

Miljöfarlig verksamhet

Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning

Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå

Undersökning av Sveriges kommuner



November 2020

Författare: August Liljeqvist

NNR
NÄRINGS-
LIVETS
REGLNÄMND
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

Näringslivets Regelnämnd NNR AB

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare

Ola Granholm, Framväxtbolaget, medförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Sammanfattning

NNRs rapport "Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning" är den fjärde av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå. Rapporten redogör för hur kommunerna har svarat på NNRs enkät och försöker visa på olika åtgärder som kan förbättra kommunernas service gentemot företagarna. Övriga rapporter i serien behandlar motsvarande frågor, inklusive kommunernas handläggningstider, för områdena serveringstillstånd, bygglov, livsmedelskontroll samt villkor för nyetablering.

NNRs undersökning visar att det är stora skillnader i anmälningsavgifter mellan kommunerna för att anmäla en ny eller förändrad verksamhet. De av kommunerna angivna anmälningsavgifterna varierar mellan knappt 1 000 kr och drygt 17 000 kr för NNRs biltvättsexempel. Drygt hälften av kommunerna anger högre anmälningsavgifter än vid undersökningen år 2016. Den största höjningen för en enskild kommun är ca 9 000 kr. De största kommunerna har i genomsnitt angett betydligt högre anmälningsavgifter än de minsta kommunerna. En positiv omständighet är att anmälningsavgifterna i genomsnitt har höjts i betydligt lägre takt än KPI och löneutvecklingen.

Tillsynsavgifterna har däremot höjts desto mer. Skillnaden mellan lägsta (723 kr) och högsta (25 600 kr) angivna tillsynsavgift för en biltvätt har ökat med ca 6 000 kr sedan den förra undersökningen år 2016. Det är 74 procent av kommunerna som anger en högre tillsynsavgift än år 2016. Den största angivna höjningen för en enskild kommun är 11 000 kr. De angivna tillsynsavgifterna (medelvärde) har i genomsnitt ökat med ca 1 200 kr (15 procent) mellan år 2016 och år 2020.

Andelen kommuner som genomför årlig tillsyn på plats för vårt biltvättsexempel har ökat, medan andelen som genomför tillsyn på plats vartannat eller vart tredje år har minskat. Det är 60 procent av kommunerna som i årets undersökning anger att de skulle genomföra en årlig tillsyn av biltvättsexemplet. Det finns i undersökningen exempel på kommuner som uppger att de skulle göra årlig tillsyn och för den debitera nästan 26 000 kr. I andra änden på skalan finns kommuner som uppger att de skulle genomföra tillsyn på plats vart tredje år och för det i genomsnitt debitera en genomsnittlig årsavgift på under 1 000 kr. Detta är förstås en orimlig skillnad som tydligt pekar på behovet av ökad samordning och en ökad koppling till faktiskt nedlagd tid i ärendet.

Endast en (1) kommun betalar alltid tillbaka tillsynsavgiften när ingen tillsyn på plats har utförts. Detta är en tydlig försämring sedan undersökningen år 2016. De elva kommuner som år 2016 svarade att man återbetalar avgiften har nu år 2020 ändrat sina rutiner till att inte återbetala. Å andra sidan finns ett litet - men ökande - antal kommuner som debiterar i efterhand enligt tid för utfört arbete och för dessa kommuner behöver en återbetalning aldrig bli aktuell. NNR ser positivt på att allt fler kommuner tillämpar denna princip, då den ökar förtroendet för både avgiftssystemet och tillsynen som sådan.

Ungefär hälften av kommunerna anser att tidsbehovet vid tillsyn bör minska om företaget kan uppvisa en god egenkontroll. På samma sätt anser ungefär en femtedel av kommunerna att tidsbehovet vid tillsyn bör minska om företaget kan uppvisa en godkänd tredjepartscertifiering. NNR anser att dessa siffror borde ligga betydligt högre.

I en stor andel av kommunerna finns en uttalad vilja från kommun- och/eller förvaltningsledning om att man ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Många kommuner har också gett uttryck för att man anser att god tillsyn omfattar såväl rådgivning och dialog som regelkontroll. NNR ser positivt på denna trend.



Knappt hundra kommuner har i undersökningen redovisat vilka metoder man använder för att nå ett mer främjande arbetssätt. De vanligaste metoderna är att handläggare ges utrymme för att hjälpa varandra och att handläggare får vidareutbilda sig inom kommunikation. Metoder som att träna sig mot ett önskvärt arbetssätt och möten med företagare används i mindre utsträckning. NNR rekommenderar ökad användning av dessa metoder då de ger god effekt.



Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

1. **Alla kommuner ska tydligt redovisa vilka faktorer som tagits med när man räknat fram avgiftsnivåerna för anmälan och tillsyn av miljöfarlig verksamhet.**

De kostnader kommunen tagit med när avgiften beräknats bör tydligt framgå av hemsidor och informationsmaterial.

2. **Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.**

Det ska vara tydligt när och för vad varje företag betalar en avgift. Beträffande miljö-tillsynen bör avgiftsuttaget ske huvudsakligen då tillsynen genomförts på plats eller när företagens dokumentation kontrollerats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas i de fall tillsynsbesök på plats inte genomförs eller är motiverat.

3. **Kommunernas tillsynsverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om en god miljö.**

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga ensidigt i fokus.

4. **Kommunerna behöver stärka dialogen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor.**

Kommunens näringslivsfrämjande policy och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

5. **Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.**

Föreskrivande myndigheter och kommunerna behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Innehållsförteckning

Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning

1. Inledning	5
1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå	6
1.2 Bakgrund	7
1.3 Disposition	9
1.4 Metod	10
2. Resultat och analys	11
2.1 Kostnader (avgifter) för anmälan av miljöfarlig verksamhet (klassningskod 50.10)	12
2.2 Tidsåtgång för ett anmälningsärende	15
2.3 Kostnader (avgifter) för tillsyn	17
2.3.1 Sammanlagd avgift (anmälningsavgift och årlig tillsynsavgift)	20
2.4 Frekvens för tillsynsbesök	21
2.5 När sker debitering av tillsynsavgiften	24
2.6 Återbetalning av tillsynsavgift vid utebliven tillsyn	26
2.7 Utvärdering av tillsynens påverkan på företagens verksamhet	28
2.7.1 Typer av ekonomisk påverkan	29
2.8 Betydelsen av god egenkontroll	30
2.9 Betydelsen av tredjepartscertifiering	33
2.10 Kontroll i förhållande till information och dialog	34
2.11 Näringslivsfrämjande perspektiv	36
2.11.1 Uttryck för näringslivsfrämjande	38
3. Slutsatser och NNRs rekommendationer	41
NNRs rekommendationer till kommunerna	45
Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar	46



1. Inledning

Frågan om förändring och förbättring av regler som påverkar företagen är ofta uppe på den politiska agendan i samband med diskussioner om företagsklimatet. Enskilda företagare och näringslivsorganisationer lyfter ofta fram att olika regler och tillämpningar är kostnadsdrivande eller påverkar tillväxtförutsättningarna negativt.

Hur olika regelverk utformas har fått allt mer uppmärksamhet, såväl i Sverige som internationellt. Det finns sannolikt flera orsaker till det, men en viktig förklaring är att ökad globalisering medför att regelverken i olika länder i ökande grad jämförs med de som finns i omvärlden. Företagens konkurrenskraft bestäms utifrån vissa grundläggande faktorer som regelkostnader samt marknadens utbud och efterfrågan. En annan förklaring till den ökade uppmärksamheten kring regeltillämpning kan vara att de stora skillnaderna på lokal nivå, exempelvis hur länsstyrelser och kommuner tillämpar reglerna, har uppmärksamats mer än tidigare. Se bl.a. NNRs undersökning av regeltillämpningen vid länsstyrelserna¹, Svenskt Näringslivs granskning av företagens upplevelser av länsstyrelsernas myndighetsutövning² och LRFs undersökning³ av 1 500 företagens upplevelse av olika myndigheters myndighetsutövning.

Enskilda kommuner och flera statliga myndigheter har tidigare genomfört omfattande utvecklingsprocesser, där de vittnar om att detta har gett positiva resultat i form av "kundnöjdhet" samtidigt som resultatet i form av ökad risk eller minskade skattemedel inte har försämrats. Dessa processer visar att det finns stora vinster att göra för såväl offentliga som privata aktörer, och för skattebetalarna, i att myndighetsutövare förändrar – och kundanpassar – sin verksamhet. Denna undersökning är en del i den här processen, som vill möjliggöra för kommuner att jämföra sig med andra och att utveckla sin verksamhet. En sådan utveckling är till nytta för alla.

Näringsministern gjorde under hösten 2019 en så kallad "förenklingsresa" då han besökte fem olika regioner i Sverige och tog emot synpunkter på olika regelverk från ett stort antal företagare.⁴ Många av synpunkterna handlade om hur olika regelverk tillämpas i praktiken, bl.a. på kommunal nivå. Förenklingsresan resulterade bl.a. i myndighetsuppdrag till Tillväxtverket. Ett av uppdragen handlar om att sammanställa, analysera och konkretisera de förenklingsförslag som företag och organisationer lämnade till näringsministern.⁵ I detta sammanhang har Tillväxtverket bl.a. tittat närmare på avgifter i samband med ansökningar och tillsyn.

Regeringen har i enlighet med Januariavtalet tillsatt två utredningar kring småföretag. Den ena startade i december 2019 och utreder om småföretagens skatter kan göras enklare genom en schablonbeskattning baserad på omsättning.⁶ Det ska på så sätt bli lättare att starta nya företag och få företag att växa. Den andra utredningen fattades beslut om den 30 april 2020 och ska i fyra delar undersöka hur regelverket för småföretagare kan förenklas.⁷ Det handlar om att minska

1 <http://nnr.se/wp-content/uploads/NNRs-Lansgranskning-2019.pdf>

2 https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/serviceinriktad-myndighetsutovning-i-hela-lan-det-lansstyrelsernas_763335.html

3 <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2019/12/ris-och-ros-nar-medlemmar-svarade-pa-fragor-om-myndigheterna/>

4 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/naringsministern-ger-uppdrag-for-att-forenkla-for-foretagare/>

5 <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/forenklingresan-2019.html>

6 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/forenkla-skatteregler-for-egenforetagande-ska-utredas/>

7 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/regeringen-tillsatter-en-utredning-om-regelforenklingar-for-mikroforetag-och-modernisering-av-bokforingslagen/>



regelbördan, att titta på hur andra länder framgångsrikt har minskat reglerna för småföretagare, hur regelverket kan bli mer likvärdigt över hela landet och hur EU-regler tillämpas i Sverige.

Kommunernas och regionernas organisation, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), bedriver ett eget arbete som tar sikte på att förbättra det kommunala företagsklimatet och förenkla för företagen. Exempel på detta är anordnandet av utbildningar för kommunerna⁸ samt genomförandet av regelbundna undersökningar av den kommunala organisationens tillgänglighet och service till företagen.⁹ På lokal nivå tar dessutom många enskilda kommuner egna initiativ för att förenkla för företagen, ett av dessa exempel är Tillväxt & Tillsyn¹⁰. Detta projekt drivs av Rättviks kommun i samverkan med den ideella föreningen Tillväxt & Tillsyn. Antalet kommuner som är medlemmar i föreningen ökar stadigt. Liknande projekt drivs också i andra kommuner i Sverige.

Det arbete som pågår på den lokala, regionala och nationella nivån är viktigt och bör fortsätta. NNR anser dock att konkreta åtgärder måste vidtas som förhindrar väsentligt skilda handläggningstider, divergerande rättstillämpning utifrån samma regelverk, skillnader i attityden till uppdraget, skillnader i synen på främjande av det lokala näringslivet samt tillsynsavgifter som inte har en klar koppling till en motprestation.

1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå

NNR beslöt i april 2010 att inleda ett projekt om regelförenkling på lokal nivå. Projektet fokuserade på handläggningstider, servicegarantier och avgifter vad beträffar tillstånd och tillsyn för områdena serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Vidare omfattade projektet förekomsten av s.k. företagslotsar eller en väg in till kommunen. Huvudsyftet med projektet var att kommunerna skulle se över sin tillämpning av regler, praxis och service som styr tillsyn och avgiftsuttag av företagen. Detta med inriktning på att regeltillämpningen ska bli mer enhetlig, förutsägbar och effektiv samt mindre kostsam för företagen.

År 2012 beslutade NNR om en fortsättning på projektet och en ny undersökning genomfördes i oktober samma år. Denna var delvis en uppföljning av 2010 års undersökning, men även en utvidgning och förändring av densamma. Nytt var då att området livsmedelskontroll lades till, företagslotsens funktioner undersöktes och att undersökningens frågor för området bygglov ändrades till följd av ny lagstiftning på området.

År 2016 genomfördes en uppföljning av de två tidigare undersökningarna, med viss utvidgning och förändring. Nytt var att området offentlig upphandling lades till samt att undersökningens frågor för områdena företagslots, livsmedelskontroll, miljöfarlig verksamhet, serveringstillstånd och bygglov i vissa delar utvidgades.

Denna undersökning från mars 2020 är en förnyad uppföljning av de tre tidigare undersökningarna men utgör även en förändring av desamma. Området offentlig upphandling har tagits bort och enkäten om företagslots har ändrats helt för att istället omfatta frågor om villkor för ett företags nyetablering. Övriga enkäter är i stora delar samma som tidigare men vissa frågor har tillkommit och vissa har tagits bort.

8 Förenkla – helt enkelt är en utbildning för kommuner som vill förbättra sina företagskontakter: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/utbildningforenklaheltenkelt.1831.html>

9 Insikt är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/foretagsklimat/insikt.6696.html>

10 <http://tillvaxtochtillsyn.se/>



Inom ramen för projektet presenteras fem delrapporter, en för varje område som projektet omfattar. Rapporterna bygger på enkätundersökningen som genomfördes i mars 2020 och vände sig till kommunala tjänstemän med ansvar för tillstånd och tillsyn av livsmedelskontroll, serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Undersökningen vände sig också till de kommunala näringslivscheferna (eller motsvarande) med frågor om vilken service som kan erbjudas vid en nyetablering i kommunen. Kontaktuppgifter till kommunernas tjänstemän och näringslivschefer inhämtades från respektive kommuns hemsida samt direkt från kommunerna. Enkäterna föregicks av ett kontrollutskick för att säkerställa rätt kontaktuppgifter och att ingen kommun som önskat svara skulle gå miste om den möjligheten.

Detta är den fjärde av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå år 2020 och handlar om avgifter, handläggningstid, tillsynsfrekvens, debiteringstidpunkt, återbetalning vid utebliven tillsyn, utvärdering, god egenkontroll, tredjepartscertifiering samt arbetet med attityder och näringslivsfrämjande inom myndighetsutövningen beträffande miljöfarlig verksamhet.

1.2 Bakgrund

I samband med införandet av miljöbalken beslutade regeringen om ett antal förordningar – däribland förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som bl.a. reglerar den lokala miljötillsynen i kommunerna. I samband med miljöbalkens införande infördes även särskilda regler om egenkontroll för den som bedriver miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken. Egenkontrollprogram innebär att verksamhetsutövaren skapar rutiner för att arbeta på ett miljömässigt korrekt sätt.

Kommunen ansvarar för tillsyn över att verksamhetsutövaren följer hänsynsregler, övriga lagkrav, villkor i tillstånd eller genomför försiktighetsåtgärder i enlighet med miljöbalken och dess förordningar. Tillsynen omfattar bland annat inspektioner och översyn av kontrollprogram för företagets egenkontroll.¹¹

Kostnaderna för kommunala verksamheter och prestationer ska normalt täckas av den uttagna kommunalskatten. Kommunallagen fastslår dock att kommunerna får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.¹² För tjänster eller nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får de endast ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet, vilket är fallet beträffande miljöfarlig verksamhet.

Skillnaden mellan skatt och avgift kan generellt sägas vara följande; Skatt går till kommunen utan direkt koppling till särskild motprestation, medan en avgift är förknippad med en direkt motprestation. Kommunen tar exempelvis ut förskoleavgift för att tillhandahålla förskoleplatser. Man tar också ut en avgift för (utförd) tillsyn av miljöfarliga verksamheter (C-anläggningar).

För uttag av avgifter i kommunal verksamhet gäller som huvudregel självkostnadsprincipen¹³ och likställighetsprincipen¹⁴. Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Principen avser kommunens totala avgiftsuttag för en verksamhet. Likställighetsprincipen innebär att alla kommunens medlemmar ska behandlas lika. För avgiftssättningen får detta till följd att lika avgift ska utgå för lika prestation.

11 <http://naturvardsverket.se/egenkontroll>

12 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 5 §

13 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 6 §

14 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 3 §



I praktiken ska avgifterna som kommunen tar ut (i detta fall för tillstånd/anmälan och tillsyn enligt miljöbalken) täcka kommunens kostnader i samband med handläggningen av tillstånd/anmälan och utförandet av tillsynen. Exempel på kostnader är löner, förberedelsetid, registerföring, resor och utbildning. Eftersom kommunerna själva bestämmer vilka avgifter som ska tas ut och hur, varierar det mellan kommunerna. Avgifterna kan vara fasta (samma avgifter gäller för alla företag oavsett storlek), rörliga (avgifterna beräknas utifrån exempelvis antalet tvättade fordon per år), en kombination av fasta och rörliga eller, i sällsynta fall, obefintliga (kommunernas kostnader får då förmodas finansieras via skatten).

Miljöbalken ger möjligheter för kommunen att ta ut avgifter för bl.a. handläggning av anmälan av verksamhet, tillsyn över tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter samt dispensprövningar av olika slags verksamhet. Eftersom kommunerna till stor del själva bestämmer hur och i vilken utsträckning avgifter ska tas ut, varierar de mellan kommunerna. Avgifterna för miljöfarlig verksamhet tas ofta fram enligt den vägledning som SKR tillhandahåller, vilket är ett relativt komplicerat beräkningssystem som grundar sig på ett flertal olika faktorer såsom vilken typ av verksamhet det rör sig om, verksamhetens omfattning samt risk- och erfarenhetsbedömningar. Dessa faktorer kopplas sedan till den av kommunen beslutade timtaxan för att beräkna avgiften.

Förutsättningarna för svenska företag som driver verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken påverkas i hög grad av hur kommunerna tillämpar regelverket inom området. Kommunens service och rådgivning, nivån på skatter och avgifter har stor betydelse för företagets ekonomi och konkurrensförutsättningar. Likabehandling och lika förutsättningar för samtliga företag i hela landet har att vägas mot kommunernas egna förutsättningar och självbestämmande.

Hur kommunerna tillämpar regelverken är viktigt och kan upplevas som tillväxthinder. Detta bekräftas av de svar företagen lämnat i en SKOP-undersökning¹⁵ som NNR låtit göra. Enligt undersökningen upplever bl.a. 14 procent av företagarna att miljöregler utgör stora hinder för tillväxten i företagen. Även Tillväxtverkets undersökning Företagens villkor och verklighet 2020¹⁶ visar att många företag upplever att lagar och myndighetsregler utgör hinder för tillväxten.

Mot bakgrund av detta fann NNR och dess medlemsorganisationer det intressant och viktigt att undersöka hur förhållandena och variationerna i dagsläget ser ut mellan kommunerna beträffande tillämpningen av miljölagstiftningen samt följa upp NNRs undersökningar från år 2010, år 2012 och år 2016. Resultatet redogörs för i denna rapport.

Unika omständigheter

Corona-krisen år 2020 (Covid-19) har haft långtgående effekter på företagen i Sverige och därmed på det lokala företagsklimatet. Vissa branscher har påverkats i extremt hög utsträckning. Sveriges kommuner arbetar hårt för att företagen ska klara sig igenom krisen och komma stärkta ut på andra sidan. Trots krisen har de kommunala handläggarna inom miljöområdet, som NNR vänt sig till med denna enkät, tagit sig tid att besvara densamma. Det finns uppenbarligen ett intresse i många kommuner att utveckla tillstånds- och tillsynsverksamheten för att stärka det lokala näringslivsklimatet.

Även om kommunal verksamhetsutveckling och effektivisering inte kan rädda ett företag som drabbats hårt av Corona-krisen, menar NNR att det kan vara så att även små förbättringar i form

15 Länk till SKOP-undersökningen från december 2019 finns på NNRs hemsida med adress <http://nnr.se/wp-content/uploads/nnrs-skop-undersokning-2019-med-svenska-foretagare.pdf>

16 <https://tillvaxtverket.se/statistik/vara-undersokningar/resultat-fvov-2020/2020-07-08-huvudresultat-fran-foretagens-villkor-och-verklighet-2020.html>



av exempelvis sänkta tillstånds- och tillsynsavgifter kan få några ytterligare företag att klara sig igenom krisen. Företagen förtjänar en kostnadseffektiv kommunal tillämpning av miljöreglerna och arbetet att förbättra på detta område bör inte stanna upp, trots att fokus just nu naturligtvis ligger på akuta åtgärder. NNR har därför valt att fortsätta sitt projekt omkring kommunal regeltillämpning trots Corona-krisen och dess ekonomiska följdverkningar.

1.3 Disposition

I metodavsnittet 1.4 redogörs för hur undersökningen utformats och genomförts. Detta följs av en resultat- och analysdel i kapitel två. I kapitel tre redogörs för NNRs slutsatser följt av rekommendationer till kommunerna med anledning av resultaten. I bilagorna återfinns undersökningens frågor till kommunerna samt en detaljerad redovisning av hur varje kommun svarat.

1.4 Metod

NNRs undersökning är en totalundersökning av den kommunala tillämpningen av regelverket för miljöfarlig verksamhet och genomfördes i mars 2020. Den utformades som en webbenkät och sändes via e-post till samtliga kommuners miljöhandläggare eller motsvarande (290 kommuner). Webbenkäten föregicks av en förberedande "kontrollenkät" där kommunerna ombads bekräfta eller ange rätt kontaktperson.

Frågorna till webbenkäten togs fram av NNR i dialog med företagare och experter och granskades ur ett metod- och surveyperspektiv av flera olika externa experter. Frågorna testades även på ett antal kommuner innan de färdigställdes. Fem av frågorna har vid tidigare undersökningstillfällen granskats av SCB ur ett metod- och surveyperspektiv. Undersökningen innehöll elva frågor, några som skulle besvaras med ja eller nej och några med flervalsoalternativ. Frågorna återfinns i bilaga 1. Det gavs även möjlighet att lämna skriftliga kommentarer till flera av frågorna. Många kommuner har i stor utsträckning utnyttjat denna möjlighet.

För att kunna jämföra kommunerna med varandra valde NNR som exempel på miljöfarlig verksamhet en biltvätt för tvättning av fler än 5 000 personbilar per kalenderår. Denna typ av verksamhet finns upptagen i kapitel 23 av Förordningen (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd under klassningskod 50.10 och är inte tillståndspliktig. Det räcker att en anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i detta fall är kommunen. En anmälningspliktig verksamhet får dock påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten (kommunen i detta fall) bestämmer något annat.¹⁷ Biltvättsexemplet formulerades enligt nedan.

Frågorna nedan avser miljötillsyn av en inom kommunen belägen biltvätt avsedd för tvättning av fler än 5 000 fordon per år (verksamhetskod 50.10). Inga komplicerande faktorer finns. Om en biltvätt med sådan omfattning på verksamheten inte finns inom kommunen, använd era taxebestämmelser och besvara frågorna som om en sådan biltvätt hade funnits.

Exempelärendet benämns nedan "biltvättsexempel". I anslutning till varje fråga finns möjlighet att lämna kommentarer till frågan och till ditt svar. När du är färdig med att besvara enkäten finns möjlighet att skriva ut hela enkäten och dina svar.

17 Förordningen (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, § 38 sista stycket



NNR har jämfört resultaten från denna undersökning med undersökningarna från år 2016 och år 2012. Det biltvättsexempel som har använts har näst intill samma formulering. Vid undersökningen år 2016 har tillägget "Inga komplicerande faktorer finns." gjorts, jämfört med biltvättsexemplet vid undersökningen år 2012. Trots detta tillägg bedömer NNR att resultaten är jämförbara därför att förändringen inte innebär någon form av ökad komplikation, och därmed fördyring, av exemplet.

Svaren sammanställdes elektroniskt av företaget SKOP Analys, som även konstruerat och designat själva webbenkäten. För resultatsammanställning och analys stod NNR i samråd med företagare och experter. I enstaka fall har även uppföljning av svaren skett med den svarande kommunen.

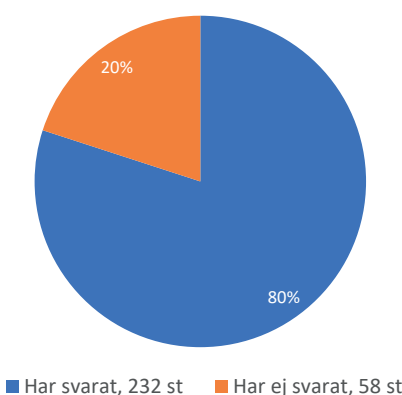


2. Resultat och analys

Nedan redogörs för resultatet av de frågor NNR ställt till kommunerna om vilka avgifter kommunen tar ut för anmälan och tillsyn av miljöfarlig verksamhet i form av en biltvätt, tidsåtgång, hur ofta tillsynen sker, hur/när avgifterna tas ut, återbetalning, betydelsen av tredjepartscertifiering och egenkontroll vid bedömningen av tillsynsbehovet samt några frågor som berör kommunernas utvärdering och styrning av verksamheten. Frågorna avsåg en biltvätt avsedd för tvättning av fler än 5 000 personbilar per kalenderår. Mottagare av frågorna var handläggare eller chefer på kommunernas miljöförvaltningar eller motsvarande.

Andelen kommuner som svarat respektive inte svarat på NNRs undersökning fördelar sig enligt diagrammet nedan:

Svarsfrekvens och bortfall



Av samtliga kommuner valde 80 procent (232 stycken) att besvara NNRs undersökning medan 20 procent (58 stycken) valde att avstå.

Ett antal kommuner som svarat på undersökningen samarbetar med en eller ett par andra kommuner vad avser handläggning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Det innebär att vissa av svaren är likalydande för de kommuner som samarbetar.

Vid en analys av hur de 58 kommuner som valt att avstå fördelar sig mellan olika befolkningsstorlekar, kommuntyper¹⁸ och län finns några olikheter. Lägst svarsfrekvens har länen Blekinge (40 procent) och Halland (67 procent). Högst svarsfrekvens har länen Kalmar (100 procent) och Södermanland (100 procent). Ett fåtal av de kommuner som har besvarat undersökningen har inte besvarat alla frågor. Detta innebär att bortfallet för enskilda frågor kan vara något större än bortfallet för undersökningen i sin helhet.

Sammantaget bedöms inte bortfallet påverka undersökningens resultat. Trots att de allra minsta kommunerna i regel inte har en biltvätt avsedd för tvättning av fler än 5 000 personbilar per kalenderår och därmed inte med egen erfarenhet har kunnat besvara frågorna om anmälnings- och tillsynsavgifter, har de i lika hög grad som de största kommunerna besvarat NNRs frågor, utifrån vad som skulle ha gällt om de hade haft en biltvätt som motsvarar NNRs exempelärende.

¹⁸ Enligt SKR:s indelning i kommungrupper, se <https://skr.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>



2.1 Kostnader (avgifter) för anmälan av miljöfarlig verksamhet (klassningskod 50.10)

NNR frågade: "Hur stor blir anmälningsavgiften för vårt biltvättsexempel?" Följande förklarande text angavs: "Om ni tillämpar timavgift så uppskatta tiden och ange en ungefärlig summa. Ange ert svar i kr."

Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde 22 kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 28 procent (80 kommuner). Det är 210 kommuner som har besvarat frågan.

Svaren visar på kraftiga skillnader mellan kommunernas angivna anmälningsavgifter. Den kommun som redovisat lägst avgift tog ut 878 kr i anmälningsavgift för vårt biltvättsexempel medan den dyraste kommunen som medverkat i undersökningen tog ut en anmälningsavgift på 17 160 kr. Nedan listas de kommuner som uppgivit att de tar ut lägst anmälningsavgift för vårt biltvättsexempel.

Kommuner som angett lägst anmälningsavgift:

Ronneby	878 kr	Skinnskatteberg	900 kr	Askersund	940 kr	Laxå	940 kr
Lekeberg	940 kr	Västerås	980 kr	Kungsbacka	988 kr	Uppvidinge	1 000 kr
Vellinge	1 000 kr						

NNR ställde motsvarande fråga om anmälningsavgifter vid undersökningen år 2016. Det är totalt 160 kommuner som har besvarat frågan om anmälningsavgifter i båda undersökningarna. Av dessa har 94 kommuner angett en högre avgift år 2020 jämfört med år 2016 medan 61 kommuner har angett en lägre avgift (det var fem kommuner som angav en oförändrad avgift). Den största "avgiftshöjningen" i en enskild kommun var ca 9 000 kr och den största "avgiftssänkningen" var 10 790 kr (Vingåker). Spannet mellan den dyraste och billigaste kommunen har minskat från 19 000 kr till 16 282 kr mellan år 2016 och år 2020. Medelavgiften för kommunerna som svarat vid respektive undersökning är:

År	2010	2012	2016	2020
Medelavgift	5 386 kr	5 939 kr	6 474 kr	6 644 kr

Nedan listas de kommuner som sänkt sina avgifter på ett betydande sätt sedan år 2016:

Vingåker	-10 790 kr	Vännäs	-9 610 kr	Filipstad	-9 288 kr	Grums	-8 632 kr
Gällivare	-8 581 kr	Borgholm	-8 120 kr	Hedemora	-7 953 kr	Knivsta	-7 904 kr
Torsås	-7 540 kr	Överkalix	-7 380 kr	Uddevalla	-7 060 kr	Sigtuna	-6 560 kr
Lund	-6 500 kr	Vansbro	-6 460 kr	Kungsbacka	-5 812 kr	Uppvidinge	-5 000 kr



Genomsnittlig anmälningsavgift för kommungrupper¹⁹:

Genomsnittlig anmälningsavgift för kommungrupper	
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 400 kr
Landsbygdskommun	5 500 kr
Lågpendlingskommun nära större stad	6 400 kr
Pendlingskommun nära större stad	6 800 kr
Landsbygdskommun med besöksnäring	7 000 kr
Mindre stad/tätort	7 200 kr
Större stad	7 300 kr
Pendlingskommun nära storstad	8 100 kr
Genomsnitt samtliga kommungrupper	6 600 kr

Det skiljer alltså 2 700 kr mellan kommungruppen som angivit den lägsta anmälningsavgiften (Pendlingskommun nära mindre stad/tätort) och kommungruppen som angivit den högsta anmälningsavgiften (Pendlingskommun nära storstad). NNR har dock svårt att se något tydligt mönster i skillnaderna mellan olika kommungrupper. Det finns dessutom stora skillnader inom respektive kommungrupp.

Bland länen ligger Örebro klart lägst med en genomsnittlig anmälningsavgift på ca 3 000 kr och därefter Västmanland (ca 4 500 kr) och Östergötland (ca 4 800 kr), medan Stockholms län ligger klart högst med en genomsnittlig anmälningsavgift på ca 9 800 kr. Residensstäderna/största städerna ligger i allmänhet bland de kommuner som angett de högsta anmälningsavgifterna i länet. Man kan också se att det inom länen finns "kluster" av geografiskt närliggande kommuner med högre/lägre avgifter. Skillnaderna inom länen är stora. Gävleborgs län sticker ut, där de fyra kommuner som har besvarat frågan har angivit relativt homogena anmälningsavgifter (i spannet 7 100 - 8 400 kr).

Totalt sett är det svårt att se några tydliga mönster. Det finns en tendens till att kommuner med större befolkning har angett högre anmälningsavgifter än kommuner med mindre befolkning, men det finns dock även en hel del undantag från den "regeln". Det har blivit en hel del förändringar i listorna sedan den förra enkäten. Det är inte samma län i topp/botten. Det finns också enskilda kommuner som har gjort stora förflyttningar i tabellerna. Exempelvis är det bara Skinnskatteberg som finns kvar på listan över de tio kommuner som år 2016 angav lägst anmälningsavgift. Ingen av de tio kommuner som hade angett högst avgift i enkäten år 2016 finns med på motsvarande lista år 2020.

När man tittar på vilka anmälningsavgifter olika kommuner har angett ska man minnas att de har angett dem utifrån lite olika utgångspunkter. Ungefär hälften²⁰ av kommunerna tillämpar en fast taxa, medan den andra hälften tillämpar en rörlig timtaxa. Många av de mindre kommunerna har mycket sällan den här typen av ärenden och har därför i det här exemplet beräknat en fiktiv anmälningsavgift. Det finns för vissa kommuner alltså här ett större inslag av bedömning än för andra kommuner, vilket också framgår av nedanstående kommentarer.

19 Avrundat till närmaste hundratal kr, kommungruppen "Storstad" har undantagits då en av de tre storstads-kommunerna ej har angett någon anmälningsavgift.

20 I enkäten år 2016 angav hälften av kommunerna att de tillämpade en fast taxa för anmälan medan hälften tillämpade en rörlig timtaxa. I enkäten år 2020 fanns den frågan inte med i enkäten så vi vet inte hur stor andel som tillämpar en fast taxa idag. Vi utgår dock i vårt resonemang här från att det fortfarande förhåller sig ungefär som år 2016.



Vännäs skriver: "Anläggningen tilldelas 15 timmar per år i tillsynstid. Förmodligen kommer handläggningen av anmälningsärendet inte att debiteras 15 timmar då vi har en möjlighet att ta avgift för faktiskt nedlagd tid istället för en årlig avgift vilket vi brukar tillämpa. Har dock ingen biltvätt-anläggning som är så stor i vår kommun."

Flera kommuner som tillämpar timtaxa vid anmälan, påpekar att anmälningsavgiften i hög grad beror på kvaliteten på verksamhetsutövarens inlämnade uppgifter. Detta innebär att anmälningsavgiften kan komma att variera ganska rejält beroende på företagets förmåga att inkomma med kompletta handlingar. Det ställer förstås i sin tur krav på handläggaren/myndigheten att vara tydlig i sin kommunikation kring att avgiften kan variera beroende på hur kompletta handlingarna är och kring vilken information som företaget behöver lämna in för att anmälningsprocessen ska bli så effektiv som möjligt.

Ljungby skriver: "Anmälningsavgiften motsvarar nio timmar. Om handläggningen inte uppgår till den tiden så har vi möjlighet att sätta ned avgiften, vilket vi brukar tillämpa."

Det är värt att notera att även om kommunernas svar ges utifrån identiska förutsättningar bygger de på lite olika antaganden från den person som har besvarat enkäten. Det uppstår därför ett visst tolkningsutrymme i en del av frågorna. Till exempel baserar några kommuner sitt svar på ett faktiskt "case" som man har haft och detta case kan då ha haft särskilda förutsättningar som har lett till en lägre eller högre avgift, medan andra kommuner gör en teoretisk bedömning av NNR:s biltvättsexempel.

I rapportens bakgrundsdel belystes att det är många faktorer som styr hur kommunerna sätter sina avgifter. NNR vill därför inte, utifrån de svar som lämnats i denna undersökning, lämna några rekommendationer om lämplig storlek på anmälningsavgiften.

Omfattningen av arbetsinsatsen, det vill säga behandlingen av själva anmälan (NNRs biltvättsexempel), kan i praktiken variera ganska mycket i enskilda fall. Men i detta standardiserade fall borde den ändå bedömas någorlunda lika i en kommun jämfört med en annan. Däremot varierar timkostnaderna mellan olika kommuner. Skillnaderna i avgiftsnivå mellan enskilda kommuner är dock som NNR ser det alldeles för stora för att bara kunna härledas till timtaxan. En anmälan är dessutom, till skillnad från ett tillståndsförfarande, enklare och mer standardiserad och ska inte ta lika mycket tid i anspråk. Det finns som NNR ser det anledning att i vissa fall ifrågasätta kommunernas motprestation utifrån den anmälningsavgift som tas ut. Enkäten visar också att stora myndighetskontor (med fler ärenden och fler handläggare) inte alls behöver innebära en hög anmälningsavgift, eller tvärt om. Det bör därför studeras mer i detalj vad som avgör själva nivån på avgiften.

NNR ser positivt på att den genomsnittliga höjningstakten för anmälningsavgiften har avtagit med tiden och att den sedan år 2016 har legat klart lägre än såväl utvecklingen av KPI som löneutvecklingen. Detta kan indikera att handläggningen har effektiviserats. Något som inte är lika positivt är att NNR inte kan se några tydliga mönster i hur nivån på enskilda kommuners anmälningsavgifter justeras. En förklaring till hur anmälningsavgifterna justeras uppåt eller nedåt kan vara att det har varit olika tjänstepersoner/politiker som har varit involverade i beslutet/beräkningen av avgiften vid olika tillfällen och/eller att företagens negativa reaktioner på kraftiga avgiftshöjningar har lett till sänkningar de därpå följande åren²¹. NNR ser negativt på att både kommuner som liknar varandra (kommungrupper) och kommuner som geografiskt ligger nära varandra fortfarande kan ha

21 Bakgrunden till denna slutsats är att av de 20 kommuner som angav högst anmälningsavgift år 2016 (>11 000 kr) hade 14 kommuner fram till enkäten år 2020 sänkt sina avgifter med mer än tio procent. I genomsnitt sänkte dessa 20 "högavgiftskommuner" sina avgifter med 34 procent mellan år 2016 och år 2020. Detta ska jämföras med en genomsnittlig höjning för samtliga kommuner på två procent.



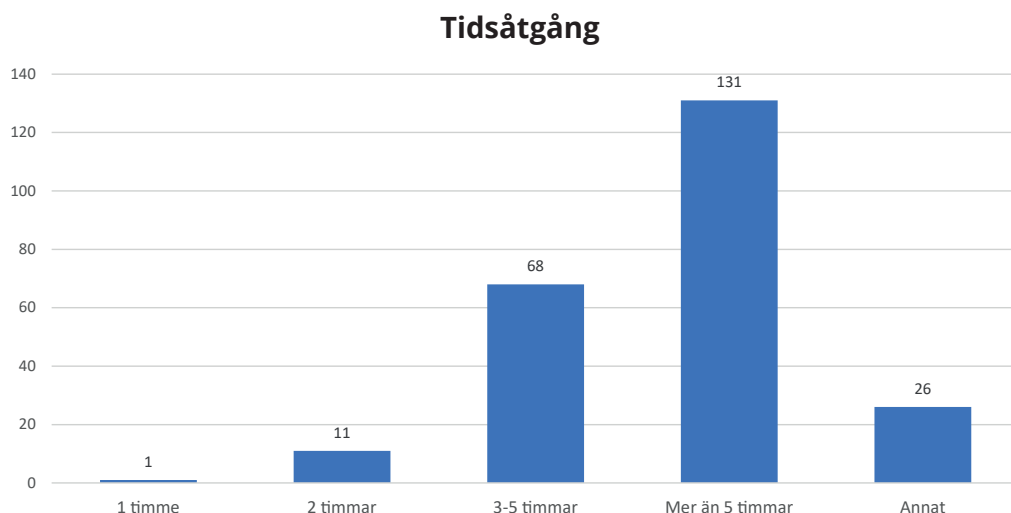
väldigt olika anmälningsavgifter²². Detta tyder på att kommunernas samverkan kring hur de tillämpar regelverken bör stärkas. Här finns en uppgift för landets länsstyrelser, som är tillsynsvägleddande myndighet för den kommunala miljötillsynen. Näringslivsklimatet i regionen förbättras om företagen känner igen sig när de bedriver verksamhet i flera kommuner. Det framgår dessutom av OECD:s forskningssammanställning att myndighetsutövning och regelefterlevnad underlättas av att regelverket (där avgifter är en del) är förutsägbart och upplevs som rättvist (se bl.a. OECD:s rekommendationer i Best Practice Principles for Regulatory Policy²³). En förutsägbart och rättvis myndighetsutövning påverkar även företagsklimatet positivt.

NNR efterlyser en analys av - och diskussion om - hur anmälningsavgiftens storlek ska beräknas för enskilda företag. Det är inte acceptabelt att den varierar så kraftigt mellan identiska verksamheter i olika kommuner och att den förändras så kraftigt (såväl uppåt som nedåt) under vissa tidsperioder. Det bör finnas tydligare riktlinjer för hur man beslutar om nivån på anmälningsavgifter för verksamheter som omfattas av miljöskyddsavgifter. Det bör som NNR ser det finnas ett tydligare samband mellan hur avgiften beräknas och kommunens arbetsinsats (kostnader) gentemot företaget, än vad som verkar vara fallet i nuläget.

2.2 Tidsåtgång för ett anmälningsärende

NNR frågade: "Hur mycket tid i timmar lägger ni i genomsnitt ner på att handlägga ett anmälningsärende som i biltvättsexemplet?"

De svarsalternativ som erbjöds var: 1 timme / 2 timmar / 3-5 timmar / mer än 5 timmar / Annat



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde fyra kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 21 procent (62 kommuner). Frågan har besvarats av 228 kommuner.

22 Ett exempel på kommuner som ligger nära varandra och ändå har anmälningsavgifter på helt olika nivåer är Karlstad och Kil där Karlstad anger en anmälningsavgift på ca 9 200 kr medan Kil anger ca 1 100 kr. Detta trots att båda kommunerna tillämpar en fast avgift.

23 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm>



Av de svarande anger nästan 60 procent att de i genomsnitt lägger ner mer än fem timmar på ett anmälningsärende. Av de 26 kommuner som har svarat Annat är det 19 stycken som i kommentarsfältet har lämnat en tidsangivelse som är högre än fem timmar, det varierar mellan sex timmar och 15 timmar. Exempelvis skriver en kommun: "Schablontiden (fast avgift) i taxan är nio timmar, vilket troligtvis är den tiden det tar med administration, eventuella kompletteringar, framskrivning av beslut, fakturering mm."

Älmhult skriver: "Om anmälan är komplett räknar vi fyra timmar."

Kalmar skriver: "Olika ärenden går olika snabbt, beroende på sökande. Men formalia är samma, anmälan, kompletteringar, remiss till tekniska/Lst, ev grannar, granskning, förslag till beslut, ev yttranden, och slutligen beslut."

Bollnäs skriver: "Kan bli mer verklig tid, men vi tar inte ut mer avgift än den fasta tiden."

En kommun skriver: "Fast taxa är för 20 timmar."

Borgholm har svarat två timmar och skriver: "Egentligen lägger man ner mycket mer tid än två timmar på inläsning mm."

Flera av de kommuner som har svarat >5 timmar har i kommentarsfältet förklarat att det tar ca åtta timmar att handlägga ett ärende såsom NNRs biltvättsexempel.

NNR har jämfört kommunernas uppskattningar av tidsåtgången för ett anmälningsärende med anmälningsavgiftens storlek och det finns stora skillnader på detta område. Till en del kan skillnaderna förklaras av att vissa kommuner har en fast taxa och andra en rörlig, vilket innebär att vissa anmälningsärenden får en låg timdebitering gentemot företagen, medan andra får en extremt hög sådan. Sigtuna har en anmälningsavgift på 1 200 kr och har svarat att man beräknas lägga 12 timmar på anmälningsärendet, en timdebitering på 100 kr per timme. Askersund, Laxå och Lekeberg tar ut 940 kr i avgift och beräknas lägga fem timmar eller mer på handläggningen, en timdebitering på 188 kr. Å andra sidan finns det ett antal kommuner som tar ut en anmälningsavgift på ca 15 000 kr och beräknas lägga fem timmar eller mer på handläggningen vilket skulle kunna resultera i, som mest, en timdebitering på 3 000 kr. Siffran blir så klart mindre extrem om svaret >fem timmar i praktiken innebär att exempelvis tio timmars handläggningstid åtgår. Några kommuner har angivit en handläggningstid på tre till fem timmar och anmälningsavgifter på knappt 6 000 kr, en timdebitering på knappt 1 500 kr. Hur många timmars arbete i handläggningen av ett anmälningsärende som företagen får ut för sin avgift verkar variera dramatiskt mellan kommunerna.

NNR finner ingen tydlig koppling mellan hur mycket tid man lägger ner på ett anmälningsärende och kommuntyp, län eller kommunstorlek.

Nacka skriver: "Om anmälan är komplett och det inte finns komplicerande faktorer så går det fort. Med det sagt: En anmälan är ofta en inkomplett viljeyttring, där det kan behövas mycket förarbete."

Hedemora skriver: "Ett dylikt ärende kan variera i oändlighet vad gäller diskussioner om reningsteknik, omfattning av verksamheten mm."

Resultaten och kommentarerna visar att den faktiska tidsåtgången för ett anmälningsärende kan variera relativt mycket, beroende på belägenhet, reningsteknik, storlek, hur komplett anmälan är, den enskilda handläggarens tidigare erfarenhet av den aktuella verksamheten och huruvida anläggningen ska anslutas till det kommunala avloppsnätet. Det innebär att även avgiftens storlek kan variera kraftigt, om man tillämpar en rörlig taxa och inte justerar avgiften före fakturering.



NNR efterfrågar istället en standardisering av det relativt okomplicerade förfarande som en anmälan av en biltvätt utgör. Med en tydlig standardiserad instruktion till den enskilde med besked om vilka frågor som ska besvaras i anmälan och vilka uppgifter som ska redovisas bör kompletteringsbehovet kunna minimeras. Skulle ett kompletteringsbehov ändå uppstå är, enligt NNRs uppfattning, en telefonkontakt mellan myndigheten och verksamhetsutövaren att föredra.

2.3 Kostnader (avgifter) för tillsyn

NNR frågade: "Vilken årlig tillsynsavgift (i kr), inklusive fasta och rörliga avgifter, betalar vårt biltvättsexempel?"

Av de 232 kommuner som besvarat NNR:s enkät valde 13 kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 24 procent (71 kommuner). Det är 219 kommuner som valt att besvara frågan.

Svaren på frågan om tillsynsavgift visar, i likhet med svaren på frågan om avgifter för anmälan, att avgifterna skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna (det är till och med ännu större skillnader än för anmälningsavgiften). Det är tre kommuner som har redovisat att de tar ut noll (0) kr i årlig tillsynsavgift. (Det kan dock vara så att eftersom de har tillsyn bara vartannat eller vart tredje år så har de angett avgiften för ett år då de inte gör någon tillsyn.) En av dessa tre kommuner tar betalt för sex timmar vart tredje år vilket, om den kostnaden fördelas på tre år, kan motsvara en kostnad på ca 2 000 kr per år. Hedemora har angivit den lägsta årliga tillsynsavgiften, 723 kr. Den kommun som angivit den högsta tillsynskostnaden skulle för biltvättsexemplet ta ut en årlig tillsynsavgift på 25 600 kr. Det är alltså en mycket stor skillnad mellan den billigaste och den dyraste kommunen, 24 877 kr. Nedan listas de tio kommuner som uppgivit lägst tillsynsavgift för vårt biltvättsexempel.

Kommuner med lägst tillsynsavgift²⁴:

Hedemora	723 kr	Övertorneå	890 kr	Haparanda	890 kr	Höganäs	1 000 kr
Södertälje	1 174 kr	Mariestad	1 440 kr	Mörbylånga	1 714 kr	Karlskoga	1 900 kr
Storfors	1 900 kr	Filipstad	2 112 kr				

NNR ställde motsvarande fråga om tillsynsavgift vid undersökningen år 2016. Totalt är det 178 kommuner som har svarat på frågan om tillsynsavgifter vid båda undersökningarna. Av de 178 kommunerna har 131 stycken höjt avgiften sedan år 2016 medan 38 kommuner har sänkt den. För resterande nio kommuner var avgiften oförändrad.

NNR har jämfört spannet mellan kommun med lägsta och högsta avgift över tid och spannet har ökat kraftigt från år 2012 till år 2020.

År	2012	2016	2020
Spann mellan lägsta och högsta avgift	10 800 kr	19 000 kr	24 900 kr

Det är fortfarande så att den kommun som anger den lägsta tillsynskostnaden bara debiterar någon enstaka timme. En orsak till att de angivna tillsynskostnaderna har ökat kan vara att man år 2020 bedömer att man bör göra tillsyn oftare än tidigare.

24 Här skulle också Högsby, Lerum och Kil kunna inkluderas. De tre har alla angett en årlig tillsynsavgift på noll kr, men har då inte tillsyn varje år och de kan då ha valt ett år då tillsyn inte utförs.



NNR har jämfört medelvärdena för de kommuner som har svarat på frågan om tillsynsavgift vid respektive enkätundersökning.

År	2010	2012	2016	2020
Medelavgift	5 940 kr	6 437 kr	7 933 kr	9 143 kr
Förändring		+ 8 procent	+ 23 procent	+ 15 procent

Medelvärdet för tillsynsavgiften har stigit med 54 procent mellan år 2010 och år 2020. Under samma period har konsumentprisindex ökat med 12 procent och lönekostnaden med ca 28 procent²⁵. Tillsynsavgifterna har alltså stigit i betydligt snabbare takt än kostnadsutvecklingen i övrigt. Det är svårt att hitta någon logisk förklaring till denna stora ökning av angivna tillsynsavgifter.

Den största avgiftshöjningen i en enskild kommun mellan år 2016 och år 2020 var på ca 11 000 kr. Nedan listats de kommuner som har angett en lägre tillsynsavgift för år 2020 än för år 2016.

Kommuner som sänkt sin tillsynsavgift med mer än 1 000 kr:

Hylte	-11 420 kr	Hedemora	-10 845 kr	Filipstad	-9 288 kr	Södertälje	-8 886 kr
Vännäs	-8 562 kr	Borgholm	-7 180 kr	Vingåker	-7 030 kr	Mörbylånga	-6 856 kr
Hammarö	-6 200 kr	Haparanda	-5 782 kr	Uppvidinge	-5 000 kr	Karlskoga	-3 800 kr
Storfors	-3 800 kr	Ljungby	-3 498 kr	Torsås	-2 965 kr	Svedala	-2 680 kr
Vansbro	-2 610 kr	Täby	-2 480 kr	Årjäng	-2 376 kr	Uddevalla	-1 965 kr
Strömsund	-1 196 kr	Tanum	-1 182 kr	Gnosjö	-1 100 kr		

Precis som för anmälningsavgifterna är skillnaderna kraftiga för kommuner med i övrigt liknande förutsättningar. Detta gäller oavsett om man jämför befolkningsmässigt, geografiskt och strukturellt lika kommuner (kommungrupper).

Om man jämför hur de olika "kommungrupperna" har svarat år 2020 sticker storstäder, större städer och förortskommuner till storstäder ut med genomsnitt för angivna tillsynsavgifter på 10 000 - 11 000 kr. Lägst ligger gruppen pendlingskommuner nära mindre stad/tätort och gruppen Landsbygdskommuner som har angivit genomsnittliga tillsynsavgifter på 7 000 - 8 000 kr. Variationen är dock betydande även inom respektive kommungrupp.

Om man jämför länen anger Uppsala län den högsta genomsnittliga tillsynsavgiften på ca 14 600 kr, men precis som i den förra enkäten ligger också Stockholms län högt med ett genomsnitt på 13 600 kr. De län som har angivit de lägsta tillsynsavgifterna är Örebro, Östergötland och Kronoberg med genomsnittliga avgifter på cirka 7 000 kr. Även inom länen är skillnaderna betydande. I det dyraste länet Uppsala är spannet mellan högst och lägst avgift cirka 18 000 kr och i det billigaste länet Örebro är spannet mellan högst och lägst cirka 6 000 kr²⁶. Av de 20 kommuner som anger de högsta tillsynsavgifterna år 2020 ligger nio av dessa i Stockholms län.

25 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/pong/tabell-och-diagram/lonerutveckling/>

26 Den kommun som har angett den lägsta avgiften i Örebro län är Karlskoga med ca 1 900 kr, medan flera kommuner har angett en avgift på ca 8 500 kr. Örebro kommun har angett en avgift på 15 300 kr, men de bedömer att de skulle behöva göra tillsyn vartannat år och vi antar att 15 300 kr avser ett av åren, medan kommunen det följande året inte tar ut någon avgift alls.



NNR har också jämfört, bland de kommuner som har besvarat enkäten, tillsynsavgifterna i de 50 största kommunerna med de 50 minsta kommunerna. De största kommunerna har en genomsnittlig tillsynsavgift på 11 600 kr och de minsta kommunerna har ett genomsnitt på 8 400 kr. Detta stämmer överens med det som noterats ovan, att landets största städer generellt sett har högre tillsynsavgifter än mindre kommuner.

NNR har också jämfört kommunernas avgifter för tillsyn med avgifterna för anmälan och det är tydligt att de flesta kommuner med en hög anmälningsavgift generellt sett också har en hög tillsynsavgift. De 20 kommuner som anger högst anmälningsavgifter anger tillsynsavgifter som i genomsnitt är nästan dubbelt så höga jämfört med de 20 kommuner som anger de lägsta anmälningsavgifterna.

En kommun skriver angående tillsynsavgiften: "Vår avsikt är att göra ett besök varje år, men det är behovsstyrt och beroende på hur mycket tid som måste läggas ner på den årliga årsrapporten, påverkar det hur mycket tid som finns kvar för platsbesök." En annan kommun skriver: "Vi har ingen biltvätt i vår kommun. Men med den årsavgiften torde de ha tillsyn varje år (det har andra verksamheter i vår kommun med den avgiften)." Flera kommuner har lämnat liknande kommentarer.

Kommentarerna tyder på att man tillämpar någon slags "enhetsprincip"; att man debiterar det som taxan säger och sen lägger ner det antal timmar som ryms inom den avgiften. Detta anser NNR är ett bakvänt sätt att resonera på. Tillsyn och kontroll ska enligt Miljöbalken vara "riskbaserad"²⁷. Detta innebär att risken ska bedömas för den enskilda anläggningen och utifrån den bedömningen ska sedan den kontroll göras som är lämplig/nödvändig, vilket i sin tur resulterar i en riskbaserad avgift. Detta kan t.ex. innebära att en välskött anläggning av en viss storlek med goda miljöprestanda och utan känsliga områden i närheten får en mycket lägre avgift än en lika stor anläggning med sämre miljöprestanda med känsliga områden i närheten. Rätt tillämpad ska riktlinjerna för den gängse taxan i och för sig leda till att en korrekt avgift tas ut, men vi vill hävda att ovanstående citat från kommunala miljöhandläggare tyder på att man inte gör separata bedömningar för enskilda anläggningar. En välskött och välredovisad anläggning utan större risker i närområdet bör i normalfallet ta kort tid att "tillsyna" och bör då också debiteras en låg avgift, oavsett vad en beräkning enligt taxan resulterar i.

NNR avstår ifrån, likt avgifterna beträffande anmälan, att lämna några rekommendationer om tillsynsavgifternas storlek eller vilken grad av kostnadstäckning som skulle kunna vara lämplig. Exempelvis påverkar reseavstånden i glesbygd eller fysiska förutsättningar som förekomst av känsliga vattendrag, kostnaden för tillsynen. NNR anser däremot inte att det är rimligt med en sådan stor spridning mellan kommunerna som det är idag, både i ett nationellt (mellan alla kommuner) och i ett lokalt perspektiv. Kommunernas motprestation blir mycket svår att härleda, både mot bakgrund av att avgifterna skiljer sig kraftigt åt men också på grund av att genomförd tillsyn varierar över tid.

Vi rekommenderar starkt att man tillämpar principen om riskbaserad tillsyn fullt ut och att detta också avspeglar sig fullt ut i nivån på tillsynsavgiften, det vill säga att ett företag kan påverka vilken avgift de får genom hur de sköter säkerhet och redovisning samt var verksamheten lokaliseras (och hur omgivningen skyddas). Detta är i viss mån möjligt genom den taxekonstruktion som tillämpas av de flesta kommuner även i dagsläget, men variationen blir begränsad. Genom att i efterhand fakturera endast för den tillsyn som faktiskt utförs kan välskötta och riskminimerande företag erhålla en låg tillsynsavgift. Därmed ökar också företagets motivation för att minimera risker och miljöpåverkan.

27 Miljöbalken 26 kap 1 § "... i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs ..." Naturvårdsverket anser att nödvändig utsträckning innebär att tillsynen behöver vara riskbaserad så att tillsynsinsatsen står i proportion till den påverkan som verksamheten eller åtgärden kan orsaka.



2.3.1 Sammanlagd avgift (anmälningsavgift och årlig tillsynsavgift)

NNR har summerat kostnaderna för anmälan och tillsyn för att få en tydligare bild av vad företagen måste betala i respektive kommun. Det är 202 kommuner som har svarat på båda frågorna vid årets enkätundersökning.

I de kommuner som angivit lägst sammanlagd avgift under de två första åren (Haparanda och Övertorneå) summerade anmälnings- och tillsynsavgift till 2 670 kr, medan den dyraste kommunen som medverkade i undersökningen redovisade en sammanlagd avgift på 34 460 kr. Däremellan är det alltså en skillnad på 31 790 kr. En jämförelse av spannen (skillnaden mellan kommun med lägsta och högsta sammanlagda avgifter) vid undersökningarna år 2012 (23 040 kr) och år 2016 (37 200 kr) för de kommuner som har svarat på båda frågorna vid respektive undersökningstillfälle visar dock att spannet har minskat med 5 410 kr sedan år 2016. NNR ser positivt på detta, men konstaterar samtidigt att spannet har ökat kraftigt sedan år 2012. Det är fortfarande långt kvar till en likvärdig bedömning och avgiftsuttag. Nedan har vi listat de tio kommuner som har den lägsta sammanlagda avgiften.

Kommun	Sammanlagd avgift (avrundat till närmaste 100-tal kr)	Tillsynsfrekvens
Haparanda	2 700 kr	Vartannat år
Övertorneå	2 700 kr	Vartannat år
Skinnskatteberg	3 200 kr	Vartannat år
Strömsund	3 800 kr	Vartannat år
Uppvidinge	4 000 kr	Varje år
Filipstad	4 200 kr	-
Hedemora	4 300 kr	Vart tredje år
Borgholm	4 700 kr	Vart tredje år
Höganäs	5 000 kr	Annat
Storfors	5 700 kr	Vart tredje år

Som synes har de ovan listade kommunerna med lägst sammanlagd avgift år 1 och 2 (anmälningsavgift + tillsynsavgift) varierande tillsynsfrekvens, men avgifterna för de olika kommunerna i tabellen ska ändå vara jämförbara räknat per år.

Bland de svarande kommunerna kan det finnas några kommuner som tar ut både anmälnings- och tillsynsavgift det första året och därefter enbart tillsynsavgift det andra året. NNR har inte frågat om detta vid årets undersökning men några kommuner gjorde på detta sätt vid undersökningen år 2012. Detta är dock undantag, det stora flertalet kommuner tar det första året enbart ut anmälningsavgift och därefter en tillsynsavgift först år två.

Att spannet mellan kommun med lägst och högst avgift har minskat avsevärt mellan år 2016 och år 2020 är positivt. Det skiljer dock fortfarande (för) mycket mellan "billigaste" och "dyraste" kommun, där den kommun som anger den högsta tillsynsavgiften ligger 35 gånger högre (723 kr - 25 600 kr) än den kommun som anger den lägsta tillsynsavgiften. Det verkar dessutom variera beroende på när man frågar (och vem som svarar?). Vi har exempel på kommuner som år 2020 anger en tillsynsavgift som ligger 3 - 6 gånger högre än avgiften som angavs år 2016. Men vi har också exempel på kommuner som anger en tillsynsavgift år 2020 som ligger 6 - 16 gånger lägre än avgiften som angavs år 2016. Det är hela 25 kommuner som år 2020 anger en tillsynsavgift som är minst dubbelt eller minst hälften så stor som den avgift som angavs år 2016. Det är alltså många kommuner som (för samma biltvättsexempel) kraftigt har ändrat sin bedömda tillsynsavgift jämfört med den föregående enkäten. Det rimliga utfallet av en sådan här undersökning vore att det inte skiljer så



mycket mellan den kommun som anger högst avgift och den kommun som anger lägst avgift och att bedömningen för en enskild kommun år 2020 inte skiljer sig alltför mycket från den bedömning som gjordes år 2016. NNR hävdar därför bestämt att samordningen måste öka så att utfallet blir mer förutsägbart och att det inte skiljer sig markant, beroende på i vilken kommun en likvärdig tillsynspliktig anläggning finns. Detta handlar bland annat om rättssäkerhet.

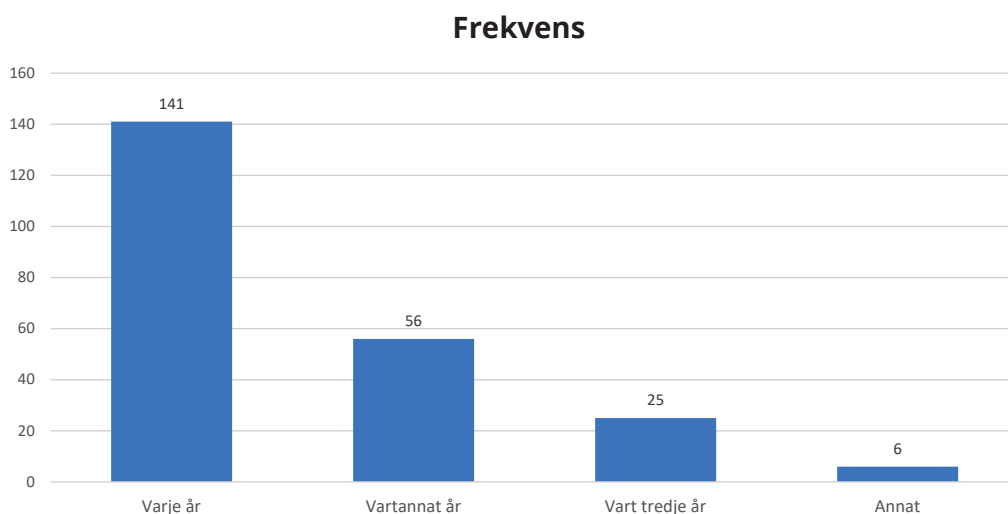
Ett sätt för kommuner att öka likvärdigheten i sina bedömningar är att utöka samarbetet med närliggande kommuner. Detta bör även kunna leda till en ökad effektivitet och bättre förutsättningar att hålla sig uppdaterad inom alla de områden som ett miljökontor handlägger. Detta borde vara en bra lösning särskilt för mindre kommuner, som annars kan ha svårt att klara rekrytering och ökande kompetenskrav.

Årets undersökning befäster behovet av en diskussion om hur avgiftens storlek ska beräknas i relation till det enskilda tillsynspliktiga företaget. NNR anser att det bör finnas ett tydligare samband mellan hur avgiften beräknas och kommunens arbetsinsats (kostnader) gentemot företaget, än vad undersökning visar.

2.4 Frekvens för tillsynsbesök

NNR frågade "Hur ofta sker tillsyn på plats för vårt biltvättsexempel?"

De svarsalternativ som erbjöds var: Varje år / Vartannat år / Vart tredje år / Annat



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde fyra kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 21 procent (62 kommuner). Frågan har besvarats av 228 kommuner.

Drygt 60 procent av kommunerna anger att de genomför tillsyn på plats varje år medan en femtedel (ca 20 procent) anger att de genomför tillsyn på plats vartannat år och 25 kommuner (knappt tio procent) har angett att tillsyn genomförs på plats vart tredje år. Ett fåtal kommuner valde svarsalternativet "Annat" och redovisade då att de exempelvis genomför tillsyn "vart fjärde år" eller "Efter behov". Totalt sett har tillsynsfrekvensen ökat, jämfört med undersökningen år 2016.



Eslövs skriver: "Miljöavdelningens mål är att tillsyn på plats ska ske varje år när det gäller C-verksamheter. Tillsynsavgiften 6 300 kr är en grundavgift. Miljöavdelningen gör även en riskbedömning och beroende på vad den kommer fram till kan det tillkomma eller dras av tillsynstid och då ändras även tillsynsavgiften."

Göteborg skriver: "I avgiften (10 264 kr, NNR:s anm) ingår två tillsynstillfällen. Tillsynen går från att sitta på kontoret och granska rapporter till att vara ute i fält hos verksamheterna."

Hammarö skriver: "Nedsättning av avgift. Den faktiska handläggningsavgiften blir för hög i förhållande till den faktiska handläggningstiden. Nedsättning till 8 680 kr för sju timmar (biltvätt med endast automatvätt)."

Herrljunga skriver: "Ambitionen är att besöka varje verksamhet som betalar för fyra timmar eller mer varje år."

Kiruna skriver: "Beräknad tillsynstid fem timmar per år. Ett tillsynsbesök ink. restid och upprättande av rapport räknas till i genomsnitt fyra timmar. Fem timmars årsavgift ger ytterligare utrymme för hantering av årsrapport och/eller analysresultat på utgående vatten från tvätten."

Ljungby skriver: "Vi gör tillsyn vartannat eller vart tredje år, beroende på hur skötsamma vi upplever att verksamhetsutövarna är."

Mariestad skriver: "Tillsyn vart tredje år om ca sex timmar."

Sävsjö (som uppger att de skulle göra tillsyn på plats vart tredje år) skriver: "Platsbesök kan ske med längre intervall, medan dokumenttillsyn (egenkontrollprogram, vattenprovtagning etc) sker löpande varje år."

Vilhelmina skriver: "En anläggning som betalar en så pass hög avgift per år (många timmar) brukar få årlig tillsyn. Men vi har som sagt ingen sådan anläggning."

Som synes har kommunerna ganska olika syn på tillsynsbehovet. En vanlig uppfattning verkar dock vara att antalet tillsynstimmar enligt SKR:s taxa styr hur ofta kommunen utför tillsyn. Detta innebär att om det ryms många timmar inom taxan kan kommunen också göra fler tillsynsbesök. Vi har ingen möjlighet att bedöma taxans "träffsäkerhet". Vi vill dock även här hävda att tillsynen ska vara riskbaserad och att risken då bör bedömas utifrån läge (omgivning), anläggningens egenskaper och ägarens skötsel/egenkontroll. Det som oroar oss i kommunernas bedömning av avgifter och kommentarer är att trots en enhetlig taxa att utgå ifrån, varierar såväl avgifter som tillsynsfrekvens på ett icke acceptabelt sätt.

I tillsynsavgiften ingår förutom tillsyn på plats (med tillhörande planering, inläsning och resor) även "inre" tillsyn såsom granskning av egenkontrollprogram, årsrapporter och handlingar relaterade till utsläpp från verksamheten. Det senare sker dock också med olika intervall. Det blir därmed ottydligt för ägaren av anläggningen vilken motprestation de får för en viss avgift. Det blir också svårt för dem att förstå om årsavgiften är kopplad till det, i regel dyrare, tillsynsbesöket på plats eller till den inre tillsynen i form av dokumentationskontroll.

Som redovisats ovan genomför allt färre, under år 2020 knappt 40 procent, av kommunerna tillsyn på plats vartannat, vart tredje eller vart fjärde år. NNR har jämfört den genomsnittliga avgiften för kommuner med tillsyn på plats varje, vartannat respektive vart tredje år för vårt biltvättsexempel. Kommuner med tillsyn varje år har en genomsnittlig tillsynsavgift på ca 10 000 kr (ca 8 800 kr år 2016) samtidigt som kommuner med tillsyn på plats vartannat år har en genomsnittlig avgift på ca 8 500 kr (7 300 kr år 2016) och kommuner med tillsyn vart tredje år en avgift på ca 6 700 kr



(ca 5 600 kr år 2016). Det skiljer ca 3 300 kr mellan kommuner med årlig tillsyn och kommuner med tillsyn vart tredje år. Dessa fakta skulle kunna tolkas som att kommuner med tillsyn vart tredje år har en avgift för detta besök som är tre gånger årsavgiften, d.v.s. 20 100 kr.

Skillnaderna mellan kommunerna inom respektive tillsynintervall är dramatiska och spänner från någon tusenlapp upp till 26 000 kr för gruppen "varje år", 19 000 kr för gruppen "vartannat år" och 16 000 kr för gruppen "vart tredje år". På aggregerad riksnivå finns det en viss logik i siffrorna men på kommunnivå är skillnaderna alldeles för stora för att kunna förklaras på ett logiskt sätt. Det finns exempel på grannkommuner där den angivna tillsynskostnaden skiljer upp emot 18 000 kr per år.

Leksand skriver: "Vi har en helt ny taxa, (enligt SKRs nya behovsanpassade modell), och har inte hunnit utvärdera den. Med den nya taxan bygger det på tillsyn varje år. Tidigare, då den årliga avgiften var lägre, har ambitionen varit vartannat år." NNR menar att kommentaren ger flera antydningar; Dels att det framåt kan bli än fler kommuner som kommer att göra tillsyn på plats varje år och dels att svaret tyder på att kommunerna låter avgiftens storlek avgöra hur ofta man gör tillsyn. Om det är så det förhåller sig är NNR starkt kritisk till en sådan princip. Tillsynen bör vara riskbaserad. Om det rör sig om en välskött anläggning utan känsliga punkter i närheten bör huvudprincipen vara att man gör tillsyn mer sällan och däremellan utvärderar företagets egenkontroll.

NNR menar att kommunerna måste överväga om standardmässig tillsyn på plats varje år av en biltvätt utan komplicerade förutsättningar, verkligen är motiverat och om det är ett kostnadseffektivt sätt att arbeta på. Drygt 80 av de svarande kommunerna bedömer uppenbarligen att tillsyn på plats vartannat eller vart tredje år för vårt biltvättsexempel är fullt tillräckligt. Resultaten visar dock också att kommunerna generellt sett genomför tillsyn på plats med allt kortare intervall.

I likhet med tidigare rapporter och resonemang om avgifter i tidigare avsnitt menar NNR, att det måste bli tydligare vad företagen betalar för och när de gör det. NNR:s förslag är att det debiteras en administrativ avgift för löpande och frekvent återkommande arbete och en annan avgiftsdel som endast tas ut (faktureras) efter genomförd tillsyn på plats och i enlighet med den tid som faktiskt lagts ner. I det fall en mer omfattande inre tillsyn genomförs (dokumentationskontroll) bör detta specificeras särskilt. Allt fler kommuner tar betalt i efterhand för det som faktiskt har utförts, såsom Flen, Haparanda och Höganäs. Principen att ta betalt i efterhand för utfört arbete är positiv, eftersom den stärker legitimiteten för kommunens avgiftssystem gentemot företagen. Vidare bör alla kommuner enligt NNR ha som princip att återbetala den del av avgiften som hänför sig till tillsynsbesök på plats, om besöket inte har utförts.

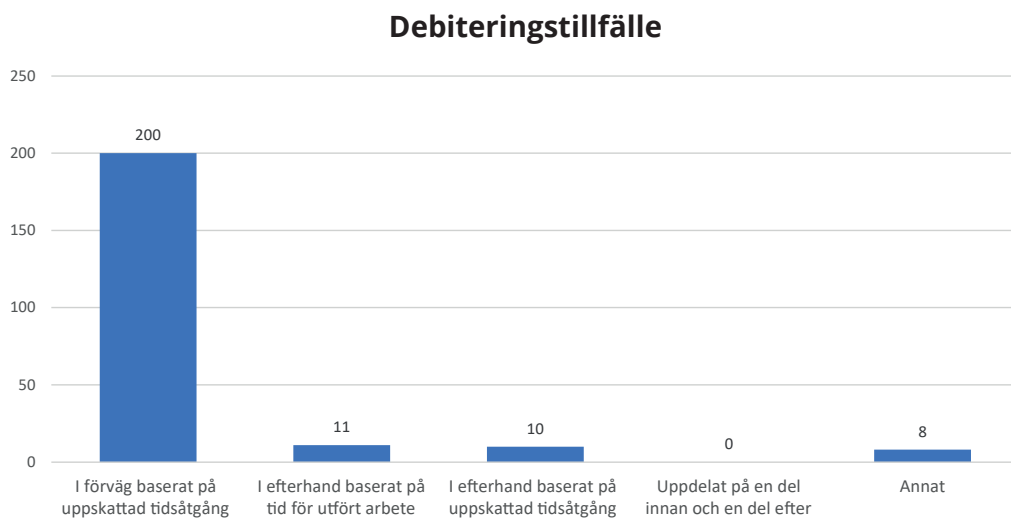


2.5 När sker debitering av tillsynsavgiften

NNR frågade: "Hur/När debiteras tillsynsavgiften för vårt biltvättsexempel?" Följande förklarande text angavs: "Tillsynsavgiften för ordinarie kontroll avses. Välj ett av nedanstående alternativ. Kommentera gärna ert upplägg för tillsynsavgiften."

Följande svarsalternativ erbjöds:

1. I förväg baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa
2. I efterhand baserat på tid för utfört arbete
3. I efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa
4. Uppdelat på en del innan (baserat på taxa) och en del efter (baserat på tid för utfört arbete)
5. Annat



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde tre kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 21 procent (61 kommuner). Frågan besvarades av 229 kommuner.

Det är en överväldigande majoritet av kommunerna som har svarat att de debiterar i förväg, baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa, detta har 200 kommuner svarat, vilket motsvarar ca 90 procent.²⁸ Det är tio kommuner (ca fem procent) som svarar "I efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa" och elva kommuner (ca fem procent) som svarar "I efterhand baserat på tid för utfört arbete". Ingen kommun har valt svarsalternativet "Uppdelat på en del innan och en del efter".

Kommuner som har svarat "I efterhand baserat på tid för utfört arbete":

Flen	Haparanda	Höganäs	Högsby	Kil	Malung-Sälen
Mariestad	Mörbylånga	Skinnskatteberg	Älmhult	Övertorneå	

Denna fråga har inte ställts i NNR:s tidigare undersökningar. Vi utgår dock från att antalet kommuner som debiterar avgiften i efterhand kommer att öka. En orsak till detta antagande är att regeringen

²⁸ Vi har i denna beräkning utelämnat de åtta kommuner som har valt svarsalternativet "Annat". Av dessa åtta svar att döma tillämpar de flesta av dessa förhandsdebitering utifrån uppskattad tidsåtgång enligt taxa, men eftersom vi inte kan säga detta med säkerhet utelämnas dessa åtta svar.



nyligen beslutat om efterhandsdebitering av avgifter för livsmedelskontroll och att denna nya princip bör påverka debiteringen även inom andra kontrollområden. NNR förordar en sådan utveckling och då särskilt alternativet att kommunerna tar betalt i efterhand, baserat på tid för utfört arbete.

I remissen till Lagrådet om bland annat efterhandsdebitering av livsmedelskontroll skriver regeringen följande: "En övergång från årlig avgift till obligatorisk efterhandsdebitering av avgift syftar till att ge en tydligare koppling mellan avgifterna och kontrollen och till en ökad transparens. Detta är viktigt för tilltron till kontrollerna och avgifterna."

Regeringen skriver dock inget om att debiteringen bör ske i förhållande till nedlagd tid, vilket är det naturliga om man önskar att få en tydligare koppling mellan avgifterna och kontrollen och en ökad transparens. Det står dock kommunerna fritt att basera avgifterna på den tid man faktiskt lagt ned och detta rekommenderas starkt av NNR vad gäller tillsyns- /kontrollavgifter inom både livsmedelskontroll och miljöskydd.

Tillsyns- och kontrollavgifter som regelmässigt debiteras i efterhand skulle innebära en stor förbättring jämfört med dagsläget. Detta skulle till exempel innebära att företagare inte behöver betala för kontroller som aldrig blir utförda. Ännu bättre vore det förstås om avgiften dessutom baseras på faktiskt nedlagd tid. Detta skulle öka transparensen och företagets förståelse för avgifterna, högst betydligt.

Ljungby skriver: "Verksamheten kommer att betala 3 477 kr per år för tillsynen som kommer göras ute på plats vart tredje år. Troligen begär vi in en årsrapport på antalet bilar som tvättas i verksamheten och provtagning på utgående vatten efter reningsanläggningen".

Gävle skriver: "Vi tar ut avgiften i början på året, vanligtvis mars. Vi har också erfarenhetsbedömning och vid fungerande egenkontroll kan den årliga avgiften sänkas 20 procent alternativt höjas med 20 procent om egenkontrollen brister."

Bollebygd skriver: "Vi tidsredovisar per tillsynsobjekt så våra verksamheter får den tillsynstid de betalar för."

Södertälje skriver: "Vi gör tillsynen i projektform och utvärderar efter genomförd kontroll. Vi bedömer varje år om avgiften är rätt. Om inte så sänker vi den inför kommande år, eller höjer."

Uddevalla skriver: "Om verksamheten har plus- eller minustid från tillsynen ett år flyttas den med till nästkommande år."

Kommentarerna visar att kommunerna kan resonera helt olika när det gäller tillsynen. Detta är en delförklaring till att avgifterna kan variera så kraftigt mellan två kommuner.

Det finns de som argumenterar emot efterhandsdebitering grundat på tid för utfört arbete, med argumentet att det innebär en extra administrativ kostnad för kommunen att fakturera vid två tillfällen. NNR menar att kostnaden för ett extra faktureringsfall måste betraktas som försumbar, särskilt med tanke på att mycket av detta kan skötas elektroniskt idag, och att nyttan överväger kostnaden.

Logiken i när avgiften faktureras och specificeringen av de åtgärder och kostnader som utgör grunden för fakturan handlar också om bemötande. När det finns ett samband mellan det antal tillsynstimmor som anges på fakturan och det antal timmar som årets besök pågått, skapas förtroende för den kommunala tillsynsverksamheten. Förtroende är mycket viktigt för att dialogen ska leda till önskat resultat. Kommunens tillsynspersonal behöver det stöd som det innebär att administrationen kring avgiftsuttaget är lätt att förklara och logisk för en företagare. Det finns så

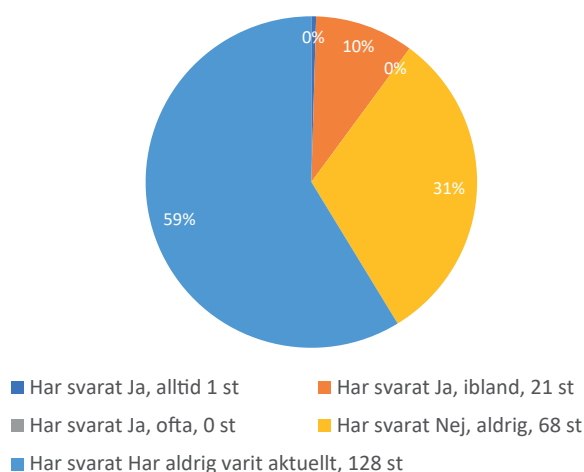


mycket att vinna på efterhandsdebitering grundad på faktiska tillsynstimmar. En sådan fakturerings kan naturligtvis kompletteras med en fast årsavgift som täcker andra kostnader i den kommunala tillsynsverksamheten.

2.6 Återbetalning av tillsynsavgift vid utebliven tillsyn

NNR frågade: "Återbetalar kommunen del av tillsynsavgiften när tillsyn på plats inte utförts i den utsträckning som motsvarar erlagd avgift?"

Återbetalning av tillsynsavgift



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde 14 kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 25 procent (72 kommuner). Det är 218 kommuner som besvarat frågan.

Av de som besvarat frågan har så många som 196 kommuner (ca 90 procent) svarat Nej, aldrig eller Har aldrig varit aktuellt. Endast 22 kommuner (tio procent) svarade att avgiften alltid, ofta eller ibland återbetalas. Nedan listas de kommuner som angivit att de återbetalar tillsynsavgiften om tillsyn inte skett.

Kommuner som återbetalar tillsynsavgiften:

Vingåker	Ja, alltid	Askersund	Ja, ibland	Bjuv	Ja, ibland	Finspång	Ja, ibland
Huddinge	Ja, ibland	Hudiksvall	Ja, ibland	Klippan	Ja, ibland	Laxå	Ja, ibland
Lekeberg	Ja, ibland	Leksand	Ja, ibland	Lycksele	Ja, ibland	Mark	Ja, ibland
Nacka	Ja, ibland	Nordanstig	Ja, ibland	Perstorp	Ja, ibland	Sjöbo	Ja, ibland
Svalöv	Ja, ibland	Värmdö	Ja, ibland	Älvsbyn	Ja, ibland	Ängelholm	Ja, ibland
Örkelljunga	Ja, ibland	Överkalix	Ja, ibland				

Ljusdal (Nej, aldrig) skriver: "Vår tillsyn görs inte enbart ute på plats på verksamheterna så det finns ingen tid på plats som motsvarar erlagd avgift."

Emmaboda (Nej, aldrig) skriver: "Verksamhetsutövaren kan själv påverka sin avgift. Sköter man sin verksamhet så kan en reduktion av avgiften ske, det ska vara en morot för verksamhetsutövaren att själv kunna påverka avgiften."



Gävle (Nej, aldrig) skriver: "Vi följer den tid vi lägger på objektet och för över tiden till nästa år om vi inte utför den eller om vi lagt för mycket tid på objektet. Vi ser ett problem med att inte alla objekt får den tid de betalar för och har diskuterat bland annat återbetalning men det har inte blivit aktuellt. Däremot arbetar vi aktivt med nedsättning av avgifter om vi ser att den tid de tilldelats enligt taxan inte motsvarar behovet."

Härjedalen (Har aldrig varit aktuellt) skriver: "I normalfallet gör vi det uppdrag som vi har, om det av någon anledning inte görs, flyttas timmar mellan åren."

Lerum (Har aldrig varit aktuellt) skriver: "Inte aktuellt då vi tar betalt efter besök."

Öckerö (Har aldrig varit aktuellt) skriver: "Vi har hittills inte behövt det och vi tittar inte heller årsvis utan under en period på tre år. Det kan tex. vara så att tillsynstiden blir lite mindre än beräknat under ett år men att det året därefter blir mer tillsyn. I tillsynsavgiften ingår inte bara besök på plats utan även annat såsom t.ex. granskning av provtagningar, egenkontrollprogram m.m."

Åsele (Har aldrig varit aktuellt) skriver: "Om det skulle vara aktuellt så skulle vi betala tillbaka (vi gör det inom livsmedel)."

Som synes ovan har flera av kommunerna som har svarat "Nej, aldrig" eller "Har aldrig varit aktuellt" lämnat kommentarer som visar att de inte gör någon återbetalning, men att de ibland sätter ned kommande avgifter eller återbetalar om ett företag inte fått den tillsyn som man betalat för.

NNR menar att det är viktigt för legitimiteten i avgiftssystemet att det för företagen i dessa fall tydligt framgår vad som är skälet till nedsättningen. Många kommuner kommenterar att de för över timmar till kommande år om de förbrukar färre tillsynstimmar än planerat ett visst år. NNR menar att det rent ekonomiskt för kommunen inte bör vara någon skillnad mellan en nedsättning av kommande avgift och en återbetalning av redan erlagd avgift. Problemet här är dock sannolikt att dessa kommuner reglerar "avgiftsskulden" år ett (1) genom att lägga fler timmar på den aktuella anläggningen år två (2). På så sätt utgår man från att man alltid ska förbruka den "tidsbudget" som finns för ett visst tillsynsobjekt. Samtidigt är det för företagen en stor skillnad rent kommunikativt mellan de två alternativen. För en företagare är det mest naturliga att betala för erhållna tjänster i efterhand. Efterhandsdebitering för kommunens utförda tjänster skapar legitimitet för avgiftssystemet och för tillsynen som sådan.

Svaren på denna fråga är något bättre än de ser ut vid en första anblick. På frågan "Hur/När debiteras tillsynsavgiften för vårt biltvättsexempel?", som redovisats ovan, var det elva av kommunerna som svarade att de debiterade "i efterhand på tid för utfört arbete". Eftersom de kommunerna alltid debiterar det antal timmar de faktiskt har lagt ner blir återbetalning i princip inte aktuell. Detta ska man ha i minnet när man studerar fördelningen på olika svarsalternativ ovan.

NNR har jämfört årets resultat med resultaten från undersökningen år 2016 och 174 kommuner har svarat på denna fråga vid båda tillfällena. De elva kommuner som år 2016 svarade att man återbetalar avgiften har nu år 2020 ändrat sina rutiner till att inte återbetala. En (1) kommun som år 2016 svarade att man inte återbetalar gör nu detta ibland. Vid undersökningen år 2016 fanns det en liten men tydlig tendens till ökad medvetenhet om att det finns fördelar med återbetalning vid utebliven tillsyn. Detta har dock förändrats till att det nu är betydligt färre som återbetalar vid utebliven tillsyn. NNR beklagar denna utveckling och förordar starkt fakturering i efterhand som det bästa alternativet.

Kommunerna uppger flera olika förklaringar till varför man inte återbetalar tillsynsavgiften. Bland annat nämner man att avgiften omfattar all sorts tillsyn, inte bara besök på plats, liksom rådgivning



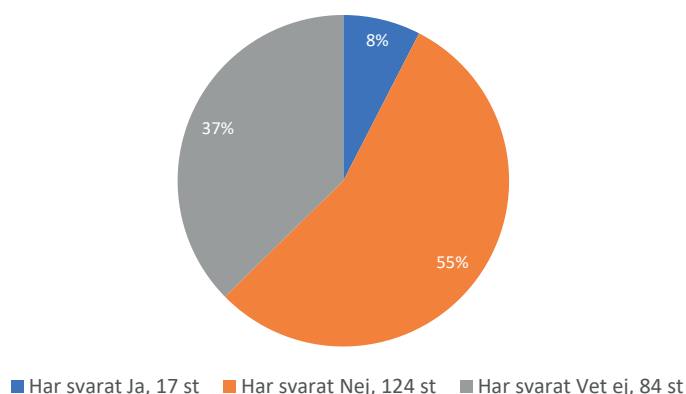
och information. Därmed menar man att det alltid genomförs någon form av tillsyn och avgiften betalas därför inte tillbaka. Vidare anger vissa kommuner att avgiften går jämnt ut med deras kostnader sett över en treårsperiod. NNR:s åsikt här är att om man utgår från att man alltid kommer att förbruka den budgeterade tiden, så tenderar det ofta att också bli på det sättet. Det förväntade resultatet uppfylls. Det är mänskligt att det blir så och det stämmer överens med forskning om beteendemönster, men det befrämjar inte effektivitet och resurssnålhet. NNR menar också att ovan nämnda argument försvagar legitimitet och transparens i kommunernas avgiftssystem.

Nästan alla kommuner gör sannolikt någon form av relevant årlig tillsynsaktivitet (till exempel granskning av provresultat). Däremot visar undersökningen att avgiften, trots att tillsyn inte görs varje år, fördelas ut mellan åren på ett sätt som inte alls är transparent för företaget. Kommunernas redovisning av den tillsyn de gör gentemot det enskilda företaget bör därför göras mycket tydligare än vad den är idag och bör spegla den faktiska tillsynsinsatsen det enskilda året.

2.7 Utvärdering av tillsynens påverkan på företagens verksamhet

NNR frågade: "Bedömer ni att företaget i biltvättsexemplet i samband med en normaltillsyn påverkas ekonomiskt, utöver själva tillsynsavgiften?" Som förklarande text angavs: "Denna bedömning kan exempelvis uppkomma inom kommunens uppföljning och utvärdering av sin myndighetsverksamhet."

Utvärdering av tillsynen



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde sju kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 22 procent (65 kommuner). Det är 225 kommuner som valt att besvara frågan.

Frågan riktar in sig på hur kommunerna analyserar ett företags verksamhet och hur tillsynen påverkar företaget. Samtidigt som tillsynen är både viktig och nödvändig menar NNR att kommunerna bör ha kunskap om på vilket sätt tillsynen påverkar företagens verksamhet. Med god kunskap om företagets verksamhet och hur tillsynen påverkar det, kan arbetsmetodiken anpassas för att uppnå största möjliga nytta till lägsta möjliga kostnad för både kommunen och företaget.

Det är åtta procent (17 kommuner) som har svarat Ja på frågan, 55 procent (124 kommuner) som har svarat Nej och 37 procent (84 kommuner) som har svarat Vet ej. NNR anser att detta visar att det är alltför få kommuner som är medvetna om vad deras tillsyn innebär för företagen. Det finns därmed ett behov av att kommunerna utvärderar sin tillsynsverksamhet när det gäller hur den påverkar företagets verksamhet och ekonomi.



Det är 109 kommuner som har kommenterat sina svar. Nästan samtliga av dessa kommentarer handlar om att företaget kan få en extra kostnad vid en eventuell extra tillsyn, men att företaget med en god egenkontroll kan hålla nere sin avgift. Det är dock inte denna typ av tillkommande kostnad som frågan riktar in sig på.

Växjö skriver: "Om vi skulle börja åka till vissa verksamheter mer sällan eller förändra avgiften då de sköter sig bättre än andra måste vi ha en extremt tydlig gräns för när man sköter sig bättre, för att kunna försvara det gentemot andra verksamheter som inte sköter sig bättre. Denna tydliga gräns anser vi inte existerar och därför behandlas alla verksamheter lika." NNR vill i detta sammanhang framhålla att riskbaserad styrning av den kommunala tillsynsverksamheten naturligt medför att liknande verksamheter måste behandlas olika, exempelvis p.g.a. en dricksvattentäkt i närområdet till en av kommunens biltvättar. Om kommunen helt bortser från den riskreducering som en verksamhet med god egenkontroll och tredjepartscertifiering medför, försvagas företagets incitament att förbättras ur miljösynpunkt.

Kristianstad skriver: "Besöken blir ev. kortare eller så kan man gå in djupare i andra frågor."

NNR menar att ett väl avvägt svar från en kommun skulle kunna vara: "Vi försöker alltid att, inom lagens ramar, göra det enkelt för företaget att leva upp till lagens- och kommunens krav. Vi försöker också guida företaget till att de utifrån sina egna förutsättningar hittar fram till resurssnåla och miljövänliga arbetssätt och lösningar. Detta tror vi har en positiv inverkan på deras verksamhet."

NNR menar att myndigheten behöver kunna betrakta sitt eget arbetssätt utifrån företagets förutsättningar för att därigenom kunna lägga upp kontroll och tillsyn så att företaget på ett kostnads-effektivt sätt matchas till lösningar som ger minimal negativ miljöpåverkan. Metodiken för kontrollen/tillsynen bör ge företaget möjlighet att hantera den på ett resurssnålt sätt och generera ett ömsesidigt lärande (för både företagaren och kommunens handläggare).

2.7.1 Typer av ekonomisk påverkan

NNR frågade: "Vilka typer av ekonomisk påverkan bedömer ni i så fall bli aktuella? Som förklarande text angavs: "Utgå från en situation där inga särskilda brister uppdagas vid tillsynen. Med ekonomisk påverkan avses exempelvis direkta och indirekta kostnader."

Endast de kommuner som svarade Ja på föregående fråga i avsnitt 2.7 om utvärdering av tillsynens påverkan, fick denna fråga, det vill säga 17 kommuner. Det är 16 kommuner som har besvarat frågan.

De flesta kommuner som svarat ger exempel på kostnader för tillkommande provtagning, exempelvis om det krävs periodisk besiktning av oljeavskiljaren. Några kommuner tar dock också upp företagets kostnader för förberedelser, besiktning och uppföljning. Flera kommuner nämner möjligheten för företaget att dra nytta av tillsynen, exempelvis genom att öka sin kunskap om miljö-påverkan och tips på energibesparande åtgärder. Till exempel skriver Orust: "Indirekta kostnader för arbetstid, samtidigt innebär tillsynsbesöken en möjlighet för företagaren att få möjlighet till kunskaper. På sikt kan det innebära minskad risk för kostnader av framtida åtgärder."

NNR uppskattar att Orust lyfter fram det rådgivande och informerande inslaget i kontrolluppdraget. Denna aspekt tas också upp i nästa fråga som handlar om prioriteringar vid tillsyn.

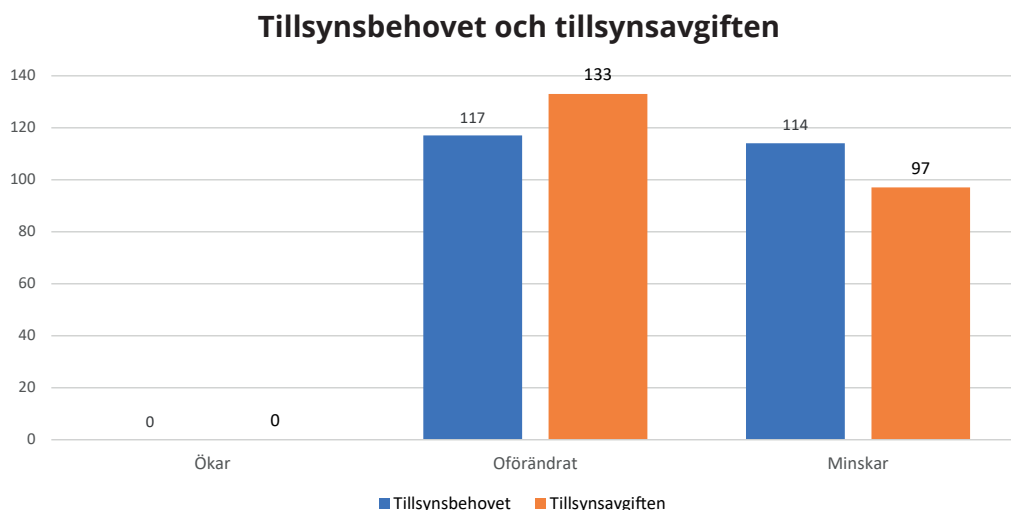
Värmdö kommun är inne på samma spår och skriver: "Kontrollen tar tid från verksamheten. Åtgärder som kan behöva utföras kan leda till negativa ekonomiska konsekvenser. Men ibland kan det även leda till positiva ekonomiska konsekvenser."



En påverkan som få kommuner nämner men som borde ligga nära till hands att uppmärksamma för kontrollpersonalen, är förberedelse och tid för efterarbete/uppföljning/utvärdering – för företagaren själv. Inför ett planerat tillsynsbesök behöver en företagare förbereda sig genom att bl.a. plocka fram underlag och boka om andra aktiviteter. Efter ett tillsynsbesök behöver en företagare bl.a. gå igenom kontrollrapporten och kontrollera att allt stämmer överens med det som tagits upp vid besöket samt eventuellt ta fram kompletterande uppgifter. Detta är naturligtvis nödvändigt och värdefullt arbete för en verksamhetsutövare, men arbetet ska vara proportionerligt mot nyttan och för att säkerställa att så är fallet behöver kommunen ha insikt i företagarens kostnadsinsats i tillsynsprocessen. Att så många som 84 kommuner inte känner till om verksamhetsutövaren påverkas ekonomiskt av en normaltillsyn finner NNR otillfredsställande.

2.8 Betydelsen av god egenkontroll

NNR frågade: "Hur påverkar en god egenkontroll a) bedömningen av tillsynsbehovet och b) tillsynsavgiften, generellt sett för miljöfarlig verksamhet?" Följande förklarande text angavs: "Med god egenkontroll avses en egenkontroll som lever upp till kraven både i teori och praktik."



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde en (1) kommun att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 20 procent (59 kommuner). Det är 231 kommuner som valt att besvara frågan.

Ungefär hälften av kommunerna menar att god egenkontroll minskar tillsynsbehovet och hälften att det lämnas oförändrat. Inga kommuner har svarat att en god egenkontroll ökar det.

På den andra frågan; Om god egenkontroll sänker tillsynsavgiften svarar cirka 40 procent av kommunerna att den gör det. Resterande 60 procent menar att en god egenkontroll inte påverkar tillsynsavgiften. Inga kommuner har svarat att egenkontrollen ger en högre tillsynsavgift.

NNR har jämfört resultaten inom olika kommungrupper, olika län samt stora och små kommuner. I denna fråga finns dock inga uppenbara skillnader vid dessa indelningar.

Svedala skriver: "Även om verksamheten har en god egenkontroll kan det finnas behov av att se till att den har uppdaterats mot ny lagstiftning eller ändringar i verksamheten. Jag upplever även att vi går mycket på att vi ska behandla alla lika, och även om man har en god egenkontroll kan det ändå finnas brister eller förbättringsmöjligheter."



Åsele skriver: "Vår taxa är risk- och erfarenhetsbaserad, vilket innebär att verksamheter med god egenkontroll har ett mindre tillsynsbehov och därmed lägre avgift."

Härryda skriver: "Vi har möjlighet och FÅR sätta ned det årliga tillsynsbehovet och därmed årlig tillsynsavgift. Men så som det står i texten från Sveriges kommuner och regioner om tillsynstiden så ska vi lita på att det bedömda tillsynsbehovet (tiden) har tagits fram på ett sätt som gör att vi på tillsynsmyndigheten inte ska sätta ned den, vi ska lita på att det är en rimlig tid."

Robertsfors skriver: "Vid fasttaxa påverkar det inte, skulle det varit verksamhet med timtaxa så kan det påverkas."

Sigtuna skriver: "Att företaget lever upp till de grundläggande lagkraven ger ingen premiering."

Åtvidaberg skriver: "Avgiften kan sättas ner om verksamheten till sin helhet har god ordning och behovet därmed inte är lika omfattande som nuvarande avgift."

NNR:s tolkning av kommentarerna är att kommunerna svarar ganska olika på denna fråga. Man förefaller tolka sitt handlingsutrymme på olika sätt. NNR:s uppfattning är att det ligger i allas intresse att god egenkontroll (vilket leder till god ordning och lägre risk) premieras genom en lägre tillsynsavgift.

I många kommentarer från kommuner återkommer man till att "man vill behandla alla lika". NNR menar dock att man istället bör sträva efter att tillsynspliktiga företag successivt uppgraderar sin förmåga att leva upp till lagens krav. Målet bör då vara att man strävar efter att ge alla företag tillgång till de verktyg/kunskaper de behöver för att kunna leva upp till lagstiftarens intentioner. Det är bland annat detta som är syftet med förvaltningslagen. Ett litet företag utan administrativa resurser har generellt sett betydligt sämre förutsättningar att hantera miljötillsyn än ett stort företag med administration och personal med särskilt miljöansvar och detta har myndigheten enligt förvaltningslagen en skyldighet att kompensera för.²⁹

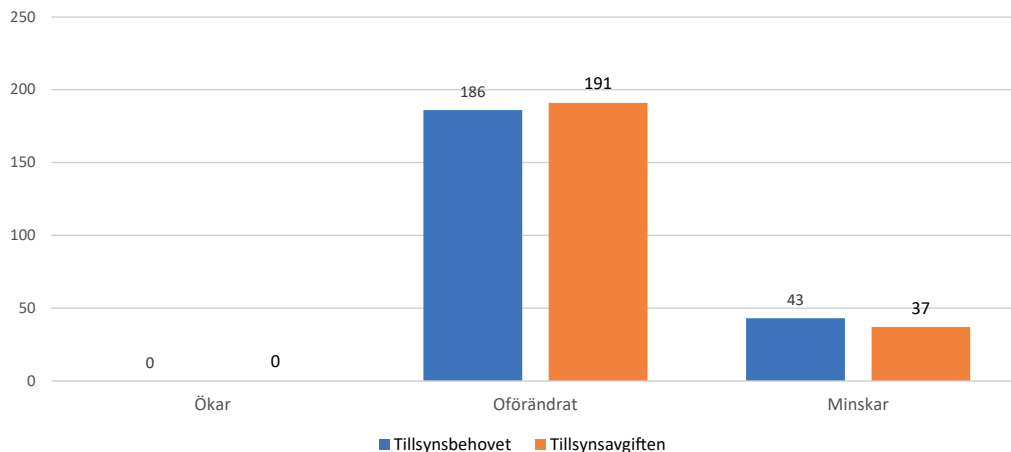
29 Förvaltningslagen (2017:900), § 6: "En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål."



2.9 Betydelsen av tredjepartscertifiering

NNR frågade: "Hur påverkar tredjeparts-certifiering a) bedömningen av tillsynsbehovet och b) tillsynsavgiften, generellt sett för miljöfarlig verksamhet?" Följande förklarande text angavs: "Med tredjeparts-certifiering avses när en ackrediterad certifiering av ett ledningssystem visar att ett företag lever upp till kraven i en standard. En oberoende tredje part, ett certifieringsorgan granskar företag som vill certifiera sig enligt en specifik standard."

Tillsynsbehovet och tillsynsavgiften



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde tre kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 21 procent (61 kommuner). Det är 229 kommuner som valt att besvara frågan.

En femtedel av kommunerna menar att tredjepartscertifiering minskar tillsynsbehovet. Cirka fyra femtedelar av de svarande kommunerna svarar att en tredjepartscertifiering inte påverkar tillsynsbehovet. Inga kommuner har svarat att certifieringen ökar tillsynsbehovet.

Det är 16 procent av kommunerna som svarar att tredjepartscertifiering minskar tillsynsavgiften. Resterande (84 procent) svarar att tredjepartscertifieringen inte påverkar tillsynsavgiften. Inga kommuner har svarat att certifieringen ökar tillsynsavgiften.

NNR har jämfört resultaten inom olika kommungrupper, olika län samt stora och små kommuner, men inte heller i denna fråga finns några uppenbara geografiska eller storleksmässiga skillnader/likheter.

Kristinehamn skriver: "Det är vår taxa som påverkar avgiften. Taxan baseras på miljöprövningsförordningen och SKR:s taxa. Vi kommer under år 2020 eller år 2021 att arbeta fram en taxa enligt SKR:s nya modell "behovsstyrd taxa" vilket kan innebära ett annorlunda svar längre fram."

Lund skriver: "En certifiering kan leda till bättre ordning på företagen men det är långt ifrån säkert. Det finns exempel på företag som har varit certifierade men ändå har grava brister. En stor brist i systemet är att certifieringsorganen inte har kontakt med tillsynsmyndigheterna (har hänt mig två gånger på mina 29 arbetsår), sen är kundperspektivet mellan bolaget och certifieringsorganet också ett problem."



Sjöbo skriver: "Vår erfarenhet visar (för det mesta men inte alltid) att företag med certifieringar har bättre kontroll på sin verksamhet och leder det till att tillsynsbehovet minskar (minst två år i rad) sätter vi ned avgiften."

Uddevalla skriver: "De specifika standarder som finns har ofta krav som inte stämmer med lagstiftningen. En sådan certifiering är kanske bra PR men förändrar inte tillsynsbehovet."

Ludvika skriver: "Tredjepartscertifieringen gör inte automatiskt att tillsynsbehovet minskar, men brukar innebära att företaget har bättre rutiner för egenkontroll vilket gör att tillsynsbehovet minskar."

Ljungby skriver: "Ett miljöledningssystem visar att en verksamhet vill göra rätt för sig men vi förliktar oss på det vi själva ser när vi är ute på plats."

Munkfors skriver: "Vi ger en kostnadslättnad på 500 kr för den som är certifierad." NNR menar att Munkfors med denna kostnadslättnad får många pluspoäng i relationen till företagen, till en liten ekonomisk kostnad. Det behöver inte vara dyrt att göra signifikanta insatser för näringslivsklimatet.

Resultaten visar att det är få kommuner som tar hänsyn till tredjepartscertifieringar vid bedömning av tillsynsbehovet. NNR frågar sig om resultaten skulle ha sett annorlunda ut om kommunerna hade haft mer kunskap om de formella kraven på certifieringsorganens kompetens och erfarenhet samt vad en tredjepartscertifiering innebär. Det finns bland annat krav på regelbundna kalibreringar revisorerna emellan och det finns system för att upprätthålla kvaliteten och jämförbarheten i revisionerna.

NNR noterar att det finns en del utmaningar här. En sådan utmaning är att det finns en allmän uppfattning bland kommunerna om att de kommersiella certifieringarna inte garanterar att just de faktorer som kontrolleras i certifieringen uppfyller lagens krav, trots att lagens krav ofta utgör en basnivå för en standard. En annan utmaning är man inte nödvändigtvis anser att certifieringsorganet är neutralt, på grund av det finns ett kund-säljar-förhållande mellan certifieringsorganet och det tillsynspliktiga företaget. I detta sammanhang bör påpekas att företaget i första hand ska betraktas som kund till den som utfärdar/ansvarar för standarden, inte till certifieringsorganet, en separation av roller som är avsett att borgen för oberoende bedömningar. En tredje utmaning är att det skulle krävas en extra arbetsinsats från handläggaren för att transformera informationen från certifieringen till myndighetens uppsatta formkrav. En fjärde utmaning är att det inte finns några upparbetade kontaktvägar mellan certifieringsorganen och kommunerna.

I dagsläget är det sannolikt omöjligt att certifieringen fullt ut ersätter den offentliga tillsynen, men den borde i högre grad än idag kunna ses som en tillgång av myndigheten. Ett exempel på hur detta kan göras är Munkfors kommun som sänker tillsynskostnaden med 500 kr för den som är certifierad. NNR rekommenderar att den strategin används även av andra kommuner, för att uppmuntra företaget och öka värdet av extern certifiering. NNR rekommenderar också att till exempel SKR tar initiativ till att undersöka hur man kan öka synergier mellan tredjepartscertifiering och offentlig kontroll. Alltså att man undersöker om- och i vilken omfattning den offentliga tillsynen kan minska om företaget har en tredjepartscertifiering. Man kan tänka sig att den kommersiella certifieringen justeras mot att i högre grad uppfylla myndigheternas krav. Man kan också tänka sig att SKR och branschförbund tar initiativ till en dialog mellan myndighet och certifieringsorgan för att undersöka hur de olika checklistorna kan närmas till varandra. Det finns en uppenbar samhällsekonomisk nytta i att de externa certifieringarna kan användas i den offentliga kontrollen på ett bättre sätt än idag.

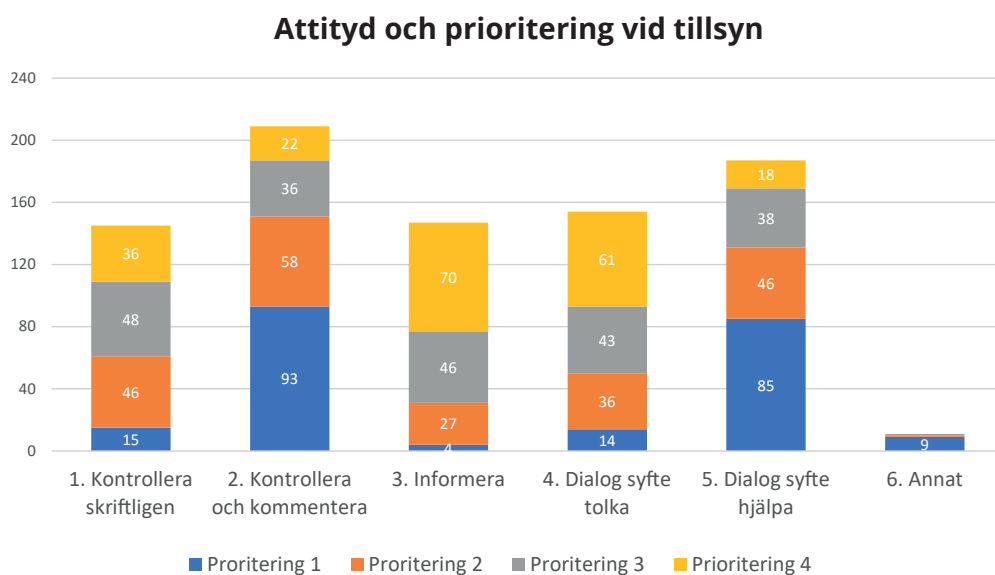


2.10 Kontroll i förhållande till information och dialog

NNR frågade: "Inom ramen för kommunens miljötillsyn i ett normalfall, vilka av nedanstående alternativ är viktigast?" Följande förklarande text angavs: "Gradera fyra av de olika alternativen i viktighetsordning från 1 till 4 där 1 är viktigast."

De svarsalternativ kommunerna kunde välja mellan var:

1. Kontrollera och dokumentera brister skriftligen i kontrollrapporten
2. Kontrollera och dokumentera brister samt kommentera observationer löpande på plats
3. Lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen
4. Föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen
5. Föra dialog och ge råd i syfte att hjälpa företagaren att göra rätt
6. Annat



Av de 232 kommuner som besvarat enkäten valde tio kommuner att avstå från att besvara frågan, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 23 procent (68 kommuner). Det är 222 kommuner som valt att besvara frågan.

Vid en granskning av de vanligaste valen visar det sig att det är flest kommuner som valt Kontrollera och kommentera som prioritering 1, flest kommuner som valt Dialog syfte hjälpa som prioritering 2, flest som valt Kontrollera skriftligen som prioritering 3 och flest som valt Informera som prioritering 4.

Södertälje skriver: "Använda rätt samtalsmetodik, tex motiverande samtal. Lyssna och ställa öppna frågor istället för att enbart fylla i en checklista med ja/nej frågor."

Ragunda skriver: "Alternativen ovan (här avses alternativen med olika fokus/attityder, NNR:s anm.) bör anpassas efter verksamheten och läggas in i den bedömning som görs inför nästa inspektion."

Enköping skriver: "Dialog och kommunikation är avgörande. Skriftlig återkoppling kommer som en bekräftelse på den dialog som redan varit, för tydligheten och rättssäkerheten skull."

Hammarö skriver: "Allt är lika viktigt för att balansera myndighetskraven mot serviceskyldigheten och gott bemötande."



Skellefteå skriver: "Det är viktigt med en skriftlig tillsynsrapport, både för att verksamhetsutövaren ska komma ihåg vad vi pratat om vid tillsynen och som underlag till nästa tillsynsbesök som kanske görs av annan inspektör. Att föra dialog och ge råd ingår i MI-metodiken (motiverande samtal) som vi har valt att arbeta efter."

Sigtuna skriver: "OBS! Oftast går dessa in i varandra och det förekommer i princip alltid mer än ett alternativ – Från en gammal inspektör – det finns inget normalfall och alla inspektörer är individer som gör lite olika. Kompetens är att anpassa sig till det aktuella fallet, behovet och situationen - dvs. göra helt olika i olika fall! Frågan är därmed nästan omöjlig att besvara seriöst. Ett fåtal av mina tillsynsbesök inom IED-tillsyn är oftast helt inriktade på "Föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven."

Mariestad skriver: "Tolkning av författningar görs i myndighetsutövningen. Om vi ska föra dialog om det med verksamheten, är myndighetsutövandet oberoende och objektivt?"

Många kommuner påpekar i sina kommentarer att man inte kan prioritera ett av alternativen framför de andra. NNR har därför i denna fråga valt att inte fokusera på hur kommunerna har rangordnat alternativen, utan hur man har kommenterat sina val.

Nästan alla kommentarer handlar om att det är svårt att rangordna ett alternativ framför andra. Syftet med tillsynen är att kontrollera verksamheten, men samtidigt är syftet också att verksamheten ska ha så liten inverkan på miljön som möjligt. Därför menar NNR att det är viktigt att kommunerna i sin tillsyn gör det lätt för företagen att göra rätt och att man har en attityd och arbetsmetodik som främjar en ständig förbättring, motiverar företaget att komma längre och stödjer med inriktning på resurssnåla och uthålliga lösningar. Det vi kan läsa i kommentarerna är att många av de kommuner som har kommenterat denna fråga också har anammat den attityden, vilket är glädjande. Vår bedömning är att av totalt 65 kommentarer på denna fråga finns det i cirka 50 av dem ett tankesätt som i någon del handlar om god dialog som en förutsättning för att nå ett bra resultat (för både företaget och myndigheten).

Även om rangordningen av alternativen inte ska ses som en absolut sanning kan det ändå vara av intresse att jämföra årets resultat med resultaten från motsvarande fråga år 2016. Det visar sig då att andelen kommuner som prioriterar dialogen högst har ökat samtidigt som andelen kommuner som prioriterar kontroll högst har minskat.

År	2016	2020
Kontroll högst	61 procent	52 procent
Dialog högst	39 procent	48 procent

Andelen kommuner som prioriterat kontroll / dialog högst, vid de två undersökningarna.

Liksom i tidigare undersökningar framgår det vid en jämförelse mellan olika län och olika kommungrupper att det finns stora variationer i prioriteringarna bland kommunerna inom samma grupperingar.

Myndigheterna ska kontrollera och dokumentera brister, lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen samt föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen. NNR anser att även om utvecklingen har gått mot en mer dialoginriktad tillsyn, bör inslaget av dialog och rådgivning fortfarande öka. I den bästa av världar kan myndigheten och företagen över tid utveckla ett sådant samspel så att verksamhetsutövaren undviker att göra misstag. Detta leder till; minskat fokus på kontroll till förmån för utveckling, vinster i såväl tid som pengar för alla inblandade parter, färre konflikter och därmed bättre arbetsmiljö, samtidigt



som riskerna för medborgarna minskar. Detta borde vara den situation som eftersträvas. För att komma dit krävs en vilja till samverkan och god dialog från såväl företagaren som myndigheten.

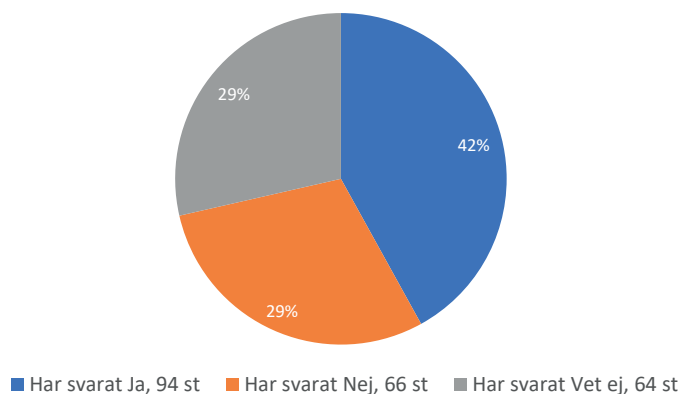
En intressant parallell i detta sammanhang är Skatteverkets erfarenheter av att under lång tid ha arbetat med att tydliggöra sin rådgivande roll och säkerställa att myndighetsutövningen bidrar till att företag och enskilda får en korrekt beskattning. Skatteverket säger följande om sin "resa" från kontrollmyndighet till servicemyndighet; "Allt går mycket lättare om man har ett högt förtroende. Det påverkar viljan att göra rätt. Bra bemötande stärker förtroendet och leder till högre upplevd rättvisa och därmed ökar viljan att göra rätt"³⁰. Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet är intressant att studera för att uppnå en god myndighetsutövning³¹.

NNR menar att det vid kontroll av brister blir ett fokus på en ögonblicksbild av verksamheten. Som mest sker detta bara några få gånger per år och man riskerar att bara det som myndigheten upptäcker vid respektive tillfälle kommer att åtgärdas. Verksamhetsutövaren är dock ständigt på plats och har en oändligt mycket större möjlighet att fortlöpande upptäcka alla potentiella risker. Ur detta perspektiv är den seriösa verksamhetsutövaren själv en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

2.11 Näringslivsfrämjande perspektiv

NNR frågade: "Finns en tydlig styrning hos er om att kommunens myndighetsutövande ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv?" Följande förklarande kommentar lämnades: "Med näringslivsfrämjande avses att kraven på legalitet, proportionalitet och objektivitet vid myndighetens intresseavvägningar uppfylls, samtidigt som företagens tillväxtförutsättningar prioriteras."

Näringslivsfrämjande perspektiv



Av de 232 kommuner som besvarat NNRs enkät valde åtta kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 23 procent (66 kommuner). Det är 224 kommuner som valt att besvara frågan.

30 Tillsynsforum 2014, Skatteverkets arbete med bemötande och dialog med fokus på "att vilja göra rätt", <https://vimeo.com/100103195>

31 Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>



Drygt 40 procent av de svarande handläggarna på kommunerna (94 kommuner) har svarat Ja på frågan om det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. En knapp tredjedel av kommunerna (66 kommuner) har svarat Nej och likaså en knapp tredjedel (64 kommuner) har svarat Vet ej.

Många av de kommuner som har svarat Vet ej har i sin kommentar ändå skrivit att kommunen har ett näringslivsfrämjande perspektiv, men att det däremot inte finns en tydlig styrning mot det. Ett antal av "Vet ej-kommunerna" har också skrivit i sin kommentar att det "delvis" ändå finns ett sådan styrning. Att kommunen har ett näringslivsfrämjande perspektiv (men inte en formell styrning mot det) är det också flera av "Nej-kommunerna" som har skrivit i sina kommentarer. Om man studerar kommentarerna från de kommuner som har svarat Ja på frågan (alltså de kommuner som menar att det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv) ser man att många av dem egentligen inte heller har någon styrning, men att de uppfattar det som en vilja från kommun- eller förvaltningsledning att det ska vara så.

Vimmerby (inget svar) skriver: "Vi utövar en sund myndighetsutövning. Vi beaktar företagets förutsättningar."

Vansbro (Ja) skriver: "Vi jobbar aktivt för att möta och stötta företagarna med det som de behöver stöd inom. Vansbro kommun har en ny näringslivsstrategi där kommun och företag ska arbeta tillsammans för att göra det enklare för företagare att göra rätt."

Södertälje (Nej) skriver: "Vi har en näringslivsstrategi som pekar på vikten av god service och rådgivning till företag, det ska vara lätt att göra rätt. Däremot gör vi inga andra bedömningar än utifrån lagstiftningen, vi ska vara professionella, rättssäkra och ha gott bemötande. Vi försöker underlätta för företag att göra rätt."

Kristinehamn (Nej) skriver: "Utöver det som miljöbalkens rimlighetsavvägning medger kan vi inte ta hänsyn till företagets ekonomi. Däremot prioriterar vi ett gott bemötande och en god service i vår myndighetsutövning."

Kiruna (Nej) skriver: "Tillväxtförutsättningar kan vara en prioriterad fråga för övriga delar av kommunen. Men hos en tillsynsmyndighet ska tillsynen ske i enlighet med den lagstiftning som tillsynen utgår från. I detta fall miljöbalken och där finns det tydligt vad syftet och målet med tillsynen är."

Lysekil (Ja) skriver: "Miljönämndens mål; att företagare uppfattar att miljönämnden skapar goda förutsättningar för det lokala företagsklimatet. Det målet är kopplat till kommunfullmäktiges mål kring företagande."

Gävle (Vet ej) skriver: "Vi skulle säga nej, men vi ska alltid ha ett kundfokus och sätta kunden i centrum. Att tillväxten ska prioriteras har inte lyfts som styrning i myndighetsutövning. Ser inte heller att det är lämpligt. Däremot finns ju alltid skälighetsprincipen i miljöbalken att ta hänsyn till."

Härryda (Ja) skriver: "Inte styrning till oss på miljökontoret men kommunen/näringslivsgruppen vill att kommunen hamnar högt i näringslivsrankingen men vi har ju lagstiftningen att följa så vi kan ju inte släppa fram företag som inte gör som de ska."

Leksand (Vet ej) skriver: "Det är en ambition i myndighetsutövningen, men jag vet inte om det är just en tydlig styrning."

Kommentarerna visar att det finns en stor spridning bland kommunerna. De visar också att det finns ett stort behov hos kommunerna att inom kommunen föra en dialog mellan kommunledning/näringslivskontor och myndighetsutövande/kontrollerande enheter om vad det innebär att tillämpa



ett "främjande arbetssätt". Vi kan av redovisade kommentarer dra slutsatsen att många kommuner i praktiken arbetar på ett dialoginriktat och guidande sätt, men att de inte själva nödvändigtvis ser detta som att de är just näringslivsfrämjande.

NNR kan konstatera att det i en stor andel av de svarande kommunerna finns en uttalad vilja från kommun- och/eller förvaltningsledning om att man ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv.

Uttrycket "näringslivsfrämjande perspektiv" kan eventuellt leda lite fel i detta sammanhang. Det förefaller som om många av de kommuner som har besvarat enkäten har uppfattat att det handlar om ett "näringslivsfrämjande perspektiv" på bekostnad av kontroll och miljöskydd. Det är dock inte det som avses här. Det NNR frågar efter är om kommunen, inom ramen för lagstiftning och statliga riktlinjer, tillämpar ett dialoginriktat arbetssätt som gör det lätt för företagen att göra rätt. NNR menar att det finns ett direkt samband mellan ett gott företagsklimat, en god tillväxt och en hög regelfafterlevnad och att detta samband behöver vara vägledande i regeltillämpningen.

NNR vill i detta sammanhang betona att en dialoginriktad och främjande myndighetsutövning behöver genomsyra hela kommunens arbete för att få effekt, det räcker inte att ledningsnivåerna är införstådda. Det är NNRs uppfattning att dialog i de allra flesta fall är det viktigaste verktyget för att uppnå det slutmål som eftersträvas. Dialog från myndigheternas sida förutsätter en god förståelse även för den kommersiella sidan av den tillsynade verksamheten och denna förståelse behöver man föra en dialog om i kommunerna. Det räcker inte med policydokument utan man måste även föra en dialog om vad de innebär och leder till i praktisk handling.

2.11.1 Uttryck för näringslivsfrämjande

NNR frågade: "Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt rent formellt och i det dagliga arbetet, med exempelvis miljöfarlig verksamhet?"

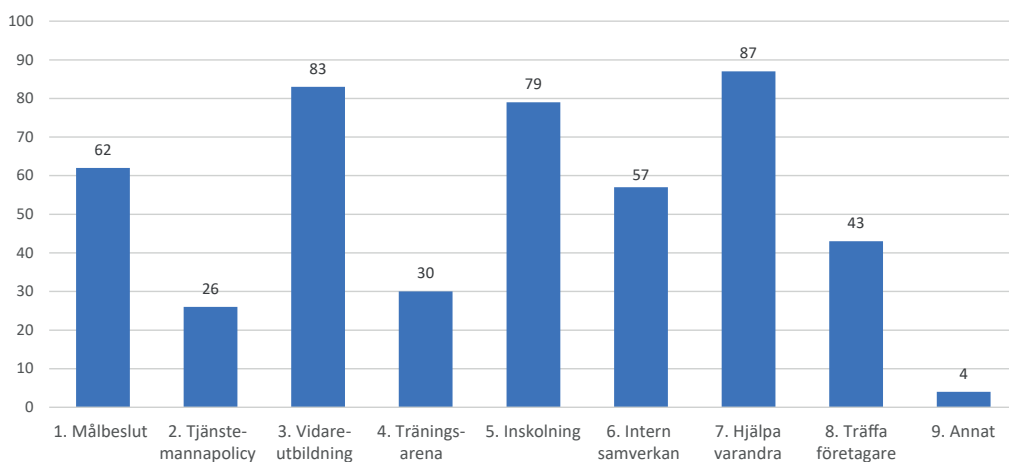
Endast de kommuner som svarade ja på föregående fråga (avsnitt 2.11) om näringslivsfrämjande perspektiv, fick denna fråga, d.v.s. 94 kommuner. Av dessa 94 kommuner valde 90 kommuner att besvara frågan. Alla dessa 90 kommuner som svarat på denna fråga svarade dock inte på varje delfråga nedan.

De svarsalternativ som erbjöds var³²:

1. Genom beslut i kommunfullmäktige eller nämnd om strategiska mål
2. Genom policydokument upprättat på tjänstemannanivå
3. Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder
4. Genom att se till att det finns tid att träna på myndighetsutövningen
5. Genom att erbjuda tid för nyanställda att sätta sig in i verksamheten
6. Genom regelbundna träffar mellan tillsynsenhet och näringslivsenhet eller motsvarande, som syftar till att skapa en gemensam bild av näringslivets betydelse och utveckling
7. Genom att ge handläggare möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden
8. Genom att se till att handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehantering, för att få en bättre insikt i de kommersiella villkoren
9. Annat

32 Varje kommun hade möjlighet att välja flera svarsalternativ.





Av svaren framgår att det vanligaste sättet att jobba främjande i vardagen är "att ge handläggare möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden - Hjälpa varandra", som nästan alla svarande kommunerna tillämpade. Det näst vanligaste sättet var "Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder - Vidareutbildning", som nio av tio kommuner jobbar med. På tredje plats hamnar "Genom att erbjuda tid för nyanställda att sätta sig in i verksamheten - Inskolning" som också används av nio av tio kommuner.

Det är inte så överraskande att metoderna "Hjälpa varandra" och "Inskolning" är två av de tre vanligaste. Det är däremot glädjande att hela 94 procent jobbar med vidareutbildning inom bemötande, mm.

På fjärde plats hamnar "Genom beslut i kommunfullmäktige eller nämnd om strategiska mål - Politiskt målbeslut" som sju av tio kommuner jobbar med. På femte plats hamnar "Genom regelbundna träffar mellan tillsynsenhet och näringslivsenhet..." som nästan sju av tio av de svarande kommunerna jobbar med. På sjätte plats hamnar "Genom att se till att handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehantering..." ett arbetssätt som ungefär hälften av de svarande kommunerna använder.

Höganäs, Sundsvall, Norrtälje, Göteborg och Uppvidinge har svarat Ja på samtliga åtta förslag på näringslivsfrämjande åtgärder. Det är 38 av 90 kommuner som har svarat Ja på sex eller sju av de åtta olika förslagen på åtgärder. Enbart tio kommuner har svarat Ja på tre eller färre förslag. Genomsnittet för de kommuner som svarat på frågan är 5,2 Ja-svar på de åtta förslagen. NNR bedömer att det är för få svar per län respektive per kommuntyp för att göra en jämförelse av genomsnitten på dessa uppdelningar.

Vadstena skriver: "Vi vill vara "nära" våra verksamheter och ha ett bra klimat och dialog med dem, kommunen har vid senaste kommunrankingen klättrat uppåt i "betyg" på vårt bemötande."

Åre skriver: "Vi har s.k. krögarträffar på livsmedelssidan, där krögarna får möta inspektörerna och får veta ny information om lagar och regler och hur kontrollen är tänkt att bedrivas. Vi har på miljösidan entreprenörsträffar för de som gräver för enskilt avlopp. Vi ska under året sätta upp en plan för hur näringslivet och myndighetssidan kan samverka på olika sätt med bakgrund från tillväxtverket och SKRs förenkla helt enkelt."

Vallentuna skriver: "Miljöchef träffar företagare utanför själva ärendehandläggningen för att få input till hur företagarna ser på myndighetsutövningen i kommunen."



Bollebygd skriver: "En blandning av erfarna och mindre erfarna inspektörer ger en lärande miljö. Vi har god förståelse för de kommersiella villkoren."

NNR finner det positivt att många kommuner använder många olika metoder för att nå ett mer främjande arbetssätt. Vi skulle gärna se att ännu fler kommuner använde sig av metoden "träna på myndighetsutövningen" (som 30 kommuner använder sig av) och framför allt metoden "Genom att se till att handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehantering, för att få en bättre insikt i de kommersiella villkoren." (som 43 kommuner använder sig av). NNR inser att båda dessa arbetssätt kan betraktas som tidskrävande och att de dessutom kan komma att kräva ganska mycket av deltagande handläggare. Men, det finns utbildningar (bl.a. Kommunikation & bemötande för anställda på miljömyndigheter i Västsverige³³) som visar på att dessa metoder ger ett mycket bra resultat i form av ökad förmåga att agera situationsanpassat och visa prov på en ökad förståelse för företagets villkor. Välarrangerade dialoger mellan företagare och handläggare utanför den ordinarie ärendehantering brukar dessutom resultera i ett ömsesidigt lärande, som ökar båda parter kunskap och förutsättningar att nå ett gott resultat.

Det är positivt att så många av de svarande kommunerna har vidtagit flera av de olika åtgärder som NNR har föreslagit. Några få kommuner använder sig till och med av samtliga metoder. NNR menar att de 90 kommuner som har besvarat den här frågan kan tjäna som goda exempel för andra kommuner. De svarsalternativ som NNR har tagit upp är enbart några exempel på vad som kan göras för att skapa ett främjande perspektiv. NNR kan rekommendera alla dessa arbetssätt. Vi är medvetna om att ännu fler åtgärder utöver de ovan nämnda används i Sveriges kommuner. En positiv bieffekt är att kommunerna genom att jobba systematiskt med bl.a. dessa metoder kan uppnå goda effekter på såväl företagsklimat som regelefterlevnad. Detta visas tydligt i såväl forskning som i Skatteverkets praktiska arbete med dessa och liknande metoder under lång tid. Detta arbete är kanske viktigare än någonsin, nu när företagen är under stor ekonomisk press till följd av Coronapandemin.

33 http://www.miljosamverkanvg.se/Sv/kalender/Documents/kommunikation_o_bemotande_170515.pdf



3. Slutsatser och NNRs rekommendationer

NNRs undersökning visar att höjningstakten för den genomsnittliga anmälningsavgiften har avtagit med tiden och att den sedan år 2016 legat klart lägre än såväl ökningen av konsumentprisindex som löneutvecklingen. Detta indikerar att handläggningen har effektiviserats. Dessutom har så många som 61 kommuner angivit lägre anmälningsavgift år 2020 jämfört med år 2016. Med tanke på att lönerna mellan år 2016 och år 2020 har stigit med cirka 12 procent³⁴ menar NNR att detta sammantaget skulle kunna tyda på en ökad medvetenhet bland kommunerna om betydelsen av kostnadseffektivitet i anmälningsverksamheten.

Däremot har ökningstakten för kommunernas tillsynsavgifter tyvärr accelererat. Spannet mellan dyraste och billigaste kommun har ökat med hela 5 900 kr sedan år 2016. Dessa fakta visar att det liksom tidigare finns ett stort behov hos kommunerna av samordning av miljöreglernas tillämpning och att avgiftssystemens utformning vid tillsyn behöver utvecklas ytterligare.

Medelvärde för tillsynsavgiften har stigit med 54 procent mellan år 2010 och år 2020. Under samma period har konsumentprisindex ökat med 12 procent och lönekostnaden med ca 28 procent. Tillsynsavgifterna har alltså stigit i betydligt snabbare takt än kostnadsutvecklingen i övrigt. NNR kan inte hitta någon logisk förklaring till denna stora ökning.

För såväl anmälnings- som tillsynsavgifterna är variationerna kraftiga för kommuner med liknande förutsättningar. Detta gäller oavsett om man jämför befolkningsmässigt, geografiskt och strukturellt lika kommuner (kommungrupper). NNR anser inte att det är acceptabelt att avgifterna varierar så kraftigt mellan identiska verksamheter i olika kommuner och att den i enskilda kommuner förändras så kraftigt (såväl uppåt som nedåt) under vissa tidsperioder. Det bör finnas tydligare riktlinjer för hur man beslutar om nivån på anmälningsavgifter för verksamheter som omfattas av miljöskyddsavgifter. Det bör som NNR ser det finnas ett tydligare samband mellan hur avgiften beräknas och kommunens arbetsinsats (kostnader) gentemot företaget än vad som verkar vara fallet i nuläget.

Även om det skulle vara så att de avgifter som kommunerna tar ut för sin tillsyn av miljöfarlig verksamhet formellt sett inte överstiger självkostnaden för verksamheten vill NNR, i denna undersökning i likhet med den föregående, ifrågasätta om vissa verksamheter med höga kostnader verkligen drivs på ett kostnadseffektivt sätt. Kommunernas avgiftssättning för både anmälan och tillsyn varierar kraftigt mellan befolkningsmässigt-, geografiskt- och strukturellt lika kommuner. Däremot finns en tydlig samvariation mellan anmälningsavgift och tillsynsavgift, det vill säga att de flesta kommuner som anger en hög anmälningsavgift också anger en hög tillsynsavgift och tvärtom.

Antalet timmar som kommunerna uppger att de skulle debitera för tillsyn av den biltvätt som exemplet handlar om, har ökat. En orsak till detta är att allt fler kommuner bedömer att de behöver göra årlig tillsyn på denna typ av anläggning. Ett minskande antal kommuner bedömer fortfarande att det för deras del räcker med tillsyn vartannat eller vart tredje år. NNR ser det som anmärkningsvärt att tillsynsfrekvensen höjs, utifrån att många företag numera har utvecklat sin egenkontroll och att det också finns många tecken på att dialogen mellan kommun och företag har utvecklats positivt. Detta borde egentligen kunna leda till att man för välskötta och riskminimerande anläggningar kan göra tillsyn mer sällan, inte oftare. NNR:s biltvättsexempel utgår från en anläggning där "inga komplicerande faktorer finns".

34 Källa SCB. I denna beräkning har antagits samma löneökning 2019-2020, som 2018-2019.



En överväldigande majoritet av kommunerna (90 procent) har svarat att de debiterar i förväg, baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa. Det är ca fem procent som svarar "I efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa" och ca fem procent som svarar "I efterhand baserat på tid för utfört arbete". Att tillsyns- och kontrollavgifter regelmässigt debiteras i efterhand skulle innebära en avsevärd förbättring jämfört med dagsläget. Det skulle till exempel innebära att företagare inte behöver betala för kontroller som aldrig blir utförda. En ännu större förbättring vore om avgiften dessutom baseras på faktiskt nedlagd tid. NNR anser att det skulle öka transparensen och företagets förståelse för avgifterna högst betydligt.

Allt fler kommuner uppger att de inte skulle återbetala avgiften vid utebliven tillsyn. Kommunerna uppger flera olika förklaringar till detta. Man nämner bland annat att avgiften omfattar all sorts tillsyn, inte bara besök på plats, liksom rådgivning och information. Därmed menar kommunerna att det alltid genomförs någon form av tillsyn och avgiften därför inte behöver betalas tillbaka. Vidare anger vissa kommuner att avgiften går jämnt ut med deras kostnader sett över en treårsperiod. NNR anser att det är lätt hänt att om man utgår från att man alltid kommer att förbruka den budgeterade tiden, så blir det också utfallet. Det förväntade resultatet uppfylls. Det är mänskligt att det blir så och det stämmer överens med forskning om beteendemönster, men det befrämjar inte högre effektivitet och resurssnålhet. NNR menar också att ovan nämnda argument försvagar legitimitet och transparens i kommunernas avgiftssystem. Det bästa alternativet, som kommunerna bör välja, är fakturering i efterhand. Om alla kommuner fakturerar i efterhand i enlighet med förbrukad tid, uppstår aldrig problemet med ej återbetalad avgift vid utebliven tillsyn och avgiften blir transparent och logisk för företaget.

De flesta kommuner sänker inte tillsynsavgiften för att företaget har en god egenkontroll. Det är också få kommuner som tar hänsyn till tredjepartscertifieringar under ackreditering vid bedömningen av tillsynsbehovet. I dagsläget kan tredjepartscertifieringen inte, utan analys och förändringar, fullt ut ersätta den offentliga tillsynen men den borde i högre grad än idag kunna ses som en tillgång av myndigheten och premieras med lägre avgift. Detta tillämpas av enstaka kommuner. NNR anser att fler kommuner borde göra så för att uppmuntra företagen och öka värdet av extern certifiering. NNR rekommenderar också att SKR tar initiativ till att undersöka hur certifiering kan minska behovet av offentlig tillsyn. Den kommersiella certifieringen skulle då kunna anpassas ännu mer till myndigheternas krav. Man kan också tänka sig att SKR och branschförbund tar initiativ till en dialog mellan myndighet och certifieringsföretag för att undersöka hur de olika checklistorna kan närmas till varandra. Det finns en uppenbar samhällsekonomisk nytta i att de externa certifieringarna kan användas i den offentliga kontrollen på ett bättre sätt än idag. Både god egenkontroll och tredjepartscertifiering bör premieras i form av lägre tillsynsavgift, då de är initiativ tagna av företaget för att höja säkerheten och sänka miljöbelastningen. NNR anser att det är ologiskt att inte sådana goda initiativ från företaget skulle leda till en sänkt avgift.

Allt fler kommuner lyfter fram vikten av dialog och rådgivning i tillsynen, vilket är glädjande. Det finns en generell uppfattning att man inte kan prioritera dialog och stöd framför kontroll och dokumentation av brister, men många kommuner lyfter fram att man i tillsyn parallellt måste ha ett kontrollerande och ett stödjande perspektiv. NNR menar att detta är en förskjutning i positiv riktning och att kommunernas kommentarer visar på att allt fler vill använda god dialog och stöd som verktyg i tillsynen, då detta ökar kunskapen hos företagen och ger möjlighet att hitta kloka lösningar som passar för just det enskilda företaget, i dialog mellan företag och myndighet.

Drygt 40 procent av kommunerna svarar att det i deras kommun finns en tydlig styrning mot att kommunens myndighetsutövande ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Denna fråga har inte ställts i tidigare undersökningar, därför finns ingen trend att redovisa. Man kan dock konstatera att det finns ett behov av en dialog om ordens betydelse. I kommentarerna till frågan framkommer



att många myndighetsutövare är skeptiska till ordet näringslivsfrämjande, då man tolkar det som att det skulle innebära att ett "näringslivsfrämjande perspektiv" prioriteras på bekostnad av kontroll och miljöskydd. Det finns dock utmärkta exempel på kommuner som har en god kontroll och starkt miljöskydd och ändå jobbar främjande/guidande. Det är till och med så att ett antal kommuner ser en stärkt regelefterlevnaden genom att jobba mer främjande/guidande. NNR anser att det viktiga här inte är vilket ord man använder, utan hur man i kontrollen parallellt kan stärka företagens kunskap och förmåga genom god dialog.

Knappt hundra kommuner har i undersökningen redovisat vilka metoder man använder för att nå ett mer främjande arbetssätt. Det vanligaste sättet att jobba främjande i vardagen är att handläggare får möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden. Det näst vanligaste sättet är vidareutbildning inom bemötande, rådgivning, kommunikation och attityder samt inskolning för nyanställda. Det är inte så överraskande att "hjälpa varandra" och "inskolning" var två av de tre vanligaste sätten. Det är däremot glädjande att mer än nio av tio kommuner jobbar med vidareutbildning inom bemötande, mm. NNR skulle dock gärna se att ännu fler kommuner använde sig av metoderna "träna på myndighetsutövningen" och framför allt metoden "handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehantering..." Båda dessa utvecklingsmetoder kan upplevas som krävande/utmanande, men det finns många exempel på att de ger ett mycket gott resultat i form av ökad förmåga att agera situationsanpassat och ger en ökad förståelse för företagets villkor. Välarrangerade dialoger mellan företagare och handläggare utanför den ordinarie ärendehanteringens resulterar dessutom i ett ömsesidigt lärande, som ökar båda parter kunskap om villkoren samt ger bättre förutsättningar att nå ett gott resultat. För att kunna bli bättre på något krävs att man avsätter tid för träning. För att uppnå ett mer dialogbaserat och främjande arbetssätt krävs inte bara att kommunen antar en policy för detta, utan även att handläggarna får möjlighet att träna och bygga en förståelse för hur det arbetssättet kan leda till en högre regelefterlevnad.

Corona-krisen år 2020 (Covid-19) och dess ekonomiska följdverkningar föranleder ett stärkt intresse för företagsklimatet och många initiativ har tagits både på lokal, regional och nationell nivå för att stärka företagets både kortsiktiga och långsiktiga överlevnadsförmåga. NNR vill i detta sammanhang uppmärksamma att det finns ett antal regler i kommunallagen som under normala omständigheter begränsar kommunernas hantering av sin ekonomi och av olika avgifter, till bland andra företagen. Av Kommunallagen 2 kap 8 § framgår dock att avsteg får göras om synnerliga skäl föreligger.³⁵

NNR anser att Corona-krisen år 2020 definitivt kan betraktas som synnerliga skäl. Kommunerna har alltså möjlighet att tillfälligt avskaffa avgifter i miljötillsynen och återbetala avgifter för år 2020 som redan tagits ut. Utöver justerade tillsynsavgifter kan hyror sättas ned, VA-taxor justeras, avfall/renhållningsavgifter justeras, nätagift för elnät och fjärrvärmenät justeras m.m. Utöver att sänka företagets kostnader kan kommunerna också stödja företagets intäktssida genom offentlig upphandling. Kommunernas vilja och förmåga att agera som en stabil kund i enlighet med redan upphandlade avtal (t.ex. för att bygga upp lager för framtiden) och att göra nya upphandlingar kan utgöra ett helt avgörande stöd i ett läge där konsumtionen har avstannat på många håll som en följd av krisen. Se även i detta sammanhang en artikel i Smålandsposten den 1 april 2020.³⁶

Coronakrisens effekter och efterverkningar kommer att ställa extra stora krav på effektiviteten i de kommunala förvaltningarna framgent. Ska kommunerna uppnå ett gott näringslivsklimat och

35 8 § Kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Lag (2019:835).

36 <https://nxt.smp.se/vaxjo/professorn-ger-kommunerna-gront-ljus-att-stotta-foretagen-mer-inte-sarskilt-marknadsmassigt-att-ta/>



främja att livskraftiga företag, som kan generera skatteintäkter till kommunerna i form av bland annat arbetstillfällen, byggs upp igen efter krisen, måste insatser i form av tillsyn, kontroll och tolkning av regelverk underkastats en noggrann prövning av behovet och av vad det kostar.

Undersökningens resultat har förutom av NNR analyserats av företagare och experter. NNR har sedan i samråd med dem utarbetat ett antal rekommendationer för kommunerna när det gäller handläggningstider, avgifter, bemötande och främjande. Rekommendationerna är baserade på vad näringslivet tycker är viktigt och vad som efterfrågas av företagen.



Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

1. **Alla kommuner ska tydligt redovisa vilka faktorer som tagits med när man räknat fram avgiftsnivåerna för anmälan och tillsyn av miljöfarlig verksamhet.**

De kostnader kommunen tagit med när avgiften beräknats bör tydligt framgå av hemsidor och informationsmaterial.

2. **Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.**

Det ska vara tydligt när och för vad varje företag betalar en avgift. Beträffande miljö-tillsynen bör avgiftsuttaget ske huvudsakligen då tillsynen genomförts på plats eller när företagens dokumentation kontrollerats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas i de fall tillsynsbesök på plats inte genomförs eller är motiverat.

3. **Kommunernas tillsynsverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om en god miljö.**

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga ensidigt i fokus.

4. **Kommunerna behöver stärka dialogen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor.**

Kommunens näringslivsfrämjande policy och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

5. **Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.**

Föreskrivande myndigheter och kommunerna behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

Almega
Byggföretagen
Drivkraft Sverige
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna
IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
Kontakta
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelsföretagen
Småföretagarnas Riksförbund
Stockholms Handelskammare
SVCA
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svensk Värdepappersmarknad
Svenska Bankföreningen
Svenskt Näringsliv
Teknikföretagen
Transportföretagen
Visita



Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 23 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.