



Tillsyn, tillstånd, tillit och tillväxt

En reformrapport för fler jobb och fri företagsamhet

1. Sammanfattning

Under 1860-talet lades grunden för 100 år av svensk tillväxt. Johan August Gripenstedt, den dåvarande finansministern, genomförde liberala reformer kring näringsfrihet och frihandel som ökade aktiviteten i ekonomin. Hårt arbetande människor vid såg- och stålverk producerade större volymer och kunde sälja sina varor på större marknader. Vi lämnade Fattigsverige bakom oss genom att arbeta oss ur det.

Tillväxtpolitiken har fel fokus. Riksrevisionens utvärdering av statliga näringslivsstöd är dystert läsning. Endast 2 av 37 granskade utvärderingar är tillförlitliga.¹ Många miljoner riskerar att slösas bort på åtgärder vi inte vet om de alls har effekt.² Konjunkturrådet har skrivit en rapport där de konstaterar att flera kommunala näringslivsåtgärder saknar effekter.³

Nuförtiden lider Sverige istället av överbeskattning, överreglering och en och annan översittare på myndigheter som begränsar företag och företagare. Det är inte kommunalt arrangerade mingel eller statliga subventioner till företag som kommer lyfta Sverige ur Europas bottenliga för tillväxt. Nationellt och lokalt behöver politiken flytta sig ur vägen för skickliga, drivna innovatörer och entreprenörer.

Det lokala näringslivet är en viktig jobbmotor i kommunerna. Politikens inriktning och syn på företagande kommer spela roll för nationella reformer och lokal tillämpning av regler och beslut om riktlinjer. Vår utgångspunkt är näringsfriheten och äganderätten, och att den som äger en fastighet eller ett företag därmed har rätt att göra som den vill så länge det inte skadar andra.

Vissa verksamheter kan såklart orsaka kostnader för samhället - eller skador för enskilda - som inte själva valt att utsätta sig för risk. Därför kan det finnas skäl för reglering eller prissättning av dolda kostnader. Det är dock avarter som inte bör begränsa och försvåra för hederliga verksamheter som försöker göra rätt för sig.

Ingrepp i näringsfriheten eller äganderätten är långtgående politiska inskränkningar. Därför ska det inte tas lättvindigt, och den som drabbas ska ha möjlighet till prövning i det enskilda ärendet och att rösta bort beslutsfattaren bakom de övergripande riktlinjerna eller reglerna. Att näringsfrihet och äganderätt inte har samma starka skydd i grundlagen som föreningsfrihet och yttrandefrihet kan vi bara beklaga.

För att avgränsa rapporten har vi valt ut fyra områden som har både tydligt reformbehov på nationell nivå och där tydlig politisk styrning lokalt kan ha betydande inverkan på regeltillämpningen. Vi föreslår reformer för den nationella politiken och rekommendationer till kommunpolitiker som vill ha fler jobb och fri företagsamhet.

¹ Riksrevisionen 2020:30

² Daunfeldt m.fl. i Ekonomisk debatt (2016:1)

³ SNS Konjunkturråd (2019)

*Vi som har skrivit rapporten är **Ida Drougge**, riksdagsledamot från Lidingö i konstitutionsutskottet med tjänstemannaansvaret som hjärtefråga, **Gustaf Göthberg**, riksdagskandidat och ordförande i tillståndsutskottet i Göteborg stad, **Jesper Skalberg Karlsson**, riksdagskandidat och regionråd på Gotland, samt **Oliver Rosengren**, riksdagskandidat för Kronobergs län och kommunalråd i Växjö kommun.*

Reformarbetet har hämtat inspiration från samtal med företagare, experter från Visita, Näringslivets regelrådet (NNR), Hushållningssällskapet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenskt Näringsliv, Företagarna, Livsmedelsföretagen och Svenska Snustillverkareföreningen.

I rapporten föreslår vi följande reformer:

- Slopa tillsynsavgifter för företag och föreningar.
- Kräv bygglov och avgifter för färre byggnationer.
- Tydliggör självkostnadsprincipen för avgifter.
- Chockhöj straffavgifter och viten vid fel och brister.
- Stryk matkravet ur alkohollagen.
- Tillåt take away-försäljning av alkohol.
- Ge uttryckligt lagstöd för hemleverans av alkohol.
- Slopa kommunernas möjlighet att begränsa serveringstid.
- Tillåt uthyrning av serveringslokaler till privata fester.
- Tillåt att ge alkohol som gåva till myndiga, exempelvis på studenten.
- Avskaffa länsstyrelsens tillsynsansvar över kommunernas alkoholhandläggning.
- Ställ krav på att myndigheter dokumenterar för att öka spårbarheten.
- Inför tjänstemannaansvar.
- Kriminalisera fler tjänstefel.
- Ge statliga myndigheter i uppgift att samordna planerad tillsyn.
- Inrätta en svensk Delivery Unit på Regeringskansliet med inspiration från Storbritannien.
- Inrätta ett Avregleringsråd med experter och jurister som utvärderar regler.

I rapporten ger vi följande rekommendationer utifrån befintlig lagstiftning:

- Avskaffa skattelikhande avgiftssystem för tillstånd och tillsyn.
- Utökade öppettider för alkoholservice.
- Förenkla reglerna och avgifterna för föreningar, evenemang och uteserveringar.
- Möjliggör hemleverans av alkohol genom cateringregelverket.
- Delegera inte avslag på tillståndsansökningar.
- Prioritera tillsyn som hindrar organiserad brottslighet.
- Samordna all planerad tillsyn med flera myndighetsenheter.
- Servicesäkra myndighetsutövningen.
- Ge företagen en väg in med en digital tillståndsguide.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning.....	1
2. Bakgrund.....	5
3. Nationella reformer.....	6
3.1. Rättvisa avgifter.....	6
3.1.1. Slopa tillstånds- och tillsynsavgifterna	6
3.1.2. Bygglovsavgifter	6
3.1.3. Självkostnadsprincipen behöver skärpas	7
3.1.4. Chockhöjda straffavgifter och viten	7
3.2. Modern alkoholpolitik.....	7
3.2.1. Slopa matkravet	7
3.2.2. Tillåt take away.....	8
3.2.3. Stöd för hemleverans	8
3.2.4. Självreglering av serveringstid.....	9
3.2.5. Avreglering av serveringsytan och catering.....	9
3.2.6. Gör studentfirandena lagliga.....	10
3.2.7. Avskaffa länsstyrelsens tillsynsansvar	10
3.3. Stoppa myndighetsaktivismen	10
3.3.1. Krav på dokumentation för ökad spårbarhet	10
3.3.2. Tjänstemannaansvar	11
3.3.3. Ringa fall av tjänstefel	11
3.3.4. Ökad samordna tillsyn mellan statliga myndigheter	11
3.4. Styrning för avreglering.....	12
3.4.1. Svensk Delivery Unit för avreglering	12
3.4.2. Avregleringsråd	12
3.4.3. Samordningsuppdrag i regleringsbrev till statliga myndigheter	12
4. Lokala rekommendationer	14
4.1. Rättvisa avgifter.....	14
4.1.1. Avskaffa skatteliknande avgiftssystem.....	14
4.2. Modern alkoholpolitik.....	15
4.2.1. Utökade öppettider	15
4.2.2. Förenklade regler för föreningar, evenemang och uteserveringar	15
4.2.3. Hemleverans av alkohol	16
4.3. Stoppa myndighetsaktivismen	16
4.3.1. Ingen delegering på avslag och inga mjuka avslag	16

4.3.2.	Prioritera tillsyn mot brottslighet	16
4.3.3.	Samordna tillsynen mellan myndigheterna.....	17
4.4.	Styrning för avreglering.....	17
4.4.1.	Servicesäkra myndighetsutövning.....	17
4.4.2.	En väg in med digital tillståndsguide	17

2. Bakgrund

Det moderna Sverige växte inte fram av en slump. Tvärtom var det tydliga spelregler, en företagsam befolkning och en öppenhet för nya idéer som lade grunden för Välfärdslandet. Laga skifte och den agrara revolutionen möjliggjorde att vår befolkning fördubblades under 1800-talet; trots sjukdomar, missväxt och massutvandring till Nordamerika var Sverige ett långt mer framgångsrikt land år 1900 än år 1800.

Denna tillväxtresa, som sträckte sig långt in på 1900-talet, hade sin början i de liberala reformer som den liberale finansministern Johan August Gripenstedt stod för på 1860-talet. Hundra år av tillväxt tog sin början med reformer för näringsfrihet och frihandel: hårt arbetande människor vid såg- och stålverk producerade mer när de också fick skörda frukterna av sitt arbete – samtidigt som arbetsgivarna fick chansen att sälja varorna på större marknader.

Företagen blev fler, vinsterna ökade och med det också skatteintäkterna. Med skattepengar byggdes järnvägsnätet ut och förbättringar i utbildningssystemet kom på plats. De investeringarna stärkte konkurrenskraften ytterligare, i ett sorts självspelande piano. Det är rättvist att säga att vi lämnade Fattigsverige bakom oss – genom att arbeta oss ur det.

I den här anspråkslösa rapporten, med några väl valda reformförslag, vill vi knyta an till det arvet. För vi tror på det företagsamma Sverige. Här kan och ska människor kunna bygga sig en bättre framtid, genom egen ansträngning och till fördel för hela samhället. Nit, flit och slit är hörnpelare i varje framgångsrik organisation – så också i Sverige AB.

För det är inte procentmål och paragrafer hos kontrollmyndigheter som skapar välstånd. Det är hos människor som skapar, förvaltar och transformerar som skaparkraften finns. Hos dem som vet vad mod, entreprenörskap och arbete faktiskt betyder. Hos dem som ser potential där andra bara ser en plätt gräs.

3. Nationella reformer

3.1. Rättvisa avgifter

Kommuner tar ut avgifter för tillståndsgivning och tillsyn. Riksdagens utredningstjänst har tittat på kommunernas intäkter från tillstånd och tillsyn⁴, och redovisar att det totalt omfattar ungefär 3,5 miljarder kronor. I SCB:s räkenskapssammandrag kan vissa delar urskiljas, exempelvis att intäkterna för tillstånd och tillsyn för alkohol, tobak och lotterier är 932 miljoner kronor och intäkterna för miljö- och hälsoskyddsärenden är 156 miljoner kronor. Totalt ungefär 1,1 miljard kronor av 3,5 miljarder kronor.

3.1.1. Slopa tillstånds- och tillsynsavgifterna

Tillstånd och tillsyn är i realiteten att politiken sätter upp regler för hur en näringsverksamhet får bedrivas, tvingar näringsidkaren att söka tillstånd för sin verksamhet och följer sedan upp om tillståndet efterlevs – och låter näringsidkaren betala för allt. Som princip är det underligt att politiken kan sätta upp nya regler, men skicka notan till företagen. Antagligen skulle en ordning där kostnaden istället bars av den kommunala verksamheten skapa mer återhållsamhet i både reglerna och tillsynen.

Samhällskostnaderna från exempelvis alkohol, tobak och kemikalier betalas genom punktskatter. Dessa kan i sin tur ses som en finansiering till de statsbidrag som når kommunerna.

Tillsynsavgifter är inte legitimt. Det kan jämföras med att som bilförare bli stannad för att blåsa i en alkoholkontroll, inte överstiga promillegränsen, men ändå betala en avgift för kontrollen. En tillståndshavare som sköter sig och får kontroller får betala för det, även om inga fel uppmärksammas. Kommunen kan välja vilken ambitionsnivå som helst, eftersom verksamheten ändå finansieras med avgifter. Det är inte rimligt.

Tillståndsavgifterna bör avskaffas i de fall då samhällskostnaderna redan internaliserats genom punktskatter. Tillsynsavgifter bör avskaffas. Den offentligfinansiella effekten är mellan 1,1 och 3,5 miljarder kronor. Det kan övervägas om rådgivningen vid sidan av information om beslut kring tillstånd eller tillsyn ska finansieras med avgift.

3.1.2. Bygglovsavgifter

Moderaterna vill göra om reglerna för bygglov och detaljplan, där detaljplanen ska ersättas av en mindre detaljerad byggplan och färre situationer ska kräva bygglov.

Utgångspunkten bör vara att den som äger mark får göra vad den önskar med sin mark, så länge det inte stör eller förstör för omgivningen på ett sätt som inskränker på andras äganderätt. Det är mot bakgrund av det tveksamt om bygglovsavgifter är en rimlig avgift.

⁴ RUT 2021:1607

I första hand bör bygglovskraven sänkas, så att färre situationer omfattas av bygglov och ianspråkta arbete för kommunala tjänstepersoner. I andra hand bör det ses över i vilka sammanhang som bygglovsavgifter inte alls ska tas ut. Det skulle antagligen skapa mer återhållsamhet för kommunerna i sin kontroll och sina synpunkter, om inte kostnaden bara hamnade hos den som vill bygga utan också hos den som vill reglera och kontrollera.

3.1.3. Självkostnadsprincipen behöver skärpas

Avgifter för handläggning av myndighetsärenden ska göras enligt självkostnadsprincipen. Trots det är det inte ovanligt att kommuner i sina avgiftsregelverk har räknat baklänges från sina kostnader för sin tillsynsverksamhet eller tillståndsgivning, och sätter avgiften inte utifrån kostnaderna för en enskild, utan budgetbehovet för den egna verksamheten.

Självkostnadsprincipen behöver tydliggöras i lag, så att skötsamma tillståndshavare som har ordning på sina papper och sin verksamhet inte subventionerar någon. Var och en ska bära kostnaderna relaterade till deras tillstånd – det är en riktig självkostnadsprincip.

Ett lokalt exempel finns under nästa avsnitt, avseende kommunal avgift för alkoholtillstånd och -tillsyn.

3.1.4. Chockhöjda straffavgifter och viten

När avgifterna för tillstånd och tillsyn avskaffas behöver samtidigt ansvaret för tillståndshavarna att följa reglerna skärpas. Tillsynsmyndigheterna behöver kunna ta ut höga straffavgifter och viten när en verksamhet inte sköter sig.

3.2. Modern alkoholpolitik

3.2.1. Slopa matkravet

Restauranger som ansöker om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat i ett varierat utbud (8 kap. 15 § alkohollagen). För tillfälligt tillstånd finns fortfarande ett matkrav, men inte ett krav på att maten ska vara tillagad på platsen. Det finns dessutom regler för att en så kallad ”drinkbar” inte får uppta en för stor del av serveringsytan.

Matkravet och tillhörande bestämmelser skapar dels tolkningsproblem, dels begränsar det flera affärsmöjligheter. Det väcker frågor om vad ett varierat utbud är, när köket är tillräckligt nära serveringsytan, hur en uteservering med en trottoar mellan ska bemannas och så vidare. Det hindrar frisörer från att sälja ett glas bubbel till bruden som ska göra håruppsättning innan bröllopet eller teatern att sälja ett glas vin innan föreställningen.

Matkravet och tillhörande bestämmelser i alkohollagen 8 kap. 15 § bör helt strykas, liksom matkravet för cateringverksamhet i 8 kap. 4 § 2 st.

3.2.2. Tillåt take away

Pandemin har medfört en ökning av take away-erbjudanden från restauranger som tidigare bara erbjöd servering på plats. Koncepten har utvecklats på ett sådant sätt att restaurangupplevelsen närmar sig även i hemmiljön, i takt med att take away inte i första hand blir ett koncept för snabbmat eller liknande.

Idag finns ett uttryckligt förbud mot att medföra alkohol som sålts på ett serveringsställe från lokalen (8 kap. 23 § alkohollagen). I flera andra länder, exempelvis grannlandet Danmark, är det tillåtet att ta med sig alkohol från en restaurang ut på allmän platsmark utanför.

Restauranger med serveringstillstånd borde tillåtas sälja alkohol oöppnat för take away, och den som köpt alkohol på ett serveringsställe bör få ta med den ut från serveringsstället såväl öppnad som oöppnad. Undantag bör kunna regleras i den lokala ordningsstadgan, om det exempelvis är särskilt olämpligt på någon plats att personer kan ta med sig alkohol ut på gatan utanför.

Att tillåta take away-försäljning innebär att 8 kap. 23 § i alkohollagen behöver strykas och att ny lagstiftning som gör restauranger med tillstånd att servera alkohol till återförsäljare av alkohol behöver tillkomma. Det kan lämpligen göras genom ett nytt avsnitt i alkohollagens 5 kapitel, efter 5 §, under rubriken ”Detaljhandel från serveringsställe”.

3.2.3. Stöd för hemleverans

Den som har meddelats ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet i enlighet med alkohollagens 8 kap. 4 § har rätt att servera färdiglagad mat och alkoholdrycker till slutna sällskap som sker antingen i en för tillfället hyrd lokal eller i ett enskilt hem, givet att serveringen sker i enlighet med tillämpliga bestämmelser i alkohollagen.

Frågan om ifall denna lagstiftning kan användas för hemleverans av alkohol aktualiserades i Växjö när tillståndshavaren Winenine ansökte om vad de kallade för microcatering, alltså catering till små, slutna sällskap i hemmiljö. Något sådant förekommer inte i alkohollagen utan tilläts som vanlig catering.

Cateringstillstånd kräver i normalfall remiss till brandskyddsmyndighet för varje serveringsställe, men det finns ett undantag mot lokaler som ej är avsedda för allmänheten, exempelvis enskilda hem (prop. 2009/10:125, s. 97). Det sparar mycket tid. När tillståndshavaren levererar kollar de legitimation och berusningsgrad, så som föreskrivs i 3 kap. 5-8 §§ AL.

Länsstyrelsen har riktat kritik mot nämnden för att vi låter detta ske, då de menar att det strider mot alkohollagen att Winenine inte stannar till personerna ätit upp. Detta uttrycks inte explicit i alkohollagen. Enklare vore uttryckligt lagstöd för hemleverans av alkohol,

då även öppet och utan krav på servering. Det skulle möjliggöra även för företag som levererar mat, exempelvis Foodora eller Uber Eats, att också alkohol med maten.

3.2.4. Självreglering av serveringstid

Alkohollagen anger en normaltids för alkoholservering 11:00-01:00. Därutöver kan kommuner besluta om lokala riktlinjer och medge andra tider i serveringstillstånd. Det finns dessutom regler för hur lokalen behöver tömmas efter avslutad servering.

Under förutsättning att reglerna i andra delar av alkohollagen, exempelvis avseende ordning, bör inte serveringstiden regleras i lag eller av en kommun. Andra näringsverksamheter förbjuds inte hålla öppet vissa tider på dygnet, det bör heller inte gälla restauranger eller andra serveringsställen.

Serveringstid bör istället bli något den som utför anmäler till kommunen, alltså något som självregleras. Det innebär att 8 kap. 19 § i alkohollagen ändras till ”Tillståndshavaren anmäler till kommunen under vilka tider alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat får serveras.”.

3.2.5. Avreglering av serveringsytan och catering

Alkohollagen har en rad onödiga detaljregleringar av serveringsytan. Ett exempel är bestämmelsen om att en bar inte får uppta för stor del av serveringsytan och att det ska vara lämpligt antal sittplatser (8 kap. 15 §), en annan att medhavd alkohol inte får serveras eller förvaras i en lokal som har serveringstillstånd (24 §) och en tredje att det ska gå att ha ständig uppsikt över hela serveringsytan (15 § med mera stipulerar ”nära anslutning”).

Matkravets avskaffande underlättar flera fall som varit föremål för tolkning i olika kommuner. Exempelvis när en restaurang vill ha en ”satellitservering” på andra sidan en väg på ett torg eller i en allé, och om detta då är i anslutning till köket, samt om det krävs ständig bemanning där för att fullfölja uppsiktsplikten. Dessutom innebär det att kravet på eget kök för cateringstillstånd hävs (8 kap. 4 § 2 st. alkohollagen).

Alkohollagen ställer redan höga krav på ordning och på att servering ska ske till rätt person. Hur en tillståndshavare löser det borde vara upp till näringsidkaren. Därför bör ”ha tillsyn över serveringen och [...]” strykas ur 8 kap. 18 § i alkohollagen. En lokal som har serveringstillstånd ska inte begränsas på ett sådant sätt att den inte också kan hyras ut som privat festlokal på tider då den inte används för den ordinarie näringsverksamheten. Därför bör även 24 § i alkohollagens 8 kap. strykas.

En lokal som godkänts för servering genom catering vid ett tillfälle bör därefter inte behöva nytt tillstånd, varför 8 kap. 4 § 1 st. bör ändras till: ”...under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum har godkänts för servering och vid varje tillfälle anmäls till kommunen.”. Detta gör att catering till en restaurang med serveringstillstånd som exempelvis vid det aktuella tillfället inte har restaurangverksamhet alltid är godkänd.

3.2.6. Gör studentfirandena lagliga

Varje år begås omfattande brott mot alkohollagen i samband med studentfiranden. I regel mitt framför ordningsmaktens ögon. Ungdomar som i regel är 19 år får mousserande vin och andra alkoholhaltiga drycker i handen och hängda oöppnade runt halsen.

Alkohollagen reglerar att alkoholhaltiga drycker inte får lämnas som gåva, lån eller bjudas till den som inte fyllt 20 år (3 kap. 9 § 2 st alkohollagen). Denna bestämmelse bör ändras till 18 år, vilket innebär att särregeln om folköl kan strykas.

3.2.7. Avskaffa länsstyrelsens tillsynsansvar

Länsstyrelsen bedriver idag tillsyn mot kommunernas alkoholhandläggning. Länsstyrelsen i Kronoberg har dessutom önskat av regeringen att få motsvarande befogenheter i alkohollagen som i plan- och bygglagen, det vill säga en möjlighet att överpröva kommunala beslut och ställa ut viten. Idag saknar länsstyrelserna befogenheter att ingripa, bortom att rikta kritik.

Tvärtom borde länsstyrelsernas tillsynsansvar över den kommunala alkoholhandläggningen helt avskaffas. Kommunerna kan sköta den utan överrock. Överklaganden mot enskilda beslut kan göras till förvaltningsrätten, dessutom kan riktlinjer och andra policydokument överklagas av alla kommunens medlemmar för laglighetsprövning, och handläggningen kan utredas av Justitieombudsmannen. Folkhälsomyndigheten tar fram olika föreskrifter på området. Det finns inga skäl att därutöver ha länsstyrelserna som inblandad myndighet.

3.3. Stoppa myndighetsaktivismen

3.3.1. Krav på dokumentation för ökad spårbarhet

I 5 § första stycket förvaltningslagen anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I andra stycket anges att en myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet. Detta ger uttryck för legalitetsprincipen och innebär att en myndighet enbart får bedriva verksamhet som har stöd i rättskällorna samt att objektivitetsprincipen ska tillämpas. Det kan handla om lag, förordning eller föreskrifter. Förvaltningslagen stipulerar också i dess 6 § att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir enkla och smidiga. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Tillsynsverksamhet bedrivs av flertalet olika aktörer i Sverige: kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter. Av detta följer idag problem med likabehandling när handläggare och kommuner tolkar lagen på olika sätt. Flertalet aktörer vittnar dessutom om att krav ges muntligt till näringsidkare i samband med tillsyns och tillståndprocesser. Detta skapar rättsosäkerhet och minskar möjligheten till spårbarhet och försvårar förutsättningarna vid överklagan. Det bör därför införas dokumentationskrav rörande de råd, krav och villkor som ges i samband med en tillsyn och tillståndsgivning. Om samtliga

beslut i tillsynsärenden sker skriftligt finns större möjlighet till studier och jämförelser på området samt framförallt en ökad rättssäkerhet och möjlighet för överklagan.

3.3.2. Tjänstemannaansvar

Genom den s.k. ämbetsansvarsreformen (prop. 1975:78) avkriminaliserades i betydande omfattning tjänstefel. Dagens tjänstemannaansvar i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) ställer krav på att de fel som begås ska ske med uppsåt alternativt oaktsamhet. Handlingen behöver vidare ske vid myndighetsutövning och genom handling eller underlåtenhet åsidosätta vad som gäller för uppgiften. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

En kombination med dokumentationskrav över råd, krav och villkor som ges i samband med tillsyn och tillstånd samt ett skärpt straffansvar som omfattar fler händelser av ringa karaktär än idag, skulle öka möjligheten att utdöma ansvar när tjänstepersoner fattar beslut i strid med lag. Det skulle inskräpa vikten av att begränsningar i exempelvis äganderätten ska ske i exakt enlighet med lag. Någon möjlighet att gå längre än vad lagen föreskriver, på bekostnad av näringsidkaren, finns inte. Att så likväl sker idag visar på varför fler fall av tjänstefel behöver avgöras i domstol.

3.3.3. Ringa fall av tjänstefel

Runt 7000 anmälningar om tjänstefel görs årligen varav mindre än en promille av dessa leder till åtal. Thomas Bull ger i artikeln Tjänstefelet och den goda förvaltningen flera konkreta exempel på brister med den nuvarande smala definitionen av tjänstefel i Brottsbalken. Bland annat den utveckling av praxis som gjort att allt fler fall av tjänstefel bedöms vara av ringa karaktär, samtidigt som dessa i dagens system är straffrättsligt befriade. Ett sådant exempel är om de regelverk och instruktioner som tjänstemän har att tillämpa är otydligt alternativt om de är satta att verka under tidspress eller med andra generellt dåliga förutsättningar för att utöva sitt arbete korrekt. Konsekvensen att chefer, politiker och tjänstemän på detta sett kan gömma sig från ansvar bakom varandra går klart att ifrågasätta.

Ringa fall av tjänstefel är idag avkriminaliserat och hänvisas istället till personalansvarsnämnder där arbetsmarknadens parter, ofta representerad av chefer och kolleger till tjänstepersonen, avgör frågan. Ärendet kommer således att hanteras av partiska aktörer i ett forum där varken allmänheten eller den drabbade har insyn. Fler fall än idag bör därför anses som tjänstefel av normalgraden i syfte att stärka rättssäkerheten i bedömningen av dessa.

3.3.4. Ökad samordna tillsyn mellan statliga myndigheter

All rutinemässig tillsyn bör vara samordnad mellan olika tillsynsmyndigheter. Det fyller flera funktioner, exempelvis: minskar tidsåtgången för företagaren, säkrar arbetsmiljö eller trygghet när handläggare inte behöver vara ensamma på tillsyn, minskar kostnaden för

tillsynen när inte två handläggare behöver göra samma besök för trygghet/arbetsmiljö och ökar samarbetet över myndighetsgränser. Det skulle också tydliggöra för myndigheterna i fråga i det fall regler och rekommendationer är motstridiga.

3.4. Styrning för avreglering

Moderaterna har föreslagit att regelbördan för företag ska minska med 30 procent. Det är ett högt ställt mål. Alliansregeringen fick kritik för att inte nå 25-procentsmålet, utan snarare lyckas med 8-9 procent. Svenskt Näringsliv bedömer effekten till cirka 1 miljard kronor i minskade kostnader för företagen per procent minskat regelkrångel.

3.4.1. Svensk Delivery Unit för avreglering

Regler har i regel kommit till för en god sak. Det är inte den enskilda regeln som tvunget är fel, utan det när av regelbördor som skapas när man sammanför alla regler och därtill adderar en byråkratisk och fyrkantig myndighetsapparat.

För att säkerställa att målet om 30 procent uppnås behöver det också tydliggöras en handlingsplan dit. På organisatoriska planet kommer det krävas styrning med tydligt ansvar hos en minister och förslagsvis en statssekreterargrupp som driver igenom förändringarna. Fackdepartementen som försvarar sitt område kan motsätta sig minskad regleringsmakt, varför det kommer krävas politisk forcering.

En viktig övergripande inriktning är att inte hamna i komplicerad omreglering, utan snarare avreglera i ordets rätta bemärkelse: ta bort regler. Det finns flera områden där det helt enkelt inte behövs reglering eller där det fungerar bättre med viten om en skada uppstår, än reglering för hur man ska utföra en viss verksamhet. Regleringen som nu finns kan då istället användas som rådgivning kring utförandet.

3.4.2. Avregleringsråd

Regeringen bör inrätta ett avregleringsråd med representanter för forskning, bransch och skickliga jurister. Enskilda företag eller individer bör ha möjlighet att skicka in förslag till avregleringsrådet i syfte att uppmärksamma regler som skapar problem för företagare eller företag.

Avregleringsrådet bör dels löpande utvärdera reglerna som uppmärksammas utifrån, dels systematiskt gå över olika områden och knyta till sig spetskompetens utifrån olika granskningar.

3.4.3. Samordningsuppdrag i regleringsbrev till statliga myndigheter

Flera statliga myndigheter bedriver tillsyn mot näringsidkare. Staten har genom Statens servicecenter förmått samordna myndigheter som enskilda söker upp för olika ärenden på ett mer effektivt sätt, både för den enskilde som i högre utsträckning får *en väg in* och för

staten som kan nå samordningsvinster och/eller öka sin lokala närvaro utan att det blir mycket kostsamt.

Uppdrag om samordning tenderar att inte implementeras som politikerna tänkt sig, av ett mänskligt skäl: det är jobbigt för de som ska göra det. När Växjö kommun gav i uppdrag att samordna yttre tillsyn mot näringsidkare skedde inga stora förändringar. När man däremot beslutade att ingen planerad yttre tillsyn får genomföras om det inte är mer än en myndighet blev det omedelbart förändring. Samma skarpa reglering behövs i riksdagen, där exempelvis Arbetsmiljöverket inte får gå ut på planerad/rutinmässig tillsyn om inte exempelvis Skatteverket är med vid samma tillfälle.

4. Lokala rekommendationer

4.1. Rättvisa avgifter

4.1.1. Avskaffa skattelikhande avgiftssystem

Ett specifikt exempel är den reform som Växjö kommun genomfört under namnet ”avskaffa kommunal restaurangskatt”, och som är en förändring i grunden av avgiftssystemet för alkoholavgifterna. Avgifter för alkoholhandläggning – tillstånd och tillsyn – tas ut i enlighet med 8 kap. 10 alkohollagen. De flesta kommuner tar ut en avgift baserad på omsättning för tillsyn av alkoholservering. Det är även rekommenderat av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Avgifter ska enligt lag baseras på självkostnad. Det är därför märkligt att principen tolkats som att det ska vara självkostnad på samhällsnivå (totala kostnader ska täckas av totala intäkter), istället för per tillståndshavare (betala för tillsynen man får). Mer om detta i tidigare avsnitt. Växjös reform syftade till att belöna skötsamhet och sluta straffa framgång, samt att straffa fusk eller slarv. Förslaget går i korthet ut på:

- Platt grundavgift. I den fasta årliga avgiften ingår inre tillsyn enligt tillsynsplan, förebyggande tillsyn och rådgivning.
- Tillsynsavgift med maxtaxa. Den rörliga avgiften beräknas genom att handläggningstiden multipliceras med timtaxan. Maxtaxa på två timmar per tillfälle⁵. Tillsynsfrekvensen fastställs i nämndens tillsynsplan.
- Löpande timavgift för fördjupad tillsyn. Om den ordinarie tillsynen, anmälningar eller annan information visar på skäl för fördjupad tillsyn debiteras tillståndshavaren per timme.
- Tidsåtgång styr ansökningsavgifterna. Vid ansökan om tillstånd styr tidsåtgången⁶ enligt fasta beräkningar. Tillsynsavgift kan tillkomma för tillfälliga tillstånd enligt ordinarie taxa.

För en vanlig restaurang som sköter sig och har ordning på sina papper innebär förslaget sänkt avgift från 15 000 till ca 5000 kronor. För en större restaurang eller nattklubb går avgiften från ca 35 000 till knappt 9000. Det nya systemet blir mycket billigare för skötsamma restauranger och kan bli hur dyrt som helst för de som slarvar eller försöker fuska.

Alla avgiftssystem i kommuner bör granskas och reformeras i syfte att uppmuntra eget ansvar och ansträngning, och inte låta framgångsrika och skötsamma subventionera systemet.

⁵ Normalt en gång per år. Tillståndshavare utan kvällsservering har vartannat år och tillståndshavare med servering efter 01:00 har två gånger per år.

⁶ Undantag för ideella föreningar som söker tillfälligt tillstånd och tillfälliga ändringar av stadigvarande tillstånd, exempelvis i samband med evenemang. Det senare har rört sig om utökning av serveringstid på sportbar för att visa Super Bowl eller utökning av serveringsyta för att ha matmässa.

4.2. Modern alkoholpolitik

4.2.1. Utökade öppettider

Det finns flera fördelar med förlängda öppettider, exempelvis fler jobb i restaurangbranschen, där många unga får sitt första jobb, och ökade möjligheter att umgås och ha roligt, utan ökad otrygghet eller bråk. Det sistnämnda är utvärderat i både Växjö kommun och Region Gotland⁷.

Misshandelsfallen utomhus minskade kraftigt i Växjö jämfört med föregående år. Polisen menade att en förklaring är en kraftig minskning av våldet på och omkring uteställena. Det bekräftar den utvärderingen som kommunen gjort tillsammans med Polisen. Den visar att det inte går att se något trendbrott i våldsbrotten. Förlängda öppettider ledde inte till mer stök och bråk i Växjö. På Gotland minskade mängden våldsbrott betydligt.

Utöver förlängda öppettider på natten är det också en möjlighet att tidigarelägga öppettiderna före normaltiden för servering (11:00-01:00). Det är ovanligt, men förekommer. Ett exempel som borde vara vanligare är servering på hotellfrukostar, vilket inte är orimligt eftersom servering i hotellets minibar tillåts (lag 2019:345).

4.2.2. Förenklade regler för föreningar, evenemang och uteserveringar

Flera restauranger eller andra serveringstillståndsgregerade verksamheter vill ibland göra något evenemang. Det är bra för kommunen att det händer saker. Det är inte rimligt att avgiften för förlängning av tid eller utökad yta vid ett tillfälle är lika stor som för att ha uteservering en hel sommar.

En väg för att uppmuntra är sänkta avgifter för tillfälliga utökningar av serveringstillstånd: både yta och tid. En annan att ha reducerade avgifter för föreningar som ska göra små evenemang. Ett tredje att vara generös i sin tillämpning av pausseringsreglerna för att underlätta för exempelvis kulturen att få servera vin i samband med föreställningar.

Växjö kommun tolkade paus som att det kan inträffa innan det sceniska framträdandet, om exempelvis att ett förmingel där en skådespelare deltar som sin karaktär blir en del av föreställningen och därmed möjlig att betrakta som en paus.

På Södertorg i Visby har en boulebar givits serveringstillstånd för alkohol, trots att boulebaren inte har tillredd mat från eget tillagningskök (Alkohollagen, Kap 8, § 15). Detta eftersom boulebanan är en satellitservering för ett intilliggande serveringsställe, varifrån personal kan hämta förtäring. Detta har gjorts möjligt genom att Tillståndsenheten tillåter serveringsyta som kan *observeras* från den huvudsakliga serveringen – men utan att denna satellit behöver ligga i *direkt* anslutning.

⁷ Sveriges Radio, 2 juli 2015, ”Längre krognetter gav färre våldsbrott”.

4.2.3. Hemleverans av alkohol

Den som har meddelats ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet i enlighet med alkohollagens 8 kap. 4 § har rätt att servera färdiglagad mat och alkoholdrycker till slutna sällskap som sker antingen i en för tillfället hyrd lokal eller i ett enskilt hem, givet att serveringen sker i enlighet med tillämpliga bestämmelser i alkohollagen.

Cateringstillstånd kräver i normalfall remiss till brandskyddsmyndighet för varje serveringsställe, men det finns ett undantag mot lokaler som ej är avsedda för allmänheten, exempelvis enskilda hem (prop. 2009/10:125, s. 97). Därför kan det gå väldigt fort att godkänna hem som serveringsställe. När tillståndshavaren levererar kollar de legitimation och berusningsgrad, så som föreskrivs i 3 kap. 5-8 §§ AL.

Därmed kan servering till enskilda hem tillåtas. Det har genomförts i flera kommuner efter att Växjö kommun började.

4.3. Stoppa myndighetsaktivismen

4.3.1. Ingen delegering på avslag och inga mjuka avslag

En betydande del av myndighetsutövningen är delegerad till tjänstepersoner som arbetar i den kommunala förvaltningen. Det är rimligt och bidrar ofta till effektivitet. Det finns ärenden som har delegeringsförbud, men det gäller i första hand individärenden i socialtjänsten.

Att avslå en ansökan är en inskränkning av äganderätten och näringsfriheten, och ska inte tas lättvindigt. Det är därför rimligt att avslag på ansökan inte kan delegeras, utan bara kan beslutas av personer som kan röstas bort – alltså politiker. Detta kan regleras i nämnders delegationsförteckning.

Det är i samband med att denna policy antas viktigt att arbeta mot *mjuka avslag*, alltså att tjänstepersoner inom ramen för sin rådgivning ger muntliga besked som kanske följer deras bedömning men inte är i linje med den politiska inriktningen. Det kan handla om att säga att man antagligen inte kommer få tillstånd för något, som företagaren då inte ansöker om, medan beslutsfattarna visst skulle gett tillstånd om frågan prövats formellt.

4.3.2. Prioritera tillsyn mot brottslighet

Tillsyn mot företag ska inte riktas mot vardagsslarv eller misstag, utan användas för att försvåra för medvetet fusk och stoppa organiserad brottslighet från att utnyttja företagande – vilket dessutom skapar orättvis konkurrens. Arbetet bör samordnas med polis och andra myndigheter.

Att prioritera inom tillsynen blir särskilt viktigt om tillsynsavgifterna avskaffas och tillsynsverksamheten behöver prövas som en utgift likt andra. Det är i regel mer effektivt

med så kallad inre tillsyn, att granska ekonomi och liknande, än yttre tillsyn, att göra besök. Det sistnämnda kan snarare handla om tillfälligheter än systematik. Fokus och ambition för tillsynen regleras i kommunens tillsynsplan.

4.3.3. Samordna tillsynen mellan myndigheterna

All rutinmässig tillsyn bör vara samordnad mellan olika tillsynsmyndigheter. Det fyller flera funktioner, exempelvis: minskar tidsåtgången för företagaren, säkrar arbetsmiljö eller trygghet när handläggare inte behöver vara ensamma på tillsyn, minskar kostnaden för tillsynen när inte två handläggare behöver göra samma besök för trygghet/arbetsmiljö och ökar samarbetet över myndighetsgränser.

4.4. Styrning för avreglering

4.4.1. Servicesäkra myndighetsutövning

De flesta kommuner har en näringslivsavdelning som arbetar främjande för företagen. Den viktigaste kommunala näringslivspolitikerna är ofta att inte stå i vägen, snarare än att vidta olika aktiva åtgärder eller arrangera evenemang av blandade slag.

Näringslivsutvecklare bör arbeta internt lika väl som externt, genom att servicesäkra kommunens myndighetsutövning. Det handlar om att utveckla servicen, granska ärenden och coacha personer som arbetar med myndighetsutövning. Det är i sig inte konstigt att den som är expert på miljö- och hälsoskyddslagstiftning eller alkohollagen inte i första hand är en skicklig företagsrådgivare eller servicefokuserad medarbetare.

4.4.2. En väg in med digital tillståndsguide

Som företagare möter man en rad administrativa uppgifter som behöver göras innan man har möjlighet att starta sitt företag och när företaget växer och utvecklas. Under verksamhetens gång krävs en rad olika tillstånd, och hos kommunen beslutas och handläggs tillstånden av olika förvaltningar och nämnder. För företagaren kan det bli snårigt och risken att missa något kan avskräcka eller skapa onödiga risker.

Tillstånden som företagare behöver är flera. Serveringstillstånd för alkoholförsäljning på restauranger, caféer och barer är ett exempel, bygglov för nya fastigheter eller renoveringar är ett annat, tillstånd för att starta förskola är ett tredje. För många verksamheter behövs olika tillstånd från olika enheter på kommunen.

I en digital tillståndsguide bör företagaren kunna följa sitt ärende. Det ska vara enkelt för företag att hitta till enskilda tillståndsansökningar, men också för någon som vill etablera en ny verksamhet att hitta alla tillstånd som generellt behövs för den verksamheten.