

Slutrapport NNR

Kommungranskning 2020

Undersökning av Sveriges kommuner



April 2021

Författare: August Liljeqvist

NNR
NÄRINGSLIVETS
REGLNÄMND
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

Näringslivets Regelnämnd NNR AB
Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare
August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare
Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Förord

Företagsklimatet i Sverige skapas av många olika faktorer, kundernas efterfrågan och konkurrensen från inhemska och utländska kommersiella aktörer är viktiga delar, men är svåra att påverka. En del i företagsklimatet som kan påverkas utgörs av tillämpningen av de olika regelverk som styr företagets verksamhet. Regelverken fastställs på nationell nivå av riksdagen, regeringen och av myndigheterna. För att upprätthålla och stärka ett gott svenskt företagsklimat, tillväxt och konkurrenskraft, ska regelverken i sig vara så tydliga och kostnadseffektiva som möjligt samt tillämpningen av dem vara förutsägbar och rättssäker.

Många regelverk som styr företagets verksamheter tillämpas av kommunerna. Vid tillämpning krävs ett visst mått av tolkning av regelverken, dels från kommunens sida på ett övergripande plan och dels från den individuella handläggarens sida när det gäller detaljer. Även det mest tydliga och kostnadseffektiva regelverk behöver tolkas, det finns inget regelverk som kan vara så detaljerat att tolkning/tillämpning blir överflödigt.

Tolkningen och tillämpningen av regelverken är något som kommunerna faktiskt kan påverka. Det som företagen bl.a. efterfrågar när det gäller ett regelverk är att det ska vara förutsägbart och skapa lika förutsättningar för företagen i hela Sverige. Förutsägbarheten hos ett regelverk styrs bl.a. av två faktorer. Dels styrs förutsägbarheten av hur väl en företagare upplever att regelverket stämmer överens med det faktiska utfallet vid tillämpningen och dels av hur väl företagarens erfarenhet av hur regelverket vid ett annat tillfälle och/eller på en annan ort har tillämpats, stämmer överens med det faktiska utfallet vid det aktuella tillfället. Förtagaren kommer i kontakt med regelverket. En god förutsägbarhet när det gäller dessa två aspekter bidrar till att regelverket kan uppfattas som rättssäkert och skapa rättvisa lika förutsättningar för företagen.

I detta sammanhang har NNR genom åren fått signaler från företagen om att man inte alltid känner igen sig i hur regelverken tillämpas från en kommun till en annan. En företagares erfarenhetsmässiga uppfattning om hur ett regelverk tillämpas grundas på hur den första kommun han/hon är verksam i tillämpar regelverket. När företagaren senare expanderar sin verksamhet till en annan kommun och där upplever att den erfarenhetsmässiga uppfattningen inte stämmer, uppstår problem. En ny erfarenhetsmässig inlärningsprocess måste inledas. Inlärningsprocessen konsumerar en del av den tid och de resurser som företagaren annars hade kunnat lägga på att driva och utveckla sin affärsverksamhet. Att inte kunna lita på en kunskap om hur ett nationellt regelverk som exempelvis Alkohollagen tillämpas, skapar osäkerhet hos företagaren. Sammantaget resulterar detta i ett sämre företagsklimat än som annars vore möjligt.

Osäkerhet om ett regelverks tillämpning är ett problem för en företagare då den behöver ha ett gott förtroende för sin kunskap inom det område där den är verksam. En företagare får energi att lägga ner all den tid och kraft som krävs av en företagare när upplevelsen är att det finns en god kontroll på läget. Upplevelsen av god kontroll är en förutsättning för ett gott företagsklimat. När denna upplevelse sätts i gungning genom att en kommun tillämpar annorlunda än den kommun där företagaren har lärt sig regelverket, försämras förutsättningarna att arbeta med kraft. Skillnader i tillämpning mellan två kommuner eller mellan två olika handläggare sår tvivel hos företagaren om kunskapsläget. När företagaren upptäcker en diskrepans mellan två kommuner uppstår förstås frågan: Är det något annat jag har missat? Denna känsla bidrar inte positivt till företagsklimatet och behöver motverkas på varje vis.

Företagares upplevelser av att inte kunna lita på sina erfarenhetsmässiga kunskaper har föranlett NNR att undersöka om det finns fog för dessa upplevelser.



Denna rapport sammanfattar resultaten och kunskaperna om den kommunala regeltillämpningen som NNR har förvärvat genom kommunala tjänstemäns enkätsvar från mars 2020, på de fem områden som har behandlats inom projektet kommungranskning.



Innehållsförteckning

NNRs kommungranskning – Slutrapport 2020

1. Bakgrund	4
2. Sammanfattning av resultaten från NNRs granskning och rapporterna om kommunal regeltillämpning	4
Villkor för nyetablering	5
Serveringstillstånd	6
Livsmedelskontroll	6
Miljöfarlig verksamhet	7
Bygglov	7
3. Slutsatser	9
Avgifter och skattefinansiering	9
Avgiftsinflation	9
Förändrade riskbedömningar och ett ökat antal kontroller	10
Efterhandsdebitering	10
Servicegarantier	11
Utvärdering	12
Näringslivsfrämjande	12
God egenkontroll och tredjepartscertifiering	13
Digitalisering	13
4. Åtgärder	15
5. Rekommendationer per område	17
Villkor för nyetablering	17
Bygglov	18
Miljöfarlig verksamhet	19
Serveringstillstånd	20
Livsmedelskontroll	21

Bilaga med alla sammanfattningar

Sammanfattning Nyetablering	22
Sammanfattning Bygglov	24
Sammanfattning Miljöfarlig verksamhet	26
Sammanfattning Serveringstillstånd	28
Sammanfattning Livsmedelskontroll	30

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar	33
--	----



1. Bakgrund

NNRs undersökning från mars 2020 är delvis en förnyad uppföljning av tre tidigare undersökningar som NNR genomfört (år 2010, 2012 och 2016), men utgör även en förändring av desamma. Området offentlig upphandling har tagits bort och enkäten om företagslots har ändrats helt för att istället omfatta frågor om villkor för ett företags nyetablering. Övriga enkäter är i stora delar samma som tidigare men vissa frågor har tillkommit och vissa har tagits bort.

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

Detta är en sammanfattande rapport angående de fem publicerade uppföljande rapporterna från år 2020 om regeltillämpning på kommunal nivå.

2. Sammanfattning av resultaten från NNRs granskning och rapporterna om kommunal regeltillämpning

NNR har totalt granskat fem områden som berör det kommunala näringslivsklimatet: villkor för nyetablering, serveringstillstånd, bygglov, livsmedelskontroll och miljöfarlig verksamhet. Undersökningarna av dessa områden berör den kommunala regeltillämpningen direkt och är därför intressanta när det gäller att identifiera de bakomliggande skälen till att företagen upplever så stora skillnader mellan kommunerna.

Skillnader i regeltillämpning är svåra att dokumentera direkt varför NNR har försökt ringa in desamma genom att dokumentera symtomen, bl.a. i form av handläggningstider, avgifter och riskbedömningar. NNR menar att skillnader i handläggningstider och avgifter kan ha flera förklaringar men att skillnaderna bl.a. tyder på att kommunerna lägger olika mycket tid på samma uppgift. Med utgångspunkten att samtliga handläggare gör rätt utifrån sin tolkning av regelverken betyder olika mycket tid på samma uppgift och olika avgifter för samma ärende att handläggarna läser och tolkar samma regelverk på olika sätt.

För att få jämförbara data från kommunerna har NNR i sina enkäter använt sig av exempelärenden så att alla kommuner har lämnat uppgifter utifrån samma grundförutsättningar. NNR har ställt frågor till kommunerna angående flera olika tillsynsområden för att få en så heltäckande bild som möjligt.



Villkor för nyetablering

När ett företag fattar beslut om nyetablering i en kommun finns det viktig information som kommunen behöver tillhandahålla företagaren innan ett väl underbyggt investeringsbeslut kan fattas. NNRs undersökning visar att endast en tredjedel av de svarande kommunerna säger sig kunna lämna ett besked om totalkostnaderna för nödvändiga tillstånd vid första kontakt med kommunen eller åtminstone innan en ansökning. Dessutom lämnar 36 procent av kommunerna besked först efter särskild förfrågan eller bara genom utskick av fakturorna. När det gäller besked om förväntad total handläggningstid för samtliga nödvändiga tillstånd och anmälningar är det 56 procent av kommunerna som kan lämna ett sådant besked vid första kontakt med kommunens företagservice eller åtminstone innan en ansökning. Hos 14 procent av de svarande kommunerna lämnas besked först efter särskild förfrågan eller enbart genom utskick av tillståndsbeskeden.

Det är tydligt att de kommunala taxorna behöver göras enklare och mer transparenta så att exempelvis en företagslots lätt kan förstå och beräkna en avgift inom andra delar av den kommunala förvaltningen. Ett fullt rimligt krav från näringslivet är att samtliga Sveriges kommuner har förmågan att i förväg svara, åtminstone ungefärligen, på frågan – Vad kostar det? – oavsett bransch för etableringen.

NNR menar att de problem som många näringslivschefer eller motsvarande har att uppskatta en maximal handläggningstid skulle kunna avhjälpas genom servicegarantier. Det finns idag, om än mycket få, företagslotsar som enkelt kan besvara en fråga från en företagare: Hur lång tid tar det som längst? – Det tar fyra veckor (vilket är vår längsta servicegaranti), förutsatt att samtliga ansökningar är kompletta.

En etablering behöver följas av en utvärderande kontakt mellan kommunen och företagaren. Tre av fyra av NNRs förslag på utvärderande åtgärder vidtas av över 75 procent av de svarande kommunerna. Men, kommunernas kommentarer visar att det finns en spridning i vad de tolkar in i svarsalternativen. Det NNR är ute efter i denna fråga är att myndigheten ska kunna betrakta sitt eget arbetssätt utifrån företagets perspektiv och därigenom kunna lägga upp kontroll och tillsyn så att företagen matchas till lösningar som ger minimal negativ påverkan. Metodiken för kontrollen/tillsynen bör ge företaget möjlighet att hantera den på ett resurssnålt sätt och bör generera ett ömsesidigt lärande (för både företagaren och kommunens handläggare). Vid en utvärderande dialog med företagare behöver det finnas ett intresse för och ett systematiskt mottagande av det som framförs av företagaren.

I 77 procent av kommunerna kan en företagare åtminstone göra en (1) ansökan eller anmälan digitalt, för något av de 13 områden som NNR frågat om. Endast 14 procent av de svarande kommunerna angav att samtliga efterfrågade tillståndsansökningar och anmälningar kan göras digitalt. E-tjänster för kommunal service är under uppbyggnad på många håll i landet och det är därför viktigt att det också ställs krav på att olika tjänster som tas fram ska kunna integreras med varandra. Det finns väldigt mycket att vinna på att tänka "brett" tidigt i processen, innan man har byggt in sig i olika separata lösningar.

En viktig del i digitaliseringen handlar om att en företagare ska kunna följa sitt ärende på nätet. Andelen kommuner där ett företag kan följa åtminstone en (1) typ av ärende på nätet har ökat från 21 procent år 2016 till 40 procent vid årets undersökning. Det finns tid att spara för företaget och kommunen genom att inte behöva ringa eller skriva för att uppdatera sig om ärendets läge.



Serveringstillstånd

NNRs undersökning visar att det råder stora skillnader i restaurangföretagarnas förutsättningar att ansöka om och inneha ett serveringstillstånd. För samma tillstånd kan en restaurang i en kommun få vänta 11 veckor längre än i en annan kommun (från det att ärendet är komplett) eller betala nästan fem gånger så mycket i ansökningsavgift eller nästan sex gånger så mycket i tillsynsavgift. Riksgenomsnittet för den av kommunerna bedömda tillståndsavgiften för exempelrestaurangen har stigit med 26 procent sedan år 2012, långt över KPI och löneökningarna för samma period.

Generellt sett visar resultaten att stora kommuner med många ärenden, vilket bör leda till högre specialisering och högre effektivitet, har högre ansöknings- och tillsynsavgifter än små kommuner med få ärenden. Exempelvis är den genomsnittliga ansökningsavgiften för de 25 minsta kommunerna drygt 2 500 kr lägre än för de 25 största kommunerna. Kommunerna bör därför tydligare skilja ut vad som är kostnader för själva tillsynen av det enskilda företaget och vad som är övergripande för alla restaurangföretag i kommunen, för att öka transparensen gentemot företagen.

Det är 23 kommuner (nio procent) som har valt något av de två alternativ som handlar om att ta betalt i efterhand för redan utfört tillsynsarbete gentemot exempelrestaurangen. Logiken i när avgiften faktureras och specificeringen av de åtgärder och kostnader som utgör grunden för fakturan handlar också om bemötande. När det finns ett samband mellan det antal tillsynstimmor som anges på fakturan och det antal timmar som årets besök pågått, skapas förtroende för den kommunala tillsynsverksamheten. Förtroende är mycket viktigt för att dialogen ska leda till önskat resultat. Kommunens tillsynspersonal behöver det stöd som det innebär att administrationen kring avgiftsuttaget är lätt att förklara och logisk för en företagare. Det finns mycket att vinna på efterhandsdebitering grundad på faktiska tillsynstimmor. En sådan fakturering kan naturligtvis kompletteras med en fast årsavgift som täcker andra kostnader i den kommunala tillsynsverksamheten.

Nästan en tredjedel av kommunerna (29 procent) har en tydlig styrning mot att tillsynen av restaurangverksamheter ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som hälften av kommunerna (47 procent) verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom serveringstillstånd är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.

Livsmedelskontroll

NNRs undersökning visar att det fortsatt kan skilja sig kraftigt åt mellan olika kommuner hur de riskklassar en livsmedelsverksamhet samt att skillnaderna har ökat över tid. Eftersom kommunernas klassning styr antalet kontrolltimmar för en livsmedelsbutik, som i sin tur styr avgiften, kan även avgifterna skilja sig kraftigt åt. En på förhand definierad exempelbutik betalar 33 000 kr mer i årlig kontrollavgift i den dyraste kommunen som deltog i NNRs undersökning, jämfört med den billigaste. Antalet bedömda nödvändiga kontrolltimmar för NNRs exempelbutik har ökat genom åren och de genomsnittliga tillsynsavgifterna har stigit kraftigt, med 58 procent, jämfört med undersökningen år 2012. Konsumentprisindex respektive löneökningarna har en helt annan ökningstakt under perioden.

En övervägande majoritet av kommunerna debiterar kontrollavgiften i förhand trots att möjlighet finns att göra på ett annat sätt. Det är tolv kommuner (fyra procent) som har valt något av de två alternativ som handlar om att ta betalt i efterhand för redan utfört tillsynsarbete.



Hela 30 procent av kommunerna svarar att de inte vet om företagen påverkas ekonomiskt, på något sätt, av kontrollverksamheten och 67 procent menar att ingen påverkan finns. NNR tolkar detta som att mycket få kommuner arbetar med utvärdering av sin verksamhet, när det gäller hur den påverkar företagen vid en kontroll. Fler kommuner måste utvärdera och skaffa sig en inblick i denna påverkan.

En knapp majoritet av kommunerna (46 procent) har en tydlig styrning mot att kontrollverksamheten ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som en tredjedel av kommunerna (32 procent) verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom livsmedelskontrollen är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.

Miljöfarlig verksamhet

NNRs undersökning visar att det finns stora skillnader i anmälningsavgifter mellan kommunerna för att anmäla en ny eller förändrad miljöfarlig verksamhet. De av kommunerna angivna tillsynsavgifterna varierar mellan knappt 1 000 kr och drygt 25 000 kr för NNRs biltvättsexempel. Det är ett ökande antal kommuner som bedömer att tillsynsbesök varje år i NNRs biltvättsexempel är nödvändigt och 74 procent av kommunerna anger en högre tillsynsavgift än år 2016. De angivna tillsynsavgifterna (medelvärdet) har i genomsnitt ökat med cirka 1 200 kr (15 procent) mellan år 2016 och år 2020.

Det är en överväldigande majoritet av kommunerna som har svarat att de debiterar i förväg, baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa. Endast elva kommuner (5 procent) tar betalt i efterhand och har svarat "I efterhand baserat på tid för utfört arbete".

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

Knappt hälften av de svarande handläggarna på kommunerna (42 procent) har svarat Ja på frågan om det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så mycket som en knapp tredjedel av kommunerna (29 procent) verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom miljöförvaltningen är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.

Bygglov

NNRs undersökning visar att det råder stora och ökande skillnader i förutsättningar för byggherrar som ansöker om bygglov i Sverige. Undersökningen utgår från ett enkelt bygglovsärende som varit oförändrat vid varje undersökningstillfällen sedan år 2012. Handläggningstiden för samma bygglov kan variera med tio veckor beroende på vilken kommun som handlägger bygglovets avgiften (ink. planavgift) kan variera med drygt 234 000 kr, en betydligt större variation än vid undersökningen år 2016, som i sin tur innebar en kraftigt ökad variation jämfört med år 2012.

Det är dock inte enbart extremvärdena som skiljer, utan även riksgenomsnittet för bygglovsavgiften har ökat från 26 281 kr till 29 944 kr (+14 procent) sedan år 2016 och den genomsnittliga



planavgiften har över samma tid ökat från 18 146 kr till 24 286 kr (+34 procent). Detta är långt över kostnadsökningarna i samhället.

Fokus på byggandet i Sveriges kommuner är ett sätt att bidra till återstarten i ekonomin, efter coronapandemin. En del i ett näringslivsfrämjande arbete bör vara att byggnadskontoret i varje kommun har en nära kontakt med näringslivskontoret för att öka förståelsen för företagens verksamheter och därmed öka möjligheterna till en proaktiv lovgivning. Företagen ska uppmuntras genom att uppfatta det som önskvärt, lätt, snabbt och smidigt att söka och få bygglov. Byggnadskontoren bör ha som mål att uppfattas som möjliggörare i utvecklingsprojekt, inte bara som prövningsinstans.

Det är 96 kommuner (43 procent) vars svar har tolkats som att deras bygglovsprocesser i stor utsträckning är digitaliserade. Det är 87 kommuner (39 procent) som har lämnat ett svar som av NNR tolkats som att ingen eller liten grad av digitaliserad tjänst finns för bygglov. NNR har jämfört kommunernas digitaliseringsnivå med svaren på frågorna om handläggningstid och avgifter men kan inte finna att en högre grad av digitalisering ännu så länge generellt sett har fått något genomslag i effektiviteten i handläggningen. Hur man på bästa möjliga sätt drar nytta av digitaliseringen och ser till att den leder till för företagen märkbara effektiviseringar behöver analyseras och diskuteras vidare.



3. Slutsatser

Efter ovanstående observationer angående kommunernas tillsyns- och serviceverksamhet menar NNR att skillnaderna inte bara kan bero på skillnader i kostnader för löner eller lokaler, geografiska skillnader eller andra skilda omständigheter. De skillnader som har observerats måste också bero på att kommunala handläggare läser, tolkar och tillämpar regelverken på olika sätt.

Några av NNRs slutsatser från en sammanvägning av resultaten i de fem olika enkätundersökningarna redovisas nedan tematiskt.

Avgifter och skattefinansiering

En delförklaring till de stora skillnaderna i avgifter, som lyfts fram av kommuner i kommunikationen med NNR, är att inte alla kommuner finansierar hela sin verksamhet med avgifter, utan att viss skattefinansiering tillkommer. Med detta resonemang skulle den dyraste kommunen kunna vara helt avgiftsfinansierad och alla andra kommuner vara delvis skattefinansierade. NNR menar att denna faktor naturligtvis påverkar de skillnader som observerats men inte räcker som förklaring av de stora skillnader som finns.

Inom ett av de områden som studerats av NNR, livsmedelskontrollen, måste enligt Livsmedelsförordningen (2006:1166) hela kostnaden för tillsynen finansieras med avgifter, ingen skattefinansiering får förekomma. Om skattefinansieringsfrågan hade stor påverkan på de skillnader som dokumenterats av NNR skulle skillnaderna inom livsmedelskontrollen särskilja sig från de andra områden som studerats. Så är dock inte fallet, utan trots att skattefaktorn inte påverkar avgiftsbilden kan NNR observera samma nivå på variationer inom livsmedelsområdet som inom andra kommunala tillsynsområden som NNR har granskat. NNR bedömer därför att skattefaktorn har en liten betydelse för de variationer som har observerats.

Avgiftsinflation

På samtliga myndighetsområden som studerats av NNR sedan år 2012 (serveringstillstånd, livsmedelskontroll, miljöfarlig verksamhet och bygglov) noteras avgiftshöjningar som är högre än som kan motiveras av de allmänna kostnadsökningarna i samhället (bl.a. KPI och lönestatistik). Exempelvis har de genomsnittliga tillsynsavgifterna för NNRs ärendeexempel med en livsmedelsbutik stigit kraftigt, med 58 procent, jämfört med undersökningen år 2012.

NNR frågar sig vad de accelererande avgiftshöjningarna för i det närmaste identiska ärendeexempel kan bero på. NNR menar att det skulle kunna ha ett samband med en förändrad tillämpning av regelverken. En i kommunerna generellt sett striktare tillämpning av regelverken skulle få till effekt en ökning av de bedömda tillsynsbehoven och därmed tillsynsavgifterna. Samtidigt finns det kommuner i alla regioner och på alla studerade myndighetsområden som har sänkt sina avgifter för ärendeexemplen. NNR bedömer att en utökad samsyn när det gäller tolkningen av regelverken både internt i kommunerna, regionalt och nationellt skulle kunna motverka denna typ av, kanske omedvetna, förskjutning av kommunernas tillämpning. Ett regelverk som gäller lika i hela Sverige måste ge ett mer likartat utfall i tillämpningsledet.



Förändrade riskbedömningar och ett ökat antal kontroller

Kommunernas bedömningar av risknivåer i företagens verksamheter ser ut att öka över tid. Detta är möjligt att bedöma för NNR eftersom samma ärendeexempel har använts på livsmedelsområdet och miljöskyddsområdet sedan år 2012.

När det gäller livsmedelskontrollen har det genomsnittliga antalet angivna kontrolltimmar för NNRs ärendeexempel ökat genom åren. År 2012 var genomsnittet 5,94 timmar, år 2016 var det 6,44 timmar och vid undersökningen år 2020 låg genomsnittet på 6,87 timmar. Detta trots att samma livsmedelsbutik har bedömts varje gång sedan år 2012.

När det gäller den miljöfarliga verksamheten i NNRs biltvättsexempel anger en ökande andel av de svarande kommunerna att tillsynsbesök i verksamheten är nödvändigt varje år. Genomsnittet för antalet bedömda besök över en treårs-period har ökat från 2,3 besök vid undersökningen år 2012 till 2,5 besök över tre år vid undersökningen år 2020.

De förändrade riskbedömningarna kan ha flera bakomliggande skäl, men en bidragande faktor menar NNR kan vara att riskbedömningarna ofta har ett fokus på generell risk i en viss bransch. Detta kan leda till att enstaka företags misslyckanden får effekter på bedömningen av samtliga företags risk. NNR menar att med ett större fokus på individuell risk kan denna trend med ökande riskbedömningar vändas.

NNR kan inte finna några belägg för att de faktiska riskerna har ökat på de verksamhetsområde som granskats. Istället gör NNR bedömningen att det finns en ökad riskmedvetenhet i samhället och bland företagen, vilket bör leda till sjunkande risknivåer i olika verksamheter. Kommunernas riskbedömningar av företagens verksamheter behöver därför justeras. Ett sätt att styra mot ett ökat fokus på individuell risk är att i största möjliga mån undvika besök där inga eller ringa problem uppdagas, eller kan antas uppdagas.

Efterhandsdebitering

På de tre tillsynsområdena livsmedelskontroll, serveringstillstånd och miljöfarlig verksamhet är det mellan fyra och nio procent av kommunerna (totalt 45 kommuner) som har valt något av de två alternativ som handlar om att ta betalt i efterhand för redan utfört tillsynsarbete. Det är endast en kommun som tillämpar efterhandsdebitering på mer än ett område, av de områden som NNR har studerat.

En tydlig koppling mellan avgiften och tillsynsinsatsen är viktig för företagsklimatet. Avgiftssystemens utformning kan påverka företagsklimatet genom att systemen är transparenta och logiska för de företag som är underkastade avgifterna. Från företagets synvinkel är avgifterna i många avseenden att likna vid inköpet av en konsulttjänst, exempelvis en kvalitetsgranskning. Kommunens tillsyn är inte frivillig men den utgår från principen att kommunen levererar vissa åtgärder för att säkerställa regelefterlevnad och rättvis konkurrens, och tar betalt för detta. Många kommuner har ett abonnemangsupplägg för sin tillsyn. Företagarna betalar en fast avgift i förväg och sedan får man se vilka synliga tillsynsinsatser som blir resultatet. När ingen tillsynsinsats hinns med är det många kommuner som förklarar för företagen att det istället blir dubbelt så mycket tillsyn nästa år, en tillsynsskuld. NNR frågar sig i detta sammanhang om en verksamhet blir dubbelt så säker om kommunens tillsynsinspektör ägnar tillsynen dubbelt så mycket tid nästa år. Upptäcker tillsynsmannen en välskött verksamhet finns det ingen anledning att gå runt och leta i 10 timmar till, bara för att det finns en tillsynsskuld. Det finns även andra exempel på hur avgiftssystemet tillämpas på ett ologiskt sätt.



Företagen vill betala för den tillsyn som faktiskt blir utförd (både inre och yttre tillsyn) och uppfattar det som logiskt att betala efter att den aktuella tillsynen har blivit utförd. Det finns en logik i att betala i förväg för den återkommande inre tillsyn som utförs rutinmässigt på kommunkontoret varje år. Däremot vill en företagare betala lite om det yttre tillsynsbesöket blir kort därför att kvaliteten i verksamheten är uppenbart god eller mer om besöket blir längre därför att det upptäcks brister. Förtroendet för kommunens tillsyn stärks om företagaren ser vad det är hen betalar för. En tjänsteperson som i förväg tagit betalt med en schablonsumma hamnar ofta i utgångsläget vid ett tillsynsbesök i en situation där hen blir ifrågasatt. Misstroende är en dålig utgångspunkt för ett framgångsrikt tillsynsarbete. Efterhandsdebitering av huvudparten av tillsynsavgiften är en enkel lösning på denna problematik. Inom livsmedelsområdet finns det numera ett krav på efterhandsdebitering enligt Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter¹.

Förutom betalningsmodellen spelar attityden från den kommunala tillsynspersonalen en avgörande roll för att skapa förtroende för tillsynsarbetet. NNR, liksom ett antal kommuner i Sverige, menar att ett fokus på dialog i mötet mellan företagare och tillsynspersonal skapar bäst förutsättningar för långsiktig och kontinuerlig trygghet för kommuninvånarna. Med rätt attityd kan kommunens tillsynspersonal stärka företagarens vilja att göra rätt och se till att företagaren varje dag agerar som om hen vore myndighetens ställföreträdare på plats i verksamheten. Tillsyn varje dag genom ställföreträdare är bättre än strikt felsökande någon eller några gånger per år.

Servicegarantier

När ett företag överväger nyetablering i en kommun finns det viktig information som kommunen behöver tillhandahålla företagaren innan ett väl underbyggt investeringsbeslut kan fattas. NNRs undersökning visar att besked om förväntad total handläggningstid för samtliga nödvändiga tillstånd och anmälningar, kan 56 procent av kommunerna lämna vid första kontakt med kommunens företagservice, eller åtminstone innan ansökning. Hos 14 procent av de svarande kommunerna lämnas besked först efter särskild förfrågan eller enbart genom utskick av tillståndsbeskeden. I ett komplext etableringsärende med många olika tillstånd från olika avdelningar inom kommunen kan det vara svårt för en företagslots att hålla kunskapen om handläggningstider uppdaterad kontinuerligt. En lösning på denna problematik är att införa servicegarantier för kommunens olika tillståndsärenden.

Företagaren: - Hur lång tid tar det? Lotsen: - Det tar som längst fyra veckor, enligt vår längsta servicegaranti, förutsatt att samtliga handlingar är kompletta.

Förutom att underlätta för kommunens företagslotsar innebär servicegarantier också en tydlig signal till företagen om att handläggningen av ärenden är viktig för kommunen, så viktig att kommunen är beredd att lämna ett löfte i sammanhanget, kanske till och med förenat med en påföljd vid försening. Att som alternativ meddela en genomsnittlig handläggningstid har inte alls samma tydliga symbolvärde. För att planera sin verksamhet behöver en företagare veta hur lång tid han/hon som längst behöver räkna med. Hur lång tid det tagit för andra företagares ärenden är mindre intressant för planeringen.

En servicegaranti behöver sättas nära den genomsnittliga handläggningstiden och tillåta att vissa ärenden inte kommer att klara gränsen. Det behöver innebära en utmaning för de kommunala förvaltningarna att i samtliga ärenden klara garantigränsen. De fall då garantigränsen inte kunnat

1 <https://nnr.se/obligatorisk-efterhandsdebitering-av-kontrollavgifter-inom-livsmedelsområdet/>



hållas kan sedan mätas och bidra till faktaunderlag vid en intern utvärdering av verksamheten. Om kommunen bedömer att vissa typer av komplicerade ärenden lämpar sig sämre för tidsgränsen i servicegarantin finns möjlighet att göra undantag för dessa ärendetyper.

Utvärdering

Det är åtta procent (17 kommuner) av handläggarna på miljöområdet och fyra procent (nio kommuner) på livsmedelsområdet som har svarat Ja på frågan om det kan bedömas att företagen i samband med en normaltillsyn påverkas ekonomiskt utöver själva tillsynsavgiften. Övriga svarande på respektive enkät (över 90 procent) har svarat Nej eller Vet ej. NNR anser att detta visar att det är alltför få kommuner som är medvetna om vad deras tillsyn innebär för företagen. Det finns därmed ett behov av att kommunerna utvärderar sin tillsynsverksamhet när det gäller hur den påverkar företagens verksamhet och ekonomi. Fler kommuner måste utvärdera och skaffa sig en inblick i denna påverkan.

NNRs undersökning av kommunernas lotsfunktion (Villkor för nyetablering) visar att tre av fyra av NNRs förslag på utvärderande åtgärder vidtas av över 75 procent av de svarande kommunerna. Kommunernas kommentarer visar dock att det finns en spridning i vad de tolkar in i svarsalternativen. Det NNR är ute efter i denna fråga är att myndigheten ska kunna betrakta sitt eget arbetssätt utifrån företagets perspektiv och därigenom kunna lägga upp kontroll och tillsyn så att företaget matchas till lösningar som ger minimal negativ påverkan. Metodiken för kontrollen/tillsynen bör ge företaget möjlighet att hantera den på ett resurssnålt sätt och bör generera ett ömsesidigt lärande (för både företagaren och kommunens handläggare). Vid en utvärderande dialog med företagare behöver det finnas ett intresse för och ett systematiskt mottagande av det som framförs av företagaren.

Det är uppenbart väldigt få kommunala tjänstemän som har en uppfattning om hur mycket och på vilket sätt deras tillsyn påverkar företagen. Självklart ska företagen påverkas, tillsynsverksamheten är viktig för likvärdig konkurrens, en god säkerhet och hög kvalitet i företagandet på respektive område. Men, påverkan ska vara så liten som möjligt och till största möjliga nytta. För att kommunerna i sin myndighetsutövning ska kunna maximera nyttan och minimera påverkan behöver utvärderande åtgärder löpande vidtas. Utan god kunskap om påverkan på företagen kan ingen proportionell avvägning mot nyttan göras. De utvärderande åtgärder som enligt NNRs undersökning vidtas av lotsfunktionen, ser inte ut att komma de myndighetsutövande förvaltningarna till del, eller tas inte om hand på rätt sätt. Det förefaller finnas god kunskap om påverkan inom den kommunala förvaltningen i stort men denna behöver spridas bredare internt. De myndighetsutövande förvaltningarna behöver efterfråga den kunskap som inhämtas på exempelvis näringslivsavdelningarna. Stuprörstänkande inom de kommunala förvaltningarna behöver minimeras.

Näringslivsfrämjande

NNRs utgångspunkt för denna fråga är att i princip samtliga kommuner i Sverige har någon form av styrning från politiskt håll mot att näringslivet ska stärkas och främjas lokalt. NNR grundar delvis detta antagande på att 65 procent av kommunerna har svarat Ja på frågan om näringslivsfrämjande perspektiv på minst ett av de tre områdena.

På vart och ett av de tre tillsynsområdena serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och livsmedelskontroll är det mellan 29 och 46 procent av kommunerna som har svarat Ja på frågan om det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt



att mellan 29 och 47 procent av kommunerna verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom respektive förvaltning är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen, d.v.s. svarat Nej på frågan.

Bland kommunerna som har svarat Ja på frågan om näringslivsfrämjande perspektiv är det 21 stycken där handläggarna för samtliga tre områden är medvetna om den näringslivsfrämjande policyn. Det är 185 kommuner där handläggarna har svarat Ja på åtminstone ett av de tre undersökta områdena, men Nej på ett annat. Det är alltså väldigt många kommuner där kunskapen om den näringslivsfrämjande styrningen är ojämnt spridd inom de olika kommunala förvaltningarna.

En politisk styrning mot främjande av näringslivet i kommunen handlar inte om en uppmaning till myndighetsutövande kommunala förvaltningar att vara "snälla" mot företagen. Istället menar NNR att det handlar om att kommunal tillsynspersonal ska ha en god förståelse för de övriga villkor (bl.a. kommersiella villkor) som företagen verkar under. Tillsynspersonalen är experter på de krav som den skyddande lagstiftningen ställer på företagen. Inom den kommunala förvaltningen, exempelvis näringslivskontoret, finns experter på företagets kommersiella villkor. En god samverkan mellan näringslivsenheten och exempelvis hälsoskyddsenheten är nödvändigt för ett gott näringslivsklimat. Näringslivskontorets roll i kontroll- och tillsynsfrågor behöver stärkas. Ett gott skydd för exempelvis människors hälsa måste gå att förena med ett gott näringslivsklimat och näringslivsfrämjande prioriteringar.

Företagens vanligaste kontakter med kommunen sker med olika tillstånds- och tillsynshandläggare och inte i lika stor utsträckning med näringslivsavdelningen eller den politiska nivån. Därför behöver näringslivsfrämjande genomsyra hela kommunens arbete för att få god effekt.

Förutom kunskapsdelning internt i kommunen för att sprida förståelsen för företagets kommersiella villkor behöver åtgärder vidtas för att tjänstemän ska få tillfälle att möta företagare utanför själva myndighetsutövningen. Ett annat exempel på åtgärd kan handla om att ge handläggare tid att öva på myndighetsutövningen tillsammans med kollegor.

God egenkontroll och tredjepartscertifiering

Det är cirka hälften av de svarande kommunerna som menar att en god egenkontroll minskar tillsynsbehovet respektive sänker tillsynsavgiften. Samtidigt är det endast 20 procent av de svarande kommunerna som menar att en tredjepartscertifiering minskar tillsynsbehovet respektive sänker tillsynsavgiften. NNR menar att de kommuner som svarat att god egenkontroll och tredjepartscertifiering minskar tillsynsbehovet har ett högt förtroende för företagets vilja att göra rätt. Denna företagets vilja att göra rätt stärks om kommunen visar förtroende, exempelvis på detta sätt: en självförstärkande process.

Eftersom den kompetens som krävs och det arbete som utförs vid tredjepartscertifiering i viktiga avseenden liknar kommunens myndighetsutövning, borde det finnas synergieffekter som kan uppnås, och därmed bespara kommunerna och företagen vissa kostnader.

Digitalisering

I 77 procent av kommunerna kan en företagare åtminstone göra en (1) ansökan eller anmälan digitalt, för något av de 13 områden som NNR frågat om i nyetableringsenkäten. Endast 14 procent av de svarande kommunerna angav att samtliga efterfrågade tillståndsansökningar och anmälningar i ett komplext nyetableringsärende kan göras digitalt.



Det är 43 procent av kommunerna vars svar i bygglovsenkäten av NNR har tolkats som att deras bygglovsprocesser är väl digitaliserade.

En viktig del i digitaliseringen handlar om att en företagare ska kunna följa sitt ärende på nätet. Andelen kommuner där ett företag kan följa åtminstone en (1) typ av ärende på nätet har ökat från 21 procent år 2016 till 40 procent vid undersökningen år 2020. Det finns tid att spara för företaget och kommunen genom att inte behöva ringa eller skriva för att uppdatera sig om ärendets läge.

Det är helt klart stora skillnader mellan kommunerna när det gäller digitaliseringsnivå. Vissa kommuner och vissa län har kommit långt och bör märka effekter av sin utveckling genom effektivitetsvinster. Samtidigt finns det kommuner som inte kommit lika långt och några som inte verkar alltför intresserade av att vidta åtgärder för ökad digitalisering av exempelvis bygglovsprocessen.

Vid en jämförelse av olika kommuntyper när det gäller digitaliseringsgrad visar våra undersökningar att befolkningsmässigt större kommuner, såsom exempelvis större städer, har en dubbelt så hög digitaliseringsgrad av bygglovsprocessen jämfört med landsbygdskommuner. Folkrika kommuner verkar ha flera olika fördelar, såsom högre digitaliseringsgrad, möjlighet till högre specialisering (fler anställda med samma kompetens) och oftare anlitan av extern kompetens vid resursbrist. Trots detta verkar dessa fördelar inte generellt sett leda till en högre effektivitet som avspeglar sig i kortare handläggningstider och lägre avgifter, enligt NNRs undersökningar. Hur man på bästa möjliga sätt drar nytta av digitaliseringen och ser till att den leder till för företagen märkbara effektiviseringar behöver analyseras och diskuteras vidare.

Det räcker naturligtvis inte med att varje enskild del av processen är digitaliserad utan de olika delarna behöver vara kopplade till varandra och ha möjlighet att kommunicera och dela information. Även kopplingar till andra IT-system inom kommunen är viktigt för att fullt ut kunna nyttja digitaliseringen, exempelvis behöver ärendehanteringssystemet för bygglov kunna kommunicera med kommunens ekonomisystem för faktureringen. Att integrera olika IT-system som byggts vid olika tidpunkter, av olika entreprenörer och med olika syften är komplext och resurser behöver avsättas för detta, för att fullt ut kunna nyttja effektiviseringspotentialen.

E-tjänster för kommunal service är under uppbyggnad på många håll i landet och det är därför viktigt att det också ställs krav på att olika tjänster som tas fram ska kunna integreras med varandra. Det finns väldigt mycket att vinna på att tänka "brett" tidigt i processen, innan man har byggt in sig i olika separata lösningar.



4. Åtgärder

Vad kan då göras för att komma till rätta med dessa skillnader? NNR utgår från att de allra flesta kommuner redan har rutiner för att hantera individuella skillnader i tillämpning mellan handläggare på samma avdelning i kommunen. Att exempelvis en handläggare uppfattas som "snällare" eller "hårdare" än en annan handläggare motverkas på olika sätt av kommunen. Ett sätt att åstadkomma detta är att se till att handläggarna i kommunen träffas regelbundet för att diskutera samsyn i bedömningarna. System för att skapa samsyn internt i kommunen bör kunna tillämpas även på regional nivå när handläggare från olika närliggande kommuner träffas. Att sedan lyfta detta samsynsarbete till nationell nivå bör inte vara omöjligt. Föreskrivande myndigheter på respektive område har också ofta ett ansvar att vägleda de kommunala handläggarna på sitt expertområde. Att skapa tillfällen och plattformar för ett sådant samsynsarbete är en viktig del i vägledningen.

NNR menar att en av nycklarna till att minska skillnaderna mellan kommunerna finns i att utöka arbetet med att hitta forum och verktyg för ökad samsyn. Ansvaret för detta ligger inte bara på kommunerna utan även på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och de statliga myndigheterna. Centrala riktlinjer och tillämpningsdokument via exempelvis SKR eller föreskrivande myndigheter är också en tänkbar åtgärd. En annan viktig del är att möjliggöra tillgången till och utöka utbytet av data och information mellan kommunerna, exempelvis på elektronisk väg. Genom att kommunerna lätt kan ta del av varandras bedömningar i likartade ärenden liksom att mäta och jämföra resurser och effektivitet, kan tillämpningen bli mer enhetlig och goda exempel spridas. En del i samsynsarbetet bör utgöras av att exempelärenden tas upp för diskussion med utgångspunkten att det inte behöver finnas några helt rätta svar men däremot olika sätt att resonera som genom dialogen kan utvecklas och förfinas.

De stora skillnader som har uppmärksammats av företagen och dokumenterats av NNR vid upprepade tillfällen kan inte accepteras, särskilt inte i ljuset av att det finns relativt enkla åtgärder att vidta som har potential att minska skillnaderna substantiellt och därmed stärka näringslivsklimatet i Sverige. NNR menar att Sveriges kommuner måste vidta alla tänkbara åtgärder för att komma till rätta med detta vilket i sin tur på ett positivt sätt kommer att påverka de faktorer i näringslivsklimatet som kommunerna förfogar över. Om det vid denna process uppmärksammas otidigheter och/eller bristande effektivitet i de bakomliggande regelverken ska kommunerna naturligtvis ta initiativ till att justerade regelverk tas fram av riksdagen, regeringen och/eller myndigheter. Ett exempel på detta, som NNR identifierat vid sina undersökningar, är principer för när och hur tillsynsavgifter tas ut. NNR menar att det finns många fördelar med att en del av tillsynsavgiften tas ut i efterhand. Detta har nu reglerats på livsmedelsområdet genom Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter². Efterhandsdebitering bör tillämpas även på andra områden där tillsyn och kontroll utövas av myndigheter.

De i NNRs undersökningar dokumenterade skillnaderna är i vissa avseenden övergripande beskrivna och fördjupade studier av hur kommunernas tillämpningsarbete går till skulle med fördel kunna göras. Dessa skulle exempelvis kunna bestå av fördjupade intervjuer med kommunala handläggare eller ytterligare kartläggning av något av de områden NNR har granskat och i ett urval kommuner. Urvalet av kommuner skulle kunna göras utifrån ytterlighetskommunerna i NNRs undersökningar eller i kommuner som uppvisar skilda resultat i SKRs insiktsmätningar jämfört med olika undersökningar av det lokala företagsklimatet. En annan åtgärd vore att granska och sammanställa befintliga data som myndigheter eller enskilda kommuner har.

2 <https://nnr.se/obligatorisk-efterhandsdebitering-av-kontrollavgifter-inom-livsmedelsområdet/>



Bland åtgärder för att hantera resursbrist i myndighetsutövningen kan kommungemensamma personalpooler nämnas. Om exempelvis handläggarna av serveringstillstånd i en kommun har mycket att göra i mars månad med ansökningar om tillfälliga serveringstillstånd kanske handläggarna i en annan kommun inte har en lika intensiv period. Med dagens digitalisering skulle delar av handlägningsprocessen kunna läggas ut på handläggare från en annan kommun, även om beslut fattas av lokalanställd handläggare. För att sådana utbyten ska fungera väl behöver samordning av resurser ske och samordningen efterfrågas av kommunerna.

NNR bidrar gärna till fortsatt dialog omkring tolkning och tillämpning av regelverken, dels genom rapporterna om kommunal regeltillämpning som finns att ladda ner på www.kommungranskning.se och dels i olika forum där NNRs företrädare deltar.



5. NNRs rekommendationer

Med anledning av undersökningarnas resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

Villkor för nyetablering

- 1. Kommunernas hemsidor ska innehålla eller hänvisa till tydlig och lättillgänglig information om regler, krav och avgifter som gäller för företagens olika verksamheter.**
Företag, särskilt de med etableringar i flera kommuner, har fördel av att information om ansökningsförfaranden för olika tillstånd är lätta att hitta genom att kommunernas hemsidesstruktur har en logik som känns igen från kommun till kommun.
- 2. Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor.**
Kommunens näringslivsfrämjande policys och åtgärder måste uppmärksammas inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.
- 3. Kommunen ska samordna sin handläggning av ärenden som kräver olika tillstånd.**
Handläggningen av olika tillstånd inom kommunens förvaltningar som krävs för ett företags verksamhet ska så långt som möjligt ske samordnat och samtidigt. I samband med detta ska företagen erbjudas att träffa de olika handläggarna för ärendet, samtidigt eller enskilt.
- 4. Alla kommuner ska ha en servicegaranti för sin myndighetsutövning.**
Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om tillstånd inom en viss given tid liksom att en avgift minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.
- 5. Ett företag ska kunna följa sina ärenden hos kommunen på nätet.**
Fler kommuner behöver erbjuda sina företagare möjligheten att följa sina ärenden på nätet. En kommun som inte erbjuder denna möjlighet bör införa detta stegvis genom att identifiera prioriterade ärendetyper och sedan utöka till fler områden.
- 6. Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.**
Föreskrivande myndigheter och kommunerna behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Bygglov

1. Kommunerna bör ta maximalt tre veckor på sig att fatta beslut om ett bygglov som följer detaljplan.

Ju snabbare ett bygglov beviljas desto fortare kan företaget komma igång med sin verksamhet. Det är redan idag möjligt för vissa kommuner att fatta beslut om bygglov som följer detaljplan inom tre veckor från det att ansökan är komplett, varför denna tidsperiod bör gälla som huvudregel för samtliga kommuner och innefattas i en servicegaranti.

2. Alla kommuner ska ha en servicegaranti för bygglov.

Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om bygglov inom en tid kortare än den lagstadgade, liksom att bygglovsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål. En servicegaranti kan med fördel ha flera olika tidsgränser beroende på ärendetyp.

3. Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera vilka effekter deras tillämpning av regelverken får för företagen.

Införande av maxgräns för handläggningstiden kan vara ett sätt att övervaka och styra verksamheten internt.

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

Det ska vara tydligt när och för vad företagen betalar en avgift. Likaså bör det framgå tydligare än vad som idag är fallet hur kommunen väljer att sätta nivån och beräkna bygglovsavgiften utifrån den arbetsinsats/kostnad som kommunen har. I de fall kommunen inte genomför en åtgärd för vilken avgift uttagits bör avgiften återbetalas.

5. I kommuners åtagande att främja det lokala näringslivet bör ingå att underlätta erhållandet av bygglov.

Eftersom sökandet av bygglov är ett tecken på expanderande företag och ökande antal arbetstillfällen bör kommuner arbeta för att alla delar av förvaltningen agerar möjliggörande i plan- och bygglovsprocessen.



Miljöfarlig verksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Serveringstillstånd

1. Alla kommuner ska ha en servicegaranti för serveringstillstånd.

Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom en viss given tid liksom att ansökningsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

2. Kommunerna bör ta maximalt tre veckor på sig att fatta beslut om ett serveringstillstånd.

Med ett snabbare tillståndsgivande kan företagen tidigare komma igång med sin verksamhet. Det är redan idag möjligt för vissa kommuner att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom tre veckor från det att ansökan är komplett, varför denna tidsperiod bör gälla som huvudregel för samtliga kommuner och innefattas i en servicegaranti. Kommunerna bör även mäta och kategorisera olika ärendetyper med avseende på handläggningstider och sätta mål därefter.

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

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

4. Kommunernas tillsynsverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om god ordning och nykterhet.

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

5. Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagets kommersiella villkor.

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

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

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



Livsmedelskontroll

- 1. Alla kommuner ska tydligt redovisa och motivera vilka faktorer som legat till grund för klassningen av kommunens olika livsmedelsanläggningar samt storleken på kommunens timentaxa.**

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

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

Det ska vara tydligt när, och för vad, företagen betalar en avgift. Beträffande livsmedelskontrollen bör denna huvudsakligen tas ut efter att kontroll har genomförts på plats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall kontrollen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat.

- 3. Kommunernas kontrollverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om en hög livsmedelssäkerhet.**

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

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

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

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

Föreskrivande myndigheter behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



Bilaga med alla sammanfattningar

Sammanfattning Nyetablering

NNRs rapport "Villkor för nyetablering – Tillämpning, service och myndighetsutövning" är den femte av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå. Rapporten redogör för hur kommunerna har svarat på NNRs enkät om villkoren för en nyetablering och försöker visa på olika åtgärder som kan förbättra kommunernas service gentemot företagarna. Övriga rapporter i serien behandlar motsvarande frågor, för områdena serveringstillstånd, livsmedelskontroll, bygglov och miljöfarlig verksamhet.

NNRs undersökning visar att företagslotsens funktioner fortsatt kan utvecklas i många kommuner. Andelen kommuner där en etablering såsom i etableringsexemplet helt och hållet vägleds av lotsfunktionen har ökat något från 45 procent vid undersökningen år 2016 till 50 procent idag. Samtidigt kan andelen kommuner som erbjuder samordningsmöten i samband med en sådan etablering tolkas ha minskat från 82 procent år 2016 till 66 procent idag. Av årets undersökning framgår också att företagslotsfunktionen i 64 procent av de svarande kommunerna kan agera proaktivt genom att arrangera möten samt följa och bevaka ett ärende till slut, vid en etablering såsom i exemplet. NNR menar att funktionen företagslots bör användas på ett offensivt sätt för att få bästa möjliga effekt på företagsklimatet.

När ett företag fattar beslut om nyetablering i en kommun finns det viktig information som kommunen behöver tillhandahålla företagaren innan ett väl underbyggt investeringsbeslut kan fattas. NNRs undersökning visar att endast en tredjedel av de svarande kommunerna säger sig kunna lämna ett besked om totalkostnaderna vid första kontakt med kommunen eller åtminstone innan ansökning. Dessutom lämnar 36 procent av kommunerna besked först efter särskild förfrågan eller bara genom utskick av fakturorna. När det gäller besked om förväntad total handläggningstid för samtliga nödvändiga tillstånd och anmälningar i verksamheten är det 56 procent av kommunerna som kan lämna ett sådant besked vid första kontakt med kommunens företagsservice eller åtminstone innan en ansökning. Hos 14 procent av de svarande kommunerna lämnas besked först efter särskild förfrågan eller enbart genom utskick av tillståndsbeskeden.

NNR bad också kommunerna att ange etableringsexemplet totala kostnad för samtliga nödvändiga tillstånd och anmälningar. Endast 36 av 150 svarande kommuner (24 procent) lämnade ett siffersatt svar på frågan. Resterande svarande har lämnat en kommentar som i några fall räknar upp de avgifter som näringslivschef eller motsvarande känner till och i andra fall förklarar att frågan är svår och komplicerad att besvara samt att ingen exakt angivelse kan lämnas.

Det är tydligt att de kommunala taxorna behöver göras enklare och mer transparenta så att kollegor inom andra delar av den kommunala förvaltningen lätt kan förstå och beräkna en avgift. Ett fullt rimligt krav från näringslivet är att samtliga Sveriges kommuner har förmågan att i förväg svara, åtminstone ungefärligen, på frågan – Vad kostar det? – oavsett bransch för etableringen.

NNR menar att de problem som många näringslivschefer eller motsvarande har att uppskatta en maximal handläggningstid skulle kunna avhjälpas genom en servicegaranti. Det finns idag, om än mycket få, företagslotsar som enkelt kan besvara en fråga från en företagare: Hur lång tid tar det som längst? – Det tar två veckor (vilket är vår servicegaranti), förutsatt att samtliga ansökningar är kompletta.



I 77 procent av kommunerna kan en företagare åtminstone göra en (1) ansökan eller anmälan digitalt, för något av de 13 områden som NNR frågat om. Endast 14 procent av de svarande kommunerna angav att samtliga efterfrågade tillståndsansökningar och anmälningar kan göras digitalt. E-tjänster för kommunal service är under uppbyggnad på många håll i landet och det är därför viktigt att det också ställs krav på att olika tjänster som tas fram ska kunna integreras med varandra. Det finns väldigt mycket att vinna på att tänka "brett" tidigt i processen, innan man har byggt in sig i olika separata lösningar.

En viktig del i digitaliseringen handlar om att en företagare ska kunna följa sitt ärende på nätet. Andelen kommuner där ett företag kan följa åtminstone en (1) typ av ärende på nätet har ökat från 21 procent år 2016 till 40 procent vid årets undersökning. Det finns tid att spara för företaget och kommunen genom att inte behöva ringa eller skriva för att uppdatera sig om ärendets läge.

En etablering behöver följas av en utvärderande kontakt mellan kommunen och företagaren. Tre av fyra av NNRs förslag på utvärderande åtgärder vidtas av över 75 procent av de svarande kommunerna. Men, kommunernas kommentarer visar att det finns en spridning i vad de tolkar in i svarsalternativen. Det är viktigt vid en utvärderande dialog med företagare, att det finns ett intresse för och ett systematiskt mottagande av det som framförs av företagaren.

Av svaren och kommentarerna till enkäten kan det uppfattas som att vissa kommuner inte ser något behov att arbeta med utveckling av myndighetsservicen. NNR menar dock att varje enskilt tillstånd/kontroll/tillsyn säkert har sina skäliga motiv men att den ackumulerade regelbördan ofta helt enkelt blir för övermäktig för en företagare, och särskilt för ett mindre företag. Det är av största vikt att varje enskild myndighetsåtgärd är så effektiv och proportionerlig som möjligt för att minimera belastningen på varje företag.



Sammanfattning Bygglov

NNRs rapport "Bygglov – Handläggningstider, avgifter och digitalisering" är den tredje av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå. Den handlar om hur långa handläggningstider kommunerna har för att bevilja ett bygglov (och startbesked), vilka avgifter de tar för bygglovet, om de har några servicegarantier, vilka turordningsregler för bygglov som används, graden av digitalisering samt användandet av externa resurser. Övriga rapporter i serien behandlar motsvarande frågor för områdena serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet, livsmedelskontroll och villkor för nyetablering.

NNRs undersökning visar att det råder stora och ökande skillnader i förutsättningar för byggherrar som ansöker om bygglov i Sverige. Undersökningen utgår från ett enkelt bygglovsärende som varit oförändrat vid varje undersökningstillfällen sedan år 2012. Handläggningstiden för samma bygglov kan variera med tio veckor beroende på vilken kommun som handlägger bygglovet och avgiften (ink. planavgift) kan variera med drygt 234 000 kr, en betydligt större variation än vid undersökningen år 2016, som i sin tur innebar en kraftigt ökad variation jämfört med år 2012. Samtidigt har 34 procent av de kommuner som svarat på NNRs undersökning år 2016 lyckats förkorta handläggningstiden till år 2020, vilket visar att frågan om företagets betydelse för tillväxten i kommunerna uppmärksammas och att det går att effektivisera kommunernas arbete.

NNR rekommenderar en handläggningstid för enklare bygglovsärenden på max tre veckor. Genomsnittet för de flesta kommungrupper ligger nära riksgenomsnittet på 4,0 veckor, med undantag för grupperna storstäder och större städer vars genomsnitt ligger närmare fem veckor.

Skillnaderna inom länen är stora när det gäller avgifterna och kan i vissa fall skilja så mycket som 120 000 kr när det gäller sammanlagda bygglovs- och planavgifter. Blekinge, Kronoberg och Södermanland uppvisar dock små skillnader, vilket visar att arbetet med att minska skillnaderna kan börja på länsnivå. Att differensen mellan lägsta och högsta bygglovsavgift för ett enkelt bygglovsärende kan öka från 45 561 kr till 62 480 kr på fyra år måste betraktas som häpnadsväckande. Det är dock inte enbart extremvärdena som skiljer, utan även riksgenomsnittet för bygglovsavgiften har ökat från 26 281 kr till 29 944 kr (+14 procent) sedan år 2016 och den genomsnittliga planavgiften har över samma tid ökat från 18 146 kr till 24 286 kr (+ 34 procent). Detta är långt över kostnadsökningarna i samhället och behöver förklaras av kommunerna.

En jämförelse av olika kommuntyper när det gäller av NNR bedömd digitaliseringsgrad visar att befolkningsmässigt större kommuner såsom exempelvis större städer har en dubbelt så hög digitaliseringsgrad som landsbygdskommuner. Vidare använder sig större och mer tätbefolkade kommuner oftare av externa resurser vid behov. Stora kommuner verkar ha flera olika fördelar, såsom högre digitaliseringsgrad, möjlighet till högre specialisering och anlitar oftare extern kompetens vid resursbrist. Trots detta verkar dessa fördelar inte leda till en högre effektivitet i form av kortare handläggningstider och lägre avgifter.

Den ökning av antalet kommuner med servicegarantier som noterades år 2016, har nu vänts till en nedgång. Garantiernas maxgränser för handläggningstiden varierar från sju till 70 dagar och maxgränsen ligger i många fall långt över den genomsnittliga handläggningstiden. Med som i vissa fall en skillnad på 63 dagar mellan maxgräns och handläggningstid för ett enkelt bygglovsärende, tappar maxgränsen i värde, både som information till företagen och som styrinstrument för kommunens verksamhet. Av de 19 kommuner som lämnar kompensation vid överskriden maxgräns är det endast sex kommuner som har en maxgräns som är kortare än den lagstadgade på 70 dagar.



Detta är en minskning från åtta sådana kommuner år 2016 och det är anmärkningsvärt få kommuner som jobbar aktivt med en servicegaranti som går utöver den lagstadgade. Dessutom är den kompensation som ges ofta av litet ekonomiskt värde, exempelvis återbetalning av tio procent av avgiften.

Flera olika varianter på prioriteringsordning tillämpas av kommunerna, även om turordning efter ankomstdatum är det klart vanligaste. Några kommuner förefaller ha oklara prioriteringsordningar som i värsta fall riskerar att leda till godtycke och slumpmässiga variationer i handläggningstiderna.

Fokus på byggandet i Sveriges kommuner är ett sätt att bidra till återstarten i ekonomin, efter coronapandemin. En del i ett näringslivsfrämjande arbete bör vara att byggnadskontoret i varje kommun har en nära kontakt med näringslivskontoret för att öka förståelsen för företagets verksamheter och därmed öka möjligheterna till en proaktiv lovgivning. Företagen ska uppmuntras genom att uppfatta det som önskvärt, lätt, snabbt och smidigt att söka och få bygglov. Byggnadskontoren bör ha som mål att uppfattas som möjliggörare i utvecklingsprojekt, inte bara som prövningsinstans.

NNR menar att resultaten av undersökningen tyder på att kommunerna tillämpar regelverket för bygglov på olika sätt och har en varierande servicegrad. Det kan också vara så att kommunerna har olika grad av effektivitet vid utnyttjande av de resurser man har att tillgå. Skillnader i tillämpning och resurseffektivitet i olika kommuner leder till ett ökat krångel för företagen. NNR bedömer att det finns anledning för kommunerna och föreskrivande myndigheter att utreda skälen till de skillnader som NNR observerat. NNR menar att kommunerna och föreskrivande myndigheter måste se till att tillämpningen av regelverken blir mer enhetliga i hela Sverige. Detta är viktigt för rättssäkerheten, likabehandlingen, konkurrensneutraliteten och företagsklimatet i Sverige.



Sammanfattning Miljöfarlig verksamhet

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

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

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

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

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

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

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



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



Sammanfattning Serveringstillstånd

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

NNRs undersökning visar att det råder stora skillnader i restaurangföretagarnas förutsättningar att ansöka om och inneha ett serveringstillstånd. För samma tillstånd kan en restaurang i en kommun få vänta 11 veckor längre än i en annan kommun eller betala nästan fem gånger så mycket i ansökningsavgift eller nästan sex gånger så mycket i tillsynsavgift. Generellt sett visar resultaten att stora kommuner med många ärenden, vilket bör leda till högre specialisering och högre effektivitet, har högre ansöknings- och tillsynsavgifter än små kommuner med få ärenden. Exempelvis är den genomsnittliga ansökningsavgiften för de 25 minsta kommunerna drygt 2 500 kr lägre än för de 25 största kommunerna. Kommunerna bör därför tydligare skilja ut vad som är kostnader för själva tillsynen av det enskilda företaget och vad som är övergripande för alla restaurangföretag i kommunen, för att öka transparensen gentemot företagen. Det är 45 procent av de kommuner som svarat på NNRs undersökning år 2016 som hade lyckats förkorta handläggningstiden till år 2020, vissa med så mycket som 7 veckor, vilket visar att det går att effektivisera kommunernas arbete.

Många kommuner anger att de har någon form av servicegaranti eller maxgräns för handläggningstiden men antalet kommuner med en maxgräns minskar. Maxgränserna ligger dock många gånger avsevärt högre än vad den faktiska handläggningstiden är, vilket visar att de kan sänkas. En max-gräns för handläggningstid som en kommun kommunicerar till företagarna bör ha ett informations-innehåll som ger en uppfattning om hur lång handläggningstid som kan förväntas. NNR menar att med alltför stora skillnader blir maxgränsen en form av desinformation. NNR menar att en rimlig maxgräns och servicegaranti för ett normalärende vore tre veckor.

Mycket få kommuner lämnar en kompensation om maxgränsen överskrids eller återbetalar en tillsynsavgift om ingen tillsyn utförs. Kommunerna behöver i detta sammanhang överväga de rent kommunikativa fördelarna med en ökad tydlighet om vad maxgräns och tillsyn innebär, genom en kompensation vid brister i servicen, och väga dessa fördelar mot de ekonomiska riskerna med exempelvis en återbetalning av en del av tillsynsavgiften om ingen tillsyn på plats utförs. Detta för att göra motprestationen tydligare för företagen.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att enbart fakturera för tillsyn på plats, efter att den har utförts, vilket det finns många kommunikativa fördelar med. En övervägande majoritet av kommunerna debiterar tillsynsavgiften i förhand trots att möjlighet finns att göra på ett annat sätt. Tolv kommuner (fyra procent) tar betalt i efterhand för de tillsynstimmar som verkligen utförts och elva kommuner tar betalt en del innan baserat på taxa och en del efter baserat på tid för utfört arbete.

En stor och ökande andel av kommunerna har fokus på dialog i kontrollarbetet, 67 procent vid denna undersökning jämfört med 52 procent vid undersökningen år 2016, prioriterar dialogen högst. Samtidigt är det anmärkningsvärt att 95 kommuner har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta eller näst högsta prioritet, i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå god ordning och nykterhet. NNR menar att det är önskvärt att över tid förskjuta fokus från kontroll och brister mot dialog, rådgivning och stöd. Verksamhetsutövaren är, till skillnad från kommunens tillsynspersonal, ständigt på plats i verksamheten och har störst möjligheter att upptäcka alla potentiella risker.



Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

Nästan en tredjedel av kommunerna har en tydlig styrning mot att tillsynsverksamheten ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som hälften av kommunerna verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom serveringstillstånd är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.



Sammanfattning Livsmedelskontroll

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

NNRs undersökning visar att det fortsatt kan skilja sig kraftigt åt mellan olika kommuner hur de riskklassar en livsmedelsverksamhet samt att skillnaderna har ökat över tid. Eftersom kommunernas klassning styr antalet kontrolltimmar för en butik, som i sin tur styr avgiften, kan även avgifterna skilja sig kraftigt åt. En på förhand definierad exempelbutik betalar 33 000 kr mer i årlig kontrollavgift i den dyraste kommunen som deltog i NNRs undersökning, jämfört med den billigaste. 45 kommuner har höjt eller sänkt sin avgift med mer än 10 000 kronor jämfört med de tidigare enkätundersökningarna år 2012 och år 2016. De genomsnittliga avgifterna för NNRs exempelbutik har stigit kraftigt jämfört med de föregående undersökningarna, först med 29 procent och sedan med 23 procent. Konsumentprisindex¹ respektive löneökningarna² har en helt annan ökningstakt under perioden.

Kommunernas timtaxor för kontroll varierar kraftigt, från 842 kr i den billigaste kommunen till 1 522 kr i den dyraste kommunen, en skillnad på nästan 81 procent. De genomsnittliga timtaxorna har ökat med 17 procent respektive 14 procent jämfört med de tidigare undersökningarna år 2016 och år 2012. Det kan noteras att de genomsnittliga ökningarna för avgifterna är markant större än de genomsnittliga ökningarna för timtaxorna, vilket bekräftar att det inte enbart är kostnadsbördan som har ökat, utan även kontrollbördan (antalet kontrolltimmar).

Det finns en tydlig trend att fler kommuner gör flera kontrollbesök per år och färre kommuner gör ett (1) besök hos den exempelbutik som NNR har använt sig av. Trenden kan följas vid en jämförelse av det genomsnittliga antalet kontrollbesök per år för de då svarande kommunerna. År 2012 var genomsnittet enligt NNRs undersökning 1,3 besök, år 2016 var det 1,5 besök och år 2020 är genomsnittet 2,0 besök. En förklaring till detta är att ett ökande antal kontrolltimmar behöver spridas ut på fler besök. Sammantaget är detta ett tecken på en ökande kontrollbörda för företagen.

En övervägande majoritet av kommunerna debiterar kontrollavgiften i förhand trots att möjlighet finns att göra på ett annat sätt. Tolv kommuner (fyra procent) tar betalt i efterhand för de kontrolltimmar som verkligen utförts och 15 kommuner tar betalt i efterhand i samband med det första besöket i en nystartad verksamhet.

Hela 30 procent av kommunerna (72 stycken) svarar att de inte vet om företagen påverkas ekonomiskt, på något sätt, av kontrollverksamheten och 67 procent menar att ingen påverkan finns. NNR tolkar detta som att mycket få kommuner arbetar med utvärdering av sin verksamhet, när det gäller hur den påverkar företagen när de kontrolleras. Fler kommuner måste utvärdera och skaffa sig en inblick i denna påverkan.

Ett ökande antal kommuner har fokus på dialog i kontrollarbetet, 32 procent vid denna undersökning jämfört med 21 procent vid undersökningen år 2016. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som 135 kommuner har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta prioritet,

1 SCB Konsumentprisindex från 2012-2019 (314-334), 6-7 procent

2 Nominell löneökningstakt på 2,5 procent per år sedan 2012. En ökning på ca 12 procent över perioden.



i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå hög livsmedelssäkerhet. NNR menar att det är önskvärt att över tid förskjuta fokus från kontroll och brister mot dialog, rådgivning och stöd. Verksamhetsutövaren är, till skillnad från kommunens kontrollpersonal, ständigt på plats i verksamheten och har störst möjligheter att upptäcka alla potentiella faror. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

En knapp majoritet av kommunerna (112 stycken) har en tydlig styrning mot att kontrollverksamheten ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så mycket som en tredjedel av kommunerna (77 stycken) verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom livsmedelskontrollen är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.

NNR frågar sig vad de accelererande avgiftshöjningarna för en över tid i det närmaste identisk exempelbutik kan bero på. Det skulle kunna ha ett samband med en förändrad tillämpning av regelverken. En i kommunerna generellt sett striktare tillämpning av regelverken skulle få till effekt en ökning av det bedömda kontrollbehovet och därmed kontrollavgiften. Samtidigt finns det kommuner i alla regioner som har sänkt sin avgift för butiksexemplet. NNR bedömer att en utökad samsyn när det gäller tolkningen av regelverken både internt i kommunerna, regionalt och nationellt skulle kunna motverka denna typ av, kanske omedvetna, förskjutning av kommunernas tillämpning. Ett regelverk som gäller lika i hela Sverige måste ge ett mer likartat utfall i tillämpningsledet.





Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

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



Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 25 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.