

Revisjonsrapport om bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant



Mottaker: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	7
2.1	Bakgrunn.....	7
2.2	Mål og problemstillinger	8
3	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
3.1	Kartlegging og analyse av arbeidsprosesser.....	9
3.2	Dokumentanalyse	10
3.3	Intervjuer	10
4	Revisjonskriterier.....	12
4.1	Overordnede mål for digitalisering av offentlige tjenester	12
4.2	Krav til effektivisering og brukerretting.....	12
4.3	Krav til innsyn og åpenhet i forvaltningen	13
4.4	Krav til gjenbruk og utveksling av data ved elektronisk kommunikasjon	14
4.5	Krav i henhold til alkoholloven	14
4.6	Krav i regelverk for byggesaksbehandling.....	15
4.7	Krav til offentlig samarbeid om digitaliseringsarbeidet	15
4.8	Krav i <i>reglement for økonomistyring i staten</i>	16
4.9	Ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og kommunene for digitaliseringsarbeidet i kommunene.....	16
5	Fakta.....	18
5.1	Oppstart av restaurant som aksjeselskap	18
5.2	Stiftelse og registrering av restaurant som aksjeselskap	18
5.2.1	Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen	19
5.2.2	Saksbehandlernes opplevelse av prosessen	20
5.3	Skjenke- og serveringsbevilling	23
5.3.1	Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen	24
5.3.2	Saksbehandlernes opplevelse av arbeidsprosessen	26
5.4	Søknadsplikt ved endringer av lokaler	29
5.4.1	Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen	29
5.4.2	Saksbehandlernes opplevelse av arbeidsprosessen	30
5.5	Godkjenning av fettutskiller.....	31
5.5.1	Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen	32
5.5.2	Saksbehandlernes opplevelse av arbeidsprosessen	32
5.6	Brannforebyggende tiltak.....	33
5.6.1	Saksbehandlernes opplevelse av arbeidsprosessen	34
5.7	Samordning mellom myndighetene og sentrale aktører.....	35

5.8	Funksjonalitet i digitale fagsystemer og manuelle arbeidsprosesser	38
6	Vurderinger	43
6.1	De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning	43
6.2	Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet	45
6.3	Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene...	45
6.4	Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok	46
7	Referanseliste	48

Figuroversikt

Figur 1	Statlige og kommunale myndigheter som etablerere møter	18
Figur 2	Søknadsprosessen for å starte restaurant som aksjeselskap	18
Figur 3	Etablering av aksjeselskap	20
Figur 4	<i>Søknadsprosessen for å starte restaurant med servering av mat og alkohol</i>	23
Figur 5	Informasjons- og saksbehandlingsprosessen ved søknader om skjenkebevilling	26
Figur 6	Søknadsprosessen for å starte restaurant i lokaler som passer til restaurantdrift, men der lokalet har behov for mindre endringer	29
Figur 7	Søknadsprosessen for å starte restaurant i lokaler med tillatelse til å slippe ut fettholdig avløpsvann	31

1 Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvor effektivt utformet den digitale støtten er for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, og for saksbehandlere som skal behandle søknadene og godkjenningene.

Temaet for revisjonen er å følge en innbyggers møte med offentlige myndigheter og prosesser gjennom å starte en restaurant som aksjeselskap. Det å starte en restaurant innebærer at mange offentlige myndigheter er involvert i etableringsprosessen. I undersøkelsen har etablerernes og saksbehandlerens arbeidsprosesser blitt kartlagt for å undersøke om de har god digital støtte, og om det er manuelle prosesser som kan effektiviseres ved digitalisering. For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med etablerere og saksbehandlere i kommunale og statlige etater. Det er også gjennomført intervjuer med statlige etater og en privat aktør knyttet til «Treparts bransjeprogram uteliv». Revisjonen har analysert relevante dokumenter. Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot mål, krav og føringer i Kommunal- og moderniseringsdepartementets meldinger og proposisjoner til Stortinget. Undersøkelsen er gjennomført som en parallellrevisjon med andre nordiske land. Det er utarbeidet nasjonale rapporter i hvert land. I tillegg vil det bli utarbeidet et dokument som oppsummerer utfordringer og praksis i de nordiske landene når det gjelder digital støtte for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap.

Undersøkelsen viser følgende:

- De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning.

Undersøkelsen viser at etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, savner informasjon om hvilke søknader som er nødvendige, i hvilken rekkefølge de skal søke, og hvilken dokumentasjon som kreves. Eksisterende informasjons- og veiledningstiltak er ikke godt nok tilpasset kompleksiteten i regelverket i plan- og bygningsloven. Når informasjonen om hvordan oppstartsprosessen skal gjennomføres, ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for etablererne, kan det føre til at søknadene til kommunen blir mangelfulle. Konsekvensene for etablereren kan bli lengre saksbehandlingstid, senere oppstart og tapte inntekter. Digitale løsninger gir helt andre muligheter enn en papirbasert forvaltning og kunne vært bedre utnyttet i informasjons- og veiledningsarbeidet. Brønnøysundregistrene publiserte i februar 2019 en e-guide for serveringsbransjen som gir veiledning i å starte aksjeselskap og restaurantvirksomhet. Siden undersøkelsen ble gjennomført kort tid etter at e-guiden ble publisert, har det ikke vært mulig å vurdere effekten av den.

- Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet.

Undersøkelsen viser at mange av de dokumentene som kommunene krever at søkerne legger ved bevilningssøknadene, allerede ligger i Altinn eller i kommunenes egne IKT-løsninger. I flere av stegene i den offentlige etableringsprosessen for restaurantvirksomhet blir etablererne bedt om å oppgi informasjon de allerede har registrert tidligere i prosessen. De må oppgi personopplysninger og vedlegge omtrent samme dokumentasjon ved søknad om serveringsbevilling og ved søknad om skjenkebevilling. Manglende gjenbruk av informasjon bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for.

- Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene.

Undersøkelsen viser at det i noen tilfeller er manglende informasjonsflyt mellom de undersøkte kommunale fagetatene. Etablererne er kjent med kravet om skjenkebevilling når de skal starte restaurant, men ikke alle etablerere vet at det kan være nødvendig å søke om godkjenning av endringer i lokaler, eller i bruken av lokalene, eller om tillatelse

til å slippe ut fettholdig avløpsvann i det kommunale avløpsnettet. Manglende kunnskap hos etablererne og manglende informasjonsflyt mellom etatene gir risiko for at plan- og bygningsetater og vann- og avløpsetater ikke får nødvendig informasjon, og at de derfor ikke får håndhevet regelverkene de forvalter. Det kan føre til at søknadspliktige endringer i lokaler ikke blir behandlet i kommunen, at fettutskiller ikke blir installert, eller at lokalene ikke blir godkjent for restaurantvirksomhet. Det er også ulik praksis for om brannetaten blir involvert når det skal etableres en ny restaurantvirksomhet. Det gir risiko for at brannforebyggende tiltak ikke er på plass når restauranten blir åpnet, og for at brannetaten ikke får tilpasset tilsyn til risikoen ved restaurantdriften.

- Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok.

Undersøkelsen viser at ufullstendig digital oversikt over serveringsbevillinger og skjenkebevillinger og feil bruk av næringskoder kan føre til at Mattilsynet og Arbeidstilsynet ikke får gjennomført nødvendige tilsyn av restaurantene.

Hensynet til at det skal gjennomføres forsvarlig kontroll, tilsier at en person som hovedregel bare kan være styrer og/eller stedfortreder på ett sted. Undersøkelsen viser imidlertid at det mangler digital og søkbar informasjon om styrer og stedfortreder på tvers av kommunegrensene som kunne vært brukt til å kontrollere at ikke samme person har slike verv flere steder. Dette fører til mindre effektiv saksbehandling av søknader om skjenkebevilling og lengre ventetid for etablererne. Det forlenger også saksbehandlingstiden når det tar lang tid å få inn svar fra høringsinstanser ved vandelsvurderinger. Dette henger sammen med at det er varierende bruk av digital postformidling i statlige etater.

Både etablerere og saksbehandlere i kommunale plan- og bygningsetater har problemer med å tolke regelverket om søknadsplikt og godkjenning av tiltak, blant annet fordi regelverket om byggesaksbehandling i stor grad er skjønnsbasert, og fordi kommunale planer kan være vanskelig å tolke. Det mangler gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy som kunne gjort innholdet i regelverk og kommunale planer klarere og lettere tilgjengelig. Dette gjør det vanskelig å gjøre valg i samsvar med regelverket for dem som etablerer restaurant i lokaler med behov for endringer eller i lokaler som ikke tidligere er godkjent for restaurantvirksomhet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

I nordisk riksrevisormøte 16. juni 2016 ble det vedtatt å gjøre en stegvis tilnærming til en mulig fellesnordisk parallellrevisjon innen digitalisering. Det var enighet om å opprette en arbeidsgruppe med medlemmer fra de nordiske riksrevisjonene som skulle fremme et konkret forslag til en parallellrevisjon. På det nordiske riksrevisormøtet 29. og 30. august 2017 ble det med basis i det framlagte forslaget besluttet å gjennomføre en parallellrevisjon om digitalisering mellom fem av de nordiske landene: Sverige, Norge, Finland, Island og Færøyene. Danmark deltar ikke i revisjonen. Den svenske riksrevisjonen har hatt ansvaret for å lede parallellrevisjonen.

Det ble gjennomført et arbeidsmøte med de deltagende riksrevisjonene 11. og 12. desember 2017 i Stockholm. Der ble det besluttet at parallellrevisjonen skal omfatte nasjonale forstudier, nasjonale forvaltningsrevisjoner og en felles rapport, og at den skal baseres på en «livshendelse». En livshendelse skal beskrive hvordan en innbygger møter ulike offentlige aktører og prosesser i en bestemt situasjon. Ved at riksrevisjonene undersøker en livshendelse, kan funn fra den enkelte revisjonen sammenlignes med funn fra revisjonene i de andre landene selv om landene har ulike forvaltningsstrukturer. Temaet for revisjonen ble bestemt i et Skype-møte 1. februar 2018 mellom riksrevisjonene i de nordiske landene. Det er å følge en innbyggers møte med offentlige myndigheter og prosesser gjennom å starte en restaurant som aksjeselskap i lokaler med behov for mindre endringer. Felles for de nordiske landene var at det å starte en restaurant innebærer at mange offentlige myndigheter er involvert i etableringsprosessen.

I et arbeidsmøte 12. og 13. april 2018 i Helsingfors ble problemstillingene diskutert og endret slik at det ble lagt større vekt på brukerens (etablererens) behov for gode IKT-løsninger i det offentlige. I tillegg ble det avtalt hvilke undersøkelsesmetoder som skal brukes for de ulike problemstillingene. Det ble gjennomført et arbeidsmøte i Reykjavik 14. og 15. november 2018. I dette møtet var det enighet om å justere mål og problemstillinger slik at de ble mer presise. Det var også enighet om å kartlegge etablerernes søknadsprosesser og saksbehandlernes arbeidsprosesser for å undersøke om de har god digital støtte, og om det er manuelle prosesser som kan effektiviseres ved digitalisering.

Det blir utarbeidet en fellesnordisk rapport som oppsummerer utfordringer og praksis i de nordiske landene når det gjelder digital støtte for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap.

Det å starte restaurant som aksjeselskap gir et godt bilde av hvordan digitale offentlige tjenester rettet mot næringsdrivende fungerer, blant annet fordi mange offentlige myndigheter er involvert (inntil 16 ulike myndigheter). Offentlig forvaltning behandler mange slike saker. For eksempel behandlet Oslo kommune 2000 saker om etablering av restauranter i 2017, og samme år ble det innvilget 2903 serveringsbevillinger i Oslo.¹ En undersøkelse av det å starte restaurant som aksjeselskap vil derfor kunne si noe om hvorvidt digitalisering har bidratt til å forenkle og effektivisere offentlige tjenester for brukerne.

En arbeidsgruppe nedsatt av Skate² utarbeidet i 2017 utredningen *Ny bedrift* om utfordringene som en etablerer møter ved å starte en restaurant. *Ny bedrift* avdekker at

¹ Aftenposten 24. februar 2019. <https://www.aftenposten.no/osloby/i/rLx0wA/En-rekke-serveringssteder-stengte-dorene-i-fjor--Utviklingen-er-positiv_-mener-utelivsgnrnder [hentdato 24. februar 2019] Tallet omfatter også kiosker og bensinstasjoner.

² Skate er et statlig strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggerne, næringslivet og forvaltningen.

etablererne kan måtte fylle ut opptil 20 skjemaer i løpet av etableringsprosessen og første driftssyklus. Fem skjemaer er papirbasert (to statlige og tre kommunale) mens 15 er elektroniske (elleve statlige, to kommunale og to private). Til tross for at etablererne kan fylle ut flere av skjemaene elektronisk, er det svært få opplysninger som hentes inn digitalt. Mange av stegene i etableringsprosessen innebærer dermed at etablererne blir bedt om å gi informasjon de allerede har registrert tidligere i prosessen. Dette gjelder blant annet enkel og standardisert informasjon som person- og virksomhetsnavn, fødsels- og organisasjonsnummer og adresse.

Gjentatte registreringer av enkel og standardisert informasjonen skyldes ifølge arbeidsgruppen i stor grad at etatene ikke henter informasjon fra offentlige registre.³

«Treparts bransjeprogram uteliv» ble etablert i 2014 med deltakere fra blant andre Fellesforbundet, NHO Reiseliv, Hovedorganisasjonen Virke, Parat, KS, Arbeidstilsynet (ledelse og sekretariat) og Arbeids- og sosialdepartementet (oppdragsgiver og observatør). Prosessanalysen som ble gjort i tilknytning til «Treparts bransjeprogram uteliv» viser at det er risiko for at etablerere oppgir feil opplysninger når de skal starte restaurant, fordi det ikke er tydelig nok hvilke krav som gjelder. Det kan føre til at etablererne utilsiktet bryter lover. På bakgrunn av prosessanalysen ble partene enige om å lage en e-guide. Den ble lansert av Brønnøysundregistrene i februar 2018.

På mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2014 en strategi for digitalisering av byggsektoren, kalt *ByggNett*. Gjennom å digitalisere skal direktoratet bidra til enklere og mer effektive byggeprosesser og større forutsigbarhet. Strategien omfatter blant annet regelverket og byggesaksprosessen skal utvikles slik at de bedre kan understøtte digitaliseringen på området.⁴ På bakgrunn av at kommuner, byggenæringen og privatpersoner mener regelverket for eksisterende byggverk er komplisert, uklart og vanskelig å praktisere, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i mai 2019 sendt forslag om endringer i regelverket for eksisterende bygg på høring.

2.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvor effektivt utformet den digitale støtten er for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, og for saksbehandlere som skal behandle søknadene om bevillinger og godkjenninger.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

1. Er digitale løsninger godt nok tilrettelagt for etablereren ved oppstart av restaurant som aksjeselskap?
2. Er hvert ledd i saksbehandlerens arbeidsprosesser effektivt støttet av digitale hjelpemidler?
3. Har de statlige og kommunale myndighetene et effektivt samarbeid for å fremme og forvalte digitaliseringen av søknadsprosessen knyttet til det å starte restaurant?

Problemstillingene retter seg mot arbeidsprosessene hos myndighetene med vekt på digitalisering og samhandling mellom digitale systemer. Undersøkelsen omfatter også forhold som ikke direkte omhandler digitalisering, men som har betydning for effektivisering av arbeidsprosessene for etablerere og saksbehandlere. Datainnsamlingen ble avsluttet i mars 2019.

³ Skates utredning *Ny bedrift*. April 2017.

⁴ *BYGGNETT. En strategi for fremtidens digitale byggsektor*.

<https://dibk.no/globalassets/byggnett/byggnett_rapporter/byggnett-strategi-1.0.pdf> [hentedato 27. mai 2019].

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført kartlegging og analyse av arbeidsprosesser, dokumentanalyse, intervjuer og tre eksempeltillfeller (caser). Metodene er valgt i samarbeid med de andre nordiske deltakerlandene slik at undersøkelsene skal bli mest mulig sammenlignbare.

Til eksempeltillfellene for undersøkelsen valgte den fellesnordiske arbeidsgruppen restauranter som oppfyller disse kriteriene:

- Restauranten serverer varm mat og alkohol.
- Restauranten kan ta opptil 50 gjester og ha inntil fem ansatte.
- Restauranten har blitt startet i et lokale som passer til restaurantvirksomhet, men der det er behov for å gjøre mindre forandringer.

De undersøkte arbeidsprosessene har omfattet stiftelse og registrering av aksjeselskap, søknad om skjenke- og serveringsbevilling, søknad om bruksendring, godkjenning av fettutskiller og brannsikkerhet, innledende kontroller av lokalet og håndtering av mat ved starten av virksomheten. Både kommunale og statlige myndigheter er involvert i søknadsprosessen.

Det er i hovedsak etablerernes og saksbehandlernes erfaringer med arbeidsprosessene som er kartlagt. I forbindelse med skjenkebevilling er det flere statlige aktører som er sentrale, som politietaten og Skatteetaten. Kommunene sender høringsanmodning til disse etatene, og i revisjonen blir utfordringer ved disse henvendelsene belyst ut fra de kommunale saksbehandlernes erfaringer med hvor lang tid det tar å få svar, og om digital post mellom myndighetene bidrar til å effektivisere arbeidsprosessene.

I revisjonen er det intervjuet tre etablerere som har startet restaurant i løpet av 2017 og 2018. De tre etablererne hadde erfaring fra tidligere med å starte ny restaurant. Det er også avholdt intervjuer i tre kommuner. Det er gjennomført eksempeltillfeller på etableringer av restaurantvirksomhet i kommunene Bodø, Bærum og Fredrikstad. Utvalget av eksempeltillfeller er i tråd med det revisjonsomfanget som er avtalt med de andre landene. Revisjonsfunn basert på data fra de tre eksempeltillfellene er ikke generalisert til andre etablerere eller kommuner. Undersøkelsen inneholder funn som bekreftes både av statlige og kommunale myndigheter og av etablererne. Funnene bekreftes i enkelte tilfeller også av skriftlige kilder utarbeidet av offentlige aktører på området, og de kan dermed ha overførbarhet utover utvalget i undersøkelsen.

Bakgrunnen for valg av etablerere og kommuner var dette:

- Kommunene ble valgt ut fra et ønske om geografisk spredning.
- Etablererne i undersøkelsen ble valgt ut fra at de startet restaurant i en av de utvalgte kommunene. På den måten fikk vi informasjon om både etablererens og saksbehandlerens opplevelse av søknadsprosessene i samme kommune.
- Etter metoden som er avtalt med de deltakende nordiske landene, skulle vi intervju minst to kommuner og to til fire etablerere. Kriteriet for valg av kommune var at kommunen skal ha noe turisme. Kriteriet er tilfredsstillt i vårt utvalg av kommuner.

De valgte kommunene behandler fra 10 til 30 søknader om serverings- og skjenkebevilling per år. Flere kommuner og etablerere ble kontaktet med forespørsel om de ville la seg intervju. Flere avslo eller svarte ikke. I én av de tre kommunene er det derfor ingen etablerer med i undersøkelsen.

3.1 Kartlegging og analyse av arbeidsprosesser

Både etablerernes og saksbehandlernes arbeidsprosesser hos de sentrale myndighetene er blitt kartlagt. Det ble valgt å kartlegge arbeidsprosessene i Brønnøysundregistrene, i tre kommuner og i tre etablerervirksomheter fra to av de utvalgte kommunene.

Kartleggingen har omfattet alle stegene i søknads- og arbeidsprosessene slik de oppleves av etablererne og saksbehandlerne, og den har omfattet informasjonen og veiledningen som tilbys etablererne.

Den systematiske kartleggingen av de offentlige myndighetenes arbeidsprosesser har bidratt til å belyse om myndighetene har en tydelig plan for hvilke deler av arbeidsprosessene som skal digitaliseres der det er aktuelt, og til å belyse hvordan myndighetene eventuelt har gjennomført dette utviklingsarbeidet. Ved hjelp av kartleggingen har revisjonen også belyst i hvilken grad myndighetene har utnyttet de mulighetene som digitalisering gir for å effektivisere arbeidsprosessene.

Kartleggingen er basert på myndighetenes egne prosessbeskrivelser og informasjon om hvorvidt saksbehandlernes digitale hjelpemidler er brukervennlige, og om innhentet informasjon er gjenbrukt. Det er også undersøkt om informasjonsutvekslingen mellom de offentlige aktørene på området skjer digitalt der det er mulig, slik at etablererne bare behøver å gi samme informasjon én gang.

3.2 Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av aktuelle styringsdokumenter som stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og innstillinger. Andre sentrale dokumenter som er gjennomgått, er rundskriv og retningslinjer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fra sentrale fagdepartementer som har underliggende virksomheter med ansvar for saksområder som regulerer prosessen med å starte restaurantvirksomhet.

Dokumentanalysen har belyst i hvilken grad IKT-systemene er tilpasset til å samvirke via standardiserte grensesnitt og informasjonsstrukturer, og hvordan offentlige virksomheter har tatt ansvar for forvaltning og utvikling av disse systemene. Videre har den belyst om informasjonsutvekslingen mellom de offentlige aktørene skjer digitalt der det er mulig, slik at etablererne bare har behøvd å gi samme informasjon én gang.

Dokumentanalysen har omfattet relevante rapporter om digitalisering fra EU og de deltakende nordiske landene. En arbeidsgruppe nedsatt av Skate har utarbeidet to utredninger, *Ny bedrift* fra november 2016 og *Ny bedrift* fra april 2017, om de utfordringene en etablerer møter når vedkommende skal starte en restaurant. KS var prosjekteier og ansvarlig for gjennomføringen av *Ny bedrift*. Utredningene er basert på Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) metode for enhetlig tverrsektoriell tilnærming ved utviklingen av sluttbrukertjenester og felleskomponenter og -løsninger. Initiativet kommer fra «Treparts bransjeprogram uteliv», igangsatt av Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg til KS og Oslo kommune deltok Skatteetaten, NAV, Difi, Brønnøysundregistrene, Mattilsynet, Kartverket, Arkivverket, Helsedirektoratet, politietaten, UDI, Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere og Arbeidstilsynet. Utredningen er ikke offentlig tilgjengelig. Utredningene fra Skate er sekundærdata og er brukt for å belyse risiko på området og som støtte til funn fra revisjonen.

3.3 Intervjuer

For å få informasjon om arbeidsprosesser og veiledning i forbindelse med etablering av restaurant som aksjeselskap, er det gjennomført intervjuer med tre etablerere som har startet restaurant i 2017 eller 2018. Videre er det intervjuet saksbehandlere fra kommunene Bodø, Bærum og Fredrikstad for å få informasjon om deres behandling av søknader om å starte restaurant. I Bodø kommune ble servicesenteret, byggesaksavdelingen og miljøenheten intervjuet. I Bærum kommune ble Eiendomsdrift, Grunneiendom og marked, Fagressurser, Kommunikasjon og service (bevillinger) og Vann og avløp intervjuet. I Fredrikstad kommune ble Teknisk drift, Regulering og byggesak og Kommunikasjon og service (bevillinger) intervjuet. I rapporten blir de tre mest sentrale avdelingene/etatene kalt bevillingskontrollen, plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten.

I revisjonen er også brannetatene i de tre kommunene intervjuet fordi brannsikring er et sentralt element ved oppstart og drift av restaurantvirksomhet. Salten brann IKS (Bodø kommune) er et interkommunalt samarbeid (IKS) mellom 10 kommuner i Salten. Asker og Bærum brannvesen (ABBV) er et interkommunalt selskap for Asker og Bærum. Fredrikstad Brann- og redningstjeneste er et kommunalt selskap.

Brønnøysundregistrene er intervjuet fordi de forvalter de fleste registrene som er aktuelle når en etablerer skal stifte og starte aksjeselskap. De har også deltatt i «Treparts bransjeprogram uteliv» og har utarbeidet en e-guide for serveringsbransjen. Det har i tillegg vært intervjuer med en ansatt Oslo kommune (byråd for finans) og en tidligere ansatt i KS som har bidratt til å gjennomføre en kartlegging av prosessen for å starte en bedrift. Resultatet av kartleggingen er vist i Skates utredninger *Ny bedrift* for 2016 og 2017. Hensikten med intervjuene var å få informasjon om bakgrunnen for utredningen og hvordan den ble utarbeidet. I tillegg er fire av aktørene i «Treparts bransjeprogram uteliv» intervjuet: Helsedirektoratet, Mattilsynet, Arbeidstilsynet og Hovedorganisasjonen Virke.

Intervjuene har vært viktige for å kunne kartlegge arbeidsprosessene til etablererne og de statlige og kommunale saksbehandlerne, om etablererne har fått god veiledning, og om den digitale støtten til arbeidsprosessene som gjelder for saksbehandlerne og etablererne, er effektivt utformet.

Alle intervjureferatene i undersøkelsen er verifisert av intervjuobjektene.

4 Revisjonskriterier

4.1 Overordnede mål for digitalisering av offentlige tjenester

I behandlingen av Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*, jf. Innst. 370 S (2012–2013), understreket næringskomiteen betydningen av digitalisering av offentlig sektor for å utnytte potensialet for vekst og verdiskaping. Av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* går det fram at effektiv digitalisering av offentlig sektor er en av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken. Meldingen framhever også at saksbehandling og digitale tjenester kan forbedres, effektiviseres og automatiseres ved god tilgang til kvalitetssikret informasjon fra egen og andre virksomheter. Transport- og kommunikasjonskomiteen mener at målet om å lage så gode og effektive løsninger at de aller fleste velger å bruke disse, er overordnet og viktig, jf. Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. I innstillingen trekker komiteen fram Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar som koordinator for digitalisering av offentlig sektor. Samordningsrollen innebærer blant annet at departementet skal identifisere sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak.

I Innst. 13 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*, peker transport- og kommunikasjonskomiteen på at forventningene til digitale tjenester har endret seg raskt de senere årene, og at det i økende grad er viktig å legge til rette for samfunnsnyttig bruk av IKT.

4.2 Krav til effektivisering og brukerropping

Det framgår av Prop. 1 S (2016–2017) at regjeringen er opptatt av å utvikle en forvaltning som er rettet mot brukernes behov, og at dette gir bedre og mer effektive løsninger både for brukerne og for forvaltningen. Av budsjettproposisjonene i perioden 2014–2018 for *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* og *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* går det fram at digitalisering av offentlige tjenester og arbeidsprosesser skal sørge for at ansatte i staten kan arbeide enklere og mer effektivt, og at innbyggerne og næringslivet får gode og enkle tjenester. I Prop. 1 S (2017–2018) foreslår regjeringen blant annet bevilgninger til utvikling av ny tjenesteplattform i Altinn⁵ for å gi Altinn økt fleksibilitet til å tilpasse plattformen til brukernes behov. Proposisjonen framhever også at tjenstedesign med utgangspunkt i brukernes behov kan bidra til at offentlige virksomheter leverer helhetlige tjenester mer effektivt. Det blir også foreslått å styrke innovasjon og tjenstedesign i Difi, med det formål at det skal utvikles helhetlige tjenester og forvaltningsendringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, med utgangspunkt i brukernes behov og i offentlige forpliktelser.

Under behandlingen av budsjettproposisjonene for perioden 2013–2016, jf. Innst. 13 S for perioden 2013–2016, pekte transport- og kommunikasjonskomiteen på at bruk av og riktige investeringer i IKT potensielt vil være det største enkeltbidraget til effektivisering og brukerropping av offentlig sektor i årene framover. Under behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016 trakk komiteen fram at myndighetene må koordinere innsatsen i utviklingen slik at fellesløsninger kan tas i bruk på en god måte der innbyggere og næringsliv møter en effektiv og brukervennlig elektronisk forvaltning, jf. Innst. 13 S (2015–2016). Under behandlingen av budsjettproposisjonene for 2017 og 2018 mente komiteen det ligger et viktig arbeid i å tilpasse regelverk og finne gode felles løsninger og strategier der det tilrettelegges for å vektlegge IKT som driver av bærekraftig

⁵ Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater.

økonomisk vekst, innovasjon og jobbskaping, jf. Innst. 13 S (2016–2017) og Innst. 13 S (2017–2018).

I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*, jf. Innst. 370 S (2012–2013), blir det vist til digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* og målet om at digitalisering av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser til områder der behovet er stort. Dette målet skal oppnås ved at fellesfunksjoner samordnes, arbeidsprosesser digitaliseres, anskaffelser effektiviseres og kompetanse styrkes. Det går fram av digitaliseringsprogrammet at regjeringen har store ambisjoner for offentlig sektor, og at det er behov for en sterk og effektiv forvaltning for å sikre god samfunnsutvikling i Norge. I digitaliseringsprogrammet blir det vist til at digitalisering vil bidra til merkbare forbedringer på tvers i offentlig sektor i de kommende årene, og at digitalisering vil føre både til et bedre og raskere møte med offentlig sektor for innbyggere og næringsliv og til bedre ressursbruk i offentlig sektor.

I Meld. St. 17 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* framheves det at det er en hovedprioritering i IKT-politikken å sette brukeren i sentrum. Dette innebærer at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor. Ved å ta utgangspunkt i brukernes behov kan det offentlige i større grad tilby tjenester som brukerne har nytte av. Offentlige tjenester skal framstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Sektorene må derfor samarbeide om å lage helhetlige brukerrettede løsninger der enkelttjenester settes sammen i tjenestekjeder tilpasset brukernes behov og livssituasjoner. Utvikling og forvaltning av felleskomponenter skal ha en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming, basert på sluttbrukernes behov for tjenester og forvaltningens behov for effektivisering. I Innst. 84 S (2016–2017) til *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* er komiteen enig i at en hovedprioritering i IKT-politikken bør være å sette brukeren i sentrum.

*Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen*⁶ (eForvaltningsforskriften) har som formål å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Forskriften fastsetter at forvaltningsorganer bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle (§ 3).

4.3 Krav til innsyn og åpenhet i forvaltningen

Grunnloven § 100 fjerde ledd fastslår følgende: «Alle har rett til innsyn i dokument til staten og kommunane og til å følge forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.»⁷

Av *lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd* (offentlighetsloven) § 3 går det fram at hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og lignende registre for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre til organet hos vedkommende organ.⁸

Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gir rett til innsyn i dokumenter i saker der foretakeren selv er part, jf. §§ 16 om forhåndsvarsling, 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt og 18 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

⁶ FOR-2004-06-25-988.

⁷ Lovdata. <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnlov>> [hentedato 16. mai 2018].

⁸ Lovdata. <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentleglov>> [hentedato 16. mai 2018].

4.4 Krav til gjenbruk og utveksling av data ved elektronisk kommunikasjon

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at hensiktsmessig deling og gjenbruk av informasjon ikke er begrenset til det brukeren rapporterer inn, da det også omfatter informasjon som forvaltningen selv produserer eller henter fra andre kilder. Transport- og kommunikasjonskomiteen stiller seg svært positiv til økt bevissthet om både gjenbruk av allerede eksisterende løsninger og informasjon. Meldingen viser til EUs «once only»-prinsipp, det vil si at innbyggerne skal oppgi informasjonen én gang, jf. Innst. 84 S (2016–2017). Av Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping* og Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* går det fram at digitalisering av offentlige tjenester kan bidra til at brukerne slipper å oppgi de samme opplysningene flere ganger i møte med det offentlige. I budsjettproposisjonen framheves det at innbyggere og næringsliv i økende grad etterspør tjenester og løsninger som forutsetter at informasjon utveksles på en effektiv måte mellom virksomheter i offentlig sektor. Deling og gjenbruk av erfaringer, kunnskap og løsninger bidrar til bedre ressursutnyttelse. Personvernet til den enkelte skal ivaretas når opplysninger gjenbrukes, jf. Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

Det går fram av *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) at den enkelte virksomhet skal ha oversikt over hvilke data virksomheten håndterer. Offentlige virksomheter skal ikke spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette omtales gjerne som «kun én gang»-prinsippet og er et langsiktig mål og en av hovedprioriteringene i IKT-politikken. Finnes data hos en annen virksomhet, skal data hentes derfra, forutsatt at det er rettslig grunnlag for det. I *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) utdypes dette kravet slik:

«Utteksling av data som andre offentlige virksomheter har krav på, skal prioriteres. Gjenbruk av informasjon bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og for de offentlige virksomhetene. Virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at maskinlesbare data fra disse tjenestene kan deles og brukes av andre. Data skal gjøres tilgjengelig i tråd med viderebruksbestemmelsene i Offentleglova og Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Offentleglova omhandler bl.a. regler om forbud mot forskjellsbehandling mellom sammenlignbare tilfeller, og at det heller ikke skal kunne avtales enerett på tilgang til informasjon.»⁹

I dialogen med de nordiske landene som deltar i revisjonen, er det vist til EUs handlingsplan for e-forvaltning for 2016–2020 som et revisjonskriterium.¹⁰ I denne planen står det at innbyggere skal oppgi informasjon én gang til forvaltningen. Det er også pekt på at informasjon skal gjenbrukes.

4.5 Krav i henhold til alkoholloven

Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)¹¹ har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette tar loven sikte på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling etter alkoholloven. Bevilling for salg og skjenking gis av kommunene ved kommunestyret, med mindre det gis statlig bevilling etter kapittel 5 i loven. Før kommunestyret avgjør en søknad, skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2623277/> [hentedato 23. mars 2019].

¹⁰ EU-handlingsplan for e-forvaltning 2016–2020.

<<https://europolov.no/politikkdokument/eu-handlingsplan-for-e-forvaltning-2016-2020/id-9028>> [hentedato 23. mars 2018].

¹¹ *Lov 02.06.1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.*

politietaten. *Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv.* (alkoholforskriften)¹² utfyller loven blant annet ved å presisere krav til styreere og stedfortredere. Styreere og stedfortredere må ha dokumentert kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den. Kravet er oppfylt ved bestått kunnskapsprøve. Kommunene er ansvarlig for å avholde kunnskapsprøver for styreere og stedfortredere i virksomheter som søker om kommunal skjenkebevilling.

Kommunene har stor frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra en vurdering av lokale forhold. Når kommunen skal vurdere om den skal gi bevilling, kan den blant annet legge vekt på antallet salgs- og skjenkesteder som allerede finnes i kommunen, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Kommunene kan også legge vekt på om bevillingssøkeren, og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å ha bevilling.

Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet *Håndbok i alkoholloven*, Rundskriv IS-5/2008 for å veilede kommunene i behandling av enkeltsaker, lovtolkningsspørsmål og andre problemstillinger som bevillingsmyndigheten erfaringsmessig står overfor.

4.6 Krav i regelverk for byggesaksbehandling

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)¹³ skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Tiltak som endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for søknadsplikten er at kommunen på forhånd skal ha mulighet til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med lov, forskrift, arealplaner osv., og at kommunen skal kunne vurdere om den ønsker å stille vilkår knyttet til tillatelsen dersom det finnes hjemmel for det. Byggesaksbehandlingen skal etter loven sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Tiltak som er omfattet av loven, kan bare iverksettes dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt.

Plan- og bygningsloven ble endret i 2014. Ifølge proposisjonen til endringsforslaget¹⁴ vil utvikling av digitale verktøy gjøre det enklere å følge regelverket og bidra til at søknadsprosessen og saksbehandlingen blir mer effektiv både for kommunene, innbyggerne og næringslivet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det er avgjørende at regelverket legger til rette for økt digital samhandling i plan- og byggesaksprosesser. Gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy vil ifølge departementet kreve en tilpasning og utvikling av de delene av regelverket som er uklare eller skjønnsbasert.

4.7 Krav til offentlig samarbeid om digitaliseringsarbeidet

I Innst. 84 S (2016–2017) fra transport- og kommunikasjonskomiteen til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* går det fram at ansvaret for virksomhetsutvikling og digitalisering ligger hos den enkelte offentlige virksomhet og tilhørende sektordepartement. Komiteen registrerer imidlertid at det er nødvendig med både samordning og sektorovergripende tiltak for å kunne oppnå en mer effektiv offentlig forvaltning som oppleves som helhetlig for brukerne. Når en oppgave involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer er det ifølge

¹² *Forskrift 08.06.2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv.*

¹³ *Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.*

¹⁴ Prop. 99 L (2013–2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak).*

komiteen viktig med sterkere styring og samordning. Transport- og kommunikasjonskomiteen mener at Norge trenger et sterkt mandat for en IKT-politikk som er bred samlendende, og som samtidig ivaretar behovet for fleksibilitet og raske endringer, jf. Innst. 84 S (2016–2017).

Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* viser til at Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) er regjeringens fagorgan for ledelse, forvaltningsutvikling, offentlige anskaffelser og digitalisering av offentlig sektor. Difi har, sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, overordnet ansvar for styring og samordning av digitaliseringen i offentlig sektor. Difi skal sette rammer og være premissgiver for samordning og digitalisering av offentlig sektor.

I behandlingen av budsjettproposisjonene for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for perioden 2013–2016, jf. Innst. 13 S for perioden 2013–2016, peker transport- og kommunikasjonskomiteen på at hensynet til effektiv ressursbruk vil øke behovet for mer samordnede tilnærminger til utvikling, forvaltning og drift av nye systemløsninger.

4.8 Krav i reglement for økonomistyring i staten

Kravene i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) omhandler Kommunal- og moderniseringsdepartementets styring av underliggende virksomheter som Difi.

Ifølge økonomireglementet § 4 skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheter er statlige forvaltningsorganer, inkludert departementer. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.

4.9 Ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og kommunene for digitaliseringsarbeidet i kommunene

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* slår fast at hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren skal være økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog. Kommunal- og regionaldepartementet viser i meldingen til at bruken av statlige styringsvirkemidler må balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet. Særlig kan de nasjonale målene om likeverdige tjenester, rettssikkerhet og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser gi grunnlag for bruk av statlige styringsvirkemidler.

Ved behandlingen av meldingen pekte kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. 270 S (2011–2012) på at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver, yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve myndighet og være en lokalpolitisk institusjon. Komiteen viste samtidig til at staten har et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne.

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at en forutsetning for å lykkes med digitalisering av offentlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåene er at kommunene er sterkt involvert i både utredning, utvikling og forvaltning av nye løsninger. En tilnærming der staten tar en sterkere rolle for digitalisering i kommunal forvaltning vil kreve at staten har god dialog med kommunal sektor, slik at nye løsninger dekker relevante behov, blir tatt i bruk og gevinster realiseres.

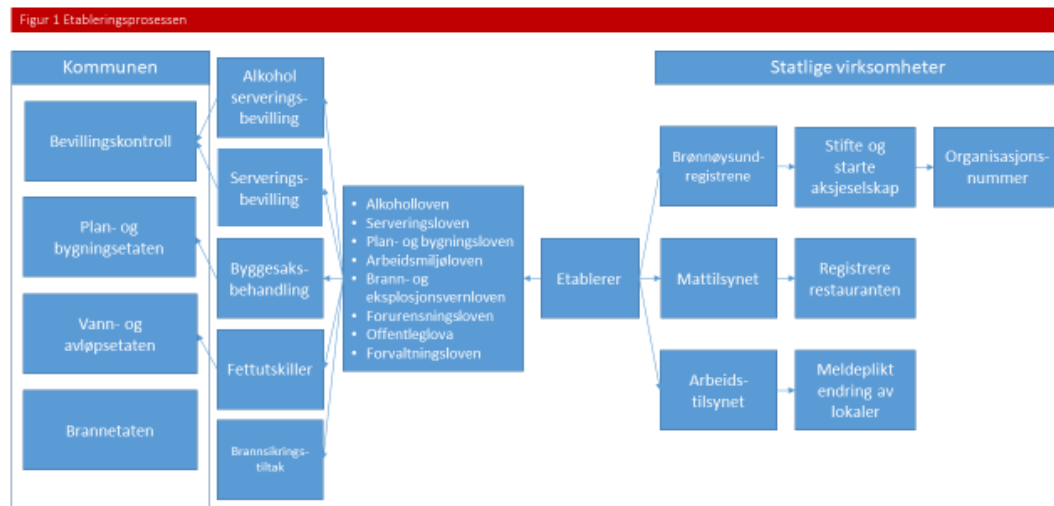
Det går fram av *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) at for oppgaver som løses på tvers av statlig og kommunal sektor, skal statlige virksomheter ta et større ansvar for at det utvikles helhetlige digitale løsninger som også kommunesektoren kan bruke.

5 Fakta

5.1 Oppstart av restaurant som aksjeselskap

Faktakapitlet belyser hvor effektivt den digitale støtten er utformet for dem som skal starte restaurant som aksjeselskap. Figur 1 viser hvilke kommunale og statlige myndigheter som skal involveres i forbindelse med at noen søker om å starte restaurant som aksjeselskap. Figuren viser også hvilke regelverk som gjør kontakt med myndighetene nødvendig.

Figur 1 Statlige og kommunale myndigheter som etablerere møter

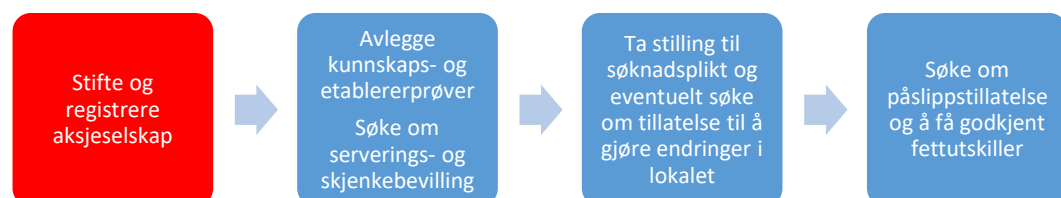


Ved oppstart av restaurant som aksjeselskap er det mange arbeidsprosesser som skal gjennomføres overfor ulike myndigheter. Aksjeselskapet må stiftes og registreres i Brønnøysundregistrene før etablereren kan søke kommunen om å etablere restaurant. Søknadene til kommunen om serverings- og skjenkebevilling, om godkjenning av endring i lokaler og i bruken av lokaler og om påslippstillatelse og godkjenning av fettutskiller kan gjøres parallelt.

5.2 Stiftelse og registrering av restaurant som aksjeselskap

Figur 2 viser arbeidsprosesser som er nødvendige for å etablere en restaurant som aksjeselskap med mat- og alkoholservering og i lokaler som krever noe tilpasninger.

Figur 2 Søknadsprosessen for å starte restaurant som aksjeselskap



Når en restaurant skal etableres som aksjeselskap, må selskapet stiftes i henhold til aksjeloven. Det utarbeides et stiftelsesdokument som blant annet må inneholde vedtekter og stifternes navn eller foretaksnavn, adresse og fødselsnummer eller organisasjonsnummer. Stifterne skal datere og signere stiftelsesdokumentet. Når et

aksjeselskap er stiftet, skal styret sørge for at det opprettes en aksjeeierbok for selskapet. Aksjeeierboken skal føres på betryggende måte, og den kan føres elektronisk.

Aksjeselskaper skal meldes til Foretaksregisteret innen tre måneder etter at stiftelsesdokumentet er signert. De fleste aksjeselskaper må også registreres i tilknyttede registre som for eksempel Merverdiavgiftsregisteret og arbeidsgiverdelen av Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Enhetsregisteret samordner grunndata fra offentlige registre og skal fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om juridiske personer og andre registreringsenheter. I praksis blir registreringen i alle disse registrene samordnet. De digitale løsningene knyttet til søknadsprosessene ligger under Altinn og forvaltes av Brønnøysundregistrene. Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. En registrering i Foretaksregisteret gir et foretak organisasjonsnummer som en viktig identifikasjon overfor myndighetene og for samordning av offentlige og private næringslivsregistre.

5.2.1 Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen

Informasjon og veiledning

Alle de tre etablererne i undersøkelsen hadde tidligere erfaring med å starte aksjeselskap. De ble intervjuet om hvordan de arbeidet for å få oversikt over hvordan man går fram for å starte restaurant som aksjeselskap. En av etablererne svarte at nettstedet til Brønnøysundregistrene ikke ga noen helhetlig veiledning og oversikt (sjekklister) med informasjon om hva som må gjøres, og i hvilken rekkefølge, eller om hva slags dokumentasjon som vil bli krevd. Etablereren måtte derfor ringe Brønnøysundregistrene for å få svar på spørsmål. Ifølge denne etablereren ville en samlet oversikt over det Brønnøysundregistrene krever, gjort registreringsprosessen adskillig lettere og raskere. En annen av etablererne beskriver prosessen med å etablere aksjeselskap som enkel. Denne etablereren brukte en mal fra revisor. Den tredje etablereren brukte en regnskapsfører til å stifte og registrere aksjeselskapet.

Stiftelses- og registreringsprosessen

Alle de tre etablererne beskriver bruken av egen privat ID ved innlogging til Brønnøysundregistrene som uproblematisk. Når et aksjeselskap blir registrert i Brønnøysundregistrene, blir den som registrerer selskapet spurt om hvilken rolle vedkommende skal ha i selskapet. Ved senere innlogging i Altinn med privat ID (ID-porten) blir det spurt om innloggingen gjelder som privatperson eller som innehaver av den tildelte rollen i et aksjeselskap. Registrering av aksjeselskap krever dessuten signatur fra eiere, styreleder, styremedlemmer, bank og revisor. Den som skal signere, får en SMS med beskjed om hva som ligger i Altinn og venter på signatur. For å signere må man logge seg inn i Altinn med egen privat ID og signere digitalt.

Etablereren som brukte Brønnøysundregistrenes løsning, presiserer at prosessen med å etablere aksjeselskap krever at både stiftelsesdokumentasjon, aksjeeierbok med oversikt over eierne, og dokumentasjon på innbetalt egenkapital er klar og tilgjengelig når selskapet skal stiftes og registreres. Denne etablereren trekker fram at det var spesielt tidkrevende å opprette et midlertidig kontonummer i en bank for å få satt inn og dokumentert selskapets egenkapital. Det tok flere uker. Vanligvis er det krav om organisasjonsnummer når man skal opprette bankkonto på vegne av et aksjeselskap. Organisasjonsnummer får aksjeselskaper imidlertid først når selskapet er stiftet og registrert.

Etablereren som brukte mal fra revisor, måtte samle inn påkrevd dokumentasjon med signaturer i papirformat. Papirene ble skannet over i digitalt format (pdf) og deretter lagt ved i forbindelse med stiftelsen og registreringen. Dette gjaldt for eksempel papirer som generalforsamlingen i selskapet skulle signere. Dokumentasjonen ble bekreftet i Altinn. Styrelederen la dokumentasjonen inn i Altinn og sørget for at melding ble sendt til henholdsvis bank, revisor og regnskapsfører. Banken bekreftet innbetalt egenkapital, og revisor eller regnskapsfører bekreftet sitt respektive ansvar i aksjeselskapet. Meldingene ble bekreftet i Altinn, og bekreftelsene ble sendt tilbake til styrelederens innboks. Da all

dokumentasjon var på plass, bekreftelser var gitt og samordnet registermelding var signert, fikk aksjeselskapet et organisasjonsnummer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommenterer i brev 3. mai 2019 at en stifter av et aksjeselskap vil få opprettet aksjekapitalkonto hos en bank ved å framlegge stiftelsesdokumentet for banken. Dette er ifølge departementet normalt ikke en spesielt tidkrevende prosess. Når stifteren har lagt inn nødvendige vedlegg, som for eksempel bekreftelse på innbetalt aksjekapital fra bank, skal stifteren signere samordnet registermelding. Deretter vil signeringsmelding sendes berørte parter. Når alle øvrige har signert, sendes skjemaet med vedlegg automatisk til behandling hos Brønnøysundregistrene, ifølge departementet.

Etablereren som brukte regnskapsfører ved stiftelse og registrering av aksjeselskapet, brukte også regnskapsføreren til å opprette bankkonto for selskapet og til å registrere arbeidsforhold og rapportere lønn i Aa-registeret. Tidligere hadde etablereren gjort dette arbeidet på egen hånd, men ifølge etablereren tok det lengre tid og ble dyrere.

Gjenbruk av informasjon

Etablererne som selv sto for stiftelse og registrering av aksjeselskapet, opplyser begge at det ikke ble spurt om samme informasjon eller krevd samme dokumentasjon flere ganger. Den ene opplyser imidlertid at det var krav om dokumentasjon som allerede var tilgjengelig i offentlige registre.

Saksbehandlingstid

Etablereren som brukte Brønnøysundregistrenes løsning, mener saksbehandlingstiden burde vært kortere. Ifølge etablereren har Brønnøysundregistrene som mål at det skal ta inntil seks dager å ferdigbehandle stiftelse og registrering av aksjeselskap. Etablereren har erfart at det skal lite til før det tar adskillig lengre tid. En uke etter at etablereren hadde sluttført stiftelse og registrering fra sin side, kom det et brev fra Brønnøysundregistrene med punkter over det som manglet eller var feil. Feilen skyldtes at entreprenøren og kommunen brukte ulike adresser for restauranten. All dokumentasjon måtte rettes, og underskrifter måtte innhentes på nytt og sendes inn én gang til. I tillegg til tiden det tok å supplere og dokumentere ny gateadresse, medførte det ytterligere en uke med ventetid mens Brønnøysundregistrene behandlet stiftelsen og registreringen av aksjeselskapet.

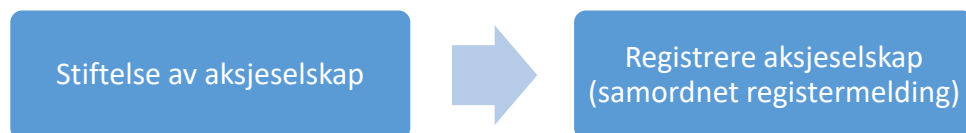
Innsyn i saksbehandlingen

Ingen av de tre etablererne begjærte innsyn i saksbehandlingen underveis i prosessen. Én etablerer opplyser at Brønnøysundregistrene ga oppdateringer underveis i form av en informasjonslinje med standardiserte alternativer, for eksempel «under arbeid». Etablerere må logge seg inn i Altinn for å få tilgang til statusoppdateringene.

5.2.2 Saksbehandlerens opplevelse av prosessen

Figur 3 viser prosessen ved etablering av et aksjeselskap.

Figur 3 Etablering av aksjeselskap



Stiftelse av aksjeselskap

Den som skal stifte et aksjeselskap, kan bruke et elektronisk skjema i Altinn, «stiftelse av aksjeselskap», men det er valgfritt. Når man fyller ut skjemaet, kan man starte, stoppe og gjenoppta registreringen underveis. Dersom det blir brukt et stiftelsesdokument på papir, er det ifølge Brønnøysundregistrene lett å glemme å oppgi all nødvendig informasjon. I det elektroniske skjemaet må disse opplysningene alltid tas med. Brønnøysundregistrene

opplyser at om lag 20 prosent av dem som registrerer aksjeselskap, har brukt den elektroniske løsningen Brønnøysundregistrene tilbyr i Altinn, til å stifte selskapet.¹⁵ Tilbakemeldingene fra revisorer og regnskapsførere er at de har sine egne maler og foretrekker å bruke dem. Det finnes også ulike private betalingsløsninger på internett der man kan stifte et aksjeselskap. En saksbehandler ved Brønnøysundregistrene opplyser at registrene kanskje ikke har gjort nettløsningene sine godt nok kjent.

Det er ifølge Brønnøysundregistrene ingen manuell saksbehandling ved stiftelse av aksjeselskap i Altinn. Alle kontrollene i skjemaet gjøres automatisk under utfylling. Når alle stifterne (og eventuelt revisoren) har signert, mottar de stiftelsesdokument og vedtekter i innboksen i Altinn.

Brønnøysundregistrene har erfart at det tidvis kan være forvirring hos dem som skal etablere aksjeselskap fordi de først må stifte selskapet og deretter registrere det. En del etablerere tror at de er ferdige med den lovpålagte registreringen når selskapet er stiftet. Andre vet ikke at de må stifte selskapet før de starter arbeidet med å fylle ut samordnet registermelding. Det gir utfordringer fordi det fører til at mange ringer til Brønnøysundregistrene med spørsmål. Ifølge telefontjenesten ved Brønnøysundregistrene er det rekkefølgeproblematikken som går igjen i henvendelsene fra kundene.

Problemer for dem som skal etablere restaurant, er ifølge Brønnøysundregistrene ofte relatert til det som er gjort før registrering i samordnet registermelding. Da kan det være mangler i stiftelsesdokumentet. Etablererne har ikke skaffet seg informasjon om hva som må være på plass før de kan starte med samordnet registermelding. Tidligere har ikke Brønnøysundregistrene vurdert dette som sitt ansvarsområde. Brønnøysundregistrene har ifølge intervju planlagt en veileder om stiftelse og registrering av aksjeselskap og én for oppstart av restaurant. Disse skal gi svar på hva man skal gjøre, og ikke minst i hvilken rekkefølge.¹⁶ Ifølge brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 3. mai 2019 har Brønnøysundregistrene nå publisert en veileder om stiftelse og registrering av aksjeselskap.

Etablerere som skal starte restaurant, har ifølge Brønnøysundregistrene også problemer med å få med all den dokumentasjonen som er nødvendig ved stiftelsen av et aksjeselskap. Det gjelder der de ikke har brukt den elektroniske løsningen i Altinn. Dette gjelder omtrent 80 prosent av etablererne.

Samordnet registermelding

Det går fram av Skates utredning *Ny bedrift 2017* at behandlingen av samordnet registermelding inneholder flere manuelle prosesser.

Samordnet registermelding brukes ifølge Brønnøysundregistrene for å registrere opplysninger i Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret, Merverdiavgiftsregisteret, NAV, Aa-registeret, Virksomhets- og foretaksregisteret hos Statistisk sentralbyrå (SSB), Stiftelsesregisteret og Skattedirektoratets register over upersonlige skattepliktige (som aksjeselskaper). Disse registreringene vil ifølge Brønnøysundregistrene ikke bli opplevd som ulike skjemaer av brukerne fordi innrapporteringen til registrene er samordnet. Brukerne vil derfor oppleve etablering av restaurant som to skjemaer som skal fylles ut.

Det er ikke nødvendig å bruke de elektroniske registreringsmulighetene som ligger i Altinn. Registrering kan også skje på papir. Tall fra Brønnøysundregistrene for de første seks månedene i 2018 viser at 90 prosent av alle aksjeselskaper sendte inn samordnet registermelding elektronisk. De resterende 10 prosentene av selskapene fyller ut registermeldingen på papir.

¹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev av 13. mai 2019 at dette tallet er stigende og ved utgangen av april 2019 ca. 26 prosent.

¹⁶ E-guiden ble lagt ut på Alltinn.no i februar 2019.

Brønnøysundregistrene har opplyst i intervju at ferdig utfylt registermelding skal sendes til signering i Altinn. Tidligere var det etablerere som ikke signerte fordi de trodde skjemaet allerede var signert etter ferdig utfylt registermelding. For eksempel er registrering og signering i de fleste Altinn-tjenestene samlet i samme oppgave. Derfor ble nettløsningen med forklaring for registermeldingene endret før sommeren 2018, men fortsatt er utfylling og signering to ulike oppgaver. Den ferdig utfylte registermeldingen blir mottatt som melding i inn-boksen i Altinns digitale postkasseløsning. Meldingen inneholder en veiviser for å få signert registermeldingen.

Enhets-, Foretaks- og Frivillighetsregisteret får opplysninger fra samordnet registermelding direkte inn i sitt saksbehandlingssystem. Statistisk sentralbyrå (SSB) arbeider i samme saksbehandlingssystem som Enhetsregisteret og går inn der for å behandle det som er kommet inn via samordnet registermelding. Skatteetaten får daglig filer fra Brønnøysundregistrene med opplysninger fra samordnet registermelding som inneholder opplysninger til Merverdiavgiftsregisteret.

Brønnøysundregistrene opplyser at de som er oppgitt som styremedlemmer, må signere i Altinn for å bekrefte sin styredeltakelse. Det blir kontrollert at informasjonen om styret er korrekt og i samsvar med det som er oppgitt i stiftelsesdokumentasjonen. Det blir også kontrollert at Brønnøysundregistrene har mottatt bekreftelse fra bank, regnskapsfører, revisor eller advokat på at aksjekapitalen er innbetalt. Søkeren sender ofte slike bekreftelser digitalt i pdf-format. Det kontrolleres også at det er samsvar mellom bekreftelse og stiftelsesdokument/vedtekter, og at navnet virksomheten er registrert med, er det samme på skjema, vedtekter og stiftelsesdokumentasjon. Når det går fram av stiftelsesdokumentasjonen at virksomheten har valgt revisor, blir det kontrollert om det er samme revisor som står oppført i alle sammenhenger der revisor skal oppgis.

Det kontrolleres manuelt at de opplysningene som er meldt i skjemaet, er i samsvar med de øvrige dokumentene/vedleggene. Dette gjøres selv om etablereren har brukt de digitale løsningene.

Brønnøysundregistrene har opplyst at saksbehandlingstiden for samordnet registermelding varierer fra et par dager til en uke eller mer. Når meldingen om stiftelse og registrering av aksjeselskap kommer til Brønnøysundregistrene, kan de bli liggende inntil en uke i kø før de blir behandlet. Når Brønnøysundregistrene har godkjent registreringen av den samordnede registermeldingen, får selskapet tildelt et organisasjonsnummer.

Under samordnet registermelding gir Brønnøysundregistrene innsyn med svar om status i saken i form av mottatt dato, oppdatert dato og ferdigbehandlet dato. Dette går fram av dialogen mellom Brønnøysundregistrene og søker i Altinn. Det sendes også varsel på SMS eller e-post når meldingen er mottatt, når noe mangler, og når meldingen er ferdigbehandlet.

Næringskoder

Etter at et aksjeselskap er registrert, skal det ifølge Brønnøysundregistrene tildeles en næringskode. Næringskoden skal vise enhetenes hovedaktivitet, og den skal primært dekke statistiske behov for Statistisk sentralbyrå (SSB).¹⁷ Næringskoden brukes også av noen statlige virksomheter for å identifisere restauranter som skal kontrolleres. Aksjeselskapet kan ikke selv velge næringskode. For større selskaper, finansielle næringer og offentlige sektor er det SSB som registrerer næringskodene. Kodene registreres i Enhetsregisteret. For mindre selskaper er det Brønnøysundregistrene som registrerer næringskodene på vegne av SSB. Det kan ifølge Brønnøysundregistrene være vanskelig å finne riktig næringskode. Næringskoder tildeles av ansatte i Brønnøysundregistrene, basert på en fritekst der etablereren skriver om sin planlagte næringsvirksomhet. Den beskrivelsen er ifølge registeret ofte vag. Brønnøysundregistrene har derfor startet en foranalyse for å se på muligheten for å gjøre

¹⁷ Brønnøysundregistrene, Næringskoder. <<https://www.brreg.no/bedrift/naeringskoder/>> [hentedato 13.03.2019].

det lettere å sette næringskode, enten ved å overlate mer til dem som registrerer selskapet i Brønnøysundregistrene (etablererne), ved bruk av maskinlæring eller ved å bedre søkemulighetene.

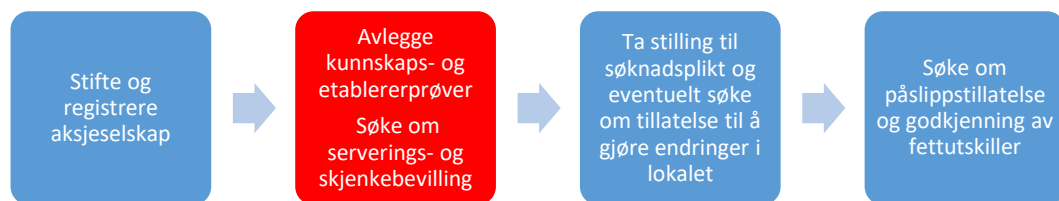
Konsekvensene av feil næringskode er blant annet disse:

- Mange offentlige kontrollinstanser (Mattilsynet, den kommunale skjenkekontrollen og lignende) planlegger kontrollvirksomheten med utgangspunkt i næringskodene. De kan dermed komme til å velge feil kontrollobjekt.
- Arbeidstilsynets pålegg om helse, miljø og sikkerhet (HMS) avhenger av næringskodene, og det kan oppstå misforståelser i forbindelse med at det gis pålegg.

5.3 Skjenke- og serveringsbevilling

Figur 4 viser søknadsprosesser som er nødvendige for å etablere en restaurant med mat- og alkoholserving.

Figur 4 Søknadsprosessen for å starte restaurant med servering av mat og alkohol



Salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikke kan bare skje på grunnlag av bevilling etter alkoholloven. Bevillingsmyndigheten i kommunen skal vurdere om kravet om uklanderlig vandel er oppfylt av bevillingshaveren, styreren og stedfortrederen og andre med vesentlig innflytelse over restaurantvirksomheten. Bevillingsmyndigheten må derfor innhente dokumentasjon om hvem som i realiteten får vesentlig innflytelse. For hver skjenkebevilling skal det være utpekt en styrer med stedfortreder som må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Den som er styrer eller stedfortreder, må ha styringsrett over salg eller skjenking, inkludert ansvar for å føre tilsyn med hvordan bevillingen utøves. Styrere og stedfortreder må avlegge en kunnskapsprøve for å dokumentere kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den. Ifølge håndboken utgitt av Sosial- og helsedirektoratet¹⁸ kreves et formelt ansettelsesforhold dersom styreren eller stedfortrederen ikke er medeier eller lignende. Hensynet til forsvarlig kontroll tilsier ifølge håndboken at en person som hovedregel bare kan være styrer og/eller stedfortreder på ett sted.

Alkoholloven gir ikke detaljerte og faste kriterier for det skjønnet kommunene skal utøve når de vurderer om de skal gi bevilling. Dersom det er en alkoholpolitisk vurdering som ligger til grunn for et avslag, kan ikke andre forhold, som for eksempel uheldige konkurranse- og prismessige sider, være avgjørende for utfallet i søknader om skjenkebevilling.¹⁹

Fordi det på restauranter legges til rette for at man kan spise og/eller drikke på stedet, må det også søkes om serveringsbevilling. Serveringsstedets daglige leder må ha gjennomført en etablererprøve for å dokumentere nødvendig kunnskap om *lov om serveringsvirksomhet* (serveringsloven).

¹⁸ *Håndbok i alkoholloven*, Rundskriv IS-5/2008.

¹⁹ Ot. prp. nr. 31 (1988–1989) til alkoholloven.

5.3.1 Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen

Informasjon og veiledning

Alle etablererne i undersøkelsen etterspør en mer fullstendig oversikt over all informasjon som skal registreres, prøver som må avlegges, og hvilken dokumentasjon som må følge med søknader om skjenke- og serveringsbevilling. En av etablererne opplyser at han måtte ringe kommunens bevillingskontroll for å få oversikt over hvilken dokumentasjon som skulle legges ved søknaden om bevilling. Usikkerhet om hva som er nødvendig informasjon og dokumentasjon, og om en skjenkebevilling ville inkludere serveringsbevilling, bidro til at denne etablereren kom i tidsnød for å få søknaden behandlet i kommunestyremøtet for å rekke den planlagte åpningen av sin restaurant. Etablereren presiserer at dersom kommunen hadde vært tydeligere på hvilken informasjon og dokumentasjon de trengte, ville saksbehandlingen blitt både raskere og smidigere.

En av etablererne var allerede kjent med hvilke dokumenter som skulle følge med søknaden, og hadde derfor ikke behov for ekstra veiledning fra kommunen. Selve søknadsprosessen var ifølge etablereren intuitiv med greie skjemaer å fylle ut.

Søknadsprosessen

Alle etablererne i undersøkelsen viser til at informasjon og dokumentasjon ikke blir gjenbrukt i forbindelse med søknader om skjenke- og serveringsbevillinger. De mener at søknadsprosessen ville blitt enklere dersom det var slik at når man la inn navn og organisasjonsnummer, så ville systemet automatisk hente opp selskapsinformasjon som allerede var innhentet og registrert digitalt i andre sammenhenger. Dokumentasjon som er tilgjengelig i Altinn, burde ifølge etablererne kunne hentes digitalt fra Altinn når søknadsskjemaet blir fylt ut, eller bevillingsmyndigheten i kommunen burde få direkte tilgang til den i Altinn. Det er mye av dokumentasjonen som hentes fra Altinn, for eksempel firmaattester, skatteattester, aksjeeierbok og dokumentasjon på eierskapsforhold. Styreren, stedfortrederen og styrelederen bestiller skatteattestene sine fra Altinn. Alle dokumenter som ble bestilt i Altinn, måtte lastes ned på egen pc og deretter lastes opp som vedlegg til søknaden. Én av etablererne måtte håndtere 42 ulike dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med søknadene om skjenkebevilling og serveringsbevilling. Dette oppleves som en tungvint manuell prosess som burde kunne forenkles.

To av etablererne har erfart at kommunen etterspør dokumentasjon den allerede har. Én fikk tilbakemelding fra kommunen om at søknaden manglet dokumentasjon på leieavtalen etablereren hadde inngått med kommunen. Den andre opplyser at søknaden om serveringsbevilling bidro til at det måtte skaffes dokumentasjon på at de lokale restauranten skulle etableres i, var godkjent av kommunen som serveringslokale. To av etablererne framhever at det burde vært unødvendig å dokumentere at kunnskapsprøven er bestått. Etablererprøve og kunnskapsprøve er nasjonale prøver og tas bare én gang. Selv om prøvene ikke er knyttet til en enkelt kommune, og dokumentasjon på avlagte prøver er lagret digitalt i kommunen hvor prøven ble avlagt, må den likevel sendes på nytt hver gang det blir søkt om bevilling.

To av etablererne trekker fram som tungvint og unødvendig at det er omtrent samme krav til dokumentasjon i søknader om skjenkebevilling og serveringsbevilling. Det er blant annet nødvendig å sende firmaattester og skatteattester, aksjeeierbok og dokumentasjon på eierskapsforhold flere ganger. Dokumentasjonen må sendes både for morselskap, holdingselskap og eventuelt andre nærliggende selskaper, og dette må hentes i Altinn for hvert enkelt selskap. Fordi eieren i én av restaurantvirksomhetene var med i tre holdingselskaper, ble det behov for åtte skatteattester som måtte legges ved flere ganger i løpet av søknadsprosessen.

Mattilsynet

På spørsmål om hvordan framgangsmåten for å starte restaurant kan forbedres, framhever én etablerer at registreringen hos Mattilsynet er unødvendig tidkrevende. Det var vanskelig å forstå spørsmålene fra Mattilsynet og hva som var hensikten med dem.

Det ble imidlertid gitt god hjelp over telefon. Eksempler på slike spørsmål er hvilken type kjøkken restauranten skal ha, og hvilken type mat som skal serveres. En av de andre etablererne beskriver det som lett å glemme at Mattilsynet skal ha beskjed ved oppstart av restaurantvirksomhet. Kravet om at det skal sendes melding til Mattilsynet, er beskrevet på tilsynets hjemmeside.

Saksbehandlingstid

To av etablererne mener saksbehandlingstiden for søknader om skjenkebevilgning er unødvendig lang. Den ene etablereren hadde planlagt åpning i begynnelsen av juni 2018. Da det ble etterspurt svar på bevillingssøknaden, svarte kommunen at søknaden på grunn av 4–6 ukers ventetid på vandelsuttalelse ikke ville være ferdigbehandlet til det forestående kommunestyremøtet der vedtaket blir gjort. Konsekvensen av ventetiden ville vært at restauranten mistet store deler av sesongen og dermed tapte inntekter. Etablereren oppsøkte da politietaten og fikk utstedt vandelsuttalelse samme dag. Ventetiden økte ved at kommunen ifølge etablereren ikke ville godta vandelsuttalelser mottatt på andre måter enn som svar på anmodning fra kommunen. Vandelsuttalelsen kom imidlertid for sent til at den kunne bli behandlet i det siste kommunestyremøtet før sommeren. Eieren av restauranten ringte til samtlige politikere i kommunestyret og forklarte at bevillingssaken hastet. Politikerne hadde forståelse for det, og ordføreren fikk fullmakt til å gi midlertidig skjenkebevilgning når politietatens vandelsuttalelse var mottatt i kommunen. Den andre etablereren opplevde en saksbehandlingstid på tre måneder for skjenkebevilgning og mener det er for lenge. Kommunen opplyste ifølge etablereren at årsaken til den lange saksbehandlingstiden var at det tar lang tid å få svar fra politietaten og Skatteetaten.

Ulikheter mellom kommuner

To av etablererne har erfaring med restaurantdrift fra andre kommuner og mener det kan være en utfordring at kommunene har ulik utforming av bevillingssøknadene. Ifølge den ene etablereren viser en sammenligning av nettsidene til kommuner at det er store forskjeller i kommunenes opplegg for søknader ved oppstart av restaurant. Noen kommuner krever at det søkes gjennom digitale løsninger, mens andre åpner for at det også kan søkes på papir. I én av de undersøkte kommunene er det krav om et eget e-læringskurs i tillegg til kunnskapsprøven og etablererprøven. Kurset skal avlegges av restaurantens styrer og stedfortreder og er en repetisjon av kunnskapsprøven. I denne kommunen er det ikke mulig å søke om skjenke- og serveringsbevilgning før styreren og stedfortrederen har bestått eksamen og mottatt e-læringsbeviset.

Kravene til dokumentasjon kan også variere. I én kommune er det krav om at dokumentasjon på internkontrollen for alkoholserving må legges ved søknaden om skjenkebevilgning. I en annen kommune er det ikke nødvendig å ha internkontrollen klar og dokumentert før bevillingen blir gitt. Kommuner kan ha ulike krav til hvor nøyaktig internkontrollen skal være dokumentert. Én kommune krever vedlagt finansieringsplan, driftsbudsjett med oversikt over forventede inntekter basert på omsetning samt faste og variable utgifter og en bekreftelse på om restauranten kommer til å ta inngangspenger. Det varierer i hvor stor grad samme informasjon må oppgis flere ganger. Én etablerer mener at noen kommuner er mer krevende enn andre når det gjelder de mer spesifikke kravene til dokumentasjonen. Ifølge en etablerer som har erfaring med flere kommuner, har noen kommuner innført som praksis at kravene til dokumentasjon ved søknader om serverings- og skjenkebevilgning blir slått sammen og vurderes samlet. Forskjellene mellom kommunene gir ekstra arbeid for søkerne som etablerer restaurantvirksomhet i flere kommuner. Én etablerer mener det hadde vært ønskelig med samme løsninger i alle kommuner.

Én av etablererne opplyser at de sørger for at en representant fra etablerervirksomheten oppsøker saksbehandlerne i den kommunen hvor de skal etablere ny restaurant. Dette er en konsekvens av at det er forskjeller i kommunenes opplegg ved søknad om oppstart av restaurant, og risikoen for at søknaden stopper opp i byråkratiet. Denne etablereren har også erfart at søknadsprosessene ble vesentlig forbedret når politikere blir involvert.

Det går fram av Skates utredning *Ny bedrift 2017* at flere etablerere opplever kommunikasjonen med etatene som dominert av advarsler og straff. Etablererne trekker fram at de ønsker å samarbeide med etatene for å sikre seg at de gjør ting riktig. Etablererne trenger dialog og veiledning også før de åpner restaurant.²⁰

Innsyn i søknadsbehandlingen

Ingen av de tre etablererne begjærte innsyn i søknadsbehandlingen. Etablererne fikk informasjon om status i saksbehandlingen ved å kontakte kommunens saksbehandler.

5.3.2 Saksbehandlerens opplevelse av arbeidsprosessen

Figur 5 viser arbeidsprosesser for å behandle søknader om etablering av restaurant med mat- og alkoholservering.

Figur 5 Informasjons- og saksbehandlingsprosessen ved søknader om skjenkebevilling



Informasjon om søknadsprosessen

De tre kommunene i undersøkelsen har lagt ut søknadsskjemaer for serveringsbevilling og skjenkebevilling på kommunens nettside. Sammen med søknadsskjemaet er det informasjon om kravene til styrer og stedfortreder, kravet om kunnskapsprøve og kravet om uklanderlig vandel. Kommunene gir også en referanse til alkoholloven som grunnlag for kravene. I to av kommunene er det gitt informasjon om hvilken dokumentasjon søkeren må innhente før søknaden kan fullføres. Én av disse kommunene har lagt ut en veileder for søknadsprosessen. Den andre kommunen opplyser at de viser til kommunens nettside når de får telefonhenvendelser. Den informasjonen som ligger på kommunens nettsted, er ifølge kommunen tilpasset de spørsmålene kommunen ofte får, og skjematilpassningene blir oppdatert dersom kommunen får tilbakemelding om forhold som ikke fungerer.

Den kommunen som ikke har lagt ut informasjon om dokumentasjonskravene på kommunens nettsted, opplyser at kunnskaps- og etablererprøvene er gjennomgang av kravene etter alkoholloven og serveringsloven, og at de gir søkerne mye informasjon om søknadsprosessen som er nyttig når de skal fylle ut søknadene. Kommunen stiller imidlertid ikke krav om at prøvene er bestått før den behandler søknader om skjenke- og serveringsbevilling.

Kontroll av dokumentasjon

Saksbehandlerne opplyser at de kontrollerer at søknaden inneholder informasjon om styrer, stedfortreder, styreleder, daglig leder og eier av selskapet det søkes om bevilling for. Det blir også kontrollert om det eventuelt er andre personer som vil få vesentlig innflytelse på virksomheten. Alle personer med vesentlig innflytelse på driften skal, i likhet med styreren og stedfortrederen, kontrolleres for vandel.

Selv om søknaden må sendes via nettløsningen i to av de tre kommunene, er det ofte nødvendig å etterspørre manglende dokumentasjon fra dem som søker om skjenkebevilling. Nettløsningen kontrollerer at dokumentasjon er lagt ved søknaden, men ikke om dokumentasjonen er riktig og fullstendig.

²⁰ *Ny bedrift*, april 2017.

I kommunen som ikke stiller krav om at søkeren må bruke det elektroniske søknadsskjemaet, er det ifølge en saksbehandler sjelden kommunen får alle de nødvendige vedleggene til søknadene. Dette er også kommunen som har den mest detaljerte beskrivelsen av vedleggene som skal følge søknader om skjenkebevilling, og dessuten en veiledning for søknadsprosessen, på kommunens nettsted. Et eksempel på at søkere legger ved uriktige vedlegg, er at de legger ved skattemelding (selvangivelse) i stedet for skatteattest. I tillegg kan vedleggene være ufullstendige; for eksempel mangler ofte underskrift på ansettelseskontraktene. Det elektroniske søknadsskjemaet sikrer i større grad at kommunen får all nødvendig informasjon, selv om det fortsatt kan være feil i vedleggene som sendes inn. Ifølge saksbehandleren ønsker kommunen at søkerne bruker det elektroniske søknadsskjemaet fordi søknader sendt som e-post eller på papir oftere mangler nødvendig informasjon og dokumentasjon.

Det blir kontrollert at de personene som er oppgitt som styrer og stedfortreder, ikke arbeider andre steder enn i den restauranten søknaden gjelder. Kommunene har ikke oversikt over restauranter som ligger utenfor kommunen, og det er ingen digitale fagsystemer som gir denne oversikten. I tråd med alkoholforskriften skal Helsedirektoratets bevillingsregister inneholde alle skjenkebevillinger. Det følger av alkoholforskriften § 13-4 at blant annet firmanavn skal føres inn i registeret. Registeret inneholder ikke navn på styrer og stedfortreder, noe det heller ikke er krav om. Saksbehandlere i to av de tre undersøkte kommunene framhever at det ville effektivisere saksbehandlingen dersom navn på styreren og stedfortrederen sto oppført i Helsedirektoratets bevillingsregister.

Én av kommunene i undersøkelsen har etablert et samarbeid med to nabokommuner, med mål om å utvikle et trygt og hyggelig uteliv i området. Kommunene, politietaten og utelivsbransjen er med i dette samarbeidet. Samarbeidet har medført til at det er blitt nedsatt arbeidsgrupper som skal sikre at kommunene bruker like retningslinjer og fortolker regelverket på samme måte. I dag er det bare dette samarbeidet som gjør det mulig å kontrollere styrer og stedfortreder over kommunegrensene.

Vurdering av vandel

Før kommunen avgjør søknad om skjenkebevilling, skal den ifølge alkoholloven innhente uttalelse fra sosialtjenesten og politietaten. I tillegg kan kommunen innhente uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene. Dette er ikke obligatorisk, men ifølge håndboken vil det i de fleste tilfeller være nødvendig for å kunne ta stilling til om vandelskravet i loven er oppfylt.

Saksbehandlerne i de tre kommunene i undersøkelsen sender søknader om skjenkebevilling på høring til disse virksomhetene:

- Politietaten, som vurderer vandel knyttet til sikkerhet. Politietaten skal ifølge forarbeidene til Ot.prp. nr. 31 (1988-1989): *Til § 1-7 Saksbehandling ved søknad om kommunal bevilling* særlig ta hensyn til ordens- og trafikkmessige forhold i tillegg til bevillingshaverens personlige skikkethet.
- Skatteetaten og skatteoppkrever, som gir informasjon om uoppgjorte krav. Skatteoppkreverne skal gi informasjon om utleggsforretninger, konkurser og lignende.

To av kommunene sender høringsanmodning til sosialtjenesten i kommunen. Sosialtjenesten vurderer bevillingspolitikken ut fra et sosialt og helsemessig perspektiv og uttaler seg i høringen om for eksempel den totale tilgjengeligheten på alkohol i området eller om nærhet til barnehager, barneskoler og lignende. Én av de tre kommunene sender ikke høringsanmodning til sosialtjenesten. Kommunen begrunner dette med at liberal alkoholpolitikk i kommunen gjør at det er lite hensiktsmessig å innhente uttalelse fra sosialtjenesten. Én kommune henter også informasjon fra konkursregisteret dersom kommunen får kunnskap om søkerens tidligere konkurser fra høringsinstansene.

Én av kommunene gir brannetaten og plan- og bygningsetaten beskjed dersom det blir søkt om å etablere et serveringssted i nye lokaler eller i lokaler der det ikke tidligere har vært servering. Brannvesenet tar da kontakt med søkeren for å diskutere om lokalene er egnet. Søkeren må selv søke om å få godkjent lokalene til restaurantformål. Søkeren kan få innvilget bevilling med vilkår om at lokalene skal være godkjent til formålet.

Det varierer hvor raskt kommunene får svar fra høringsinstansene, men saksbehandlerne i de tre kommunene opplyser at politietaten ofte bruker lang tid på å svare. En årsak kan være at kommunene bruker den digitale løsningen SvarUt²¹ når de sender ut høringsanmodninger. Politietaten bruker ikke elektronisk løsning ved postformidling til kommunene. Én kommune opplyser at Skatteetaten svarer raskt etter at etaten innførte elektronisk svar. Tidligere var svartiden opptil seks uker. En annen kommune erfarer at Skatteetaten sender svarbrev på papir og svarer etter om lag fire uker.

Det kan være vanskelig for saksbehandleren å finne ut hvilket skattekontor og hvilken skatteoppkrever høringen skal sendes til. Søkere kan ha en annen bostedsadresse enn forretningsadressen. utfordringer knyttet til adresse kan også oppstå i forbindelse med interkommunale selskap, eller når søkere planlegger restaurantvirksomhet et annet sted enn der hovedkontoret for restaurantvirksomheten er plassert. Restauranten, styrer, stedfortreder, daglig leder og eier kan alle ha forskjellig geografisk tilhørighet. Dette gjelder også når et holdingselskap, som kan være eid av flere andre holdingselskaper, søker om bevilling.

Det er ifølge Helsedirektoratet en utfordring å holde oversikt over eierstrukturen for enkelte restauranter i Norge, og det er vanskelig å finne ut hvem som får inntektene fra driften, og hvem som styrer. Det kan være vanskelig for saksbehandler å finne ut hvem man må vurdere vandelen til. Er det et aksjeselskap som søker om skjenkebevilling, blir det spørsmål om aksjeeiere bør vurderes for vandel. Er det flere holdingselskaper involvert i virksomheten, er det som regel tilstrekkelig å gjøre vandelsvurdering av sentrale personer i driftsselskapet. Dersom de samme personene er involvert i flere selskaper, stiller det seg annerledes, og bevillingskontrollen må prøve å spore opp nettverket.

Utøvelse av skjønn

Ved vurderingen av om bevilling bør gis, vil kommunen legge vekt på om bevillingshaveren og andre med vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å ha bevilling på grunnlag av de uttalelsene som er gitt på høringsanmodningene. Når søknader om bevilling blir avslått, er det ofte på grunn av søkerens vandel. Saksbehandlere i to kommuner trekker også fram alkoholpolitiske og næringspolitiske hensyn. Én av kommunene peker på at det ifølge alkoholloven kan legges vekt på antall salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet og målgruppe. I én kommune får brannetaten og plan- og bygningsetaten anledning til å uttale seg i høringsrunden, men svarene er ikke førende for om bevilling blir gitt. Kommunene har en saksbehandlingstid på mellom to og tre måneder.

Vedtak om bevilling

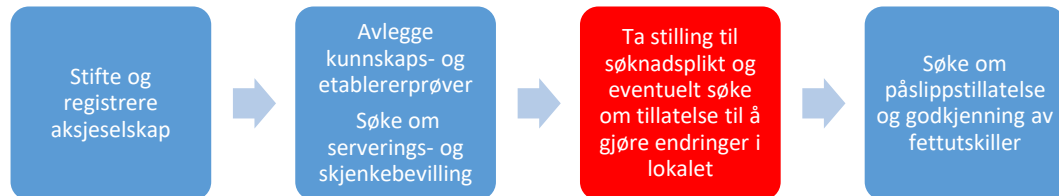
Kommunestyret har det formelle ansvaret for bevillinger. I to av kommunene i undersøkelsen er ansvaret delegert til administrasjonen, i én kommune til kommunaldirektøren, i en annen til en avdelingsleder. I den tredje kommunen er det formannskapet som avgjør om søknader om skjenkebevilling skal innvilges. Formannskapet har møter én gang i måneden og vil ha sakene tilsendt ferdig forberedt og klare til behandling to uker før møtet. Dagens ordning i denne kommunen fører ifølge saksbehandleren til økt saksbehandlingstid på mellom tre og fire uker. Søknad om serveringsbevilling kan i noen tilfeller avgjøres administrativt. Kommunen fatter da vedtak etter delegert myndighet fra formannskapet.

²¹ SvarUT er en komponent i meldingsformidleren KS FIKS. KS FIKS er en sentralisert løsning som formidler dokumenter mellom avsender og mottaker via ulike digitale kanaler. Kommuner og andre kan benytte KS FIKS plattform. SvarUt benyttes for utgående post, mens SvarInn benyttes for innkommende post.

5.4 Søknadsplikt ved endringer av lokaler

Figur 6 viser søknadsprosesser som er nødvendige for å etablere en restaurant i lokaler som krever noen tilpasninger.

Figur 6 Søknadsprosessen for å starte restaurant i lokaler som passer til restaurantdrift, men der lokalet har behov for mindre endringer.



Regelverk²²

Det kan utløse søknadsplikt å etablere restaurant i lokaler som tidligere er blitt brukt til noe annet, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 d. *Forskrift om byggesak* (byggesaksforskriften) § 2-1 presiserer hvilke bruksendringer som er søknadspliktige.

Selv om restauranten blir etablert i lokaler som allerede er i bruk til restaurantdrift, kan det utløse krav om søknad til kommunen dersom det blir gjort endringer i lokalene. Endringer i bygg vil i utgangspunktet være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 20-1. Søknad og tillatelse kan imidlertid være unødvendig dersom det dreier seg om mindre tiltak og disse er i samsvar med kommunale planer, jf. § 20-5. Eksempler på tiltak som kan være unntatt fra søknadsplikt, er mindre tiltak i eksisterende byggverk, som reparasjoner av byggtekniske installasjoner, og fasadeendringer som ikke fører til at bygningen endrer karakter. Søknadspliktige tiltak skal gjennomføres av ansvarlige foretak, jf. plan- og bygningsloven § 20-3. Foretakene skal være ansvarlige for søknad, prosjektering, utførelse og eventuelt uavhengig kontroll og skal blant annet ha tilstrekkelig bygningsteknisk kompetanse.

Veiledningstiltak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev at Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) siden 2014 har etablert en digital infrastruktur basert på statlige felleskomponenter på Altinn-plattformen. Denne infrastrukturen, som kalles Fellestjenester BYGG, kan sjekke søknader mot gjeldende regelverk og skal sikre informasjonsflyt mellom alle berørte parter. DiBK har de siste årene laget flere digitale veivisere som skal gjøre det enklere å forstå ulike deler av regelverket. Departementet opplyser videre at eksempler på digitale veivisere er «Bygg uten å søke», «Hvor stort kan du bygge?» og «Endre bruken av et rom» (bruksendring).

5.4.1 Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen

Søknadsprosessen

Etablererne i denne undersøkelsen har startet opp restaurantdrift i lokaler som allerede var godkjent til formålet. Én etablerer har tidligere erfaringer med det som ble opplevd som kommunal motstand ved oppstart av restaurant i lokaler som skulle omreguleres. I ett tilfelle ble prosessen kraftig forsinket av dårlig kommunikasjon mellom kommunen og den ansvarlige søkeren som førte saken for etablereren. Hele søknadsprosessen med å

²² Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak.

endre bygget tok ett år. Disse erfaringene har ført til at etablereren heretter bare velger lokaler som allerede er godkjent for restaurantdrift.

En annen etablerer skiftet ut gamle markiser og rekkverk ved oppstarten av restauranten. Etablereren trodde ikke disse endringene var vesentlige nok til å være søknadspliktige. Etter å ha mottatt tips om endringene sendte kommunens plan- og bygningsetat krav om at etablereren skulle ettersende søknad om fasadeendring. Søknadsplikten medførte meldeplikt til Arbeidstilsynet og krav om dokumentasjon på at de ansatte hadde blitt involvert i endringen. Søknadsplikten medførte også et krav om at etablereren måtte bruke arkitekt, eller en annen med godkjenning, som ansvarlig søker. Dette førte til økte kostnader for etablereren. I tilknytning til denne saken kom det brev fra kommunen med varsel om en mulig stopp i skjenkebevillingen. Etablereren tok da kontakt med kommunen for å finne ut hva som skulle til for å beholde skjenkebevillingen. I tillegg hadde etablereren møte med plan- og bygningsetaten. Det kom fram at varselet om skjenkebevillingen var en ren formalitet, og etablereren fikk utsatt en mulig stopp i skjenkebevillingen. Etablereren uttaler et ønske om at kommunen blir mindre opptatt av formalia og i større grad opptrer som veileder og tilrettelegger i forbindelse med etablering av restaurantvirksomhet.

I utredningen *Ny bedrift 2017* peker arbeidsgruppen på at etablererne synes det er vanskelig å forstå hva reglene betyr i praksis for deres bedrift. Det er flere deler av prosessen som ifølge utredningen ikke krever skjønnsmessige vurderinger, og som kan forenkles. I tillegg er det i flere tilfeller rom for skjønn, noe som gjør at saksbehandlerne kan ha ulike oppfatninger. Ulike meninger og flere alternative løsninger gjør det vanskeligere for etablererne å forstå og holde seg innenfor regelverket, ifølge arbeidsgruppen.

5.4.2 Saksbehandlerne opplevelse av arbeidsprosessen

Saksbehandling

Kommunene behandler bygge- og delingssaker og fører tilsyn etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Saksbehandleren kontrollerer om informasjonen som er gitt i søknaden, er i samsvar med det som kreves av informasjon etter gjeldende regelverk. Framdriften i søknadsbehandlingen beror mye på dette. Dersom noe mangler i søknaden, sender kommunen et foreløpig svar til søkeren med redegjørelse for hva som mangler. Dette utløser en ny frist for kommunens saksbehandling. Søknaden blir deretter vurdert ut fra gjeldende kommunale planer. Én kommune opplyser at det kan være nødvendig å sende søknaden på høring til aktuelle høringsinstanser. Dette kan være kommunale eller regionale instanser, som fylkeskommunen og fylkesmannen.

I én kommune blir brannetaten varslet for at de skal kunne forberede tilsyn. I denne kommunen er det utarbeidet en sjekklister som ligger i kommunens kvalitetssystem, der også rutiner, veiledere og hjelpemidler ligger. Dette er et felles system for hele kommunen. Alle virksomheter i kommunen har utarbeidet egne rutiner og sjekklister, ifølge kommunen.

Regelverksforvaltning

De intervjuede saksbehandlerne opplyser at bruksendingsbestemmelsene kan være vanskelig tilgjengelige, både for søkere (etablerere) og saksbehandlere. De opplyser at det kan være vanskelig å vurdere om oppstart av ny restaurant innebærer ny og endret bruk av lokaler som ikke er i samsvar med kommunale planer, og som derfor vil være søknadspliktig, eller om det bare innebærer skifte av eier, som ikke medfører at det må søkes om bruksendring. Det kan være vanskelig for søkeren å vurdere om den planlagte bruken av lokalet korresponderer med det reguleringsplanen tillater. Selv om det er et krav at søknader om bruksendring skal fylles ut av et ansvarlig foretak, og at prosjektet skal prosjekteres og utføres av foretak med byggeteknisk kompetanse, pleier søknadene ifølge kommunen å ha flere mangler. Søknadsplikt er vanligvis knyttet til endringer i bruken av stedet, men for eksempel endringer i fasaden kan være søknadspliktige selv om det ikke er bruksendring.

Ifølge én saksbehandler kan det også være vanskelig, både for søkere og for saksbehandlere, å forstå kommunale planer. Det kan være vanskelig å se hvilken versjon av planene som gjelder, og å tolke det som står i dem. Kommunens plan- og bygningsetat bruker spesielt mye tid på å tolke gamle reguleringsplaner, vurdere om endringer er søknadspliktige, og få oversikt over hva det må søkes om fravik fra etter teknisk forskrift. I saksbehandlingen opplever plan- og bygningsetaten i denne kommunen et press i retning av å forenkle vurderingene som gjøres i henhold til lover og forskrifter.

Arbeidstilsynet skal godkjenne byggesaker som berører nåværende eller framtidige arbeidsplasser ut fra sitt regelverk. Det er søkeren som har ansvaret for å sende søknad dit. Saken må være godkjent av Arbeidstilsynet før kommunen kan gi inngangsetingstillatelse etter plan- og bygningsloven.

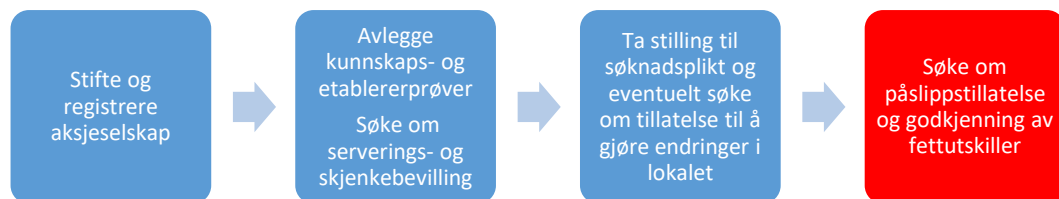
Risiko for at plan- og bygningsetaten ikke får beskjed om søknadspliktig bruksendring

Det går fram av intervjuer med de tre etablererne og med saksbehandlere i tre kommuner at etablererne er kjent med kravet om at de må ha skjenkebevilling ved oppstart av restaurant. Når det gjelder søknadspliktig bruksendring, vet ikke alltid de som etablerer restaurant, at det kan være nødvendig å sende søknad om bruken av lokalene. Kommunene får mange tips fra publikum når det skjer endringer i bruk av bygninger. To kommuner framhever at dersom det dreier seg om etablering av restaurant og det ikke er sendt inn noen søknad, følger kommunen opp ved å oppsøke stedet og snakke med eieren. Kommunen vurderer da om det er en restaurantetablering som utløser søknadsplikt.

5.5 Godkjenning av fettutskiller

Fettutskiller skal være installert i alle restauranter for at det ikke skal bli avleiringer i det kommunale rørsystemet. Figur 7 viser søknadsprosesser som er nødvendige for å etablere en restaurant i lokaler med tillatelse til å slippe ut fettholdig avløpsvann.

Figur 7 Søknadsprosessen for å starte restaurant i lokaler med tillatelse til å slippe ut fettholdig avløpsvann



Vann- og avløpsetaten gir påslippstillatelse etter *forskrift om begrensnig av forurensning* (forurensningsforskriften) § 15 A-4, og huseier/hjemmelshaver skal derfor søke vann- og avløpsetaten om tillatelse til påslipp.

Alle virksomheter som slipper ut fettholdig avløpsvann, er pålagt å installere og drifte fettutskiller i henhold til kommunens angitte kriterier. Fett i avløpsvann skaper problemer i kommunens avløpsledninger, pumper og renseanlegg. Påslipp av fettholdig avløpsvann til det kommunale avløpsnett er søknadspliktig og skal godkjennes av vann- og avløpsetaten. Søknadsplikten gjelder nye virksomheter og eksisterende virksomheter som ikke har tillatelse, og ved vesentlig endring av påslipp.

De tre kommunene i utvalget har egne etater/avdelinger som forvalter *lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) med forskrifter og kravet om at

restaurantkjøkken skal ha fettutskiller. De tre kommunene i utvalget krever at alle restauranter skal ha fettutskiller.

5.5.1 Etablerernes opplevelse av søknadsprosessen

Søknadsprosessen

Etablererne som inngår i undersøkelsen, har ikke søkt om godkjent fettutskiller. Det går fram av intervju at to etablerere visste at det allerede var installert fettutskiller. Den tredje etablereren uttalte at restauranten ikke har frityrkoker eller mye fett i avløpsvannet, og at daglig leder ikke er sikker på om fettutskiller er nødvendig.

5.5.2 Saksbehandlerens opplevelse av arbeidsprosessen

Behandling av søknaden

Søknader om påslippstillatelse skal inneholde virksomhetens navn og adresse, kapasitet, tømmeavtale med godkjent firma og type fettutskiller. Fettutskillerens kapasitet skal dokumenteres med en beskrivelse fra produsenten. Behandlingen av søknaden omfatter en kontroll av at alle nødvendige vedlegg er med, og om fettutskilleren er dimensjonert slik det er bestemt i regelverket. Dette avhenger av størrelsen på restauranten og hvor mange som skal serveres. Vurderingen dreier seg om det som har konsekvenser for ledningsnett.

Ofte mangler tømmeavtale for fettutskiller. Det er et krav at virksomheten må ha en avtale med et tømme firma som skal vedlegges søknaden. Det skal til enhver tid foreligge en gyldig tømmeavtale på fettutskilleren. Hvor ofte det er påkrevd å tømme fettutskilleren, vil avhenge av hvor stor den er, og hvor mye avløpsvann den får tilført. Minimumskravet for tømning er fire ganger per år. Tømmehyppigheten vil vurderes for hver enkelt virksomhet og vil stå i påslippskravene.

Én kommune opplyser at søknaden om fettutskiller noen ganger kommer før restauranten er etablert, fordi det er et krav om at det er gitt slik tillatelse, for at man skal få byggetillatelse. I denne kommunen er det mulig å gi tillatelse uten at alle vedlegg er lagt ved søknaden. Da må noen dokumenter ettersendes når byggetillatelsen er gitt. Dette fører til at vann- og avløpsetaten må fortsette å følge opp saken til all nødvendig dokumentasjon er sendt inn, og dermed blir det ekstra tidsbruk.

Dersom registreringen av fettutskilleren er fullstendig, vil vann- og avløpsetaten fatte et vedtak med påslippskrav som virksomheten plikter å følge. Vedtaket gis til eieren av virksomheten. Det er eier av virksomheten som er ansvarlig for at påslippskravene overholdes.

I én kommune i undersøkelsen blir standardvilkår lagt ved svaret (på søknaden om påslippstillatelse) selv om det også ligger på nettsiden. Kommunen har erfart at søkerne har mange spørsmål, og gir derfor denne informasjonen. En annen kommune bruker digitale maler fra nettsiden miljokommune.no når tillatelsen skal skrives. Før malene ble tatt i bruk, ble tillatelsen skrevet på én side. Malen de bruker i saksbehandlingen (fra miljokommune.no), er på sju til åtte sider og inneholder mye nyttig informasjon. På den måten får kommunen gitt den informasjonen som er nødvendig for å kunne installere og bruke fettutskiller.

Utredningen *Ny bedrift* 2017 viser at saksbehandlingsprosessen bærer preg av manuelle kontroller og tungvint informasjonsutveksling. Selv om det er samarbeid internt mellom etatene i kommunene, hender det at saksbehandlerne i vann- og avløpsetaten ikke blir

orientert om oppstart av restaurant. Det kan ifølge *Ny bedrift* føre til at søknadspliktig bruksendring og installasjon av fettutskiller ikke blir behandlet i kommunene.

Risiko for at fettutskiller ikke blir installert på grunn av manglende kommunikasjon mellom etater

Kommunene i utvalget mangler oversikt over installerte fettutskillere. Det betyr at kommunen ikke vet om det er installert fettutskillere i alle restauranter. Det kan føre til problemer i kommunens avløpsledninger. En saksbehandler uttaler at de som arbeider med vann og avløp i kommunen, etter hvert vil oppdage at avløpet er forurenset og gi beskjed til kommunen om dette.

Intervju med tre kommuner viser at det i disse kommunene er lite samordning mellom vann- og avløpsetaten og plan- og bygningsetaten. Det er ikke tilstrekkelig kontroll med om restaurantene har installert fettutskiller. Dette kan føre til at fettutskiller ikke blir installert.

Én kommune opplyser at det er samarbeid mellom enkelte fagavdelinger gjennom faste møtepunkter. Dette er beskrevet i egne samhandlingsrutiner. Det er imidlertid ikke utarbeidet faste samhandlingsrutiner med vann- og avløpsetaten. Plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten representerer ulike fagområder og bruker ulike fagterminologi. Kommunikasjonen kan derfor være vanskelig. I denne kommunen er det mange restauranter som er blitt etablert uten at vann- og avløpsetaten har fått beskjed. Det skjer selv om det er krav om at etablereren skal sende søknad om påslippstillatelse til vann- og avløpsetaten parallelt med byggesaken. I søknader om bruksendring etter plan- og bygningsloven skal søkeren krysse av for at det er søkt om påslippstillatelse. Plan- og bygningsetaten kontrollerer imidlertid ikke om søkeren har søkt om påslippstillatelse, eller om søknaden ble innvilget. Det hender at plan- og bygningsetaten varsler om restauranter som er under etablering, men det er personavhengig. Konsekvensen kan være at fettutskiller ikke blir installert. Som et tiltak for å bedre situasjonen skal kommunen utarbeide flere samhandlingsrutiner.

En annen kommune opplyser at dersom det ikke er sendt søknad om godkjenning av fettutskiller, vil kommunens plan- og bygningsetat vanligvis sjekke om tillatelse til påslipp er gitt, når de behandler søknaden om å ta i bruk lokalene for restauranten. Hvis dette ikke blir sjekket hos plan- og bygningsetaten, er det en mulighet for at det ikke blir oppdaget at søknad om påslippstillatelse og godkjenning av fettutskiller mangler.

En tredje kommune opplyser at kontroll med fettutskiller er et eget punkt på sjekklisten i saksbehandlingssystemet. Det er ifølge kommunen likevel en viss risiko for at søknad om fettutskiller ikke blir sendt og behandlet i forbindelse med søknaden om å starte restaurant.

5.6 Brannforebyggende tiltak

Brannetatene håndhever regelverk om brannsikkerhet etter *lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven)²³. Loven gjelder driftsfasen, der brannetaten er tilsynsmyndighet med ansvar for å føre brannforebyggende tilsyn. Brannetatene skal i tillegg til brannforebyggende tilsyn gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak.

Det følger av brann- og eksplosjonsvernloven at kommunene skal identifisere og føre fortegnelse over byggverk hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier (særskilte brannobjekter), og sørge for at det blir utført tilsyn med særskilte brannobjekter i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Ifølge kapitlet om kommunenes forebyggende plikter i *forskrift om brannforebygging*²⁴

²³ Lov 14.06.2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver.

²⁴ Forskrift 17.12.2015 nr. 1710 om brannforebygging.

skal tilsynene gjennomføres og prioriteres blant annet på bakgrunn av risikoen for tap av liv og helse.

Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 omfatter ifølge byggesaksforskriften²⁵ også brannvernmyndighetene. Plan- og bygningsmyndighetene i kommunene skal påse at plan- og bygningslovgivningen med tilhørende bestemmelser blir overholdt. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i loven, kan derfor ikke utføres uten at kommunen har gitt tillatelse. *Forskrift om tekniske krav til byggverk* (byggteknisk forskrift)²⁶ stiller i kapitlet om sikkerhet ved brann blant annet krav om at byggverk skal prosjekteres for rask og sikker rømning og redning.

5.6.1 Saksbehandlerens opplevelse av arbeidsprosessen

Informasjon til etablerere

To av brannetatene som ble intervjuet, gir ikke råd når de får spørsmål fra etablerere. Det er bare ved uenighet i ettertid om det branntekniske konseptet at brannvesenet har direkte kontakt med søkeren. Den andre brannetaten opplyser at slike henvendelser gjerne er knyttet til bygningstekniske forhold, og etablerere blir da henvist til plan- og bygningsetaten.

Den tredje brannetaten gir råd ved henvendelser fra etablerere og andre innbyggere og forsøker å gi helhetlige svar på spørsmålene som kommer. Med bakgrunn i et ønske om en helhetlig forvaltning, slik det framgår av forvaltningsloven, forsøker brannetaten å gi helhetlige svar og ikke bare henvise videre til andre instanser. I dialogen med innbyggere og næringsliv blir det praktisert en klar grense mellom råd og veiledning på den ene siden og myndighetsutøvelse på den andre.

Den ene interkommunale brannetaten opplyser at det ved bruksendring kan bli arrangert en forhåndskonferanse der tiltakshaveren og aktuelle myndigheter blir samlet. Hensikten med møtet er å få fram de hensynene en utbygger må ta.

Samarbeidet med plan- og bygningsetaten

Felles for brannetatene som er med i undersøkelsen, er at de ikke er høringsinstans i forbindelse med søknader om å starte restaurant. Det er heller ikke noe krav om at brannetatene skal bli informert når det etableres ny restaurantvirksomhet.

I en kommune med interkommunal brannetat opplyser brannetaten at kommunene i det interkommunale samarbeidet har ulik praksis for å informere om når restauranter blir etablert. Alle kommunene informerer imidlertid brannetaten etter at restaurantvirksomheten er etablert. Ved bruksendring stilles det særlige krav til brannforebygging som gårdeieren har ansvaret for. Bruksendringer behandles i plan- og bygningsetaten, og det er denne etaten som følger opp lovverket om brann sikkerhet i blant annet byggteknisk forskrift. Plan- og bygningsetaten varsler ikke brannetaten ved bruksendringer av ulike lokaler. Brannetaten uttaler at det er en viss risiko for at plan- og bygningsmyndighetene i noen tilfeller ikke varsler brannvesenet om særskilte brannobjekter. Det skyldes manglende kommunikasjon. Brannetaten ønsker å bli varslet ved bruksendringer, slik at de kan registrere aktuelle lokaler som særskilte brannobjekter.

I den andre kommunen med interkommunal brannetat gir saksbehandleren i kommunens plan- og bygningsetat informasjon til brannetaten når det planlegges et nytt serveringssted i et eksisterende restaurantlokale der det er behov for endringer. Saksbehandleren som vurderer søknader om skjenkebevillinger, kan også ta kontakt ved behov og be om en vurdering fra brannetaten. Brannetaten mener at når det søkes om bruksendring av lokaler, bør brannetaten få beskjed fra dem som behandler byggesaker i kommunen. Dette gjelder dersom det er forhold ved lokalene som er relevante for samfunnssikkerhet og beredskap. Gode løsninger i driftsfasen bør ifølge brannetaten

²⁵ Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak.

²⁶ Forskrift 19.06.2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk.

være på plass allerede i planleggingsfasen. Den interkommunale brannetaten opplyser imidlertid at det er svært ulik praksis kommunene imellom når det gjelder om de gir informasjon om endringer i restaurantlokaler. Brannetaten opplyser at det avhenger av om saksbehandleren i plan- og bygningsetaten i de ulike kommunene forstår at det er spørsmål i saken som brannetaten bør vurdere. Brannetaten gir da innspill til kommunen som tiltakshaveren bør ta hensyn til.

Den kommunale brannetaten opplyser at den ikke får automatisk beskjed om etableringer av nye restaurantvirksomheter. Ved bruksendringer og nyetableringer i restaurantbransjen er brannetaten avhengig av informasjon fra plan- og bygningsetaten for å kunne vurdere om den nye virksomheten bør bli registrert som et særskilt brannobjekt. Brannetaten har imidlertid flere informasjonskanaler og står som kopimottaker når bevilningssøknader er til behandling. Etaten har også anledning til å uttale seg i de sakene plan- og bygningsetaten har under behandling, for eksempel ved søknader om bruksendring som forutsetter en omregulering til restaurant. Saksbehandleren i plan- og bygningsetaten kan blant annet gi informasjon om størrelsen på lokalet og om kjøkkenet vil inneholde frityrkoker eller gassovn. Brannetaten gir uttalelse til plan- og bygningsetaten og gir sine uttalelser i kommunens saksbehandlingssystem. Brannetaten ønsker at brannforebyggende tiltak som sprinkleranlegg, rømningsvei, instruksjer, rutiner og lignende er på plass i oppstartsfasen for nye restauranter. De mener også at det bør bli krav om brannteknisk konsept fra rådgivende ingeniører ved alle søknader om bruksendring.

Konsekvensen av at brannetaten ikke blir gjort kjent med nye restaurantvirksomheter, kan være at det ikke blir ført tilsyn i tråd med risikoen.

5.7 Samordning mellom myndighetene og sentrale aktører

Helsedirektoratet opplyser at «Treparts bransjeprogram uteliv» er et trepartssamarbeid under Arbeids- og sosialdepartementet der Arbeidstilsynet bidrar med virkemidler og ressurser og leder arbeidet på vegne av de statlige myndighetene. Det har vært nedsatt en gruppe som har sett på muligheter for å forenkle arbeidsprosessen med å starte og drive restaurant. Hensikten har vært å øke både brukertilfredsheten og kontrollen. Ifølge Helsedirektoratet tok Arbeidstilsynet i februar 2018 initiativ til en workshop med ulike etater (Skatteetaten, politietaten, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Brønnøysundregistrene, KS, Hovedorganisasjonen Virke med flere) i forbindelse med «Treparts bransjeprogram uteliv».

Som et resultat av dette samarbeidet ble stegene i etablering av en restaurant kartlagt og dokumentert i Skates *Ny bedrift*-rapporter fra henholdsvis november 2016 og april 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyste i brev 13. mai 2019 at både Skates *Ny bedrift*-rapporter og trepartsprogrammets arbeid viste at det var behov for samordning og lettere tilgjengeliggjøring av informasjon. På bakgrunn av dette inngikk Arbeidstilsynet og Brønnøysundregistrene et samarbeid om å utvikle en e-guide for serveringsbransjen. Det går fram av *Ny bedrift* fra november 2016 at etablererne har flere utfordringer. De mener det er vanskelig å vite hva som skal gjøres, og i hvilken rekkefølge. Etablererne bruker mye tid på å overta, bygge om og få godkjent endret bruk av restaurantlokalene. De taper verdifull tid og inntekter i påvente av servering- og skjenkebevilling. Søknadsprosessen for skjenkebevilling oppleves som lite fleksibel. Kommunenes praksis er ulik når de vurderer søknader om skjenkebevilling. Flere etater vil ha nytte av et fullstendig, nasjonalt bevilningsregister. Registrering hos Mattilsynet er komplisert, det er rettighetsbasert, og det blir ofte ikke gjort. Etablererne ønsker veiledning underveis, ikke straff etterpå. Etablererne har ifølge *Ny bedrift* 2016 behov for god informasjon og veiledning samlet på ett sted.

Det går fram av *Ny bedrift* fra april 2017 at mange etablerere opplever regelverket som utilgjengelig, både når det gjelder språk, og når det gjelder hvor enkelt det er å finne det på nett. Enkelte etater er ikke gode nok til å kommunisere hva de trenger av opplysninger for å kunne vurdere en søknad. Ofte er det behov for mer omfattende dokumentasjon. Etablerere mener det vil skape en større vilje til å sende inn komplett dokumentasjon

dersom de får en forståelse av hva informasjonen og dokumentasjonen skal brukes til. Etablerere opplever ofte lang ventetid under samordnet registermelding, søknad om serverings- og skjenkebevilling, behandling av plan- og byggesaker og registrering og godkjenning av fettutskiller. Etableringsprosessen inneholder flere steg med manuell saksbehandling, og tiden fra søknadsstart til avgjørelse er ifølge arbeidsgruppen 1 uke for samordnet registermelding, 8–12 uker for behandling av søknader om serverings- og skjenkebrev, 3–12 uker for behandling av plan- og byggesaker og 2–3 uker for behandling av registrert fettutskiller.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at den som har startet opp en virksomhet, følger det regelverket tilsynet er ansvarlig for (*lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven), *lov om ferie* (ferieloven) og *lov om vern mot tobakksskader* (tobakkskadeloven)). Det er ifølge Arbeidstilsynet relativt lett å starte opp en virksomhet i utelivsbransjen fordi det er en såkalt lavterskel-bransje med få formelle kompetansekrav. Dette kan gjøre det utfordrende for Arbeidstilsynet å sikre at alle eiere av serveringssteder følger lovverket som tilsynet kontrollerer i driftsfasen. Arbeidstilsynet opplyser at omtrent halvparten av etablererne er fra utlandet. Etter Arbeidstilsynets erfaring kjenner ikke alle disse til det norske regelverket. Noen har også språkproblemer. I utelivsbransjen er det høy turnover med mange eierbytter og nedleggelse. Dette gjør det vanskelig for Arbeidstilsynet å følge opp eventuelle pålegg som de gir.

Det er en forutsetning at lokalene er regulert til formålet. Da skal virksomheten ha et samtykke fra Arbeidstilsynet. Nye eiere kan bruke de gamle eiernes serveringsbevilling i inntil tre måneder, men Arbeidstilsynet erfarer også at enkelte restauranter ikke har serveringsbevilling eller skjenkebevilling.

Det er ifølge Arbeidstilsynet en utfordring dersom virksomheter ikke har registrert riktige næringskoder. Næringskodene blir ikke kontrollert, og det hender at Arbeidstilsynet oppdager feilen i etterkant. Det hender også at det ikke blir oppdaget at virksomheter burde ha tilsyn, fordi det er brukt feil næringskode.

Prosessanalysen som ble gjort i forbindelse med «Treparts bransjeprogram uteliv» viser at det er risiko for at etablerere oppgir feil opplysninger til myndighetene når de skal starte restaurant, fordi det ikke er tydelig nok hvilke krav som gjelder. Det kan føre til at etablererne utilsiktet bryter lover. På bakgrunn av erfaringene med prosessanalysen ble deltakerne i programmet enige om å lage en e-guide.

Arbeidstilsynet mener det er mangler ved saksflyten i kommunene. Gjensidige avhengigheter i saksflyten kunne blitt forbedret ved følgende spesifiseringer:

- at det gis serveringsbevilling før skjenkebevilling
- at etableringsprøve gjennomføres før serveringsbevilling
- at kunnskapsprøve gjennomføres før alkoholbevilling

Det er en utfordring at kunnskapsprøven bare er på norsk eller norsk/engelsk. Kunnskapsprøven gjøres digitalt, og det er ifølge Arbeidstilsynet ingen garanti mot at noen lar andre gjøre prøven for seg. Da mister prøven sin funksjon.

Arbeidstilsynet har spilt inn forslag om å samordne alkoholloven og serveringsloven til Nærings- og fiskeridepartementet, sammen med forslag til andre tiltak for å forhindre arbeidskriminalitet. Forslagene ble stoppet fordi departementet foreslo å avvikle serveringsloven.

Arbeidstilsynet viste til bevillingsregisteret for alkohol (bevillingsregisteret) som driftes av Helsedirektoratet, og at det er en utfordring at registeret ikke er oppdatert. Kommunene skal registrere bevillingene, men registeret er ikke oppdatert. Dette medfører at bevillingsregisteret ikke blir så nyttig for tilsynet. De risikerer å bruke ressurser på tilsyn i virksomheter som kanskje ikke har en bevilling til å drive, noe som er lite hensiktsmessig.

Mattilsynet

Mattilsynet opplyser i intervju at den som vil starte en næringsvirksomhet med matservering, skal melde fra til tilsynet. Registrering skjer i Mattilsynets skjematjeneste, der det er lenke til Altinn for innlogging. Mattilsynets nettløsning henter organisasjonsnummer, bedriftsorganisasjonsnummer (virksomhet) navn, postadresse, beliggenhetsadresse og næringskode for virksomheten fra Altinn. Saksbehandlere hos Mattilsynet vurderer om all nødvendig informasjon er på plass, og etterspør manglende opplysninger enten via telefon eller e-post til virksomheten. En del virksomheter registrerer seg ikke. For virksomhetene får dette lite konsekvenser.

Under «smilefjestilsyn»²⁷ kontrollerer Mattilsynet en del krav knyttet til hygiene. Mattilsynet opplyser i intervju at det er utfordringer knyttet til at tilsynet ikke har oversikt over gjeldende serveringsbevillinger og skjenkebevillinger. Mattilsynet bruker informasjon fra Brønnøysundregisteret som utgangspunkt for sine tilsyn. Denne informasjonen er ikke alltid korrekt. Virksomhetene melder ikke alltid fra om eierovertakelse, om at de legger ned driften, eller om endringer i organisasjonsnummer. Dersom det ikke er registrert besøksadresse, vil Mattilsynet oppsøke postadressen istedenfor besøksadressen. Noen ganger oppdaterer virksomheten opplysningene for den overordnede virksomheten, men glemmer å endre for underenheten i virksomheten.

I 2016 gjorde Mattilsynet en evaluering av smilefjesordning. Evalueringen viste at Mattilsynet kom til steder som var nedlagt, og at det var restauranter som ikke var registrert. Mattilsynet opplyser at det er mange bomturer, og virksomheter de kanskje ikke fanger opp. Mattilsynet håper at e-guiden som utarbeides av Brønnøysundregistrene, vil bidra til at restaurantene får bedre kjennskap til regelverket, slik at de også kan bli riktig registrert i de ulike systemene.

Feil i næringskodene har ikke praktisk betydning for Mattilsynet, siden de bruker andre data. Det er aktivitet som er viktig for Mattilsynet. Virksomhetene registrerer aktivitet i Mattilsynets skjematjeneste. Det kan være detaljomsetning og servering, eller produksjonsform, for eksempel servering.

Hovedorganisasjonen Virke

Hovedorganisasjonen Virke er et bindeledd mellom arbeidsgiverne og myndighetene og har mer enn 21 000 små og store medlemsbedrifter, blant annet restauranter.

Virke har tatt opp utfordringer ved det at virksomhetene må søke om skjenkebevilling hvert fjerde år. Det skaper usikkerhet, og ofte vet ikke virksomhetene at de må søke på nytt. Det er svært kostbart for virksomhetene å miste bevillingen. Samtidig skaper det problemer for finansiering av oppstart/drift siden bankene har behov for sikkerhet for rett til drift framover. Dette gjør at mange virksomheter må finne finansiering gjennom familie/venner eller andre kanaler.

Virke viser til at alkoholloven og serveringsloven har ulike betegnelser på daglig leder, at de opererer med ulike sanksjoner om man bryter krav, og at de er ikke er synkronisert når det gjelder tidsfrister. Regjeringen har ønsket å fjerne serveringsloven, men etter høringen stoppet arbeidet opp. Virke opplyser i april 2019 at det har vært møter med Nærings- og fiskeridepartementet om serveringsloven, og at departementet planlegger å legge fram et forslag.

Helsedirektoratet / Oversikt over styreere og stedfortredere

Helsedirektoratet har ifølge intervju ansvaret for å drifte bevillingsregisteret for alkohol. Bevillingsregisteret skal inneholde informasjon om alle skjenkebevillinger, og direktoratet skal drifte og holde løsningen tilgjengelig for brukerne. Kommunene har ansvaret for å registrere skjenkebevillingene i bevillingsregisteret. Det er øverste leder i kommunen, det vil si rådmann/administrasjonssjef eller andre etter delegering fra øverste leder, som er ansvarlig for informasjonen. Bevillingsregisteret ligger under Altinn. I kommunen får den

²⁷ Mattilsynet har fra 2016 gjort resultatene fra hygienekontroller i restauranter og kafeer tilgjengelig via smilefjes-symboler.

aktuelle brukeren tildelt rettigheter, og det blir gjort i Altinn. Brukerne logger inn i registeret fra Helsedirektoratets nettside ved hjelp av ID-porten.

Et formål med bevillingsregisteret er ifølge Helsedirektoratet å hindre at grossister på alkohol selger til restauranter som ikke har skjenkebevilling. Grossistene skal bruke bevillingsregisteret for å sjekke dem de selger til. Helsedirektoratet opplyser at det følger av alkoholforskriften hva som skal registreres i bevillingsregisteret. Det er virksomhetens adresse, type bevilling, rettigheter (alkoholstyrke) og gyldighet. Bevillingsregisteret henter adressen automatisk fra Enhetsregisteret ved hjelp av organisasjonsnummer. Enhetsregisteret samordner grunndata om enheter i næringslivet og offentlig sektor som finnes i ulike offentlige registre.²⁸ Gyldigheten for skjenkebevillingen er inntil fire år om gangen og skal fornyes for hver kommunestyreperiode.

Helsedirektoratet opplyser i intervju, med referanse til Folkehelseinstituttets statistikk, at antall registrerte kommunale skjenkebevillinger er adskillig høyere enn det antallet som er registret i bevillingsregisteret.

I intervju peker byrådsavdeling for finans i Oslo kommune på at kommunen har tatt initiativ til å forenkle prosessen med høring på søknad om skjenkebevilling ved hjelp av en ny digital løsning. Dette arbeidet går sakte fordi det må være en nasjonal ordning i regi av KS. Skate har en behovskatalog der man kan melde inn behov. Dette behovet er foreløpig ikke prioritert. Behovene blir prioritert i sammenheng med hvem som skal ta kostnaden. Det er ikke noen overordnet styring på prioriteringene, og dermed blir det opp til hver enkelt kommune å iverksette eventuelle endringer.

Arbeidstilsynet, to kommuner og én etablerer peker på at Helsedirektoratets bevillingsregister ikke inneholder navn på styreren og stedfortrederen. Det ville effektivisere saksbehandlingen dersom disse navnene, sammen med den tilleggsinformasjonen som er nødvendig for å kunne identifisere dem, sto oppført i bevillingsregisteret. Det ville da vært mulig å kontrollere at styreren av en restaurant ikke har tilsvarende ansvar for restauranter utenfor kommunen, slik det skal være ifølge lov og forskrift.

5.8 Funksjonalitet i digitale fagsystemer og manuelle arbeidsprosesser

Digitale søknadskjemaer

De tre kommunene i utvalget har et elektronisk søknadsskjema for skjenkebevilling på kommunens nettside. Innlogging ved ID-porten er nødvendig for å bruke digital søknad for skjenkebevilling i disse kommunene. Når søknaden er ferdig utfylt, kan søkeren sende den elektronisk til kommunen.

To kommuner krever at alle som søker om skjenkebevilling, fyller ut og sender søknader gjennom kommunens nettløsning. Når kommunen har obligatorisk innlogging ved ID-porten, vil den vite hvem som har fylt ut søknadsskjemaene, og unngå søkere med uklar identitet, for eksempel kriminelle som ønsker å oppgi feil opplysninger. Der det er obligatorisk å bruke kommunens nettløsning, blir saksbehandlingen effektivisert ved at det er mindre risiko for at opplysninger mangler. Den kommunen som ikke krevde at elektronisk søknad blir brukt, opplyser at de fleste søkerne bruker det elektroniske søknadsskjemaet. Ifølge én av kommunene er det en utfordring når bevilling søkes på vegne av store firmaer, at det ofte er andre personer enn dem som er involvert i driften av skjenkestedet, som har fylt ut søknaden. Det er da firmaet, og ikke den som fylte ut søknaden, eller den som skal drive stedet, som får beskjed i Altinn om tilbakemeldinger på søknaden. Informasjonen videresendes ikke alltid internt hos store selskaper. En tilbakemelding kan for eksempel være et foreløpig svar med anmodning til søkeren om å ettersende manglende dokumentasjon.

²⁸ Om Enhetsregisteret: <<https://www.brreg.no/om-oss/opp-gavene-vare/alle-registre-ne-vare/om-enhetsregisteret/>> [hentedato 06.03.2019].

Ved søknadspliktig bruksendring etter byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven § 20-1 tilbyr to av kommunene søkerne å bruke Byggsøk fra Direktorat for byggkvalitet (DIBK) i tillegg til egne nettløsninger. På én av kommunenes nettsider er det en lenke til direktoratets søknadsskjema. Byggsøk gir mulighet for å sende inn søknaden elektronisk. Søknaden kan, ifølge en kommune, skrives ut for utfylling på papir, eller den kan fylles ut på skjerm og deretter skrives ut. I begge tilfeller vil søknaden sendes som pdf-fil til saksbehandleren.²⁹ Dette gjør at saksbehandleren må utføre manuelle kontroller som kunne vært utført digitalt i en nettløsning. Det har vært utfordringer ved bruk av Byggsøk, og DIBK arbeider med en ny løsning, eByggeSak.

Én av kommunene i utvalget krever pålogging gjennom ID-porten ved registrering av fettutskiller. I den digitale løsningen må all informasjon være oppgitt før innsending. I en annen kommune er søknaden om fettutskiller en pdf-fil som kan fylles ut digitalt uten innlogging ved ID-porten. I løsningen blir det ikke kontrollert om alle vedlegg er lagt ved, og det fører til mer arbeid for saksbehandleren. Det er også mulig å bruke papirsøknad, men det skal ifølge kommunen fases ut. Én kommune i utvalget har ikke et eget søknadsskjema for godkjenning av fettutskiller, og det er flere år siden nettsiden på dette fagområdet ble oppdatert. Dette bidrar til at saksbehandleren må utføre manuelle kontroller som kunne vært utført digitalt i en nettløsning.

Digitale fagsystemer

To kommuner opplyser at saks- og arkivsystemet har mangler når det brukes til å behandle søknader om bevilning. Kommunene behandler søknadene i egne saks- og arkivsystemer: ePhorte og WebSak. Når kommunene mottar en søknad om bevilning og/eller byggesak, blir det manuelt opprettet en sak i postmottak/dokumentsenteret/arkivet og tilordnet en saksbehandler eller avdeling. Manglende vedlegg og feil i vedlegg må følges opp manuelt av kommunens saksbehandlere.

Én kommune er pilotbruker av saksbehandlingssystemet Elements, som skal erstatte Ephorte på sikt. All saksbehandling for serverings- og skjenkebevillinger saksbehandles i Elements. Også etter at det er opprettet sak, kan søkeren avbryte og gjenoppta søknadsprosessen, for eksempel for å legge til mer informasjon eller nødvendig dokumentasjon. Når kommunen sender ut et foreløpig svar med informasjon om at en bevillingssøknad mangler dokumentasjon, blir det lagt ved en lenke som legger eventuelle nye vedlegg direkte på saken. Lenken er i E-dialog³⁰, og den er knyttet til Elements. Administrasjonen i kommunen har en egen skjemadesigner, og kommunen kan lage nye skjemaer til nettsiden. Endring i skjemaet kan derfor ifølge kommunen gjøres raskt. Kommunen har integrert FIKS-plattformen (jf. fotnote 22) i saks- og arkivsystemet og i enkelte andre fagsystemer. FIKS-plattformen brukes til elektronisk dialog med innbyggere og med andre offentlige etater. Plattformen består av eDialog, eSignatur, SvarInn³¹ og SvarUt. Dette er sikre krypterte kanaler, ifølge kommunen.

Den kommunale brannetaten gir sine uttalelser i kommunens saksbehandlingssystem. Én av de to interkommunale brannetatene har hos én av kommunene også full elektronisk tilgang til kommunens saksarkivsystem med egen database i systemet. De har i tillegg tilgang til byggesaksarkivet. Det gir tilgang til arkivet med eiendomsinformasjon. Det er ifølge brannetaten en stor fordel å ha denne tilgangen. Brannetaten bruker byggesaksarkivet aktivt i forberedelsen av tilsyn, ved eiendomsoverdragelse og ved ombygginger. Brannetaten savner tilgang til kommunens øvrige databaser. Etaten har ikke tilsvarende tilganger hos de øvrige kommunene i den interkommunale brannetaten, og tilgangen til informasjon om bygninger er derfor et problem der. Det skyldes at de øvrige kommunene ikke har digitalisert arkiv og nødvendig funksjonalitet i sine tekniske plattformer. Ifølge denne interkommunale brannetaten hadde det vært ønskelig at kommunene hadde hatt en felles teknisk plattform, men kommunene i det interkommunale samarbeidet har valgt å ikke innføre det.

²⁹ Hvordan bruke BYGGSØK? <<https://dibk.no/saksbehandling/byggsok/forbrukere/Hvordan-bruke-ByggSok/>> [hentedato 06.02.19].

³⁰ Et system for sikker innlevering av post som brukes av mange kommuner.

³¹ SvarUt benyttes for utgående post, mens SvarInn benyttes for innkommende post.

Digital oversikt over fettutskillere

Kommunene mangler oversikt over hvor det er installert fettutskillere. Det betyr at de ikke vet om det er installert fettutskillere i alle restauranter. De tre kommunene i undersøkelsen har satt i gang tiltak for å registrere nye fettutskillere og få oversikt over tidligere installasjoner.

To kommuner bruker IKT-løsningen KOMTEK, som har et register over private aktører med blant annet informasjon om fettutskillere. KOMTEK har en søkefunksjon som gjør det mulig å finne alle fettutskillere som er registrert med tillatelse fra kommunen, men IKT-løsningen har ifølge kommunene begrenset støttefunksjonalitet. KOMTEK har ingen rapportmulighet for å følge opp avvik. Systemet er ikke koblet mot saks- og arkivsystemet, og kommunens fagsystemer blir derfor ikke oppdatert fra KOMTEK. Den tredje kommunen har fagsystemet Gemini Indsys, som gir oversikt over fettutskillere.

Én kommune arbeider med å kartlegge virksomheter som er pålagt etter loven å installere fettutskillere. Brønnøysundregistrene har register over ny- og endringsetableringer i kommunen, og Mattilsynet har register over virksomheter som serverer varm mat. I forbindelse med kartleggingen har kommunen hentet lister med oversikt over disse virksomhetene fra begge etatene på grunnlag av næringskoder for å få et helhetsbilde. Dersom fettutskillere ikke er registrert i kommunens fagsystem, blir virksomheten kontaktet. På den måten kan kommunen kontrollere om fettutskillere mangler eller om den er installert, men ikke registrert. Kommunen har innført elektronisk registrering av nye fettutskillere. Det er laget av kommunens it-avdeling med hjelp fra en leverandør som også har levert saks- og arkivsystemet WebSak. Det er egne ansatte i kommunen som redigerer skjermbildene. Det blir også utviklet et IKT-system som gir kommunen kunnskap om tidligere installasjoner av fettutskillere. Kommunen produserer en fil med datakoder for eksisterende informasjon om fettutskillere som skal importeres til en database i det nye systemet.

Ekstern kommunikasjon i saksbehandlingen

Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater, i tillegg til at det er en teknisk plattform som kan brukes til å lage digitale tjenester.³² En grunn til at det er tidkrevende å utveksle informasjon mellom kommuner og statlige etater, er at kommunene bruker en postformidlingstjeneste som ikke kommuniserer med de statlige høringsinstansene.

Kommunene bruker den elektroniske løsningen SvarUt i kommunikasjon med søkerne og med offentlige virksomheter i forbindelse med saksbehandlingen. Den elektroniske posten sendes til Altinn, der den kan hentes ut av mottakeren, søkeren og offentlige virksomheter. Det kan bli forsinkelser i saksbehandlingen dersom mottakerne ikke er riktig registrert i Altinn, og dersom de offentlige virksomhetene ikke bruker elektronisk post i Altinn. Dersom brev sendt i SvarUt ikke blir åpnet i Altinn innen en frist, blir svaret sendt i ordinær post.

Korrespondansen mellom kommune og stat kan være en utfordring for kommunene fordi enkelte statlige etater ikke bruker digital postformidling. For saksbehandleren i politietaten er det komplisert å få tilgang til høringsanmodningen fra kommunen. Saksbehandleren må logge seg på Altinn gjennom ID-porten med egen personlig ID, mellomlagre høringsanmodningen og laste den ned før den kan behandles. Politietaten sender hørings svar på papir med nødvendig dokumentasjon som vedlegg. For at en person i politietaten skal kunne logge seg inn i politietatens innboks i Altinn, må personen ha myndighet til dette. Myndighet delegeres ved hjelp av systemer i politietaten.

Svar fra Konkursregisteret og Skatteetaten kan bli sendt som kryptert e-post. Når svar i høringsrunden blir sendt som kryptert e-post eller på papir, må saksbehandleren i

³² Brønnøysundregistrene (2016) *Om Altinn*. <<https://www.altinn.no/om-altinn/>> [hentedato 5. april 2019].

postmottaket i kommunen slå opp saksnummeret slik at høringssvaret blir lagt på riktig sak. I tillegg må svaret skrives ut for skanning og arkivering.

En saksbehandler opplyser at enkelte virksomheter ikke har registrert riktig adresse i Altinn. Dersom posten ikke blir hentet digitalt i Altinn, blir den sendt som brev til den adressen som er registrert Brønnøysundregistrene. Mange oppdaterer ikke dette registeret ved endringer, og det blir dermed utfordrende for kommunene dersom søkere bruker andre adresser enn den de står oppført med i Brønnøysundregistrene, eller dersom de ikke har en fysisk postkasse.

Den politiske behandlingen av søknader om skjenkebevilling i en kommune blir forberedt i saksbehandlingssystemet ePhorte. Formannskapetets vedtak om skjenkebevilling registreres også i ePhorte. Bekreftelse på mottatt søknad, «anmodning om uttalelse», svar på innsynsbegjæringer og vedtaket fra formannskapet blir sendt i SvarUt-løsningen. Skatteoppkreveren er en del av kommunen og svarer direkte i saks- og arkivsystemet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev at Difi og KS har sørget for at fylkesmannen og kommunal sektor kan kommunisere digitalt ved å koble sammen eFormidling³³ og FIKS-plattformen. Fylkesmannen i Nordland og Bodø kommune deltok i utprøvingen av løsningen. Bodø kommune opplyser at dette er en integrasjon som gjør at både Fylkesmannen og kommunene som bruker SvarUt, kan kommunisere digitalt. Ordningen har forenklet digital kommunikasjon mellom stat og kommune. Dette er ifølge kommunen effektive løsninger der alle parter får dokumentene direkte inn i sine saks- og arkivsystemer. Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Husbanken er eksempler på statlige etater som ifølge kommunen allerede har tatt i bruk SvarUt. Disse statlige virksomhetene kommuniserer digitalt med kommunene via SvarUt.

En interkommunal brannetat opplyser at etatens saksbehandlingssystem ikke har funksjonalitet til å motta og sende post til elektroniske postkasser, for eksempel SvarUt i Altinn.

Etterspurt funksjonalitet

Alle kommunene i utvalget savner et bedre tilpasset saksbehandlingssystem med databasefunksjon der det kan søkes på personer knyttet til serverings- og skjenkebevillinger. Det ville gi mer effektiv mulighet til å søke opp historikken til søkere og tidligere søknader. Saksbehandleren ville da fått bedre oversikt, og saksbehandlingen i kommunen ville kunne bli forenklet.

Én kommune etterspør søknadskontroll med en digital modell av det bygget søknaden gjelder, og som plasserer modellen i et digitalt kart som kontrollerer og gir tilbakemelding om feil og eventuelle mangler. Denne kommunen ønsker også et system som gir bedre kontroll på status for sakene som er under behandling – med informasjon om hvor mye tid det er igjen til fastsatt tidsfrist, hvor mange saker saksbehandlerne har, og hvem nye saker kan fordeles til. I dag har kommunen et eget system som må oppdateres manuelt, og det gir risiko for feilregistreringer.

To kommuner i utvalget opplyser at det har vært problemer med bruken av ByggSøk. Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) skal fase ut ByggSøk og arbeider med å utvikle eByggeSak. Kommunene opplyser at de vil ta i bruk eByggeSak om kort tid.³⁴ eByggesak skal legge til rette for elektronisk utfylling og forsendelse, og målet er at saksbehandlingen skal skje helt elektronisk. eByggesak vil ifølge kommunene bli et bedre saksbehandlingssystem, men det vil ta tid før systemet får all nødvendig funksjonalitet.

³³ eFormidling er et system for meldingsutveksling for offentlig sektor som utvikles av Difi.

³⁴ Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i brev av 13. mai 2019 at det i mai 2019 blir anslått at ca. 150 kommuner er i anskaffelsesprosess for dette fagsystemet.

De to kommunene som bruker KOMTEKs IKT-løsning med informasjon om fettutskillere, peker på at det er behov for å få et grensesnitt mellom denne IKT-løsningen og kommunenes saks- og arkivsystem.

Én kommune etterspør bedre grensesnitt mellom fagsystemene både internt og eksternt. Kommunen mener det er behov for mer interkommunalt samarbeid når det gjelder søknad om godkjenning av fettutskillere, når det gjelder bedre muligheter for kontakt med renovatører, og når det gjelder å gjøre det enklere for renovatører som arbeider på tvers av kommunegrensene. Nå er det tekniske begrensninger i IKT-systemene som reduserer smidigheten i informasjonsutvekslingen. Kommunen savner et datafangstsystem med applikasjoner og/eller innlogging på internett. Renovatører av fettutskillere kan da registrere tømning på stedet. Da vil det ikke være nødvendig å kreve årsrapport fra restaurantene, og kommunen slipper å purre på manglende rapportering.

E-Guide for å starte og drive restaurant

Etter et initiativ fra Arbeidstilsynet høsten 2017 har Brønnøysundregistrene startet et arbeid med en e-guide for å starte og drive serveringssted. E-guiden skal være tilpasset serveringsbransjen og skal ta for seg lover og regler, plikter og rapporteringer og ulovfestede temaer som etablereren og driveren bør kjenne til på tvers av etatene. Målet er å gjøre det enklere å drive lovlig i bransjen. E-Guiden skal være en veileder for etablererne og bedriftene med en steg-for-steg guide med direkte lenker til aktuelle nettsteder for registreringer og søknader. Den ble lagt ut på Altinn.no i februar 2019.

6 Vurderinger

Det går fram av Prop. 1 S (2016–2017) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet at regjeringen er opptatt av å utvikle en forvaltning som er rettet mot brukernes behov. I Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet framheves det at det er et mål at offentlige virksomheter skal levere helhetlige tjenester effektivt og med utgangspunkt i brukernes behov.

6.1 De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at offentlige tjenester skal framstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Sektorene må derfor samarbeide om å lage helhetlige brukerrettede løsninger der enkelttjenester settes sammen i tjenestekjeder tilpasset brukernes behov og livssituasjoner.

Digital støtte ved etablering av aksjeselskap

Undersøkelsen viser at etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, savner informasjon om framgangsmåten ved å starte aksjeselskap, i hvilken rekkefølge det må gjøres, og hvilken dokumentasjon som vil bli krevd. De digitale løsningene får ikke klart fram at når man skal opprette et aksjeselskap, så må man både stifte og registrere selskapet. En del etablere tror at de er ferdige med den lovpålagte registreringen når aksjeselskapet er stiftet. Det har også vært uklarhet knyttet til det at samordnede registermeldinger som er ferdig utfylt, i tillegg må signeres. I 2018 ble løsningen og teksten for registermeldingen endret for at dette skulle bli klarere, men utfylling og signering er fortsatt to adskilte oppgaver. Undersøkelsen viser at bare 20 prosent av etablererne bruker Brønnøysundregistrenes digitale løsninger når de stifter aksjeselskap. De digitale løsningene gir en digital kontroll av at nødvendige opplysninger er gitt, og at påkrevd dokumentasjon er vedlagt. Når digitale løsninger ikke blir brukt, medfører det økt risiko for feil og mangler i søknadene og lengre saksbehandlingstid. Brønnøysundregistrene erkjenner at de kanskje ikke har gjort løsningen godt kjent.

Brønnøysundregistrene har registrert at kunder som skal etablere restaurantvirksomhet som aksjeselskap, ofte får problemer fordi de ikke har skaffet seg tilstrekkelig informasjon om hva som må være på plass før de kan starte registreringen i samordnet registermelding. Hittil har ikke Brønnøysundregistrene ansett dette som registrenes ansvar.³⁵ En konsekvens av dette er lengre saksbehandlingstid og dermed ekstra ventetid for etablereren.

Digital støtte ved etablering av restaurant

Undersøkelsen viser at etablerere som skal starte restaurant, savner fullstendig oversikt over hvilke opplysninger og hvilken dokumentasjon som kreves i søknadene til kommunene.³⁶ Etablerene ønsker at kommunene skal være tydeligere på hva kommunene trenger for å få en rask og smidig saksbehandling, hvilke opplysninger og dokumenter som skal sendes inn, og hvilke kurs de må gjennomføre. Når etablerernes behov for informasjon og veiledning ikke blir dekket, kan det for eksempel føre til at etablererne ikke sender fullstendige søknader om bevilling, at de ikke søker om påslippstillatelse for fettholdig avløpsvann og godkjenning av fettutskiller, og at de ikke søker om godkjenning av endringer i lokaler eller endring i bruk av lokaler. Konsekvensene kan bli at fettutskillerne ikke blir installert, og at lokaler blir tatt i bruk uten

³⁵ Det er blitt utarbeidet en veileder om stiftelse og registrering av aksjeselskap og en veileder for oppstart av restaurant. Disse gir svar på hva man skal gjøre, og ikke minst i hvilken rekkefølge (kilde: Brønnøysundregistrene).

³⁶ Søknad om skjenke- og serveringsbevilling, søknad om godkjenning av bruksendring og bygningsmessige endringer, søknad om påslippstillatelse.

godkjenning. Uten fettutskiller vil fettholdig vann bli ført ut i og skade det offentlige rørledningsnett.

Når informasjon om hvordan oppstartsprosessen skal gjennomføres ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for etablererne, kan det føre til at søknadene til kommunen blir mangelfulle. Konsekvensene for etablereren kan bli lengre saksbehandlingstid, senere oppstart og tapte inntekter. Digitale løsninger gir helt andre muligheter enn en papirbasert forvaltning, og slike løsninger kunne vært bedre utnyttet i informasjons- og veiledningsarbeidet. Brønnøysundregistrene publiserte en e-guide for serveringsbransjen i februar 2019 som gir veiledning i å starte aksjeselskap og å starte restaurantvirksomhet. Siden undersøkelsen ble gjennomført kort tid etter at e-guiden ble publisert, har det ikke vært mulig å vurdere effekten av den.

Undersøkelsen viser at etablerere mener det er lett å glemme at ny restaurantvirksomhet skal registreres på Mattilsynets nettsted, og at de oppfatter registreringen som tidkrevende. Informasjon om registreringsplikten finnes på Mattilsynets nettsted.³⁷ Konsekvensen av at restauranter ikke blir registrert hos Mattilsynet, kan bli at Mattilsynet ikke får gjennomført tilsyn av restauranten.

Digital støtte ved tolking av regelverk ved mindre endringer i lokaler

Et av formålene med plan- og bygningsloven er at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. I forarbeidene til plan- og bygningsloven³⁸ framhever Kommunal- og regionaldepartementet at det er tiltakshaverens ansvar å avklare forholdet til kommunale planer, men at kommunene selv har et ansvar for å informere om hvordan reglene skal forstås, og konsekvensene for den enkelte tiltakshaver. I forarbeidene til forenklinger i plan- og bygningsloven fra 2014 viser Kommunal og moderniseringsdepartementet til at digitale løsninger blant annet vil gi hjelp til brukerne når de skal fylle ut søknader, og når de skal simulere vedtak (regelsjekk) før de sender inn søknadene. Dette vil ifølge departementet lette kommunenes saksbehandling og øke brukernes kunnskap om myndighetskravene, og på den måten vil det sikre at kravene oftere blir oppfylt.

Undersøkelsen viser at både saksbehandlere i kommunale plan- og bygningsetater og etablerere kan oppfatte regelverket om byggesaksbehandling som vanskelig tilgjengelig. Det kan for eksempel være vanskelig å vurdere om endringer i eksisterende bygg er søknadspliktige. Det kommer for eksempel fram i et tilfelle der tiltakshaveren (etablereren) og saksbehandleren hadde ulik tolking av regelverket for søknadsplikt ved mindre tiltak i eksisterende bygg, uten at tiltakshaver ble fulgt opp med informasjon og veiledning da kommunen ble oppmerksom på forholdet. Undersøkelsen viser også at det kan være vanskelig å vurdere om skifte av eier eller leietaker også medfører at bruken av lokaler endres og ikke lenger er i samsvar med regulering i kommunale planer. Når saksbehandleren vurderer om endringer i eksisterende bygg eller endringer i bruken av bygget er søknadspliktig, vil kommunale planer stå sentralt i vurderingen. Undersøkelsen viser at det kan være vanskelig for søkeren og den kommunale saksbehandleren å forstå kommuneplaner og å vurdere om endringer i bygg eller bruken av bygg er i samsvar med planene. Det kan være vanskelig både å se hvilken planversjon som gjelder, og å tolke det som står i dem. Undersøkelsen gir et eksempel på en etablerer som bare velger å starte restauranter i lokaler som allerede er godkjent til formålet, fordi etablereren har erfart at søknadsprosessen og saksbehandlingen for å få godkjent bruksendring er for krevende.

Når skjønn og kommunale planer påvirker avgjørelser etter plan- og bygningsloven, blir det vanskelig for etablerere å forutse om planlagte tiltak er søknadspliktige. Eksisterende informasjons- og veiledningstiltak er ikke godt nok tilpasset kompleksiteten i regelverket.

³⁷ Fra februar 2019 står informasjon om plikten til å registrere ny restaurantvirksomhet hos Mattilsynet også i Altinns nye e-guide for serveringsbransjen.

³⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

De mulighetene som ligger i digitale løsninger for å simulere vedtak (regelsjekk), og som ville lagt bedre til rette for forutberegnelighet og etterlevelse, er ikke tatt i bruk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev at Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) de siste årene har laget ulike digitale veivisere som skal gjøre det enklere å forstå ulike deler av regelverket.

6.2 Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet

Av Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping* og Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* går det fram at digitalisering av offentlige tjenester kan bidra til at brukerne slipper å gi de samme opplysningene flere ganger i møte med det offentlige. Det går fram av Prop. 1 S (2017–2018) og Prop. 1 S (2018–2019) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet at arbeidet med å få effektiv utveksling og gjenbruk av informasjon på tvers i forvaltningen må prioriteres. Ifølge *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) skal data som finnes hos en annen virksomhet, hentes der, forutsatt at det er rettslig grunnlag for det. Gjenbruk av informasjon bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og for de offentlige virksomhetene.

Undersøkelsen viser at mange av de dokumentene som kommunene krever at søkerne legger ved bevillingssøknadene, for eksempel firmaattester, skatteattester, aksjeeierbok og dokumentasjon på eierskapsforhold, må hentes fra Altinn. Søkerne synes det er tungvint å laste ned dokumenter fra Altinn, lagre dem lokalt for så å laste dem opp til bevillingssøknadene. Det ville være en forenkling for søkerne om kommunens søknadsskjema gjorde direkte oppslag til dokumentasjonen i Altinn. Det ville også være en forenkling for saksbehandlerne dersom de kunne gjøre direkte oppslag til dokumentasjonen i Altinn og hente dokumentasjonen der.

I flere av stegene i prosessen for å etablere restaurantvirksomhet blir etablererne bedt om å oppgi samme informasjon som de har registrert på et tidligere steg. Etablererne må oppgi personopplysninger og vedlegge omtrent samme dokumentasjon ved søknad om serveringsbevilling og ved søknad om skjenkebevilling. Dette framstår som tungvint og arbeidskrevende, og det er ikke i tråd med målet om at det bare skal være nødvendig å gi opplysningene én gang. Et eksempel på dette er at det i én kommune var slik at når man søkte om serveringsbevilling, så måtte man skaffe dokumentasjon på at lokalene var godkjent som serveringslokale. Kommunen hadde allerede denne informasjonen, fordi det var kommunen som tidligere hadde godkjent lokalene til dette formålet. Et annet eksempel er at obligatorisk etablererprøve og kunnskapsprøve bare må tas én gang, mens dokumentasjonen på avlagte prøver må sendes inn hver gang det blir søkt om bevilling.

Manglende gjenbruk av informasjon bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for.

6.3 Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene

I Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* går det fram at innbyggere og næringsliv i økende grad etterspør tjenester og løsninger som forutsetter at informasjon utveksles på en effektiv måte mellom virksomheter i offentlig sektor. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* framhever at saksbehandling og digitale tjenester kan forbedres, effektiviseres og automatiseres dersom virksomhetene har god tilgang til kvalitetssikret informasjon fra egen og andre virksomheter. Ifølge *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) skal virksomhetene prioritere utveksling av data som andre offentlige virksomheter har krav på.

Tre kommunale etater er vanligvis involvert når en etablerer søker om å starte restaurant: bevilningskontrollen, plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten. Undersøkelsen viser at det i noen tilfeller er manglende informasjonsflyt mellom de undersøkte kommunale fagetatene. Etablererne er kjent med kravet om skjenkebevilling når de skal starte restaurant, men ikke alle etablerere vet at det kan være nødvendig å sende søknad om bruken av lokalene og søknad om tillatelse til å slippe ut fettholdig avløpsvann i det kommunale avløpsnett. Det varierer mellom kommunene om plan- og bygningsetaten og vann- og avløpsetaten blir informert. Manglende kunnskap hos etablererne og manglende informasjonsflyt mellom etatene gir risiko for at plan- og bygningsetater og vann- og avløpsetater ikke får nødvendig informasjon, og at de derfor ikke får håndhevet de regelverkene de har ansvar for å forvalte. Det kan føre til at søknadsppliktige endringer i lokaler ikke blir behandlet i kommunen, at fettutskiller ikke blir installert, eller at lokalene ikke blir godkjent for restaurantvirksomhet.

Byggesaksforskriften pålegger de kommunale bygningsmyndighetene å samordne sin aktivitet med brannetaten. Undersøkelsen viser at det er ulik praksis i de undersøkte kommunene for om brannetaten blir involvert ved etablering av ny restaurantvirksomhet. Det gir risiko for at brannforebyggende tiltak ikke er på plass før restaurantene blir åpnet, og for at brannetaten ikke får tilpasset tilsynet til risikoen ved restaurantdriften.

6.4 Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at en forutsetning for å lykkes med digitalisering av offentlige tjenester på tvers av forvaltningsnivåene, er at kommunene er sterkt involvert både i utredning, utvikling og forvaltning av nye løsninger. Dersom staten skal innta en sterkere rolle i digitaliseringen av kommunal forvaltning, vil det kreve at staten har god dialog med kommunal sektor, slik at nye løsninger dekker relevante behov, blir tatt i bruk og gevinster realiseres. I innstillingen trekker komiteen fram Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar som koordinator for digitalisering av offentlig sektor. Samordningsrollen innebærer blant annet at departementet skal identifisere sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Under behandlingen av budsjettproposisjonene for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2017 og 2018 mente transport- og kommunikasjonskomiteen at det ligger et viktig arbeid i å tilpasse regelverk og finne gode felles løsninger og strategier der det tilrettelegges for å legge vekt på IKT som driver av bærekraftig økonomisk vekst, innovasjon og jobbskaping, jf. Innst. 13 S (2016–2017) og Innst. 13 S (2017–2018).

Det er sektorovergrepene utfordringer for Mattilsynet og Arbeidstilsynet

Undersøkelsen viser at Mattilsynet har utfordringer fordi tilsynet ikke har god nok oversikt over gjeldende serverings- og skjenkebevillinger. Konsekvensene av dette kan bli at Mattilsynet ikke får utført nødvendige kontroller av restaurantene.

Arbeidstilsynet har utfordringer når bedrifter ikke er registrert med riktig næringskode. Tilsyn er basert på næringskode, som blir registrert manuelt av saksbehandlere i Brønnøysundregistrene ved opprettelsen av aksjeselskap. Saksbehandlere i Brønnøysundregistrene velger næringskode ut fra en tekstbeskrivelse etablereren legger inn ved stiftelse og registrering av aksjeselskap. Undersøkelsen viser at det er risiko for at det blir valgt feil næringskode. Konsekvensen kan bli at det ikke blir oppdaget at virksomheter bør ha tilsyn.

Det mangler oversikt over styre og stedfortredere på nasjonalt nivå

Hensynet til forsvarlig kontroll tilsier ifølge håndboken i alkoholloven, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet, at en person som hovedregel bare kan være styrer og/eller stedfortreder på ett sted. Undersøkelsen viser at saksbehandlerne i de undersøkte kommunene og Arbeidstilsynet etterspør et søkbart nasjonalt bevilningsregister over styre og stedfortredere for å kunne kontrollere at ikke samme person har slike verv flere steder.

Helsedirektoratet drifter bevillingsregisteret, som i tråd med kravene i alkoholforskriften inneholder informasjon om skjenkebevillinger. Registeret er landsomfattende, men inneholder ikke informasjon om styrer og stedfortreder selv om dette alltid er knyttet til bevillingene. Det betyr at kommunene ikke kan bruke registeret i sin kontroll av søknader om skjenkebevillinger for å få kjennskap til om styrer og stedfortreder har tilsvarende verv utenfor kommunen. Bevillingsregisteret kunne vært et nyttig og effektivt verktøy for kommunene dersom det inneholdt informasjon om styreere og stedfortredere. Konsekvensen er at kommunene blir avhengige av ikke-digitale kilder, som samarbeid med andre kommuner, for å få kunnskap om styrer og stedfortreders virksomhet utenfor kommunen. Manglende digital informasjon om styrer og stedfortreder på tvers av kommunegrensene fører til mindre effektiv saksbehandling og lengre ventetid for etablererne.

Digital postformidling brukes ikke av alle statlige virksomheter

Det går fram av *Digitaliseringsrundskrivet* (H-8/18) at Altinn skal brukes for digital post fra forvaltningen til næringsdrivende og andre virksomheter med organisasjonsnummer. eForvaltningsforskriften fastsetter at forvaltningsorganer bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle (§ 3).

De tre kommunene i utvalget bruker den elektroniske løsningen SvarUt i kommunikasjonen med søkerne og offentlige virksomheter i forbindelse med saksbehandlingen. SvarUt kommuniserer med Altinn. Korrespondansen mellom kommunene og staten er i en del tilfeller unødvendig tidkrevende fordi noen statlige virksomheter ikke bruker digital postformidling. Undersøkelsen gir et eksempel på at svartiden fra en statlig virksomhet er blitt redusert med flere uker etter at det ble innført elektronisk svar.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev at Difi og KS har sørget for at fylkesmannen og kommunal sektor kan kommunisere digitalt ved å koble sammen eFormidling og FIKS, som er portaler for digital samhandling. Fylkesmannen i Nordland og Bodø kommune deltok i utprøvingen av løsningen. Sammenkoblingen av eFormidling og FIKS kan føre til mer effektive løsninger der alle parter får dokumentene direkte inn i de respektive saks- og arkivsystemene i tråd med eForvaltningsforskriften.

Regelverket for byggesaksbehandling legger ikke til rette for digitalisering

I Prop. 99 L (2013–2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning)* viser Kommunal- og moderniseringsdepartementet til at det er avgjørende at regelverk og administrative prosesser legger til rette for økt digital samhandling i plan- og byggesaksprosesser. Det går fram av proposisjonen at regelverket bør utvikles til å legge mer til rette for maskinlesbarhet og klarere sortering av hvor det er nødvendig med lokale, skjønnsmessige vurderinger, og hvor det ikke er det. Gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy vil ifølge departementet kreve en tilpasning og utvikling av de delene av regelverket som er uklare eller skjønnsbasert.

Undersøkelsen viser at både etablerere og saksbehandlere i kommunale plan- og bygningsetater har problemer med å tolke regelverket om søknadsplikt og godkjenning av tiltak, blant annet fordi regelverket om byggesaksbehandling fortsatt i stor grad er skjønnsbasert og avhengig av innholdet i kommunale planer. Regelverket er imidlertid fortsatt for uklart og skjønnsbasert til å utløse potensialet som ligger i digitalisert regelhjelp.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det gjøres kontinuerlige vurderinger av de justeringsbehov i regelverket som måtte være nødvendige for å sikre en mest mulig smidig utvikling av digitale søknads- og saksbehandlingssystemer. Departementet har i mai 2019 sendt forslag om endringer i regelverket for eksisterende bygg på høring. Hensikten med endringene er å tydeliggjøre hvilke krav som gjelder ved arbeid i boliger og bygg.

7 Referanseliste

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2013–2014) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2017–2018) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2018–2019) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Prop. 99 L (2013–2014) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Budsjettproposisjonene for perioden 2013–2016 fra Transport- og kommunikasjonskomiteen om effektivisering og brukkerretting av offentlig sektor.
- Budsjettproposisjonene i perioden 2014–2018 for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel.*
- Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping.*
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 370 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om digital agenda for Norge. IKT for vekst og verdiskaping.*
- Innst. 84 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*
- Innst. 370 S (2012–2013) *fra næringskomiteen om Digital agenda for Norge IKT for vekst og verdiskaping.*
- Innst. 84 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel.*
- Innst. 370 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om digital agenda for Norge. IKT for vekst og verdiskaping.*
- Innst. 13 S (2013–2014) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområde 17).*
- Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområde 17).*
- Innst. 13 S (2015–2016) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 under Samferdselsdepartementet mv.*
- Innst. 13 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endring av Prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet 2017 under Samferdselsdepartementet (tingsinnskudd i Bane NOR SF og andre saker i forbindelse med jernbanereformen).*
- Innst. 13 S (2017–2018) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Statsbudsjettet 2018 (kapitler fordelt til transport- og kommunikasjonskomiteen).*

Lover

- *Grunnloven § 100 fjerde ledd.*

- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven).*
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*
- *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).*
- *Lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven).*
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).*
- *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).*
- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).*
- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).*

Forskrifter og veiledere

- *Forskrift til personopplysningsloven.*
- *Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).*
- *Difi (2012) Overordnede IT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor, versjon 2.1* Direktoratet for forvaltning og IKT 17. september 2012.
- *Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning. (Standardiseringsforskriften)*
- *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften).*
- *Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).*
- *Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift).*
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).*

Andre regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten.*
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

Annen dokumentasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- *Digitaliseringsrundskrivet nr. H-8/18.*
- *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data av 27. januar 2017.*

Annen dokumentasjon

- *EUs handlingsplan for e-forvaltning for 2016–2020.*
- *DIFI, Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor.*
- *Sosial- og helsedirektoratet, Rundskriv IS-5/2008 (Håndbok i alkoholloven).*
- *Bevillingsregisteret. Helsedirektoratet.*

Verifiserte møtereferater

- *Verifisert referat fra møte med Fredrikstad kommune, Kommunikasjon og service (bevillinger), 29. oktober 2018.*
- *Verifisert referat fra møte med Fredrikstad kommune, Regulering og byggesak, 29. oktober 2018.*
- *Verifisert referat fra møte med Fredrikstad kommune, Teknisk drift, 29. oktober 2018.*
- *Verifisert referat fra møte med Fredrikstad brannvesen, Forebyggende avdeling, 29. oktober 2018.*
- *Verifisert referat fra møte med Bærum kommune, Bevillinger, 16. oktober 2018*
- *Verifisert referat fra møte med Bærum kommune, Grunneiendom og marked, 16. oktober 2018.*

- Verifisert referat fra møte med Bærum kommune, Teknisk, 16. oktober 2018.
- Verifisert referat fra møte med Bærum kommune, Eiendomsdrift, 16. oktober 2018.
- Verifisert referat fra møte med Asker og Bærum brannvesen, 16. oktober 2018.
- Verifisert referat fra møte med Helsedirektoratet, 27. september 2018.
- Verifisert referat fra møte med Bærum kommune, Vann og avløp, avdeling Myndighet og service, 26. september 2018.
- Verifisert referat fra møte med Brønnøysundregistrene, 27. august 2018.
- Verifisert referat fra møte med Bodø kommune, Byggesak, 23. august 2018.
- Verifisert referat fra møte med Salten brann IKS, 23. august 2018.
- Verifisert referat fra møte med Bodø kommune, Miljøenheten, 22. august, 2018.
- Verifisert referat fra møte med Bodø kommune, Servicesenteret, 22. august 2018.
- Verifiserte referater fra møter med tre etablerere som har startet restaurant i løpet av 2017 og 2018.
- Verifisert referat fra møte med Oslo kommune, 6. desember 2018.
- Verifisert referat fra møte med Mattilsynet i foranalysen, 21. mars 2018.
- Verifisert referat fra møte med Arbeidstilsynet i foranalysen, 14. mars 2018.
- Verifisert referat fra møte med Virke i foranalysen, 12. mars 2018.

Veiledninger, prosedyrer og retningslinjer

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*, sist revidert 27. januar 2017.

Fagrapporter, utredninger og evalueringer

- Arbeids- og sosialdepartementet (2014) «*Treparts bransjeprogram uteliv*».
- Skate (2017) utredning *Ny bedrift*, april 2017.
- Skate (2016) utredning *Ny bedrift*, november 2016.

Internettkilder

Brønnøysundregistrene, Altinn, <<https://www.altinn.no/>>.

Avisartikler

Pettrém, Maria T., May Synnøve Rogne og Nina Selbo Torset (24. februar 2019) *En rekke serveringssteder stengte dørene i fjor: – Utviklingen er positiv, mener utelivsgründer*. I: Aftenpostens nettutgave.
<https://www.aftenposten.no/osloby/i/rLx0wA/En-rekke-serveringssteder-stengte-dorene-i-fjor--Utviklingen-er-positiv_-mener-utelivsgrnder> [hentedato 24.02.19].