

2011-02-11

Sammanhållen eFörvaltning i stat och kommun inom näringslivsutveckling

Anders Persson
Forskningsgruppen VITS
Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
Linköpings universitet

Sammanfattning:

Föreliggande rapport är en slutrapport från studien *Sammanhållen eFörvaltning i stat och kommun inom näringslivsutveckling*. Studien bygger på material från tidigare projekt inom kommunal förvaltning, statlig förvaltning samt kompletterande material för just denna studie. Idén med studien har varit att gå vid sidan om de kommunala respektive statliga ingångsvinklar som tidigare projekt haft och istället granska företagssystemet ur ett företagarperspektiv. I studien har utgångspunkten varit att företag har behov av att ett helt företagsstödande system med kommuner, myndigheter och andra aktörer fungerar optimalt. Utgångspunkten har också varit att olika typer av företag har helt olika behov som avgör vad ett optimalt system är. I granskningen har kommunala, statliga och myndighetsexterna verksamheters roller liksom vilka utvecklingsområden som finns inom respektive område varit centrala. Det gränsöverskridande syftet gör dock att huvuddiskussionen ligger i hur gränstorna mellan dessa olika aktörers områden bör hanteras. Slutdiskussionerna kring systemets utvecklingsområden ligger inom följande områden: *Grundläggande förvaltningsvärden, fragmenterad informationshantering, bristen på sammanhållna kanalstrategier samt bristen på helhetsperspektiv vad gäller gränsöverskridande processer kopplade till olika företagstypers behov*. Studien är finansierad av Vinnova (dnr 2010-01890) och ytterligare resultat från studien kommer vara bidrag till Anders Perssons kommande doktorsavhandling.

1.	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syften och målgrupper.....	6
1.3	Tillvägagångssätt.....	7
2.	Sammanhållen förvaltning och eFörvaltning	8
2.1	Bakgrund till sektoriseringsproblematik.....	8
2.2	E-förvaltning som lösning på sektoriseringsproblematiken	12
2.3	Byråkratikritik och regelförenkling	13
3.	Typer av företag i relation till näringslivssystemet.....	15
3.1	Företagstyper relaterade till myndighetstillstånd och service	16
3.1.1	Tillståndspliktiga företag.....	16
3.1.2	Företag som uppför eller förändrar lokaler	17
3.1.3	Företag med lokal- eller platsoberoende affärsverksamhet	17
3.2	Företagsklasser relaterade till företags kunskapsnivå.....	18
3.2.1	Nystartsföretag (som företagare)	18
3.2.2	Utvecklingsföretag	19
3.2.3	Etablerade företagare	20
3.2.4	De olika företagstypernas behov	21
4.	Den kommunala delen av näringslivssystemet.....	22
4.1	Det kommunala systemets utformning	22
4.2	Utvecklingsområden inom det kommunala företagsystemet.....	24
4.2.1	Attityder, processer och IT-stöd	25
4.2.2	Handläggarr roller	25
4.2.3	Processer och koordination	29
4.2.4	Interna IT-stöd	30
5.	Den statliga delen av näringslivssystemet	31
5.1	Företagarorienterade policier	32
5.2	Reglering och styrning av kommunala myndigheter	33
5.3	Statlig myndighetsutövning och företagservice.....	34
6.	Övriga aktörer inom näringslivsutveckling.....	35
7.	Samverkan mellan kommun, stat och andra aktörer	36
7.1	Grundläggande förvaltningsvärden	36
7.2	Fragmenterad informationshantering	38
7.3	Sammanhållna kanalstrategier	39

7.4	Helhetsperspektiv på processer kopplade till behov.....	41
7.5	Slutsatser.....	42
8.	Referenser.....	43

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ett blomstrande näringsliv är en förutsättning för samhällslivet i övrigt. Att starta och driva företag är omgärdat av en mängd krav och andra förutsättningar. Företagaren behöver känna till krav som ställs och andra samhälleliga förutsättningar för företagande. Vid etablering behöver ett antal kontakter tas med myndigheter och kommuner. Sedan många år pågår arbete inom stat och kommun för att förenkla start och drift av företag. Som en del i att förenkla för och stödja företagare inom ramen för åtgärder i enlighet med tjänstedirektivet har företagsajten www.verksamt.se skapats. Tjänstedirektivet ställer krav på att företagare inom EU skall kunna få information om och utföra sina ärenden elektroniskt. På verksamt.se har funktionalitet skapats för att uppfylla dessa aspekter av tjänstedirektivet. I läget innan verksamt.se var integrationen mellan statliga aktörer och kommuner svag. Kommunala webbplatser tar i ringa utsträckning upp statliga ärenden och de förutsättningar för företagande som de statliga myndigheterna hanterade. De statliga instanserna underskattade å andra sidan den kommunala komplexiteten i de tillståndsärenden som kommuner hanterar. Detta innebar att informationsinhämtning behövde pusslas ihop av företagare genom flera olika webbplatser och ofta, för åtminstone nya företagare, med besök hos företagsrådgivare och kommuner.

Tre statliga myndigheter, Bolagsverket, Skatteverket, Tillväxtverket, står bakom verksamt.se. Uppdraget från EU och den svenska regeringen är att stödja hela det offentliga näringslivssystemet. [Verksamt.se](http://verksamt.se) har bl.a skapats utifrån två tidigare webbtjänster: Nyföretagarguiden på NUTEK och Företagsregistrering (www.foretagsregistrering.se) som är en gemensam webbtjänst från Bolagsverket och Skatteverket. [Verksamt.se](http://verksamt.se) ger information och stöd till (ny)företagaren samt också möjligheter att utföra ett antal myndighetsärenden (ansökningar, anmälningar, registreringar). Avsikten är att inte bara ge stöd i startskede utan att också vara ett stöd genom företagets hela livscykel. Webbplatsen verksamt.se skapades under 2009. Planer finns för en fortsatt utveckling av webbplatsen, d.v.s. att ytterligare information och tjänster ska tillföras webbplatsen. [Verksamt.se](http://verksamt.se) ses som en viktig och strategisk satsning inom svensk e-förvaltning (E-delegationen, SOU 2010:20).

Vid etablering och drift samspelar företag inte bara med statliga myndigheter. Många företag har också omfattande kontakter med kommunen. Det kan t.ex gälla rådgivning, etableringsplanering, markanskaffning och tillståndsprövning. Som stöd för detta finns kommunernas webbplatser (med information och tillståndstjänster) samt andra kommunala IT-stöd (ärendesystem/verksamhetssystem). Kommunerna har investerat mycket i dessa olika IT-system och många planerar för fortsatt utveckling. Den kommunala respektive statliga IT-utvecklingen vad gäller företagsfrågor har huvudsakligen hittills skett genom parallella och oberoende spår. Helt oberoende har den emellertid inte varit. En viktig förutsättning i sammanhanget är EU:s tjänstedirektiv (EU, 2006) som ställer krav på en gemensam webbaserad kontaktpunkt för de tjänsteföretag som avser att etablera sig i svenska kommuner. Svenska staten har valt att använda verksamt.se som webbplats för denna gemensamma kontaktpunkt. Detta betyder att verksamt.se kan fungera som en möjlig ingång till kommunerna. Den svenska kontaktpunkten (på verksamt.se) utvecklades i hast fram till december 2009 för att uppfylla tjänstedirektivets krav på en sådan gemensam webbplats. Man skapade inledningsvis relativt enkla IT-lösningar för att inom stipulerad tidsram uppfylla

tjänstedirektivets krav. Det finns därför behov av och planer för att nu vidareutveckla kontaktpunkten. Eftersom verksamt.se togs fram under tidspress och med direktivets syfte och krav på näthinnan kom lösningarna att definieras utifrån ett top-down perspektiv och därmed är det inte helt klart att lösningarna förenklar för företag och inte heller för kommuner. De interaktionslösningar som valts mellan verksamt.se och de kommunala myndigheter som man skall kunna kontakta är t ex mer komplexa och kan till och med sägas försvåra interaktionen mellan kommun och företag.

Företag har olika behov av interaktion med kommunala och statliga myndigheter beroende på verksamhet och vilken marknad man adresserar. Tillståndspliktiga företag har behov av nära relationer med kommunen i vilken de verkar. Företag som planerar och utför byggprojekt behöver även de nära interaktion med kommunen. Andra företag som inte är tillståndspliktiga och som hyr sina lokaler har istället mycket ringa behov av interaktion med de kommunala myndigheterna och istället handlar huvuddelen av myndighetsinteraktionen om de statliga myndigheterna Bolagsverket och Skatteverket. I fallet med nyföretagare blir processen än mer komplex. Tillståndspliktiga nya företag behöver interagera med kommunen och behöver ofta även råd och stöd från de företagsstödande aktörerna (t ex nyföretagarcentrum) som ofta har en nära relation med kommunala myndigheter (ofta med någon form med kommunal finansiering).

Företags kontakter och samverkan med kommuner kan alltså vara relativt omfattande under en etableringsprocess. Det kan handla om allmän företagsrådgivning, stöd för anskaffning av mark eller lokaler, detaljplaneändringar, olika tillståndsärenden och koordination av dessa samt anslutning till och anpassning av den kommunala tekniska infrastrukturen. Omfattningen av och komplexiteten i dessa kommunala etableringsprocesser är, enligt vår erfarenhet, inte alltid helt kända på statlig policynivå. Vi har i ett tidigare FoU-projekt (PROFET = Processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner) studerat svårigheter och utmaningar att samordna ett företags etablering i en kommun (Goldkuhl, Persson & Röstlinger, 2009). Nu lägger vi till detta den statliga nivån samt även en problematisering som bygger på företagets behov. Det senare är centralt eftersom de insatser som utförs på kommuner och myndigheter samt inte minst i relation till tjänstedirektivet snarare bygger på ett myndighetsperspektiv än ett företagarperspektiv. Detta leder till att denna studie innebär en problematisering av kanalstrategier, typföretag och de olika behov dessa har.

Som diskuterats ovan har sammanhållen e-förvaltning i relation till företagare varit ett fokuserat område för de svenska regeringarna under en längre tid. Det offentliga systemet kring företagservice påverkas av ett antal policies på olika nivåer. Systemet vilar som sig bör på ett antal olika författningar som reglerar kommunernas och de statliga myndigheternas verksamhet. Starkt regleringsstöd finns även inom förvaltningsutvecklingen kopplat till tjänstedirektivet som vilar på ett EU-direktiv. När det gäller de två sakområden som är av extra stort intresse i detta fall finns policyuttalanden på näringslivspolitikens liksom på e-förvaltningspolitikens område. När det gäller e-förvaltning är det en abstrakt samling policies som finns att tillgå. Såväl handlingsplan och betänkanden från e-delegationen ligger på en hög abstraktionsnivå. Tar man tre av de mer centrala avsnitten, *sekretess, begrepps- och informationsstandardisering* samt *regleringar och lagstiftning* finns omfattande problematik kvar att hantera. När det gäller näringslivspolitikerna är det framförallt regelförenklingsarbetet som är centralt. Målet har varit att minska regelbördan med 25 % under mandatperioden och därtill skapa märkbara förändringar i företagets vardag. Klart är att regelförenkling inte bara har att göra med regelutformning och tillämpning utan även handläggningstider, rådgivning,

och kort och gott att företagens möte med regler sker snabbt, billigt och enkelt för att koppla till förvaltningslagen.

I dagsläget finns minst två interaktionsmöjligheter för webbaserad företagsinformation; verksamt.se respektive den lokala kommunwebben. Många företag med komplexa processer nyttjar istället personliga möten för sina processer. Detsamma gäller även många osäkra nya företag som föredrar personliga möten för att säkerställa att de har uppfattat situationen korrekt. Som uppdelningen är nu ligger generell information på verksamt.se och lokal samt (i vissa kommuner) generell information på kommunwebben. I många framförallt mindre kommuner är den webbaserade informationen ofta grundläggande och den generella informationen är ofta mycket enkel. Företagen kan läsa och orientera sig på verksamt.se och den lokala kommunwebben. Information ur ett helhetsperspektiv dvs som även inkorporerar idéskydd, bolagsformer, skattelagstiftning etc finns bara på verksamt.se medan lokalt anpassad information och kontaktuppgifter till den lokala handläggaren bara finns på den lokala kommunwebben.

En dimension som komplicerar bilden ytterligare är att det finns en uppsjö olika webbpubliceringssystem på kommunerna som kan hantera webbtjänster på olika sätt och med olika förutsättningar. Det kanske mest komplexa är dock de kommunala interna IT-stöden. För att e-förvaltningslösningar med ansökningar på verksamt.se inom ramen för kontaktpunkten ska kunna bli effektiva och fullödiga krävs att ärenden som initieras där sedan hamnar i de lokala dokument- och ärendehanteringssystemen. Eftersom det finns en varierande uppsättning av system är integration mot dessa en komplex uppgift att genomföra. Dessutom är en förutsättning för webbaserad interaktion att företagen har så fullständig information kring sina ärenden att de utan personlig kontakt anser att de kan fullfölja en ärendeprocess på webben. Detta kräver förutsägbara regelverk, mycket god information som även är relevant utifrån företagets speciella behov. Som nämnts betraktar flertalet kommuner vi intervjuat denna webbaserade kanal för kommunala tillstånd som en osannolik kanal för svenska företag och en än mer orealistisk kanal för europeiska företag att nyttja.

1.2 Syften och målgrupper

Olika företag och olika typer av företag har olika behov av stöd och myndighetsinteraktion för sina etableringsprocesser. Genom verksamt.se och tjänstedirektivet har vissa av dessa behov kommit att hanteras. Detta innebär att vissa problem fått lösningar, andra försvårats och andra kvarstår oförändrade. Detta eftersom tjänstedirektivets tillämpning inte skett behovsorienterat utan orienterat mot de svenska tolkningarna av regelverket. Många av kommunerna i studien är även kritiska till hur processerna som utformats för att verksamt.se skall kunna fungera mot direktivet.

Företagare kan interagera med olika webbplatser; såväl verksamt.se som kommunala webbplatser. Företag kan även ha behov av personlig rådgivning och sist men inte minst kommer komplexa projekt att vara för oförutsägbara för att hanteras via webbaserade processer. Alla dessa varianter behöver hanteras på ett strukturerat sätt. Vid en etablering kan företagaren ha kontakter, via IT och via andra kanaler med den aktuella kommunen med fristående rådgivare och med statliga myndigheter. Det kan handla om kontakter med kommunens näringslivskontor och med olika handläggare inom kommunen (som myndighetskontor för hantering av tillståndsärenden). Kommunens IT-miljö består av både

dess webbplats och olika interna system för ärendehantering. När man utreder frågor om kommunal hantering av företagsärenden måste man ta hänsyn till både webben och de interna systemen (Goldkuhl, Persson & Röstlinger, 2009). När man utreder hur ett system bäst uppfyller olika behov behöver man adressera hur dessa behov bäst hanteras, genom vilka kanaler och utifrån vilka olika varianter av tillståndsprocesser detta behöver hanteras.

Studien syftar till att problematisera dessa gränssytor och behov samt generera kunskap om hur samspelet mellan de olika inom företagspolitiken verksamma aktörerna bättre kan utformas utifrån behoven. Detta kan indelas i olika närliggande delsyften/kunskapsområden:

- Vilka olika typföretag är centrala att utgå ifrån vid analys av hur variantprocesser bör utformas?
- Hur bör informationsgivningen till företag hanteras för att överensstämma med företags skiftande behov?
- Hur bör tillståndsansökningar hanteras utifrån företags skiftande behov?

En utgångspunkt är att föreslagen problematisering ska befrämja och förenkla företagares arbete med start, drift och utveckling av sina företag. Förenkling är emellertid inte något som är begränsat till företagen. En helhetssyn förordas där mål om förenkling, underlättande och effektivisering bör gälla för såväl företag som kommuner och statliga myndigheter.

1.3 Tillvägagångssätt

Studien bygger på ny empiri och på tidigare insamlad empiri i två tidigare projekt som nu även kunnat analyseras övergripande för att kunna ge en bättre systemförståelse. Projektet bygger på material från Vinnovaprojektet PROFET (Goldkuhl, Persson & Röstlinger, 2009) och på projektet *Verksamt.se i samspel med kommuner* (Goldkuhl, Persson & Röstlinger 2010). Det första av dessa projekt rörde förutsättningar för e-tjänstutveckling i kommuner inom näringslivspolitikens område. Detta innebär ett kommunalt fokus på de klientgrupper som kommunerna har inom gruppen företag. Detta innebär att det huvudsakligen är tillståndskrävande företag och företag med ett byggprojekt lokalt i kommunen som berörs. Dessa processer har analyserats och ett antal utvecklingsområden har extraherats. I denna studiet rörde det 4 kommuner i Östergötland (Linköpings, Norrköping, Motala och Mjölby). I samband med det andra projektet där det statliga systemets insatser för att uppfylla tjänstedirektivet analyserades i relation till kommunerna utvidgades antalet kommuner betydligt i ett antal workshops. Ett viktigt kriterium i detta projekt var intresset att medverka i studien och till utvecklingen av verksamt.se och arbetet med att uppfylla tjänstedirektivets krav i Sverige. Vidare var en variation vad gäller näringslivsstruktur och branscher inom kommunerna har också varit önskvärt. Följande kommuner har deltagit i studien: Bollnäs, Falkenberg, Halmstad, Helsingborg, Järfälla, Jönköping, Linköping, Malmö, Mjölby, Mölndal, Nacka, Norrköping, Sandviken, Stockholm, Sundsvall, Uddevalla, Vaxholm, Västerås och Örebro.

PROFETs kommunala processfokus och Verksamt-projektets utvecklingsfokus har i detta arbete tillsammans med ytterligare nytt empiriskt material analyserats med ett företagsorienterat fokus som även tar fasta på den kommunala kritiken mot de webbaserade processerna som verksamt.se bygger på.

Kunskapsutveckling har därmed skett i projektet genom ett antal aktiviteter:

- Workshops med representanter från kommuner och beställare
- Presentationer och dialog för kommuner i samverkan med SKL
- Intervjuer och samtal med kommunala företrädare
- Intervjuer med företagare
- Analys av dokument
- Studium av webbplatsen verksamt
- Studium av kommunala webbplatser
- Studium av andra företagsstödjande organisationers webbplatser

2. Sammanhållen förvaltning och eFörvaltning

Den offentliga förvaltningen världen över brottas med en helig graal i form av den koordinationsproblematik som uppstår där organisationsgränser skapar problem för medborgare och företag. De senaste decennierna har nya myndigheter tillkommit liksom regeringens styrning utvecklats och andra samordningsmekanismer introducerats. Det är med rätta som koordination i offentlig förvaltning beskrivs som ett förvaltningens eviga problem. 24-timmarsmyndighetens vision om en nätverksförvaltning innebar att medborgare och företag idealiskt sett *inte* skulle behöva känna till förvaltningens organisation. Baserat på denna vision har det sedan figurerat olika lösningar på samverkansproblematiken. I Sverige har fokus legat på frivillig samverkan mellan myndigheter under lång tid och tjänstedirektivet med dess krav på gemensam kontaktpunkt (som placeras på verksamt.se) utgör ett intressant avsteg från denna princip. Med grund i ett EU-direktiv pekar regeringen här med hela handen och inför tvångsanslutning till en portal för service. Som vi ska se senare läggs en långtgående skyldighet på alla myndigheter (kommunala liksom statliga) för att samverka inom ramen för verksamt.se. Historiskt är genomförandet av kontaktpunkten i Sverige en ”främmande fågel”. När det gäller koordinationsproblematiken är näringslivsservice ett mycket bra exempel att illustrera den mångfald av aktörer, tillståndsgivare och den komplexitet som speciellt vissa företag behöver sätta sig in i.

2.1 Bakgrund till sektoriseringsproblematik

Inledningsvis behöver vi sätta detta i ett sammanhang av kulturell omorientering av den offentliga förvaltningen. Det är inte kontroversiellt att anföra att det sedan 70-talet skett en omorientering av den svenska förvaltningen i riktning mot en mer service- och/eller kundorienterad riktning. Ett bra och ständigt aktuellt exempel på detta är denna formulering i propositionen (Prop. 1978/79:111) *om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.* där den dåvarande svenska regeringen skriver:

”I lagboken är mötet mellan myndighet och människa bara sval logik. I verkligheten är detta möte ofta laddat med känslor. För den enskilde är det ofta svårt att förstå vilka tankar som kan ha legat bakom olika regler och rutiner. Ibland är dessa tankar inte heller särskilt tydliga. Beslutsfattare har inte alltid lyckats tänka igenom de situationer som kan uppkomma och har brytt sig alltför lite om den belastning som reglerna lägger på förvaltningen och allmänheten. Det kan också uppstå problem när flera olika lagar krockar i

varandra eller när myndigheter går in för sina uppgifter med så stor nit att den enskilde snärjs i regler som han varken finner begripliga eller meningsfulla. Några sidor av byråkratiproblemet kan angripas genom bättre samhällsinformation. Andra kan bemästras genom förändrade attityder och en mer serviceorienterad inriktning hos myndigheter och förvaltningar. I en rutinmässig hantering är det alldeles för lätt att reducera enskilda människor till 'ärenden' eller 'fall'." (Prop. 1978/79:111)

Denna mycket populärt beskrivna problembild uttrycker en frustration kring rigida regler som tillämpas utan situationsanpassning. Man har sedan detta skrevs delvis arbetat sig bort ifrån det genom att införa betydligt större byråkratisk handlingsfrihet. Detta gör att det lämnas större tolkningsutrymme för handläggare men i gengäld blir utfallen ur handläggningsprocesserna mer svåröversägligt då tolkningsutrymmet blivit större. 20 år senare uttrycker den dåvarande regeringen nästan samma sak för inriktningen av förvaltningspolitiken. Detta är även en illustration där vi ser att regeltillämpningen i sig inom ett tillståndsområde kan vara korrekt men att problemet istället uppstår i integrationen mellan flera olika tillstånd. I vår forskning har vi även sett ett annat problem som uppstår i koordinationen av processer för ett företag. Företag är dock väldigt olika och båda påståendena "det är lätt att starta företag" och "det är alldeles för svårt att starta företag" stämmer bra på Sverige. Att starta ett enmanskonsultföretag från hemmet i Sverige är att anse som lätt medan att starta en restaurang med uteservering och utskänkningstillstånd eller bygga en fastighet för småindustri och miljötillstånd är att betrakta som mycket komplexa och svårhanterade processer och då inte minst ur ett koordinationsperspektiv.

"Den svenska förvaltningen skall med stora krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Den skall ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet." (Prop. 1997/98: 136)

När det gäller samverkan över myndighetsgränser har regeringar i Sverige och förvaltningen i stort knutit hanteringen av sektoriserings baksidor till begreppet *frivillig samverkan* (Statskontoret, 2003). Detta har byggt på förvaltningslagens princip om att myndigheter inom ramen för sin egen verksamhet ska samverka med andra så långt det är rimligt. Den offentliga förvaltningen tillskrivs som sagt många problem när det gäller funktionssättet över organisationsgränser sedan lång tid tillbaka. I den svenska förvaltningen med fristående stora myndigheter har kraven på samverkan i ökande utsträckning fått allt mer betydelse.

"I det enskilda ärendet ska man så långt som möjligt behöva ha kontakt med bara en myndighet". (Regeringskansliet 2000, s 10)

Denna trend finns som sagt även internationellt och bygger på den centrala idén om en starkare kundfokusering för att svara mot de ökande krav som medborgare ställer på förvaltningssamverkan och integration (jfr Mulgan, 2005). Tarschys (2005) delar in försöken att motverka sektorisering i *horisontella* och *vertikala recept* och konstaterar att de första försöken att råda bot på sektoriseringen skedde på 1600-talet. Som ett kuriosum kan nämnas att Axel Oxenstierna på 1600-talet grundlade de första ämbetsverken (kollegierna) och redan 1634 hade de första varianterna på horisontell samordning införts genom de sk ämbetsmannamötena. I 1700-talets regeringsformer skulle kollegierna sträcka sig som armar efter kroppen och i 1809-års regeringsform kommer den numera berömda formuleringen om att verk och domstolar skulle "*räcka varandra handen*". I Sverige har dock detta fokuserats i mindre grad än i andra länder som t ex Storbritannien. Förvaltningsövergripande budgetar,

organisationer och liknande lösningar som tar fasta på att överbrygga organisationsgränserna förekommer här inte i samma utsträckning. En viktig anledning är den svenska förvaltningsmodellen som fokuserar på självständiga kommuner och fristående myndigheter. Detta fokus på frivillig samverkan är dels innovationsdrivande men även samverkanshämmande.

Svenska regeringar har således fokuserat samverkan och tydliggjort vikten av detta i större grad. Detta har t.ex gjorts genom den nya myndighetsförordningen där *samverkan ska ske även för den enskildes skull* (SFS 2007: 515). På detta sätt är även Sverige i en process att fokusera samma utveckling som pågår i Storbritannien och därmed utreda olika former av processbaserad verksamhetsstyrning (Stigendal & Johansson, 2004; Quist, 2005). "Joined-up government"¹ är ett sätt att arbeta med gränsöverskridande offentliga åtgärdsprogram genom gemensam budget, gemensam styrning genom kollaboration och nära samverkan (Kettl, 1998; Pollitt, 2003). Pollitt (2003) definierar joined-up government på följande sätt:

"'Joined-up government' is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action. Through this co-ordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. First, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. Second, better use can be made of scarce resources. Third, synergies may be created through the bringing together of different key stakeholders in a particular policy field or network. Fourth, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services." (Pollitt, 2003, s.35)

Om vi stannar upp vid vad Pollitt säger och värderar kontaktpunkten och verksamt.se i relation till statliga myndigheter och kommuner kan vi se något intressant. Man kan säga att verksamt.se och kontaktpunkten är två företeelser som släppts ner i en fragmenterad struktur med stor variation mellan kommunerna i hur man hanterar företag. På flera sätt kan verksamt.se utmana befintliga strukturer med en gemensam sammanhållen lösning. Stoppar man in en övergripande institution som t ex verksamt.se blivit mellan kommuner, statliga myndigheter och företag i detta komplex får man nya förutsättningar att ta tillvara. Återgår vi till Pollitt (2003) så kan vi se att policies som underminerar varandra lättare identifieras och rapporteras med en företagatorienterad struktur. Detta ligger dock snarare i förvaltningen av verksamt.se och kontaktpunkten än själva webbtjänsterna. Går vi vidare till synergier blir det intressantare direkt. Utnyttjar kommunerna sina potentiella synergieffekter som kommer av att de är 290 st med 9 miljoner potentiella användare av e-tjänster? Finns det synergier att vinna för företagsutvecklingen genom att ge en samlad bild av företagandets förutsättningar? Är det en bra situation som rådde innan där statliga myndigheter hanterar sin del, kommuner hanterar sin del men ingen hanterar helheten? Fortfarande idag är det svårt att hitta kommuner som diskuterar moms, skydd av idéer och bolagsformer på sin kommunwebb. Det anses inte ligga inom den kommunala kompetensen att ta upp detta. Nu börjar dock detta dyka upp, indirekt, genom att kommunerna hänvisar företagare till verksamt.se. Det sista av Pollitts (2003) fördelar med sammanhållen förvaltning; möjligheten att erbjuda medborgare och företag tillgång till sömlösa tjänster snarare än fragmenterade och utspridda är ett mål där

¹ Det engelska begreppet joined-up government brukar i svensk kontext översättas med sammanhållen förvaltning. De olika förvaltningsmodellernas karaktäristik gör dock att fokus hamnar på olika saker. I Storbritannien handlar det i större utsträckning om att skapa gemensamma utgiftsområden och sammansatta budgetar för att råda bot på sektoriseringsproblematiken. Dessa typer av lösningar är inte vanliga i Sverige där dylik samverkan fortfarande inte introducerats i någon större utsträckning. I Sverige blir istället teknikmedierad samverkan mellan fristående myndigheter det primära. Röster har dock börjat höjas som uttrycker att frivillig samverkan nog nått vägs ände.

svensk e-förvaltningsutveckling fick problem kring 2004 och sedan dess har Sverige börjat tappa i internationella jämförelser. Fristående myndigheter som själva "äger" registerdata kunde snabbt få fram en webbmiljö inom ramen för sin verksamhet. Sverige låg i topp i ranking efter ranking på e-förvaltningsområdet men nu har begränsningar i juridik och interoperabilitet kommit ikapp.

Statskontoret har i ett antal rapporter på regeringens uppdrag (2005; 2008) diskuterat samverkan, sektorisering och sammanhållen förvaltning i mer organisatoriska termer än teknikorienterade. För det första görs en intressant analytisk rangordning av olika förvaltningsvärden. Enligt denna analytiskt drivna rangordning av värdena *effektivitet*, *rättssäkerhet* och *medborgarorientering* blir effektiviteten det överordnade värdet, rättssäkerheten en restriktion för hur långt effektiviteten ska dras och medborgarorienteringen beskrivs som ett värde som inte får tappas bort (Statskontoret, 2008). Vidare konstateras att en myndighets ansvar och åtgärder ofta inte är tillräckligt för att skapa medborgarnytta. Ofta kommer det att behövas flera myndigheter som samverkar i en sammanhållen process för att åstadkomma denna medborgarnytta (ibid.). Statskontoret varnar dock för att frivillig samverkan kanske nått vägs ände. Nya organisationsformer och lösningar behövs för att man ska kunna fokusera medborgarmötet i förvaltningsutvecklingen. Statskontoret nämner de australiensiska och norska modellerna som bygger på en dörr in till förvaltningen och anför att servicekontoren är ett sådant sätt att göra det lokala mötet mellan förvaltning mindre komplext, mer orienterat mot medborgarens liv och med en garanti för att man hittat rätt – alltid!

Denna samverkansvariant utgör en av två modeller som flitigt förekommer i forskningslitteraturen för området. Quist (2005) diskuterar ett antal olika former för samverkan; *samverkan genom sammanhållen process*, *samverkan mot specificerad målgrupp* och *samverkan utifrån gemensam vision*. När det gäller sammanhållen förvaltning är det ett antal problem som brukar uppmärksammas. Mulgan (2005) beskriver detta som tudelat i dels ett koordinationsproblem och dels ett organisationsproblem:

1. *A problem of coordination: how to cajole and encourage an often huge flotilla of agencies, departments, units and professions to point in broadly the same broad direction, and not to undermine each other's work.*
2. *A problem of organization and integration: how to align incentives, cultures, and structures of authority to fit critical tasks that cut across organizational boundaries. (Mulgan, 2005, s 175)*

Även i de svenska kommunerna har fragmentering under de senaste decennierna varit konkreta problem som man försökt organisera sig bort från. Eftersom statsförvaltningen på övriga nivåer ovanför kommunerna är sektoriserad och fragmenterad är det naturligt att detta spiller över på kommunerna. Tarschys (2005) skriver att det är speciellt i kommunerna som denna fragmentering kan observeras och att det funnits många försök att komma till rätta med denna problematik. Tvärsektoriella nämnder inom t ex fysisk infrastruktur har bildats för att försöka överbygga gränser. Som diskuterats har inte svenska motsvarigheter till joined-up government varit ett större mål i den svenska förvaltningen även om samverkan, förhandling och samarbete mellan myndigheter sedan länge varit ett centralt inslag (Premfors et al, 2003). I Statskontoret (2008) tas också upp problemet med att varje fragment i myndighetsverige inte har tillräckligt inflytande och kontroll för att kunna adressera ett företags eller en medborgares helhet.

”Om verktygslådan innehåller alltför få verktyg i förhållande till medborgarens livssituation kan man hamna i situationer av typen: ”Give a little boy a hammer – and he will soon find out that everything needs hammering on”. En alltför uppslittrad förvaltning kan vara till nackdel för medborgaren”. (Statskontoret, 2008, s 160).

Statskontoret utgår från exemplet rehabiliteringskedjan i sin diskussion men det hade likaväl kunnat stå företagsetablering för en liknande problematik gäller även för detta område. Detta är den fallreducerande effekten där varje handläggargrupp reducerar en delmängd av patientens/företagarens problematik till ett fall utan att värdera helheten och resultatet riskerar därmed att bli dysfunktionellt.

2.2 E-förvaltning som lösning på sektoriseringsproblematiken

IT har under olika perioder sedan 70-talet innehaft en uttalad roll som potentiell problemlösare inom offentlig förvaltning i världen (Snellen, 1998; Bovens & Zouridis, 2002; Premfors et al, 2003). Under 70-talet har IT i termer av interna instrument varit i förgrunden. Under 80-talets senare hälft stod demokrati och inflytande i fokus för datoriseringen av förvaltningen. Medborgarens tillgång till information skulle stärkas (Premfors et al, 2003). Den borgerliga regeringen formulerade 1979 följande värden för IT-inriktningen på förvaltningspolitiken:

- *Lägre kostnader och mindre resursupoffringar*
- *Bättre information för beslutsunderlag*
- *Snabbare ärendehantering*
- *Bättre uppföljning och kontroll*
- *Bättre arbetsförhållanden*
- *Bättre prestationer och bättre service*
- *Nya arbets- och organisationsformer.*

I en proposition från 1985 kom även demokrativärden att anslutas på ett tydligare sätt genom inriktningen att material skulle kunna presenteras och sammanställas överskådligare och därigenom säkerställa medborgarnas tillgång till information. (Prop. 1984/85:220) I den innevarande perioden av e-förvaltning har IT som såväl internt som externt instrument kommit att fokuseras. I och med Internets genomslag och ökande spridning bland hushållen har åtminstone de infrastrukturella förutsättningarna för ökad interaktion mellan medborgare och myndigheter via elektroniska kanaler infunnit sig. Trots ett breddat fokus har intern rationalitet dominerat e-förvaltningsutvecklingen (jfr Riksrevisionen, 2004).

Sverige var ett av de tidigaste länderna att presentera en e-förvaltningspolicy i slutet av 90-talet och var även ett av de länder som kom att dominera utvecklingen under de första åren. I detta första skede spelade den svenska förvaltningsmodellen svenska myndigheter i händerna genom att de självständiga myndigheter både ägde e-förvaltningsfrågan men även genom att de stora ämbetsverken (t ex Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen) är välkända institutioner och därmed innebar en närhet mellan medborgare och myndighet som länder med andra förvaltningsmodeller i större utsträckning saknar.

Ett naturligt kärnområde inom e-förvaltningen - både som forskningsdisciplin och praktikfält - är att råda bot på samverkansproblematiken genom att tillhandahålla möjligheter att

koordinera myndigheters och förvaltningars arbete på utsidan (webbsidor och e-tjänster) men även på insidan (nya samarbetsformer och mer fritt flödande information). Detta gör att horisontell och vertikal integration blir centrala inslag (jfr Layne & Lee, 2001; Hiller & Belanger, 2001).

Ett av de huvudteman som finns inom e-förvaltningen är att IT i den offentliga förvaltningen ska råda bot på centrala problem i den traditionella förvaltningen. Fokus har hamnat på aspekter som har med bristande funktion över organisationsgränser att göra (Bellamy & Taylor, 1998; Fountain, 2001). I samband med millennieskiftet lanserades i Sverige visionen om 24-timmarsmyndigheten (Statskontoret, 2000) och idéer om nätverksförvaltning. I samband med detta kom i Sverige uttalanden om målsättningarna med nätverksförvaltningen som innebar den tidigare omnämnda visionen om *ett ärende - en kontakt* för medborgare som inte ska behöva känna till förvaltningsgränserna. Märkligt är dock att diskursen om joined-up government inte har samma utpräglade fokus på IT utan snarare rör sig på en högre abstraktionsnivå. Inom joined-up government är e-förvaltning snarare en instans av joined-up government än ett redskap för implementering vilket skiljer sig från den svenska modellen informationstekniken är ett viktigt redskap.

I Sverige kan de centrala målsättningarna för 24-timmarsmyndigheten kondenseras till följande sammanfattande formuleringar som enligt Statskontoret även kan tjäna som riktlinjer för utvecklingen.

- 1) *Förvaltningen skall uppfattas som en sammanhållen förvaltning*
- 2) *Förvaltningen skall effektiviseras genom att tillvarata samverkanspotential i gemensamma ärenden*
- 3) *Större insyn för klienter till de offentliga myndigheterna i handläggning som berör dem*
- 4) *Utöka antalet tillgängliga kanaler för medborgare och företag utan att stänga ute medborgargrupper*
- 5) *Servicekvalitet skall vara oberoende av verksamhetsort*
- 6) *Effektivare handläggning genom snabbare beslut. (Statskontoret, 2003, s.8)*

Granskar vi denna framställning ser vi att verksamt.se och kontaktpunkten direkt eller indirekt berör samtliga dessa punkter. I den handlingsplan för e-förvaltning som presenterades av den nuvarande regeringen (Regeringskansliet, 2008) sker ett antal förändringar kring svensk e-förvaltningspolicy. Huvudmålet kondenseras till *"så enkelt som möjligt för så många som möjligt"*. I handlingsplanen förändras omfattningen för e-förvaltningsarbetet från att vara en mer teknikorierad fråga till att vara en mer allmän fråga för förvaltningsutveckling med stöd av IT. Bland de underliggande delmålen plockar regeringen fram stora delar av den problematik som svensk e-förvaltning haft att brottas med. Bland dessa kan nämnas regelverken som kritisk framgångsfaktor för samverkan och interoperabilitet, standardisering av begrepp och information, den tekniska infrastrukturen som en kritisk förutsättning samt inte minst att *"medborgare och företagare kan på ett enkelt sätt utföra och följa ärenden samt ha tillgång till förvaltningens samlade tjänster och information"*.

2.3 Byråkratikritik och regelförenkling

"These are not the best days for bureaucracy" skriver Paul Du Gay (2000, s 1) i boken *In praise of Bureaucracy* och denna iakttagelse kan vara ännu mer sann idag än då boken skrevs.

Max Weber (Weber, 1987) som i egenskap av byråkratiteorins huvudarkitekt och en av de viktigaste influenserna bakom hur den offentliga förvaltningen är uppbyggd fokuserar på legitimitetsskapande värden (Raadschelders, 2003). För Weber är det statens outputsida (förvaltningens interaktion med medborgare) som är den primära legitimitetsgrunden för staten. Det är även detta som regeringen gång på gång anför som ett av huvudvärdena att förvaltningen ska ha medborgarnas förtroende.

I den kontext som Weber verkade i är den primära legitimerande funktionen baserad på ansvarutkrävande genom en hierarkisk struktur och utpräglad likabehandling utifrån detaljerade regelverk med skriftlig dokumentation. Detta gör att värden som *transparens*, *legalitet* och *likhet inför lagen* är förknippade med det byråkratiska arvet. Således finns det mycket där som vi inte vill, kan och ska vara utan. I Webers ideala byråkrati är tjänstemännen ansvariga för att implementera beslut i enlighet med strikta regelverk som bygger på en objektiv rättstillämpning, fri från personliga agendor och utan partiskt gynnande av det subjekt som handläggningen gäller. Lagstiftning kan dock inte anpassas för alla eventualiteter som den kommer att möta vilket gör att det behöver finnas ett mått av byråkratisk handlingsfrihet (jfr Rothstein, 2001). Denna handlingsfrihet är både ett sätt att hantera och parera överdriven rigiditet i tillämpning men även ett problem i sig. Enligt Prottas (1979) och Lipsky (1980) skapar handlingsfriheten dysfunktioner som i värsta fall blir lagvrängning, manipulerad information och ett utnyttjat kunskapsöverskott. I en rigid byråkrati undviker man dessa dysfunktioner men får istället minskad flexibilitet och anpassningsbarhet till aktuell situation i tillämpningen. Dessutom har vi i den ökända dysfunktionen '*goal displacement*' där regler blir ändamål i sig (Merton, 1968).

Men det var inte detta Max Weber menade med den ideala organisationsformen för en legitim förvaltning. Byråkraten och byråkratin utgör något som är ämnat att vara mer värdefullt än krångligt. Problemet blir när legitimiteten skadas av rigiditeten och stelbentheten. Vi har från våra tidigare studier i ämnet och de intervjuer som genomförts då kunnat konstatera att företagen ogillar krångel och omständighet lika mycket som när någon konkurrent upplevs ha tillskansat sig fördelar genom kontakter. Webers grundläggande idéer ligger kvar som en mycket central och viktig legitimeringsgrund för offentliga organisationer. Byråkratin liksom antibyråkratin i form av marknadsorientering, kundorientering eller andra krav på stora individhänsyn gentemot medborgarna är inte ideallösningar. Van Gunsteren (1986, s273 citerad i Lundquist 1991) menar att problemet kräver en balansgång och att de renodlade formerna inte löser detta på ett tillfredsställande sätt:

”Å ena sidan kräver vi att tjänstemän ska vara etiskt autonoma, lyhörda och flexibla. Å andra sidan vill vi att de skall vara neutrala, lojala och tekniskt kompetenta. Skulle vi vara nöjda med en rent webersk byråkrati? Nej, en sådan skulle vara okänslig, omänsklig, stelbent men lydig men utan initiativ och, framför allt, okänslig för etisk kritik utom när denna kommer som lagar eller instruktioner från överordnade. Skulle vi vara nöjda med en rent ”mänsklig” flexibel och situationsinriktad byråkrati (om nu inte det är en logisk motsättning)? Nej, en sådan skulle leda till olikhet inför lagen, brist på koordinering och olydnad gentemot politiska direktiv som ger breda policylinjer. Båda typerna är långt ifrån idealiska”. (Van Gunsteren, 1986, s273 citerad i Lundquist 1991, s 91)

Denna dualism är talande för de problem vi står inför vid arbete med förvaltningsutveckling. Det är också insikten om denna dualism som fordrar nyans och god balans. Konflikter mellan olika fundamentala värden är en alltid närvarande realitet och därmed bör man gå in i verksamhetsutvecklingen med öppna ögon och inte med förkonstruerade axiom och

ställningstaganden för vad som är lämpligt att åstadkomma. Viktigt att komma ihåg vid förvaltningsutveckling är att de offentliga organisationerna inte har kundorientering som sin kärna utan en opartisk myndighetsutövning.

“Public organizations were never designed to maximize on efficiency, flexibility and customer friendliness but rather to ensure a uniform and unbiased implementation of the law. Thus, to some extent the critique during the past couple of decades has employed an irrelevant yardstick” (Peters & Pierre, 2003, s 6)

Max Webers grundläggande värden har inte försvunnit, de har inte dött och är inte irrelevanta. De utgör viktiga fundament för en legitim förvaltning. Inom ramen för dessa värden är det dock vår skyldighet att agera smidigt, enkelt och sammanhållet. Vi återkommer till byråkratiproblemet i kapitel 5 där handläggarroller och samverkan diskuteras utifrån ett kommunalt perspektiv. Vad som är centralt utifrån detta avsnitt är dock att det finns byråkratiproblem som skadar den offentliga förvaltningens legitimitet men att byråkratin ändå bär värden med sig som är centrala för legitimiteten. Allt förändringsarbete behöver därmed ta hänsyn till och analysera förändringar ur ett brett värdeperspektiv för att inte hamna i en situation där man kastar ut barnet med badvattnet.

3. Typer av företag i relation till näringslivssystemet

De olika systemen för näringslivsservice är delvis skapade med olika företag som modell. Man kan tala om ett nyföretagarsystem, ett byggföretagarsystem och ett kommunalt system. I denna rapport kommer vi förenkla detta och tala om det statliga systemet, det kommunala systemet och övriga aktörer. Det kommunala systemet bygger på ett antal olika kommunala tillstånd och på en typ av företag som är fysiskt och i allmänhet även affärsmässigt lokalt kopplade medan det statliga systemet är dimensionerat utifrån ett antal i den statliga sektorn framträdande tillståndstyper inom skatterättens och bolagsrättens område men även en mängd andra tillstånd och ackrediteringar. Genom tjänstedirektivets tillkomst (jfr 2009: 1079) har Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket ökat ambitionerna att ta ett bredare sektorsansvar för näringslivspolitikerna genom företagsajten verksamt.se. Denna är tänkt att ta ett helhetsgrepp kring företagsinformation dock med en viss ansvarsfördelning mellan kommun och stat. Detta gör att detaljerad information om dessa myndigheters område samt inom ramen för nyföretagande som sådant finns på denna webbplats liksom generell information om kommunala tillstånd. Detaljerad information om andra aspekter än de tillstånd som dessa huvudmän råder över finns enligt denna policy på de ansvariga myndigheterna. I detta avsnitt problematiseras ett antal företagstyper utifrån de behov av samverkan och interaktion med myndigheter som dessa har och hur dessa informationsstrategier passar dessa olika företagstyper. Huvudinriktningen i denna rapport är företag som har en lokal och statlig koppling i sin verksamhet. Som diskuteras i kapitel 2 är gränsöverskridande förvaltningsärenden ett stort problem och så är även fallet i med näringslivspolitikerna. Gränsytan mellan kommun och stat är hanterad via de statliga myndigheternas regleringar i egenskap av för en viss lagstiftning ansvariga myndigheter men detta är i och med att kommunerna inte äger frågorna och de statliga myndigheterna ibland saknar helhetskunskap kring hur konsekvenserna blir av flera lagstiftningar som tillsammans utgör delar av ett företags tillståndsprocess. Fokus i denna studie ligger alltså inte på alla de olika typer av tjänsteföretag som har direkta relationer med ett fåtal statliga myndigheter i egenskap av att de är aktiva på en viss marknad. Kring detta område sker det dessutom ett omfattande

regelförenklingsarbete. Det område där specifikt fokus saknas är istället de branscher där kommunala och statliga ärenden i förening bygger upp tillståndsprocesser där det i dag inte finns en direkt eller indirekt styrning eller analys av hur dessa processer utvecklas totalt sett.

3.1 Företagstyper relaterade till myndighetstillstånd och service

Olika företag med skiftande förhållanden och därmed även behov är den första differentieringen vi gör. Det är nämligen så att vissa företag har mycket få kontakter med kommuner medan andra har mycket omfattande kontakter med kommuner. För vissa företag blir relationen till kommunens handläggare en tillsynsrelation som fortsätter år efter år medan andra företag sköter sina myndighetsärenden via Skatteverkets e-tjänster och så mycket mer än så är det inte. Denna distinktion är baserad på erfarenheten att förekomsten av lokala ärenden hos ett företag påverkar behovet av kommunala kontakter.

3.1.1 Tillståndspliktiga företag

Denna kategori rymmer flera olika delkategorier av företagstyper. Dels företag som kräver någon form av ackreditering och godkännande från en statlig myndighet och dels företag som är tillståndspliktiga mot kommunala myndigheter. Detta rör i första fallet ackrediteringar för företag men ofta rent personliga förordnanden och certifieringar som fastighetsmäklare, bergsguide, artbestämmare, ordningsvakt etc. För verksamheter kan det vara tillstånd för tillverkning av kemikalier, alkoholtillverkning eller evenemangstillstånd som tillstånd för cirkus, tillstånd för allmänna sammankomster och lotterier. Samtliga dessa är förutsättningar för att kunna driva eller börja med en viss verksamhet. Rent generellt kan man säga att företag har bra kännedom om denna typ av specialtillstånd som kommer som en naturlig följd av en viss verksamhetsinriktning. Den andra huvudkategorin rör de kommunala tillstånden som krävs för verksamheterna. Dels har vi kommunala tillstånd som bygglov och bygganmälan för förändring i eller uppförande av fastighet som tas upp i avsnitt 3.1.2. Huvudkategorin för tillståndspliktiga verksamheter rör den kommunala tillståndsgivningen och anmälningsplikten för alla restauranger, caféer och andra verksamheter som hanterar livsmedel på olika sätt. Till detta kommer industrier och kemikaliehanterande eller på annat sätt miljöstörande verksamheter. Det är även i dessa två fall som det blir riktigt komplext att vara företagare. I dessa fall blir processerna mycket omfattande och rör i regel många olika tillståndstyper. Vi har i en tidigare studie (PROFET) konstaterat att en stor del av företagets kritik mot processerna rör kringservice och rådgivning samt koordination av tillstånd i företagets process som upplevs som svårt och oförutsägbart. Till detta kommer även kritiken att kommunen inte koordinerar sig internt vilket gör att de besked man får av kommunen rör det speciella myndighetskontorets tillstånd. Därmed kan man från kommunen få helt diametralt olika och helt osamordnade besked från de olika förvaltningarna i en företagsetablering. Ett stort behov för dessa företag är större förutsägbarhet och frilagda processer så att det blir tydligare vad som kommer hända. I komplexa fall förutsätter detta personliga möten i de olika ärendena men även stöd kring helheten för att få hjälp att frilägga tillståndsprocesserna. Till detta kommer den statliga nivåns olika tillstånd som är av en mycket omfattande numerär. Totalt sett gör detta koordinationsuppgiften mycket omfattande och företagen som hanterar detta effektivt får en totalt sett mycket kortare handläggningstid.

3.1.2 Företag som uppför eller förändrar lokaler

Att uppföra eller förändra lokaler är ofta bygglovspliktigt och/eller kräver bygganmälan. Ibland kommer man även att ändra användning på en fastighet och det kräver ibland även detaljplaneändringar för att man skall kunna utveckla fastigheten i önskad riktning. Detta är två vitt skilda företeelser som också har helt olika komplexitet. Att förändra i lokaler för en verksamhet som inte är tillståndspliktig handlar ofta om att man river i och påverkar bärande konstruktionsdelar i en fastighet. Kommunerna vill i regel att dessa relationer inte sker mellan klientföretag och kommun utan i stället mellan fastighetsägare och kommun där så är möjligt. Detta sker av två skäl; dels blir det mindre problem när man har att göra med ett företag som professionellt förvaltar, förändrar och uppför byggnader och dels för att fastighetsägaren ansvarar för fastigheten och dess säkerhet. Många kommuner har en strategi kring bygglov och bygganmälan som går ut på att dessa ärenden skall ske med ett personligt möte för att minimera felen. Bygglov och bygganmälan är nämligen delprocesser med mycket stor andel felaktiga handlingar. Handlingar för bygglov och bygganmälan som kommer in till kommunen faktiskt oftare är inkompleta och felaktigt utformade än de är korrekta. Detta beror på flera saker och då bland annat att informationen om bygglov inte klarar av att säkerställa att företagen korrekt kan utforma handlingar. Den information som finns är ofta för generell för att vara stödjande i specifika fall och tjänar därmed mer som en orientering än att vara direkt handlingsstödjande. Flertalet av de kommuner vi intervjuat har därmed en kanalstrategi inriktad på att bygglov skall initieras med ett möte där projektet diskuteras och handlingar i förekommande fall kan granskas. Detta är dessutom i större etableringar (byggprojekt) ärenden som ofta involverar miljökonsekvenser vilket gör att planprocess, byggprocess och tillståndsprocess blir ett komplext koordinationsarbete. Även i dessa fall hanteras ärendena med ett stort antal personliga möten men detta hindrar dock inte att e-tjänster ändå har en viss potential. Ett stort problem är dock att många företag upplever att de inte får det koordinationsstöd för dessa komplexa processer från kommunen. Detta gäller även föregående kategori. Den kanske viktigaste aspekten för att underlätta dessa tillståndsprocesser blir därmed att stödja identifiering av ärenden, kunskapsinhämtning om processer och till sist att stödja koordinationen av ärenden i processerna. Vet företagen hur processerna kommer se ut kommer även trycket på de kommunala handläggarna att minska. Varför detta inte sker finns det en diskussion om i avsnitt 4.2.

3.1.3 Företag med lokal- eller platsberoende affärsverksamhet

Denna sista kategori rymmer en mycket stor andel av de företag som startas. Detta är företag vars lokaler och lokalbehov inte är sådant att det krävs förändringar i eller uppförande av lokaler. Dessutom är verksamheten inte tillståndspliktig och ingen byggnation som kräver bygglovsverksamheternas ingripande kommer att ske. Dessa företag har eftersom de inte verkar i tillsynspliktig verksamhet mycket ringa behov av interaktion med kommunen. Många kommer inte under åren de driver sin verksamhet att ha en enda kontakt med kommunen. De behov av insatser från kommunen som dessa har rör områden som klusterbygge och nätverkande. Klusterbygget rör riktade insatser för att stimulera företagande inom vissa branscher. Nätverkande innebär samlande insatser för att skapa och etablera former för företag att utbyta erfarenheter och hitta nya samarbeten dem emellan. Som vi redan nämnt är många av de kommunala tillstånden sådana att de behöver diskuteras och därmed att det finns ett behov av personliga kontakter mellan företag och kommun. För dessa företag är det de statliga myndigheternas tillstånd och tjänster som är aktuella. För ett företag i drift blir alltså

en av huvudparterna som man interagerar med Skatteverket. Den information som de statliga myndigheterna som Tillväxtverket ansvarar för och som finns implementerad i verksamt.se är den information som är central för dessa företag under uppstart och drift. När denna typ av företag är under uppstart kan de dock ha mer eller mindre omfattande kontakter med av kommunerna delfinansierade företagsrådgivare och i vissa kommuner hjälper kommunens näringslivskontor till med att förmedla kontakter kring lokaler och fastighetsägare i kommunen. Många kommuner har dessutom som sagt nätverksaktiviteter för att stödja kommunens företag och utveckla företagsklimatet i kommunen. Viktigt är dock att detta inte rör de ej valfria relationerna med kommunens myndighetsutövande verksamheter.

3.2 Företagsklasser relaterade till företags kunskapsnivå

Ett för denna analys centralt grundantagande är att företag har olika behov beroende på deras kunskapsnivå. Företag som är under uppstart i en för företagaren tidigare okänd bransch eller företagare som är nya som företagare överhuvudtaget har olika behov. Företagare som är veteraner som företagare och i en bransch som är känd har helt andra behov. Andra behov uppstår i repetitiva moment och i tillsyn jämfört med engångsmoment när det gäller tillstånd.

3.2.1 Nystartsföretag (som företagare)

Ett företag vars huvudman är ny som företagare har behov som mer erfarna företag har med sig genom sina erfarenheter. För dessa företag finns det en mängd olika aktörer som involverar sig i företagandets villkor. Tillväxtverket har sina ”starta företag aktiviteter” och andra aktörer som Nyföretagarcentrum har sin rådgivning för nya företag. Denna rådgivning handlar ofta om företagandet som sådant d v s affärsidén, finansiering, bolagsformer, idéskydd, affärsplanering, analys av kassaflöden etc. Vi kan benämna dessa företags behov som att de behöver stöd och information om situationen som företagare i allmänhet och även i förekommande fall som företagare i en bransch. Här är det viktigt att kommun, stat och företagsrådgivare har en överlappande verksamhet som stödjer företagen att tidigt ta kontakt med de olika aktörerna för att initiera en diskussion om de tillstånd som behöver komma på plats. Detta innebär att kommunen när ett företag kommer in till en kommunal myndighet även är beredd på att se hur erfaret företaget är och vilken typ av stöd och hjälp detta kan behöva för att etablera bra grundförutsättningar för företaget. Detsamma gäller naturligtvis de företagsrådgivande aktörerna. Dessa behöver vara kunniga i vilka tillstånd verksamheter behöver så att de kan orientera företagen om de tillståndskrav som gäller. Bilden kring vad som egentligen sker är splittrad. I vår studie visar det sig att vissa företagsrådgivare har kompetens för och naturligen ger detta orienteringsstöd till företag med andra menar att detta sällan är ett större problem inom starta-eget-processen. Denna bild stämmer inte med kommunernas bilder som visar på att det inte sällan kommer företag som har svaga kunskaper om tillståndspliktiga verksamheter. Troligtvis pratar man om olika företag, där tillståndstunga företag tenderar att söka sig till kommunerna snarare än till företagsrådgivare. Många av dessa företag har behov av personlig rådgivning och tillväxtverkets starta-företag-dagar och de lokala varianterna på liknande aktiviteter tenderar att vara välbesökta. Det komplement som verksamt.se utgör kring grundläggande företagsinformation fyller även här en viktig roll. Speciellt för de företag som redan har en grundläggande orientering att hänga upp den information som ges. En regel är att ju komplext ett regelverk eller en process är ju mindre

tenderar webbaserad information att räcka för att hantera företagsfrågor. Denna grundläggande information om företagande är det idag huvudsakligen verksamt.se och de övriga näringslivsstödjande aktörerna vid sidan om kommunerna som hanterar. Kommunerna har i regel ringa information om detta på sina webbsidor och hänvisar i regel företagen vidare. Mer problematiskt är att det för ofta inte heller sker någon länkning mellan kommunerna och övrig information om företagande vilket behövs för ett sammanhållet system. En vanlig synpunkt från kommuner är att nya företag är alldeles för dåligt orienterade kring de olika tillstånd som krävs. Detta beror på dels att företagsrådgivare fokuserar på företagandet och inte alltid ger råd om de tillstånd som behövs. Det beror även på att informationsansvaret är fragmenterat och att likaså den information som ges är fragmenterad. För att hantera dessa företag är det centralt att systemen byggs samman. I verksamt.se har Tillväxtverket för ett antal branscher vänt på denna problematik och skapat branschanpassade tillståndsguider som utifrån ett antal grundläggande frågor tar företagen inom en bransch och frilägger vilka olika tillstånd och kontakter som behöver tas. Detta är ett mkt bra initiativ som även kommunerna är positiva till. Ett annat problem är den stora variation mellan kommunerna när det gäller information till företag. Ett stort problem som vi ser det är att samtliga kommuner är informationsansvariga om bygglov, livsmedelstillstånd etc vilket gör att den webbaserade informationen varierar kraftigt. Ett önskvärt helhetsfokus kring information är att Tillväxtverket ges ett samordningsansvar kring bevakningen av tillstånd och information för dessa som krävs för olika branscher. Till detta vore det effektivt om de sektorsansvariga myndigheterna hade ett informationsansvar kring de tillstånd och andra ärendetyper som ligger under dessa. Därmed skulle ett redaktionellt och kvalitativt material kunna tas fram av sektorsansvariga myndigheter med ett Tillväxtverk som ges ett branschanpassat samordningsansvar för att sätta denna information i ett relevant sammanhang. Här spelar även näringslivets branschorganisationer en viktig roll. Genom bättre helhetsperspektiv och företagaranpassade processer och information som tar utgångspunkt i bransch och företag istället för tillstånd och huvudman kan dessa företag ges bättre möjligheter att informera sig själva och avlasta rådgivningen eller åtminstone ge företagen bättre förkunskaper.

3.2.2 Utvecklingsföretag

Denna kategori av företag är kunniga om företagandet som sådant men startar företag i nya branscher eller skalar upp, utvecklar eller på annat sätt förändrar sin verksamhet så att det krävs nya tillstånd eller andra förändringar som inte tidigare varit aktuella. Ibland har dessa företag etablerade kontakter i kommuner och myndigheter och använder dessa som ingång för sina nya ärenden. Andra företag har på grund av förändringarna gått från ej tillståndspliktiga till tillståndspliktiga och har därmed hamnat i en ny situation kring förutsättningarna för utvecklingen av företaget. Dessa har inte behov av rådgivning kring företagande i allmänhet utan har snarare behov av rådgivning och information om hur de kan utveckla företaget och vilka tillstånd som är aktuella i den nya situationen. Det betyder att de har förkunskaper och erfarenheter som utgångspunkt för de nya ärendena. Vid utveckling av företag finns det en mängd strategiska överväganden man behöver göra och som inte alltid är uppenbara för en företagare. Hur och på vilka sätt man hanterar livsmedel påverkar tillsynskostnader, alkoholservering och vilka investeringar man behöver göra i fastigheten. När det gäller miljöområdet är det centralt att diskutera volymer med handläggare för att dels skapa utvecklingsutrymme men även för att olika gränsvärden och olika volymer genererar olika kostnader. Tittar vi på hur företagen informeras och hur de kan utföra sina ärenden de behöver utföra kan vi se ett antal olika områden. För det första gäller det i de fall det är ett nytt bolag

som startas att dessa företagare har en vana och en kännedom om de ärenden som skall utföras. Det gör att bolagsregistrering, f-skatt och liknande begrepp kring företagandets regulativa förutsättningar är kända och att innebörd och processer för dessa registreringar är kända. Därmed är potentialen för att hantera denna grupps grundläggande företagsärenden elektroniskt relativt stor. När det kommer till de kommunala tillstånden är det dock fortfarande stora behov av att ha rådgivande möten. Den branschpassade information som tar utgångspunkt i företag och bransch skulle även här kunna spela in genom att samverka med branschorganisationerna kan föra in strategiska överväganden. Eftersom många av de kommunala ärendena är komplexa och bygger på en ofta flexibel lagstiftning ställer detta mycket höga krav på kvaliteten på given information och att denna anpassas till olika branscher eller förhållanden på ett tydligt sätt. Det finns en stor potential kring webbkanalen för information och e-tjänster men detta fordrar att klientanpassningen blir stor och att det finns bra branschpassade guider och material. Kommunernas webbinformation har inte denna detaljnivå än så länge och som sagt föreslår vi ett mer systemorienterat perspektiv på företagsinformation där samordningsvinster kan användas för att skapa bättre och mer kvalificerad information för nerlagda resurser än vad som blir resultatet när alla Sveriges kommuner skall sammanställa sitt lokala informationsmaterial. I den nuvarande strategin ligger dessutom den detaljerade webbinformationen på kommunerna och den generella på verksamt.se. Eftersom dessa företag ofta har etablerade kontakter i kommunerna är det centralt med webbinformation på lokalnivå. Idealt vore detta djup, detaljerade, centralt framtagen information som finns på verksamt.se och på kommunernas webbplatser.

3.2.3 Etablerade företagare

Med etablerade företag avses företagare som har en stor vana att driva företag både generellt och även med kunskaper i en viss bransch. Ett alternativ till detta är företagare som är erfarna vid att driva företag som inte är tillståndspliktiga på kommunal nivå. Dessa företag är alltså erfarna kring både företagande med de tillstånd, anmälningar och rutiner som krävs för detta men även erfarna i de fall de är aktiva i en viss bransch där de har erfarenhet. Det kan vara företag som skall öppna ytterligare anläggningar på fler orter. De kunskaper som krävs och även andra förhållanden gäller även företagare som bedriver olika verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Etablerade företag kan även vara företag vars verksamhet etableras med hjälp av erfaret konsultstöd. Det senare är fallet med många handelsetableringar eller miljöstörande verksamheter. Dessa företag har i regel goda eller mycket goda kunskaper om regleringar och krav på som ställs på den egna verksamheten. Detta gör att e-tjänster som kanal lämpar sig för denna kategori av företag liksom även djup, detaljerad webbinformation. De statliga ärendena som behövs hanteras med fördel elektroniskt och de lokala tillstånden kan även de hanteras elektroniskt lokalt. I många fall kommer även personliga möten krävas på grund av ärendens komplexitet men dessa fall brukar enligt kommunerna hanteras inom ramen för olika samråd och planering av hur ärenden kommer att bedrivas. De mest komplexa fallen och de enklaste fallen är i regel inte de fallen där mest problem uppstår. Detta sker istället i de fall där företag eller myndighet underskattat komplexiteten eller överskattat förmågan att hantera komplexiteten.

3.2.4 De olika företagstypernas behov

Företag av olika slag har som sagt helt olika behov och processer kring sin verksamhet i relation till det offentliga. Detta ställer helt olika krav på hur kanalstrategierna för dessa företag behöver se ut. Ett icke kontroversiellt grundantagande är att ju mer komplext och oförutsägbart ett ärende ter sig för företagaren ju mer inriktad på personliga kontakter kommer denne att vara. Det är även så att komplexa ärendetyper också försvårar för lagstiftaren att skriva detaljerade föreskrifter och därmed kommer denne att lämna ett större tolkningsutrymme och handlingsfrihet i ärendehandläggning till handläggare. Detta i sin tur påverkar förutsägbarheten i ärendet vilket gör att osäkerhetsmomenten blir större för företagaren. Detta påverkar förhållandet mellan hur många som kan tänka sig distanshandlingar via e-tjänster och hur många som vill ha en personlig diskussion med handläggare om sitt projekt. Vi ser utifrån kategoriseringen ovan att företag har vitt skilda behov och att dessa olika behov behöver mötas av det offentliga på många olika sätt och utifrån många olika kanalstrategier och inte minst på helt olika nivåer. För ett nystartsföretag kan det mesta vara främmande och allt från språk, begreppsanvändning, definitioner behöver förklaras och gås igenom. Dessutom har dessa stora behov av personlig rådgivning kring förutsättningarna för företagande. I våra studier av kommuner har vi konstaterat att det finns många fall där företag begår misstag genom svårigheterna att förutsäga och koordinera komplexa processer med flera tillstånd i sekvens. Vilka behov av information och i vilken kontext denna bör återfinnas beror på hur företaget har sina lokala kopplingar. För kommunalt tillståndspliktiga företag eller företag som skall uppföra lokaler i en kommun är de kommunala myndigheter instanser som företaget tidigt kommer i kontakt med. Vi har konstaterat att detta beror på att det ofta finns ett sorteringsärende i processerna som företaget använder för att initiera en första kontakt. Inte sällan skedde denna kontakt med kommunens miljöförvaltning eller kommunens samhällsbyggnadsförvaltning snarare än kommunens näringslivsfunktion. För dessa företag är alltså de kommunala fackförvaltningarna centrala ingångar för dessa ärenden. Den relevanta informationen bör alltså finnas tillgänglig via kommunala fackförvaltningar för dessa företag. Dessa företag har dock även generella informationsbehov och därmed är det centralt att styra dessa företag mot information som ges ur ett bredare perspektiv än den kommunala fack förvaltningen. När det gäller de stora mängder fel och failure demands som uppstår i relation till kommunerna är det uppenbart att många företag har behov av djupare relationer än generell information. De kommunala förvaltningar som inriktat styrningen mot personliga möten är tydliga exempel på detta. En orsak är informationskvaliteten som uppenbart inte är tillräcklig om så stora andelar som det är frågan om skickar in felaktiga och inkompleta handlingar. En annan orsak ärendekomplexiteten. Det är dock inte en så stor andel som har så komplexa ärenden att de inte kan vara bättre informerade genom bättre och mer situationsanpassad information. En orsak till att informationskvaliteten är otillräcklig är att det inte finns ett helhetstänk kring hur Sveriges företag skall informeras om hur en detaljplaneprocess ser ut, när den behöver genomföras och när det bara är fråga om att göra bygglov eller bygganmälan. Många av Sveriges kommuner har inte de resurser och den kompetens som krävs för att ta fram ett informativt, situationsanpassat och samtidigt pedagogiskt och informativt material för att vägleda till mer kompletta handlingar.

4. Den kommunala delen av näringslivssystemet

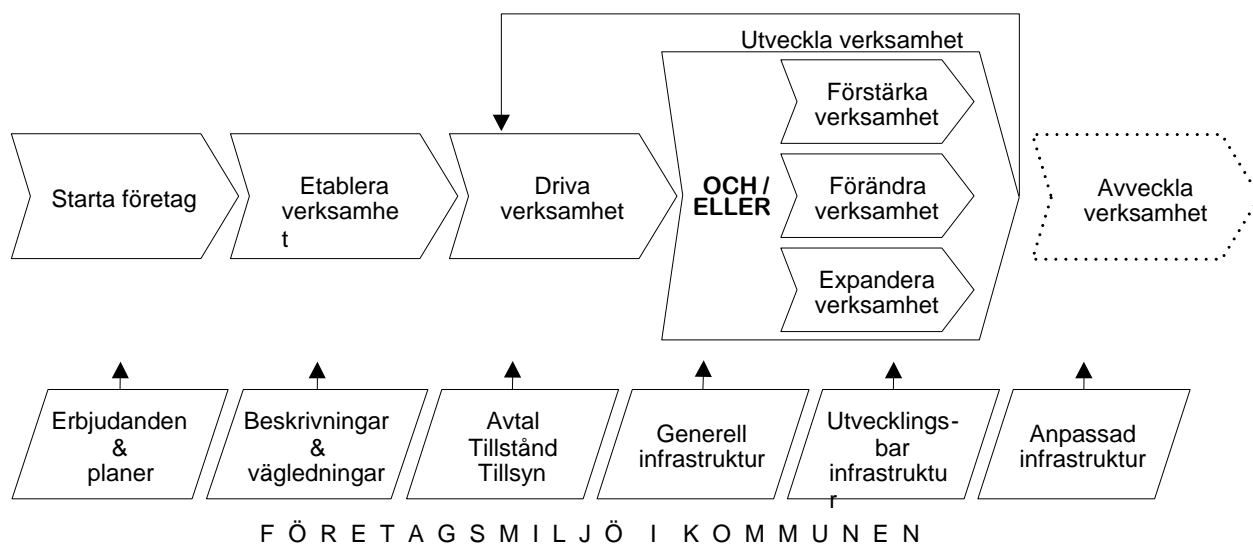
Den kommunala delen av samhällets näringslivssystem bygger på de lokala förutsättningarna för företag. Detta är knutet till ett antal olika tillståndsområden där kommunerna utövar myndighetsutövning eller råder över registreringar av vissa verksamheter. Vidare är även de fysiska förutsättningarna för lokalkrävande företag en kommunal fråga genom att kommunerna hanterar planeringsmonopolet kring markanvändningen inom det kommunala territoriet. Detta gör att alla företag som behöver bygga, bygga ut eller bygga om lokaler behöver interagera med kommunen. Detta gäller även företag som på något sätt hanterar hälsorelaterade, livsmedelsrelaterade eller miljöstörande har kommunala relationer.

4.1 *Det kommunala systemets utformning*

Företag som skall etablera sig på i en kommun kan ha många ärenden och tillståndsprövningar i relation till kommunen och andra myndigheter. Nedanstående figur utgör en schematisk beskrivning av kommunens aktiviteter och erbjudanden till företag som på ett tydligt sätt sammanfattar vad det är kommunen kan göra i relation till företagare.

Om det t ex är en fabrik som skall byggas kommer det att vara markfrågor som har att göra med försäljning av marken (förutsatt att den är kommunalägd); det kommer ofta att krävas att marken detaljplaneras för det ändamål som avses, vilket innebär att det genom en demokratisk process prövas olika intressen (grannar, miljö, ekologi etc) mot värdet av att använda marken på det sätt som kommunen haft intentioner att göra. Vidare kommer företaget att behöva söka bygglov och göra bygganmälan med de myndighetsprövningar som detta innebär innan byggstart kan ske. Företaget kan om det har en betydande miljöpåverkan behöva söka miljötillstånd (länsstyrelsen) eller göra en anmälan om miljöfarlig verksamhet till kommunen. Det kommer även att behöva byggas vägar och dras fram infrastruktur i form av el, vatten, fjärrvärme och avlopp innan bygget kan starta. Detta illustrerar att det finns en stor komplexitet i den ärenderepertoar som företaget i förekommande fall kan komma att behöva genomföra inför sin driftsstart i relation till kommunen. Till detta kommer de övriga tillstånd och anmälningar som behöver göras i relation till andra myndigheter.

Andra etableringar sker i redan existerande lokaler och kan vid tillbyggnad eller ändrad användning av lokalen innebära kontakter med flera kommunala kontor. Detta är även de vanligaste etableringarna, och i många fall som vid exempelvis handelsetableringar i redan för ändamålet uppförda lokaler kan dessa ärenden komma att ske helt utan interaktion med kommunen. Utveckling, expansion och andra förändringar av verksamheter liknar till stora delar etablering av verksamhet både som industri eller handel även om skillnader finns. Vid fysisk expansion i form av nya byggnader, förstörade byggnader eller liknande förändringar är processerna ofta liknande dem som sker vid nyetableringar där en mark- och byggfråga ligger till grund för expansionen. När det gäller drift av verksamhet är det primärt olika former av kontroll och tillsyn av om företaget efterlever de krav som ställts i startskedet eller senare reformulerats eller på annat sätt skärpts under företagets livscykel.



Figur 1: Företagets livscykel i ett kommunalt perspektiv. (baserad på Goldkuhl, Persson & Röstlinger, 2006, s.4)

Figur 1 ovan visar på en abstraherad och förenklad nivå relationerna ett företag har till kommunen. I den övre processdimensionen av figuren ser vi faserna som ett företag genomgår i relation till kommunen under sin livscykel.

Starten, hanterar kommuner sällan då dessa sker i samverkan med aktörer som nyföretagarcentrum eller liknande. Det kommunala näringslivskontoret kommer i allmänhet in senare. *Etableringen* är den fas då företaget skapar sin fysiska tillvaro i lokaler och skapar de direkta förutsättningarna för driften. För många företag sker detta utan kontakter med kommunen medan tillståndspliktiga verksamheter kan ha mycket omfattande kommunala kontakter. *Driften* som är den långsiktiga relationen till kommunen och utvecklingen av företaget för att säkerställa goda och regelriktiga förutsättningar för företag att verka i kommunen.

Underifrån i figuren kommer kommunens aktiviteter och de förutsättningar som kommunen erbjuder och kräver i relation till företagare. *Erbjudanden och planer* handlar om lokaliseringserbjudanden, detaljplanering av mark och liknande som avgör var ett företag kan komma att hamna i kommunen och när detta kan vara realiserat. *Beskrivningar och vägledning* är den verksamhet som innebär att kommunen genom service och rådgivning bistår ett företag att fullfölja sina skyldigheter eller kartlägga vad företagets etablering, drift eller expansion skulle innebära för skyldigheter mot kommunala kontor eller enheter. *Avtal, tillsyn och tillstånd* är en kategori som omfattar den traditionella myndighetsutövningen som kommunens myndigheter utför i relation till företagare men även avtal som köpeavtal rörande mark ur den kommunala markreserven. En *generell infrastruktur* kan vara goda nationella vägar, flygplatser, hamnar, universitet eller andra i kommunen latent närvarande förutsättningar som inte är vare sig direkt eller på kort sikt påverkbara. *Utvecklingsbar infrastruktur* är de förutsättningar i form av det lokala vägnätet som ej är i direkt anslutning till företaget i fråga. Det kan också vara arbetssökande eller unga som genom insatser i form av utbildning kan ge goda förutsättningar för verksamhet i kommunen. *Anpassad infrastruktur* är den infrastruktur som finns i direkt anslutning till det etablerande företaget

och som anpassats till detta. Exempel på detta är nya vägar, anpassad kollektivtrafik och anpassad infrastruktur för vatten, avlopp, telekommunikation etc.

4.2 Utvecklingsområden inom det kommunala företagsystemet

Som diskuterats är det ur ett kommunalt perspektiv relativt oproblematiskt med de statliga tillstånden för företag. Dessa är i regel också givna förutsättningar för att företag skall ha kommit till det läget att det är meningsfullt att börja diskutera olika tillstånd eller att bebygga fastigheter. Kontakter med Nyföretagarcentrum visar istället att det är själva starten som är svår medan "tillståndsbiten" brukar lösa sig för de företag de har kontakt med. Vi kan nu nöja oss med att konstatera att de involverade aktörerna upplever en företagsutvecklingsprocess och problemen kring denna på helt olika sätt. En viktig anledning till detta är helt enkelt att de har relationer med företag av helt olika slag och dessutom med företag på helt olika kunskapsnivåer. Detta är centrala insikter i att dimensionera och utforma ett system som på rätt sätt tar hand om företag utifrån de behov de har. Nedanstående bild sammanfattar olika problem som finns i relationen mellan kommuner och företagare.

- **Företag är inte tillräckligt insatta i de regelverk som gäller inom det område där företaget är verksamt.se.** Företag känner inte alltid till: om, när och hos vilken myndighet tillstånd ska sökas för att driva viss verksamhet. Det kan handla om regler på nationell nivå (gäller alla kommuner) samt kommunspecifika regler (gäller i aktuell kommun).
- **Företag är inte tillräckligt insatta i den aktuella kommunens sätt att organisera sin verksamhet.** Företag vet inte alltid vilket kontor som handhar en viss fråga, och inte heller hur olika frågor/ansökningar handhas. Man vet alltså inte alltid hur processen kring ansökan och tillståndsgivande går till eller hur lång tid det kan ta eller vilka kostnader det kan innebära och man vet inte alltid heller till vem man ska vända sig för att få svar på sina frågor. Lägger vi till komplexiteten med statliga myndigheter blir det fler områden som företagen behöver vara insatta i.
- **Företag är osäkra på vilka handlingar som krävs och vilken information som ska ingå för att ett ärende ska kunna handläggas.** Inlämnade handlingar är inte alltid fullständiga. Handläggaren måste ta kontakt med företaget för kompletteringar vilket kan leda till att ärendeprocessen försenas. Bra informationsmaterial och guider behövs för att få ner andelen icke kompletta ansökningar.
- **Företag får inte alltid bekräftelse på inlämnade handlingar.** När ett företag har lämnat in kompletta handlingar får företaget ofta ingen respons från kommunen förrän företaget mottar beslut i ärendet. Företaget får ingen information om ärendets progression eller när beslut beräknas vara klart.
- **Många ärenden och kontakter av rutinkaraktär tar en stor del av handläggarnas tid.** Handläggarna har kompetens som skulle kunna tas till vara på ett bättre sätt i samband med mer komplexa handläggningssituationer. Utvecklade kanalstrategier gör att stora volymer av enkla ärenden (ofta enkla förfrågningar) inte får snabba svar på webben eller genom kontaktcenters utan når fram till experthandläggare med längre handläggningstider som följd. Denna efterfrågan på relativt enkla frågor riktad mot handläggare i kommunerna uppstår på grund av att t ex informationsbehov inte uppfyllts.

Dessa olika problemområden kan sammanfattas med begreppen kunskap, information och rutiner kring kommunikation (feedback). Kunskap om vilka krav som ställs på ett företag är helt klart generisk information som därmed också gäller inom en bransch eller verksamhet

över hela landet. I detta fall är det en situation där alla Sveriges kommuner utvecklar ett eget informationsmaterial om kommunala tillstånd och information om lagstiftningen. Lämpligare vore ett gemensamt framtaget informationsmaterial som tar sin utgångspunkt i dels ett helhetsperspektiv på företagande och dels i företagets behov av stöd. Ur ett helhetsperspektiv behöver statliga myndigheter och kommuner gemensamt informera företagen om vad andra gör på samma sätt som verksamt.se idag gör. Man skall dock inte förutsätta att verksamt.se är den enda ingången och inte heller den enda lämpliga ingången. Många företag behöver diskutera de grundläggande förutsättningarna med t ex Nyföretagarcentrum eller sin kommun.

4.2.1 Attityder, processer och IT-stöd

I detta projekt förordar vi en sammanhållen e-förvaltning för företag vilket gör det centralt att granska, utvärdera och utveckla processer över verksamhets- och förvaltningsgränser. De välkända ”stuprören” finns både mellan och inom organisatoriska enheter och funktioner. Det område som utgörs av företags start, etablering och utveckling i en kommun rymmer till stora delar ett koordinationsproblem som bygger på en ineffektiv hantering av information.

När vi genom intervjuer, workshops och genom tidigare kunskaper från PROFET-projektet, analyserat den kommunala problematiken stod det klart att förutsättningarna för välfungerande företagorienterad förvaltning vilar på ett antal viktiga förutsättningar:

- 1) Samordnade och processanpassade e-tjänster
- 2) Välfungerande interna IT-system för ärendesamordning
- 3) Gränsöverskridande processer och koordinerat handlande i sammanhållna processer
- 4) Gemensamgjorda handläggarr roller och servicevärden

För att e-tjänster ska kunna fungera effektivt behöver de vara en central del av en processsyn på förvaltningen. Bygger man upp en e-tjänstarkitektur som baseras på befintliga strukturer missar man att hantera totalproblematiken och bevarar de stuprörsstrukturer som i nuläget skapar problem. Därmed menar vi att e-tjänster behöver vara processdrivna. De behöver även vara en del av en omgivning som fokuserar på totalprocesser för företagare. Således behöver individuella e-tjänster inom myndighetsområden utgöra delar i en identifierad helhet. Om en framgångsrik e-förvaltning kräver att e-tjänster utgör delar av en processdriven helhet så kräver en processdriven helhet att det finns en gemensamgjord syn på vad en handläggare är, hur handläggare ska verka och hur myndighetsbeslut å ena sidan och service samt stöd å andra sidan ska integreras. Erkänner man inte från handläggarnas sida att företag har sammansatta problem som behöver hanteras koordinerat genom att handläggare aktivt tar kontakter och arbetar med problemlösning över gränserna kommer varken koordination eller service att fungera effektivt.

4.2.2 Handläggarr roller

Trots att regeringar sedan 30 år tillbaka fokuserat på serviceorientering av förvaltningen (jfr Premfors m fl, 2003) är frågorna om ”vem jag är” och ”vad är syftet med min verksamhetsutövning” de kanske viktigaste frågorna för kommunala handläggare att ta ställning till. Detta är dock inget unikt för kommunerna utan något som präglar

förvaltningsutvecklingen i västvärlden. Inom såväl e-förvaltningsutvecklingen som den allmänna förvaltningsutvecklingen är samverkan, enkelhet och andra aspekter på kundorientering centrala inslag. Synen på vad en handläggare är, ska göra och vilka värden som är grundläggande varierar kraftigt mellan olika förvaltningar. Detta framkom tydligt genom PROFET-projektets studier. Detta är något som många av kommunerna i detta projekt även har instämt i. Att kombinera rådgivning med myndighetsutövning är för många svårförenligt. Bland annat driver Livsmedelsverket detta synsätt med motiveringen att det är olämpligt och jävigt att agera konsultativt som rådgivare i relation till företag vars verksamhet senare ska sättas under tillsyn. Även i kommunerna tolkas ofta kommunallagens jävsregler mycket restriktivt. Detta tema har diskuterats med kommunerna i denna förstudie på workshops och genom intervjuer och denna skiljelinje utgör en pågående diskussion i flertalet av de medverkande kommunerna.

Att bistå i företagets koordination av olika ärenden som behöver utföras uppfattas inte som en serviceskyldighet av många handläggare. Genom intervjuerna i PROFET-projektet utkristalliserades tre typkategorier av handläggare i kommunerna (se vidare Goldkuhl, Persson & Röstlinger, 2009). Benämningarna som valdes på dessa är de två polerna *strikt byråkrater* och *fixande konsulter*. Mellan dessa två poler kunde en syntestyp identifieras som benämndes *empatiska byråkrater* (figur 2).

Strikta byråkraters kännetecken inbegriper mycket av den traditionella byråkratrollen med sina sedan decennier välkända dysfunktioner. Även om positiva värden som lagbundenhet, likabehandling etc. ofta är realiserade inom denna roll finns även dysfunktioner som inflexibilitet, fallbundenhet, stuprörstänkande etc. Således är en stor del av den negativa konnotationen kring begreppet byråkrat realiserat av dessa handläggare (se vidare avsnitt 3.3 ovan). Typiskt för strikta byråkrater är att reducera en helhet till fall. Detta görs då denna grupp av handläggare tydligt fokuserar sitt eget verksamhetsområde och inte beaktar eller tänker på koordinationsproblem där lagstiftningar kommer i konflikt.

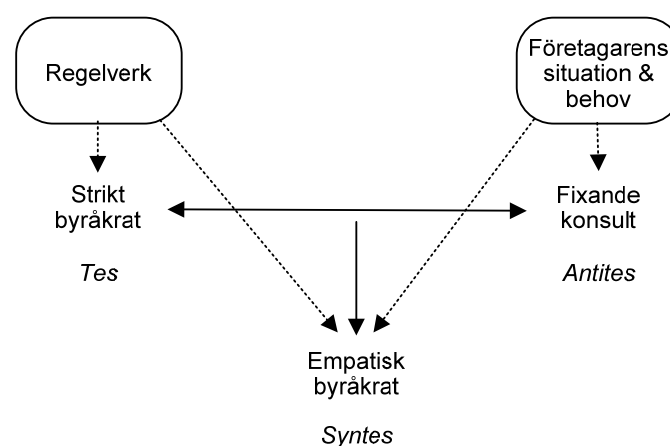
För en företagare är denna typ av handläggarroll problematisk då kommunens besked kan variera kraftigt mellan förvaltningarna. Den strikta byråkratrollen följer väsentligen det arv som finns efter Max Webers idealtypiska beskrivningar av hur en *ej* korrumpierad offentlig myndighetsutövning ska bedrivas. I kontrast med vårt samhälle var för Weber en strikt, tydlig och detaljerat reglerad lagstiftning en viktig förutsättning. I vårt samhälle är det strikta och reglerade något som inte har en särskilt positiv klang.

Den förskjutning som medvetet gjorts i Sverige mot målstyrning istället för detaljreglering har inneburit att man skapat mindre rigid lagstiftning och därmed mindre detaljerad styrning. Denna mer flexibla lagstiftning ställer stora krav på myndigheterna. För det första finns en stor pedagogisk utmaning. Äldre tiders strikta krav kunde lättare förstås av en lekman. Mer flexibla regelverk behöver förklaras och konkretiseras av handläggaren. Detta gör att rådgivning måste bli en central del av verksamhetsutövningen för att staten ska stå med ett bibehållet stöd hos medborgare och företag. Det är på detta område som Webers idealbyråkrat kommer i konflikt med dagens företagare, medborgare och lagstiftning.

Genom den gradvisa övergången mot mer flexibel lagstiftning har det blivit lättare att få mer situationsanpassade beslut som passar för den verksamhet som bedrivs. Men det har samtidigt blivit svårare för den offentliga förvaltningens klienter att tränga in i lagstiftningen och förutsäga vilka effekter som regeltillämpningen kommer att ha på den egna tillståndsansökan. Vi ser detta även i kommunerna i och med att antalet förhandsbesked ökar. För företagare är

det klart att de gör det eftersom dessa i regel behöver komma i kontakt med någon som kan lagstiftningen för att hjälpa till att t.ex reda ut om det finns förutsättningar investeringar. Exempelvis lagstiftningen kring bygglov är komplex och full av värderingsgrunder som implicerar ett stort mått av bedömningar om hus är vackra, passar in i en kulturhistorisk miljö etc. För denna lagstiftning och i andra liknande situationer är det svårt att som klient på förhand kunna utreda och prognostisera vilka effekterna blir av en ansökan. För det andra blir situationen än mer problematisk då ett projekt kan bestå av miljöprövning, detaljplanering, bygglov etc. För små företag som inte har konsult hjälp blir koordinationen av ärenden och förutsägbarheten problematisk. Detta gör att det Weberska arvet (med en strikt handläggning av inkomna handlingar utan föregående rådgivning som rör en totalprocess) passar illa med denna typ av lagstiftning. Det krävs i stort sett att handläggare för en dialog med företagarna inför ansökan för att indirekt lotsa dessa till en lösning som uppfyller den andemening som lagstiftaren strävat efter att nå, men som lagstiftningen inte är tillräckligt transparent för att klargöra för en lekman. Detta är särskilt relevant när flera olika regelverk är involverade i ett företags etablering.

Problemet är att för den strikte byråkraten råder ett distinkt konfliktförhållande mellan att ge råd och utöva myndighetsutövning, som vi redogjort för ovan. Detta är ibland motiverat som en ren värdekonflikt; 'vi kan inte handlägga våra egna råd' men i andra fall är det motiverat utifrån en rädsla att begå fel. Här spelar även den indirekta skärpning av skadeståndsskyldigheten för kommunala felråd som skett en roll. Det är alltså för många strikta byråkrater viktigt att kunna skydda och legitimera sitt handlande utifrån en korrekt tillämpning av aktuell lagstiftning. Dessa byråkrater vill alltså undvika service och rådgivning vilket ofta motiveras med att "det är omöjligt att handlägga egna råd" eller att vissa typiska servicehandlingar inte ses som deras skyldighet. Sådana handläggare agerar definitivt inte proaktivt genom att ta ansvar för processer på andra kontor. De agerar inte heller som en informell projektsamordnare i komplexa ärenden. Från de intervjuade företagen uttrycks kritik mot sådan typ av inflexibilitet som vissa strikta byråkrater kan uppvisa. Detta har sin grund dels i att handläggare undviker att svara på frågor där klienter förväntar sig råd och dels i att dessa handläggare inte tar ansvar för och vägleder företagaren inom kommunen.



Figur 2 *Empatisk byråkratroll som syntes mellan strikt byråkrat och fixande konsult*

Fixande konsulter finns av flera slag. Det finns de som reaktivt behöver rätta till tidigare misstag i processerna. Sådant agerande är som vi ser det symptom på bristande samverkan i kommunen. Trots att dessa aktörer behöver hantera många problem på ett ibland tveksamt och

definitivt inte önskvärt sätt (inte minst enligt dem själva) är dessa fixande konsulter en form av ”räddningsplankor” för kommunerna.

Ju längre en suboptimerad handläggning - där olika kontor inte för en konstruktiv dialog om förutsättningarna för klienters totala process – fortgår, desto större tenderar misstagen och problemen på kontorsövergripande nivå bli. På grund av svag förankring och hantering av ett ärende, i t ex detaljplaneprocessen blir det ibland negativa följd effekter. Detta syns genom att det finns en omfattande hantering av bygglov som avviker från detaljplan vilket kräver en mer omfattande hantering än vad en ändamålsenlig detaljplan hade resulterat i.

Vi har även situationer där löften ges tidigt i en process vilket resulterar i att andra kommunala verksamheters handlingsutrymme blir kringskuret för att inte skada kommunen. I dessa situationer blir ett beslut de facto bindande för kommunen att agera på i fortsatta handläggningsprocesser. I dessa lägen får kommande instanser försöka implementera beslut som från början endast varit ett uttryck av bristande samverkan. Detta kan eventuellt även ske i strid med det regelverk de är satta att bevaka eller i strid med andra myndighetsintressen. För att komma till rätta med detta är det viktigt att man inte fastnar vid idealbilden att små grupper är beslutspotenta. Det är minst lika viktigt att snabbt förankra i en bredare krets så att fokus på beslutspotens ersätts av ett fokus på hållbar beslutskraft. Detta innebär att *snabbt* kombineras med *hållbart* och därmed blir lite mindre *snabbt* men i gengäld rymmer *mindre överraskningar*.

Vi kan därmed avsluta denna diskussion med att karaktärisera två typer av *fixande konsulter*; *de städande fixarna* och *de rundande fixarna*. Båda dessa typer är ohälsotecken och angelägna att arbeta bort i verksamhets- och rollutvecklingen i kommunerna. Vi vill dock slutligen påpeka att det i vissa processer är värt att ta risken att behöva forcera delar av processerna för att det helt enkelt har varit viktigare att få snabba beslut, tydlig legitimitet eller andra skäl för att i en liten grupp på ett kraftfullt sätt kunna ta ett tydligt inriktningsbeslut för att nå extraordinära resultat. I många fall är detta dock för ofta ett normaltillstånd vilket gör att fixarna trampar på de strikta byråkraterna som därmed känner sig förorättade. Detta riskerar att leda till att de strikta byråkraterna bevakar sina intresseområden hårdare och än mer kompromisslöst. Detta gör i sin tur att fixarna tvingas fortsätta vara fixare för att de strikta byråkraterna inte kommer ur sin roll. Detta är effektivitetens baksida och det är mycket viktigt att försöka att arbeta sig ur denna typ av situation. Hantering av denna problematik är något som västvärldens offentliga förvaltningar gemensamt brottas med idag och inget unikt för dessa kommuner eller för svensk offentlig förvaltning.

Empatiska byråkrater utgör vår synteskategori och kan beskrivas som den gyllene medelvägen mellan de två tidigare formerna. Det ska dock sägas att denna kategori har en stark empirisk grund även om de tjänstemän som kan kategoriseras som *empatiska byråkrater* inte är så vanligt förekommande. *Empatiska byråkrater* är vad vi menar den eftersträvaransvärda formen av tjänstemän för kommunerna. Med fötterna helgjutet placerade i lagstiftningens ändamål och blicken fokuserad på företagets problembild utanför kommunen borgar denna idealtyp för att det finns en djup förståelse för företagarens situation samtidigt som lagstiftarens ändamål med lagstiftningen inte sätts på undantag. Denna handläggarroll ser det som naturligt att inom lagstiftningens ramar lösa problem och ta ansvar för initiering av ärenden på andra kontor så att *totalprocessen* fungerar optimalt. Det är självklart för den empatiske byråkraten att se holistiskt på en klient och att inte snävt fallgöra denne inom det egna myndighetsområdet. Den empatiske byråkraten ser företagets projekt och företagets problem vid sidan om den egna handläggningsuppgiften.

4.2.3 Processer och koordination

Vid sidan om handläggarrollerna är det även problematiskt med hur själva samverkan mellan förvaltningarna hanteras. Detta gäller speciellt sammansatta ärendeprocesser där koordinationsbehovet är stort. Som vi konstaterat är företagets totalprocess något som måste hanteras bättre för såväl företagets som kommunens skull. Problemet är att ansvarsfrågan är synnerligen svårhanterad när ett totalärende består av ett antal olika delar som alla har sina utförare och sin integritet som behöver bevakas för rättssäkerhet och likabehandling i de enskilda ärendena. Att utveckla IT-system för att stödja sammanhållna ärenden är en viktig fråga som återkommer senare i rapporten. För att IT-system för handläggningsstöd ska kunna fungera behöver dock rutiner, processer och utvecklade roller finnas accepterade, implementerade och gemensamgjorda. Normalläget i svenska kommuner är att man har en relativt låg grad av samverkan mellan förvaltningar och speciellt i relation till statliga myndigheter. Detta gör att normalläget är ett distribuerat ansvar för processen att bistå företaget att starta upp verksamhet eller etablera sig i en kommun. Många kommuner har arbetat med olika lösningar för detta. Vissa kommuner tar fasta på att lotsa företagen och deras sammansatta förvaltningsärenden genom kedjan av myndighetskontor och andra förvaltningar. Andra kommuner arbetar med ledarskapsutveckling och attitydfrågor och arbetar mot att samtliga handläggare ska ha ett öppet förhållningssätt till rådgivning och koordinationsstöd. Det sätt på vilket man hanterat detta är alltså att genom olika former för kollegialt ansvar i nätverk ta hand om de mest komplexa av dessa företags sammansatta ärendeprocesser. I detta bör även ingå att diskutera ärenden proaktivt snarare än reaktivt och dela information om såväl helhetsprocessen som delärenden.

Den fragmenterade hanteringen av företagen (både vad gäller informationshantering och hur företagen reduceras till enskilda ärenden) för med sig att det endast är företaget som har den samlade kunskapen i ärendet. Problemet är att företaget har kunskap om vad som är gjort och vilka som är involverade i ett ärende men företaget saknar i regel processkunskap om vilka förvaltningar som behöver involveras framöver. Detta innebär att det utöver företaget i allmänhet inte finns någon roll eller individ inom kommunen som har samlad kunskap om ett företags sammansatta behov och problembild. Denna kunskap kan istället vara spridd på de olika myndigheternas handläggare. På myndighetskontoren startar ärendet i allmänhet med en ansökan eller annan formell handling som inkommer. Informella förfrågningar från företagen och sonderingar inför ansökningar sparas normalt inte i diariet. De dokumenteras möjligen individuellt av handläggare om de överhuvudtaget sparas. En viktig aspekt kring processer och samverkan är att företagets problem att veta vilka ärenden som kommer uppstå behöver hanteras. På verksamt.se har man försökt hantera detta med tillståndsguider som tar fasta på tillståndprocesser ur ett företagarperspektiv. Här är det dock centralt att detta problem hanteras bättre utifrån den kommunala kontexten. Dessa företag kommer nämligen att i de allra flesta fallen ta kontakt med kommunen för att säkerställa att de uppfattat situationen korrekt. Nyföretagare med komplexa ärendeprocesser är inte en primär målgrupp för e-tjänster och dessa borde snarare hanteras och styras till kommunens handläggare. Motsvarande angreppssätt och funktionalitet på kommunal nivå lyser i stora drag med sin frånvaro. Verksamt.se verkar även koordinera genom att samla central information på ett ställe och länka till mer detaljerad information på. Dessutom innehåller verksamt.se funktioner för att frilägga ärendeprocesser och hantera dessa ur ett företagarperspektiv vilket bidrar till mer informerade företagare.

4.2.4 Interna IT-stöd

När det gäller IT kan detta delas in i två delar: En del som innebär interna IT-stöd för effektiv hantering av ärenden och som också stödjer hantering av ärenden över förvaltningsgränser. En annan del som handlar om e-tjänster för att göra ansökningar och informera sig om regelverk. I svenska kommuner pågår ett intensivt arbete att ta fram nya IT-stöd för intern ärendehantering. Detta inkluderar även ärendehanteringssystem som ska kunna stödja automatiserad inmatning av ärenden vid bruk av e-tjänster. Genom verksamhetsdiagnoser som gjordes i PROFET-projektet¹ identifierades följande behov som grund för ärendesamordning och utvecklingen av IT-stöd för detta:

- Bättre samordning av olika ärenden inom företags utvecklingsprocesser
- Bättre planering av företags utvecklingsprocesser och dess olika delar (ärenden)
- Bättre tidssättning av ärendehantering och företags utvecklingsprocesser
- Bättre hantering av företags inledande kontakter med och förfrågningar till kommunen
- Bättre översikt över ett företags olika ärenden och utvecklingsprocesser
- Samlad identifiering av ett företags olika ärenden inom en utvecklingsprocess
- Minskat personberoende i handläggning av ärenden
- Förbättrad kunskap bland handläggare om vad företagsutveckling innebär som helhet och om andra sakområden
- Förbättrad uppföljning av genomförda företagsutvecklingsprocesser

Dessa behov konkretiserades senare i ett antal värden som kommunerna skulle uppfylla i arbetet med företagsärenden:

- Kommunen ska agera på ett samstämt sätt mot företag ("en samlad aktör")
- Handläggning av företagsärenden ska ske rättssäkert och tids- och resurseffektivt, serviceinriktat och med en helhetssyn på företagets tillväxtmöjligheter i kommunen
- Hållbara och förutsägbara erbjudanden som medger goda planeringsmöjligheter för företagets egna utvecklingsprocesser
- Tydliga ansvarsroller och relationer till företag
- Kongruent och samspelt kommunikation mot företag
- Välgrundade lokaliseringsbeslut
- God samordning av ett företags olika ärendeprocesser
- Olika ärendeprocesser ska följas upp för att uppnå lärande och underlätta förbättring

Många kommuner brottas med problem med en fragmenterad IT-miljö delvis beskrivet ovan. Senare tids utveckling förefaller i många kommuner vara inriktad mot att skapa plattformar för ärendesamordning och för bättre samverkan mellan interna system och kommunens webbmiljö.

¹ Se Goldkuhl & Persson (2007), Goldkuhl, Persson & Röstlinger (2009) och Persson & Goldkuhl (2009).

5. Den statliga delen av näringslivssystemet

Detta avsnitt avhandlar delar av det statliga näringslivssystemet. Denna genomlysning är inte heltäckande när det gäller samtliga de tillstånd och policier som existerar på samma sätt som ovanstående avsnitt om kommunerna. För det första är den kommunala näringslivspolitikerna mer avgränsad i och med kommunallag och vad som ligger på den kommunala agendan till att röra sig nära de tillstånd och etableringsförutsättningar som kommunerna hanterar. Den statliga näringslivspolitikerna täcker ett mycket större spektrum av insatser och behöver därmed avgränsas för att diskussionen skall bli relevant. Det finns ett stort antal aktörer som försöker sätta agendan för näringslivspolitikerna förutom regeringen och för denna rapport syfte är stora delar av denna agenda perifer. Ett exempel bland många av dessa aktörer är Teknikföretagen som får tjäna som exempel på en aktör med en näringslivspolitikens agenda:

- *Anpassa bolags- och kapitalbeskattningen till internationellt konkurrenskraftiga nivåer.*
 - *Införa lagstiftning och spelregler som präglas av konsekvens och långsiktighet för att företagen ska ha rätt förutsättningar vid investeringsbeslut.*
 - *Ge företagen mer tid att utveckla verksamheten genom att minska omfattningen av regler och byråkrati.*
 - *Öka förståelsen för företagande och för företagandets villkor bland myndigheter och offentliga förvaltningar.*
 - *Infrastrukturen byggs ut i enlighet med industrins behov.*
 - *Etablera en fungerande lönebildning med ökad flexibilitet.*
 - *Ha stabila institutioner och makroekonomiska spelregler.*
 - *Riksbankens inflationsmål uppnås med lägsta möjliga styrränta.*
 - *Bli fullvärdig medlem av det europeiska valutasamarbetet och införa euron.*
 - *Regeringen för en industrirelevant finans- och näringspolitik.*
 - *Politiska beslutsfattare prioriterar industrins internationella konkurrensförutsättningar.*
- (Teknikföretagen, 2008)

Av punkterna på denna lista är många politiska ställningstaganden som ligger vid sidan om hur ett helhetsperspektiv på företagares tillväxt och driftsmöjligheter i relation till statliga och kommunala myndigheter ser ut. Den första punkten på denna lista rör beskattning och är en rent politisk fråga som inte rör kommunala och statliga myndigheters handlande annat än som förutsättning för vad de gör (i t ex fallet med Skatteverket). Den andra punkten handlar om hållbarhet vad gäller regler och krav över tiden. Den tredje punkten på listan kan i dess vida bemärkelse rubriceras som regelförenkling. Detta begrepp har egentligen flera betydelser. Dels att man förenklar regler i sig men även att man förenklar hur det som företagare är att driva ärenden, vara föremål för tillsyn etc. I denna senare betydelse är det därmed hur det som sakägare är att vara föremål för myndigheter. Detta är kärnan i vad denna studie har handlat om. Den tredje punkten har sin motsvarighet i det som rör attityder till företagande som tagits upp i kapitlet om kommunala utvecklingsområden nämligen att attityder till, kunskap om och empati för hur det är att vara företagare är centralt. Detta som gäller den kommunala förvaltningen gäller naturligtvis även i samma utsträckning för den statliga förvaltningen. Sedan kommer två åtminstone delvis politiska kategorier i lönebildning och infrastruktur där dock den senaste sköter inte minst såväl statlig som kommunal implementering av politiken. Stabila institutioner och ekonomiska spelregler är en något oklar kategorisering som täcker det mesta inom såväl rättssäkerhet som ekonomisk politik. Räkna vi in likabehandling och en rättslig värdegrund inom ramen för detta är det en central kategori medan de makroekonomiska spelreglerna utgör en ur detta systemperspektiv perifer del. Inflationsmål,

euromedlemskap, industrirelevant politik och politik för konkurrenskraft är rent politiska faktorer som lämnas därhän. Kvarvarande delar av denna lista är generellt gångbara och gäller i regel för hela systemet vare sig det är en kommunal, statlig eller extern angelägenhet.

För att återvända till syftet med studien har det varit att presentera de roller som statliga aktörer intar i relation till företag och hur detta sedan i relation till kommunala och övriga näringslivsaktörer bygger upp ett system som företag samt hur detta kan förändras förbättras utifrån de tidigare beskrivna olika typföretagen. I detta avsnitt tar vi därför upp ett antal olika statliga roller i relation till företag. Avsnittet inleds med olika företagorienterade policier och följer upp detta med den reglerande och styrande rollen som staten i första hand har i sin hand. Därpå följer den statliga myndighetsutövningen som sker mot företag och avslutningsvis den statliga förestagsservicen.

5.1 Företagarorienterade policier

När det gäller policier inom ramen för näringslivsutvecklingen finns det många olika delområden varav flertalet ligger utan för denna studies område. Här tar vi fasta på regelförenkling som är det område där såväl tillståndsprocesser, regler i sig och hur det är att driva företag i en reglerad omgivning hanteras. Andra områden inom näringslivspolitikerna som lämnats därhän är tjänsteinnovation, infrastruktur, ungt- och kvinnligt företagande och liknande insatser.

Den sedan valet 2006 centrala utvecklingsfrågan på näringslivspolitikens område stavas *regelförenkling*. Detta är det arbete som syftar till att bespara företagen administrativa kostnader som uppstår i och med att regler skall följas. Inom ramen för detta arbete handlar det om att skriva om och reformera krångligt utformade regler så att dessa bli mer intuitiva att läsa, förstå och följa. Vidare handlar arbetet om att minska effekterna av att det finns en reglering genom att införa olika former av elektroniska tjänster för att företagen enklare skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Till detta kommer även en allmän serviceorientering av förvaltningen som även den är oerhört central för att underlätta för företag. Regelförenklingsarbetet syftar även till att analysera de handläggningstider som företagen är föremål för. Inom ramen för arbetet ligger även ett värderingsjobb som syftar till att värdera huruvida en viss regel är utformad på optimalt sätt och om en reglering genom lag är det optimala sättet att uppnå de effekter som lagstiftaren vill uppnå vid det tillfälle då lagstiftningen skapades. Detta är en aspekt som i fallet med kommunal implementation av ett regelverk behöver ske i nära samverkan mellan myndighet och åtminstone representanter i kommunerna. Andra centrala aspekter för regelförenklingsarbetet handlar om att pröva och samordna de krav på avlämnade uppgifter som företag har på sig från olika statliga och kommunala myndigheter. Regelförenklingsarbetet som det är fokuserat idag tar sin utgångspunkt i enskilda regleringar och hur dessa kan förenklas men siktar inte in sig på helheten i samma utsträckning även om det finns lysande undantag. Utifrån denna studies syfte är det dock centralt att adressera företagsutvecklingsprocesser och regelverken som enskilt kan vara lämpliga men som totalt sett blir hämmande. Att regler och regleringar kan komma i konflikt och skapa tidigare inte insedda dysfunktioner är en gammal insikt men det kräver ett fokus på totalprocesser för olika branscher.

5.2 Reglering och styrning av kommunala myndigheter

När det gäller de kommunala myndigheterna är det en styrning som är strikt hierarkisk och som bygger på de ”stuprör” enligt vilken förvaltningen är uppbyggd i olika jurisdiktioner. Detta gör att de regler som kommunerna implementerar och utövar tillsyn i enlighet med är strikta effekter av stuprörsförvaltningarna. För företag ter det sig märkligt att vissa kommunala myndigheter menar att rådgivning tenderar att gränsa till jäv i förvaltningslagens och kommunallagens mening medan andra kommunala myndigheter uppmanar företagen att besöka kontoret för att minska risken för att större brister skall implementeras i designen för tidigt. Det är vitt skilda sätt att kommunicera hur man kan hjälpa till och bistå företag med sina ärenden inom ramen för tillåten och lämplig rådgivning. Många kommunala tjänstemän inom framförallt miljö- och livsmedelsområdet menar att det inte är tillåtet alls att ge råd och service i kombination med myndighetsutövningen. Denna situation försvårar regelförenklingsarbetet på kommunal nivå i en mycket stor omfattning. Kommuner som agerar utan tydlig rådgivning i anslutning till myndighetsutövningen och kommuner som trots detta agerar självständigt med mer omfattande rådgivning innebär stora skillnader för företag. Just denna diskussion om hur och på vilka sätt man får och kan agera mot den kommunala myndighetens kunder ser vi som den kanske viktigaste framgångsfaktorn för den statliga styrningen av den kommunala delen av näringslivspolitikerna. Detta på grund av att just de företag som har miljö- och livsmedelstillstånd i sina ärendeprocesser även är företag med mycket omfattande processer vid sidan om dessa. Skillnaden mellan en kommun där handläggare bistår med råd om hur man kan tänka istället när det förslag man kommit med inte går att genomföra och en kommun som menar att detta är otillåtet är stor för ett företag. Naturligen påverkar detta även kraftigt hur företagens ärenden utvecklas, administrativa kostnader för företag och inte minst de totala handläggningstiderna för företag och myndighet. Eftersom det är en så omfattande diskussion i kommuner och myndigheter om myndighetsutövning, service och rådgivning är förenliga storheter är tydligare skrivningar om serviceskyldighet och vad företag och medborgare kan förvänta sig oerhört angeläget. Sådana förtydliganden i lagstiftningar, policydokument och i andra sammanhang i anknytning till förvaltningspolitiken kan och bör betraktas som kärnan i regelförenklingen då ett inflexibelt förhållningssätt som går utanför regering och riksdags intentioner kan skada implementeringen av annars ändamålsenliga regelverk. Detta syns inte minst genom att det i kommunövergripande undersökningar föreligger stora skillnader i attityder till företag och företagande trots att de olika kommunerna implementerar samma regelverk. Denna stora variation i tillämpningen av regelverk är problematisk sett utifrån såväl ett lokalt företagandeperspektiv men även ur ett likabehandlingsperspektiv. Verklighetens företagspolitik i kommuner sett i relation till regeringens intentioner i olika skrivelser om att det skall vara lätt att starta företag varierar nämligen stort. I en kommun kan företaget ha en väg in genom en företagslots som bistår med kontakter till förvaltningarna och ser till att företaget får koordinationshjälp kring sin ärendeprocess. I en annan kommun kan företaget hamna i situationen där hela identifieringen av ärenden och koordinationen är upp till företaget. I denna kommun kan det även råda en kultur som menar att man inte heller kan bistå företaget med rådgivning kring ansökan om livsmedelstillstånd utan bara kan granska inkomna handlingar. Vi ser en skarpare statlig styrning som central kring just frågorna om hur man skall se på service, myndighetsutövning och hur och vilken processrådgivning som ”det skall vara enkelt att starta företag” förutsätter. Ovan har även regelförenklingsarbetet diskuterats och det är just i ett perspektiv knutet kring enskilda regleringar som detta huvudsakligen bedrivs även om tillväxtverket agerar med ett mer systemorienterat perspektiv

i sin näringslivsutveckling. Tillväxtverket involverar och kanaliserar ärenden till kommunerna men integrerar dock inte kommunerna i sin informationsgivning vilket är ett viktigt framtida steg att ta.

5.3 Statlig myndighetsutövning och företagservice

Statlig företagservice ges dels inom ramen för myndighetsutövningen men framförallt inom ramen för dedikerade aktörer inom företagservice. Kontrasten mot många kommuner blir stor om man tar Patent- och Registreringsverkets webbsida där man möts av texten ”Verkar det krångligt att söka patent? Vi guidar dig till ditt patent”. Även i de statliga myndigheterna har diskussionen om huruvida man kan ge företagen service skett men genom alla de statliga visionsdokument och policier kring serviceorientering har trycket blivit större på de statliga myndigheterna. I kommunerna hade det ju behövts att dessa statliga visioner översatts i de kommunala verksamhetsplanerna i och med det kommunala självstyret. Även de andra myndigheterna vi fokuserar på i denna studie har en mycket långtgående serviceorientering och även med långtgående självservice där Såväl PRV, Skatteverket och Bolagsverket är centrala aktörer. Sedan länge har dessa även bedrivit samarbete inom ramen för www.foretagsregistrering.se och numera även inom ramen för verksamt.se. Myndighetsövergripande samarbeten är inom detta område således inte någonting nytt.

När det gäller aktörer som har företagservice som sin verksamhet är inte minst Tillväxtverket den myndighet som utgör det tydligaste exemplet på en statlig serviceaktör. Tillväxtverket har idag ett systemperspektiv kring sin verksamhet inom näringslivspolitik och har i denna anda företagsajten verksamt.se som även utgör Sveriges kontaktpunkt i enlighet med EU:s Tjänstedirektivets. [Verksamt.se](http://verksamt.se) utgör i vissa aspekter en one-stop-shop för företagsärenden men i andra fall blir det en inte helt konsekvent implementerad strategi. Å ena sidan skall alla ärenden kunna genomföras elektroniskt via verksamt.se men å andra sidan har inte Tillväxtverket valt att i sin informationsstrategi totalt integrera kommunerna och inte heller informationen kring många kommunala ärenden. Denna information blir istället på en väldigt hög abstraktionsnivå vilket gör att det blir mycket svårt att se hur företag som baserat på den betydligt mer omfattande informationen som finns på kommunala webbplatser gör fel i majoriteten av alla bygglovansökningar skall skicka in kompletta ansökningar kring den betydligt mer rudimentära informationen på verksamt.se. Det gör att effekterna blir lite kringkurna. Dessutom har vi problematiken kring vilka företag som använder vilka ingångar till förvaltningen och hur och på vilket sätt man effektivast placerar och korslänkar till rätt information. Tillväxtverket har även en omfattande verksamhet för att öka nyföretagandet genom olika ”starta-företag-dagar” och genom material och information som rör hur man ökar själva företagandet och nyföretagandet. Dessa insatser och hur dessa är implementerade i verksamt.se är ingenting som vi studerat särskilt utan det är gränsytorerna mellan de olika aktörerna som varit primära.

Den statliga myndighetsutövningen är omfattande och reglerar en mängd olika områden och specialfall. Inom ramen för detta korta projekt har vi naturligtvis inte kunnat granska alla de olika statliga myndigheter som har ärenden i relation till företag. Därmed fokuserar vi på de myndigheter som reglerar och handlägger de förutsättningar för företag som finns på det generella planet. Därmed fokuseras framförallt de myndigheter som även är samarbetspartners inom ramen för verksamt.se. Dessa myndigheter är även de myndigheter som gjort de tydligaste resorna mot kundorientering bland Sveriges myndigheter. De centrala

myndigheterna som vi diskuterat i termer av företagsutvecklingsprocesser har varit Skatteverket där framförallt skattefrågor och registreringsfrågor (arbetsgivare, moms etc) är de centrala, PRV där patent frågor och idéskydd är centrala och slutligen Bolagsverket där årsredovisningar och bolagsregistreringar är centrala ärendekategorier. Som sagt är dessa myndigheter bland de mest e-tjänsteutbyggda myndigheterna vi har i Sverige. Detta innebär även att diskussionerna om huruvida man som myndighet kan bedriva service hanterats tidigare än detta dykt upp på agendan i många kommuner. Kring processen starta företag är dessa myndigheter sedan länge utformade för delar i samma process. Myndigheternas information är numera integrerad i verksamt.se där även ansökningar i dessa ärenden kan genomföras.

6. Övriga aktörer inom näringslivsutveckling

De olika aktörerna inom näringslivsutveckling som inte är statliga eller kommunala myndigheter rör sig i olika delar av företagandets faser. Vanligast är dock olika typer av opinionsbildare, företagsnätverk eller branschorganisationer samt företagsrådgivare. Dessa olika aktörer har helt olika roller i systemet och kan dessutom spela helt olika roller i ett mer samverkansbetonat system. Detta är inte helt distinkta kategorier eftersom många organisationer intar flera olika roller i olika situationer. Den första rollen, opinionsbildarna, är central genom dessa aktörers roll som ansvarsutkrävare. Den brandfackla som Svenskt näringslivs ranking utgjort har inneburit en mycket omfattande orientering mot företags behov och även en allmän orientering mot förvaltningarnas "kunder" även i form av medborgare. Företagsnätverken och branschorganisationerna är viktiga kunskapskällor för sina medlemsföretag och agerar även opinionsbildare och samverkansparter i relation till de olika saklagstiftningarna. Som vi diskuterat ovan är mycket av den information som finns för företag uppdelad på olika fackförvaltningar i kommunerna och spridd så att detaljerad information är kommunal medan generell ligger på verksamt.se. Ett lovt värt initiativ kring nytt grepp kring informationshantering och processtöd till företag är de webbguider kring vilka tillstånd som krävs i olika branscher. En stor potential som är outnyttjad är just dessa branschorganisationer som är mycket väl medvetna om sina medlemsföretags svårigheter och problem i relation till kommunala förvaltningar. I en situation med ett bättre helhetsgrepp kring informationsgivningen där denna även är bättre processorienterad är det centralt att branschorganisationernas kunskap utnyttjas för att ge bättre branschanpassad information till företag. Slutligen har vi företagsrådgivarna där vi även kan räkna ALMI i detta sammanhang. Bland dessa är Coompanion, Nyföretagarcentrum, m fl stora aktörer som i många fall även är bidragstagare från kommunerna. Få kommuner i Sverige ger direkt stöd utifrån ett företagarperspektiv där även förutsättningarna för företagande tas upp. Detta är istället i regel ett ansvar som ligger på den lokala företagsrådgivande institutionen. Vissa kommuner har dock olika former av processtöd och företagslotsar som kan bistå med de kommunala processerna. I regel är detta dock okoordinerade processer. De intervjuer vi gjort med företagsrådgivarna har dock visat att de problembilder de jobbar med sällan handlar om tillstånd. Flera av de svarande menar att tillståndsdelen är något som brukar lösa sig. Detta är en bild som skiljer sig markant från kommunernas bild som ser betydligt större problem med nya företagare och deras bristande kunskaper. En förklaring till detta kan vara att företagsrådgivarna hanterar företag som i många fall kanske inte mäktar med att starta upp företag och att felprocenten helt enkelt utgörs av andra aspekter än långsamma tillståndsprocesser med felaktiga handlingar inledningsvis.

Som diskuterats är den mest kända aktören som opinionsbildare Svenskt näringsliv. Den rankingundersökning som Svenskt näringsliv ger ut får utstå en hel del kritik men har trots detta en omfattande policypåverkan oavsett hur kommunen i fråga ser på rankingens kvalitet. Detta är även en av de viktigare kanalerna för företagens ansvarsutkrävande mot offentlig sektor. Just ansvarsutkrävandet för hur system fungerar är och har sedan länge varit ett stort problem i fall där totala ärenden löper över förvaltningsgränser. Svenskt näringslivs ranking och liknande rankingar utvärderar dock generellt sett bara enskilda kommuners insatser. I fallet med SBAs¹ ranking är det även enbart de enskilda förvaltningarnas ärenden som värderas. Här är det centralt med ett större perspektiv på granskningen så att det blir processer snarare än tillstånd som utvärderas även om detta även är oerhört viktigt. Ett analysperspektiv som vore systemutvecklande är friktionsmätningar av hur processerna från kontakt med nyföretagarcentrum till driftsatt företag som tar emot sina första kunder. Idag är detta inte ett perspektiv som analyseras i någon större och systematisk omfattning.

7. Samverkan mellan kommun, stat och andra aktörer

Nu har vi lagt det statliga systemet och dess behov, det kommunala systemet och dess behov samt de ytterligare aktörer som är aktiva inom företagsstöd bredvid varandra och diskuterar roller, utvecklingsområden och gränssytor till omgivningen dvs övriga aktörer inom företagsservicesystemet. Utifrån detta kan vi se att det finns ett antal utvecklingsområden som gäller för systemet som helhet och därmed inte kan adresseras av aktörerna enskilt. Nya företagare behöver rådgivning och information om företagande som sådant, om tillstånd i kommuner samt om de tillstånd som behövs från statliga aktörer. Att företagsrådgivarna informerar om olika tillstånd och ger kontaktpersoner i kommuner och myndigheter är dock inte lika klart. Det är inte heller lika klart att kommunernas fackförvaltningar hänvisar företag till företagsrådgivare och myndigheter. Till sist är det inte heller självklart att kommunerna hänvisar företag till företagsrådgivare eller ens andra kommunala aktörer. Detta är den traditionella stuprörspromatiken där komplexa processer som går över myndighetsgränser inte hanteras som processer utan som olika skilda delprocesser i de olika aktörernas organisationer. Dessa gränser behöver hanteras i flera olika dimensioner; personliga möten, webbinformation och i elektroniska tjänster. Medel som investeras i lösningar i de enskilda aktörernas organisationer kan störa ut andra insatser eller skapa redundans som tillför lite nytta. Dessa processer behöver därför hanteras över myndighetsgränser genom samverkan utifrån brukarnas perspektiv.

7.1 Grundläggande förvaltningsvärden

När det gäller all förvaltningsutveckling är det centralt hur och på vilket sätt man ser på myndigheten och dess omgivning. En traditionell myndighetskultur ser på kunder, medborgare och företag utifrån det egna stuprörets perspektiv. I detta fall finns dessa stuprör inom myndigheter, inom kommuner samt inte minst är dessa orsaken till problemen i gränssytan mellan det kommunala och det statliga systemet. Ju mer erfaret ett företag är ju bättre kan företaget hantera en traditionell myndighetskultur genom att själv vara kunnig,

¹ Stockholm Business Alliance NKI undersökning av medlemskommuner som nu även kommer att göras av SKL för deltagande kommuner i övriga landet.

ställa krav och koordinera och informera sig i relation till de ärenden som skall genomföras. Myndighetskulturen blir istället större hinder för de nya företagare som den svenska förvaltningen i enlighet med regeringens företagspolitik skall vara enkel inför. För dessa nya företagare uppstår istället vad som kan beskrivas som "studsollsprocesser" där företagen studsar runt mellan förvaltningar och myndigheter och inte sällan till och med har diffusa kunskaper om vem det är som de talar med för tillfället och vilken aktör denne tillhör. Utifrån den grundläggande värdedimensionen blir det därmed centralt att företag hanteras som en part som inte skall behöva känna till de olika organisationerna som är ingående i en process utan att denna koordination skall fundera ändå. Detta är även en gammal tanke i den svenska förvaltningspolitiken. När e-förvaltningen rubricerades som 24-timmarsmyndighet var ett av de värden som låg till grund för de tänka reformerna just att företag inte skall behöva känna till hur förvaltningen är organiserad. Detta kräver dock att man inom ett system som detta lyfter perspektivet från bygglov och kassaflöde till systemnivån. Vi kommer nedan att diskutera detta utifrån ett antal tydligare begrepp som utgör grunder för den fragmentering som råder inom den offentliga förvaltningen. Nyckeln till att få detta att fungera är att få alla förvaltningar, myndigheter, rådgivare och andra aktörer att känna ett etiskt ägarskap till alla de frågor som rör sig i det system inom vilket de verkar. Detta fordrar djup kunskap om vad andra aktörer inom systemet gör och hur de karakteriserar sina klienter utifrån vilka förkunskaper de behöver, vad som utgör förutsättningar för diskussion. Idealt sett skall handläggare inom kommunen kunna fråga ett företag om de har skyddat sitt varumärke eller registrerat sitt företag liksom företagsrådgivare behöver berätta för företaget som skall starta café att det tar tid att få ordning på lokalerna om detaljplanen inte stämmer och att denna diskussion bör inledas med kommunen per omgående. På samma sätt behöver kommunala handläggare styra över företag som är uppenbart okunniga till företagsrådgivare och näringslivskontor för att företaget bättre skall kunna tillvarata sina intressen.

Detta är dock inte de enda grundläggande värdena som ingår i det offentliga etoset för näringslivspolitikens område. När det gäller ett offentligt etos olika komponenter är Lennart Lundquist en forskare som ägnat detta mycket tid. Nu finns även ett uppdrag till KRUS inom samma område. En vanlig synpunkt från företag är att de känner att deras ärenden är förfördelade och att andra större företag får särbehandling. Paradoxalt nog verkar det stämma åtminstone på kommunal nivå att vissa stora företag som egentligen klarar att driva hela processen själv med hjälp av sina konsulter får ett mycket omfattande stöd från kommunerna för sina ärenden vilket sker på bekostnad av de mindre företagen som därmed alltså inte får samma stöd. I större etableringar som ofta sker i konkurrens med andra kommuner är det vanligt att service blir en viktig faktor som kommunerna konkurrerar med och då handlar det ofta om handläggningseffektivitet. Denna handlingskraft kanaliseras därmed mot de företag som behöver mindre stöd på bekostnad av de mera stödbehövande företagen. För att summera detta är förvaltningslagens *snabbt, billigt* och *enkelt* centrala även när det gäller företagspolitiken och förutsättningen för att detta skall fungera är att dessa handläggningvärden adresseras gränsöverskridande. De kategorier som tas upp nedan anknyter till detta. Det första avsnittet diskuterar fragmenterad informationsgivning i relation till gränsöverskridande företagsärenden. Nästkommande kategori avhandlar sammanhållna kanalstrategier varpå helhetsperspektiv på processer slutligen diskuteras. Samtliga dessa aspekter fordrar att det grundläggande perspektivet på att det dels är ett system och dels ett företag som har ärenden över förvaltningsgränser som skall hanteras. Detta gäller om det är en teknisk fråga kring e-tjänster och webbinformation då dessa i gränsöverskridande fall innebär samarbetsavtal, gemensam informationshantering och andra former av gemensam hantering och korslänkning. Det gäller även när det gäller organisatoriska aspekter som rör manuella kanaler, rådgivning och ärendehandläggning. Om det är frågor av gränsöverskridande

karaktär som behöver hanteras för en given utveckling kommer detta även att behöva hanteras av organisationer som tar utgångspunkt i en gränsöverskridande kundorienterad värdegrund. Därmed är de grundläggande värdena förutsättningen för alla annan systemorienterad förvaltningsutveckling.

7.2 Fragmenterad informationshantering

Vilken information som finns på olika platser och varför den finns just där är helt centralt vid analys av företagservice ur ett systemperspektiv. Inleder vi med kommunwebbarna har kommunerna stora skillnader i kvalitet, täckningsgrad och aktualitet vad gäller den information som beskrivs på kommunen näringslivssidor och sidor för de olika fackförvaltningarna. En lokal företagare är i relation till kommunen intresserad av lokal information om kommunen som organisation, kontaktuppgifter, tillgänglig mark, näringslivsorganisationer, branschträffar, vad kommunen gör i relation till olika grupper och information om tillstånd, regler och taxor. Företagare som grupp har dock om man lyfter blicken större informationsbehov än dessa. Det kan gälla information som rör finansiering, företagssamverkan, branschkunskaper, regler och riktlinjer även utanför kommunens ansvarsområde. Många kommuner tillhandahåller sådan information (eller hänvisning till) som en service för att stödja företag och bidra till ett aktivt näringsliv i kommunen. Information gäller även lokala regelverk, planer och utvecklingsbehov inom kommunen. Det kan gälla infrastruktur och planerad utbyggnad/förändring av denna. Webbinformation som tillhandahålls av kommuner kan även gälla om ställda krav, guider och systemstöd för att identifiera och bilda intresse för kommunal mark. Guider rör möjligheterna att identifiera olika tillstånd för att hitta, diagnostisera och utnyttja de hinder och möjligheter som bjuds. Annan information rör olika mark- och/eller lokalerbjudanden. Som sagt varierar informationen på de kommunala webbplatserna kraftigt mellan kommuner med låg ambitionsnivå och kommuner med hög ambitionsnivå. De kommuner som har låga ambitioner är generellt sett sämre på att erbjuda information utöver de rent lokala förhållandena medan andra kommuner länkar till verksamt.se och har begränsad information kring företagandets generella förutsättningar. Vissa kommuner med mycket höga ambitionsnivåer har byggt upp en webbinformation som i täckningsgrad mer är jämförbar med verksamt.se än de minst ambitiösa kommunerna. Tittar vi generellt på informationsutbudet för de olika aktörgrupperna har kommunerna ett fokus på information inriktad mot de kommunala ärendena samt mark- och exploateringsfrågor. Denna information är ofta schematiskt beskriven på kommunens näringslivssidor och i detalj beskriven på de olika fackförvaltningarnas webbsidor. Denna struktur är tematiserad på fackområde och ofta strukturerad utifrån kommunens organisatoriska enheter. Detta gör att informationen får ett organisatoriskt kontextuellt sammanhang som tenderar att vara fördelaktigt för företag med kännedom om kommunens organisation d v s företag som är av kategorierna erfarna och som i regel har byggt eller drivit tillståndspliktiga verksamheter tidigare. Nybörjarföretagen behöver för att nå informationen först avkoda den organisatoriska strukturen och dessutom behöver man på annat sätt än via kommunwebben identifiera vilka ärenden som behöver genomföras. Detta är en vanlig informationsparadox i offentlig förvaltning. Man måste veta vad det är man söker för att kunna hitta det som är relevant för ens verksamhet. Denna organisatoriskt strukturerade information saknar det företagsorienterade perspektiv som behövs i ett system som är enkelt för nya företagare. För ett sådant perspektiv behöver informationen vara strukturerad utifrån hur ett företag söker och skapar mening i sitt informations-sammanhang. Informationen behöver någonstans inom den offentliga sektorn

utgå från att det är ett hunddagis som en ny företagare vill starta och inte en fragmenterad information som bygger på att det är ett antal tillstånd som företagaren måste sätta samman till en process.

På verksamt.se är huvuddelen av informationen tematiserad på olika sätt och strukturerad utifrån olika logiker som inte alltid är företagadorienterade utan i regel tillståndsoorienterade. Med detta avses att informationen liksom på kommunerna inte sätts i ett verksamhetssammanhang utan i ett aktörssammanhang med fokus på en kort beskrivning och ansvarig aktör. Strukturen på verksamt.se är annars skapad utifrån ett företags livscykel. I verksamts tillståndskatalog blir inte företagarperspektivet heller tydligt. I denna tillståndskatalog utgår verksamt.se från samma perspektiv som kommunerna med undantag för att organisatorisk hemvist saknas som struktureringsgrund och att det istället är en tematisering som struktureringsgrund. Huvudsakligen är det dock tillståndsoorienterad och myndighetsorienterad information istället för företagsorienterad information. För att kunna skapa en mening kring de olika tillstånden och som företagare frilägga kommande tillståndprocesser behöver man först känna till vilka tillstånd som är aktuella för den egna verksamheten precis som i fallet med kommunerna. Man måste veta vad man behöver veta (men inte vet) för att kunna hitta informationen.

Ett undantag på verksamt.se är ett antal branschanpassade tillståndsguider som tagits fram för ett antal branscher och verksamhetstyper samt den mer individuellt anpassade checklisten för att starta företag. Den senare hanterar dock i liten utsträckning kommunala tillstånd. Dessa tillståndsguider utgår från vad det är företaget skall starta för verksamhet. Denna typ av information för att göra företag bättre informerade är betydligt bättre lämpad för företag som inte har kunskap om hur den totala tillståndprocessen ser ut. Som vi konstaterat ovan är företag som inte är vana mer beroende av personliga möten och rådgivning än erfarna företag. Trots att potentialen finns i att hjälpa dessa nya företag med tillståndspliktig verksamhet att bli informerade utifrån information som tar sin utgångspunkt i vad det är för företag de skall starta är huvuddelen av den tillgängliga informationen strukturerad på ett sätt som kräver att företaget skapat ett sammanhang och förvärvat kunskaper om vad det är för tillstånd som behöver sökas.

7.3 Sammanhållna kanalstrategier

Strategin för hur företag skall hanteras av det svenska systemet av näringslivsorienterade tjänster och krav är liksom ovanstående aspekter fragmenterat. Vi har utifrån typföretagen ovan kunnat konstatera att det finns vitt skilda behov och att det för att hantera dessa är en mängd olika strategier som behöver fungera. Allt från omfattande personlig rådgivning för nya företagare i branscher med omfattande myndighetskrav till mycket omfattande möjligheter till självservice för erfarna företagare i enkla branscher med få myndighetskrav. Denna typ av analys ligger inte till grund för hur systemet är utformat. Dessutom kommer tjänstedirektivets krav på näringslivsservicen till detta. Delar vi grovt in den service som företag behöver för att informeras finns det t ex en kanal för personlig rådgivning, en webbkanal för statisk information, en webbtjänstkanal som tar sin utgångspunkt i en tjänst som strukturerar informationen baserat på företagets svar på ett antal frågor i en guide och en e-tjänstkanal för transaktioner av handlingar i ärenden.

De etablerade företagen har en grundstruktur som gör att de ofta vet vad som behöver göras och utifrån detta kan söka ut information som behövs för att skapa de ansökningar som behöver lämnas in. I riktigt komplexa ärenden kommer dock dessa vana företag inte att klara sig själva utan behöver få bekräftelser på antaganden och komplicerade förhållanden i sina ansökningar. I och med att dessa företag i regel vet vilka tillstånd som behövs och även har bra kunskaper om hur och vad dessa ärenden innehåller är struktureringen av kanalen inte lika krävande som för nybörjarföretag och företag som inte har vana av de branscher de skall inleda verksamhet i. Dessa erfarna företag har sökbegreppen att hänga upp processerna på och även kunskapen att ta till sig avancerad information. Sedan behövs access till experthandläggare inom de olika facklagstiftningarna för att slutföra de komplicerade ärenden som är fallet. Denna grupp av företag är även de som har störst potential när det gäller att nå hög användning av självservice-tjänster. Detta eftersom de har de kunskaper och erfarenheter som krävs för en högre sannolikhet för på egen hand utformade och kompletta ansökningar.

De mindre erfarna företagen (utvecklingsföretagen och nybörjarföretagen) behöver en annan struktur för hur deras ärenden hanteras. Nybörjarföretagen har problemet att de inte har en begreppsapparat och inte heller en process att hänga upp sina ärenden på. Detta innebär som sagt att de inte heller har lätt att söka information som är strukturerad utifrån företag för vilka de olika ärendekategorierna är kända. Det betyder att kraven på information blir mycket större. I föregående avsnitt diskuterades att denna information behöver struktureras utifrån verksamheten företaget skall bedriva snarare än utifrån ärenderubriker. De tillståndsguider som finns på verksamt.se är denna typ av information som även tjänar syftet att initialt frilägga en tillståndsprocess för företaget. Detta är bra grunder för att föra samtal med rådgivare, kommunala näringslivskontor och även andra handläggare i kommunen då det finns en grov processbeskrivning att förhålla sig till. Genom att det utifrån verksamhetens art identifieras ett antal tillstånd får företaget även nycklarna på vilket man kan hänga upp vidare informationssökningar. Problemet idag är att det är så få tillståndsguider, att de bara finns på [verksamt](http://verksamt.se) och att [verksamt](http://verksamt.se) inte satsar på djup information om kommunala tillstånd. Ett initiativ som kan avhjälpa en hel del friktion för nyföretagare är informationssamarbeten mellan de olika aktörerna i näringslivssystemet. Vi skulle vilja se att guider utformas i samverkan mellan näringslivet, myndigheter och kommuner. Alla dessa aktörer tjänar på att denna kanal utvecklas. Kommunerna kan bidra med praktiska problem som uppstår utifrån ett kommunalt perspektiv, branschorganisationerna kan bidra med information som gäller dels upplevd friktion från företagarnas sida angående relationerna med myndigheterna ifråga men inte minst med frågeställningar som gäller utifrån företagarperspektivet. När det gäller kanalvalen är det idag så att många kommuner inte tror på självservice för många av dessa företags ärenden. Det finns så mycket olika problem som gör att det blir en startsträcka i dialog innan handlingarna är kompletta (vilket i och för sig inte emotsäger e-tjänsters värde). Vi förordar insatser för att skapa intelligenta guider och interaktiva informationstjänster framför satsningar på transaktion av färdiga handlingar där denna typ av företag är målgrupp. Viktiga insatser är att via bättre företagsanpassade informationstjänster effektivisera interaktionerna med kommuner, myndigheter och företagsrådgivare.

Utvecklingsföretagen har i regel en begränsad begreppsapparat kring företagande även om det finns en hel del nytt i den bransch i vilken de verkar. Detta gör att de har bättre förutsättningar för att ta till sig mer avancerad information som bygger på att frilägga en lagstiftning snarare än frilägga en process (båda dessa perspektiv kommer nämligen att behövas). I och med att det behöver finnas en avancerad kanal med självservice och djup information och en friläggande och orienterande kanal för nya företagare kommer dessa företag att kunna nyttja tjänster av båda dessa kategorier.

7.4 Helhetsperspektiv på processer kopplade till behov

Att sektorisering och fragmentering är baksidan av en hierarkiskt strukturerad förvaltning är sedan länge ett välkänt faktum. Denna bild gäller i synnerhet även för företag som upplever att koncernen Sverige inte ger någon samlad bild av vad som förväntas av ett etablerande företag. Denna problematik gäller även inom kommuner. Att utvecklas från sektoriserad förvaltning mot en mer processbaserad förvaltning är ett arbete som sker parallellt med attitydutveckling i många kommuner och även internationellt. I kommunerna handlar detta bl.a om projektorienterade arbetssätt, processkartläggningar, "lean management" och andra verktyg och lösningar för att analysera och förändra verksamheter. I flertalet av de medverkande kommunerna pågick i en eller annan form arbete med att minska de negativa effekterna av de hierarkiskt strukturerade "stuprörsförvaltningarna". Här ska dock tilläggas att hierarkierna och stuprören även utgör grunden för ansvarsutkrävande och flera av de mekanismer som utgör en rättssäker förvaltning. Som systemet är uppbyggt idag har vi stuprör inom kommunerna som man i många kommuner försöker minimera de negativa effekterna av. Vi har myndigheter som agerar inom sina stuprör och vi har samma gränsytteproblem mellan olika informationsgivande instanser där t ex skillnaderna mellan specifik och generell information på verksamt.se i relation till kommunerna och vice versa blir problematisk och inte systemstödande. Verksamt.se rymmer även ett initiativ som utifrån detta gränsöverskridande perspektiv med fördel kan utvecklas nämligen de tillståndsguider och processtöd som tagits fram. I kommunerna har ett av de stora problemen varit att frilägga processer som går över förvaltningsgränser för att skapa förutsägbarhet för företag men även för de kommunala kontorens skull. Tar vi upp typföretagen ser vi att de företag som är tillståndspliktiga och skall uppföra fastighet kommer ha mycket omfattande processer i kommunerna och tidigt behöver planera för detta. I de fall där dessa företag även är nybörjarföretag är det centralt att diskussionen med kommunen inleds tidigt och att detta kan ske parallellt med diskussioner med företagsrådgivare. I kommunerna har en vanlig synpunkt från fackförvaltningarna varit att de involveras för sent i processerna och blir tvungna att stoppa planer som annars kunde ha reviderats och blivit godtagna. För erfarna företag är dessa processer ett mindre problem eftersom de ofta vet hur ett ärende som detta skall drivas gentemot kommunen och initierar ärendet vid rätt instans utan att nyttja generalister.

Som vi diskuterat har den svenska staten, de svenska kommunerna och i stort sett samtliga aktörer inom företagsservice bedrivit ett febrilt arbete på respektive håll för att skapa bättre förutsättningar för företagande. Inom kommunerna finns ett stort behov av vidare processförbättringar för att stärka koordinationen mellan de olika förvaltningarna för att ärendeprocesser skall kunna löpa snabbare och mer friktionsfritt. Detta är dock en fråga som potentiellt kommer att kunna löpa mer friktionsfritt framöver ju mer detta får hamna på agendan. Här är ju även SKL aktiva för att bedriva opinionsarbete för bättre företagsservice i kommuner. Som diskuterats avser de mätningar av kundnöjdhet och företagsklimat som genomförs idag antingen kommuners företagsmiljö eller som i fallet med SBA hur enskilda ärenden hanterats. Detta innebär således hur väl bygglovets förflöt eller hur bra livsmedelstillståndet hanterades. Tittar man på dessa kommunala och statsexterna aktörer borde det finnas ett intresse för att granska och utkräva ansvar för hur hela processer fungerar. Ett företag som skall starta en kaféörelse kommer att ha processer som är betydligt mer omfattande än att de hanteras inom enskilda kommunala kontor och det kan vara så att det inte är ett enskilt kommunkontor som stjälpes ärendet utan den totala friktionen.

Hela denna studie har diskuterat hur processer för informationsinhämtning, kunskapsinventering, processfriläggning kan utformas. I detta perspektiv är det centralt att

diskutera vilka verktyg som kan stödja dessa processer snarare än enbart informationsmängders strukturering. I våra studier har det visat sig att företagens behov kan sammanfattas med en önskan att få frilagt ett antal saker:

1: Vad skall jag göra?

2: Hur lång tid tar det?

3: Vad kommer det kosta?

Detta bygger på en gradvis insikt och kunskap om hur företagets ärendeprocess ser ut. Den första punkten handlar om att få processen för sin verksamhets tillstånd frilagd. När det gäller tidssättningen handlar det om djupare kunskaper om tidsåtgången för de olika ärenden som behöver genomföras. Kring detta är många kommuner restriktiva med att sätta typtider eller garantera handläggningstid vilket gör att denna punkt blir osäker. När det gäller de kommuner som garanterar olika handläggningstider är det istället villkorat med kompletta handlingar etc. vilket gör att de problematiska ärenden som kan uppstå redan är undantagna. Kostnaderna är ofta förknippade med när man kan börja få intäkter vilket även det är intimt förknippat med den tid det tar att få ett kassaflöde i verksamheten. För att skapa bra processtöd för företag kommer det vara centralt att det etableras bra verktyg för detta. Idag har verksamt.se och även många företagsrådgivare olika checklistor för nyföretagare och affärsplaner för samtliga företag. Företagen utformar även olika former av affärsplaner för sin verksamhet. Affärsplanerna är i regel dokument som inte skall delas mellan myndigheter och företag men det finns information i en affärsplan som är relevant för de fortsatta relationerna med myndigheter i kommun och stat. Vi har valt att kalla detta för en verksamhetsplan och det är egentligen koordinationsstöd som utgörs av ett utsnitt av de icke affärskritiska delarna av affärsplanen. Det är således egentligen en fördjupad verksamhetsbeskrivning. Utifrån detta dokument kan företag sedan genomföra en rådgivningssejour med kommunala, externa eller andra rådgivare för att få stöd att identifiera vilka olika ärenden som kommer behöva uppstå i en process. Det gäller dock även som ingångsmaterial till de webbguider som vi föreslår en fördjupad satsning på ovan. Genom att identifiera ärenden utifrån guider eller personlig möten kan en tillståndprocess definieras i detalj. I och med detta kan man komma långt på vägen mot frilagda, koordinerade och transparenta etableringsprocesser som spänner mellan statliga kommunala och företagsrådgivande aktörer.

7.5 Slutsatser

För att runda av denna studie presenteras nedan ett antal angelägna utvecklingsområden som rör sig mellan kommuner, statliga myndigheter och inte minst i gränsytan mellan dessa. Dessa presenteras som en sammanfattning av följande utredningsteman: *Grundläggande förvaltningsvärden*, *Fragmenterad informationshantering*, *Sammanhållna kanalstrategier* samt *Helhetsperspektiv på processer kopplade till behov*. Utifrån dessa utredningsteman teman vill vi betona följande:

- En traditionell och fragmenterad myndighetskultur missgynnar nya företagare genom de stora kraven som ställs på breda kunskaper för att själv koordinera olika ärenden.
- En mer företagervänlig förvaltning behöver underlätta koordination av ärenden om företaget kan behöva interagera med.

- Ett stuprörsinriktat förhållningssätt behöver ersättas med ett systemorienterat förhållningssätt där handläggare har flera roller som t ex att beivra fel och överträdelser men även att underlätta för företagare att göra rätt för sig.
- Ett systemorienterat förhållningssätt kräver handläggare som har en bred kunskap förvaltningen liksom empati och förståelse för företags ibland komplexa processer.
- Ett systemorienterat förhållningssätt behöver inriktas på ”rätt företag”. Detta innebär att de företag som har svårast att klara sina ärenden själv behöver annat stöd än erfarna företag. Detta kräver både satsning på e-tjänster och på personlig rådgivning.
- Information från kommuner, myndigheter och externa aktörer behöver vara kongruent på ett sätt som gynnar helhetsförståelsen hos företagen.
- Vid information till nya företag bör inte en förvaltningsinriktad begreppsapparat användas eftersom man inte kan förutsätta att nyföretag har kännedom om sådana begrepp.
- Information till nyföretag ska klargöra olika aktörer som arbetar med företagsservice.
- Information till nyföretag behöver ges processororienterat och branschanpassat istället för tillståndorienterat eller organisationsorienterat.
- Kanalstrategier behöver anpassas till de olika företagens skiftande behov. Nyföretag behöver processtödande personlig rådgivning och orienterande och friläggande information medan etablerade företag är mer betjänta av djupare information och självservice.
- Företag, kommuner och myndigheter har nytta av olika planeringsinstrument som underlättar klaggörande av processer samt även tydligt visar för handläggare vad företaget vill åstadkomma.
- Frilagda processer blir mer förutsägbara, samt lättare att koordinera, planera och tidsätta för myndigheter och företag.

8. Referenser

Bellamy, C.A. & Taylor, J.A. (1998). *Governing in the Information Age*, Open University Press: Buckingham

Bovens, M., Zouridis, S., (2002) From street-level to system-level bureaucracies: How information and Communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control, *Public administration review*, March/April Vol 62, No 2

Gay, Du, P (2000) *In praise of bureaucracy, Weber, organization, ethics*, London, SAGE Publications

Goldkuhl G, Persson A, Röstlinger A (2009) Processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner (PROFET) – Slutrapport från FoU-projekt 2006-2009, Forskningsgruppen VITS, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet

Goldkuhl G, Persson A, Röstlinger A (2010) Webbtjänster i samspel mellan statlig och kommunal företagspolitik: verksamt.se i samverkan med kommunala IT-miljöer och verksamhetsprocesser, Forskningsgruppen VITS, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet

- Hiller J, Bélanger F (2001) *Privacy strategies for electronic government*, Pricewaterhouse Coopers Endowment for the business of Government E-government series:, Arlington, VA
- Fountain, J (2001) *Building the virtual state, information technology and institutional change*, Washington D.C, Brookings institutions press.
- Kettl (1998) *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Layne K, Lee J (2001) Developing Fully Functional E-government: A four-stage model, *Government information quarterly*, Vol 18 (2), p 122-136
- Lipsky M (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage foundation
- Lundquist L (1991) *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts Merton R (1968) *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Mulgan G (2005) Joined up government: Past, present and future. i Bogdanor, V (Red.) *Joined-up government*, Oxford University press, Oxford
- Peters & Pierre (2003) *Handbook of public administration*, Sage, London
- Pollitt C (2003) Joined-up Government: a Survey, *Political studies review*, 1(1), p 34-49
- Premfors R et al (2003) *Demokrati och byråkrati*, Lund, Studentlitteratur
- Prop 1978/79:111 Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.
- Prop. 1984/85:220 Om datapolitik m.m.
- Prottas J M (1979) *People-processing, the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, London, Lexington Books
- Quist, J (2005) *Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan*, Forskningsrapport, Karlstads universitet.
- Raadschelders J (2003) *Government: A public administration perspective*, Armonk, NY, ME Sharpe
- Regeringskansliet (2008) Nationell handlingsplan för den svenska eFörvaltningen. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning, Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2008) Tjänstehandel i Europa – nya möjligheter med tjänstedirektivet, Utrikesdepartementet, Stockholm
- Regeringskansliet (2000) En förvaltnings i demokratins tjänst - ett handlingsprogram
- Riksrevisionen, (2004) Vem styr den elektroniska förvaltningen?, Riksrevisionen, Stockholm.

Rothstein, B (2001) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm

SFS 2007: 515 Myndighetsförordning, Svensk författningssamling

SFS 2009:1078 Förordning om tjänster på den inre marknaden, Svensk författningssamling

SFS 2009:1079 Lag om tjänster på den inre marknaden, Svensk författningssamling

Snellen I (1998) Street level bureaucracy in an information age, i Snellen I, Van de Donk W (red) *Public administration in an information age* (p. 497-505). Amsterdam, IOS Press.

SOU 2010:20 Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Betänkande av E-delegationen

Statskontoret (2003) *Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning*, Rapport 2003:18.

Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Rapport 2005:3 Statskontoret, Stockholm

Statskontoret (2008) *Staten regionalt och lokalt - Modeller för organisation och samverkan*, Rapport 2008:3, Statskontoret, Stockholm

Stigendal L & Johansson T (2004) *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten*, KKR, Stockholm.

Tarschys D (2005) *Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning*,

Teknikföretagen (2008) *Näringslivspolitiskt program*,

Weber, M (1987) *Ekonomi och samhälle – Förståelsesociologins grunder*, Argos, Lund