

# NNRs Länsgranskning 2023

Sammanfattning



Februari 2024  
August Liljeqvist

**NNR**  
NÄRINGSLIVETS  
REGELNÄMND

**Näringslivets Regelnämnd**

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

# NNRs Länsgranskning 2023

## Sammanfattning

### Bakgrund

NNRs rapport Länsgranskning 2023 beskriver länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken på fyra olika verksamhetsområden. Rapporten redogör för och analyserar hur länsstyrelserna har svarat på enkätfrågor om upphävande av strandskydd, tillsyn miljöfarlig verksamhet, djurskyddskontroll och tillsyn av den kommunala tobakstillsynen.

NNR har genom åren fått signaler från företagen om att man inte alltid känner igen sig i hur regelverken tillämpas från en länsstyrelse till en annan eller från en handläggare till en annan, inom samma länsstyrelse. En företagares erfarenhetsmässiga uppfattning om hur ett regelverk tillämpas grundas på hur det första län han/hon är verksam i, tillämpar regelverket.

Uppfattningen kan också grundas på hur ett ärende tidigare hanterats av en annan handläggare, inom samma länsstyrelse. När företagaren senare expanderar sin verksamhet till ett annat län, eller stöter på en annan handläggare inom samma länsstyrelse, och där upplever att den erfarenhetsmässiga uppfattningen inte stämmer, uppstår problem. En ny erfarenhetsmässig inlärningsprocess måste inledas. Inlärningsprocessen konsumerar en del av den tid och de resurser som företagaren annars hade kunnat lägga på att driva och utveckla sin affärsverksamhet. Att inte kunna lita på en kunskap om hur ett nationellt regelverk som exempelvis Miljöbalken eller djurskyddslagstiftningen tillämpas, skapar osäkerhet hos företagaren. Sammantaget resulterar detta i ett sämre företagsklimat och en sämre tillväxt än som annars vore möjligt.

NNR använder sig vid dessa enkätundersökningar av en metodik med förenklade ärendeexempel. NNR har i ärendeexemplen försökt att redovisa det som NNR tillsammans med branschexperter på de olika områdena bedömt som centrala omständigheter. Svarefrekvensen är varierande. Som bäst har 21 av 21 länsstyrelser besvarat enkäten om djurskyddskontroll (100 procent). Det är 19 av 21 länsstyrelser som har besvarat enkäten om Strandskydd (90 procent) och det är 18 av 21 länsstyrelser som har besvarat enkäten om miljötillsyn av en bergtäkt (86 procent). Som sämst har 14 av 21 länsstyrelser besvarat enkäten om tobakstillsynsstöd (67 procent). På grund av den låga svarefrekvensen i tobakstillsynsenkäten och delvis låg substans i svaren har NNR enbart redovisat svaren på en av frågorna från denna enkät.

NNRs undersökning visar att det finns skillnader i länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken. Dessa skillnader är i vissa fall betydande. Det är framför allt skillnaderna i länsstyrelsernas ställningstaganden som NNR lyfter fram, inte om något svar är mer "rätt" än något annat.

## Länsstyrelsernas svar och skillnader på fyra områden

Några av enkätfrågorna på länsstyrelsernas verksamhetsområden Strandskydd, Miljötillsyn, Djurskydd och Tobakstillsyn tas upp nedan. De avsnittsnummer som anges nedan i respektive rubrik refererar till avsnittsnummer i huvudrapporten som går att finna via länk i slutet av denna PM.

### Myndighetsbeslut

NNR har ställt frågor som tar upp vilka konkreta myndighetsbeslut som föranleds av ärendeexemplen, på två av ämnesområdena.

#### Miljötillsyn – 6.1 Tillsynsfrekvens

Miljötillsynsenkäten tar upp hur ofta en bergtäkt som i ärendeexemplet behöver besökas för tillsyn.

Antal ggr per 5 år	Län
1 (2 st)	Blekinge och Västernorrland
2 (8 st)	Gotland, Halland, Jönköping, Kalmar, Norrbotten, Värmland, Västra Götaland och Östergötland
3 (1 st)	Västerbotten
4 (1 st)	Gävleborg
5 (4 st)	Stockholm, Uppsala, Västmanland och Örebro

Hälften av de responderande har angivit 2 gånger per 5 år som ett lämpligt tillsynsintervall. Det är stor skillnad mellan att bedöma att 1 besök per 5 år är tillräckligt (2 st länsstyrelser) och att bedöma att det behövs besök varje år (4 st länsstyrelser). Detta är en väsentlig skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

#### Strandskydd – 5.1.1 Upphävande eller ej och 5.4.1 Upphävande eller ej

Strandskyddsenkäten tar upp frågan om ett kommunalt upphävande av strandskyddet kan godtas eller inte av en länsstyrelse. Två olika ärendeexempel gällande strandskydd förelades länsstyrelserna i strandskyddsenkäten. Ärendeexempel A handlar om ifall bostadsbebyggelse är ett angeläget allmänt intresse. Ärendeexempel B handlar om ifall en parkeringsplats kan anses ianspråktagen ur strandskyddssynpunkt.

Län	Vanligtvis godta ett upphävande av strandskyddet (ärendeexempel A)?	Vanligtvis godta ett upphävande av strandskyddet (ärendeexempel B)?
Blekinge	Ja	Nej
Dalarna	Ja	Nej
Gävleborg	Nej	Nej
Gotland	Nej	Ja
Halland	Nej	Ja
Jämtland	Nej	Nej
Jönköping		

Kalmar	Nej	Ja
Kronoberg	Nej	Nej
Norrbottn	Nej	Nej
Skåne	Nej	Nej
Stockholm		Ja
Uppsala	Nej	Nej
Värmland	Ja	Nej
Västerbotten	Nej	Nej
Västernorrland	Ja	Ja
Västmanland	Nej	Nej
Västra Götaland	Nej	Nej
Örebro	Ja	Ja

För ärendeexempel A är det fem st Ja och 12 st Nej, en övervägande majoritet som har svarat Nej på frågan. De länsstyrelser som svarat Ja på frågan skulle kunna antas uppleva det som mer troligt att berörd kommun genom lokaliseringsstudien i Fördjupad Översiktsplan (FÖP) har kunnat visa att annan alternativ placering av bostäder ska betraktas som omöjlig eller orimlig.

För ärendeexempel B är det sex st Ja och 12 st Nej, en övervägande majoritet som har svarat Nej på frågan. Fyra av de 12 nekande länsstyrelserna signalerar tydligt genom sina kommentarer att en parkeringsplats omöjligt kan betraktas som ianspråktagen ur strandskyddssynpunkt.

Det är två länsstyrelser som har svarat Ja på båda frågorna om ett upphävande av strandskyddet skulle godtas. Det är 9 länsstyrelser som har svarat Nej på båda frågorna om ett upphävande av strandskyddet skulle godtas. Det är sex länsstyrelser som har lämnat olika svar på respektive fråga, men inte på samma sätt.

Den divergerande synen när det gäller lokaliseringsstudien respektive parkeringsplatsens status visar att lagstiftningen kan tolkas olika och att det finns behov av större samsyn mellan länsstyrelserna.

### Strandskydd – 5.2 Syn (ärendeexempel A) och 5.5 Syn (ärendeexempel B)

Strandskyddsenkäten tar upp om länsstyrelsen behöver göra syn i ett ärende om länsstyrelsens eventuella godtagande av ett kommunalt beslutat upphävande av ett strandskydd. Två olika ärendeexempel gällande strandskydd förelades länsstyrelserna i strandskyddsenkäten.

Län	Göra syn vid ett ärende såsom i ärendeexempel A?	Göra syn vid ett ärende såsom i ärendeexempel B?
Blekinge	Ja	Ja
Dalarna	Nej	Nej
Gävleborg	Nej	Nej
Gotland	Nej	Nej
Halland	Ja	Ja
Jämtland	Ja	Nej
Jönköping		
Kalmar	Nej	Nej

Kronoberg	Nej	Nej
Norrbottn	Nej	Nej
Skåne	Nej	Nej
Stockholm	Nej	Nej
Uppsala	Nej	Nej
Värmland	Nej	Nej
Västerbotten	Nej	Nej
Västernorrland	Ja	Ja
Västmanland	Ja	Nej
Västra Götaland	Nej	Nej
Örebro	Nej	Nej

Fem länsstyrelser har svarat Ja på frågan om behov av syn i [ärendeexempel A](#), och 13 st har svarat Nej. Tre länsstyrelser har svarat Ja på frågan om behov av syn i [ärendeexempel B](#), samtidigt är det tre andra länsstyrelser som av kommentarerna att döma ser syn som mer troligt, och 15 länsstyrelser har svarat Nej.

Det finns en stor samstämmighet i inställningen till syn vid jämförelse av svaren i avsnitt 5.2 Syn (A) och i avsnitt 5.5 Syn (B). Det är 3 länsstyrelser som svarat Ja på båda frågorna, 13 länsstyrelser som svarat Nej på båda frågorna och 2 som svarat olika. Frågan om syn är ett exempel på att länsstyrelserna resonerar olika när det gäller vad lagstiftningen kräver av dem.

## Arbetstid

NNR har ställt frågor om tidsåtgång i samband med myndighetsutövning i två av ämnesområdena, strandskydd och miljötillsyn.

### Strandskydd – 5.3 Arbetstid (ärendeexempel A) och 5.6 Arbetstid (ärendeexempel B)

Strandskyddsenkäten tar upp hur lång tid (sammantaget under en hel detalj-planeprocess) som ett strandskyddsärende tar att hantera för en handläggare på en länsstyrelse. Två olika ärendeexempel gällande strandskydd förelades länsstyrelserna i strandskyddsenkäten.

Län	Arbetstid Ärendeexempel A	Arbetstid Ärendeexempel B
Blekinge	16 timmar	8-16 timmar
Dalarna	2-10 timmar	2-10 timmar
Gävleborg	1-3 timmar	1-2 timmar
Gotland		
Halland		
Jämtland		4- 32 timmar
Jönköping		
Kalmar	1-2 timmar	1 timme
Kronoberg		
Norrbottn		

Skåne	0,5 - 10 timmar	0,5-10 timmar
Stockholm	5 timmar	1-2 timmar
Uppsala	20-80 timmar	ca 4 timmar
Värmland	1-3 timmar	1-3 timmar
Västerbotten		
Västernorrland	12-20 timmar	8-30 timmar
Västmanland	5-6 timmar	2-3 timmar
Västra Götaland	2-5 timmar	1 timme
Örebro	2-10 timmar	2-6 timmar

Det är stor samstämmighet i svaren på de två frågorna om arbetstid för ärendeexemplen (A och B). Av de 12 länsstyrelser som svarat på båda frågorna är 8 st mycket samstämmiga och fyra st i mindre utsträckning. En av länsstyrelserna sticker ut genom att ange 20-80 timmar för ärende-exempel A och fyra timmar för ärendeexempel B. En annan länsstyrelse visar en mindre skillnad genom att ange 5 timmar för ärendeexempel A och 1-2 timmar för ärendeexempel B. De fyra länsstyrelser där svaren skiljer sig åt har samtliga angivet en högre siffra för ärendeexempel A jämfört med ärendeexempel B.

### Miljötillsyn – 6.5.1 Arbetstid på plats och 6.5.2 Övrig arbetstid

Miljötillsynsenkäten tar upp hur många timmars arbete på plats samt för- och efterarbete som en tillsyn av en bergtäkt som i ärendeexemplet skulle behöva föranleda.

Län	Tid på plats?	Tid för förarbete och efterarbete?	Sammanlagd tid
Blekinge	2 timmar	8 timmar	10 timmar
Dalarna			
Gotland			
Gävleborg	2 timmar	6 timmar	8 timmar
Halland	2 timmar	8 timmar	10 timmar
Jämtland			
Jönköping	5 timmar	8 timmar	13 timmar
Kalmar	3 timmar	20 timmar	23 timmar
Kronoberg			
Norrbottn	3 timmar	4 timmar	7 timmar
Skåne			
Stockholm	8 timmar	24 timmar	32 timmar
Södermanland			
Uppsala		10 timmar	10 timmar
Värmland		0 timmar	0 timmar
Västerbotten	1 timme	8 timmar	9 timmar
Västernorrland	2 timmar	4 timmar	6 timmar
Västmanland	3 timmar	16 timmar	19 timmar
Västra Götaland	3 timmar	12 timmar	15 timmar
Örebro			
Östergötland	4 timmar	12 timmar	16 timmar

Två storstadslänsstyrelser bedömer sig behöva många timmars arbetstid (tid på plats och övrig arbetstid) för att hantera ärendeexemplet (14-19 timmar) respektive (30-40 timmar), framför allt jämfört med fyra andra länsstyrelser i glesbygdslän som anger 6-9 timmar total arbetstid. NNR uppfattar detta som en kraftig diskrepans som inte enbart kan förklaras av skilda omständigheter i de berörda länen. Två län som ligger nära de två storstadslänen med högst uppskattad arbetstid för ärendeexemplet, har angivit totalt 10 timmars arbetstid, vilket visar att detta inte enbart handlar om skillnader mellan storstad och glesbygd.

### **Skillnader i arbetstid**

NNR menar att de stora skillnaderna i bedömd åtgång av arbetstid (strandskyddsärendena och miljötillsynsärendet) till en del kan handla om hur stor arbetsinsats olika länsstyrelser bedömer att regelverket (lagstiftning, förordningar, föreskrifter och praxis) kräver. NNR utgår från att samtliga respondenter grundar sin uppskattade arbetsinsats i en analys av det gällande regelverket. Eftersom arbetstiden för ett identiskt ärende bedöms olika drar NNR slutsatsen att detta till en del beror på skillnader i tolkningen/analysen av regelverket. Skillnader i tolkning/analys av regelverket utgör ett problem för företagen då det innebär divergerande rättstillämpning. Företag som har verksamhet i flera län kan behöva lära sig förstå samma regelverk på olika sätt för att kunna möta divergerande krav i olika län. Förutsebarheten för företag och kommuner i planläggningen av nya byggprojekt i allmänhet och nära vatten blir också lidande. Denna bristande förutsebarhet kostar mycket pengar för samhället.

## **Attityden till uppdraget**

NNR har ställt frågor om attityden till myndighetsuppdraget och till rådgivning i samband med myndighetsutövning på två av ämnesområdena.

### **Miljötillsyn – 6.7 Attityden till uppdraget (Rådgivning)**

Frågan handlar om ifall en tillsynsmyndighet bör meddela i förväg vad som kommer att tillsynas och om tillsynsmyndigheten bör förbereda verksamhetsutövaren genom att begära framtagande av viss dokumentation. Vissa länsstyrelser förefaller kommentarerna till frågan mena att miljötillsyn i första hand ska vara strikt kontrollerande medan andra förefaller mena att tillsynen i första hand ska vara konstruktivt vägledande. En av länsstyrelserna skriver: "... vilket vi inte brukar tala om på förhand utan tar vid sittande möte." En annan länsstyrelse skriver på samma tema: "... Annars gäller generellt att vad som ska kontrolleras inte behöver anges utan VU behöver vara beredd på att alla delar i verksamheten kan omfattas av tillsynsbesöket."

I motsatsförhållande skriver en annan länsstyrelse: "... Ett bristande kontrollprogram som blev åtgärdat redan innan tillsynen gjorts! Och syftet är ju att verksamheten ska bli bättre. Inte att sätta dit verksamheten för eventuella brister." NNR uppfattar dessa kommentarer som ett tecken på att det kan föreligga skillnader i inställningen till tillsynsuppdraget som grundar sig i olika tolkningar av regelverket.



## Djurskydd – 7.8 Attityd till uppdraget (Rådgivning)

Frågan tar upp vad länsstyrelserna bedömer som viktigast, utöver att kontrollera och dokumentera brister i djurskyddet. Frågan har av de responderande i kommentarerna uppgivits vara svår att besvara. I flera av kommentarerna till frågan tas ändå rådgivning i samband med kontrollen upp med vissa diskrepanser. Det är tre länsstyrelser som av kommentarerna att döma är tydliga med att rådgivning inte ingår i myndighetsutövningen. Samtidigt är det 7 länsstyrelser som har givit svarsalternativ (D) som handlar om rådgivning prio 1 samt två ytterligare länsstyrelser som av kommentarerna att döma anser att rådgivning till verksamhets-utövare är en viktig del i myndighetsutövningen. NNR uppfattar således att det i Sverige finns icke oväsentliga skillnader i hur man arbetar med rådgivning i samband med myndighetskontrollen. Här finns behov av en större samsyn.

## Rådgivning i allmänhet

NNR frågar sig om det kan finnas frågetecken kopplat till bl.a. ansvarsfrågor i samband med rådgivning som hindrar länsstyrelserna från att lämna den rådgivning som regelverket föreskriver och företagen efterfrågar. Det finns arbete som genomförts inom exempelvis den kommunala livsmedelskontrollen som har lett till att ansvarsfrågorna till viss del har utretts så att de kommunala livsmedelshandläggarna kan lämna råd som svar på konkreta frågor<sup>1</sup>, i enlighet med kraven på kontrollmyndigheterna i livsmedelslagstiftningen. Frågan som länsstyrelserna behöver ställa sig är inte OM man kan ge råd utan HUR det kan göras. Företagen ska självklart få hjälp att göra rätt. Här skulle tydligare direktiv behövas, från exempelvis Jordbruksverket när det gäller djurskyddsfrågor, och en process kan med fördel genomföras, eventuellt liknande den på livsmedelsområdet, för att ringa in eventuella osäkerheter som finns kopplade till just bestämmelserna om att kontrollmyndigheterna ska ge råd och information till företagen. Det behövs klagöranden kring vad råd och information enligt regleringen är, hur de ska förmedlas samt konkreta exempel som vägledning. En god rådgivning kan utgöra en del i främjandet av företagsamheten i länet.

## Övriga frågor

NNR har ställt nedanstående övriga frågor till länsstyrelserna på områdena djurskydd och tobakstillsynsstöd.

## Djurskydd – 7.3 Handlingsalternativ

Frågan handlar om vilket myndighetsbeslut som en länsstyrelse bör fatta som en följd av det som beskrivs i djurskyddsärendet. Två av handlingsalternativen som lämnas i frågan handlar om att skriva anmärkningarna i kontrollrapporten men anse, eller inte, att uppföljning behövs.

---

1 Se Livsmedelsverkets skrift Rådgivning inom livsmedelskontrollen: <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyror/radgivning-om-livsmedelskontrollen-for-kontrollmyndigheter.pdf>

Det är fyra st länsstyrelser som har svarat Ja för svarsalternativ nr 2 (uppföljning behövs inte) samtidigt som de svarat Nej för svarsalternativ nr 3 (uppföljning behövs).

Det är två st länsstyrelser som har svarat Nej för svarsalternativ nr 2 (uppföljning behövs inte) samtidigt som de svarat Ja för svarsalternativ nr 3 (uppföljning behövs).

Skillnaden handlar alltså om ifall behov av uppföljning bedöms finnas, eller inte. Skillnaden skulle kunna botten i olika tolkning av vad regelverket kräver i ett ärende som i ärendeexemplet.

### Tobakstillsynsstöd – 8.1 Tillsynsresurser

Tobakstillsynsstöd till kommunerna i länet hanteras av samtliga 21 länsstyrelser. Exempelärendet handlar om en mindre dagligvaruhandel som förutom andra dagligvaror säljer tobak (inklusive snus) över disk. Frågan som handlar om hur stor andel av länsstyrelsens tillsynsresurser som läggs på tobakstillsynsstöd har besvarats av 11 länsstyrelser. Det är sju länsstyrelser som lägger mellan 20 och 30 procent av sina tillsynsresurser på tobakstillsynsstöd, vilket förefaller utgöra genomsnittet i landet. Samtidigt lägger två länsstyrelser mellan 5 och 10 procent på detta och två länsstyrelser 40 procent av sina tillsynsresurser på samma sak. NNR uppfattar att det är stor skillnad mellan länsstyrelserna när det gäller hur man prioriterar sina tillsynsresurser och frågar sig om detta botten i hur man tolkar uppdraget i lagstiftningen.

## Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är tillämplig vid all form av myndighetsutövning och manifesteras bland annat genom RF 2:15 och RF 2:19 (som inkorporerar Europakonventionen om mänskliga rättigheter – bl.a. artikel 8 – i svensk lagstiftning) samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Artikel 17).

I ett rättsfall från år 1996 tas också innehållet i proportionalitetsprincipen upp i samband med ett strandskyddsärende. RÅ 1996 ref. 44: *”En grundläggande princip är emellertid att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.”*

Vid en proportionalitetsbedömning av ett strandskyddsärende såsom i ärendeexempel B (avsnitt 5.4.1) måste det tillmätas betydelse att behovet av att upprätthålla strandskyddet inte kan antas vara noll men att det är ganska nära. Samtidigt måste nyttan av att kontors- och affärslokaler uppförs betraktas som inte oväsentlig för näringslivet i kommunen. NNR menar att en vägledande princip i detta sammanhang alltså borde vara att om fördelarna överväger nackdelarna ska strandskyddet hävas och byggnationen genomföras enligt plan.

I ett rättsfall från år 2022 tog föredragande justitiesekreteraren Malin Broman Lindfors upp innehållet i proportionalitetsprincipen på ett mer allmängiltigt plan när det gäller myndighetsutövning. NJA 2022 s. 545: *”Proportionalitetsprincipen har i svensk förvaltningsrätt bl.a. ansetts innebära att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det*

*allmänna intresse som ska tillgodoses (jfr bl.a. Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 10 uppl. 2014, s. 115 f. och SOU 2010:29 s. 172 f.).”*

Som en konsekvens av ovan nämnda rättsfall från år 2022, menar NNR, att proportionalitets-principen bör tillämpas på samma sätt när det gäller all typ av myndighetsutövning, d.v.s. en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut i samband med tillsyn eller tillstånd för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses. Proportionalitetsprincipen är ett verktyg i samband med länsstyrelsens främjande av näringslivet i länet.

## Skyddande – Främjande

NNR menar att länsstyrelserna har två olika uppdrag – att skydda medborgarna och miljön från en potentiellt störande verksamhet samt – att främja näringslivet i länet. Främjandet gäller inte enbart näringslivet i sig utan gäller också det samhällskontrakt som finns, att staten exempelvis ska se till att det finns bostäder för invånarna i landet. Utan bergtäkter går det inte att producera ballast, betong och asfalt som behövs för all typ av infrastruktur.

Ett näringslivsfrämjande perspektiv kan manifesteras på många olika sätt och behöver inte alls handla om att särbehandla företagen på något sätt. NNR har i avsnitt 5.7.2 Strandskydd (Näringslivsfrämjande perspektiv) ställt en fråga och lämnat några förslag på åtgärder som kan bidra till att skapa ett sådant perspektiv:

1. Genom beslut av landshövding/länsråd om strategiska mål
2. Genom policydokument upprättat på tjänstemannanivå
3. Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder
4. Genom att se till att det finns tid att träna på myndighetsutövningen (träningsarena)
5. Genom att erbjuda tid för nyanställda att sätta sig in i verksamheten (inskolning)
6. Genom regelbundna träffar mellan tillståndsenhet och näringslivsenhet eller motsvarande, som syftar till att skapa en gemensam bild av näringslivets betydelse och utveckling (intern samverkan)
7. Genom att ge handläggare möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden

NNR menar att länsstyrelsernas skyldighet att ansvara för ett gott näringslivsklimat och en god tillväxt inte har minskat i och med överföringen av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till regionerna.

## Riskstyrning

NNR menar att länsstyrelsernas utgångspunkt i alla lägen måste vara att samtliga i länet verksamma företag är helt kompetenta och seriösa tills dess att det finns tydliga indikationer på motsatsen. Denna inställning genomsyrar exempelvis Skatteverkets arbete sedan många år tillbaka.<sup>2</sup> Transportstyrelsen beskriver denna inställning på följande sätt: ”De flesta vill sköta sig – Grunderna är att vi har stor tilltro till att aktörerna sköter sig och gör rätt. Vi kan till exempel ställa krav på ledningssystem och att man har ett systematiskt säkerhetsarbete. De flesta vill liksom vi jobba för ett väl fungerande och säkert transportsystem.”<sup>3</sup>

NNR noterar i avsnitt 6.2 Miljötillsyn (Kriterier som styr tillsynsfrekvensen) att många länsstyrelser tar upp klagomål såsom en avgörande aspekt som påverkar tillsynsfrekvensen. NNR frågar sig om det är klagomål från allmänheten som huvudsakligen avses. Klagomål som handlar om allmänt tyckande är en helt annan sak än en anmälan om avvikelser i verksamheten i relation till villkoren i tillståndet. Opinionsstormar ska naturligtvis inte styra länsstyrelsernas myndighetsutövning.

NNR menar att det exempelvis hade varit önskvärt om en lantgård med andra-/tredjeparts-certifiering (som NNR frågar om i avsnitt 7.7 Djurskyddskontroll) kunde bedömas utgöra en lägre risk i djurskyddshänseende. Enligt NNR bör kunskap om sådan certifiering kunna hanteras inom länsstyrelsernas underrättelsearbete och omvärldsbevakning. I en värld med begränsade resurser ska enligt NNRs uppfattning självklart myndighetens resurser styras dit där de gör som allra störst nytta. Om detta innebär att tillsynsresurser styrs bort från verksamheter där god regelefterlevnad kan göras troligt, är detta av godo för måluppfyllelsen (en generellt god djurhälsa i Sverige), eftersom resurser istället kan styras dit risken är större. En gård med regelbundna certifieringsbesök kan få djurskyddskontroll mer sällan, till förmån för gårdar med högre risk. Ett alternativ är förstås att denna faktor inkluderas inom Jordbruksverkets riskklassificeringssystem STORK.

Riskstyrning handlar också om att olika delar av länsstyrelsernas förvaltning samverkar genom att uppmärksamma varandra på upptäckter som tyder på en mindre seriös och välskött verksamhet.

Kompletterande frågor som skulle kunna utredas är hur skillnader när det gäller risknivåer mellan likartade verksamheter kan hanteras på mest effektiva sätt. Modeller för riskklassning finns men kan säkert utvecklas.

## Digitalisering

Flertalet respondenter verkar se positivt på frågan om digitalisering i avsnitt 6.8 Miljötillsyn (Digitala hjälpmedel). Någon enstaka länsstyrelse verkar ha ganska låg beredskap för användning av digitala verktyg och kan tänka sig att använda diktafon som digitalt verktyg. Å andra sidan finns flera

---

2 Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet - <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservice-myndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>

Se också Rättviksmodellen för livsmedelskontroll.

3 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetsatt/tillsyn/risk-baserad-tillsyn/>

kommentarer som tar upp en bred palett av digitala verktyg, där kanske drönare sticker ut som det mest avancerade. En länsstyrelses svar att fysiska besök kan kompletteras med digitala dito, uppfattar NNR som ett konstruktivt sätt att se på de digitala verktygen.

NNR menar att länsstyrelserna behöver arbeta vidare med en gemensam strategi och process för att successivt öka användningen av de digitala verktygen i sina verksamheter. NNR menar att det finns ett behov av att den tekniska utvecklingen bejakas med målet att detta ska leda till bättre resultat (högre säkerhet) till lägre kostnader (lägre avgifter).

## Samsynsarbete

Länsstyrelserna framför ofta att de har ett väl utvecklat nätverk för samverkan och diskussion om bland annat bedömningar för att säkerställa att bedömningarna i olika ärendetyper och ärendegrupper blir samstämmiga nationellt. Samtidigt redovisar denna rapport skillnader mellan länsstyrelserna som tyder på att det finns ett behov av att ytterligare utveckla samsynsarbetet. Samsynsarbete för NNR handlar om ett större fokus på väsentliga omständigheter som förenar liknande ärenden i olika län, och ett mindre fokus på de unika omständigheterna i varje enskilt fall, som kan motivera skilda utslag i liknande ärenden. I ett stort antal av kommentarerna till frågorna i denna rapport tas det upp att alla ärenden är unika, vilket NNR inte alls ifrågasätter. Men, NNR påstår samtidigt att det i samtliga ärenden inom en viss ärendegrupp finns omständigheter som är lika eller liknande. I de fall dessa förenande omständigheter är av större betydelse kan de utgöra grund för jämförande diskussioner mellan länsstyrelserna, d.v.s. samsynsarbete. Detta görs säkert redan, men borde kunna utvecklas och fördjupas, gärna också tillsammans med berörda branscher.

En av länsstyrelserna tar i avsnitt 7.10 Djurskyddskontroll (Generella kommentarer) upp att det hålls fylänsträffar varje år och att djurskyddssamordnare deltar på månatliga Skypemöten med andra djurskyddssamordnare. NNR menar att en regional dialog med de närmast liggande länen samt med företagen och deras branschföreträdare, för att uppdaga förbättringspotential i länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsarbete är mycket värdefull som underlag för ett nationellt samsynsarbete vid länsstyrelserna.

## NNRs rekommendationer

Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR Länsstyrelserna följande:

### Enhetlig regeltillämpning

- **Fördjupa arbetet med samsyn mellan länsstyrelserna för att minska skillnader i tillämpningen av nationella regelverk.**

Ett samsynsarbete bör utgå från idén att två handläggare inom samma myndighet måste motverka skillnader i tillämpningen och tolkningen av regelverken genom att diskutera och jämföra uppfattningar i konkreta ärenden. Denna myndighetsinterna process behöver utvidgas över myndighetsgränser och regiongränser för att uppnå en större samsyn och minskade skillnader på nationell nivå.

### Information och kommunikation

- **Utnyttja digitaliseringens möjligheter.**

Använd digitaliseringen för att skapa ökad tillgänglighet, transparens och effektivitet i länsstyrelsernas tillämpning av regelverken. Resurser behöver avsättas för att en myndighets olika IT-system ska kunna integreras bättre. ”Smarta formulär” som indikerar när uppgifter saknas är ett exempel på sätt att höja servicenivån och utnyttja digitaliseringens möjligheter.

- **En informationservice bör inrättas hos Länsstyrelserna, som liknar den informationservice som kan erhållas från Skatteverkets Skatteupplysning.**

Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagens möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt.

- **Länsstyrelserna behöver utveckla formerna för dialogen med företagen och företagens organisationer.**

Genom dialog finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning.

### Myndighetsservice

- **Länsstyrelserna behöver servicegarantier.**

En servicegaranti bör innehålla ett åtagande från länsstyrelsen att fatta beslut om ett tillstånd inom en viss given tid. Lämnande av en servicegaranti är ett sätt att understryka vikten av en effektiv handläggning och underlättar uppföljningen av handläggningstidens utveckling. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad exempelvis en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

### Fokuserad tillsyn

- **Tillsyn bör vara proportionell och riskstyrd utifrån det enskilda företaget.**

Resursinsatsen vid tillsynen och tillsynsfrekvensen bör vara proportionell mot risken i verksamheten. Riskbedömningar ska vara individuella för varje företag/tillsynsobjekt och inte smittas av en allmän riskuppfattning av branschen, eller andra generella faktorer.

- **Ta hjälp av företagets egenkontroll och tredjepartscertifiering.**

Utnyttja de synergieffekter som uppstår genom att det arbete som utförs i samband med tredjepartscertifiering och god egenkontroll i viktiga avseenden liknar länsstyrelsernas myndighetsutövning.

- **Länsstyrelserna bör löpande utvärdera vilka effekter deras tillämpning av regelverken får för företagen.**

Länsstyrelserna bör arbeta strategiskt med sin tillsyns- och tillståndshandläggning. Likaså mäta och kvartalsvis följa upp regeltillämpningen, exempelvis via Länsstyrelsernas brukarundersökningar. Arbetet kan med fördel inspireras av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och kommunernas NKI-undersökningar.

#### **Nationell nivå**

- **Besluta om en långsiktig strategi för hur tillämpningen av de nationella regelverken ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt.**

Regeringen behöver sätta upp såväl övergripande mål för myndigheternas tillstånds- och tillsynsarbete som specifika krav på effektivitet, minskad börda för företagen, fokusering av resurser där de gör störst nytta och ökad transparens i tillämpningen. Överlappande regelverk ska konsolideras. Myndigheternas regleringsbrev behöver tydligt styra mot effektivisering och särskilda resurser behöver tillfogas för arbetet. Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att lämna förslag om regelförbättringar till regeringen, när sådana uppmärksammas.

## **Bilaga Detaljerad svarsredovisning – NNRs Länsgranskning 2023**

Denna bilaga finns endast som separat dokument. [www.nnr.se/publiceringar/rapporter/](http://www.nnr.se/publiceringar/rapporter/)

## Näringslivets Regelnämnd

Näringslivets Regelnämnd (NNR) är det samlade näringslivets företrädare i regelförbättringsfrågor. Vår uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regelverk, sänkta regelkostnader samt relevant uppgiftslämnande och en minskad uppgiftslämnarbörd för företag.

NNR samordnar och koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell, europeisk och internationell nivå. NNR tar initiativ till dialoger med riksdag, regering, myndigheter och kommunföreträdare liksom med företrädare på EU-nivå och bedriver utvecklingsprojekt för effektivare regler och en effektiv regeltillämpning. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unik bland näringslivsorganisationer i Europa.

NNR bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 26 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar ca 300 000 företag. Mer information om NNR finns på [www.nnr.se](http://www.nnr.se).

## Näringslivets Regelnämnds medlemmar 2024

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