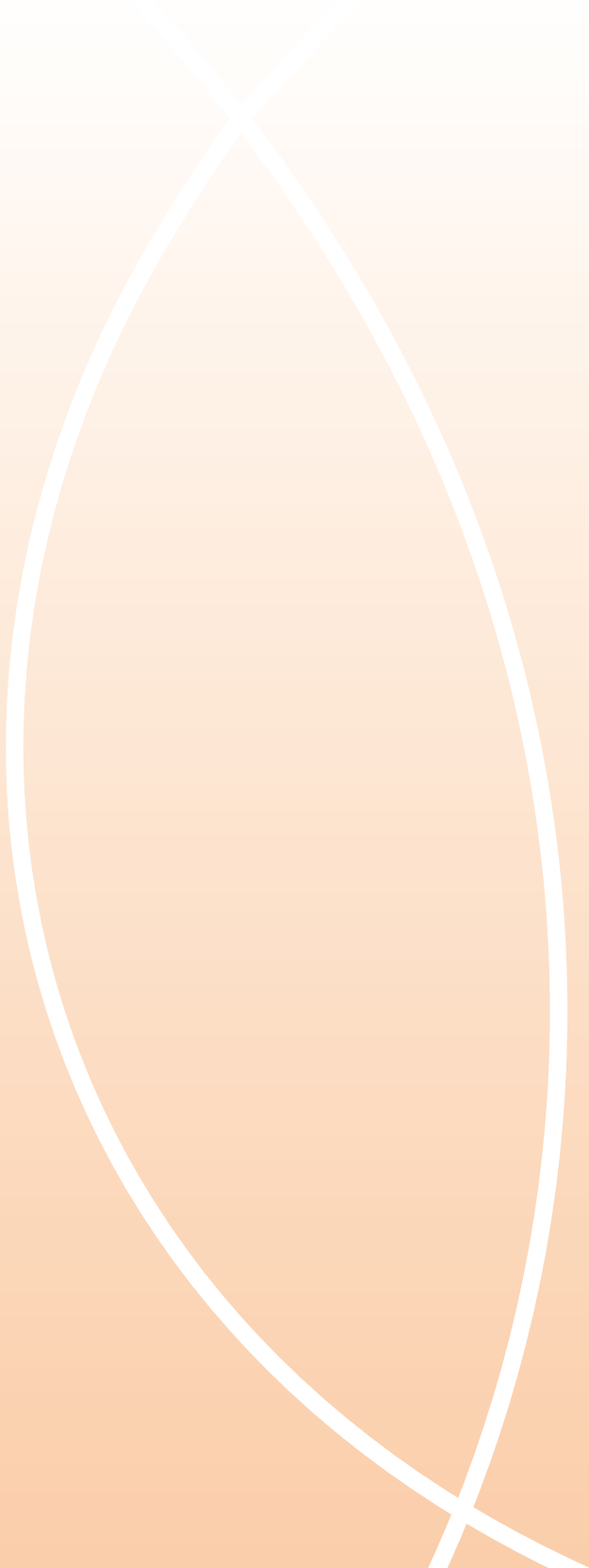
## Läs mer

Vägen till samarbete - mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet (SKL, 2014)

Vad betalar jag för? Information om avgifter för kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn (SKL, 2013)

Jäv och beroende - Enkät om miljö och hälsoskydd i kommunerna 2011 (SKL, 2011)

Läs mer om vårt arbete om taxor på [www.skl.se/miljo](http://www.skl.se/miljo)



Upplysningar om innehållet:  
Tove Göthner, [Tove.Gothner@skl.se](mailto:Tove.Gothner@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014  
Bestnr: 5375  
Foto: Robert Blombäck, Folio, Thomas Henrikson  
Produktion: Kombinera AB  
Tryck: LTAB, 2014

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) undersöker ungefär vart fjärde år finansieringen inom kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar. 2014 års enkät har haft fokus på taxorna och finansieringsfrågorna inom miljöbalkens och livsmedelskontrollens områden.

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se)

Bestnr: 5375