

Näringsdepartementet gav i november 2019 Tillväxtverket i uppdrag att sammanställa, analysera och konkretisera olika former av förenklingsförslag för att minska företagens administration och regelverk. Tillväxtverket har under arbetet med regeringsuppdraget, med hjälp av berörda intressenter från näringslivet och offentlig sektor, identifierat och konkretiserat problem och hinder som företag och företagare står inför. Slutrapporten "Förenklingsresan - sammanställda, analyserade och konkretiserade förenklingsförslag". är daterad 2020-06-30, I denna rapport lämnas bland annat förslag på förenklingar inom området "tillsynsavgifter inom alkohol och tobak". Detta arbete tar fasta på de rekommendationer som lämnas men avgränsas inte till frågan att enbart omfatta alkohol och tobak utan att principerna omfattar näringslivet som helhet.

Avgifterna inom livsmedelskontrollen ses dessutom över och ny nationell lagstiftning om avgifter för livsmedelskontrollen beräknas vara på plats under 2021. Förslag om efterhandsdebitering ingår i denna översyn. (<https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel-kontroll/produktion-av-livsmedel/nyheter-for-livsmedelsforetagare/ny-kontrollforordning-sa-paverkas-foretagen?AspxAutoDetectCookieSupport=1>)

Bakgrund:

Företag betalar avgifter till myndigheter i samband med ansökningar och tillsyn kopplat till alkohollagen (2010:1622) och lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, men även till exempel kopplat till livsmedelslagstiftningen och miljölagstiftningen. Storleken på kommunernas avgifter för ansökan och tillsyn kan skilja sig stort åt och när och hur tillsynsavgifterna tas ut kan också variera mellan kommunerna. Det kan vara svårt för företagen att förstå varför det skiljer sig åt, vad det är de betalar för och att de ofta upplever att de betalar för tillsyn som inte utförs. Efterhandsbetalning är något som sedan tidigare förespråkats av bransch- och näringslivsorganisationer i olika sammanhang. Under arbetet med uppdraget har Tillväxtverket i sitt arbete fokuserat på ovanstående problembild när det gäller avgifter kopplat till ansökan om serveringstillstånd och ansökan om tillstånd för tobaksförsäljning (partihandel, detaljhandel) samt tillsynen av sådana beviljade tillstånd

I slutrapporten läggs följande förslag fram:

Avgiftshanteringen för kommunernas tillsyn av stadigvarande serveringstillstånd och kommunernas tillsyn av tillstånd för detaljhandel med tobaksvaror bör ske genom efterhandsbetalning.

Kommunerna skulle i högre utsträckning kunna tillämpa rörliga avgifter, med koppling till omfattningen av det yttre tillsynsarbetet som bedrivs hos verksamhetsutövaren. Den rörliga avgiften kan vara utformad enligt schablonprincip i någon form eller med koppling till den faktiska handläggningstiden för yttre tillsyn. Som tillägg till den rörliga avgiften kan det tas ut en fast avgift av företagen som motsvarar kostnaden för kommunens inre arbete med tillsyn. Detta omfattar till exempel tillsynsmyndighetens arbete med kontrollplanering, bevakning och vidareutbildning. Syftet med förenklingen ligger i att det ska bli tydligare vad företagen betalar för. Förslagen syftar alltså till att tillsynsavgiften tydligare ska

ställas i relation till en motprestation. Sett till både den rörliga och den fasta avgiften bör företagets betalning ske i form av efterhandsbetalning. Detta kan till exempel ske genom en samlad faktura med fasta och rörliga avgifter i slutet av året, eller en faktura för fast avgift vid slutet av året och en faktura som skickas till företagen efter att tillsynsbesök har genomförts

I rapporten redovisas generella synpunkter från olika intressenter:

Attityder och bemötande - synpunkter

- Bemötande och attityder är ett område där det finns förbättringspotential hos kommuner, länsstyrelser samt nationella myndigheter som t ex Transportstyrelsen
- Känslan finns att myndigheter är oflexibla i sin regeltolkning, ser isolerat till detaljer och letar efter fel istället för att hjälpa företagen att göra rätt.
- Det finns en rädsla hos handläggare att göra fel och det anses "säkert" att avslå då man inte vill få ett överklagande mot sig.

Olika tolkningar - synpunkter

- Det upplevs inte rättssäkert i och med stora variationer mellan regioner och kommuner pga. enskilda tjänstepersonens tolkningsutrymme av lagar/regler samt bristande stöd från sektorsmyndighet.
- Vad gäller kommunens tjänstemän är det personberoende hur de agerar. I mindre kommuner är detta än mer markant. Större kommuner är mer regelstyrda. Mindre kommuner är mer pragmatiska i tillämpningen av reglerna.
- Enskilda företag tvingas att pröva lagstiftningen för att få praxis. Både kostsamt och tidskrävande.
- Svårigheter att frekvensstyra digital annonsering eftersom GDPR tolkas olika på den inre marknaden. Datainspektionen har för lite kunskap på området.

Tillsyn - synpunkter

- Det finns skillnader i tillsynsutövning gentemot olika typer av företag från myndigheter t ex att större företag kontrolleras noggrannare/mer ofta, och att webbhandel och distributörs-/grossistledet inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning.
- Kontroll ger rättvis konkurrens men det är för stort fokus på att jobba med inspektioner istället för att arbeta med förtroende och låta företagen visa hur de jobbar.

Otrygghet - synpunkter

- Skydds nätet för de som startar företag upplevs inte som tillräckligt och det är otryggt att som företagare att ha barn, vara sjuk eller föräldraledig.
- Information om skydds nätet är inte tillräcklig.
- Svårt att veta om man gör rätt, vilka blanketter som måste fyllas i, vad som genererar böter och inte osv.
- Det finns för många myndigheter och de har inte har koll på det som överlappar sinsemellan, saknar gemensamma processer och samarbetar inte i tillräcklig omfattning för att möjliggöra enkel statuskontroll och uppföljning.

Handläggningstider/process - synpunkter

- Samma ärendetyper har olika långa handläggningstider över hela landet.
- Juniora handläggare vågar inte ta beslut vilket påverkar handläggningstiden.
- Osäkerhet om hur lång handläggningstiden blir kan reducera företas vilja att investera.
- Möjligheterna att överklaga förlänger handläggningstiderna ytterligare. T ex kan detaljplaner överklagas i långdragna processer. Om ett ärende överklagas går det vidare till fler instanser som inte har avgränsade handläggningstider.
- Det saknas tydliga gränser för hur långa handläggningstider myndigheterna ska ha

och tydliga konsekvenser eller sanktioner om de inte håller sig inom dessa.

I slutrapporten förutses vissa konsekvenser orsakat av förändringen till efterskotts betalning:

Samlad bedömning

Tillväxtverket bedömer att förslaget har en begränsad samhällsekonomisk effekt. De huvudsakliga konsekvenserna av förslaget utifrån ett företagsperspektiv är att kommunernas avgifter för tillsyn av handel med tobaksvaror och tillsyn av stadigvarande serveringstillstånd i högre utsträckning kommer att präglas av transparens och tydlighet.

Detta genom att förslaget leder till att stärka kopplingen mellan avgifter för tillsyn och kommunernas faktiska tillsyn av verksamhetsutövaren (motprestation). I förlängningen kan detta bidra till att stärka förtroendet mellan kommuner och näringsidkare.

Under antagandet att kommunerna lägger över sina omkostnader för tillsynsarbete på företagen, uppskattar vi att företagen kan riskera att beläggas med höjda avgifter i de kommuner som övergår från ett system med fasta avgifter och förskotts betalning. Med andra ord utgår vi ifrån att ökade kostnader som uppstår hos kommunen täcks genom förhöjda avgifter hos företagen. Vi genomför beräkningarna nedan som ett räkneexempel separat för tillståndsinnehavare av stadigvarande serveringstillstånd respektive tillstånd för handel med tobaksvaror. De samlade årliga samhällskostnaderna för förslaget bedöms uppgå till 1,9 - 5,1 miljoner kronor vilket skulle motsvara en bedömd ökad kostnad på 80 -230 kronor per näringsidkare.

Tillväxtverket bedömer även att förslaget kan leda till följande konsekvenser:

• Företag som bedriver verksamheter utan anmärkningar kan få betala mindre.

Ett avgiftssystem med en rörlig avgift som kopplas till kommunens yttre tillsynsarbete hos verksamhetsutövare, leder till att vissa företag får betala mindre än andra. Kort sagt bör förslaget leda till att skötsamma verksamheter får en lägre nettokostnad för tillsyn, medan företag som kräver förhöjd tillsyn får stå för större kostnader. En möjlig synergi som kan uppstå av denna effekt kan vara att incitamenten till att undvika anmärkningar stärks, vilket då leder till lägre tillsynskostnader för verksamhetsutövare.

• Kostnader för tillsyn riskerar att bli mer oförutsägbara för företagen.

Med ett avgiftssystem präglat av efterhandsbetalning och rörlig tillsynsavgift, följer att kostnaderna för kommunens tillsyn kan bli mer oförutsägbar. Detta till följd av att betalningen för tillsyn kan ske mer sällan, alltså mer sällan än en gång per år givet att tillsyn av verksamhetsutövare inte alltid sker årligen. Oförutsägbarheten kan också uppstå till följd av att omfattningen av kommunens yttre tillsyn, räknat i timmar, kan variera från ett år till ett annat.

• Förslaget kan leda till mindre variation mellan kommunernas genomsnittskostnader för tillsyn som läggs på verksamhetsutövare.

Genom uppskattningar bedömer vi att de genomsnittliga tillsynskostnaderna varierar i högre utsträckning bland kommuner som tillämpar fast årlig avgift.

Detta gäller under antagandet att den genomsnittliga tiden som läggs på tillsyn av verksamhetsutövare varierar från 2,5 till 4,5 timmar i kommunerna.

Dessa uppskattningar menar vi ger en indikation på att skillnader i genomsnittliga tillsynskostnader mellan kommuner kan minska något vid ett införande av förenklingsförslaget.

• Förslaget kan påverka kommunernas dialogarbete med verksamhetsutövarna.

En övergång från fasta årsavgifter för kommunernas tillsyn av verksamhetsutövare kan riskera skapa minskad vilja för dialog bland näringsidkare, om dessa sedan debiteras för tidsåtgången för dialogen. Vid intervjuer med KAF och Länsstyrelsen Örebro framkommer att detta i förlängningen också kan påverka tillsynshandläggarnas arbetsmiljö, givet den hotbildsproblematik som finns inom yrket.

Konsekvenser för företag

Den nytta som uppstår för företagen handlar om en ökad tydlighet och transparens beträffande kommunernas avgifter för tillsyn, vilket i sin tur bidrar till ett ökat förtroende till kommunernas tillsyn. Utifrån ett företagsperspektiv bedömer vi att andra kostnader och nyttor av förslaget är negligerbara. En ökad upplevd transparens och förbättrat förtroende bland företagen för myndigheternas arbete kan vara en potentiell synergieffekt av förslaget på längre sikt, som till exempel kan främja regelefterlevnad bland företagen och förbättra dialogen mellan offentlig verksamhet och näringslivet, men huruvida dessa effekter uppstår och i vilken omfattning är i skrivande stund osäkert.

Variationer mellan kommuner och osäkerhet i mätningen.

Storleken på kommunernas avgifter för ansökan och tillsyn kan skilja sig stort åt och när och hur tillsynsavgifterna tas ut kan också variera mellan kommunerna. I bilagan redovisas en mätning av slumpmässigt utvalda verksamhetskoder där jämförelse mellan Umeå, Robertsfors och Nordmalings samt Vännäs kommun jämförs. Fokus har varit tidsfaktorn per verksamhetskod d.v.s. den faktor som styr utdebiteringsnivån. De tidsangivelser och taxenivåer som anges är hämtade från kommunernas hemsidor och det kan tänkas att de uppgifter som hämtats inte är aktuella då nya taxebeslut ännu inte uppdaterats på hemsidorna. Verksamheternas omfattning och storlek har tillsammans med tidsmodellerna variationer en betydelse som vi inte har tagit hänsyn till.

Skillnad i synsätt.

Umeå kommun har uppenbarligen en mer schabloniserad tidsättning. Robertsfors, Vännäs och Nordmaling har en mer differentierad tidsättning där verksamhetsomfattning hos verksamhetsutövaren till stor del styr den beräknade tidsåtgången. Detta synsätt kan anses rimligt då det finns en direkt koppling mellan verksamhetsvolym och risknivå då konsekvenserna förmodligen blir större vid en större verksamhet.

Varierande timpris och bedömning av vad verksamhetsutövaren måste betala.

Timpriserna varier mellan kommunerna.

Kommun	timpris
Umeå	1004
Vännäs	1146
Nordmaling	750
Robertsfors	883

Om vi förutom timpris lägger till det antal timmar som verksamhetsutövaren måste betala för så blir matematiken annorlunda. Genom Umeå:s "raka" timpris kommer troligtvis många verksamhetsutövare erhålla en lägre kostnad än vad dom får i Vännäs och Nordmaling. Nordmalings verksamhetsutövare får trots den låga timdebiteringsnivån att få betydligt högre kostnader än om verksamheten funnits i Robertsfors eller Umeå detta beroende på den generellt högre tidsfaktorn. Den högsta kostnaden har troligen näringsidkaren i Vännäs.

Det slumpmässiga urvalet av verksamhetskoder enligt bilaga 1 pekar på en stor variation av kostnad för verksamhetsutövare i Umeå och dess kranskommuner:

Kommun	Kostnad
Robertsfors	184 105:-
Umeå	239 952:-
Nordmaling	284 250:-
Vännäs	369 012:-

Antagande debiteringsnivån.

Någon definitiv slutsats går inte att dra av detta men vi kan anta att dagens debiteringsnivå från Robertsfors kommun är relativt sett låg. Om detta beror på att våra medarbetare är betydligt mer effektiva än andra kommuners medarbetare eller om det beror på att vi inte utför uppdraget i tillräcklig omfattning måste utredas ytterligare. För att få svar på denna fråga måste man kunna mäta hur medarbetarnas nedlagda arbetstid är fördelad. Vad är fast tid och vad är rörlig tid? Vilken tid läggs på näringsidkare och vilken tid läggs på privatpersoner?

Debiteringsnivå och betalningsvillkor.

Enligt Tillväxtverket är det upp till respektive kommun att utforma sitt avgiftssystem (t.ex. med fasta eller rörliga avgifter) och bestämma storleken på tillsynsavgifterna. Det är också upp till kommunen att bestämma om betalningen ska ske före eller efter att tillsynen genomförs.

Vännäs kommun anger följande i sitt dokument "Livsmedelskontroll i Vännäs – vad betalar du för?"

" VARFÖR KAN INTE KOMMUNEN TA BETALT EFTER ATT JAG HAR FÅTT BESÖK? Ibland lyfts frågan om varför kommunen inte debiterar all tillsyn efter att besöken har utförts. Det finns flera skäl till det, det främsta är att nuvarande lagstiftning inte tillåter efterhandsdebitering. Reglerna kring avgiftsdebitering håller på att ses över och det är troligt att det kommer bli möjligt inom några år."

Mikael Ölund SKR menar att hela frågan är komplicerad då delar av frågeställningen är styrda av EU och andra delar via medlemsländerna. I förordningar framgår olika rekommendationer men tolkningar varierar. Han menar att Rättviksmodellens princip med efterskottsbetalning kanske inte är laglig. Problembilden har uppmärksammats och en lagrådsremiss lämnades denna sommar med förväntat beslut 2021/2022. Han menar att stat och kommuner har olika arbetssätt och att det finns en förhoppning om att livsmedelsverkets rekommendationer och lagstiftningen kan mogna under 2021/2022 så att ett likartat arbetssätt skapas mellan kommuner och statliga myndigheter. Registreringsavgiften nämndes som ett exempel på en avgift som kan efterdebiteras då det inte utgör en kontrollavgift. SKR:s egna studier i frågan pekar på en relativ likformning av timdebitering och tider mellan olika kommuner men att skillnader finns gällande hur man lägger tiden. Uppdraget handlar om att kontrollera företagens lagefterlevnad. Han menar vidare att man idag mer talar om frekvenskontroll än timmar. Hur mäter man nivå på lagefterlevnad i förhållande till nedlagd tid? En synlig motprestation är en

god utgångspunkt. Mikael menar också att Robertsfors kommun bör vara aktiv i regionsamarbetet för frågorna då Umeå kommun ingår i den nationella grupp som samverkar med SKR i frågorna.

Sammanfattning

Företagarnas tilltro till avgiftshantering för tillstånd och tillsyn brister. Dels skiljer sig villkor och debiteringsprinciperna stort mellan kommuner och företagarna vill se en transparens mellan vad man betalar för och kommunernas motprestationer.

Regeringen har via näringsdepartementet gett uppdrag till såväl Tillväxtverket och Livsmedelsverket att se över frågan. Tillväxtverket redovisade sin slutrapport i juni 2020 medan Livsmedelsverket skall lämna sin slutrapport under 2021. En lagrådsremiss är under behandling och väntas vara behandlad 2022. Vi ser idag en tydlig trend i debatten till en övergång från förskottsbetalning till efterskottsbetalning.

Den granskning som utförts visar på stora variationer i timpriser & beslutade ärendetider även inom regionen och den begränsade studien som genomförts pekar på att Robertsfors kommun har en underteckning av kostnader, en mycket effektiv organisation eller ett arbetssätt som har brister i verksamhetsomfattningen.

Det förordas ett system där fasta kostnader och rörliga kostnader separeras och att den fasta avgiften förskotts eller debiteras i efterskott. medan den rörliga kostnaden debiteras i efterskott.

Innan ett beslut fattas så måste riskerna med ett förändrat betalningssystem utvärderas. De konsekvenser som bör beaktas är bl.a.

- Skillnader i avgifter mellan företag verksamma inom samma bransch.
- En mer oförutsägbar avgift.
- Förändrade taxenivåer.
- Negativ påverkan på kommunernas dialog med verksamhetsutövare.
- Nya nationella regler och riktlinjer.

Slutsats:

Ska förändringar genomföras från förskottsbetalning till efterskottsbetalning och transparens skapas mot företagen måste kommunen först börja tillämpa tidsredovisning. Det måste skapas ett enkelt och flexibelt tidsredovisningssystem där inspektörer loggar den fasta tid respektive rörliga tid som läggs ned på respektive näringsidkare och vilken typ av ärende så att tid kan kopplas mot de delar som kan hänföras till lagefterlevnad och vilken tid om hänförs till uppföljningskontroll.

Kommunen bör även avvakta Livsmedelsverkets slutrapport och den lagrådsremiss som behandlas innan slutgiltigt beslut fattas i frågan. Vi kan på goda grunder anta att det framkommer generella rekommendationer i syfte att skapa en mer tydlig transparens och likabehandling i tillämpning mellan olika kommuner och myndigheter.

Kommuner skall täcka sina kostnader för tillsyn och kontroll och det är inte lämpligt att idag ändra system för avgiftsuttag och arbetssätt då det troliga är att vi inom ett par år får nya nationella regler att anpassa verksamheten mot.

Att en konsekvens av ett effektivt tidsredovisningssystem blir att näringslivet i vissa fall måste betala mer än tidigare kan inte ses som ett problem. Det viktiga för företagaren handlar om att veta vad man betalar för, att ersättningen motsvaras av en relevant motprestation.

Rättviksmodellen har framförallt medfört en positiv effekt då det idag belyser att det saknas ett tydligt ramverk, en transparent och likabehandlande tolkning av hur tillsyn och tillstånd ska hanteras inom olika myndigheter.

Förslag till beslut:

- Att avvakta till 2022 med beslut om att införa efterskottsbehandling och att detta beslut baseras på den nya lagstiftningen och de nya regler som är under framtagande.
- Att uppdra till Kommunchef att under 2021 utreda systemstödsbehov och arbetssätt för att enkelt kunna tillämpa fast och rörliga kostnader som debiteringsunderlag från år 2022.