

Cirkulärnr: 2004:86
Diariernr SK: 2004/2253
Handläggare: Anna Svensson
Ulf Palm
Ann Sofi Agnevik
Sektion/Enhet: Socialtjänst, skydd och säkerhet
Civilrättssektionen
Kommunalrättssektionen
Datum: 2004-11-03
Mottagare: Kommunstyrelsen
Räddningsnämnd
Räddningstjänstförbund
Rubrik: Principer för ersättning för brandskyddskontroll
Bilagor: Anvisningar för beräkning av inställelseavgift och grundavgift

CIRKULÄR

2004-11-03

Sektionen för Socialtjänst, skydd och säkerhet

Anna Svensson

Civilrättssektionen

Ulf Palm

Kommunalrättssektionen

Ann Sofi Agnevik

Kommunstyrelsen
Räddningsnämnd
Räddningstjänstförbund

Principer för ersättning för brandskyddskontroll

Svenska Kommunförbundet har under 2005 fört samtal med Skorstensfejarmästarnas riksförbund (SSR) om principer för taxekonstruktion för brandskyddskontroll och andra effekter av lagen om skydd mot olyckor. Vi har inte skrivit några centrala överenskommelser på detta område utan det är lokala beslut om taxorna som gäller.

Lagstöd

Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) 3 kap. 6 §

En kommun får föreskriva att avgift skall betalas för rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt 4 §. Kommunen får ge den som enligt 4 § tredje stycket utför brandskyddskontroll utan att vara tjänsteman hos kommunen befogenhet att på kommunens vägnar meddela nödvändiga förelägganden och förbud enligt 5 kap. 2 § andra stycket. Ett sådant föreläggande eller förbud får inte förenas med vite.

5 kap. 2 § andra stycket

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Ur propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop.2002/03:119) s.65ff kan man läsa att

I likhet med vad som gäller enligt räddningstjänstlagen får kommunen föreskriva att avgift skall betalas för sotning och brandskyddskontroll. Härvid skall självkostnadsprincipen tillämpas, 8 kap.3 c kommunallagen (1991:100), och likabehandlingsprincipen beaktas, 2 kap. 2 § samma lag.

Kommunala avtal om rengörings- och brandskyddskontrolltjänster är underställda gemenskapsrättens principer om icke-diskriminering, likabehandling (inklusive principen om konkurrensutsättning), öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter

Kommunen har rätt men behöver inte ta ut avgifter. Storleken på de avgiftsuttag som får ske regleras inte i lagstiftningen. För kommunal verksamhet gäller allmänt självkostnadsprincipen, som numera uttrycks i 8 kap. 3 c § kommunalagen.

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

Självkostnadsprincipen är närmast en målsättningsprincip som innebär att syftet med verksamheterna inte får vara att ge vinst. Under en längre tid får det totala avgiftsuttaget inte överstiga kostnaderna för verksamheten.

När det gäller utformning av avgifter är olika modeller tänkbara, bl.a. avgifter kopplade direkt till kommunens kostnader, såsom timtaxa, eller schabloniserade avgifter såsom ansöknings- eller prövningsavgifter eller fasta avgifter för tillsyn.

Vid beräkning av självkostnaderna får utöver externa kostnader alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till tas med. Exempel på direkta kostnader är personalkostnader, personalomkostnader (pensionskostnader), materiel och utrustning, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader bör också räknas med. I det fall entreprenör anlitas är det svårt att få kostnadstäckning för de kostnader som uppkommer i kommunen då taxan oftast är konstruerad för att täcka entreprenörens kostnader och fastighetsägaren faktureras direkt av entreprenören.

Retroaktivitetsförbudet

Kommunfullmäktige ska ha fattat beslut om taxorna innan de börjar tillämpas.

Likställighetsprincipen

Bestämmelsen innebär att särbehandling av vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar endast är tillåten på objektiva grunder. Likställighetsprincipen innebär vid fördelning av avgifter att lika avgift skall utgå för lika prestation eller att kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande läge ska betala samma avgifter.

Kommunen får t.ex. inte ta ut andra avgifter av fritidsboende än av permanentboende för samma handläggning. Likställighetsprincipen medger heller ingen inkomstfördelning av verksamhet. Däremot finns det inget hinder mot att differentiera avgifterna med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer. Inom vissa ramar tillåts även schabloniserande taxor.

Taxa för brandskyddskontroll

En beräkning av taxa för brandskyddskontroll kan innehålla nedanstående kostnadselement.

Grundavgift

Grundavgiften benämns även ibland inställelseavgift. Avgiften härstammar från de anvisningar till beräkningsgrund som gjordes 1974 och reviderades 1987 (bilaga 1). Modellen för att beräkna grundavgiften är ganska detaljerad i sin utformning och kan uppfattas som något omständlig. Den omfattande detaljeringsgraden medför även att modellen är relativt rättvisande och fördelar kostnaden mot hela kollektivet. Det kan finnas anledning att se över modellen och se om den går att förenkla men det är inget som ännu gjorts. Bilagan är densamma som togs fram 1987. Det innebär att de frister och objektsbenämningar som används i bilagan inte är korrekta. Grundavgiften enligt modellen är ett sätt att beräkna ersättningen för den tid som inte kan knytas direkt till objektet, exempelvis transporttid. Det kan vara lämpligt att göra en värdering av modellens nytta utifrån tillämpning, komplexitet och alternativ.

Det är även möjligt att lägga samman ersättningen i en timersättning som inkluderar en viss procent av tiden som inte kan debiteras kunden, exempelvis administrations- och transporttid. Det är vanligt att dessa schabloner finns i kommunen för andra former av tillsyn.

Grundavgiften vad gäller rengöring respektive brandskyddskontroll kan skilja sig åt men det är en lokal förhandlingsfråga. I den bedömningen får man utgå från vad som ingår i befintlig grundavgift och vad som skiljer sig åt i det nya uppdraget.

Ersättning för utfört arbete hos kund

Ersättningen för det utförda arbetet bör vara transparent, dvs. kunden skall se en klar koppling mellan det utförda arbetet och kostnaden för att få brandskyddskontrollen utförd. Denna ersättning kan t.ex. baseras på nedlagd tid hos kunden eller en schablonersättning för brandskyddskontroll av objekt som inte kräver mera ingående mätningar.

Det finns i nuläget inga studier över hur lång tid en brandskyddskontroll tar och det kommer nog att kunna variera en hel del beroende på hur fastighetens ser ut och hur objektet är konstruerat.

Det finns inget som hindrar att man i kommunen fattar beslut om objektstider men det kan vara svårt med det underlag som finns i nuläget varför det mest rättvisande kan uppfattas vara nedlagd tid. Brandskyddskontrollen skall protokolleras varför det är lätt att på protokollet ange tidsåtgången. Fördelarna med nedlagd tid som debiteringsgrund är att det blir rättvisande både för kund och entreprenör, i synnerhet när det finns så lite underlag för att beräkna objektstider. Det är dock viktigt att tydlig information går ut till fastighetsägarna om hur taxan är konstruerad så att de ges möjlighet att förbereda besöken osv. Det finns således i systemet en morot för fastighetsägaren att ta ansvar för sitt förebyggande arbete genom att tidsåtgången för brandskyddskontrollen kan påverkas genom fastighetsägarens förberedelser. En nackdel kan vara att viljan att ta del av information från entreprenören minskar men den risken borde kunna balanseras av fastighetsägarens nytta av ökad kunskap.

I utformningen av taxan kan det finnas anledning att göra en åtskillnad mellan rengöring och brandskyddskontroll eftersom det inte är självklart att det kommer att vara samma entreprenör som utför de olika uppgifterna i framtiden. Av taxekonstruktionen bör det framgå vad som gäller när rengöring och brandskyddskontroll utförs vid samma tillfälle.

Timkostnaden

Vid beräkning av kostnaden per handläggningstimme kan förslagsvis följande delkostnader inkluderas:

- Personalkostnader och personalomkostnader (notera att det krävs en högre kompetens för brandskyddskontroll)
- Lokalkostnader, kostnader för förråd och garage
- Kostnader för administration och för administrativt stöd, t.ex. registrering, delgivning, arkivering och ekonomiskt arbete
- Övriga kostnader t.ex. facklitteratur, traktamenten, utrustning för databehandling, kostnad för bilar, kostnader för mätutrustning, telefon, porto, repro och utbildning.

Denna sammanställning bör jämföras med vad som ingår i grundavgiften, om en sådan finns.

Löpande kostnadsjustering av timtaxan

De kommuner som valt att indexjustera sotningstaxan kan även fortsättningsvis indexreglera taxan för brandskyddskontroll. Sotningsindex torde vara giltigt även för taxan för brandskyddskontroll.

Övrig ersättning och avgifter

Av taxekonstruktionen bör även framgå vad som gäller vid brandskyddskontroll utom ordinarie arbetstid, entreprenörens möjlighet att debitera efterkontroll, tilläggsavgift vid utökad kontroll, avgift för extrainställelse och avgift för efterkontroll.

Kommunfullmäktiges beslut om taxa

Kommunfullmäktige ska fatta beslut om avgifter för kommunal verksamhet.

Kommunfullmäktige kan delegera beslutanderätten till kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd att anpassa taxan med hänsyn till pris- och löneutvecklingen, i detta fall sotningsindex. Det måste då klart framgå av kommunfullmäktiges beslut till vilken nämnd och på vilka villkor delegering sker. Ett sådant delegeringsbeslut kan formuleras enligt följande

xx-nämnden får för varje kalenderår besluta att höja de i bilagorna xx och yy angivna avgifterna med en procentsats som anges i det centralt publicerade sotningsindexet.

I övrigt kan kommunfullmäktige inte delegera rätten att besluta om taxan till nämnd. Detta innebär att ändringar av taxan (frånsett indexuppräknings) måste beslutas av kommunfullmäktige.

Överklagande av taxa

Kommunfullmäktiges beslut om taxan (eller, efter delegation, kommunal nämnds beslut om indexuppräknings av taxan) kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning (kommunalbesvär) i 10 kap. kommunallagen. Varje kommunmedlem har rätt att få lagligheten av sådant beslut prövade. Överklagande ska ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då protokollsjustering har tillkännagivits på kommunens anslagstavla.

Det bör observeras att kommunens beslut inte behöver vinna laga kraft innan taxan börjar tillämpas. Taxan gäller från och med det datum då protokollet med beslutet har justerats, om inte senare tidpunkt angivits.

Mervärdesskatt

Mervärdesskatt skall inte tas ut på avgifter som baseras på myndighetsutövning. Både rengöring och brandskyddskontroll kan betecknas som myndighetsutövning enligt tolkningen ”beslut eller andra åtgärder som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna”. Mervärdesskatt tas inte ut på avgifter som baseras på myndighetsutövning om det sker av kommunen. I det fall det är enskilda subjekt dvs. aktiebolag eller enskild firma, finns inte något undantag som det gör för kommuner som omsätter tjänster som ett led i myndighetsutövning. Det innebär att när det är entreprenören som utför tjänsten och fakturerar är det en momspliktig tjänst. Om kommunen utför eller fakturerar är det inte momspliktigt. Det finns dock ännu inte något beslut från Skatteverket som fastställer denna tolkning.

Avgiftsbeslut bör innehålla

Av avgiftsbeslutet bör framgå:

- med stöd av vilka bestämmelser som avgiften debiteras,
- hur betalning skall ske,
- när betalning ska ske,
- hur avgiftsbeslutet kan överklagas (regler om detta finns i 22-28 §§ förvaltningslagen),
- i den mån kommunen så förordnat, att beslutet ska gälla omedelbart.

Övriga frågor

Protokoll

Fastighetsägaren skall erhålla ett protokoll vid brandskyddskontrollen där det framgår vad som kontrollerats. Det har i samverkan med SSR tagits fram ett preliminärt protokoll som kommer att vara färdigställt till årsskiftet 2004/05.

Vad gäller för taxor som beslutats med stöd av räddningstjänstlagen?

De flesta kommuner har beslut om sotningstaxa som beslutats med stöd av 17 § räddningstjänstlagen. Sotningstaxorna som beslutades med stöd av räddningstjänstlagen gäller tills vidare så länge det man betalar för är precis det samma som taxan avsåg tidigare. Vill man vara på säkra sidan fattar man ändå beslut med rätt hänvisning till gällande lag. De beslutade sotningstaxorna avser både rengöring och kontroll vilket kan vara lämpligt att justera när det skall göras ny upphandling och skrivas nya avtal.

Hur fungerar delegation till firma?

Som framgår av cirkulär 2004:20 krävs beslut om delegering vad gäller förelägganden och beslut i samband med brandskyddskontroll. Detta kan delegeras till skorstensfejartekniker eller motsvarande. Det krävs dock inte att personen pekas ut med namn i beslutet utan det går att skriva ”anställd hos firman X med skorstensfejartekniker utbildning eller motsvarande”.

I kommunala delegationsförteckningar kan det vara lämpligt att endast ange befattning för att det inte skall vara nödvändigt att göra om delegationsförteckningen varje gång en delegat slutar sin anställning. Det kan vara lämpligt att endast ange befattning även när delegationen går till entreprenör.

Vad gäller vid upphandling av entreprenad?

I cirkulär 2004:20 angavs att enligt en dom den 5 mars 2003 i Länsrätten i Skåne är sotning att anse som en sådan tredjemansupphandling som inte omfattas av bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Denna dom överklagades till Kammarrätten som genom beslut den 4 maj 2004 bedömde att den i målet aktuella entreprenaden som skorstensfejarmästare omfattas av upphandlingslagstiftningen. Kammarrätten upphävde länsrättens avvisningsbeslut och återförvisade målet till länsrätten för handläggning. Kammarrättens beslut överklagades till Regeringsrätten som den 23 juni 2004 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Länsrätten meddelade i dom den 14 juli 2004 att lagen om offentlig upphandling gäller vid upphandling av sotningsentreprenad. Denna dom har i sin tur överklagats, men Kammarrätten har den 10 augusti beslutat att inte meddela prövningstillstånd. Domen är nu överklagad till Regeringsrätten. Gällande rättsläge anger att lagen om offentlig upphandling gäller vid upphandling av rengöring och brandskyddskontroll.

Vilka konsekvenser får rengöring och brandskyddskontroll för de gamla avtalen?

Befintliga avtal reglerar ansvarsförhållanden mellan entreprenör och kommun vad avser sotning. När lagstiftningen delat upp det brandförebyggande arbetet i rengöring och brandskyddskontroll är det inte helt klart hur befintliga avtal förhåller sig till den nya lagstiftningen varför varje kommun kan behöva se över och eventuellt justera avtalet. Någon tolkning av avtalen har inte gjorts så det går inte att bedöma om brandskyddskontrollen ingår i avtalen eller om det är att beteckna som en ny uppgift. Oavsett vilken tolkning avtalsparterna önskar göra kan det vara lämpligt att diskutera frågan och hitta en gemensam tolkning.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Anna Svensson, tfn 08-452 74 42 (ej under perioden 2004-11-11--2005-01-09), Ulf Palm (juridik), 08-452 79 81 och Ann Sofi Agnevik (juridik, 08-452 75 40).

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Sektionen för Socialtjänst, skydd och säkerhet

Anita Sundin

Bilaga:

Anvisningar för beräkning av inställelseavgift och grundavgift