

# Rapport avseende granskning av Till- synsavgifter

Östersunds kommun

# Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskningsresultat	3
3. Revisionell bedömning	6
4. Bilagor	7

# Sammanfattning

## Uppdrag och bakgrund

Inom Östersunds kommun ansvarar miljö- och samhällsnämnden för tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i har Deloitte genomfört en granskning av nämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn inom miljöbalkens område.

## Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om miljö- och samhällsnämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn är ändamålsenlig.

## Revisionskriterier

Granskningen har huvudsakligen utgått från följande bedömningsgrunder:

- Kommunallagen
- Miljöbalken
- Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område

## Svar på revisionsfrågan

Vi bedömer att miljö- och samhällsnämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn är ändamålsenlig.

## Iakttagelser

Granskningen visar att nämnden tillämpar den taxemodell som SKL utarbetat. De avgifter för tillsynsverksamhet som kommu-

nen tar ut inom miljö- och hälsa är beräknade så att avgifterna inte överstiger kostnaden för tillsynen.

Granskningen visar att de verksamhetsutövare som debiteras en fast årlig avgift har en beräknad fast tillsynstid varje år. Denna årliga tillsynstid fördelas över tre år, vilket tydligt framgår av informationen på kommunens webbplats.

Enligt uppgift genomförs avstämningar för att säkra att tillsynsavgifter debiteras enligt gällande taxebestämmelser

För att åstadkomma en enhetlig myndighetsutövning upprättas projektplaner där de enskilda tillsynsprojektens bedömningsgrunder fastställs. De intervjuade uppger även att det bedrivs ett aktivt arbete för att upprätthålla och utveckla den interna dialogen för att på så sätt säkra en enhetlig myndighetsutövning.

Granskningen visar även att de enskilda verksamhetsutövarna informeras om rätten att överklaga kommunens beslut om tillsynstid och avgift för den enskilda verksamhetsutövaren.

Östersund 2014-06-17  
DELOITTE AB

Marianne Harr  
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun

# 1. Inledning

## Uppdrag och bakgrund

Inom Östersunds kommun ansvarar miljö- och samhällsnämnden för tillsynen inom miljö- och hälso-skyddsområdet.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte genomfört en granskning av nämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn inom miljöbalkens område.

## Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om miljö- och samhällsnämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn är ändamålsenlig.

Underliggande revisionsfrågor:

- Har nämnden beräknat gällande avgifter för tillsyn så att de högst svarar mot kostnaderna för tillsynen?
- Har nämnden säkerställt en enhetlig myndighetsutövning?
- Med vilka intervaller genomförs kontroller?
- I vilken omfattning inkommer klagomål avseende tillsynsavgifterna?
- Debiteras tillsynsavgifter enligt gällande taxebestämmelser?

## Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Kommunallagen
- Miljöbalken
- Taxa för provning och tillsyn inom miljöbalkens område

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens tillsyn inom miljöbalkens område.

## Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer, inhämtande av skriftliga svar samt dokumentanalyser.

Dokumentanalyserna har omfattat interna styrdokument och rutinbeskrivningar samt underlag för beräkning och debitering av taxor.

Skriftliga svar på frågor angående klagomål har inhämtats från chefen för Kundcenter.

En förteckning av de som intervjuats återfinns i bilaga 1.

Granskningsrapporten har faktagranskats av de intervjuade inom Miljö och Hälsa.

## 2. Granskningsresultat

### Avgifter för tillsyn

#### Självkostnadsprincipen

För kommunal verksamhet gäller allmänt självkostnadsprincipen som uttrycks i 8 kap. 3c § kommunallagen.

”Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)”.

Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipen är närmast en målsättningsprincip som innebär att syftet med verksamheten inte får vara att ge vinst.

Under en längre tid får det totala avgiftsuttaget inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten.

Av motiven till miljöbalken framgår att<sup>1</sup> ”utgångspunkten bör vara att avgifterna skall täcka en myndighets kostnader för verksamhet enligt miljöbalken, främst prövningen och tillsyn (självkostnadsprincipen). Något överskott skall däremot inte uppkomma.”

Vid beräkningen av självkostnaden får, utöver externa kostnader, alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till tas med. Exempel på direkta

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45

kostnader är personalkostnader, personalomkostnader (pensionskostnader), material och utrustning och försäkringar. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader bör också räknas med.<sup>2</sup>

#### Modell för beräkning av avgifter

Sedan år 2009 har kommunen använt en taxemodell som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utarbetat.<sup>3</sup> Modellen har tagits fram som stöd för taxesättning av kommunernas verksamhet inom miljöbalkens område. Modellen är uppdaterad utifrån erfarenheter från de kommuner i Sverige, inklusive Östersunds kommun, som arbetat efter modellen.

Den taxa som Östersunds kommun tar ut för sin tillsyn inom miljöbalkens område uppgår för år 2014 till 960 kr per hel timme handläggningstid. Taxan är beräknad utifrån 2013 års kostnadsnivå med en uppräkningsfaktor i enlighet med det index som kommunfullmäktige fastställt i budgetanvisningarna.

Taxemodellen bygger på en risk- och erfarenhetsbedömning för tillsyn. Modellen ger kommunerna ett underlag för att fastställa tillsynsavgifter som motsvarar den tillsynstid som läggs på varje enskild verksamhet. Enligt SKL ökar denna modell

---

<sup>2</sup> Prop. 1993/94:188

<sup>3</sup> Taxa inom miljöbalkens område utifrån risk och erfarenhetsbedömning, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010, uppdaterad 2012

Kostnadstäckningsgrad	Procent
Miljöområdet	50,7
- Hälsoskydd	44,1
- Miljöskydd	42,5
- Livsmedel	66,4

möjligheten att planera tillsynsarbetet utifrån de verkliga förutsättningarna. Om modellen följs fullt ut bör taxorna i kommunerna, enligt SKL, kunna ge en kostnadstäckningsgrad på 70-75 %.

I Östersunds kommun uppgår kostnadstäckningsgraden, beräknad med år 2013 som grund, till cirka 51 % för hela miljöområdet. Av tabellen till vänster framgår hur stor andel av Östersunds kommuns tillsynskostnader, inom miljöområdets verksamheter, som finansieras av avgifter.

### Debitering av avgifter

Varje verksamhet debiteras en avgift utifrån förutsättningarna i den aktuella verksamheten. Detta innebär att avgiftens storlek kan variera från fall till fall utifrån hur mycket tid kommunen behöver lägga ner på respektive verksamhet. Alla avgifter utgår dock från ovan nämnda taxa, 960 kronor per timme.

I den tillsynstid som avgifterna beräknas på ingår även:

- inläsning av material
- kontakt med berörda parter
- vidareutbildning
- administration
- förberedelser för besök.

För att fastställa hur stor avgift de enskilda verksamhetsutövarna ska betala görs bedömningar av ur många timmar tillsynstid varje enskild verksamhet kräver. Bedömningarna görs främst utifrån hur stora risker som finns i den typ av verksamhet som bedrivs, hur omfattande verksamheten är och hur den enskilda verksamhetsutövaren bedriver sitt miljö- och hälsoskyddsarbete.

Varje enskild verksamhet meddelas ett beslut där det framgår vilken avgift kommunen kommer att debitera den enskilda verksamhetsutövaren. Av besluten framgår även information

om att beslutet är överklagbart och hur man går till väga för att överklaga.

För en del av ärendena sker debiteringen av avgifter automatiskt utifrån de uppgifter som läggs in i ärendehanteringssystemet. Övriga ärenden sammanställs på en lista som sedan ligger till grund för debiteringen. Enligt uppgift går inspektörerna igenom samtliga ärenden för att säkra att de uppgifter som registrerats överensstämmer med det aktuella avgiftsbeslutet.

Avgifterna är antingen en fast avgift per år eller en timavgift. De verksamheter som inte har fasta avgifter debiteras utifrån nedlagd tid. De verksamheter som debiteras fasta årliga avgifter har en beräknad fast tillsynstid varje år. Detta innebär dock inte att det behöver genomföras tillsynsbesök hos varje enskild verksamhetsutövare varje år. I Östersunds kommun fördelas den årliga tillsynstiden över tre år, vilket tydligt framgår av informationen på kommunens webbplats:

”Avgiften fördelas jämnt för varje år, tillsynstiden som vi lägger på din verksamhet kan dock variera. ... .. Exempel: Du har fått ett tillsynsbeslut på två timmar årligen och betalar därmed avgift för två timmar varje år. Din verksamhet kan dock få 0 timmar tillsyn det första året, 0 timmar det andra året, men 6 timmar det tredje året. Du betalar dock fortfarande bara för två timmar varje år.”

### Rutiner för enhetlig myndighetsutövning

Östersunds kommuns tillsynsverksamhet inom miljö- och hälsoskydd bedrivs i projektform. Av verksamhetsplanerna framgår vilka tillsynsprojekt som prioriteras under det aktuella verksamhetsåret.

För varje projekt utarbetas projektplaner där de enskilda projektens bedömningsgrunder fastställs.

Enligt de intervjuade medför arbetet i projektform att det förs en tät intern dialog mellan inspektörerna och med miljöchefen. Den interna dialogen är, enligt de intervjuade, en stor del i arbetet med att säkerställa en enhetlig myndighetsutövning.

## Klagomål avseende tillsynsavgifter

### Avgiftsbeslut är överklagbara

En verksamhetsutövare som inte är nöjd med kommunens beslut om avgift för utövarens verksamhet har rätt att överklaga beslutet. Information om rätten att överklaga samt information om hur man går tillväga framgår av beslutet.

Sedan 2013-01-01 har fem avgiftsbeslut överklagats, alla avseende hälsoskydd. Fyra av dessa överklaganden avser beslut om timavgift och det femte överklagandet avser beslut om årlig

avgift. Antalet fattade beslut avseende timavgifter under samma period uppgår till ca 220 st. och ca 500 st. avseende årsavgifter.

### Beslut om taxa är överklagbara

Det finns även en möjlighet att överklaga kommunfullmäktiges beslut om taxan. Beslutet är dock endast överklagningsbart inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs att protokollet över beslutet justerats.

### Övriga klagomål

Enligt de intervjuade och chefen för kundcenter har det inte inkommit några andra klagomål avseende kommunens hantering av tillsynsavgifter.

### 3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att miljö- och samhällsnämndens beredning och tillämpning av taxor för tillsyn är ändamålsenlig.

Granskningen visar att nämnden tillämpar den taxemodell som SKL utarbetat. Den taxa som Östersunds kommun tar ut för sin tillsyn inom miljöbalkens område är beräknad utifrån 2013 års kostnadsnivå med en uppräkningsindex i enlighet med det index som kommunfullmäktige fastställt i budgetanvisningarna. De avgifter för tillsynsverksamhet som kommunen tar ut inom miljö- och hälsa är beräknade så att avgifterna inte överstiger kostnaden för tillsynen.

Frekvensen av kontrollerna och omfattningen av tillsynstiden kan variera mellan olika verksamheter beroende på den miljö- och hälsorisk de kontrollerade verksamheterna bedöms medföra. Granskningen visar att de verksamhetsutövare som debiteras en fast årlig avgift har en beräknad fast tillsynstid varje år.

Denna årliga tillsynstid fördelas över tre år, vilket tydligt framgår av informationen på kommunens webbplats.

Enligt uppgift genomförs avstämningar för att säkra att tillsynsavgifter debiteras enligt gällande taxebestämmelser. De uppgifter som läggs in i ärendehanteringssystemet och i den lista som ligger till grund för debiteringen av avgifterna stäms av mot fattade avgiftsbeslut.

För att åstadkomma en enhetlig myndighetsutövning används bland annat ett handläggningssystem och projektplaner upprättas där de enskilda tillsynsprojektens bedömningsgrunder fastställs. De intervjuade uppger även att det bedrivs ett aktivt arbete för att upprätthålla och utveckla den interna dialogen för att på så sätt säkra en enhetlig myndighetsutövning. Granskningen visar även att de enskilda verksamhetsutövare informeras om rätten att överklaga kommunens beslut om tillsynstid och avgift för den enskilda verksamhetsutövaren.



# 4. Bilagor

## **Bilaga 1 – Intervjuade**

Jari Hiltula, Miljöchef

Glenn Ålund, Hälsoskyddsinspektör

Johan Persson, Miljöskyddsinspektör

Annica Egervärn, Controller

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about).

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.