

Kortare handlägningsprocesser för företag inom besöksnäringen

Slutrapport

2019-02-13

Dnr Ä 2018-1190

**Kortare handläggningsprocesser för företag inom besöksnäringen
(N2018/04122/FF, N2018/01482/FF)**

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf.

Handläggningen har gjorts av Lena Josefsson, Michael Heuman, Johanna Hjærtberg, enhetschefen Åsa Talamo, avdelningschefen Anna Johansson och Anna Stattin. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Stockholm, 13 februari 2019

Gunilla Nordlöf

Anna Stattin

Sammanfattning

Krånliga och onödigt långa handlägningsprocesser påverkar företagens konkurrenskraft negativt. De kan till exempel medföra att nyinvesteringar försenas eller helt uteblir, att verksamheten förläggs till en annan kommun eller ett annat land och att arbetstillfällen uteblir.

Besöksnäringen är en av Sveriges största tjänsteexportnäringar och kännetecknas av en hög tillväxtvilja, många små företag och mycket säsongsbetonad verksamhet. Många av dessa företag är s.k. kombinatörer, det vill säga bedriver verksamhet inom flera områden. Sex av tio företag inom besöksnäringen drivs av utlandsfödda och många anställda är unga eller utlandsfödda. Säsongsvariationerna innebär att företagen under högsäsong arbetar intensivt för att under lågsäsong fokusera på hur verksamheten ska utvecklas inför kommande högsäsong. Det är således av stor vikt att t.ex. nödvändiga tillstånd är beviljade i god tid inför högsäsong.

De processer som upplevs som mest krånliga och tillväxthämmande av företagen inom besöksnäringen är relaterade till byggande, evenemang och servering och särskilt processerna bygglov, strandskyddsdispens, tillstånd för uppsättning av skylt, tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats samt serveringstillstånd.

Brist på, eller svårtillgänglig, information om vilka regler som gäller och vilka tillstånd som krävs för olika händelser är en stor tidstjuv. Detta resulterar bland annat i ofullständiga ansökningar. För flera av våra undersökta processer uppger kommuner att upp till 95 procent av ansökningarna är ofullständiga vid första ansökningstillfället.

Även om personliga kontakter inte ska underskattas gör digitalt uppgiftslämnande och en digital ärendehantering det betydligt enklare för företag att göra rätt från början, vilket i sin tur minskar tiden som såväl företag som handläggare behöver lägga på kompletteringar och statusuppdateringar. Nationella lösningar bidrar också till att den kommunala regeltillämpningen och tillståndsgivningen blir mer enhetlig.

I vilken utsträckning kommuner delegerar beslut från nämnd till tjänstemän varierar. Det finns uppenbara fördelar med ökad delegationsrätt för att förkorta handläggningstider och flera kommuner uppger att nämndbeslut fördröjer processen med flera veckor. Däremot kan det finnas andra aspekter, såsom trygghet för osäkra tjänstemän och demokratisk förankring, som talar för nämndbeslut.

Samverkan mellan olika kommunala förvaltningar inom en kommun kan ofta förbättras och föra med sig förkortad interkommunal remittering och förkortade totala handläggningstider. Även avtalssamverkan mellan kommuner har stora fördelar vad avser delning av kompetens, specialisering och effektivitet.

Det kan finnas skäl för införande av lagstadgade maxtider för handläggning på områden där alltför långa handläggningstider ställer till mycket bekymmer. De myndigheter som har servicegarantier kopplade till frivilliga maxtider verkar generellt ha kortare handläggningstider än de som inte har det.

Även om lagstadgade och frivilliga maxtider kan ha fördelar finns vissa risker kopplade till detta. Maxgränser för en viss typ av handläggningsprocesser kan exempelvis påverka andra processer utan maxgränser i negativ riktning, om ärenden med maxgränser prioriteras över sådana utan maxgränser. Detsamma kan gälla ärenden som passerat maxtiden i den mening att handläggningen av sådana ärenden nedprioriteras till förmån för sådana som fortfarande har möjligheten att hålla sig inom tidsgränsen. Då olika ärenden eller typer av ärenden kan variera kraftigt beträffande komplexitet m.m. både inom och mellan kategorier riskerar maxtider att förlänga handläggningstider för ärenden som är enklare och skulle handläggas snabbare än om de inte var lika långa som för komplicerade ärenden.

Snarare än att fokusera på olika typer av maxtider, som är uppdragets huvudfokus, rekommenderar Tillväxtverket att det fortsatta arbetet fokuserar på bättre information, vägledning, delegering, samverkan och framför allt digitalisering för att förenkla för såväl företag som tillståndsgivare. Detta kan med fördel göras genom förenklingsdesign och implementering av värdemodellen för enklare digitala myndighetskontakter. De företag som berörs av många tillståndsprocesser och myndighetskontakter, såsom ofta är fallet för många företag inom besöksnäringen, är de som tjänar mest på denna typ av digitala helhetslösningar.

Bland de processspecifika rekommendationerna kan nämnas:

- Utred möjligheten till ökad användning av digitala detalj- och översiktsplaner för ärenden om bygglov, strandskyddsdispens och tillstånd för offentlig tillställning och användande av offentlig plats
- Utarbeta enhetlig och samlad information om olika typer av skyltar och ansvariga tillståndsgivare
- Ge Folkhälsomyndigheten tydligt vägledningsansvar i frågor om serveringstillstånd
- Utred möjligheten att förändra tillståndsprocessen för strandskyddsdispens
- Utred möjligheten till överlåtande av tillståndsansvar för offentlig tillställning och användande av offentlig plats från polis till kommun i vissa fall
- Utred möjliga förkortningar av den lagstadgade maxtiden för serveringstillstånd
- Vidareutveckla Serverat för samtliga serveringstillstånd

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Besöksnäringen.....	9
1.3	Mål.....	10
1.4	Metod.....	10
2	Handlägningsprocesser och tidsgränser.....	12
2.1	Handlägningsprocesser.....	12
2.2	Särskilt om maxtider.....	13
3	Ett företags samlade kravbild.....	15
4	Enklare digitala myndighetskontakter.....	17
5	Bygglov.....	19
5.1	Problembeskrivning.....	20
5.2	Lösningförslag.....	21
6	Strandskyddsdispens.....	25
6.1	Problembeskrivning.....	26
6.2	Lösningförslag.....	27
7	Tillstånd för uppsättning av skylt.....	30
7.1	Problembeskrivning.....	30
7.2	Lösningförslag.....	31
8	Tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats.....	34
8.1	Problembeskrivning.....	34
8.2	Lösningförslag.....	36
9	Serveringstillstånd.....	40
9.1	Problembeskrivning.....	41
9.2	Lösningförslag.....	42
10	Slutsatser och rekommendationer.....	46
10.1	Information.....	46
10.2	Digitalisering.....	47
10.3	Delegation och samverkan.....	48
10.4	Maxtider.....	49
10.5	Översyn av regelverk.....	50
10.6	Överklaganden.....	51
10.7	Kvalitativa studier.....	51
10.8	Förenklingsdesign och digitalt ekosystem.....	51
10.9	Sammanfattning av rekommendationer.....	52
	Bilaga 1 Sammanfattande tabell över processer, tidstjuvar och förslag.....	53
	Bilaga 2 Topp-tio-kommuner enligt SKL:s mätningar.....	56

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Sverige behöver fler företag som vill, kan och vågar växa. För att åstadkomma detta behövs ett gott företagsklimat. Ändamålsenliga regler och god service är viktiga beståndsdelar för ett gott företagsklimat. Regeringens mål¹ inom förenklingsarbetet består av fyra huvudkomponenter:

- regler ska främja företagens tillväxt
- regelkostnader ska minska
- det ska vara enklare för företagen att lämna uppgifter
- handläggningstiderna ska minska

Riksdagen har vid olika tillfällen understrukit vikten av tydliga och korta handläggningstider². Krångliga och onödigt långa handlägningsprocesser påverkar företagens konkurrenskraft negativt. De kan till exempel medföra att nyinvesteringar försenas eller helt uteblir, att verksamheten förläggs till en annan kommun eller ett annat land och att arbetstillfällen uteblir. Inom besöksnäringen, som kännetecknas av många små företag och mycket säsongsbetonad verksamhet, är det särskilt viktigt att handlägningsprocesser är enkla, snabba och förutsägbara. Flera offentliga utredningar, därav Sveriges besöksnäring och Parlamentariska landsbygdskommittén, understryker i sina betänkanden vikten av snabba handläggningstider för företag inom besöksnäringen.³

Tillväxtverket har ett nationellt ansvar för kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverkan och samordning inom turism och besöksnäring. Tillväxtverket har även fått flera uppdrag kopplade till de övergripande målen om förenkling för företag. Bland dessa kan nämnas det fleråriga uppdraget att årligen sammanställa och redovisa hur 19 centrala myndigheter arbetar med att uppfylla regeringens mål, bland annat på minskade handläggningstider⁴. Rapporten ”Enklare handlägningsprocesser och kortare handläggningstider för företag”⁵ överlämnades till regeringen i februari 2018 och i juli fick Tillväxtverket som en del av det fortsatta beredningsarbetet ett nytt uppdrag som här slutredovisas. En delredovisning av uppdraget lämnades i oktober 2018⁶.

1.2 Besöksnäringen

Besöksnäringen levererar tjänster inom turism. Den totala turismkonsumtionen i Sverige uppgick under 2017 till 317 miljarder kronor och sysselsättningen till ca 175 800 personer. Näringslivet består av flera olika företag och branscher och verksamheten sker framför allt inom hotell och restaurang, handel, transport,

¹ Regeringens mål för näringspolitiken i budgetpropositionen (prop. 2017/18:1)

² Riksdagens tillkännagivanden om att tydliggöra och förkorta handläggningstider (bet. 2016/17:NU12, rskr. 2016/17:192, bet 2017/18:NU12, rskr. 2017/18:238)

³ ”Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring” (SOU 2017:95) resp. ”För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd” (SOU 2017:1)

⁴ Uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter (N2014/5377/ENT)

⁵ Enklare handlägningsprocesser och kortare handläggningstider för företag –kunskapsunderlag och åtgärdsförslag” (Å 2017-1197)

⁶ ”Kortare handlägningsprocesser inom besöksnäringen, delredovisning” (Å 2018-1190)

uthyrning, småhus/fritidshus, kultur, sport och nöje⁷.

Inom besöksnäringen finns ett fåtal riktigt stora företag, ett stort antal mellanstora företag, men framför allt 10 000-tals småföretag. Många av företagen är s.k. kombinatörer, d.v.s. bedriver verksamhet inom flera områden. Sex av tio företag inom besöksnäringen drivs av utlandsfödda och många anställda är unga eller utlandsfödda.

Besöksnäringen är en av Sveriges största tjänsteexportnäringar och kännetecknas av en hög tillväxtvilja. Säsongsvariationerna innebär att företagaren under högsäsong arbetar mycket intensivt och under lågsäsong fokuserar på hur verksamheten ska utvecklas inför kommande högsäsong. Det är således av stor vikt att t.ex. nödvändiga tillstånd är beviljade i god tid inför högsäsong.

1.3 Mål

Tillväxtverket ska inom ramen för uppdraget⁸:

- lämna förslag på handlägningsprocesser som har särskild betydelse för konkurrenskraften för företag i besöksnäringen och på hur dessa kan kortas,
- identifiera sådana ärendekategorier med koppling till besöksnäringen där maxtid, tidsgränser eller andra åtgärder bedöms ge särskilt stor effekt för företagen,
- redovisa om det finns lokala eller regionala exempel på områden där maxtider med framgång tillämpas och som kan spridas mer allmänt,
- redovisa vilka skäl som finns både för och emot de tänkbara åtgärderna och då ta hänsyn till hur maxtider, tidsgränser eller andra åtgärder påverkar myndighetens arbete med andra processer eller ärendekategorier,
- i förekommande fall lämna kostnadsbedömning och förslag till finansiering.

1.4 Metod

Tillväxtverket har anlitat en konsult (Stelacon AB) för att genomföra delar av arbetet. Baserat på tidigare behovsanalys och kartläggning av uppgiftslämnande för företag inom besöksnäringen⁹, som resulterade i ca 370 olika krav på uppgiftslämnande till 25 olika offentliga aktörer, genomfördes en workshop i syfte att identifiera de uppgiftskrav och tillhörande handlägningsprocesser som är mest tillväxthämmande för företagen och som minskar/hindrar företagen från att vilja utvecklas och växa. De processer valdes ut som:

- företag uppfattar som krångliga och tidsödande
- har särskild relevans för besöksnäringen
- initieras av företaget självt
- fokuserar på utveckling av företaget
- inte handlar om ansökan om ekonomiskt stöd

Efter workshopen återstod 78 uppgiftskrav och handlägningsprocesser.

⁷ Fakta om svensk turism 2017, Tillväxtverket

⁸ Regeringens beslut N2018/04122/FF, N2018/01482/FF

⁹ "Ökad digitalisering för en blomstrande besöksnäring – en analys av hur uppgiftslämnandet för företagare i besöksnäring kan förenklas och minskas", Governo 2017

För att identifiera och fastställa de mest tillväxthämmande handläggningsprocesserna bland dessa för företagen i besöksnäringen genomfördes intervjuer med bransche experter från Näringslivets Regelnämnd (NRR), Visita samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I syfte att lättare kunna diskutera materialet med experterna kategoriserades de kvarvarande handläggningsprocesserna in i olika kategorier: hotell, livsmedel, byggande, servering, evenemang, transport, personal och djurhållning. Samtliga intervjuade ansåg att tillståndsrelaterade processer inom byggande var viktigast ur ett tillväxtperspektiv. Detta ansågs som ett särskilt krångligt område som idag hämmar företagets utveckling. Även olika tillstånd för servering och evenemang ansågs som mycket krångliga processer.

Därefter genomfördes en detaljerad kartläggning av ett 10-tal handläggningsprocesser¹⁰ som identifierats inom dessa tre områden. I syfte att identifiera tidstjuvar i dessa processer genomfördes en rad intervjuer med ett 15-tal kommuner och berörda statliga myndigheter.

I ett separat projekt inom Tillväxtverket om checklistor för evenemang har även genomförts intervjuer med 12 företag och organisationer som har erfarenhet av att anordna evenemang. Parallellt har Tillväxtverket har också genomfört en intern metodverkstad inom ramen för förenklingsdesign. Fokus i denna var att hitta lämpliga processer eller teman att genomföra en designsprint eller policylabb kring tillsammans med externa intressenter i syfte att konkretisera problem och att hitta bra lösningar på dessa. Det har också skett ytterligare kunskapsinhämtning genom granskning av kommunala och statliga webbplatser, rapporter och lagstiftning.

Den slutliga avgränsningen gjordes till följande processer:

- bygglov
- tillstånd för uppsättning av skylt
- strandskyddsdispens
- tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats
- serveringstillstånd

Av tidsskäl har vi även avgränsat vår undersökning fram till tillståndsgivarens beviljande av eller avslag på en ansökan, men vi vill understryka att överklagandeprocesser generellt kan vara mycket tidskrävande och därför besvärliga ur ett företagsperspektiv.

I syfte att redovisa lokala eller regionala exempel på områden där maxtider med framgång tillämpas har vi försökt identifiera kommuner med relativt korta genomsnittliga handläggningstider eller frivilliga maxtider understigande lagstadgade maxtider, som samtidigt fått högt betyg i olika typer av kundnöjdhetsundersökningar. Vi har bland annat tittat på SKL:s mätningar av företagsklimat och NNR:s rapporter om kommunal regeltillämpning på aktuella områden och genomfört intervjuer, granskning av ett 50-tal kommuners webbplatser och samråd med intresseorganisationer och myndigheter.

Kontakter och dialoger har förts med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Trafikverket, Sveriges Kommuner och landsting (SKL), Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF), Visita och Näringslivets Regelnämnd (NRR).

¹⁰ Bygglov, marklov, rivningslov, tillstånd för uppsättning av skylt vid allmän väg, skyltlov inom detaljplanerat område, strandskyddsdispens, tillstånd för avloppsanläggning, tillstånd för offentlig tillställning, tillstånd för användning av offentlig plats och serveringstillstånd.

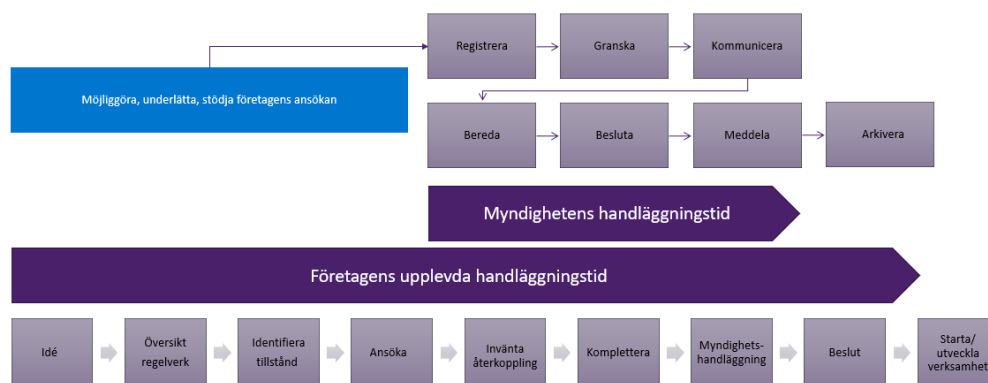
2 Handläggningsprocesser och tidsgränser

2.1 Handläggningsprocesser

I undersökningen Företagens villkor och verklighet 2017¹¹ undersökte Tillväxtverket för första gången huruvida statliga och kommunala handläggningstider uppfyllde företagens förväntningar. Resultatet visar att den övervägande majoriteten av företagen ansåg att handläggningstiden för det senaste ärendet var enligt förväntan. Vad detta egentligen innebär är emellertid inte entydigt. Det kan betyda allt ifrån att myndigheter har varit bra på att kommunicera ungefärlig handläggningstid till att förväntningarna på snabb handläggningstid varit låga.

Myndigheter beräknar handläggningstiden antingen från den tidpunkt ett ärende är registrerat eller, mer vanligt förekommande, från det att en inkommen ansökan är fullständig. Ur företagens perspektiv är det dock inte bara myndigheternas effektivitet i handläggningen som är av betydelse, utan att hela företagets process i eller inför kontakt med myndigheten är enkel och snabb. Företagets process börjar långt innan myndighetens handläggning, vid identifiering av ett behov, t.ex. ett tillstånd av något slag, och avslutas då behovet är uppfyllt, t.ex. att ett tillstånd är beviljat.

Om processen fram till att en ansökan bedöms vara fullständig upplevs som lång och komplicerad kan snabbare delmoment i en myndighets handläggning vara av mindre betydelse för företaget. Förutsägbarhet i form av bra information om processen såsom inblandade aktörer, förväntad handläggningstid och god återkoppling under processen kan i vissa fall vara minst lika viktiga faktorer som handläggningstiden i sig.



Sett ur detta företagsperspektiv är det således ofta flera olika problem ett företag ställs inför i samband med en handläggningsprocess och som kan påverka den upplevda handläggningstiden. De kan sammanfattas som:

- Navigationsproblem
- Koordinationsproblem
- Informationsproblem
- Uppgiftskravsproblem
- Redundansproblem
- Transaktionsproblem
- Transparensproblem

¹¹ "Företagens villkor och verklighet 2017", Tillväxtverkets rapport 0232

Navigationsproblemet ställer frågor om hur man hittar vilka tillstånd som krävs och vilka aktörer som måste kontaktas. Koordinationsproblem handlar om i vilken ordning tillstånd ska sökas. Informationsproblemet rör vilka krav som ställs på verksamheten och hur dessa uppfylls. Uppgiftskravsproblemet bemöter frågor om hur tillstånd ska sökas och vilka uppgifter myndigheterna behöver. Redundansproblem bemöter det faktum att företag ofta behöver lämna samma uppgifter till flera olika myndigheter. Genom att myndigheter utbyter information internt och mellan varandra och därigenom minskar det antal uppgifter som krävs från företag kan således tiden innan samtliga tillstånd är på plats för företag förkortas.

Transaktionsproblem tar upp hur information överförs, pappershantering via postgång tar exempelvis längre tid än digitala ansökningar. Transparensproblem innehåller frågor om möjligheten att följa sitt ärende. Många företagare lägger tid på att försöka följa sina ärenden för att få veta om ansökan tagits emot, om det behövs några kompletteringar, vem som handlägger ansökan, hur lång tid det är kvar innan de får ett beslut samt för att hitta beslutet.

Ju fler av ovanstående problem som det offentliga, enskilt och genom samverkan, löser för företagen desto snabbare går det för ett företag som bestämt sig för att starta en viss typ av verksamhet eller utveckla befintlig verksamhet att kunna komma igång med den verksamheten med alla tillstånd som krävs. Tillväxtverket har inom ramen för uppdraget att följa upp förenklingsarbetet på centrala myndigheter lämnat generella rekommendationer bland annat med koppling till arbetet med handläggningsprocesser och kortare handläggningstider.¹²

2.2 Särskilt om maxtider

Det förekommer en mängd olika begrepp för olika typer av tidsgränser för handläggningsprocesser och de kan vara synonyma eller överlappande¹³. Ett av dessa begrepp är maxtid, som även skulle kunna benämnas tidsgräns eller tidsutfästelse. I denna rapport är det begreppet maxtid vi främst använder oss av och menar med det en fast tidsgräns inom vilken ett ärende ska vara avslutat.

En maxtid kan vara lagstadgad eller frivillig och omfatta hela eller delar av en handläggningsprocess. Det kan t.ex. anges en maxtid för hur lång handläggningen för ett ärende ska vara, för bekräftelse av mottagen ansökan, för tilldelning av handläggare, för remisser, för beslut och för överklaganden.

Både lagstadgade och frivilliga maxtider ingår ofta som komponenter i serviceåtaganden, servicedeklarationer eller tjänstegarantier, som förutom maxtider även kan innehålla andra komponenter såsom information och bemötande. Det förekommer ibland någon typ av kompensation om myndigheten inte lever upp till sina åtaganden.

Den nya förvaltningslagen (2017:900) innehåller generella bestämmelser om maxtider för handläggning av ärenden. 11§ föreskriver t.ex. att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. 12§ säger att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första

¹² "Uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter (N2014/5377/ENT)", delrapport 2018 (Å 2015-87)

¹³ "Enklare handläggningsprocesser och kortare handläggningstider för företag – kunskapsunderlag och åtgärdsförslag" (Å 2017-1197), bilaga 1

instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Det finns på ett antal områden lagstadgade maxtider för handläggning inom sektorsspecifika områden, t.ex. för bygglov i plan- och bygglagen (2010:900) och serveringstillstånd i alkoholförordningen (2010:1636), som vi kommer att gå närmare in på i det följande.

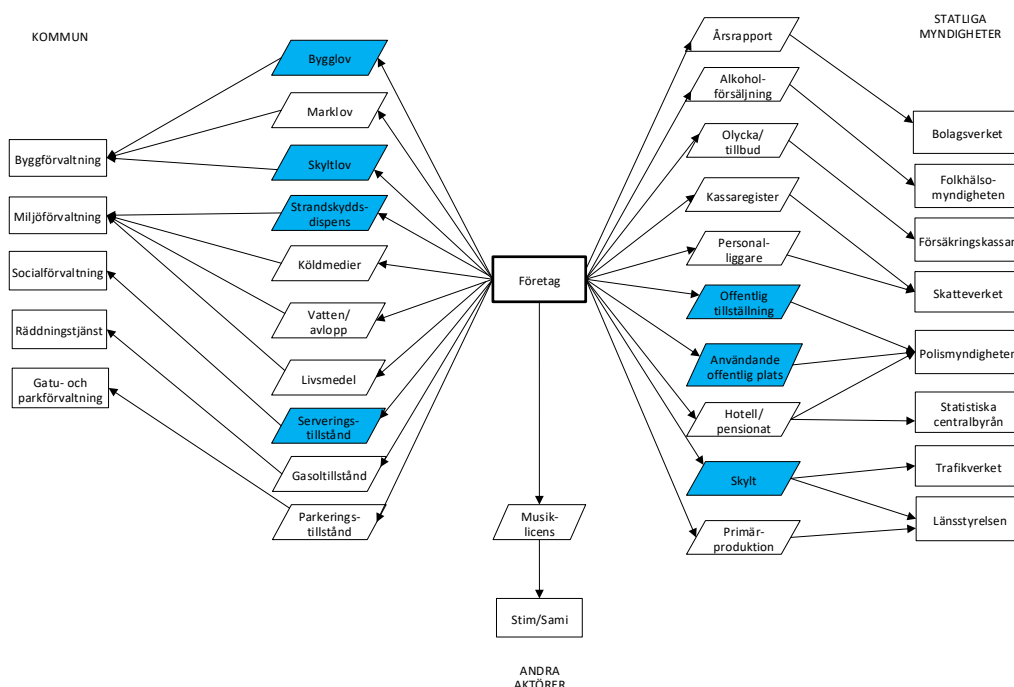
3 Ett företags samlade kravbild

Det är en mängd olika krav som ställs på ett företag inom besöksnäringen som ofta bedriver verksamhet kopplade till flera olika handläggningsprocesser.

Nedan beskrivs översiktligt ett fiktivt fall som ska illustrera mängden och komplexiteten i regelfloran och myndighetskontakterna som företag kan ställas inför vid till synes enkla processer och som visar på behovet av förutsägbara och snabba handläggningsprocesser.

I kommande kapitel beskrivs de särskilt utvalda tillståndprocesserna bygglov, strandskyddsdispens, tillstånd för uppsättning av skylt, tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats samt serveringstillstånd närmare. Dessa processer är markerade i bilden nedan.

Exempel på uppgiftskrav för företag inom besöksnäringen



Ett företag bedriver hotell- och restaurangverksamhet. Det anordnar regelbundet särskilda musikevenemang. På sommaren har företaget uteservering, men skulle även vilja utöka verksamheten och förlägga en del av denna till en närliggande strand. För att locka besökare och för att de ska hitta till verksamheten vill företaget sätta upp skyltar.

För att driva hotellverksamhet med minst fem rum och minst nio bäddar behövs tillstånd från Polismyndigheten. Företaget ska vidare uppge antal gästnätter till Statistiska centralbyrån och registrera utländska gäster, utfall Polismyndigheten skulle behöva sådan information. För att få servera mat behövs en anmälan till kommunen om registrering av livsmedelsanläggning. Om det är fråga om egenproducerade livsmedel ska anläggningen registreras hos länsstyrelsen. Vid servering av alkohol behövs serveringstillstånd från kommunen.

För att göra vissa tillbyggnader såsom uteservering kan det krävas bygglov från kommunen. För användande av allmän plats för uteservering behövs tillstånd av

Polismyndigheten. Företag kan behöva skicka in en köldmedierapport till kommunen, liksom ansöka om tillstånd för gasol.

För att erbjuda musik som spelas i restaurang eller som gäster kan ta del av i hotellrummen via tv eller radio behövs musiklicens, som ansöks om hos Svenska tonsättares internationella musikbyrå (Stim) och Svenska artisters och musikers intresseorganisation (Sami). För dansmöjlighet behövs särskilt danstillstånd från polisen.

För byggnation vid strandnära läge kan krävas strandskyddsdispens som söks hos kommunen. För att sätta upp reklam- eller vägvisningsskyltar till verksamheten ska tillstånd sökas hos kommun, länsstyrelse eller Trafikverket beroende på utformning och geografisk placering.

Utöver dessa mer branschspecifika uppgifts- eller tillståndskrav tillkommer alla de generiska uppgiftskrav och tillhörande handläggningsprocesser som alla företag berörs av och är relaterade till exempelvis Bolagsverket, Försäkringskassan och Skatteverket.

4 Enklare digitala myndighetskontakter

Digitalt först

I maj 2017 antog regeringen en strategi som anger inriktningen för regeringens digitaliseringspolitik¹⁴. Regeringen uttrycker en ambition att kommunala och statliga myndigheter ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet, samt fler jobb och ökad tillväxt. Det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med myndigheter och uppgifter ska bara behöva lämnas en gång.

Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag syftar till att förenkla för företag att starta, driva och avveckla sin verksamhet genom att underlätta deras kontakter med och uppgiftslämnande till myndigheter. I förordningen beskrivs hur myndigheter ska använda sådana uppgifter om företag som finns redan tillgängliga, samordna sitt inhämtande av uppgifter från företag med andra myndigheter. Tillväxtverket och Bolagsverket ska svara för rådgivning och uppföljning samt bistå i myndigheternas samordning med anledning av denna förordning. Ett 60-tal myndigheter omfattas av förordningen.

2017 fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att vara utvecklingsmyndighet för arbetet med att skapa enkla, sammanhängande och gemensamma digitala myndighetskontakter för företag¹⁵. Uppdraget innebär att Tillväxtverket, i nära samarbete med berörda statliga och kommunala myndigheter, ska främja digital förnyelse genom att tillgängliggöra information och stötta berörda myndigheter att tillämpa principen digitalt först i företagets myndighetskontakter.

Serverat

Inom programmet Serverat utvecklas digitala lösningar som gör det enklare att starta och driva företag och att lämna uppgifter till kommunala och statliga myndigheter. Programmet omfattar en metodik för förenklingsarbete som leder till samsyn och minskning av information för kommunala tillståndsförfaranden, inklusive utarbetande av standarder och specifikationer för e-tjänster. Genom frågor som företagaren får besvara skapas en checklista som är anpassad efter de specifika förutsättningarna och visar vilka statliga och kommunala tillstånd som behövs.

Företagaren kan sedan kopplas vidare till e-tjänster hos berörda statliga myndigheter samt de kommuner som är anslutna. Genom kopplingen till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter kan e-tjänsterna återanvända och förfylla vissa grundläggande uppgifter om företaget som redan finns hos Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.

På sikt ska e-tjänsterna även kunna integreras med kommunernas verksamhetssystem och möjliggöra för att företagaren att kunna få status och återkoppling för sina ärenden på verksam.se samt via mina meddelanden.

Genom Serverat bemöts och löses de problem (navigationsproblem, koordinationsproblem, informationsproblem, uppgiftskravsproblem,

¹⁴ "För ett hållbart digitaliserat Sverige –en digitaliseringsstrategi", N2017/03643/D

¹⁵ "Uppdrag till Tillväxtverket att verka för digitalt först - för ett enklare företagande", N2017/04844/FF

reduktionsproblem, transaktionsproblem och transparensproblem, se 2.1) som företag ställs inför i en tillståndprocess. Myndigheternas handläggningstid effektiviseras genom en större andel fullständiga ansökningar. Karlskrona kommun som infört Serverats standardiserade e-tjänst för serveringstillstånd uppger bland annat att andelen ofullständiga ansökningar om serveringstillstånd minskat från cirka 85 till 50 procent och att tidsåtgången för handläggning av kompletteringar minskade från 35 till 25 timmar.

Förutom att förenkla myndighetskontakter och förkorta handläggningstider bidrar nationella digitala lösningar till att den kommunala regeltillämpningen och tillståndsgivningen blir mer enhetlig i landet. Idag är 32 kommuner anslutna till checklistorna och 20 använder de standardiserade e-tjänsterna.

2017 fattades en överenskommelse mellan regeringen och SKL¹⁶ om att SKL ska verka för att fler kommuner ansluter sig. Medan en tidigare överenskommelse framför allt avsåg företag inom restaurangbranschen, inkluderar denna överenskommelse även företag inom besöksnäringen. Tillståndsförfaranden som av företag upplevs som krångliga ska prioriteras.

Ett digitalt ekosystem

Tillväxtverket har utarbetat en målbild för ett nytt digitalt ekosystem för att ytterligare förenkla myndighetskontakter och uppgiftslämnande genom smarta digitala lösningar, som går längre än Serverat, och vidareutveckling av verksamt.se.

Detta ekosystem syftar till att:

- öka nyttan för såväl blivande som befintliga företagare, ombud, främjare och samverkanspartners
- öka den innovativa förmågan
- öka takten i nyttohemtagningen genom snabba realiserbara lösningar
- omfatta fler samverkande aktörer, även privata tjänsteleverantörer
- skapa förutsättningar för smarta och nyskapande idéer och lösningar som kan levereras av myndigheter eller privata aktörer

En nyttoanalys för ekosystemet har tagits fram som visar på en potentiell årlig besparing på 2,7 mdkr/år givet att den beskrivna målbilden implementeras i sin helhet. Besparingarna sker främst för företagen som får minskade administrativa kostnader men även betydande besparingar inom offentlig sektor framförallt genom mer samordnad verksamhetsutveckling kopplat till företagen. Målbilden är tänkt att kunna realiseras på fem års sikt.

¹⁶ "Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om ett enklare företagande med digital förvaltning för perioden 2017-2019" (N2017/04297/FF)

5 Bygglov

Det behövs oftast bygglov om man vill bygga en ny byggnad, bygga till eller göra vissa ändringar. Det kan t.ex. behövas bygglov för uteservering, för att sätta upp ett plank och att byta färg eller material på byggnaden och för att sätta upp skyltar eller ljusanordningar. Om man ska ändra en byggnad för annat ändamål behövs också bygglov, t.ex. om man ska omvandla ett garage till butik eller hantverkslokal. Det krävs också bygglov för småbåtshamnar, friluftsbad och golfbanor och för att under en längre tid och på samma plats ställa upp husbåtar, husvagnar och serveringsvagnar. Bygglovsreglerna finns i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Kommunen kan besluta om minskad eller utökad bygglovsplikt. Det framgår i så fall av detaljplanen eller områdesbestämmelserna för det aktuella området. Man kan under vissa förutsättningar få ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd om åtgärden bara uppfyller något eller några, men inte alla, krav för ett bygglov. Det finns också en möjlighet till bygglov för ändamål av säsongskaraktär, vilket innebär att åtgärden får upprepas utan en ny bygglovsprövning om den sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

2017 inkom 94 988 ansökningar om bygglov, både permanenta och tidsbegränsade, till kommunerna¹⁷.

Sedan 2011 finns lagstadgade maxtider i PBL som säger att byggnadsnämnden ska handlägga lovärenden skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att en fullständig ansökan är inkommen. Denna tid får förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Den 1 januari 2019 trädde ändringar i PBL ikraft som tydliggör när tidsgränser ska börja räknas och det införs en tidsgräns om tre veckor för när begäran om kompletteringar måste meddelas av kommunen. Ändringarna innebär vidare att mottagningsbevis ska skickas till sökanden när ansökan bedöms vara fullständig och införandet av avgiftsreduktion när tidsfrister för bl.a. bygglov överskrids. Ytterligare en ny bestämmelse i PBL är att beslut om lov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om beslutet inte har fått laga kraft.

Den 1 juli 2018 trädde regler ikraft om ökade möjligheter till kommunal avtalssamverkan, bl.a. upphävande (11 kap 4§) och ändringar (12 kap. 6§) i PBL.

Näringslivets Regelnämnd, NNR, har i en rapport från 2016 om regeltillämpning på kommunal nivå bl.a. undersökt genomsnittliga handläggningstider för bygglov¹⁸. I typexemplet är handläggningstiden i de svarande kommunerna mellan en och tolv veckor från det att ansökan är fullständig till beslut. Nästan 90 procent har en handläggningstid på mellan en till sex veckor och ca 10 procent en handläggningstid på sju till tolv veckor. Nästan 50 procent har en handläggningstid på mindre än tre veckor.

Riksgenomsnittet för handläggningstid för bygglovsärende är fyra veckor enligt NNR:s undersökning. Att notera är att de kommuner som definieras som turism- och besöksnäringskommuner¹⁹ har ett genomsnitt på fem veckor.

¹⁷ PBL-kunskapsbanken, statistik om lov- och förhandsbesked. Av dessa avsåg 11 357 ansökningar nybyggnad av bostadshus

¹⁸ "Bygglov – Handläggning, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå". NNR, september 2016

¹⁹ Enligt SKL:s kommungruppsindelning från 2011. En ändrad kategorisering gjordes 2017 som innebär att kategorin "turism- och besöksnäringskommuner" inte längre finns kvar.

5.1 Problembeskrivning

Regelverket för bygglovsprocessen är komplicerat. Det finns många olika typer av byggnationer, det är inte alltid lätt att veta huruvida bygglov krävs eller inte, om den aktuella åtgärden ligger inom eller utanför detaljplanelagt område, och vilka handlingar som ska bifogas ansökan och hur de ska utformas. Både företag och kommuner, som är ansvariga tillståndsgivare, upplever handläggningsprocessen som svår och tidsödande.

I en rapport från 2017 av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som mäter hur nöjda företagen är med kommunernas service på ett antal områden framkommer att de är minst nöjda med effektiviteten i handläggningsprocessen för bygglov, särskilt tiden för handläggning. 12 kommuner i SKL:s undersökning har ett NKI-värde under 50, vilket "återspeglar ett allvarligt missnöje bland företagarna".²⁰ För mer information om denna undersökning, se bilaga 2.

I våra kommunintervjuer framkom uppgifter att 90-95 procent av alla bygglovsansökningar är ofullständiga vid första ansökningstillfället. De vanligaste bristerna rör skalenliga ritningar. Ett sådant stort kompletteringsbehov skapar merarbete för såväl företagen som bygglovshandläggarna och fördröjer ofta processen med sex till åtta veckor i genomsnitt. En kommun uppger i NNR:s undersökning att man mäter handläggningstiden både från första ansökan till beslut och från fullständig ansökan till beslut. I det första fallet hade man en genomsnittlig handläggningstid på 58 dagar och i det andra 15 dagar.

Att långa handläggningsprocesser inom byggområdet är ett problem har också föranlett regeringen att ge länsstyrelserna och Boverket i uppdrag att redovisa goda exempel på kommuner som klarar PBL:s krav på handläggningstider. Bygglovsprocessen ingår i den rapport som Boverket redovisade i juni 2018²¹. Enligt denna rapport uppfyller en majoritet av kommunerna den lagstadgade maxtiden, som beräknas från det att bygglovsansökan är fullständig. Boverket konstaterar att variationen är stor bland landets kommuner framförallt vad gäller antal ärenden, tillgången till resurser och kompetens samt rutiner för handläggningsprocesserna, faktorer som påverkar handläggningstiderna.

I en rapport från 2017 har Boverket uppmärksammat att var femte kommun i Sverige inte håller handläggningstiderna för lov²².

Flera kommuner lyfter fram att de har eller tidigare haft problem med att ärenderegistrering och tilldelning av handläggare drar ut på tiden. Några kommuner har som rutin att hålla ett gemensamt handläggningsmöte en dag i veckan där ärenden fördelas mellan handläggare. I praktiken betyder det att ett ärende kan bli liggande upp till en vecka innan en handläggare tilldelas ärendet.

Det finns enligt flera kommuner svårigheter i att rekrytera handläggare med rätt kompetens för handläggning av bygglovsärenden, vilket bidrar till långa handläggningstider.

En synpunkt som framförts är att företag anser att kommuner gör helt olika bedömningar i lika eller likartade ärenden, vilket kan skapa frustration bland företag.

²⁰ "Öppna jämförelser – Företagsklimat 2017. Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning". SKL 2017.

²¹ "Förebilder för handläggningstider", Boverket 2018:27

²² "Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner", Boverket 2017:4

Ytterligare en tidstjuv i bygglovshandläggningen är remissförfarandet, såväl i enklare som mer komplicerade ärenden. Det är inte ovanligt att flera remissinstanser, både interna inom kommunens olika förvaltningar och externa aktörer, måste höras. Vilka instanser som blir involverade i ett enskilt ärende beror på ärendets natur. Ju fler remissinstanser, desto längre blir handläggningstiden.

Bland de kommuner som har serviceåtaganden, inkl. kompensation, är dessa ofta villkorade. Det kan t.ex. handla om villkor som att bygglovet ska röra enklare byggnationer, att byggnader ska uppföras inom detaljplanerat område, att beslut inte behöver fattas i nämnd, eller att de inte gäller under vissa tidsperioder, särskilt semestertider och i många fall alltså högsäsong för företag inom besöksnäringen.

Detaljplaneprocessen ingår inte i bygglovsprocessen, men är en grundläggande förutsättning för denna. Bygglovshandläggare upplever att de kommunala detaljplanerna ofta är alltför detaljerade och blir alltmer komplexa med tid, vilket försvårar handläggningen av bygglovsärenden.

5.2 Lösningsförslag

Följande resonemang, exempel och förslag är sådana som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har i detta avsnitt inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Information

Bättre information och vägledning bidrar till en minskad andel ofullständiga ansökningar och att hela processen kan förkortas. Särskilda ansträngningar bör tillägnas vägledning till skalenliga ritningar, då detta är en stor källa till osäkerhet.

På portalen "PBL Kunskapsbanken" samlar Boverket mycket information om bland annat bygglovsprocessen, t.ex. information om vad som krävs för bygglov, om byggnadsnämndens handläggning och prövning, vad som sker efter lov beviljats, om olika typer av förelägganden och förbud samt olika aktörers roller och ansvar. Det finns emellertid indikationer på att vissa företag och kommunala tjänstemän antingen inte känner till portalen eller har svårt att tillgodogöra sig informationen som finns där. Det bör övervägas om den kan marknadsföras i fler kanaler eller göras mer lättillgänglig med fler konkreta typexempel.

Det finns en annan portal, "mittbygge.se", som tillhandahåller information om bygglovsprocessen och ett gränssnitt till kommunerna för att använda sig av e-tjänster för digitala bygglovsansökningar. Ett 80-tal kommuner är anslutna i olika grad. Det finns kommuner som endast är anslutna till portalens informationsdel, kommuner som även är anslutna till e-tjänsterna för ansökan om bygglov, samt kommuner som också är anslutna till e-tjänster där företaget kan följa ärendets gång samt göra ändringar och kommunicera med kommunen via "mina ärenden" under hela handläggningstiden fram till slutbesked. Mittbygge startade som ett Vinnovaprojekt 2005 i samarbete mellan Boverket, Lantmäteriet och SKL. Syftet var att förenkla byggprocessen genom att samla all relevant information från olika myndigheter i en enda plattform. Sedan 2008 drivs portalen av ett privat företag.

Digitalisering

Digitalisering av bygglovsprocessen återkommer som ett centralt lösningsförslag i syfte att förkorta handläggningstiderna och öka transparensen. Detta framkommer dels i våra intervjuer, dels i Boverkets rapport från 2018.

Mittbygge upplevs av kommunerna som bra och många köper de tillhörande tjänsterna, men då det inte finns några direkta kopplingar till kommunernas handläggningssystem har det vissa begränsningar för en mer omfattande och djupgående digitalisering.

I Norrtälje, som idag har en långtgående digitaliserad bygglovshandläggning, har de genomsnittliga handläggningstiderna sjunkit från 35 till 15 dagar. Systemet omfattar en e-tjänst där företag kan ansöka om bygglov och få information om vilka uppgifter och handlingar som ska bifogas ansökan i det specifika ärendet, en robot som sköter vissa automatiserade utskick såsom underrättelse om att ärendet mottagits, skickats till handläggare eller granskats, och ett integrerat ärendehanteringssystem där handläggaren kan se all relevant information i ärendet såsom kompletteringar gjorda av företaget och yttranden från remissinstanser. För att öka användningen av e-tjänster ges i Norrtälje en reducerad avgift. Den nya processen har förutom kortare handläggningstider även medfört högre kvalitet, ökad tillgänglighet, transparens och nöjdare företag.

Digitaliserade detaljplaner är en förutsättning för automatiserade bygglov. Sollentuna har digitaliserat gällande detaljplaner och upprättar nya enligt en särskild detaljplanestandard. Kommunen har inrättat en plandatabas som kan användas internt inom kommunen, men även presenteras externt i en webbkarta och på sikt användas i e-tjänster.²³

Finland har lagstiftat om krav på digitala detaljplaner, vilket nämns i våra intervjuer som ett föredöme.

Det har också framförts förslag om att utöka samarbetet mellan kommun och näringsliv i detaljplanearbetet och involvera företagen tidigt i processen. Västsvenska handelskammaren har föreslagit att undersöka möjligheten till allmän initiativrätt, som innebär att byggaktörerna själva tillåts rita detaljplaner som sedan behandlas av byggnadsnämnden. Kommunens roll blir då att sätta ramarna för byggandet medan utformningen lämnas till berörda aktörer.²⁴

Det finns som vi sett exempel på flera digitala lösningar inom samhällsbyggnadsprocessen, men de är ofta fragmenterade. Regeringen har därför infört en lagändring i PBL som gäller standarder för digitalisering av detaljplaner och grundkartor, som trädde i kraft 1 juli 2018. Boverket och Lantmäteriet arbetar nu med att ta fram sådana standarder. Boverkets uppdrag att verka för en effektiv och enhetlig digital tillämpning av PBL²⁵ innefattar Boverkets uppdrag att främja utvecklingen av digitala standarder och att klargöra roller och ansvar mellan aktörer för en digital utveckling inom samhällsbyggnadsprocessen. Boverket ska vid behov lämna författningsförslag som innebär krav på digital planerings- och bygginformation, standarder, gränssnitt och informationsflöde mellan samhällsbyggandets aktörer. Uppdraget ska redovisas senast augusti 2020.

Regeringen har tidigare gett uppdrag till Lantmäteriet och Boverket att kartlägga pågående aktiviteter för digitalisering och analysera behovet av att föreskriva

²³”Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess”, Lantmäteriets slutrapport 2018:1

²⁴ <http://www.gp.se/debatt/l%C3%A5t-byggarna-vara-med-i-planprocessen-1.4473372>.

²⁵ N2017/07543/PBB

standarder för informationsutbyte avseende grundkarta och detaljplan²⁶ samt att driva en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen²⁷. Lantmäteriet jobbar också med frågan om lösningar för digital infrastruktur, och kommer i ett första steg att redovisa förslag på nationellt tillhandahållande av detaljplaner. Från 2022 räknar Boverket med att alla nya detaljplaner som görs är digitala och utformas enligt gällande föreskrifter.²⁸

Delegering och samverkan

En av de aspekter som kommunerna i våra intervjuer ofta lyft för att förkorta handläggningstider är möjligheten att fatta bygglovsbeslut på delegation, d.v.s. att tjänstemän i stället för byggnadsnämnden fattar beslut. Detta är en åtgärd som även Boverket pekar på i sin rapport. Eftersom nämndbeslut endast fattas vid sammanträden kan processen dra ut på tiden, ofta med flera veckor.

Det finns en stor skillnad mellan de intervjuade kommunerna i vilken omfattning bygglovsbeslut tas på delegation samt för vilka typer av ärenden detta sker. I NNR:s rapport har 86 procent av de 226 svarande kommunerna uppgivit att de fattar beslut på delegation i minst 80 procent av ärendena. Av dessa fattar 64 kommuner beslut om bygglov på delegation i minst 95 procent av ärendena. Endast tre kommuner fattar bygglovsbeslut på delegation i hälften eller färre av ärendena. Ingen kommun har angivit att delegation inte tillämpas.

En kommun uppger att man fattar beslut på delegation i alla ärenden som beviljas, medan avslagsbeslut fattas av nämnd. Enligt denna kommun utgör sådana fall endast fem procent av alla ärenden. En annan kommun uppger att ärenden av känslig karaktär, avsteg från PBL eller tidigare tagna principbeslut beslutas av nämnd.²⁹

Det finns uppenbara fördelar med ökad delegationsrätt, åtminstone för att förkorta handläggningstider. Däremot kan det finnas andra aspekter, såsom trygghet för tjänstemän och demokratisk förankring, som talar för nämndbeslut. SKL har utgivit en vägledning som bland annat omfattar delegationsförbudets omfattning enligt kommunallagen och PBL³⁰.

Samma vägledning resonerar även kring möjligheten till extern delegering av ärenden inom ramen för kommunal avtalssamverkan, vilket innebär att en kommun kan delegera visst beslutsfattande till en annan kommun. Sådan samverkan kan medföra betydande samordnings- och effektivitetsvinster vilket kan verka gynnsamt på handläggningstider och även för att mildra effekterna av bristande resurser inom en kommun.

Det har framförts förslag på större erfarenhetsutbyte mellan bygglovshandläggare i olika kommuner för att förbättra rutiner och effektivisera processer och skapa större enhetlighet i bedömningar. Ett exempel som lyfts fram i våra dialoger är "Byggsamverkan Västra Götaland", ett samarbete mellan kommunala samhällsbyggnadskontor i Västra Götaland och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Genom samverkan över kommungränserna inom bygglovsprocessen är målsättningen att medborgare och byggherrar ska få

²⁶ N2017/05421/PBB och N2017/05567/PBB

²⁷ N2017/07544/PBB

²⁸ "Tidplan för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen", Boverkets rapport 2018:28

²⁹ Näringslivets Regelnämnd

³⁰ "Delegering av ärenden inom byggnadsnämnden – stöd för lokala bedömningar", SKL

likvärdiga svar oberoende av i vilken kommun de söker bygglov. Samverkan ska ge goda exempel på hur plan- och bygglagen tolkas och på så sätt underlätta det dagliga arbetet, samt att ge snabbare och effektivare bygglovsprocesser, skriver man på den gemensamma webbplatsen.

Ett annat exempel som nämnts är "Samhällsbyggnadsnämnden för Bergslagen", en gemensam myndighetsnämnd för kommunerna Lindesberg (vårdkommun), Hällefors, Ljusnarsberg och Nora inom miljö- och byggområdet.

Boverket pekar i sin rapport på att en framtida kompetensförsörjningsåtgärd kan vara att byggnadsnämnderna och förvaltningarna i större utsträckning än idag samarbetar över de administrativa gränserna.

Maxtider och andra tidsgränser

Av de 224 kommuner som besvarat NNR:s fråga om förekomsten av servicegarantier vad avser icke lagstadgade maxtider handläggningstider hade 67 kommuner sådana garantier 2016. NNR ställde motsvarande fråga 2012 och 195 kommuner har besvarat frågan vid båda undersökningarna. Av de kommuner som 2012 angav att de inte har några garantier för maxgräns hade 48 stycken infört det 2016. Samtidigt har 28 kommuner som hade maxgränser 2012 tagit bort dessa.

Med tanke på att en stor majoritet av kommuner i flertalet fall håller sig inom den lagstadgade maxtiden och att flera kommuner har serviceåtaganden eller interna målsättningar som understiger denna med goda marginaler skulle det eventuellt vara möjligt att sänka den lagstadgade maxtiden ytterligare. Risken att andra verksamheter kan bli lidande finns och det har bland annat framkommit att tillsynsverksamheten i vissa kommuner nedprioriteras för att maxtiden för bygglovsansökan ska kunna hållas.

De nya ändringarna i PBL i detta avseende torde medföra vissa förbättringar med att förkorta handläggningstiden för bygglov. 10 veckor kan uppfattas som lång tid och det framkommer att många kommuner har genomsnittliga handläggningstider som långt underskrider dessa veckor. De kommuner som har servicegarantier har generellt kortare handläggningstider än de som inte har sådana garantier.

Översyn av regelverk

En lösning för att förkorta tillståndsprocessen är att undanta vissa byggnationer från krav på bygglov, vilket sker med jämna mellanrum. De förslag som framförts i våra behovsanalyser är att ersätta kravet på bygglov för tillfälliga byggnader såsom tält, scener och skyltar för olika typer av evenemang med tillsyn. Behovet av skalenärliga ritningar för vissa enklare typer av bygglovsärenden har även ifrågasatts.

Översiktsplaneutredningen har nyligen utvärderat regeln om att beslut om lov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Utredningen föreslår att regeln avskaffas, vilket alltså innebär att en åtgärd som omfattas av ett lov ska få påbörjas omedelbart efter att byggnadsnämnden har gett ett startbesked³¹. Utredningen föreslår att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

³¹ "Verkställbarhet av beslut om lov" (SOU 2018:86)

6 Strandskyddsdispens

Strandskyddet har två syften: att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. Strandskyddet gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag och är enligt huvudregeln området 100 meter ut från strandlinjen, både ut mot vattnet och upp mot land. Länsstyrelsen kan i det enskilda fallet utvidga skyddsområdet upp till 300 meter från strandlinjen. Strandskyddet regleras i miljöbalken (1998:808), 7 kap. 13-18 §§, och innebär ett generellt förbud mot att bygga inom detta område.

Önskemål om att få bygga inom strandskyddat område har ökat och 2014 infördes vissa lättnader i kriterierna för att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag där det finns god tillgång på oexploaterade strandområden, den s.k. LIS-reformen, landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Syftet med att peka ut LIS-områden är att främja och stimulera långsiktig utveckling på landsbygden. En förutsättning för att peka ut ett LIS-område i översiktsplanen är att området är lämpligt för utvecklingen av landsbygden. I dag beslutar kommunerna lokalt vad som ska klassificeras som landsbygd. För att öka det regionala och lokala inflytandet över LIS-planeringen finns inte någon allmän beskrivning av vilka åtgärder som kan vara aktuella för landsbygdsutveckling i strandnära lägen utan det är upp till varje enskild kommun att, i dialog med länsstyrelsen, ange vad som klassas som landsbygdsutveckling i strandnära läge lokalt och regionalt.

För att få bygga i ett strandskyddat område måste strandskyddsdispens först beviljas. Kommunen är den myndighet som i de flesta fall prövar ansökningar om dispens från strandskyddsförbud i miljöskydds- eller vattenskyddsområde. Vid ansökningar om strandskyddsdispens för geografiska områden som utöver strandskyddet omfattas av ett annat områdesskydd såsom nationalparker och naturreservat eller då det rör byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg är länsstyrelsen ansvarig myndighet.

Alla beviljade dispenser tagna av kommunen ska granskas av länsstyrelsen som inom tre veckor ska besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Utöver sin granskningsfunktion av kommunala strandskyddsdispenser prövar länsstyrelsen överklaganden av beslut där kommunen är första prövningsinstans. Naturvårdsverket kan i sin tur överklaga länsstyrelsens beslut om strandskydd i första instans. Beslut som överklagats från länsstyrelsen går till mark- och miljödomstolarna.

Förutom bestämmelsen att länsstyrelsen ska besluta om överprövning av kommunens beslut inom tre veckor finns inga lagstadgade tidsgränser inom processerna för strandskyddsdispens.

Naturvårdsverket har i uppgift att ge vägledning till länsstyrelser och kommuner i frågor som rör strandskydd.

Under 2017 beviljade kommunerna sammanlagt 4 938 dispenser från strandskyddet. Av dessa upphävde länsstyrelserna 283 beslut helt eller delvis.

Under 2017 har länsstyrelserna fattat beslut om medgivande eller avslag i 522 ärenden om strandskyddsdispenser inom de särskilda skyddsområden de är ensam tillståndsgivare för.³²

³² Naturvårdsverkets statistik 2017. Redovisning av regeringsuppdrag, dnr NV-00640-18

6.1 Problembeskrivning

Såväl företag som kommuner och länsstyrelser uppfattar strandskyddsdispensärenden i många fall som svåra och komplexa och därför tidsödande.

Företag har svårt att förstå att det faktiskt är fråga om en förbudslagstiftning, men har även svårt att förstå såväl tillämpningen av reglerna och varför processen tar så lång tid. Det finns vidare en uppfattning om att det blivit allt svårare att få strandskyddsdispens.

En del kommuner uppger resursbrist inom kommunen som en orsak till varför handläggningen drar ut på tiden, men flertalet pekar framför allt på lång handläggningstid hos länsstyrelsen. Av de granskningar vi genomfört av ett antal kommunala webbplatser har vi mycket sällan funnit information om handläggningstider, men i våra intervjuer har det uppgivits att handläggningstider kan variera mellan två veckor och sex månader, där länsstyrelsens handläggningstid står för merparten av denna tid.

I en del av de intervjuade kommunerna krävs nämndbeslut för strandskyddsdispens, vilket medför längre handläggningstider, medan andra fattar beslut på delegation.

Kommuner uppger de många platsbesöken som särskilt tidskrävande.

Det har också framförts synpunkter på att det förekommer godtyckliga beslut och regionala skillnader i tolkningar av reglerna som medför osäkerhet och kan bidra till längre handläggningstider.

Många kommuner upplever att LIS är svårt att tillämpa effektivt på grund av dess koppling till översiktsplaneringen. Strandskyddsdelegationen konstaterar i sitt betänkande att en grundläggande svårighet med LIS är att denna är kopplad till fysisk planering medan landsbygdsutveckling ofta sker genom småföretagande och lokalt engagemang, vilket är svårt att förutse. När lokala entreprenörer väljer lokalisering för sin verksamhet är det i normalfallet andra skäl än kommunens översiktsplanering som väger tyngre, t.ex. tillgång på mark och social anknytning. Man konstaterar att även tidsperspektivet i den strategiska planeringen kan tänkas bli ett hinder för den lokale entreprenören. Problematiken med olika tidsperspektiv mellan fysisk planering och lokalt entreprenörskap är inte unik för LIS, men den kan bli ännu mer påtaglig då arbete med översiktsplanering tar betydligt längre tid än fysisk planering genom detaljplaneläggning. Svårigheten att koppla ihop den strategiska planeringen och lokal utveckling kan vara bidragande orsaker till att LIS-verktyget återkommande beskrivs som allt för stelbent för att skapa förutsättningar för landsbygdsutveckling.³³

Länsstyrelserna har sedan 2012 ett årligen återkommande uppdrag i regleringsbrevet att analysera vilket genomslag LIS-reglerna har fått. De konstaterar att även om reglerna fyller en viktig funktion för landsbygdsutveckling har det inte riktigt gått i den takt kommunerna önskat och pekar på ett antal oklarheter och problem i tillämpningen av LIS-reglerna, exempelvis att reglerna ger utrymme för olika tolkningar, att det saknas en definition av landsbygdsutveckling, att bevisbördan för att en viss åtgärd ska anses leda till landsbygdsutveckling är oklar, att länsstyrelserna ställer olika krav på kommunerna i samband med tillämpningen av LIS, att det är osäkert hur gränsen mot enskilda intressen ska dras när LIS-områden ska pekas ut i en översiktsplan, om klimatfrågan kan vara en faktor som bör beaktas när LIS-

³³ "Strandskyddet i praktiken" (SOU 2015:108)

områden pekats ut och vilka möjligheter det finns att åberopa LIS-reglerna utan stöd i översiktsplan.³⁴

6.2 Lösningsförslag

Följande resonemang, exempel och förslag är sådana som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har i detta avsnitt inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Information

Det finns på flera kommuners och länsstyrelser webbplatser information om reglerna för strandskydd och strandskyddsdispens, men inte hur de ska tolkas. Det saknas också i stor utsträckning information om handläggningstider, vilket försvårar företagets planering.

I intervjuer med kommuner och länsstyrelser var det inga som nämnde Naturvårdsverkets vägledning för strandskyddsdispens³⁵ som riktar sig till handläggare på länsstyrelser och kommuner eller den interaktiva vägledning för strandskyddsdispens som finns på www.strandskyddsdelegationen.se.

Statistik över Naturvårdsverkets vägledning på webben visar på totalt 14 905 besök under perioden 19 januari 2018-18 januari 2019. Den absolut största majoriteten av besökare, 61 procent, utgjordes av privatpersoner, medan 20 procent utgjordes av kommuner, åtta procent av företag och sex procent av andra myndigheter.

Den senare webbplatsen drivs efter delegationens upphörande av Miljösamverkan Sverige och där kan man även hitta webbutbildningar och webbsända seminarier.

Sådan information och vägledning skulle kunna marknadsföras till eller anpassas för företag.

En annan möjlighet är att samla information och vägledningar om strandskydd på verksamt.se.

Digitalisering

Vi har hittat några få exempel på kommuner som tillhandahåller e-tjänster för ansökan om strandskyddsdispens (Aneby, Gnesta, Sundsvall, Västerås, Östersund, Övertorneå).

Ett ökat införande av e-tjänster kunde underlätta för såväl företag och myndigheter, liksom möjligheten att använda digitala översiktsplaner och detaljplaner som utvecklas inom ramen för bygglovsprocessen även för strandskyddsärenden. Detta kunde minska behovet av många tidskrävande platsbesök och underlätta samordning av tillståndsärenden.

³⁴ ”Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge”, Naturvårdsverkets skrivelse 2017-08-28 (NV-02386-17)

³⁵ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddad-natur/Strandskydd/>

Delegering och samverkan

Det är oklart i vilken utsträckning kommunernas beslut om strandskyddsärenden delegeras från ansvarig nämnd till tjänstemannanivå, vilket generellt reducerar handläggningstiden.

Tidigare fattade länsstyrelsen alla strandskyddsbeslut. Den senaste revideringen av strandskyddslagstiftningen gjordes i stor utsträckning för att delegera ansvaret till kommunerna. Det är en relativt liten andel av kommunala strandskyddsdispenser som upphävs av länsstyrelserna och ändamålsenligheten och resurseffektiviteten i att länsstyrelsen ska granska alla kommunala beviljade dispenser har därför ifrågasatts. Möjligheten att ytterligare delegera ansvar till kommunerna skulle sannolikt förkorta den totala handläggningsprocessen.

Ett annat alternativ är att låta länsstyrelserna involveras tidigare i processen som remissinstans i ett relativt tidigt skede i handläggningsprocessen. Det är inte säkerställt att handläggningstiden generellt är kortare hos kommunen än hos länsstyrelsen eller om det finns regionala skillnader i detta avseende. Det är därför oklart om detta alternativ skulle förlänga eller förkorta den totala handläggningsprocessen. Däremot skulle det förmodligen innebära en högre arbetsbelastning för länsstyrelserna.

Maxtider och andra tidsgränser

Av de kommunala webbplatser vi granskat har vi hittat ett exempel på serviceåtaganden om strandskyddsdispens. Avesta, Fagersta och Norberg har inom "Västmanland och Dalarnas miljö- och byggförvaltning" en gemensam servicedeklaration. De åtar sig att skicka en bekräftelse på mottagen ansökan inom två arbetsdagar, att begära in eventuella kompletteringar inom två veckor, att inom en arbetsdag bistå med blanketter och kartmaterial samt att inom sju veckor fatta beslut.

Bland de länsstyrelser vars webbplatser vi granskat har Västra Götaland, utöver de lagstadgade tre veckorna för granskning av kommunala strandskyddsdispenser, en målsättning om en maxtid på fem månader för överprövning av en kommunal strandskyddsdispens. Målet anses uppnått om 90 procent av ärendena är avgjorda inom denna tid. Enligt uppgifter från 2018 uppfylldes denna tidsgräns med god marginal under det första kvartalet, men låg mellan fem och åtta månader april-augusti³⁶. Länsstyrelsen i Stockholm skriver på sin webbplats att det för närvarande är långa handläggningstider och länsstyrelsen i Jönköpings län rekommenderar att man skickar in sin ansökan i god tid, gärna under hösten för beslut till kommande sommar.

Strandskyddsdispens är i stor utsträckning kopplad till bygglovsprocessen, som har lagstadgad maxtid. Då strandskyddsdispens är en förutsättning för bygglov i vissa fall skulle införandet av en lagstadgad maxtid även för strandskydd kunna övervägas.

³⁶ <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/tjanster/e-tjanster-och-blanketter/hur-lang-tid-tar-mitt-arende.html>

Översyn av regelverk

Naturvårdsverket fick 2017 i uppdrag att se över och föreslå ändringar av LIS-reglerna³⁷. Då det är svårt att peka ut tydligt geografiskt avgränsade LIS-områden eftersom man inte vet var och när ett intresse för exploatering kan uppstå, särskilt i landsbygdsområden utan bebyggelsestryck, har det framförts förslag om att i viss mån lösgöra LIS från översiktsplaneringen, t.ex. genom att i stället för att ange geografiska områden ange generella kriterier för vad ett område ska uppfylla för att anses vara LIS-område. Detta skulle öka flexibiliteten. Det finns vissa nackdelar kopplade till en sådan lösning och Naturvårdsverket avvisar i rapporten en sådan lösning, bland annat med hänvisning till att översiktsplaneringen är en etablerad process för dialog mellan berörda parter som bland annat innehåller avvägningar mellan olika intressen och ger en helhetsbild av kommunens syn på mark- och vattenanvändning.³⁸

Naturvårdsverket föreslår i rapporten vissa ändringar i miljöbalken för att öka LIS-systemets flexibilitet, t.ex. genom ett tillägg om att ett skäl för dispens är att en byggnad, verksamhet eller liknande ska *kunna antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen av landsbygden* (i stället för det befintliga *ska* bidra till), att ett LIS-område ska ha en *sådan omfattning* att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses (i stället för *begränsad* omfattning) samt att restriktiviteten begränsas till *större* tätorter snarare än enbart tätorter.

Naturvårdsverkets rapport skickades ut på remiss i augusti 2018, med sista svarsdatum 16 november.

³⁷ Regeringsbeslut M2017/00778/Nm, M2017/00712/Nm

³⁸ "Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge", Naturvårdsverkets skrivelse 2017-08-28 (NV-02386-17)

7 Tillstånd för uppsättning av skylt

Det finns flera olika typer av skyltar och processer för att sätta upp skyltar. I många fall behövs bygglov eller annan typ av tillstånd. Beroende på vilken typ av skylt det är och var och hur den ska sättas upp är det olika aktörer som är tillståndsgivare.

Man skiljer mellan reklamskyltar och vägvisningsskyltar, om skylten ska sättas upp inom eller utanför detaljplanerat område, inom eller utanför vägområde, samt om den ska sättas upp tillfälligt eller permanent.

Inom detaljplanerat område krävs bygglov för reklamskylt som t.ex. ska sättas upp permanent eller målas på fasad. Detsamma gäller flaggor med reklam och större reklam på markiser. I dessa fall är det kommunen som gör prövningen i enlighet med plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Inom vägområdet (5-10 meter från allmän väg), men utanför detaljplanerat område, görs prövningen av Trafikverket i enlighet med väglagen (1971:948).

Om reklamskylten ska sättas upp utanför detaljplanerat område och utanför vägområde görs prövningen av länsstyrelsen enligt väglagen och lagen om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (1998:814).

Länsstyrelsen gör olika prövningar beroende på om skylten ska sättas upp inom eller bortom 50 meter från vägområdet och om skylten ska vara permanent eller tillfällig. I båda dessa fall ska kommunen respektive länsstyrelsen samråda med Trafikverket.

Inom tätbebyggt område görs ansökan om uppsättning av vägvisningsskylt till kommunen. Handläggningsprocessen skiljer sig från bygglovsprocessen då vägvisningsskylt inte regleras i PBL och PBF utan i vägmärkesförordningen (2007:90). Vägvisningsskylt definieras alltså som vägmärken. Vid större genomfartsväg eller på landsbygd görs ansökan till Trafikverket.

Kommunens och Trafikverkets beslut kan överklagas till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till Transportstyrelsen.

För skyltar som kräver bygglov finns lagstadgade maxtider (se kap. 5). För övriga typer av skylttillstånd finns inga lagstadgade maxtider.

7.1 Problembeskrivning

Det finns flera olika typer av skyltar och processer för att sätta upp skyltar och beroende på vilken typ av skylt det är och var och hur den ska sättas upp gäller olika författningar och olika offentliga aktörer är tillståndsgivare. Att ansöka om skyltlov upplevs av företag som byråkratiskt, tidsödande och svårnavigerat.

En stor svårighet för företag är att skilja mellan reklamskyltar och vägvisningsskyltar. Trafikverkets grundinställning är att reklamskyltar inom vägområdet i möjligaste mån ska undvikas. Det är reklamens inverkan på trafiksäkerheten som utgör grunden för detta. Olika typer av reklamanordningar vid väg drar till sig fordonsförarnas uppmärksamhet olika mycket. Elektroniska och bildväxlande skyltar distraherar t.ex. mer än statiska och fasta budskap på skylt. Man är också mer restriktiv till reklamskyltar i komplexa trafikmiljöer såsom vägkorsningar, trafikplatser och strax före tunnlar.

Eftersom Trafikverket av trafiksäkerhetsskäl så sällan beviljar ansökningar om reklamskylt har det inte har någon särskild ansökningsprocess för detta. Det saknas t.ex. alltså ansökningsblankett, e-tjänst och uppgifter om handläggningstider för den typen av skyltar.

Däremot beviljar Trafikverket många ansökningar om vägvisningsskylt. Det finns olika typer av vägvisningsskylt, t.ex. vägvisning till företag eller andra anläggningar, tillfälliga arrangemang eller turistiskt intressanta mål. För de olika typerna finns regler om textstorlek, teckensnitt, färgsättning, symboler m.m.

Kommunerna uppger att deras process vid handläggning av tillstånd för uppsättning av skylt överlag är enkel, men att det kan vara svårt för företag att ta fram de underlag som krävs, framför allt skalenliga ritningar. Detta liknar i stort de erfarenheter för bygglovsprocessen som redovisats ovan.

Det är framför allt Trafikverkets handläggningstid som uppfattas som mycket lång. Trafikverket fick 2017 in ca 1 700 ansökningar om tillstånd för vägvisningsskyltar. Ungefär 80 procent av ansökningarna handläggs inom sex veckor och ca 50 procent inom tre veckor. Denna tid beräknas från det att ansökan är inkommen till det att beslut är fattat. Företag tror ibland att det efter beviljat tillstånd är fritt att tillverka och sätta upp skylten, men tillverkning och uppsättning av skyltar måste ske av Trafikverket upphandlade driftentreprenörer. Hur snabbt detta kan ske kan variera kraftigt, från någon dag till flera månader, oftast längre tid under högsäsong.

Något företag vanligen inte heller känner till är kostnaderna för tillverkning och uppsättning. Kostnaderna kan bero på faktorer som vilken storlek en särskild skylt måste ha, vilket material som används, vilken typ av uppsättningsanordning som krävs på platsen där stolpen ska sitta och kostnader för arbetsinsatser och avstängningsanordningar vid uppsättning. Det är inte ovanligt att företag då de blir medvetna om dessa kostnader, vill ändra den ursprungliga ansökan och få nya kostnadsuppskattningar och en förnyad prövning måste då göras.

7.2 Lösningförslag

Följande resonemang, exempel och förslag är sådana som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har i detta avsnitt inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Information

Då skyltlovsreglerna anses komplicerade och svåra att förstå är det av stor vikt att myndigheternas information om reglerna och tillhörande tillståndprocesser är desto mer lättillgänglig.

På flera av de kommunala webbplatser, men inte alla, som vi granskat finns någon typ av information om skylttillstånd. Östersund är en kommun som har utförlig information och särskilda riktlinjer för olika typer av skylttillstånd på sin webbplats.

Boverket har bra information om bygglov för skyltar på sin webbplats, i PBL kunskapsbanken, som kommuner kan hänvisa företag till.

Trafikverket har bra information om processen för vägvisning på sin webbplats samt e-tjänst för ansökan om vägvisningsskylt. För reklamskylt finns övergripande information om gällande lagstiftning och ansvariga tillståndsgivare, men inte närmare information om själva processen inom vägområde där Trafikverket är ansvarig tillståndsgivare. Vid samtal med Trafikverket framkommer att informationen på webbplatsen kommer att göras mer utförlig för att öka förståelsen för processen och de överväganden som görs vid tillståndsprövning.

Länsstyrelserna har generellt lättillgänglig och enhetlig information om gällande regler på sina webbplatser och hänvisar i förekommande fall till Trafikverkets webbplats.

Samlad och enhetlig information skulle kunna utarbetas med berörda myndigheter för att sedan publiceras på berörda webbplatser och verksamt.se.

Digitalisering

Trafikverket har en e-tjänst för ansökan om vägvisningsskylt och flera kommuner har e-tjänster för bygglov, där man alltså även kan ansöka om vissa tillstånd för skyltar. I vissa fall kan införandet av e-tjänster verka missvisande. Tillhandahållandet av e-tjänster för tillstånd om reklamskylt inom vägområdet skulle till exempel ge intrycket av att det är vanligt förekommande att sådana tillstånd medges, vilket alltså sällan är fallet.

Delegering och samverkan

Det är oklart i vilken utsträckning tillstånd för uppsättning av skylt är delegerat från nämnd till tjänstemannanivå i kommunerna, men detta kan möjligen förutsättas ske i hög utsträckning eftersom det enligt kommunerna är en relativt enkel handlägningsprocess.

Vi har ingen information om hur många skyltlovsärenden som hanteras, ingen uppskattning av procentuell fördelning mellan kommun, länsstyrelse eller Trafikverket, men det skulle kunna utredas om ansvar för olika tillstånd kunde samlas hos färre aktörer än idag, alternativt se över rutiner för samarbete.

Maxtider och andra tidsgränser

Trafikverket anger på sin webbplats en handläggningstid på ca två månader för beslut om vägvisningsskylt. I samtal framkommer dock att 80 procent av alla dessa ärenden, ca 4 000 per år, avgörs inom sex veckor. Trots att fler ärenden inkommer årligen efter införandet av möjligheten till e-tjänster har handläggningstiden förkortats betydligt under senare år och det finns även en tendens att bevilja fler tillstånd.

Det ska understrykas att den angivna handläggningstiden gäller från fullständig ansökan till beslut. Därefter tillkommer moment för tillverkning och uppsättning som utförs av Trafikverket upphandlade företag och det är inte ovanligt att detta kan ta ytterligare flera månader. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning det är möjligt att förkorta den senare delprocessen.

Det finns på Trafikverkets webbplats ingen information om handläggningstid för tillstånd för reklamskylt vid väg och det förekommer inga interna eller externt kommunicerade tidsgränser vad avser handläggningstider.

Detsamma gäller de kommuner vars webbplatser vi granskat eller haft kontakt med på detta område. Även på länsstyrelserna saknas uppgifter om handläggningstider eller andra serviceåtaganden i detta hänseende.

Grundläggande information om handläggningstider på alla berörda myndigheters webbplatser skulle underlätta för företagen.

Översyn av regelverk

Det finns i dag fyra olika lagar som reglerar tillstånd för uppsättning av olika skyltar. Det skulle för företagen underlätta om alla bestämmelser om skyltar samlades i en enda lag. Däremot skulle det förmodligen göra det något krångligare för kommunala och statliga tillståndsgivare. Det får emellertid förutsättas att myndigheter har något lättare att navigera i lagstiftningen än företagare, särskilt småföretag.

En översyn av tillståndsprocesser för skyltar för att se om fler typer av skyltar skulle kunna undantas från tillståndsplikt, eventuellt genom att ersätta tillståndsplikt med tillsyn. Detta skulle t.ex. kunna vara aktuellt för reklamskylt inom detaljplanerat område eller utanför vägområde. Mer specifika exempel kan vara reklam på markiser och vissa tillfälliga skyltar utanför vägområde.

8 Tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats

För att få anordna offentliga tillställningar såsom konserter, marknader, mässor, festivaler och idrottsarrangemang krävs tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617). Med offentlig plats avses t.ex. gator, trottoar, torg, parker och andra platser som finns inom detaljplanerat område.

Ansökan sker till Polismyndigheten som måste inhämta yttrande från kommunen för att få använda offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om det är fråga om privat mark behövs godkännande från den privata markägaren. Den som beviljas tillstånd för offentlig tillställning får automatiskt nyttjanderätt till marken. Vid användande av offentlig plats för andra typer av arrangemang kan kommunen vara ensam beslutsfattare. Detta gäller t.ex. torghandel som beslutas av kommunen på de platser som enligt detaljplan är upplåtna till ändamålet torghandel.

Företag kan vara tvungna att kontakta även andra statliga eller kommunala myndigheter, eller olika kommunala förvaltningar, för att få reda på exakt vilka bestämmelser som gäller i det specifika fallet, givet tillställningens karaktär och lokala regler.

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt planerade åtgärder i fråga om ordning och säkerhet. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet.

Kommunerna har också bemyndigande att utfärda lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen som de anser behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Det kan t.ex. röra föreskrifter om att inte tillåta musik eller annan högtalarutsändning, alkoholförtäring eller försäljning mellan vissa klockslag eller under särskilda veckodagar i olika geografiska områden.

Polismyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Det finns inga lagstadgade maxtider för myndighetens handläggning av tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats. Däremot finns en skrivning i ordningslagen om att ansökan ska göras i god tid, om möjligt senast en vecka före tillställningen.

8.1 Problembeskrivning

Företag har svårt att navigera bland statliga och kommunala myndigheter och att förstå vilken dokumentation som krävs, vilket leder till en utdragen handläggningsprocess. Den långa handläggningstiden, som uppfattas ha blivit allt längre på senare år, gör det svårt för arrangörer att i god tid planera och marknadsföra olika evenemang.

Det är i sammanhanget förvirrande att det i ordningslagen angivs att en ansökan om offentlig tillställning bör inlämnas senast en vecka innan tillställningen ska äga rum, då detta antyder en handläggningstid på högst en vecka, vilket i det stora flertalet fall inte stämmer.

Tillståndsprocessen upplevs av flera arrangörer som olikartad i olika kommuner och myndigheter. Olika myndigheter kan göra olika bedömningar och olika handläggare på en och samma myndighet kan ställa olika hårda krav på vilka uppgifter som ansökan ska innehålla, vilket upplevs som frustrerande av arrangörer.

Enligt Polismyndigheten är ca 90 procent av alla ansökningar ofullständiga vid första ansökningstillfället. Det som oftast saknas ur polisens perspektiv är tillfredsställande säkerhetsplaner medan kommuner ofta behöver kompletteringar gällande etableringsskissar och trafikordningsplaner. En ansökan om trafikavstängning ska skickas direkt till kommunen, som sedan bifogas till ansökan om offentlig tillställning, eller skickas in som komplettering under ansökningsprocessen. Kompletteringar är mycket tidskrävande både för företag och tillståndsgivare och medför att ansökningar som egentligen är enkla drar ut på tiden.

Flera företag upplever att polisens ansökningsformulär är svår att fylla i. De vet inte alltid hur det egna arrangemanget ska kategoriseras eller vilka uppgifter och vilken detaljrikedom som krävs. Många upplever det som svårt att få kontakt med relevant handläggare vid frågor beträffande ansökan.

Både tillstånd från Polismyndighet och kommun kommer ofta nära inpå evenemangets startdatum, ibland så kort som en dag innan, vilket är en kraftig begränsning och stressfaktor för många arrangörer.

En rapport från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som mäter hur nöjda företagen är med kommunernas service på ett antal områden visar att företagen på området markupplåtelse (användande av offentlig plats) ger lägst betyg beträffande information på kommunernas webbplatser. Effektivitetsmättet, som utgår från frågor om tid och rutiner för handläggningen, visar att man är minst nöjd med handläggningstiden.³⁹ För mer information om denna undersökning, se bilaga 2.

Krav på uppgiftslämnande kan skilja sig mellan kommuner vilket arrangörer som anordnar evenemang i flera olika kommuner har svårt att förstå och upplever frustrerande.

Det har under intervjuerna framkommit flera exempel på bristfällig intern samordning inom kommunen. En kommun har uppgivit att det saknas rutiner för vem som ska svara på evenemangsrelaterade frågor och hantera remisser från Polismyndigheten. Trots att den aktuella kommunen har en evenemangssamordnare nås denne sällan av de evenemangsrelaterade frågor som inkommer till andra avdelningar på kommunen. Det har också hänt att samordnaren får information om att ett evenemang hållits eller att en fråga rörande ett planerat evenemang ställts efter att evenemanget genomförts eller tidpunkten för evenemangets planerade genomförande passerat. Vid kommunen hålls inga interna möten där planerade evenemang och inkomna evenemangsrelaterade frågor diskuteras. Det framkommer att evenemangsrelaterade frågor inte prioriteras i samma utsträckning som t.ex. bygglovsrelaterade frågor.

Polismyndigheten har vissa problem med ärendehantering relaterat till kraftiga säsongvariationer. Mellan februari och augusti ökar antalet inkomna ansökningar kraftigt samtidigt som antalet handläggare är konstant. Det är under dessa perioder inte ovanligt att en ansökan blir liggande i flera veckor innan handläggningen påbörjas.

Något som nämnts av både kommuner, intresseorganisationer och i tidigare rapporter på området är att vid återkommande evenemang tvingas företag skicka

³⁹ "Öppna jämförelser – Företagsklimat 2017. Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning". SKL 2017

in alla de handlingar som krävs vid ansökan på nytt, vilket både är tidskrävande för företaget och myndigheterna.

Tillståndskravet för danstillställning enligt ordningslagen är också något som företag och andra kritiserat under lång tid. Det har bland annat framförts att det är en förlegad reglering som skapar onödiga kostnader och administrativa bördor och att syftet med kravet kan uppnås på andra sätt.

Att det saknas e-tjänster för flera typer av tillstånd enligt ordningslagen är något som företag saknar.

Utöver de nämnda generella problemen kan nämnas vissa särskilda problem förknippade med olika typer av offentlig tillställning eller användning av offentlig mark.

För idrottsevenemang krävs till exempel inte sällan specialtillstånd för vistelse i naturreservat, på allmänna vägar eller i luft och hav. Det kan röra särskilda tillstånd från länsstyrelse, Trafikverket eller Transportstyrelsen. Information om sådana tillstånd upplevs ofta som bristfällig.

För anordnande av marknader uppstår ibland konflikter mellan arrangörer och torghandlare, som båda fått tillstånd för markupplåtelse av kommunen för samma plats och samma tidpunkt, vilket skapar frustration för både arrangörer och torghandlare. Kommunen tar inte ansvar för detta utan problemet "löses" genom att arrangörer lämnar ekonomisk ersättning till torghandlaren för att ensam få nyttja platsen den aktuella tiden.

8.2 Lösningförslag

Följande resonemang, exempel och förslag är sådana som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har i detta avsnitt inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Information

Polismyndigheten har på sin webbplats relativt bra och tydlig information om olika tillstånd inom ordningslagen som kan behövas för ett evenemang. För anordnande av idrottsevenemang finns särskilda riktlinjer med detaljerad information, medan det för andra typer av tillställningar endast finns övergripande information. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har dock tagit fram en säkerhetsguide för evenemang⁴⁰.

Det skulle vidare underlätta för företagen om det fanns bättre vägledning för hur de olika fälten i Polismyndighetens blankett ska fyllas i och hur handlingarna som ska skickas in kan utformas, vilket framför allt gäller säkerhetsplaner, etableringsskissar och trafikordningsplaner.

Många kommuner arbetar redan idag aktivt med att förbättra processen vid evenemang. Flera kommuner har företagslotsar som kan vägleda företagen genom tillståndsprocessen samt hänvisa dem till de instanser företagen behöver utlåtande ifrån. En kommun berättar hur deras evenemangslots i ett tidigt skede av tillståndsprocessen bjuder in berörda aktörer, inklusive företaget i fråga samt relevanta remissinstanser, för att diskutera ärendet och gemensamt komma

⁴⁰ "Säkerhetsguide för evenemang", MSB

överens om förfarande och handläggningstid. Detta har visat sig öka sökandes förståelse för processen och minskat behovet av remitterande myndigheter emellan, då många frågetecken kan rättas ut i denna initiala dialog.

De kommuner som inte har någon samordningsfunktion för företag bör överväga att inrätta sådana. Kommuner med befintliga evenemangslotsar eller samordningsfunktioner kan å andra sidan i förekommande fall behöva marknadsföra dem bättre både externt och internt. För att komma i kontakt med en större kommuns evenemangslots krävdes t.ex. tre samtal till lika många växeltelefonister innan kontaktuppgifter till lotsen kunde ges; detta sedan de tidigare kontaktade växeltelefonisterna inte hade någon kunskap om att kommunen hade en evenemangslots.

Många kommuner har vidare utarbetat eller påbörjat arbete med evenemangstrategier och checklistor som kan läggas ut på kommunernas webbplatser.

Upprättande av checklistor, inklusive utarbetande av enhetliga krav, för publicering på verksamt.se har även redan påbörjats inom ramen för Serverat. Fördelen med detta är att man genom samarbete och dialoger mellan berörda kommunala och statliga myndigheter kan få till stånd enhetlig information, digital checklista samt möjlighet till kopplade e-tjänster och förenklat inhämtande av registeruppgifter från Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån via den sammansatta bastjänsten för grundläggande företagsuppgifter som Bolagsverket utvecklat.

Då det inte är ovanligt att besked om tillstånd kommer väldigt nära in på det planerade datumet, har det framförts önskemål om preliminära förhandsbesked. Även i de fall företag har en kontinuerlig dialog med tillståndsgivaren under processen är detta en stor osäkerhetsfaktor. Arrangörerna tvingas välja mellan att ha is i magen och utgå från att tillstånd medges och fortsätta med övrig planering, artistbokning, marknadsföring etc. med de ekonomiska risker detta medför om tillstånd inte medges eller att skjuta upp övrig planering, vilket riskerar att leda till att man ändå behöver ställa in evenemanget även om tillstånd till slut medges.

Digitalisering

Medan Polismyndigheten har e-tjänster för byggetablering och uteservering saknas sådana för andra tillstånd inom ordningslagen. Myndigheten uppger att man generellt strävar efter en utökad digitalisering, men det finns inga fler e-tjänster inplanerade för tillstånd enligt ordningslagen. Digitala lösningar för brottsärenden prioriteras. Med tanke på att polisen 2017 hanterade ca 11 459 ansökningar endast från organisationer om tillstånd för offentlig tillställning (totalt 12 475) och 23 831 övriga ärenden enligt ordningslagen (totalt 27 737)⁴¹ torde införandet av fler e-tjänster och en ökad digitalisering leda till stora tidsvinster.

En digital lösning som precis inrättats i en intervjuad kommun är en integration av Polismyndighetens och kommunens tillståndsarbete genom ett digitalt kartsystem. Företag kan ta del av tjänsten via kommunens webbplats. De kan i kartsystemet se vilken mark som är tillgänglig för olika tidpunkter och kan i

⁴¹ Polismyndighetens ärendehanteringssystem.

systemet ansöka om var och när de vill anordna ett evenemang. Ansökan skickas automatiskt vidare till polisen för handläggning.

Att företag vid återkommande tillställningar tvingas skicka in alla handlingar som krävs vid ansökan på nytt uppfattas som tidskrävande. Möjligheten att återanvända uppgifter från ett digitalt system är därför mycket efterfrågad. Varje ansökan är unik och förutsättningarna förändras, men vissa grundläggande uppgifter borde kunna återanvändas, men granskas och ändras av företaget när det vill skicka in en ny ansökan. Det bör också kunna vara möjligt att inhämta grunddata från Bolagsverkets sammansatta bastjänst, t.ex. inom ramen för Serverat.

Delegering och samverkan

Med anledning av långa handläggningstider, inte minst hos Polismyndigheten, förekommer att evenemangsarrangörer med lång erfarenhet skickar ansökan om tillstånd för offentlig tillställning samtidigt till både Polismyndigheten och kommunen, så att kommunen kan påbörja sin handläggning innan ärendet remitteras från Polismyndigheten.

Under våra intervjuer framkom förslag från såväl polismyndigheten och de kommuner som intervjuats att överlåta tillståndsansvaret för fler typer av ärenden från Polismyndigheten till kommunerna, med den förra som remissinstans när lämpligt. I det senare fallet skulle kommunen inte tillåtas bevilja tillstånd om Polismyndigheten avstyrkte ansökan. Detta skulle innebära en kraftigt minskad ärendevolym för Polismyndigheten och ökad effektivitet i andra ärenden, medan kommunerna ser det som en möjlighet till närmare dialog med företagen där de tydligare kan beskriva de lokala förutsättningarna.

Det finns några aspekter som måste beaktas för detta alternativ. När marken är privat ägd har kommunen i princip ingen roll att spela. Då ska ansökan enbart prövas av Polismyndigheten utifrån allmän ordning och säkerhet. När kommunen idag lägger sitt veto kan beslutet endast överklagas genom kommunalbesvär. Om det istället skulle vara Polismyndigheten som lägger veto bör det bli överklagan av beslut så som det är i övriga ärenden i dag, vilket innebär en ganska stor förändring i överklagandemöjligheten.

Polisen har ett nyligen (2018) uppstartat samverkansforum för ordningslagen med en representant från varje polisregion samt centrala processägare, bland annat i syfte att effektivisera handlägningsprocesserna.

Polismyndigheten har försökt lösa problemet med hög arbetsbelastning under högsåsonger genom inrättandet av en resurspool med allmänhandläggare som kan användas under specifika perioder. Av olika skäl har inte detta fungerat. Bland annat bygger ett sådant system på tydliga och olika högsåsonger för olika förvaltningsrättsområden, så det är möjlighet att flytta resurser utefter vart det förekommer högsåsong. Det finns dock inte längre lika tydliga toppar och dalar längre för flera områden. Polismyndigheten har vidare ett generellt högre tryck under vår och sommar. Att hitta resurser som går att avvara under ett antal månader under denna tid är därför svårt. Vidare krävs vissa förkunskaper innan en person kan gå in och handlägga ärendena vilket medför att resursen behövs under längre tid än under endast högsåsong.

Kommuner som saknar interna rutiner för evenemangsrelaterade frågor skulle kunna inrätta en samordningsfunktion som kan samordna arbetet inom kommunen, t.ex. genom regelbundna interna möten med samråd om kommande evenemang och inkomna remisser från Polismyndigheten. Detta skapar förutsättningar för en förkortad handlägningsprocessen.

Maxtider och andra tidsgränser

Det finns inga maxtider i ordningslagen och Polismyndigheten har inga interna eller externt kommunicerade tidsgränser. På Polismyndighetens webbplats står att den normala handläggningstiden är en till två veckor, men att det under vår och sommar är många som ansöker om tillstånd vilket gör att handläggningstiden betydligt längre. I samtal med Polismyndigheten uppges att handläggningen kan ta allt från någon dag för enklare evenemang till uppemot 12 månader för ett evenemang som en större festival eller stadsfest.

På Åre kommuns webbplats informeras om att kommunens handläggningstid för markupplåtelse är tre veckor samt att tillstånd från Polismyndigheten för att anordna ett evenemang tar ca fyra veckor. På Örebro kommuns webbplats uppges att handläggningstiden för markupplåtelse är minst två månader.

Det verkar som om handläggningstiden kan variera kraftigt, vilket i och för sig inte är konstigt då ärendens komplexitet och omfattning varierar. Då information i stort sett saknas över handläggningstider för olika typer av tillställningar och i olika kommuner/regioner skulle en mer djupgående kartläggning vara av stor nytta för att utvärdera i vilken utsträckning dessa kan kortas.

Översyn av regelverk

Det har framförts förslag på möjligheten att bevilja fleråriga tillstånd för återkommande arrangemang. Detta har särskilt efterfrågats av företag som vill anordna ett särskilt evenemang vid samma plats och samma tidpunkt varje år och är oroliga över att någon annan ska hinna före för att boka tiden och platsen. Detta skulle också kunna underlätta för möjligheten att återanvända uppgifter från år till år.

Det pågår en översyn av tillståndskravet för danstillställning. En departementspromemoria föreslår att kravet på tillstånd för danstillställning enligt ordningslagen ska ändras på så sätt att kravet blir beroende av om danstillställningen utgör en risk med hänsyn till ordning och säkerhet⁴². Detta förslag har fått ett blandat mottagande. Medan en del remissinstanser anser att förslaget är väl balanserat anser andra att det snarare skapar fler svårigheter för företagen, att kraven på säkerhet och ordning upprätthålls genom annan lagstiftning och att det helt ska avskaffas⁴³.

⁴² Tillstånd till offentlig danstillställning (Ds 2018:20)

⁴³ Remissammanställning, <https://www.regeringen.se/remisser/2018/07/remiss-av-ds-201820-tillstand-till-offentlig-danstillstallning/>

9 Serveringstillstånd

För att få servera spritdrycker, vin, starköl och annan jäst alkoholdryck krävs i de flesta fall serveringstillstånd från kommunen. Tillståndet regleras i alkohollagen (2010:1622).

Det finns ett stort antal olika typer av serveringstillstånd:

- stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten
- tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten
- stadigvarande serveringstillstånd till slutet sällskap
- stadigvarande serveringstillstånd för catering till slutet sällskap
- tillfälligt serveringstillstånd till slutet sällskap
- serveringstillstånd för gemensam serveringsyta
- tillfälligt serveringstillstånd för provsmakning av drycker till allmänheten

Stadigvarande serveringstillstånd kan avse året runt eller årligen under en viss tidsperiod. Tillfälligt serveringstillstånd kan avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Ett stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten innebär vanligen ett generellt tillstånd för övriga typer. I vissa fall, som servering av folköl eller erbjudande av provsmakning, krävs en anmälan om detta. Även den som har ett stadigvarande tillstånd måste ansöka om tillfälligt tillstånd för särskilda evenemang, t.ex. festivaler och mässor.

Till ansökan ska vanligen en mängd olika dokument bifogas kopplade till serveringsstället, köksutrustning, mat- och dryckesutbud, serveringsansvariga, lämplighet och kunskap, finansiering, ägarförhållanden och brandskydd.

Kommunen är tillståndsgivare. Prövningar kring personlig och ekonomisk lämplighet görs genom inhämtande av uppgifter från Polismyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Avseende lokalens lämplighet och brandskydd inhämtas uppgifter från t.ex. Polismyndigheten och räddningstjänsten.

Tillståndsprövsprocessen innehåller krav på godkänt kunskapsprov. Kunskapsprovet syftar till att visa på den sökandes kunskap om alkohollagstiftningen och särskilt vilket ansvar en tillståndshavare har för alkoholserving. Det är Folkhälsomyndighetens som utfärdar föreskrifter om kunskapsprovet, medan kommunerna ansvarar för att tillhandahålla prov och provtillfällen i enlighet med föreskrifterna.

Det finns i alkoholförordningen (2010:1636) en lagstadgad maxtid för kommunens handläggning av serveringstillstånd på fyra månader från det att en fullständig ansökan har inkommit. Handläggningstiden får förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Antal meddelade stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten respektive slutna sällskap under 2017 uppgick till 12 944 resp. 2 355⁴⁴. Det finns inga uppgifter om det totala antalet serveringstillstånd, inklusive tillfälliga beslut, på nationell nivå, men sådan information finns redovisat per län i länsrapporterna. Uppgifter om totalt antal beslut i ärenden om serveringstillstånd, inklusive avslag, finns inte på aggregerad nivå.

⁴⁴ Folkhälsomyndighetens alkoholregister

9.1 Problembeskrivning

Företag upplever ofta processen för serveringstillstånd som omständlig och tidsödande och det finns en stor osäkerhet om vilken information som kommunen behöver och hur lång handläggningstiden kommer att bli.

I en rapport från 2017 av Sveriges Kommuner och Landsting som mäter hur nöjda företagen är med kommunernas service på ett antal områden visar ändå att företagen ger ett genomsnittligt högt betyg för denna process. Endast ett fåtal kommuner har fått ett lågt betyg. För serveringstillstånd ges tiden för handläggning ett något lägre resultat än andra delfrågor inom effektivitetsmålet.⁴⁵ För mer information om denna undersökning, se bilaga 2.

Alla kommuner som intervjuats om serveringstillstånd har påtalat problem med att en stor andel av de inkomna ansökningarna för serveringstillstånd måste kompletteras. En kommun uppskattar att ungefär 90 procent av inkomna ansökningar är ofullständiga. En stor del av de ofullständiga ansökningarna kommer från personer som har otillräckliga kunskaper i svenska. I dessa fall är det inte sällan ekonomisk information som saknas. Möjliga förklaringar som antytts är att sökanden anser att den ekonomiska informationen är personlig och inte rör kommunen eller att det kan vara svårt att förstå vilken information som ska lämnas. Ytterligare något som ofta upplevs svårt är att fastställa vem personen med betydande inflytande (PBI) i verksamheten är och när förnyat kunskapsprov behövs.

Det är kommunerna som ansvarar för anordnandet av kunskapsprov och olika kommuner har olika riktlinjer och rutiner för hur detta sker. När det krävs tolkning kan detta dra ut på processen, det krävs också att tolken är auktoriserad. Den totala handläggningstiden beror också på hur ofta och hur snabbt kommunen kan anordna sådana provtillfällen.

Vid en ansökan om serveringstillstånd kan flera remissinstanser behöva höras. I allmänhet uppges kontakterna fungera bra, även om remissrundorna kan medföra att handläggningen drar ut mycket på tiden.

Det synes vara ganska vanligt förekommande att kommuner gör olika bedömningar för serveringstillstånd, vilket upplevs som frustrerande av de företag som bedriver verksamhet i olika kommuner.

Samtliga handläggare i de intervjuade kommunerna upplever att det är svårt att komma i kontakt med rätt person på, och att få tydliga svar från, Folkhälsomyndigheten. Riksrevisionen konstaterar i en nyligen publicerad rapport⁴⁶ att tillsynsvägledningen för alkoholområdet inte ändamålsenlig.

Folkhälsomyndigheten bedriver ingen utbildnings- eller seminarieverksamhet för alkoholinspektörer och publicerar endast ett fåtal vägledningar som enligt Riksrevisionen inte fyller inspektörernas behov. Riksrevisionen konstaterar vidare att Folkhälsomyndigheten valt att hänvisa kommunala inspektörer till länsstyrelserna som, om de inte kan besvara frågan, skickar den vidare till Folkhälsomyndigheten. Detta innebär att svaren dröjer – i den mån de överhuvudtaget kommer - samtidigt som svaren vanligen inte ger tillräckligt stöd för inspektören i det enskilda ärendet.

⁴⁵”Öppna jämförelser – Företagsklimat 2017. Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning”. SKL 2017

⁴⁶ ”Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn” (RiR 2018:31)

En närmast enhällig uppfattning bland de alkoholinspektörer som Riksrevisionen intervjuat är att man inte får tillräckligt med stöd, vare sig från Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelserna, i sina prövningar. I stället för att ge konkret hjälp med hur reglerna ska tolkas upprepas vanligen redan kända regler.

Flera mindre kommuner belyser utmaningen att upprätthålla kompetens inom kommunen. I större kommuner har man fler ärenden och ofta större möjligheter att anställa flera handläggare, vilket innebär att kompetensen upprätthålls och att erfarenhetsutbyte kan ske mellan handläggarna på en regelbunden basis.

I de mindre kommunerna ser det annorlunda ut. Det är inte ovanligt att det endast finns en person som handlägger ärenden om serveringstillstånd och att denne också ofta har andra ansvarsområden. Det är oftare mycket färre ärenden i mindre kommuner, vissa uppger att de handlägger ca fem ärenden per år, vilket innebär att endast en mycket begränsad andel av en handläggares tid ägnas åt denna typ av ärenden. En sådan organisation blir mycket sårbar för t.ex. sjukdom eller annan frånvaro och påverkar handläggningstiden negativt. Handläggare i dessa kommuner uppger att de saknar experter att samråda med.

De kommunala handläggare som vi intervjuat visar på en stor förståelse för företagets situation och ett intresse av att förenkla tillståndsprocessen, samtidigt som många understryker vikten av kvalitet på handläggningen. Att oseriösa aktörer fångas upp i processen och att tillstånd utfärdas eller avslås på korrekta grunder är en förutsättning för rättvis konkurrens. Flera handläggare upplever att det finns en diskrepans mellan den sökandes förväntan på processen och regelverket och att även om processen i sig kan förenklas kommer den att uppfattas som komplex med anledning av de bakomliggande regelkraven.

9.2 Lösningförslag

Följande resonemang, exempel och förslag är sådana som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har i detta avsnitt inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Information

Det är många uppgifter och handlingar som ska bifogas en ansökan och många företag har svårt att veta vad som krävs. Det finns således ett stort behov av vägledning, både på svenska och på andra språk. Det är t.ex. möjligt att göra provet på engelska, franska och arabiska, men det finns inget inläsningsmaterial på de senare språken.

Det pågår en hel del arbete i kommunerna för att minska andelen ofullständiga ansökningar. Några uppmuntrar sökanden att ta kontakt med ansvariga handläggare innan ansökan skickas in för vägledning. Andra lägger mer tid på att förbättra informationen på sina webbplatser. Ytterligare och mer lättillgänglig information ses som ett sätt att minska diskrepansen mellan den sökandes förväntningar på processen och de krav lagen ställer. Detta inkluderar förstärkt information om handläggningstider.

Bättre information och riktlinjer från Folkhälsomyndigheten är något som också framförts som en betydande förbättringspotential. Det fanns tidigare en användbar handbok om alkoholhandläggning, men denna har inte uppdaterats sedan den nya alkohollagen trädde ikraft 2011 och är således inte längre aktuell. Det finns planer på att uppdatera och revidera en sådan handbok samt att göra en e-publikation av denna.

Webbplatsen verksamt.se innehåller en vägledning för att starta restaurang som innehåller vissa nationellt standardiserade serveringstillstånd. Genom frågor som företagaren får besvara skapas en checklista som är anpassad efter de specifika förutsättningarna och visar vilka tillstånd som behövs.

Flera kommuner har inrättat företagslotsar eller någon annan typ av samordningsfunktion för att vägleda företag och effektivisera tillståndsprocessen. En ökad marknadsföring av sådana funktioner skulle behövas i sådana fall det är svårt för företag att hitta dem.

Digitalisering

Samtliga intervjuade kommuner uppger att de ser digitalisering som en möjlighet att förbättra och effektivisera processen.

Kommunerna har kommit olika långt i digitaliseringen av handläggningen av serveringstillstånd. Vissa kommuner har i stor utsträckning digitaliserat processen och har e-tjänster för alla typer av serveringstillstånd. Andra har e-tjänster för vissa typer av serveringstillstånd, medan andra helt saknar sådana. En stor del av Sveriges kommuner använder Alk-T, som är ett specialiserat verksamhetssystem på området.

Inom Serverat tas det fram nationellt standardiserade tillstånd. Kommuner som deltar i utvecklingsarbetet enas om vilka uppgifter som behöver hämtas in, tar fram gemensamma informationstexter och specifikationer för e-tjänster. E-tjänsterna kan kopplas till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företaget som Bolagsverket utvecklat. Via bastjänsten kan e-tjänsterna förifylla registeruppgifter från Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. Berörd nationell sektorsmyndighet har en kvalitetssäkrande roll under arbetet. Utifrån specifikationerna bygger och finansierar kommunen själv e-tjänsterna. Andra kommuner kan sedan kopiera dessa e-tjänster förutsatt att de är i enlighet med Serverats specifikationer. Serverat arbetar för att dessa på sikt även ska kunna integreras med kommunernas verksamhetssystem.

Serverat har utvecklat standardiserade informationstexter och specifikationer för bland annat stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten. Målet är att göra motsvarande för samtliga typer av serveringstillstånd. Detta skulle skapa förutsättningar för kortare tillståndsprocesser, framför allt i form av fler fullständiga ansökningar och snabbare handläggning i kommunerna.

Delegering och samverkan

I vissa kommuner är i princip alla beslut om serveringstillstånd delegerade till tjänstemännen, medan de i andra kommuner i större utsträckning fattas av ansvarig nämnd. Sådana skillnader i organisatoriskt beslutsfattande får betydelse för handläggningstiden. I kommuner där fler beslut fattas av nämnd är handläggningstiderna generellt betydligt längre, visar en rapport från Näringslivets regelnämnd, NNR.⁴⁷

I NNR:s rapport besvarade 239 kommuner frågan om hur stor andel av besluten som fattas på delegation. Nästan 80 procent av kommunerna fattar beslut om

⁴⁷ "Serveringstillstånd – handläggningstider, servicegarantier, avgifter och tillsyn, delrapport tre om regeltillämpning på kommunal nivå", NNR 2016.

serveringstillstånd på delegation i hälften eller fler av ärendena. 28 av de 33 kommuner som har kortast handläggningstid (en till tre veckor) fattar en hög andel (50 procent eller mer) av besluten om serveringstillstånd på delegation. 22 av de 33 kommunerna med kortast handläggningstid fattar beslut på delegation i 75 till 100 procent av fallen. 32 kommuner har angivit att samtliga beslut om serveringstillstånd fattas på delegation. Bland dessa är den genomsnittliga handläggningstiden för ett stadigvarande serveringstillstånd drygt tre veckor. 24 kommuner har angivit att endast fem procent av besluten om tillstånd fattas på delegation. Bland dessa kommuner är den genomsnittliga handläggningstiden nästan dubbelt så lång, drygt sex veckor.

Det finns flera olika upplägg på delegationsordning. I NNR:s undersökning uppger en kommun att man har en ordning som innebär att alla nyansökningar om stadigvarande tillstånd ska beslutas av nämnd. En annan kommun fattar beslut på delegation då ansökan beviljas, medan avslagsbeslut fattas av nämnd. Ytterligare en kommun uppger att det finns en möjlighet att fatta beslut på delegation vid brådskande ärenden, alternativt att nämnden har ett extra sammanträde.

Det har i våra undersökningar framkommit flera exempel (Ale-Mölnadal-Göteborg, Haparanda-Övertorneå, Växjö-Tingsryd-Uppvidinge, Simrishamn-Sjöbo-Tomelilla-Ystad, Munkfors-Hagfors, Askersund-Laxå-Kumla-Hallsberg-Lekeberg, Hässleholm-Osby-Perstorp-Östra Göinge) på samverkan mellan kommuner för handläggning av serveringstillstånd enligt alkohollagen. En sådan samverkan kan ha stor betydelse för att utnyttja varandras samlade resurser, öka expertisen, effektivisera handläggningen och förkorta handläggningstider, men samverkan kräver enhetliga riktlinjer för att den ska genomföras effektivt. Det geografiska samverkansområdet bör inte heller vara alltför stort för att bibehålla kunskap om de lokala förutsättningarna.

Vad avser samverkan mellan kommuner och mellan länsstyrelser finns två nätverk: Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF), som inte är en formell samverkan mellan kommuner utan ett forum för alkoholhandläggare med personligt medlemskap, som upplevs fungera väldigt bra och Sveriges länsstyrelsernas samarbetsforum för alkohol- och tobakstillsyn (SLAT).

I sammanhanget kan nämnas att länsstyrelserna har ett särskilt regeringsuppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2016-2020. I uppdraget ingår att utveckla och kvalitetssäkra arbetet med en strukturerad och likvärdig alkohol- och tobakstillsyn över landet. Resultatet av detta uppdrag kan bidra till en mer enhetlig och effektiv process för serveringstillstånd.

Maxtider och andra tidsgränser

Den genomsnittliga tiden från det att en fullständig ansökan om serveringstillstånd inkommit fram till det att ett beslut är fattat skiljer sig åt mellan kommunerna.

NNR har vid två tillfällen genomfört undersökningar om kommunernas handläggningstid för ett typexempel om serveringstillstånd⁴⁸. I dessa undersökningar varierar handläggningstiderna kraftigt. 218 kommuner har besvarat enkäterna både 2012 och 2016. 84 kommuner hade 2016 förkortat sin handläggningstid jämfört med 2012, men 78 kommuner hade å andra sidan ökat den. Två kommuner hade minskat sin handläggningstid från över 10 veckor till

⁴⁸ "Serveringstillstånd – handläggningstider, servicegarantier, avgifter och tillsyn, delrapport tre om regeltillämpning på kommunal nivå", NNR 2016

mellan en och två veckor. 2016 svarade 154 kommuner att man hade service- och handläggningsgarantier, medan 101 inte hade det. Av de kommuner som inte hade maxtider 2012 hade 47 infört det 2016. Samtidigt hade 30 kommuner upphört med sina.

Flera kommuner hade garantitider på 180 dagar, men har för NNR:s typexempel uppgivit att den genomsnittliga handläggningstiden är 28 dagar. Variationen mellan kommunerna låg mellan 20 och 240 dagar. Det är ur ett företagsperspektiv vanskligt ur planeringshänsyn att det skiljer så mycket mellan maxtid och genomsnittlig handläggningstid. Då det av frågan 2016 inte framkom tydligt att man inte avsåg den lagstadgade maxtiden bör viss försiktighet iakttagas i jämförelserna.

I de kommuner vars webbplatser vi granskat varierar tidsangivelserna från några veckor upp till fyra månader. Det är generellt längre handläggningstider för stadigvarande tillstånd till allmänheten och kortare för tillfälliga tillstånd eller för slutet sällskap. Flertalet kommuner uppger handläggningstider som med goda marginaler understiger den lagstadgade tiden. Vanligt förekommande tidsgränser är åtta veckor för stadigvarande serveringstillstånd, fyra till sex veckor för tillfälliga serveringstillstånd. Tidsgränsen för tillfälliga tillstånd för slutna sällskap är vanligen en till två veckor.

Örebro sticker ut som en kommun med korta handläggningstider. Kommunen uppger på sin webbplats att man har ett serviceåtagande för stadigvarande tillstånd på max tre veckor efter fullständig ansökan och max en vecka för enklare ärenden.

Östersund har en servicedeklaration på beslut inom sex veckor för stadigvarande tillstånd och fyra veckor för tillfälliga.

I några kommuner anges särskilda villkor för garantitider, t.ex. lovar Karlstads kommun att fatta beslut om stadigvarande serveringstillstånd inom sex veckor under förutsättning att samtliga remissvar inkommit och att ansökan beviljas.

I strävan att förkorta hela handläggningsprocessen är det lämpligt att se över hur man kan förkorta olika delmoment i processen genom införandet av interna eller externt kommunicerade tidsgränser för dessa. Exempel på sådana tidsgränser för delmoment har Örnsköldsvik som lovar mottagningsbevis inom fem arbetsdagar, begäran om komplettering så snart som möjligt, senast inom 10 arbetsdagar och göra vad man kan för att hitta en lämplig tid för kunskapsprov.

Förutom bristfälliga ansökningar bedöms remissinstanserna vara ett särskilt tidsödande moment i processen för serveringstillstånd. Förkortade remisstider är därför en lösning som bör utredas.

Den lagstadgade maxtiden på fyra + fyra månader upplevs väl tilltagen och övervägandena kring hur denna tidsgräns satts är oklara. Ett förslag är att sänka maxtiden till 10 veckor, med möjlighet till förlängning, i likhet med maxtiden för bygglov. Med tanke på de stora befintliga lokala variationerna kunde detta göra processerna och handläggningstiderna mer enhetliga i landet och ge ökad förutsägbarhet för företagen, samtidigt som handläggningstiderna med största sannolikhet skulle minska i de kommuner som i dag har generellt mycket långa handläggningstider.

Översyn av regelverk

Det har inte framkommit några förslag på hur man skulle kunna förenkla/avskaffa vissa regelkrav.

10 Slutsatser och rekommendationer

Besöksnäringen är en av Sveriges största tjänsteexportnäringar och kännetecknas av en hög tillväxtvilja. Säsongsvariationerna innebär att företagare under högsäsong arbetar intensivt för att under lågsäsong fokusera på hur verksamheten ska utvecklas inför kommande högsäsong. Det är således av stor vikt att t.ex. nödvändiga tillstånd är beviljade i god tid inför högsäsong.

De processer som upplevs som mest krångliga och tillväxthämmande av företagen inom besöksnäringen är relaterade till byggande, evenemang och servering och särskilt processerna bygglov, strandskyddsdispens, tillstånd för uppsättning av skylt, tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats samt serveringstillstånd.

Myndigheter beräknar handläggningstiden antingen från den tidpunkt ett ärende är registrerat eller, mer vanligt förekommande, från det att en inkommen ansökan är fullständig. Ur företagets perspektiv är det dock inte bara myndigheternas effektivitet i handläggningen som är av betydelse, utan att hela företagets process i eller inför kontakt med myndigheten är enkel och snabb. Företagets process börjar långt innan myndighetens handläggning, vid identifiering av ett behov, t.ex. ett tillstånd av något slag, och avslutas då behovet är uppfyllt t.ex. att ett tillstånd är beviljat. Om processen fram till att en ansökan bedöms vara fullständig upplevs som lång och komplicerad kan snabbare delmoment i en myndighets handläggning vara av mindre betydelse för företaget.

Förutsägbarhet i form av bra information om processen såsom vilka krav som ställs, inblandade aktörer, förväntad handläggningstid och god återkoppling under processen kan i vissa fall vara minst lika viktiga faktorer som handläggningstiden i sig.

Som vår studie visar finns flera tidstjuvar med tillhörande lösningsförslag inom varje process. De kan delas upp *kronologiskt* i processens olika steg, från informationsinhämtning, själva ansökningsförfarandet till olika handläggningsmoment från myndighetens sida såsom remisser och platsbesök fram till beslut och *tematiskt* såsom information, digitalisering, delegation och samverkan, maxtider och översyn av regelverk.

Tabellen i bilaga 1 sammanfattar de problem, tidstjuvar och lösningsförslag som framkommit under arbetet för att förkorta processerna. Tillväxtverket har inte tagit ställning till varje enskilt lösningsförslag. De olika lösningsförslagen hänger ofta ihop och kan med fördel komplettera varandra och i vissa delar även kopplas samman i ett enda digitalt ekosystem.

10.1 Information

Brist på, eller svårtillgänglig, information om vilka regler som gäller och vilka tillstånd som krävs för olika händelser är en stor tidstjuv. Detta resulterar bland annat i ofullständiga ansökningar. För flera av våra undersökta processer uppges att upp till 95 procent av ansökningarna är ofullständiga vid första ansökningstillfället.

På portalen "PBL Kunskapsbanken" finns central information från Boverket, men det finns indikationer på att vissa företag och kommunala tjänstemän antingen inte känner till portalen eller har svårt att tillgodogöra sig informationen som finns där. Det bör övervägas om den kan marknadsföras i fler kanaler eller göras mer lättillgänglig med fler konkreta typexempel.

Det finns flera olika typer av skyltar och processer för att sätta upp skyltar och beroende på vilken typ av skylt det är, var och hur den ska sättas upp är det olika författningar och olika offentliga aktörer som är tillståndsgivare. Regelverket är inte så komplicerat i sig, så det är framför allt bättre, mer enhetlig och samlad information som behövs för att underlätta för företagen. Tillväxtverket rekommenderar därför i första hand att berörda aktörer, d.v.s. Boverket, Trafikverket, länsstyrelser och kommuner, utarbetar sådan samlad information.

Företag och i viss utsträckning även kommunerna har svårt att förstå respektive tillämpa regelverket för strandskydd. Inte minst finns det oklarheter vad avser LIS-reglerna, landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det pågår en översyn av dessa regler och Tillväxtverket anser att det är viktigt att processen inte drar ut mer på tiden. En rekommendation på detta område är att Naturvårdsverkets och strandskyddsdelegationens vägledningar anpassas och riktas även till företag för att öka förståelsen.

Kommuner har uppgivit att de saknar centralt stöd i frågor om serveringstillstånd. Länsstyrelserna har förvisso ett vägledningsansvar gentemot kommuner, men det finns ett tydligt behov av ökad vägledning från Folkhälsomyndigheten. Tillväxtverket rekommenderar därför att man ser över hur detta ska kunna göras.

Det finns en stor fördel med att samla information på ett enda ställe. På verksam.se samlar flera myndigheter idag information och e-tjänster för den som ska starta eller driver företag på flera olika områden. Det finns bland annat information och checklistor för restaurangbranschen, hotell och logi och inom kort även för evenemang. Detta arbete bör ges fortsatt prioritet.

10.2 Digitalisering

Digitala lösningar är ett återkommande förslag på effektivisering av processer, så även inom ramen för denna studie. Även om personliga kontakter inte ska underskattas gör digitalt uppgiftslämnande och en digital ärendehantering det betydligt enklare för företag att göra rätt från början, vilket i sin tur minskar tiden såväl företag som handläggare behöver lägga på kompletteringar och statusuppdateringar. Användningen av mer digitala lösningar skulle även kunna underlätta samordning av tillståndsärenden mellan olika tillståndsgivare och områden.

Vi har sett flera lokala exempel på framgångsrika digitala lösningar. En uppskalning av sådana smarta lösningar till nationell nivå kan förutom reducerade handläggningstider även bidra till att den kommunala regeltillämpningen och tillståndsgivningen blir mer enhetlig mellan olika regioner. Olika bedömningar mellan kommuner har lyfts fram som frustrerande för företag.

Boverket och Lantmäteriet har fått flera uppdrag kopplade till en smartare samhällsbyggnadsprocess innehållande standardiserade och digitala lösningar och Tillväxtverket bedömer att detta samlade arbete har förutsättningar att leda till klart mer effektiva processer för såväl företag som myndigheter.

Digitala översiktsplaner och detaljplaner som utvecklas inom ramen för bygglovsprocessen skulle även kunna användas för strandskyddsärenden, vilket kunde minska behovet av många tidskrävande platsbesök som är en betydande orsak till långa handläggningstider.

För tillstånd om offentlig tillställning och användande av offentlig plats har man i en kommun delvis gemensam handläggning för kommunen och Polismyndigheten genom ett digitalt kartsystem som företag kan ta del av via kommunens webbplats. I systemet kan de se vilken mark som är tillgänglig för olika tidpunkter och kan i systemet även lämna information om var och när de vill anordna ett evenemang, information som automatiskt skickas vidare till polisen för handläggning. Tillväxtverket anser att möjligheterna att skala upp denna lösning nationellt bör undersökas närmare.

Inom programmet Serverat tar Tillväxtverket tillsammans med kommuner och statliga myndigheter fram nationellt standardiserade tillstånd, gemensamma informationstexter, checklistor och specifikationer för e-tjänster som kan kopplas till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företaget som finns hos Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. Det finns exempel på kommuner som infört Serverats standardiserade e-tjänst för serveringstillstånd som kraftigt minskat andelen ofullständiga ansökningar och förkortat handläggningstiden.

Företag får tillgång till Serverats lösningar och anslutna kommuners webbplatser via verksamt.se. Verksamt.se och Serverat som digital lösning är mycket uppskattat och har givit stora samordnings- och effektivitetsvinster. Serverat har hittills mest fokuserat på restaurangbranschen, men har även påbörjat arbete för hotell och logi och evenemang. För att kunna nyttja dess fulla potential krävs att tillräckligt många kommuner är anslutna.

Det pågår arbete på Tillväxtverket och andra myndigheter för att skala upp Serverat till att omfatta fler e-tjänster, fler digitala lösningar samt genom att ansluta fler kommuner. Tillväxtverket anser att detta arbete ges fortsatt prioritet.

10.3 Delegation och samverkan

Det finns uppenbara fördelar med ökad delegationsrätt för att förkorta handläggningstider. Flera kommuner uppger att nämndbeslut fördröjer processen med flera veckor. Däremot kan det finnas andra aspekter, såsom trygghet för osäkra tjänstemän och demokratisk förankring, som talar för nämndbeslut. De säkerhets- och korruptionsrisker för enskilda tjänstemän som kan uppstå går inte heller att bortse från.

Med tanke på de tidsvinster som kan göras vid ökad delegationsrätt och det stora antal kommuner som valt att i olika utsträckning tillämpa delegation bör de kommuner som inte gör detta närmare göra en översyn av ärendekategorier som skulle kunna ske på delegation. För att reducera säkerhetsrisken för enskilda tjänstemän bör det utredas i vilken utsträckning det är förvaltningsrättsligt möjligt att undvika att fatta ett beslut som inte skrivs på av ansvarig tjänsteman, d.v.s. om det går att finna en lösning där enskilda handläggare kan anonymiseras i ett beslutsärende, som är fallet för flera helt automatiserade beslut som förekommer exempelvis inom Försäkringskassan.

Även avtalssamverkan mellan kommuner har uppenbara fördelar vad avser delning av kompetens, specialisering och effektivitet och Tillväxtverket ser därför positivt på att det införts lagändringar som ökar möjligheterna till sådan samverkan.

Samverkan mellan olika kommunala förvaltningar inom en kommun kan ofta förbättras och föra med sig förkortad interkommunal remittering och förkortade totala handläggningstider. Då det är fråga om olika tillståndprocesser för samma företag underlättar det också med någon form av samordningsfunktion. Många

kommuner tillhandahåller sådant stöd för företag inom ramen för t.ex. evenemang och uteservering, vilket upplevs som mycket positivt och kan förkorta den totala handläggningsprocessen för företaget, särskilt genom att få hjälp med i vilken kronologisk ordning olika tillstånd behöver sökas.

Samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter kan också förbättras. I många fall fungerar detta bra. Inom ramen för denna rapport är det framför allt bättre samarbete mellan kommuner och Folkhälsomyndigheten kring processen för serveringstillstånd som har förbättringspotential och det är särskilt mer konkret vägledning som efterfrågas av kommuner.

Tillväxtverket ser det som mycket positivt att Polismyndigheten inrättat ett samverkansforum av regionala representanter för tillstånd enligt ordningslagen. Detta torde borga för större enhetlighet och förutsägbarhet och förhoppningsvis därmed också bidra till kortare handläggningstider.

Inom ramen för tillstånd enligt ordningslagen vill Tillväxtverket lyfta fram möjligheten till större samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten, t.ex. i form av gemensamma eller samordnade rutiner för handläggning.

Då Polismyndighetens handläggning i frågor om tillstånd enligt ordningslagen verkar ta betydligt längre tid än kommunens och att den senare har vetorätt vid alla typer av tillstånd som rör kommunalt ägd mark har det vidare framförts förslag om att överlåta huvudansvaret för fler tillstånd om offentlig tillställning från polisen till kommuner, med Polismyndigheten som remissinstans. Tillväxtverket anser att detta är ett intressant förslag som kan utredas vidare. Detsamma gäller förslaget om att överföra ett större ansvar för strandskyddsdispens från länsstyrelse till kommun.

Tillväxtverket noterar att ansvariga tillståndsgivare inom de olika processerna ofta genomför den absolut största delen av handläggningen själva innan man remitterar till olika instanser, vilket fördröjer den totala handläggningstiden. Om remittering i stället skulle ske i början av handläggningsprocessen kunde detta reducera tiden betydligt. Särskilt stora tidsvinster skulle göras då en remissinstans helt avstyrker en ansökan eller lägger in ett veto i förekommande fall. I flertalet fall behöver tillståndsgivaren då inte fortsätta handlägga ärendet eller invänta andra remissinstansers svar innan beslut kan meddelas den sökande. Att förkorta tiden externa aktörer har att svara på en remiss är också något som kan övervägas.

10.4 Maxtider

Det förekommer såväl lagstadgade som frivilliga maxtider. Bland våra undersökta handläggningsprocesser finns lagstadgade maxtider för bygglov, serveringstillstånd och i viss utsträckning strandskyddsdispens. Medan det pågår flera initiativ på bygglovsområdet för att förkorta handläggningstider verkar detta inte vara fallet för tillstånd enligt ordningslagen, serveringstillstånd eller strandskyddsdispens.

Det kan finnas skäl för införande av lagstadgade maxtider för handläggning på områden där alltför långa handläggningstider ställer till mycket bekymmer. Denna bedömning har gjorts för bygglov och serveringstillstånd, men där det för bygglov finns en lagstadgad gräns på tio veckor, med möjlighet till förlängning i ytterligare tio veckor, är gränsen för beslut om serveringstillstånd fyra månader, med möjlighet till förlängning i ytterligare fyra månader. Vilka överväganden som gjorts för maxtiden för serveringstillstånd är oklart, men den förefaller väl tilltagen och en översyn kunde vara värdefull.

Strandskyddsdispens är i stor utsträckning kopplad till bygglovsprocessen, som har lagstadgad maxtid. Då strandskyddsdispens är en förutsättning för bygglov i vissa fall skulle införandet av lagstadgade maxtider för kommuner och länsstyrelser kunna övervägas även för strandskydd.

Tillväxtverket rekommenderar vidare en översyn av den skrivning i ordningslagen som säger att ansökan om offentlig tillställning ska ske i god tid, senast en vecka före tillställningen, då denna antyder att handläggningstiden är en vecka, vilket vanligen inte är fallet.

Tillväxtverket noterar att de kommuner som har servicegarantier kopplade till frivilliga maxtider generellt verkar ha kortare handläggningstider än de som inte har det.

Regelbunden utvärdering är av stor betydelse för att förbättra effektivitet och kundnöjdhet inom olika verksamhetsområden och mätning av handläggningstider kan vara ett stöd för tjänstemän och politiker i detta arbete. Genom att sätta upp mål för handläggningstider och antal nöjda företag kan man se i vilken utsträckning målen uppfyllts, utvärdera resultat och vidta lämpliga åtgärder. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att man utöver målsättningar för hela processer även sätter tidsgränser för olika delmoment, t.ex. ärenderegistrering, mottagningsbevis, begäran om kompletteringar, remittering, platsbesök eller meddelande av beslut.

I sammanhanget rekommenderar Tillväxtverket också att man i stället för genomsnittliga handläggningstider redovisar medianvärden. När fåtalet extremfall är undantagna ges en mer rättvisande bild av handläggningstiden.

Även om lagstadgade och frivilliga maxtider kan ha fördelar, finns vissa risker kopplade till sådana. Maxgränser för en viss typ av handlägningsprocesser kan exempelvis påverka andra processer utan maxgränser i negativ riktning, om ärenden med maxgränser prioriteras över sådana utan maxgränser. Detsamma kan gälla ärenden som passerat maxtiden i den mening att handläggningen av sådana ärenden nedprioriteras till förmån för sådana som fortfarande har möjligheten att hålla sig inom tidsgränsen. Då olika ärenden eller typer av ärenden kan variera kraftigt beträffande komplexitet både inom och mellan kategorier riskerar maxtider att förlänga handläggningstider för ärenden som är enklare.

I syfte att redovisa lokala eller regionala exempel på områden där maxtider med framgång tillämpas har Tillväxtverket försökt identifiera kommuner med relativt korta genomsnittliga handläggningstider eller frivilliga maxtider understigande lagstadgade maxtider som samtidigt fått högt betyg i olika typer av kundnöjdhetsundersökningar. Vi har bland annat tittat på mätningar av företagsklimat genomförda av Sveriges Kommuner och Landsting, Näringslivets Regelnämnds rapporter om kommunal regeltillämpning på aktuella områden och genomfört intervjuer, granskning av ett 50-tal kommuners webbplatser och haft samråd med intresseorganisationer och myndigheter. Sådana direkta kopplingar har inte identifierats.

10.5 Översyn av regelverk

Regler kan uppfattas som omständliga eller svåra att förstå. Ibland har man svårt att förstå varför en viss regel finns, ibland är det enskilda skrivningar som är besvärliga att tolka.

På bygglovsområdet har möjligheten att avskaffa bygglov för vissa enklare eller tillfälliga byggnationer samt möjligheten att medge undantag från krav på

skalenlighet i vissa fall föreslagits. På strandskyddsområdet har en översyn av LIS-regelverket nyligen genomförts av Naturvårdsverket och det pågår en översyn av det kritiserade danstillståndet inom ramen för ordningslagen. För tillstånd för uppsättning av skylt kunde möjligheten att införa bestämmelser om tillsyn i stället för tillstånd i vissa fall utredas.

Detta är några exempel som framkommit i detta arbete. Utan att ta ställning för eller emot några av dessa förslag vill Tillväxtverket understryka vikten av behovsanalyser och kontinuerlig utvärdering av befintligt regelverk i syfte att undvika olika typer av krav som inte ger ett betydande mervärde. Tillväxtverket vill också understryka vikten av konsekvensutredningar innan regler införs eller ändras och att uppskattningar av påverkan på handläggningstider ingår i dessa utredningar.

10.6 Överklaganden

Tillväxtverket har av tidsskäl valt att göra en processavgränsning och exkluderat överklagandemomentet. Då det för innevarande processer inte är ovanligt att beslut överklagas och att detta på olika sätt betydligt förlänger processen anser Tillväxtverket att det är relevant att berörda aktörer i det fortsatta arbetet även granskar denna aspekt.

10.7 Kvalitativa studier

Oavsett om fokus är maxtider eller andra lösningar för att förkorta och effektivisera handläggningsprocesser rekommenderar Tillväxtverket fördjupade studier av de kommuner som rankas högt inom serviceområdet effektivitet av företagen i Sveriges Kommuner och Landstings regelbundna mätningar av företagsklimat i syfte att identifiera eventuella kopplingar mellan korta handläggningstider och hög ranking, men framför allt att lyfta fram goda exempel och rutiner som andra kommuner kan lära av. SKL:s intervjustudie "Bra på bygglov" lyfter fram tre kommuner som lyckats kombinera en hög byggnadstakt, effektiv bygglovshantering samt bra service till de som söker bygglov. Sådana kvalitativa studier skulle kunna genomföras även på andra områden.

10.8 Förenklingsdesign och digitalt ekosystem

Användarvänliga e-tjänster är centrala för företagens myndighetskontakter, men utan en samtidig förenkling av regelverk och handläggningsprocesser kommer en stor del av regelkrånglet kvarstå. Det handlar därför om att etablera ett helhetsperspektiv och en förmåga att agera på alla nivåer.

Förenklingsdesign är en metodik som utgår från företagets behov och involverar alla berörda aktörer i syfte att kunna ta fram bra lösningar och innehåller olika typer av workshops, policylabb och designsprintar. Förenklingsdesign är en central komponent i Tillväxtverkets målbild för ett nytt digitalt ekosystem som ytterligare ska förenkla myndighetskontakter och uppgiftslämnande och även förkorta handläggningstider.

Tillväxtverket rekommenderar att metodiken för användardriven utveckling och förenklingsdesign används i kommande förenklingsinsatser för en eller flera tillståndsprocesser som omfattas av denna rapport och att dessa tillståndsprocesser på sikt även omfattas av implementeringen av det digitala ekosystemet/värde modellen.

10.9 Sammanfattning av rekommendationer

Tillväxtverkets rekommendationer

Övergripande

- Ge tydlig information till företag om förväntade handläggningstider
- Utveckla digitaliserade handlägningsprocesser
- Genomför regelbundna utvärderingar av handläggningstider
- Se över möjligheterna till delegering från nämnd
- Dra nytta av de nya möjligheterna till förenklad avtalssamverkan mellan kommuner
- Se över möjligheterna att effektivisera och förkorta remitteringsprocesser
- Inrätta samordningsfunktioner för företag i kommuner
- Genomför bedömningar av reglers påverkan på handläggningstider i konsekvensutredningar där relevant
- Genomför fördjupade granskningar av överklagandeprocesserna för varje tillståndsprocess
- Genomför fler kvalitativa studier för att lyfta fram goda exempel
- Utvidga och vidareutveckla Serverat
- Använd förenklingsdesignmetodik för att hitta de smartaste lösningarna
- Fortsätt arbetet med att införa ett digitalt ekosystem/värdemodell för enklare digitala myndighetskontakter

Processspecifika

- Utred möjligheten till ökad användning av digitala detalj- och översiktsplaner för ärenden om bygglov, strandskyddsdispens och tillstånd för offentlig tillställning och användande av offentlig plats
- Utarbeta enhetlig och samlad information om olika typer av skyltar och ansvariga tillståndsgivare
- Se över möjligheten att anpassa och marknadsföra Boverkets kunskapsbank om plan- och bygglagen och Naturvårdsverkets vägledning om strandskydd till företag
- Ge Folkhälsomyndigheten tydligt vägledningsansvar gentemot kommunerna i frågor om serveringstillstånd
- Utred möjligheterna till överförande av tillståndsansvar för offentlig tillställning och användande av offentlig plats från polis till kommun i vissa fall
- Se över tidsangivelsen för ansökan om offentlig tillställning i ordningslagen
- Se över tillståndsprocessen för strandskyddsdispens
- Utred möjliga förkortningar av den lagstadgade maxtiden för serveringstillstånd

Bilaga 1 Sammanfattande tabell över processer, tidstjuvar och förslag

Tabellen sammanfattar de processer, problem, tidstjuvar och förslag som framförts under arbetets gång. Tillväxtverket har inte tagit ställning till varje enskilt förslag.

Tillstånd	Tillstånds-givare	Maxtid (lagstadgad)	Tidstjuvar och problem	Lösningsförslag
Bygglov	Kommun	10 veckor	Ofullständiga ansökningar Många remisser Bristande resurser Nämndbeslut	Mer lättillgänglig vägledning Anpassa PBL kunskapsbanken till företag Fler e-tjänster för ansökan Digitaliserad handläggning Förändrad detaljplaneprocess och ökad digitalisering av översikts- och detaljplaner Ökad kommunal delegering från nämnd till tjänstemän Kortare remisstider Större kommunal samverkan Större samverkan mellan kommunala förvaltningar Inrätta samordningsfunktion för byggrelaterade tillståndsärenden Inrätta central databas över alla beslut i bygglovsärenden Inför serviceåtaganden vad avser handläggningstid Anslutning till mittbygge.se Utred möjligheten att avskaffa bygglov för vissa tillfälliga byggnader Utred möjligheten att avskaffa krav på skalenlighet i vissa fall.

Strandskyddsdispens	Kommun Länsstyrelse	-	Otydliga regler Dubbla tillståndsgivare Bristande resurser Alltför strikt tillämpning av regelverket	Förtydliga LIS-reglerna Bättre vägledning till företag och kommuner om strandskyddsreglerna Anpassa Naturvårdsverkets vägledning till företag Ökad kommunal delegering från nämnd till tjänstemän Kartlägg handläggningstider för kommuners resp. länsstyrelser handläggning Inför maxtid för strandskyddsdispens Inför serviceåtaganden avseende handläggningstid Se över tillståndsprocessen och ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse
Tillstånd för uppsättning av skylt	Kommun Länsstyrelse Trafikverket	10 veckor	Olika regler för olika typer av skyltar och beroende på var och hur de ska sättas upp Tre olika tillståndsgivare för olika varianter av skyltuppsättning Bristande eller svårtillgänglig information	Bättre, mer enhetlig och samlad information, checklistor och e-tjänster Utred möjligheten att införa bestämmelser om tillsyn i stället för tillstånd i vissa fall
Tillstånd för offentlig tillställning och användning av offentlig plats	Polismyndigheten Kommun	-	Ofullständiga ansökningar Avsaknad av e-tjänster Omöjligt att återanvända uppgifter för återkommande tillställningar Hög arbetsbelastning vid högsäsong Ingen högprioriterad process inom polisen Bristande interna rutiner för samråd/beslut inom kommunen	Bättre, mer enhetlig och samlad information, checklistor och e-tjänster Överlåt ansvaret för tillståndsprocessen för offentlig tillställning till kommunen i vissa fall Tillgängliggör interaktiva kartor/tjänster för lokalisering av tillgänglig mark vid olika tidpunkter samt ansökan

				<p>Integrera polismyndighetens och kommunens handläggning</p> <p>Inför resurspooler inför högsäsong</p> <p>Möjliggör återanvändande av uppgifter för återkommande tillställningar</p> <p>Förändra regelverket för danstillstånd</p> <p>Se över skrivningen i ordningslagen om tidsangivelse för inlämnande av ansökan</p> <p>Inför preliminära förhandsbesked</p> <p>Inrätta, eller bättre marknadsföra, företagslotsar eller annan samordningsfunktion inom kommunen</p>
Serverings-tillstånd	Kommun	4 månader	<p>Ofullständiga ansökningar</p> <p>Avsaknad av e-tjänster</p> <p>Bristande information på andra språk än svenska</p> <p>Bristande resurser i mindre kommuner</p> <p>Nämndbeslut</p> <p>Skillnader i bedömningar mellan kommuner</p> <p>Lång handläggning på Skatteverket</p> <p>Bristande vägledning/stöd från Folkhälsomyndigheten</p>	<p>Förbättrad central vägledning från Folkhälsomyndigheten</p> <p>Bättre vägledning på kommuners och Folkhälsomyndighetens webbplatser, inkl. på andra språk än svenska</p> <p>Utveckla fler e-tjänster och öka anslutningen till Serverat</p> <p>Utred om den lagstadgade maxtiden bör förkortas</p> <p>Ökad delegering till tjänstemän</p> <p>Ökad samverkan mellan kommuner, länsstyrelser och Folkhälsomyndigheten</p> <p>Inrättande, eller bättre marknadsföring av, företagslotsar eller annan samordningsfunktion i kommunerna</p>

Bilaga 2 Topp-tio-kommuner enligt SKL:s mätningar

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, redovisar varje år öppna jämförelser för olika verksamhetsområden som kommuner, landsting eller regioner ansvarar för. Jämförelserna ska stimulera till utveckling och förbättringar genom att kommuner, landsting och regioner lär av varandra. Undersökningen mäter enbart faktorer som kommunerna själva kan påverka och det är uteslutande företag som varit i kontakt med kommunerna som ingår i studien.

Undersökningen är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning gentemot företagare inom sex myndighetsområden: brandskydd, bygglov, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll och serveringstillstånd. De företag som haft ärenden med kommunen inom ett eller flera av dessa myndighetsområden under ett år har fått möjlighet att svara på en enkät med frågor inom sex serviceområden: information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet samt med hjälp av tre frågor göra en helhetsbedömning av kommunens service. Det är helhetsbedömningen som ligger till grund för måttet "Nöjd-Kund-Index" (NKI). 2017 års undersökning omfattar 171 kommuner samt 9 gemensamma förvaltningar.

Effektivitetsmättet, som är mest relevant för Tillväxtverkets aktuella rapport, utgår från frågor om tid och rutiner för handläggningen samt förmåga att hålla överenskomna tidsramar. Betygsskalan är 0-100, där högre än 80 rankas som ett mycket högt betyg, 70-80 högt, 62-69 godkänt, 50-61 lågt och mindre än 50 mycket lågt.

För de handläggningsprocesser som ingår i denna rapport ges effektivitet ett högt effektmått i jämförelse med andra områden, d.v.s. företag anser att detta är ett område som bör prioriteras vid förbättringsarbete, och har stor inverkan på total NKI.

I SKL:s publicerade rapport går det inte att utläsa vilka kommuner som har fått högst betyg för effektivitetsmättet, men SKL har tagit fram denna information till Tillväxtverket.

Det framgår inte vilka kommuner som har kortast handläggningstider, men de tio kommuner som fått högst NKI-värde på delområde effektivitet 2017 var följande:

Bygglov	NKI	Markupplåtelse	NKI	Serveringstillstånd	NKI
Osby	87	Katrineholm	88	Höganäs	92
Vetlanda	87	Sollentuna	85	Nacka	92
Klippan	86	Trollhättan	84	Järfälla	90
Eksjö	84	Örnsköldsvik	81	Lerum	89
Sunne	82	Askersund	80	Kramfors	88
Höganäs	82	Halmstads	79	Skövde	88
Köping	82	Gävle	79	Botkyrka	87
Mjölby	81	Skövde	77	Sandviken	87
Trollhättan	81	Mölnadal	77	Falkenberg	86
Ludvika	79	Eskilstuna	77	Helsingborg	86
				Örebro	86