

NNRs Länsgranskning 2023

Regeltillämpning och tillsyn vid länsstyrelserna



Näringslivets Regelnämnd

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
2. Bakgrund	2
3. Metod	4
4. Redovisning och disposition	5
5. Strandskydd	6
5.1.1 Upphävande eller ej (A)	7
5.1.2 Kompletterande skäl (A)	8
5.2 Syn (A)	8
5.3 Arbetstid (A)	10
5.4.1 Upphävande eller ej (B)	10
5.4.2 Kompletterande skäl (B)	11
5.5 Syn (B)	11
5.6 Arbetstid (B)	11
5.7.1 Hänsyn till gynnandeaspekten	12
5.7.2 Näringslivsfrämjande perspektiv	13
5.8 Konstruktiv återkoppling	13
5.9 Externa resurser	13
5.10 NNRs samlade synpunkter	14
6. Tillsyn miljöfarlig verksamhet – bergtäkt	18
6.1 Tillsynsfrekvens	19
6.2 Kriterier som styr tillsynsfrekvens	20
6.3 Planeringshorisont tillsynsbesök	20
6.4.1 Oanmälda besök	20
6.4.2 Arbetsmiljön i bergtäkten	21
6.5.1 Arbetstid på plats	21
6.5.2 Övrig arbetstid	22
6.6.1 Standardmall eller checklistor	23
6.6.2 Innehåll standardmall	23
6.7 Meddela i förväg	23
6.8 Digitala hjälpmedel	24
6.9 Attityden till uppdraget	24
6.10.1 Storlek tillsynsavgift	25
6.10.2 Självkostnadsprincipen	26
6.11 NNRs samlade synpunkter	27
7. Djurskyddskontrol	30
7.1.1 Föranmälan	30
7.1.2 Hur lång framförhållning	31
7.2 Tid på plats	31
7.3 Handlingsalternativ	31

7.4.1 Tid att sitta ner	32
7.4.2 Konstruktivt samtal	33
7.5 Frekvens för uppföljande besök	33
7.6 Fördröjning av uppföljande besök	33
7.7 Andraparts- och tredjepartscertifiering	34
7.8 Attityd till uppdraget	35
7.9 Måluppfyllelse	36
7.11 NNRs samlade synpunkter	37
8. Tobakstillsynsstöd	41
8.1 Tillsynsresurser	42
8.2 Påträngande marknadsföring	42
8.3 Skriftliga eller muntliga synpunkter	43
8.4 Kontrollmätning på plats	43
8.5 Standardmässig märkning	43
8.6 Kunskaper om tillsynsavgifter	44
8.7 Principen om full kostnadstäckning	44
8.8 Personer med betydande inflytande	44
8.9 NNRs samlade synpunkter	44
9. NNRs sammanfattande iakttagelser och synpunkter	48
9.1 Metodiken i enkätunderlagen	48
9.2 Varierande tillämpning av samma nationella regelverk	48
9.3 Dialog kontra felsökning – attityden till uppdraget	52
9.4 Målstyrning	53
9.5 Avgifter och kostnadstransparens	53
9.6 Proportionalitetsprincipen	54
10. Slutsatser och förslag till åtgärder	55
10.1 Skyddande – Främjande	55
10.2 Rådgivande eller inte rådgivande	56
10.3 Riskstyrning	57
10.4 Digitalisering	57
10.5 Samsynsarbete	58
10.6 Personaltillgång	58
10.7 Regeringens ansvar	59
10.8 NNRs vidare arbete med regeltillämpning vid Länsstyrelserna	59
11. NNRs rekommendationer	60

NNRs Länsgranskning 2023

Regeltillämpning och tillsyn vid länsstyrelserna

1. Sammanfattning

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 strandskydd, tillsyn miljöfarlig verksamhet, djurskyddskontroll och tillsyn av den kommunala tobakstillsynen.

NNRs undersökning visar att det finns skillnader i Länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken. Dessa skillnader är i vissa fall betydande.

Strandskyddsenkäten tar upp om ett kommunalt upphävande av strandskyddet kan godtas eller inte av en länsstyrelse. Två olika ärendeexempel gällande strandskydd förelades länsstyrelserna i strandskyddsenkäten. På fråga om handläggningstid i de två strandskyddsärendena bedömer vissa länsstyrelser sig behöva lägga 10 gånger mer tid än andra länsstyrelser gällande båda ärendetyperna som exemplifierats. NNR menar att de stora skillnaderna i bedömd åtgång av arbetstid till en del kan handla om hur stor arbetsinsats olika länsstyrelser bedömer att regelverket (lagstiftning, förordningar, föreskrifter och praxis) kräver. Detta kan bottna i skillnader i tolkningen/analysen av regelverket.

Miljötillsynsenkäten tar upp länsstyrelsens tillsyn av en bergtäkt. Det är två länsstyrelser som har bedömt att det räcker med ett besök per fem år, samtidigt som fyra länsstyrelser har bedömt att ett besök behövs varje år. De fyra län som har angivit högst besöksfrekvens är storstadslän och de två län som har angivit lägst besöksfrekvens är glesbygdslän. På en annan fråga har två länsstyrelser (storstadslän) uppskattat handläggningstiden för ärendeexemplet till mellan 14 och 40 timmar, samtidigt som fyra länsstyrelser (glesbygdslän) har angivit 6 till 9 timmars total handläggningstid. NNR har utgått från att samtliga respondenter grundar sin bedömda 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.

Djurskyddsenkäten tar upp länsstyrelsens tillsyn av en nötköttsgård. Det är fyra länsstyrelser som har svarat entydigt Nej på fråga om behov av uppföljning i ärendeexemplet föreligger, samtidigt som två länsstyrelser svarat entydigt Ja. Skillnaden skulle kunna bottna i olika tolkning av vad regelverket kräver i ett ärende som i ärendeexemplet. En annan fråga handlar om länsstyrelsernas rådgivning till företagen och här menar tre länsstyrelser att detta inte ingår i myndighetsutövningen samtidigt som sju länsstyrelser är tydliga med att detta är en viktig del i myndighetsutövningen. Här finns behov av en större samsyn.

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. Det är stor skillnad på hur stor andel av länsstyrelsernas tillsynsresurser som läggs på tobakstillsynsstöd. De flesta har angivit mellan 20 och 30 procent men det är två länsstyrelser som lägger 40 procent av sina tillsynsresurser på detta tillsynsområde samtidigt som det är två länsstyrelser som lägger mellan 5 och 10 procent 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 bottnar i hur man tolkar uppdraget i lagstiftningen.

När omständigheter är lika eller liknande i olika ärenden kan detta utgöra grund för jämförande diskussioner mellan länsstyrelserna, d.v.s. samsynsarbete. Länsstyrelserna framför ofta att de har ett väl utvecklat nätverk för samverkan och diskussion om bland annat bedömningar för att säkerställa att olika ärendetyper och ärendegrupper hanteras samstämmigt nationellt. Resultaten i undersökningen pekar på att arbetet behöver utvecklas och fördjupas. NNR anser att detta bör göras tillsammans med branschernas företrädare.

NNR vill betona att verksamhetsutövare behöver få tillgång till handläggarnas kompetens på ett så direkt sätt som möjligt. 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. En informationsservice efterlyses hos Länsstyrelserna som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets skatteupplysning.

NNR menar att Länsstyrelserna har två olika uppdrag – att skydda mot en potentiellt störande verksamhet samt – att främja näringslivet i länet. 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) fört fram att länsstyrelserna kan erbjuda exempelvis vidareutbildning, en träningsarena och inskolning för handläggarna för att myndighetsutövningen ska bli mer näringslivsfrämjande.

NNR menar att länsstyrelserna behöver en gemensam strategi och process för att successivt öka användningen av de digitala verktygen i sina verksamheter. Några länsstyrelser skriver i kommentarer till frågan i avsnitt 6.8 (Digitala hjälpmedel) att man kan byta ut vissa fysiska tillsynsbesök mot digitala sådana. Detta menar NNR kan spara tid och effektivisera för både myndigheten och för företagaren. Det finns ett behov av att den tekniska utvecklingen bejakas med målet att detta ska leda till bättre resultat (högre miljösäkerhet) till lägre kostnader (lägre avgifter).

2. Bakgrund

Företagens grundläggande ramvillkor är en central faktor för att skapa långsiktiga förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv och tillväxt. Utformningen och tillämpningen av olika regelverk har bl.a. genom globalisering och digitalisering fått en större betydelse genom att i princip alla företag möter en tilltagande konkurrens från omvärlden. Ett bra företagsklimat med ändamålsenliga regler och en tillämpning som inte snedvrider konkurrensförutsättningarna är därmed en nyckel för tillväxt.

Företagsklimatet i Sverige skapas av många olika faktorer, kundernas efterfrågan och konkurrensen från inhemska och utländska kommersiella aktörer är viktiga delar, men är svåra att påverka. En del i företagsklimatet som kan påverkas utgörs av tillämpningen av de olika regelverk som styr företagets verksamhet. Regelverken fastställs på nationell nivå av Riksdag, Regering och myndigheter. För

att upprätthålla och stärka ett gott svenskt företagsklimat, hållbar tillväxt och konkurrenskraft, ska regelverken i sig vara så tydliga och kostnadseffektiva som möjligt samt tillämpningen av dem vara förutsägbar och rättssäker.

Många regelverk som styr företagens verksamheter tillämpas av Länsstyrelserna. Vid tillämpning krävs ett visst mått av tolkning av regelverken, dels från Länsstyrelsernas sida på ett övergripande plan och dels från den individuella handläggarens sida när det gäller detaljer. Även det mest tydliga och kostnadseffektiva regelverk behöver tolkas. Det finns inget regelverk (inklusive föreskrifter och allmänna råd) som kan vara så detaljerat att tolkning/tillämpning blir överflödigt.

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.

Företagares upplevelse av att inte kunna lita på sina erfarenhetsmässiga kunskaper om olika regelverk har föranlett NNR att undersöka om det finns fog för denna upplevelse.

NNR beslöt i december 2018 att inleda ett pilot-projekt om regelförenkling på regional nivå. Projektet fokuserade på tillämpning av fem olika regelverk på områdena tillstånd miljöfarlig verksamhet, auktorisation bevakningsföretag, strandskydd, tillsyn miljöfarlig verksamhet och djurskyddskontroll. Huvudsyftet med projektet var att Länsstyrelserna skulle se över sin tillämpning av regler, praxis och service som styr tillsyn och tillståndsgivning av företag. Detta med inriktning på att regeltillämpningen ska bli mer enhetlig, förutsägbar och effektiv samt mindre kostsam för företagen. Rapporten¹ publicerades i januari 2020 och resultaten visade att tillämpningen av regler för tillstånd och tillsyn skiljer sig markant mellan olika Länsstyrelser.

Under år 2022 genomförde NNR ytterligare en undersökning av regeltillämpningen på den regionala nivån. Denna gång användes en metodik där myndigheternas egna data studerades. Länsstyrelsedata om djurskydd, miljötillsyn och bygglov samlades in från Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Boverket och analyserades med näringslivets perspektiv. NNR stärktes i sin uppfattning att de skillnader mellan de olika länsstyrelserna som manifesteras till en del har sin grund i divergerande regeltillämpning.

1 <https://nnr.se/wp-content/uploads/NNRs-Lansgranskning-2019.pdf>

Resultatet av båda dessa undersökningar visade dels på olikheter i tolkningen av regelverket men också på olikheter i hur länsstyrelserna uppfattade de frågor och ärendeexempel som låg till grund för undersökningen. Vidare uttrycktes önskemål från länsstyrelserna om att involveras tidigare inför en kommande undersökning för att få ge sina kommentarer och reflektioner.

År 2023 beslutades om en förnyad undersökning av länsstyrelsernas tillämpning av regelverken på de fyra områdena, strandskydd, tillsyn miljöfarlig verksamhet, djurskyddskontroll och tillsyn av den kommunala tobakstillsynen. Huvudsyftet med projektet är att Länsstyrelserna ska se över sin tillämpning av regler och praxis som styr tillsyn och kontroll av företagen. Detta genom att internt och tillsammans med näringslivet diskutera undersökningens resultat, sin egen regeltillämpning och företagens upplevelser, exempelvis genom att identifiera och peka på tillsynsområden där det finns skillnader mellan länsstyrelserna samt lyfta fram goda exempel på effektiva länsstyrelser vad avser handläggning och tillämpning. Inriktningen är att det ska bli effektivare, mer enhetligt och förutsägbart samt mindre kostsamt för företagen. Ett annat syfte är att få framför allt föreskrivande myndigheter men även länsstyrelsernas samverkansorgan att se över de regler och praxis som styr tillämpning, handläggningstid och avgiftsuttag.

3. Metod

NNR använder sig vid dessa enkätundersökningar av en metodik med fiktiva förenklade ärendeexempel, vilket NNR ibland får kritik för, bl.a. därför att ärendeexemplen uppfattas sakna vissa individuella omständigheter. NNR vill dock betona att omfattningen på ärendeexemplen är en balansgång när det gäller omfattningen. NNR har i ärendeexemplet försökt att redovisa det som NNR tillsammans med experter på de olika områdena bedömt som de centrala omständigheterna och samtidigt försökt indikera att de perifera omständigheterna är "normala" och på intet sätt "avvikande". Denna metodik har som all metodik sina brister, men också styrkor. En styrka är att metodiken med en relativt liten arbetsinsats både från frågeställaren och förhoppningsvis från respondenterna ger ett resultat som kan leda till konstruktiva diskussioner.

Enkäterna har tagits fram och kvalitetssäkrats av NNR i samverkan med företagare och experter på berörda branschorganisationer. I detta sammanhang har experter inom länsstyrelserna bidragit med synpunkter tillsammans med några länsråd i länsrådets nätverk. Enkäterna innehöll ca 10 frågor om tillämpning av olika regelverk med utgångspunkt i ärendeexempel. Ärendeexemplen användes för att få jämförbara data och för att alla Länsstyrelser skulle kunna lämna uppgifter utifrån samma grundförutsättningar.

Det gavs även möjlighet att lämna skriftliga kommentarer till samtliga frågor. Många Länsstyrelser har i stor utsträckning utnyttjat denna möjlighet. Frågorna till Länsstyrelserna gäller flera olika myndighetsområden för att få en så heltäckande bild som möjligt. Svaren från varje enkät redovisas nedan i separata kapitel (5. – 8.).

Länsstyrelsernas experter och representanter har även fått lämna synpunkter och kommentera på svaren samt NNRs analys av svaren, under utarbetandet av denna rapport.

Frågorna utarbetades av NNR med stöd av SKOP Analys AB; ett formulär för varje delundersökning. Ansvarig för undersökningarna åt NNR var Oscar Hultåker. NNR tillhandahöll ett register med

e-postadresser till registrator hos länsstyrelserna. Undersökningarna riktade sig till handläggare på länsstyrelserna som arbetade med strandskydd, miljötillsyn av bergtäkter, djurskyddskontroll respektive tobakstillsynsstöd och skulle besvaras en gång per länsstyrelse. Felaktiga kontaktuppgifter följdes upp och rättades fortlöpande under datainsamlingen. Datainsamlingarna genomfördes i SKOP:s verktyg för webb-enkäter. Inbjudningar till undersökningarna skickades per e-post. Datainsamlingen genomfördes mellan den 6 juli och den 13 september 2023.

SKOP skickade två påminnelser utöver det första utskicket till dem som ännu inte hade svarat i datainsamlingarna om djurskyddskontroll, miljötillsyn och strandskydd. I datainsamlingen om tobakstillsynsstöd skickade SKOP utöver det första utskicket en (1) påminnelse till dem som ännu inte hade svarat. I slutet av datainsamlingen tog NNR kontakt med de länsstyrelser som ännu inte hade svarat och påminde personligen.

Registrator på respektive länsstyrelse vidarebefordrade enkäterna till myndighetspersoner på berörda områden. I enlighet med länsstyrelsernas önskemål inför genomförandet av denna undersökning har NNR inte kunnat påverka vilken typ av myndighetspersoner som besvarat respektive enkät, d.v.s. om det varit en enskild handläggare, en enhetschef, en jurist, en samordnare eller en funktionschef som besvarat. Däremot har NNR i slutet av varje enkät efterfrågat kontaktuppgifter till en kontaktperson för enkätens svar. Det är huvudsakligen enhetschefer som har angivits som kontaktperson, men även i vissa fall en enskild handläggare. Om besvarandet av enkäterna har utförts såsom enskilt arbete eller som samverkan mellan flera handläggare/enhetschefer inom samma myndighet, har NNR inte kunna styra eller i efterhand avgöra. Sammanhanget och de praktiska omständigheterna har således inte varit exakt lika för samtliga responderande. Detta är naturligtvis en osäkerhetsfaktor i NNRs kommentarer till svaren.

4. Redovisning och disposition

Länsstyrelsernas svar på frågorna (inklusive kommentarer) i de olika enkäterna redovisas dels genom listningar under varje rubrik i kapitlen 5 till 8 och dels i beskrivande schematiskt uppställd text under varje rubrik i avsnittet. I den beskrivande schematiska texten redovisas endast de svar och de kommentarer som NNR har bedömt som mest signifikanta och mest relevanta för framställningen i rapporten. Samtliga svar och samtliga kommentarer finns istället redovisade i ett separat dokument/bilaga till rapporten. I kapitel 9 redovisas NNRs sammanfattande iakttagelser och synpunkter på enkätsvaren och i kapitel 10 presenteras NNRs slutsatser och förslag till åtgärder.

Svarsfrekvensen för NNRs enkäter till Länsstyrelserna är varierande. Som bäst har 21 av 21 Länsstyrelser besvarat enkäten om djurskyddskontroll, 100 procent. Som sämst har 14 av 21 Länsstyrelser besvarat enkäten om tobakstillsynsstöd, 67 procent. Det är 19 av 21 länsstyrelser som har besvarat enkäten om Strandskydd, 90 procent. Det är 18 av 21 länsstyrelser som har besvarat enkäten om miljötillsyn av en bergtäkt, 86 procent.

5. Strandskydd

Samtliga 21 länsstyrelser hanterar ärenden om strandskydd. Av dessa har 19 länsstyrelser valt att besvara NNRs enkät, en svarsfrekvens på 90 procent.

Denna enkät innehåller två olika ärendeexempel, benämnda A och B.

Ärendeexempel A. För en medelstor stad har kommunen enligt plan- och bygglagen upprättat en översiktsplan med högre detaljeringsgrad, d.v.s. en fördjupad översiktsplan (FÖP). Denna har förklarats vara aktuell. För ett visst avgränsat markområde, beläget inom generellt strandskydd på 100 meter, anger översiktsplanen markanvändning "bostäder". Området är allmänt tillgänglig obebyggd naturmark som inte är avskild från stranden, varken av väg, bebyggelse eller annat.

Kommunen upprättar nu ett förslag till detaljplan för bostäder på den aktuella platsen. Området från strandlinjen och 50 meter upp avses bli allmän plats med strandpromenad. Därefter anger planförslaget kvartersmark med bostäder inom resterande del av strandskyddsområdet.

Som särskilt skäl för att upphäva strandskydd för blivande kvartersmark anger kommunen att platsen *behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området* (7 kap 18 c § p 5 MB).

Ärendeexempel B redovisas nedan, i anslutning till därtill hörande frågor.

5.1.1 Upphävande eller ej (A)

Skulle länsstyrelsen normalt/vanligtvis godta ett upphävande av strandskyddet i en sådan situation som beskrivits (ärendeexempel A) och med angivet särskilt skäl?

NNRs kommentarer

Flera länsstyrelser tar upp att de skulle vilja se en lokaliseringsstudie för att kunna fatta beslut om upphävande av strandskydd eller inte. NNR menar att den mest relevanta utredningen av alternativa lokaliseringar som man kan tänka sig är just en FÖP, som enligt ärendeexemplet ingår i underlagen. NNR menar att det inte är rimligt att i ett ärende som det aktuella begära utökade lokaliseringsstudier, utöver FÖP. Kommunen har redan i normalfallet lagt flera år på att planera för nya bostäder och i denna process ingår att bedöma olika alternativa lokaliseringar. PBLs krav när det gäller lämplig placering av bostäder har en haltande överensstämmelse med strandskyddet i Miljöbalken, då det egentligen alltid går att bygga någon annanstans än nära strand, men sådan mark kan vara olämplig ur PBLs synvinkel. Samhällsbyggande innebär per definition att det sker avvägningar mellan olika behov. Vad gäller markanvändning sker detta genom fysisk planering enligt PBL och specifikt vad gäller bostäder sker en behovsplanering enligt bostadsförsörjningslagen. NNR menar att länsstyrelserna behöver betrakta kommunernas FÖP som den ingående lokaliseringsstudie som den faktiskt är. Läs mer om denna fråga i tidskriften Samhällsbyggaren².

2 <https://samhallsbyggaren.online/wp/nyheter/strandskydd-i-stad-ett-hinder-for-bostadsplanering/>

Tolkningen av begreppet angeläget allmänt intresse behöver ta hänsyn till realiteter när det gäller bostadsbyggande; d.v.s. bostäder måste byggas där folk vill bo. Vaxholm är ett exempel på en kommun där en strikt tolkning av begreppet alternativ lokalisering omöjliggör all form av nybyggnation, då i princip all mark på Vaxön ligger inom 100 meter från stranden (långsmal ö). Om länsstyrelserna tolkar och tillämpar skäl fem (angeläget allmänt intresse) på olika sätt blir det svårt för kommunerna att genomföra sina planprocesser, och utfallet blir svårt att förutse. Den kommunala planläggningen riskerar att bli dyrare än den annars skulle behöva vara och företagen riskerar att lägga

pengar på ritningar som inte kan realiseras. NNR uppfattar att kraven på kompletterande lokaliseringstudier har ökat de senaste åren. Denna utveckling behöver brytas.

En länsstyrelses kommentar antyder att problemen med regelverket kring strandskydd handlar om kompetensbrister hos kommunerna. NNR menar att Länsstyrelserna gärna får hjälpa kommunerna så att allmänhetens tillgång kan skyddas samtidigt som företagens och invånarnas intressen av exempelvis bostäder på attraktiv mark kan tillmötesgå.

De länsstyrelser som svarat Ja på frågan skulle kunna antas uppleva det som mer troligt att berörd kommun genom lokaliseringsstudien i FÖP har kunnat visa att annan alternativ placering av bostäder ska betraktas som omöjlig eller orimlig.

De länsstyrelser som svarat Nej skulle kunna antas uppleva det som mindre troligt att berörd kommun genom lokaliseringsstudien i FÖP har kunnat visa att annan alternativ placering av bostäder ska betraktas som omöjlig eller orimlig.

Det är en övervägande majoritet som har svarat Nej på frågan.

Den divergerande synen på vilka krav som ska ställas när det gäller en lokaliseringsstudie visar att lagstiftningen kan tolkas olika och att det finns behov av större samsyn mellan länsstyrelserna.

5.1.2 Kompletterande skäl (A)

Vad skulle ytterligare krävas för att godta ett upphävande med det angivna särskilda skälet?

NNRs kommentarer

Många av svaren handlar om att ingen alternativ mark ska finnas för byggnation. Detta kriterium uppfattar NNR som i princip helt omöjligt att uppfylla i ett län med lite glesare bebyggelse än exempelvis Stockholm. Folk vill bo nära vatten och nära centrum – NNR frågar sig om svag efterfrågan på bostäder på en plats långt från vatten och långt från centrum gör sådan bebyggelse omöjlig.

Det finns vissa gradskillnader i hur länsstyrelserna uttrycker vad som ska krävas i utredning av alternativ placering. Mest strikt förefaller en länsstyrelse vara när man använder uttrycket "inte kan" för att beskriva beviskraven. En annan länsstyrelse skriver att alternativen ska vara "omöjliga eller i vart fall orimliga". En annan länsstyrelse skriver angående alternativa placeringar "förklaringar till varför de är olämpliga". En länsstyrelse lämnar också visst utrymme när man skriver "Intresset att ta området i anspråk på det sätt som planen avser ska även väga tyngre än strandskyddsintresset". En länsstyrelse lämnar också visst utrymme genom formuleringen: "tydlig motivering till varför det angelägna allmänna intresset inte kan tillgodoses utanför området".

En länsstyrelse förefaller bedöma att frågan om möjlig alternativ placering av bostäderna är mindre relevant och att det istället handlar om ifall det föreligger viktiga naturvärden eller inte. NNR menar att en naturvärdesinventering främst handlar om de arter som är beroende av stranden som sin livsmiljö. Artskyddsreglerna är ett annat regelverk som hanterar livsmiljöer på ett bredare sätt. Strandskyddet är till för att skydda arter som är direkt kopplade till stranden. Strandskyddet är inte tänkt att hantera de fall då exempelvis de sista fem exemplaren av en viss art lever nära stranden.

5.2 Syn (A)

Skulle länsstyrelsen under detaljplaneprocessen göra syn vid ett ärende av ovanstående karaktär (ärendeexempel A)?

NNRs kommentarer

NNR bedömer det som normalt i ett ärende som i exemplet att inte göra syn från länsstyrelsens sida. Hur det ser ut på platsen är väl dokumenterat av andra inblandade, bl.a. genom kommunens planbeskrivning. NNR föreställer sig att det kan finnas länsstyrelsehandläggare som kan tänka sig att göra syn i ärendet därför att det ligger nära till hands för dem att stoppa kommunen och inte upphäva strandskyddet. Upphävandet av strandskydd ska inte handla om hur enskilda handläggare på länsstyrelsen skulle uppleva situationen på en enskild plats, bland många platser. Kommunen har redan i detalj utrett situationen för en mängd platser i hela staden och kommit fram till att strandskyddet behöver hävas.

Även om det ändå kan finnas situationer då det absolut är motiverat med syn är det bra att det inte verkar finnas någon länsstyrelse som har som rutin att alltid åka ut på syn i ett ärende som i exemplet.

Det är två länsstyrelser som verkar se syn som osannolik. Det är tre andra länsstyrelser m.fl. som också är avvisande till sannolikheten. En länsstyrelse menar att det skulle vara slöseri med skattemedel att göra syn i ett ärende såsom i ärendeexemplet. Det är tre andra länsstyrelser, å andra sidan, som menar att syn i ett ärende såsom i ärendeexemplet sker "vanligtvis", "sannolikt" och "troligtvis". En länsstyrelse har svarat Nej men kommentaren tyder på att de ganska ofta går ut på syn.

Frågan om syn är ett exempel på att länsstyrelserna resonerar olika när det gäller vad lagstiftningen kräver av dem. NNR bedömer att skillnaderna inte enbart handlar om skilda omständigheter i länen.

5.3 Arbetstid (A)

Hur många timmars arbete (sammantaget under en hel detalj-planeprocess) bedömer du att handläggningen av den specifika strandskyddsfrågan i ett ärende som i ärendeexempel A skulle föranleda?

NNRs kommentarer

NNR menar att 1-3 timmar förefaller vara en relativt kort tid för att hantera ett ärende såsom i exemplet. I arbetsuppgifterna ingår ändå ett relativt stort jobb för flera personer inom länsstyrelsen att ta ställning i frågan och författa ett yttrande till kommunen. Fem timmar är en mer rimlig tidsåtgång, menar NNR. NNR vill dock betona att det inte är den faktiska arbetstiden som är den viktigaste faktorn för ett företag som är beroende av den kommunala planen att bevilja bygglov,

utan istället är det tiden mellan inlämnat ärende till länsstyrelsen och beslut från länsstyrelsen som spelar störst roll.

Det är nio av de responderande länsstyrelserna som ligger under 10 timmar och tre st som ligger över 10 timmar. Att döma av svaren får alltså en rimlig tidsåtgång för ett ärende såsom i ärendeexemplet antas vara under 10 timmar, oberoende av unika regionala omständigheter.

Två av respondenterna verkar vara de som kan lägga mest tid på ett sådant ärende som i exemplet (en länsstyrelse verkar kunna göra av med uppåt 80 timmar, om detaljplan behöver upphävas). En annan länsstyrelse tar också lång tid på sig men har inte kommenterat frågan.

Att så många som sju länsstyrelser inte kan bedöma en rimlig tidsåtgång för ett ärende såsom i ärendeexemplet är intressant. NNR funderar på om det kan vara så att strandskyddsärendena i dessa regioner har en större variation i tidsåtgång, än i andra. En annan möjlighet är att det i dessa regioner saknas statistiskt underlag för hur lång tid olika strandskyddsärenden tar att handlägga. NNR menar att utvecklingen av handläggningstid i varje enskild typ av ärende behöver följas över tid för att länsstyrelsens styrning ska kunna optimeras.

NNR noterar att en länsstyrelse tar upp vad som händer om länsstyrelsen tar in och ändrar kommunens plan. Det kan uppstå diskussioner mellan kommunen och länsstyrelsen, exempelvis om länsstyrelsen enbart upphäver en del av planen, och detta kan bli komplext. Det är viktigt med noggrannhet i hur uppdelningen av planen blir. NNR uppfattar att om länsstyrelsen tar in planen för översyn så är det ganska dramatiskt för kommunen.

Det är sju länsstyrelser som har bedömt som undre gräns 1-2 timmar för att hantera ärendet. Samtidigt är det tre länsstyrelser som har 12-20 timmar som undre gräns. Vissa länsstyrelser bedömer alltså att man skulle lägga ca 10 gånger mer tid på samma ärendetyp, jämfört med andra länsstyrelser. Detta är en stor skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

Exempelärende B såg ut enligt nedan

Ärendeexempel B. I en stad finns sedan 60-talet en stor asfalterad parkeringsplats intill en större å. Idag råder strandskydd där parkeringen ligger. Parkeringen betjänar ett mindre köpcentrum och är tillgänglig för allmänheten. Idag är dock behovet av parkeringsplatser betydligt mindre. En privat intressent har hos kommunen väckt frågan om att upprätta en detaljplan för byggande på parkeringsplatsen (kontor och affärslokaler).

Kommunen har nu påbörjat arbetet med en sådan detaljplan och avser att upphäva strandskyddet på platsen. Som särskilt skäl anför kommunen att platsen redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § 1 MB.)

5.4.1 Upphävande eller ej (B)

Skulle länsstyrelsen normalt/vanligtvis godta ett upphävande av strandskyddet i en sådan situation som beskrivits (ärendexempel B) och med angivet särskilt skäl?

NNRs kommentarer

NNR noterar olika resonemang om platsen kan betraktas som ianspråktagen. Fyra av länsstyrelserna signalerar tydligt att en parkering omöjligt kan betraktas som ianspråktagen ur strandskyddssynpunkt.

En länsstyrelse menar å andra sidan att parkeringen kan betraktas som ianspråktagen om den är planlagd som kvartersmark med ändamål handel. En länsstyrelse menar att det skulle kunna medges upphävande, beroende på hur stor parkeringsplatsen är och hur området nyttjas idag. Även en annan länsstyrelse menar att strandskyddet eventuellt skulle kunna upphävas.

Det är dubbelt så många länsstyrelser som har svarat Nej, jämfört med de som har svarat Ja.

Den divergerande synen på parkeringens status (stranden ianspråktagen eller inte) visar att lagstiftningen kan tolkas olika och att det finns behov av större samsyn mellan länsstyrelserna.

NNR ser ett behov av en översyn av lagstiftningen i detta avseende. Det är bra för det effektiva nyttjandet av mark i tätort om man kan bebygga öppna asfalterade parkeringsplatser. Parkeringsplatserna kan återskapas i form av garage under kontorshuset, vilket är yt-effektivt. Såsom lagen är utformad idag är det inte förutsägbart varken för entreprenörer eller för kommuner om en asfaltsyta kan bebyggas med kontorshus, eller inte. I detta sammanhang frågar sig NNR också om Miljöbalken har ett berättigat uppdrag att skydda allmänheten gentemot kommunen. NNR menar att staten bör utgå från att samtliga kommuner har förmåga och vilja att ta hänsyn till kommuninvånarnas gemensamma bästa i sin myndighetsutövning. Om det mot förmodan skulle finnas en kommun som under en period inte har ordentlig ordning på sin administration och därför inte kan hantera strandskyddsärenden på ett korrekt sätt, får lösningar skapas för detta undantagsfall. Samtliga kommuner i Sverige får inte misstänkliggöras bara för att någon enstaka kommun vid något enstaka tillfälle riskerar att fatta ett felaktigt beslut i en strandskyddsfråga.

5.4.2 Kompletterande skäl (B)

Vad skulle ytterligare krävas för att godta ett upphävande med det angivna särskilda skälet?

NNRs kommentarer

En länsstyrelse är den enda av de responderande som verkar se det som troligt att ett genomförande av planen kan öka allmänhetens tillträde och som därmed verkar luta åt att området idag är ianspråktaget.

NNR noterar att flera av de responderande är skeptiska till att ett annat skäl (än det i ärendexemplet angivna) till upphävande skulle kunna finnas.

Två länsstyrelser tar upp "skäl fem" (tillgodose ett angeläget allmänt intresse) som möjligt alternativ för att medge upphävande. Två andra länsstyrelser verkar också luta åt att skäl fem skulle kunna vara en möjlig utväg, förutsatt att en god lokaliseringsutredning presenteras av kommunen.

5.5 Syn (B)

Skulle länsstyrelsen under detaljplaneprocessen göra syn vid ett ärende av ovanstående karaktär (ärendeexempel B)?

NNRs kommentarer

NNR bedömer det som normalt i ett ärende som i exemplet (B) att inte göra syn från länsstyrelsens sida. Hur det ser ut på platsen är väl dokumenterat av andra inblandade, bl.a. genom kommunens planbeskrivning. Även om det ändå kan finnas situationer då det absolut är motiverat med syn är det bra att det inte verkar finnas någon länsstyrelse som har som rutin att alltid åka ut på syn i ett ärende som i exemplet. NNR frågar sig dock om det vid en syn vore möjligt att komma fram till att

allmänheten rimligen skulle kunna uppleva det som naturligt att slå sig ned för en fika på en parkeringsplats såsom i ärendeexemplet.

Fyra länsstyrelser håller syn för osannolikt i ett ärende såsom i ärendeexemplet. Tre andra länsstyrelser ser det som mer troligt med syn. Det finns en viss samstämmighet i inställningen till syn vid jämförelse av svaren i detta avsnitt och i avsnitt 5.2 Syn (A).

Frågan om syn är ett exempel på att länsstyrelserna resonerar olika när det gäller vad lagstiftningen kräver av dem. NNR bedömer att skillnaderna inte enbart handlar om skilda omständigheter i länen.

5.6 Arbetstid (B)

Hur många timmars arbete (sammantaget under en hel detaljplane-process) bedömer du att handläggningen av den specifika strandskyddsfrågan i ett ärende som i ärendeexempel B skulle föranleda?

NNRs kommentarer

Att så många som sex länsstyrelser inte kan bedöma en rimlig tidsåtgång för ett ärende såsom i ärendeexemplet är intressant. NNR funderar på om det kan vara så att strandskyddsärendena i dessa regioner har en större variation i tidsåtgång, än i andra. En annan möjlighet är att det i dessa regioner saknas statistiskt underlag för hur lång tid olika strandskyddsärenden tar att handlägga. En länsstyrelse tar upp att ärendeexemplet är ett relativt ovanligt ärende i länet. NNR menar att utvecklingen av handläggningstid i varje enskild typ av ärende behöver följas över tid för att länsstyrelsens styrning ska kunna optimeras.

Det är sex länsstyrelser (både storstadslän och glesbygdslän) som anger ca 1 timmes handläggningstid och fyra länsstyrelser som anger ca 5 timmar. Samtidigt anger två länsstyrelser minst 8 timmars handläggningstid. En rimlig tidsåtgång för ett ärende såsom i ärendeexemplet får alltså antas vara ca 5 timmar, oberoende av unika regionala omständigheter. NNR vill dock betona att det inte är den faktiska arbetstiden som är den viktigaste faktorn för ett företag som är beroende av den kommunala planen att bevilja bygglov, utan istället är det tiden mellan inlämnat ärende till länsstyrelsen och beslut från länsstyrelsen som spelar störst roll.

NNR menar att stora skillnader i bedömd åtgång av arbetstid 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 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 regelverken 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.

NNR frågar sig hur stor inverkan respektive handläggares utbildningsnivå och antal tjänsteår kan ha på bedömningen av tidsåtgång i ärendeexemplet.

5.7.1 Hänsyn till gynnandeaspekten

Har din länsstyrelse möjlighet att ta hänsyn till gynnandeaspekten vid prövning av ett ärende (såsom ärendeexempel B) enligt regelverket för strandskydd?

NNRs kommentarer

Det är tre länsstyrelser som har svarat Ja på frågan och NNR tolkar en länsstyrelses kommentar som att de mycket väl hade kunnat svara Ja.

En länsstyrelse för ett något företagervänligt resonemang, även om slutsatsen är att ingen hänsyn kan visas.

En länsstyrelses kommentar tyder på "tyst" gynnande av företagsamheten i länet.

En länsstyrelse söker möjligheter i lagstiftningen att motivera ett gynnande, men verkar ganska ensamma om att se denna möjlighet i punkten fyra (utvidgning av pågående verksamhet). LIS kanske är svårare att använda i mer tätbefolkade län än i glesbygd. Ett tätbefolkat län behöver kanske därför hitta andra möjligheter än i ett glesbefolkat län. Ett glesbygdslän kanske kan lösa de flesta ärenden med behov av gynnande, genom LIS.

Flera länsstyrelser drar legalitetskortet. NNR frågar sig om lagstiftningen ska tolkas strikt för att utgöra ett stopp så ofta som möjligt eller om lagstiftningen ska tolkas med målet att identifiera utrymme för gynnandeaspekten, så ofta det går.

Legalt sett har en länsstyrelse stöd i Miljöbalken för att neka upphävande av strandskyddet. Men, proportionalitetsprincipen och egendomsskyddet måste också tillmätas betydelse. Proportionalitets-principen och dess betydelse enligt NNRs mening, beskrivs nedan i avsnitt 5.10 NNRs samlade synpunkter. Vid en proportionalitetsbedömning av ett ärende som i ärendeexempel B måste det tillmätas betydelse att nyttan av att upprätthålla strandskyddet inte kan antas vara noll men att det ligger ganska nära.

5.7.2 Näringslivsfrämjande perspektiv

Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt inom din länsstyrelse, rent formellt och i det dagliga arbetet med strandskyddsärenden?

NNRs kommentarer

NNR menar att det hade varit intressant om denna fråga inte enbart hade ställts till länsstyrelser som svarat Ja i föregående fråga 5.7.1. Flera länsstyrelser som svarat Nej på frågan hade kanske haft nytta av att få se dessa alternativa sätt att manifesteras ett näringslivsfrämjande perspektiv. NNR uppmärksammar att en länsstyrelse tillämpar två av alternativen.

Frågan handlar om vad man som myndighet kan göra när ett ärende inte är självklart. NNR vill uppmärksamma proportionalitetsprincipens betydelse i detta sammanhang. Proportionalitetsprincipen och dess betydelse, enligt NNRs mening, beskrivs nedan i avsnitt 5.10 NNRs samlade synpunkter.

5.8 Konstruktiv återkoppling

Har din länsstyrelses handläggare mandat att återkoppla till sökande med förslag till anpassning eller förtydligande av ansökan för att undvika ett upphävande av dispensen?

NNRs kommentarer

Denna fråga handlar om en annan del av regelverket för strandskydd, än den del som tagits upp tidigare i enkäten. Denna fråga handlar om situationen när strandskydd gäller och en privatperson söker dispens från detta och kommunen beviljar en sådan enskild dispens. Sådana ärenden går också till länsstyrelsen för kontroll, som då kan upphäva den kommunala dispensen.

För en länsstyrelse att hinna gå igenom samtliga dispensärenden kan ibland vara svårt och det kan diskuteras om det är länsstyrelsen som ska lägga tid på att återkoppla till sökanden. Det kan vara mer rimligt att det är kommunen som hanterar återkoppling till den dispenssökande.

Det är ca hälften av länsstyrelserna som i regelverket ser en möjlighet till konstruktiv återkoppling till sökande. Den andra hälften ser inte denna möjlighet. En länsstyrelses kommentar till sitt Nej-svar är kanske det tydligaste exemplet på denna hälft av de responderande. En länsstyrelse gör också en strikt legal tolkning av sina möjligheter till återkoppling.

5.9 Externa resurser

Har din länsstyrelse möjlighet att ta in externa resurser i ett strandskyddsärende, vid hög arbetsbelastning?

NNRs kommentarer

Detta är en fråga som inte alls handlar om hur paragraferna i sig tillämpas, utan istället om hur flexibla länsstyrelserna är i sitt ledarskap över arbetet. NNR antar att länsstyrelserna vid nationella möten tar upp frågor om resursbelastning och organisatorisk utformning av verksamheten. Trots detta finns det att döma av kommentarerna vissa skillnader i inställning.

Den första kommentaren innebär i princip att de inte tror att någon annan har tid över, och därför frågar de inte.

Det är två länsstyrelser som tar upp att konsulter inte kan användas vid resursbrist. Det redovisas dock en lösning på detta problem; tillfälligt anställda. NNR menar att konsulter visst borde kunna användas, så länge konsulten inte är den som fattar beslut utan som utreder och tar fram underlag. Se två av kommentarerna.

En länsstyrelses svar skulle kunna tolkas som att den inte är medveten om möjligheten. Svaret kan dock också tolkas som att utökande av personalstyrkan inte är ekonomiskt möjligt. NNR utgår från att en sådan här fråga om hur resurserna utnyttjas mest effektivt, och hur tillförande av personalresurser kan utformas, kommer högt upp på dagordningen vid länsstyrelsernas samsynsmöten.

5.10 NNRs samlade synpunkter

Inledning

NNR menar att länsstyrelserna har två olika uppdrag i detta sammanhang – att trygga tillgången till strand för allmänheten och bevara goda livsvillkor för växt och djurarter samt – att främja näringslivet i länet. Självklart ska lagen vara helt vägledande för Länsstyrelserna vid utförandet av sitt uppdrag att trygga/bevara. Men balansen mellan de två, ibland i viss mån motstående, uppdragen att trygga/bevara och att främja är nyckeln till ett gott näringslivsklimat. Uppdraget att främja näringslivet i länet kan härledas ur proportionalitetsprincipen, som bland annat finns föreskriven i Regeringsformen (RF), en av Sveriges grundlagar.

Skillnader

NNR menar att det helt klart, vid jämförelser av länsstyrelsernas svar i detta kapitel, finns skillnader som är större än som kan motiveras av skilda omständigheter i olika delar av landet. Intrycket är att lagreglerna tolkas på olika sätt. Detta behöver åtgärdas genom ett bättre samsynsarbete, utvecklade vägledningar och ökade utbildningsinsatser.

5.1 Det är en övervägande majoritet som har svarat Nej på frågan om strandskyddet bör upphävas i ärendeexempel A. De divergerande synvinklarna (som framgår av svaren och av kommentarerna) på vilka krav som ska ställas när det gäller en lokaliseringsstudie i exemplet visar att lagstiftningen tolkas olika.

5.2 Det är fem länsstyrelser som har svarat Ja på frågan om behov av syn i ärendeexempel A, och 13 st har svarat Nej. Av kommentarerna att döma är det fem länsstyrelser som bedömer syn som osannolikt i exemplet. En länsstyrelse skriver att det skulle vara slöseri med skattemedel att göra syn i exemplet. Å andra sidan är det tre länsstyrelser som menar att syn i exemplet sker "vanligtvis", "sannolikt" och "troligtvis". En av länsstyrelserna har svarat Nej men kommentaren tyder på att de ganska ofta går ut på syn. Frågan om syn eller inte är ett exempel på att länsstyrelserna resonerar olika när det gäller vad lagstiftningen kräver av dem.

5.3 På fråga om handläggningstid för ett ärende såsom i ärendeexemplet A är det sju länsstyrelser som har bedömt som undre gräns 1-2 timmar för att hantera ärendet. Samtidigt är det tre länsstyrelser som har mellan 12 och 20 timmar som undre gräns. Vissa länsstyrelser bedömer alltså att

man skulle lägga ca 10 gånger mer tid på samma ärendetyp, jämfört med andra länsstyrelser. Detta är en stor skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

5.4 Det är dubbelt så många länsstyrelser som har svarat Nej på frågan om strandskydd bör upphävas i ett ärende som i ärendeexempel B, jämfört med de som har svarat Ja. Kommentarererna signalerar också olika ställningstaganden i frågan. Den divergerande synen på parkeringens status (stranden ianspråktagen eller inte) visar att lagstiftningen kan tolkas olika och att det finns behov av större samsyn mellan länsstyrelserna.

5.5 Det är tre länsstyrelser som håller syn för osannolikt i ett ärende såsom i ärendeexemplet B. Samtidigt är det tre andra länsstyrelser som av kommentarerna att döma ser syn som mer troligt. Det finns en viss samstämmighet i inställningen till syn vid jämförelse av svaren i detta avsnitt och i avsnitt 5.2 Syn (A).

5.6 Det är nio länsstyrelser (både storstadslän och glesbygdslän) som anger 1-2 timmes handläggningstid för ett ärende som i ärendeexempel B som undre gräns, två länsstyrelser som anger 4 timmar som undre gräns och två länsstyrelser som anger 8 timmar som undre gräns. Vissa länsstyrelser bedömer alltså att man skulle lägga dubbelt eller fyrdubbelt så mycket tid på samma ärendetyp, jämfört med andra länsstyrelser. Om man istället jämför den övre delen av angivna intervall så är det fyra länsstyrelser som angivit 2-3 timmar som övre gräns och två länsstyrelser som angivit ca 30 timmar som övre gräns, alltså ca 10 gånger så lång uppskattad handläggningstid. Detta är inte obetydliga skillnader, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

Det är samma tre länsstyrelser som har angivit störst tidsåtgång i båda frågorna (ärendeexempel A och B) om handläggningstid. Både storstadslän och glesbygdslän är representerade bland de som angivit längst handläggningstid för ärendeexemplen samt bland de som angivit kortast handläggningstid för ärendeexemplen.

NNR menar att stora skillnader i bedömd åtgång av arbetstid 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 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 regelverken 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 nära vatten blir också lidande. Denna bristande förutsebarhet kostar mycket pengar för samhället.

5.7 Det är tre länsstyrelser som har svarat Ja på frågan om hänsyn till gynnandeaspekten och till denna grupp kan NNR räkna ytterligare en länsstyrelse då deras kommentar kan tolkas som att de mycket väl hade kunnat svara Ja. Samtidigt har 15 st länsstyrelser svarat tydligt Nej på frågan. Frågorna om gynnandeaspekten och näringslivsfrämjande perspektiv handlar om vad man som myndighet kan göra när ett ärende inte är självklart. Proportionalitetsprincipen är viktig i detta sammanhang, och NNRs syn på denna beskrivs nedan i detta kapitel under en egen rubrik.

5.8 Det är ca hälften av länsstyrelserna som i regelverket ser en möjlighet till konstruktiv återkoppling till privat sökande av strandskyddsdispens. Den andra hälften ser inte denna möjlighet.

5.9 NNR utgår från att fråga om hur externa resurserna utnyttjas mest effektivt på länsstyrelsens avdelning för hantering av strandskyddsärenden, och hur tillförande av personalresurser kan utformas, kommer högt upp på dagordningen vid länsstyrelsernas samsynsmöten. Det är nio länsstyrelser som har svarat Ja och nio som har svarat Nej på frågan. NNR noterar att en av länsstyrelserna löser konsultproblematiken genom att anställa extrapersonal tillfälligt.

I många av kommentarerna till frågorna, som i stor utsträckning handlar om hur länsstyrelserna vägleder kommunerna i strandskyddsfrågor, hänvisas till praxis från Mark- & Miljööverdomstolen. För en kommun att läsa igenom ett antal domar i strandskyddsärenden är inte en fullgod vägledning. NNR menar att länsstyrelserna behöver vara mer konkreta än så. Länsstyrelsernas vägledningsarbete behöver utvecklas.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är tillämplig på 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.”*

I ett rättsfall från år 2022 tas innehållet i proportionalitetsprincipen upp 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, Förvaltnings-processrättens grunder, 10 uppl. 2014, s. 115 f. och SOU 2010:29 s. 172 f.).”*

Vid en proportionalitetsbedömning av ett ärende såsom i ärendeexempel B 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 borde vara att om fördelarna överväger nackdelarna så ska strandskyddet hävas och byggnationen genomföras enligt plan³.

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 ärende-

3 Frågan om proportionalitetsprincipen behandlas i debatten, bl.a. i – Intresseavvägningar inom fastighetsrätten (Thomas Karlbro m.fl.), Norstedts Juridik 2021

grupper blir samstämmiga nationellt. Samtidigt redovisas ovan i detta avsnitt skillnader mellan länsstyrelserna som tyder på att det finns ett behov av ett ytterligare utvecklat samsynarbete. Samsynarbete 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 detta kapitel 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. samsynarbete. Detta görs säkert redan, men kan kanske utvecklas och fördjupas. NNR menar att ett mer ”mekaniskt” fokus i regeltillämpningen kan leda till en mer enhetlig regeltillämpning.

Slutsatser

Den huvudsakliga slutsatsen av det ovan analyserade är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete med strandskyddet tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser. NNR menar att det måste finnas möjlighet att genom ett utökat samsynarbete minska dessa skillnader. När det gäller samsynarbetet kan vikten av likformiga arbetsprocesser betonas, för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt.

En öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet i regionen. Genom dialogen finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning. Om företagen känner att hänsyn har tagits till deras omständigheter i det konkreta fallet kan ett beslut som går dem emot hanteras på ett balanserat sätt.

6. Tillsyn miljöfarlig verksamhet – bergtäkt

Miljötillsyn av bergtäkter hanteras i många fall av länsstyrelser men är även i många fall delegerad till kommun. Andelen tillsyn via länsstyrelse respektive kommun skiljer sig åt mellan länen men NNRs uppfattning är att fördelningen i genomsnitt ligger på ca 50/50. Den statistik för detta som NNR samlat in i samband med enkäten (första frågan i enkäten) visar på en variation mellan noll och 100 procent länsstyrelsetillsyn. Medeltalet bland de responderande länsstyrelserna, utan hänsyn till totala antalet täkter i respektive län, är 63 procent länsstyrelsetillsyn.

Län	%	Hur stor andel av täkterna i länet tillsynas av länsstyrelsen, respektive av kommunerna?
Blekinge	30	10 st totalt, 3 st har lst tillsyn på och 7 st har kommunen tillsyn på
Dalarna	26	Länsstyrelsen 26 % Kommuner 74 %
Gotland	100	Det finns 30 täkter av mycket varierande storlek och verksamhet. Länsstyrelsen har all täktillsyn.
Gävleborg	11	Det finns totalt 93 täkter i länet varav länsstyrelsen har tillsyn av tio av dessa.
Halland	36	14 st länsstyrelsen 25 st kommunala nämnder
Jämtland	49	83 st bergtäkter i länet. 40 st tillsynas av länsstyrelsen, 43 st av kommunerna
Jönköping	58	108 täkter i länet totalt varav länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för 63 st och kommunerna 45 st. Det finns 40 berg/blockstenstäkter i länet varav Lst är TM för 17 st och kommunerna 23 st.
Kalmar	20	Totalt 54 berg-och/eller grustäkter. Lst har tillsynen för 11 av dessa och 43 st. ligger på kommunerna.
Norrbottn	10	Få, mycket av tillsynen är överlåtten, ca 10 %, har inte tagit mig tid att få en exakt siffra
Stockholm	50	Det finns totalt 5 bergtäkter i länet där brytningen omfattar minst 700 000 ton per år. Samtliga är kommunala tillsynsobjekt. Det är oklart om övriga parametrar som efterfrågas i exemplet ovan uppfylls. I övrigt finns det 38 st täkter i länet, vara hälften är kommunala tillsynsobjekt, resten lst.
Uppsala	0	All tillsyn över täkter är överlåtten till kommunerna i länet.
Värmland	33	Det finns ca 80 täkter i länet varav 26 tillsynas av länsstyrelsen.
Västerbotten	39	Länsstyrelsen 39 %, Kommuner 61 %
Västernorrland	75	120 täkter i länet, 90 täkter tillsynas av länsstyrelsen, 30 täkter tillsynas av kommunerna.
Västmanland	11	Det finns 18 täkter i Västmanland som bedrivs med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har tillsyn över 2 av dessa täkter. Gäller frågan enbart bergtäkter med tillstånd så finns det 12 bergtäkter i länet och Länsstyrelsen har tillsyn över 1 av dessa bergtäkter.
Västra Götaland	29	Det finns sammanlagt 179 täkter i Västra Götalands län. Länsstyrelsen har tillsyn över 52 st och kommunerna har tillsyn över 127 st. Det är olika sorters täkter som berg-, blockstens, energitorv. Växttorv-, industrimaterial-, ler-, naturgrus-, sandtäkter med flera täkter.
Örebro	0	100 % av kommunerna.
Östergötland	24	Länsstyrelsen 15 st och kommunerna 47 st.

Det är 18 länsstyrelser som har valt att svara på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 86 procent. Tre länsstyrelser har avböjt att besvara enkäten.

Ärendexemplet ser ut som följer

Frågorna avser tillsyn av en bergtäkt med uttag av högkvalitativt berg som ska användas för asfalt, betong och bergmaterialprodukter för anläggningsändamål. Berget som bryts är speciellt och finns på relativt få platser, på det sättet att det är mycket homogent i sina egenskaper. Ca 50 procent av materialet bryts och används för betong. Brytningen omfattar 700 000 ton per år. Det bergmaterial som inte kan användas för betongtillverkning används för asfaltstillverkning och bergmaterialprodukter för anläggningsändamål.

Buller vid närmaste bostadshus är inte högre än 50 dB(A) dagtid, d.v.s. att Naturvårdsverkets riktlinjer innehålls.

Transporter till och från passerar bostadsområden på tillräckligt avstånd. Buller från vägtrafiken är inte högre än 55dB(A). Effekter av sprängningar håller sig inom komfortvärdet 4 mm/s. Inte heller luftstöt våg (max 100 Pa) orsakar problem.

Damm-problematiken är lindrig då brytning sker bakom höga bergväggar. Åtgärder för att minska damm vidtas kontinuerligt, exempelvis genom saltning och bevattning.

Brytningen sker inte under grundvattenytan varför det inte krävs någon grundvattenbortledning. Det är inte heller aktuellt med annan vattenverksamhet. Ett natura 2000-område ligger i närheten med kärrsumpskogar och äldre skog.

En översiktlig plan finns för planerad framtida efterbehandling. Det finns inga detaljplaner som indikerar nya bostadsområden i närheten av verksamheten.

Inga andra faktorer, av avgörande betydelse för tillsynsbehovet, finns.

Följande vägledande text lämnades också av NNR:

För det fall att din länsstyrelse har delegerat all tillsyn av täkter till kommunerna i länet, svara på frågorna utifrån din länsstyrelses roll som vägledande myndighet för kommunernas tillsyn. D.v.s. svara på frågorna som om ni fått motsvarande fråga från en kommunal tillsynsmyndighet.

6.1 Tillsynsfrekvens

Hur ofta skulle ni som tillsynsmyndighet göra platsbesök vid en verksamhet som i exemplet?

NNRs kommentarer

Hälften av de responderande har angivit 2 gånger per 5 år. 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 stor skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

De fyra län som har angivit högst besöksfrekvens är storstadslän. De två län som har angivit lägst besöksfrekvens är glesbygdslän. Två andra glesbygdslän, har också angivit relativt hög besöksfrekvens, vilket talar emot att detta enbart handlar om storstad kontra glesbygd.

6.2 Kriterier som styr tillsynsfrekvens

Vilka aspekter anser din länsstyrelse är avgörande för hur ofta platsbesök behövs för en täkt som i exemplet?

NNRs kommentarer

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 avvikelse i verksamheten i relation till villkoren i tillståndet. Opinionsstormar ska naturligtvis inte styra länsstyrelsernas myndighetsutövning.

Två länsstyrelser tar upp personalresurser som en avgörande aspekt. Det kan antas att fler än dessa två länsstyrelser ser resursbegränsningar för att uppnå målbilden, i sin verksamhet. En av dessa länsstyrelser beskriver av en riskbaserad prioritering uppfattar NNR som väl balanserad.

6.3 Planeringshorisont tillsynsbesök

Hur långt i förväg planerar din länsstyrelse in ett platsbesök för en verksamhet som i ärendexemplet?

NNRs kommentarer

De flesta svaren tyder på att det finns en stor samstämmighet om att en översiktlig planering sker i början av året och att sedan själva besöket bokas upp ca en månad i förväg.

NNR uppfattar att en länsstyrelses kommentar tyder på en god flexibilitet.

En länsstyrelse sticker ut lite genom att verka planera besök mer än ett år i förväg.

En annan länsstyrelses kommentar visar att resurstillgång är en faktor som påverkar tillsynsplaneringen.

6.4.1 Oanmälda besök

Brukar din länsstyrelse göra både inplanerade och oanmälda platsbesök?

NNRs kommentarer

Nästan dubbelt så många länsstyrelser svarar "både och" jämfört med de som svarar "bara inplanerade". Med ledning av en länsstyrelses kommentar antar NNR att flera av de som svarat Bara inplanerade kan göra undantag vid behov.

NNR uppfattar svaren som att i normalfallet sker oanmälda tillsynsbesök. Samtidigt uppfattas att oanmälda besök kan göras i "teorin" - men det sker inte ofta i praktiken. Det verkar oklart hur många oanmälda besök som egentligen görs. Branschen menar att det troligen är mycket ovanligt att oanmälda besök sker.

6.4.2 Arbetsmiljön i bergtäkten

Hur tänker ni kring säkerhet i täkten som arbetsplats?

NNRs kommentarer

Frågan avsåg både tillsynspersonalens arbetsmiljö och verksamhetsutövarens personals arbetsmiljö. Frågan avsåg inte tillsyn av arbetsmiljöfrågor. Frågan är en följdfråga till frågan i avsnitt 6.4.1 om oanmälda besök vilket innebär att den helt syftar på situationen som uppstår då tillsynspersonal från länsstyrelsen oanmäld kliver in på en anläggning som utgör en miljö fylld av risker. Ett oanmält besök kan utsätta verksamhetsutövarens personal för risker som behöver minimeras. Dessa risker behöver tas med i beräkningen när länsstyrelsen planerar och genomför sin tillsyn på plats, anmält eller oanmält.

De responderande uppmärksammar i första hand arbetsmiljöfrågan ur sin egen personals synpunkt, även om flera tar upp att verksamhetsutövarens instruktioner självklart efterföljs. En länsstyrelse har uppmärksammat att frågan också kan tolkas gälla verksamhetsutövarens personals arbetsmiljö.

NNR uppfattar att aviserade tillsynsbesök leder både till bättre tillsyn och till en bättre relation mellan myndigheten och verksamhetsutövaren, jämfört med oaviserade tillsynsbesök, även om det behöver finnas utrymme att göra undantag.

6.5.1 Arbetstid på plats

Hur många timmar på plats skulle ärendexemplet i normalfallet föranleda?

NNRs kommentarer

En länsstyrelse har på ett ingående sätt i kommentarer redogjort för vad som utförs i samband med ett tillsynsbesök på en täkt såsom i ärendexemplet. En länsstyrelse kommer fram till en total tidsåtgång per besök på 30-40 timmar. Alltså en knapp veckas arbete för en handläggare.

En annan länsstyrelse har också ingående redogjort för vad som utförs i tillsynshänsyn för en täkt såsom i ärendexemplet. Länsstyrelsen kommer fram till en total tidsåtgång per år på ca 24 timmar (ingår restid på 2-4 timmar).

NNR noterar vissa skillnader i beskrivningarna mellan dessa två länsstyrelser som refereras ovan. En av länsstyrelserna beskriver tidsåtgången som har direkt att göra med det fysiska besöket. Den andra länsstyrelsen beskriver att man lägger ca 12 timmar per år på skrivbordstillsyn, det är då man inte gör något fysiskt besök. En annan skillnad är att den första länsstyrelsen förefaller bedöma att exempelverksamheten behöver besökas varje år, medan den andra länsstyrelsen bedömer att det räcker med vartannat år.

Dessa två länsstyrelserna ovan bedömer sig göra av med många timmars arbetstid, framför allt jämfört med de fyra länsstyrelser som anger 6-9 timmar total arbetstid (eventuellt tillkommer restid, om inte detta redan är inräknat i "övrig arbetstid" som efterfrågats). NNR uppfattar detta som en kraftig diskrepans som inte enbart kan förklaras av skilda omständigheter i de berörda länen. Två andra län som ligger nära länen med högst uppskattad arbetstid för ärendexemplet har angivit totalt 10 timmars arbetstid.

NNR menar att stora skillnader i bedömd åtgång av arbetstid 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 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 regelverken utgör ett problem för företagen då det innebär divergerande rätts-tillämpning. 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.

6.5.2 Övrig arbetstid

Hur många timmars förarbete och efterarbete skulle ärendeexemplet i normalfallet föranleda?

NNRs kommentarer

Två länsstyrelser lämnar ingående beskrivningar av tidsåtgången vid tillsyn av en verksamhet som i ärendeexemplet. Den ena bedömer att ett besök per år behöver göras medan den andra enligt svaren och kommentarerna i enkäten bedömer att vart annat år är fullt tillräckligt. Enligt den sist-nämnda länsstyrelsens kommentar tar ett enskilt besök 14-19 timmar i anspråk, medan den först-nämnda bedömer att varje enskilt besök tar 30-40 timmar, alltså det dubbla.

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

Vissa storstadslän i söder förefaller lägga mycket mer tid på tillsynsarbetet jämfört med glesbygds-länen i norr. 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.

6.6.1 Standardmall eller checklistor

Bör en tillsynsmyndighet bedriva tillsynen efter en framtagen standardmall, eller bör man skapa särskilda checklistor med olika fokusområden varje år?

NNRs kommentarer

De allra flesta kommentarerna tyder på att en kombination av standardmall och fokusområden tillämpas. NNR uppfattar att en av länsstyrelserna har en god inställning till balansen mellan standardmall och fokusområden. Två andra länsstyrelser verkar använda standardmallar i mycket liten utsträckning.

6.6.2 Innehåll standardmall

Vilka aspekter i verksamheten bör granskas särskilt, i enlighet med standardmallen, vid ett platsbesök?

NNRs kommentarer

Frågan tar upp innehållet i använda standardmallar men NNR får ingen tydlig bild av hur dessa skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. NNR utgår från att standardmallarnas utformning ingår i länsstyrelsernas samsynsarbete.

NNR uppfattar ett av svaren som väl balanserat mellan användningen av standardmallar och fokusområden. Vid tillsyn av mindre välkänd verksamhet verkar standardmallen vara att föredra.

6.7 Meddela i förväg

Bör en tillsynsmyndighet meddela i förväg vad som kommer att tillsynas och bör man förbereda verksamhetsutövaren genom att begära framtagande av viss dokumentation?

NNRs kommentarer

NNR menar att grundprincipen alltid måste vara att länsstyrelsen är så transparent som det bara är möjligt men att det naturligtvis måste finnas möjlighet att göra undantag. NNR uppskattar en av kommentarerna i detta sammanhang. NNR uppfattar att en annan kommentar visar på en något annorlunda inställning, jämfört med den förstnämnda. NNR noterar en viktig skillnad i tolkningen av det uppdrag som regelverket förmedlar; ska ett större fokus läggas på att fel identifieras eller på att verksamheterna utvecklas.

Angående en annan länsstyrelses kommentar menar NNR att överraskningsmoment bara behövs om man vill "avslöja" verksamhetsutövarens brister. Om man vill förändra beteenden är det bättre att låta verksamhetsutövaren själv upptäcka bristerna och åtgärda dem.

En annan länsstyrelse verkar i vissa avseenden (kemikalieförteckningen) fokusera på att hitta fel. NNR menar att det är bättre om verksamhetsutövaren aviseras och ser till att ha kemikalieförteckningen i ordning, än att verksamhetsutövaren ertappas med bristen?

Två länsstyrelser kommenterar tyder på vissa skillnader i inställning till uppdraget. Om uppdraget handlar om att hitta fel, då är det lämpligt att inte annonsera vad som kommer att granskas. En av dessa bedömer det som lämpligt att förvarna, även om de bedömer att det finns för- och nackdelar med båda sätten att agera.

6.8 Digitala hjälpmedel

Vilka digitala hjälpmedel skulle din länsstyrelse rekommendera att en tillsynsmyndighet utnyttjar för uppfyllandet av tillsynsuppdraget?

NNRs kommentarer

Flertalet respondenter verkar se positivt på frågan. En länsstyrelse verkar ha ganska låg beredskap för användning av digitala verktyg, så även en annan länsstyrelse som kan tänka sig att använda diktafon som digitalt verktyg. Å andra sidan finns flera kommentarer som tar upp en bred palett av digitala verktyg, där kanske drönare sticker ut som det mest avancerade.

En annan 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 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).

6.9 Attityden till uppdraget

Inom ramen för tillsynsmyndighetens kontroll av att lagstiftningen efterlevs, vilka av nedanstående alternativ är viktigast?

NNRs kommentarer

Sju länsstyrelser har satt prioritet 1 på svarsalternativ a, b, c och d. Samtliga fyra svarsalternativ har alltså bedömts lika viktiga.

Fyra länsstyrelser har graderat alternativen från 1 till 5 med vissa skillnader. Genomsnittet för samtliga responderande ger prio 1 för a), prio 2 för c), prio 3 för d), prio 4 för b) och prio 5 för e). Genomsnittet för e) är nästan dubbelt så högt som det näst lägst prioriterade alternativet b). Det verkar således finnas en relativt bred samstämmighet om att alternativet e) *Ge råd om goda exempel från andra bergtäkter och branscher*, inte är särskilt viktigt, jämfört med de andra alternativen. Bland samtliga responderande är detta samstämmigt det lägst prioriterade alternativet, även om inte alla sätter prio 5 på alternativet.

Län / Svartsalt.	A)	B)	C)	D)	E)
Blekinge	1	2	2	3	2
Dalarna	1	1	1	2	1
Gotland	1	2	1	3	2
Gävleborg	1	2	3	5	3
Halland	x	x	x	x	
Jämtland	3	4	1	5	3
Jönköping	1	4	2	5	3
Kalmar	1	1	1	2	1
Norrbottn	1	2	3	4	2
Stockholm	1	1	1	4	2
Uppsala	1	2	1	2	1
Värmland	1	1	1	3	2
Västerbotten	1	1	1	2	1
Västernorrland	1	1	1	1	1
Västmanland	1	1	1	2	1
Västra Götaland	1	3	2	5	3
Örebro	x	x	x	x	
Östergötland	1	1	1	2	1
Medel	1,125	1,8125	1,4375	3,125	

NNR uppfattar det som något förvånande att inte fler länsstyrelser satt högre prioritetsordning på d) att jobba med dialog och kontroll av egenkontrollen. Det är flera länsstyrelser som satt prio 1 på detta alternativ men dessa har då också satt prio 1 på samtliga alternativ. De län som diversifierat sin prioritetsordning har satt alternativt d) bland de lägre, med undantag för en länsstyrelse som givit detta alternativ prio 2 av 5.

NNR vill i detta sammanhang ta upp frågan om länsstyrelsernas rådgivning till företagen. NNR menar att det bör vara högt prioriterat att kombinera myndighetstillsynen med rådgivning. Företagen behöver få tillgång till handläggarnas kompetens på ett så direkt sätt som möjligt. Det ska vara lätt att göra rätt. Rådgivning från länsstyrelsens sida ska naturligtvis inte tolkas som ett förhandsbesked, men NNR menar att vinsten är större än risken, med rådgivning till företagen. En god rådgivning kan utgöra en del i främjandet av företagsamheten i länet.

6.10.1 Storlek tillsynsavgift

Vilken tillsynsavgift skulle en tillsynsmyndighet ta ut i exempelärendet?

NNRs kommentarer

Många handläggare verkar väl insatta i vilka avgifter som utgår för deras tillsynsverksamhet. Handläggarna verkar dock inte ha någon uppfattning om rimligheten i en årlig prövningsavgift som kan utgå hur länge som helst och endast utföras en gång, i extremfallet.

NNR menar med bestämdhet att avgifter ska ha en direkt koppling till myndighetens motprestation gentemot den enskilde verksamhetsutövaren, när avgiften fastställs. Det ska vara tydligt när, och för vad, företagen betalar en avgift. Beträffande miljötillsyn bör denna huvudsakligen tas ut efter att tillsyn har genomförts på plats. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall tillsynen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat. Balansen mellan fasta respektive rörliga avgifter behöver optimeras och göras fullständigt transparent gentemot verksamhetsutövarna.

NNR menar att två liknande verksamheter som tillsynas av kommun respektive en länsstyrelse ska ha en likvärdig tillsynsavgift. En företagare kan inte välja om hen ska tillsynas av kommunen eller av länsstyrelsen. En verksamhet ska inte "straffas" ekonomiskt (eller tvärt om) om länsstyrelsen beslutar sig för att delegera tillsynen till kommunen. Länsstyrelsen tillsammans med kommunerna i länet behöver hitta ett sätt att göra modellerna för uttag av tillsynsavgifter så likvärdiga som möjligt. I denna process att ensa avgifterna underlättar det naturligtvis om det är fullständigt transparent gentemot företagen vilka myndighetsåtgärder som de betalar för.

För tillståndsavgifterna behövs förstås samma transparens. En tillståndsavgift som utgår varje år, även de år då ingen tillståndshantering hos myndigheten försiggår, är på intet sätt logisk eller transparent.

6.10.2 Självkostnadsprincipen

Hur väl bedömer du att tillsynsavgiften stämmer överens med tidsåtgången och tillsynsmyndighetens kostnader i exempelärendet?

NNRs kommentarer

NNR uppfattar av svaren att flera responderande inte har reflekterat över självkostnadsprincipen i samband med sin myndighetsutövning. Det kan uppfattas som onödigt att reflektera över denna fråga då länsstyrelserna är bundna av den förordning som reglerar avgifterna. Samtidigt menar NNR att proportionalitetsprincipen och självkostnadsprincipen gäller parallellt och att dessa principer skulle kunna tolkas stå över förordningen, då proportionalitetsprincipen bl.a. manifesteras i Regeringsformen, RF 2:21

21 § Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Lag (2010:1408).

och självkostnadsprincipen som manifesteras i Kommunallagen 2:6

6 § Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Det är fyra länsstyrelser som menar att avgiften generellt sett inte täcker länsstyrelsens kostnader. Det är två länsstyrelser som å andra sidan menar att balansen är god.

Angående en länsstyrelses kommentar menar NNR att om vissa administrativa myndighetsåtgärder är återkommande varje år; gör då en beräkning av tidsåtgången och skapa en fast avgift för

denna del. Den administrativa tidsåtgången behöver följas upp och vid behov justeras. Övrig rörlig myndighetsutövning bör istället faktureras respektive företag efter att den har genomförts, med en tydligt specificerad tidredovisning av varje enskild del (exempelvis: förberedelsearbete, tid på plats, efterarbete, restid). Företagen och deras branschorganisationer vill gärna ha möjlighet att följa upp myndigheternas effektivitet och kunna driva på för ökad effektivitet och minskade kostnader.

En av länsstyrelserna lyfter fram att myndigheten lägger en hel del arbetstid på rådgivning, diskussioner och kontakter med verksamhetsutövarna. I NNRs ögon handlar detta om generell kundtjänst, som kanske skulle behöva finansieras på ett annat sätt än genom tillsynsavgifterna. Kostnadstransparensen gentemot verksamhetsutövaren kan säkert förbättras om kundtjänstarbetet lyfts bort ur ekvationen. Idag kan en upplevd skev relation mellan avgift och motprestation förklaras med att andra verksamhetsutövare ringer och frågar mycket. Detta är svårt för en verksamhetsutövare och/eller en branschorganisation att ta ställning till.

6.11 NNRs samlade synpunkter

Inledning

NNR vill inledningsvis konstatera att kompetenta seriösa företagare ser mycket positivt på myndighetstillsyn. Effektiv och väl utförd myndighetstillsyn innebär ett kvitto för företagaren på att man gör rätt och har koll på det regelverk som gäller för verksamheten.

Skillnader

NNR får fortsatt från flera olika källor höra att företagen upplever att det görs olika bedömningar i likartade fall vid olika länsstyrelser. Dessa upplevda skillnader menar NNR sig kunna bekräfta vid en genomgång av svaren och kommentarerna till enkäten om miljötillsyn av bergtäktsexemplet. Bland annat framgår skillnaden av att vissa länsstyrelser förefaller mena att tillsyn i första hand ska vara strikt kontrollerande medan andra förefaller mena att tillsynen i första hand ska vara konstruktivt vägledande. NNR uppfattar dock att ingen länsstyrelse menar att det andra synsättet ska vara helt uteslutet. Samtliga länsstyrelser förefaller se behovet av både strikt kontroll och konstruktiv vägledning men med olika huvudfokus.

6.1 Hälften av de responderande har angivit att tillsynsfrekvensen bör vara 2 gånger per 5 år. 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 skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra. De fyra län som har angivit högst besöksfrekvens är storstads-län. De två län som har angivit lägst besöksfrekvens är glesbygdslän. Det är två andra glesbygdslän som också har angivit relativt hög besöksfrekvens, vilket talar emot att detta enbart handlar om storstad kontra glesbygd.

6.5.2 Två länsstyrelser lämnar ingående beskrivningar av tidsåtgången vid tillsyn av en verksamhet som i ärendeexemplet. En länsstyrelse bedömer att ett besök per år behöver göras medan en annan länsstyrelse enligt svaren och kommentarerna i enkäten bedömer att vart annat år är fullt tillräckligt.

6.5.1 En länsstyrelse (14-19 timmar) och en annan länsstyrelse (30-40 timmar) bedömer sig behöva många timmars arbetstid för att hantera ärendeexemplet, framför allt jämfört med fyra andra länsstyrelser 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 länsstyrelser som ligger nära länen med högst uppskattad arbetstid för ärendeexemplet har angivit totalt 10 timmars arbetstid.

NNR menar att stora skillnader i bedömd åtgång av arbetstid 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 bedömda 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 regelverken 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.

6.7 NNR menar att grundprincipen alltid måste vara att länsstyrelsen är så transparent som det bara är möjligt, och meddelar i förväg vad som kommer att tillsynas, men att det naturligtvis måste finnas möjlighet att göra undantag. NNR uppskattar en länsstyrelses kommentar i detta sammanhang (*"Och syftet är ju att verksamheten ska bli bättre. Inte att sätta dit verksamheten för eventuella brister."*). NNR uppfattar att en annan länsstyrelses kommentar (*"Ibland kan det även vara bra att ställa frågor samt be om att få titta på dokumentation som verksamhetsutövaren exempelvis hänvisar till i sina rutiner eller i egenkontrollen, vilket vi inte brukar tala om på förhand utan tar vid sittande möte."*) visar på en något annorlunda inställning, jämfört med den förstnämnda. NNR noterar en viktig skillnad i tolkningen av det uppdrag som regelverket förmedlar; ska ett större fokus läggas på att fel identifieras eller på att verksamheterna utvecklas. Branschen har en stark önskan om att tillsynen ska fungera och spela en viktig roll i att hjälpa verksamhetsutövaren att bli bättre. I de fall där det istället framtonar en bild av ett fokus på att hitta fel menar NNR att tillsynen riskerar att bli mindre effektiv i skyddandet av miljön och allmänheten.

Avgifter och kostnadstransparens

Länsstyrelsernas avgifter för tillstånds- och tillsynsarbete styrs utav Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). För uttag av avgifter i samband med myndighetsutövning gäller dock också självkostnadsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer skulle kunna tolkas stå över FAPT, då proportionalitetsprincipen bl.a. manifesteras i Regeringsformen, RF 2:21 och självkostnadsprincipen som manifesteras i Kommunallagen 2:6

NNR menar med bestämdhet att avgifter ska ha en direkt koppling till myndighetens motprestation gentemot den enskilde verksamhetsutövaren, när avgiften fastställs. Det ska vara tydligt när, och för vad, företagen betalar en avgift. Beträffande miljötillsyn bör denna huvudsakligen tas ut efter att tillsyn har genomförts på plats. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall tillsynen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat. Balansen mellan fasta respektive rörliga avgifter behöver optimeras och göras fullständigt transparent gentemot verksamhetsutövarna.

Skyddande – Främjande

NNR menar att Länsstyrelserna har två olika uppdrag – att skydda miljön och allmänheten 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 ska se till att det finns bostäder för invånarna i landet. Utan bergtäkter går det inte att producera ballast, betong och asfalt.

NNR menar också att inom främjandet av näringslivet ingår frågan om myndigheternas rådgivning. Länsstyrelse lyfter i avsnitt 6.10.2 Självkostnadsprincipen upp att myndighetens kostnader påverkas bl.a. av hur mycket tid som läggs på rådgivning, diskussioner och kontakter med olika verksamhetsutövare. NNR vill i detta sammanhang betona att verksamhetsutövare behöver få tillgång till handläggarnas kompetens på ett så direkt sätt som möjligt. Det ska vara lätt att göra rätt. Rådgivning från länsstyrelsens sida ska naturligtvis inte tolkas som ett förhandsbesked, men NNR menar att vinsten är större än risken, med rådgivning till företagen. En god rådgivning kan utgöra en del i främjandet av företagsamheten i länet.

Digitalisering

Flertalet respondenter verkar se positivt på frågan om digitalisering. 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 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).

Slutsatser

Den huvudsakliga slutsatsen av det ovan analyserade är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete med miljötillsyn av bergtäkter tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser. NNR menar därför att det måste finnas möjlighet att genom ett utökat samsynsarbete minska dessa skillnader. När det gäller samsynsarbetet kan vikten av likformiga arbetsprocesser betonas, för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt.

En öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet i regionen. Genom dialogen finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning. Om företagen känner att hänsyn har tagits till deras omständigheter i det konkreta fallet kan av myndigheten noterade brister hanteras på ett sätt som höjer medvetenheten och kompetensen hos företagets företrädare.

Det är två länsstyrelser som i avsnitt 6.2 *Kriterier som styr tillsynsfrekvensen* tar upp frågan om tillgången på personalresurser som en avgörande aspekt. NNR antar att fler än dessa två länsstyrelser ser resursbegränsningar för att uppnå målbilden, i sin verksamhet. Åtgärder som minskar personalomsättningen på Länsstyrelserna är åtgärder som har potential att förbättra näringslivsklimatet genom bl.a. tydligare information från handläggarnas sida och effektivare tillsyn. Specialisering, lång erfarenhet och hög kompetens bland handläggarna är faktorer som efterfrågas av näringslivet. Med dessa faktorer i ökande grad hos Länsstyrelsens personal skulle bättre förutsättningar för löpande formella (utvärderingar) och informella kontakter mellan tillsynsbesöken kunna skapas, som kan bygga upp förtroende för motpartens seriositet och vilja att göra rätt respektive vara effektiv. Näringslivet efterfrågar inte en mildare miljötillsyn utan en effektivare sådan. Höga men tydliga krav underlättar för seriösa och kompetenta företagare.

7. Djurskyddskontroll

Djurskyddskontroll utförs vid Sveriges samtliga 21 länsstyrelser. Samtliga 21 länsstyrelser har valt att svara på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 100 procent. De responderande har blivit ombedda av NNR att ange kontaktperson på respektive länsstyrelse för de svar som lämnats. De kontaktpersoner som angivits är huvudsakligen enhetschefer inom djurskyddet och undantagsvis någon djurskyddshandläggare.

Exempelärendet såg ut enligt nedan

Din länsstyrelse gör en normalkontroll på en nötköttsgård under senvåren 2023 och upplever följande. Gården ger ett välskött intryck med ensilagebalar som är snyggt staplade med olika färger på plasten. Djurhållaren (äldre kvinna i 60 års åldern) kommer ut och hälsar vänligt och bjuder på kaffe och kladdkaka.

Föregående kontroll av djurskydd genomfördes under april 2019 och det finns inga noterade anmärkningar från det besöket. Företaget är ett familjeföretag med en anställd och är med i kvalitetssäkringsprogrammen *Smittsäkrad besättning* samt *IP Nöt & Mjolk Grundcertifiering* med tillval *naturbeteskött*.

Gården har integrerad dikobesättning av rasen Charolais med 30 djur, varav 15 moderdjur. Djuren hålls i en lösdrift med permanentbädd av halm. Stallet är en relativt nymålad träbyggnad, ca 30 år gammal. På företaget bedrivs även växtodling som försörjer gården med grovfoder. Inom *Smittsäkrad besättning* görs av veterinär kontrollbesök med 24 månaders intervall. Senaste besök av veterinär var dock för 8 månader sedan då en ko var halt. Djurens klövar kontrolleras och verkas regelbundet i enlighet med *IP Nöt & Mjolk Grundcertifiering*.

Fyra djur skiljer ut sig från övriga i besättningen med avseende på renhet (bild 1).

Lantbrukaren förklarar de smutsiga djuren med att djupströbädden inte hade brunnit som den brukade. Det har också varit en blöt höst och en mild vinter. Detta har bidragit till att djuren blev smutsigare och bädden blötare. Lantbrukaren har haft en rådgivare från Växa Sverige ute på gården veckan innan för att ta fram en åtgärdsplan. Lantbrukaren förklarar sig redo att vidta åtgärder beroende på den fortsatta utvecklingen.



7.1.1 Föranmälan

Görs normalt sett en föranmälan av ett besök som i exemplet?

Det är 21 länsstyrelser som har avgivit svar på denna fråga. Ingen länsstyrelse har lämnat frågan helt utan svar. Samtliga länsstyrelser svarade Ja på frågan.

7.1.2 Hur lång framförhållning

Hur långt i förväg, i normalfallet, sker föranmälan?

NNRs kommentarer

De sist refererade kommentarerna visar på ett lämpligt mått av pragmatism. Att besöket blir av och att det är praktiskt hanterbart för lantbrukaren och för länsstyrelsen är det viktiga, inte att 24-timmars regeln följs till punkt och pricka. Även om frågan inte behandlar denna typ av flexibilitet (utan enbart kommit till uttryck i några av de frivilliga kommentarerna), gör NNR antagandet att samtliga länsstyrelser tillämpar regeln på detta sätt.

7.2 Tid på plats

Hur lång tid på plats bedömer du att ett kontrollbesök som i exemplet brukar innebära?

NNRs kommentarer

Med formuleringen "tid på plats" har NNR avsett att restid inte ska inräknas. Någon/några av de responderande länsstyrelserna kan möjligen ha missförstått detta.

Samtliga responderande, utom en länsstyrelse, har bedömt att ett besök på plats tar två timmar i anspråk. De responderande menar bl.a. att tidsåtgången kan påverkas av faktorer såsom om djurhållaren har förberett aktuella dokument och förekomsten av brister.

NNR noterar att en av de responderande länsstyrelserna angivit ca fyra timmars tid på plats. Detta kan bero på att en restidsfaktor har räknats med, trots att så inte varit avsikten från NNRs sida. Men, det kan också bero på att denna länsstyrelse gjort en annan bedömning av vad regelverket kräver när det gäller kontrollåtgärder i ett ärende som i ärendeexemplet.

7.3 Handlingsalternativ

Vilket eller vilka av följande alternativ för vidare hantering av ärendeexemplet skulle din länsstyrelse välja?

NNRs kommentarer

Ungefär hälften av de responderande har satt Ja för svarsalternativ nr 2 (uppföljning behövs inte) och den andra hälften Ja för nr 3 (uppföljning behövs), i NNRs exempelärende.

Det är 4 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 2 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 ärendeexemplet.

De fyra som bara har kommenterat frågan lägger stor vikt vid de unika omständigheterna i varje enskilt fall, och "helheten".

NNR noterar en länsstyrelses kommentar: *"Vi bedömer lantbrukarens trovärdighet och förmåga att komma till rätta med bristerna."* I ärendeexemplet har NNR försökt ge information som skulle kunna föranleda ett antagande om en seriös lantbrukare som utan påtryckningar från tillsynsmyndigheten gör allt för att komma till rätta med de djurhälsoproblem som uppstår, samt har en fullgod förmåga att göra så. Två länsstyrelser kommenterar tyder på tillämpning av de antaganden i ärendeexemplet som NNR hade tänkt sig.

Flera av kommentarerna lyfter fram att verksamhetsutövaren enligt ärendeexemplet på eget initiativ har vidtagit åtgärder för att komma åt problemet. Att anlita expertis utifrån bör enligt NNRs åsikt vara ett tydligt tecken på att viljan och förmågan att komma till rätta med problemet, är god. Detta bör enligt NNRs ståndpunkt ha betydelse för länsstyrelsens åtgärder i ärendet. Andra kommentarer lyfter fram att även andra omständigheter än de som redovisas i ärendeexemplet kan ändra vilka åtgärder som länsstyrelsen bedömer som lämpliga.

7.4.1 Tid att sitta ner

Har din länsstyrelse rutinen att sitta ner och summera kontrollen för att därefter låta djurhållaren kommentera?

NNRs kommentarer

Mycket bra att så många av respondenterna anger att de har rutinen att sitta ned och summera kontrollen (svaret Ja på frågan) eftersom det möjliggör för verksamhetsutövare att få en sammanfattning av kontrollresultatet, vad som eventuellt behöver åtgärdas, och även möjlighet att ställa frågor så att man förstår varför något behöver åtgärdas. Det kan vara svårt att (under viss anspänning) ta in allt som sägs och registreras under själva kontrollen (när man går runt på gården). Verkar som det oftast inte handlar om att "sitta ner" men att däremot muntlig sammanfattning blir av. Det är självklart så att ett reflekterande sammanhang kan åstadkommas utan nedsittning, exempelvis vid stående pauser under kontrollrundan, eller vid ett telefonsamtal några dagar efter besöket. En länsstyrelses kommentar är konstruktiv; strävan och rutiner för nedsittning är positivt.

Båda parter har naturligtvis ett ansvar för att upprätthålla en god och respektfull dialog genom hela kontrollbesöket. Båda parter behöver vidare överväga vad som kan göras för att en avslutande sammanfattning i ett reflekterande sammanhang (exempelvis sittandes inomhus) faller sig naturligt.

En länsstyrelses kommentar tar upp aspekten att missförstånd i myndigheternas arbete kan minimeras genom transparens gentemot verksamhetsutövare. Vid en genomgång i ett reflekterande sammanhang kan det säkerställas att inget har missförståtts från myndighetens sida, samtidigt som eventuella meningsskiljaktigheter kan tydliggöras.

7.4.2 Konstruktivt samtal

Upplever du, i normalfallet, att det blir ett konstruktivt samtal om kontrollen och dess utfall?

NNRs kommentarer

Samtliga responderande har svarat att man i normalfallet upplever att det blir ett konstruktivt samtal om kontrollen och dess resultat (svara Ja på frågan), vilket är positivt. De åtta respondenter som också har kommenterat sina svar stärker bilden av att det ofta blir bra och konstruktiva samtal som summering av ett kontrollbesök.

NNR menar att ansvaret för att summeringen av ett kontrollbesök blir så konstruktiv som möjligt, naturligtvis är delat, men att detta ansvar huvudsakligen ligger på myndigheten. En myndighet har i en kontrollsituation ett tydligt överläge gentemot en företagare med begränsade resurser och tuffa ekonomiska villkor.

NNR ser denna typ av kommunikation mellan myndigheten och verksamhetsutövare som central för uppdraget att säkerställa ett så gott djurskydd i länet som möjligt. En länsstyrelse skriver i detta sammanhang: *"För att få till en förändring i djurhållningen är det viktigt att djurhållaren är med på att en förändring behöver ske och kommer med idéer och förslag."* NNR menar att attityden som denna länsstyrelse antyder genom sin kommentar står i visst motsatsförhållande till andra kommentarer som antyder ett större fokus på identifierandet av brister i en verksamhet. Identifierande och dokumenterandet av brister i en verksamhet måste självklart ingå i myndighetsutövningen men NNR ser det som centralt att myndigheten i sin myndighetsutövning bidrar till att skapa en situation där det faller sig naturligt för en verksamhetsutövare att ta emot kritik på ett konstruktivt sätt. Skillnader i kommentarerna ovan kan förstås också ha sin förklaring i erfarenhetsmässiga skillnader mellan handläggarna.

7.5 Frekvens för uppföljande besök

Hur ofta görs ett uppföljande besök på en gård som i exemplet?

NNRs kommentarer

Det är 14 av 21 länsstyrelser som har svarat att man ibland gör uppföljande besök på gårdar som i ärendeexemplet (svarat Ibland på frågan).

Två länsstyrelser förefaller av kommentarerna att döma ha olika inställning till vilket utrymme som regelverket lämnar när det gäller uppföljning. Den ena menar att man i ett fall såsom i exemplet inte behöver göra någon uppföljning alls. Den andra hävdar att man alltid måste göra en uppföljning, fysiskt eller administrativt.

7.6 Fördröjning av uppföljande besök

Efter hur lång tid görs det uppföljande besöket på en gård som i exemplet?

NNRs kommentarer

Det är fyra länsstyrelser som har svarat Inom en månad och två länsstyrelser som svarat Inom ett år. Ett skäl till denna diskrepans kan vara att vissa responderande har vägt in informationen om årstid

som givits i ärendeexemplet. På senvåren tappar djuren pälsen, och därmed gödselpansaret automatiskt, vilket innebär att en uppföljning kan vara mer logisk ca 6 månader senare. Andra responderande kanske inte har tänkt på denna aspekt. Ett annat alternativ, som NNR ser det, är att det finns skillnader i tolkningen av vad regelverket kräver i detta avseende, mellan de responderande länsstyrelserna.

En länsstyrelses kommentar tyder på en förtroendefull metodik (förtroende för Växa) och ett arbetssätt som bygger på ett brett uppgiftsinhämtande.

Med en lagstiftning på djurskyddsområdet med en hög grad av detaljreglering, finns en risk för att tillämpningen handlar mer om att registrera avvikelser från varje enskild detaljregel än att förhoppningsvis kunna se att målbilden är nära men att det finns åtgärder att vidta för att ytterligare förbättra djurhälsan. Kanske är frågan: Är glaset halvt fullt eller halvtomt? relevant för att illustrera möjliga skillnader i inställning till myndighetsutövningen. Är verksamhetsutövaren på väg mot en perfekt djurvälstånd, men det återstår några åtgärder, eller är verksamhetsutövaren på väg mot att helt misslyckas med sin djurvälstånd, och det som uppdragas vid kontrollen utgör endast ett axplock av vad som behöver åtgärdas? NNR menar att principen "glaset är halvt fullt" oftast fungerar bäst och vill betona att motsatsen kan få kraftfullt negativa effekter på måluppfyllelsen.

7.7 Andraparts- och tredjepartscertifiering

Vilken påverkan har andraparts-/tredjeparts-certifiering vid bedömningen av kontrollbehovet, generellt sett?

NNRs kommentarer

Det är 14 länsstyrelser som har svarat att extern certifiering inte alls påverkar bedömningen av kontrollbehovet. Det är tre länsstyrelser som har svarat att det påverkar lite, och av dessa är det en länsstyrelse som också har kommenterat frågan på ett sätt som antyder att extern certifiering i praktiken kan ha viss påverkan, om än inte formellt sett. Det finns således en tydlig enighet om att andraparts- och tredjepartscertifiering inte påverkar bedömningen av kontrollbehovet. Samtidigt tolkar NNR flera av kommentarerna som att de responderande är positiva till att extern certifiering i framtiden får en praktisk betydelse vid bedömningen av kontrollbehovet.

NNR menar att det hade varit önskvärt om en gård med andra-/tredjeparts-certifiering skulle 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.

Med risk för att hamna utanför ämnet för frågan vill NNR framhålla uppfattningen att det i näringslivet i stort finns en försvinnande liten andel oseriösa företagare som är ointresserade av att "göra rätt" och/eller som dessutom saknar förmågan att "göra rätt". Med antagandet att lantbruksföreta-

gare är som företagare i allmänhet bör man vid ett kontrollbesök kunna utgå från att en lantbrukare är mycket angelägen om att "göra rätt", har förmågan till detta och tar hand om sina djur på bästa sätt.

7.8 Attityd till uppdraget

Utöver länsstyrelsens uppdrag att kontrollera och dokumentera brister i djurskyddet, vilka av nedanstående alternativ är viktigast?

NNRs kommentarer

NNR noterar inledningsvis att flera av de responderande i kommentarerna uppgivit att frågan om vad som är viktigt utöver att kontrollera och dokumentera brister, är svår att besvara.

NNR noterar att i flera av kommentarerna ovan tas frågan om 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 sju länsstyrelser som har givit svarsalternativ D (*Föra dialog och ge råd i syfte att hjälpa lantbrukaren att göra rätt*) prio 1 samt två ytterligare länsstyrelser som av kommentarerna att döma anser att rådgivning till verksamhetsutövaren är en viktig del i myndighetsutövningen (En länsstyrelse har både satt prio 1 på alternativ D och lämnat en positiv kommentar till rådgivning). 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.

NNR menar att länsstyrelsen självklart ska kunna ge råd till verksamhetsutövare i syfte att hjälpa denne att göra rätt. I detta ska exempelvis ingå att informera om hur andra verksamhetsutövare har löst liknande problem. Däremot ska en djurskyddshandläggare självklart inte ge sig in i rådgivning om tekniska detaljer såsom hur ett ventilationssystem bäst ska utformas.

NNR noterar en länsstyrelses kommentar till svarsalternativet Annat: *"Vi bedömer inte att alternativen går att gradera. Vid kontroll är det viktigt att kunna anpassa kontrollen efter djurhållare och verksamhet. För att få en god dialog vid kontrollen kan alternativen graderas olika."* NNR menar att denna kommentar tar upp vad likvärdighet i myndighetsutövningen handlar om. För att uppnå god regelefterlevnad behövs olika saker hos olika djurhållare. Detta är en grundläggande princip i all myndighetsutövning.

NNR noterar en annan länsstyrelses kommentar till svarsalternativet Annat såsom konstruktivt: *"Ömsesidig förståelse och att föra dialog om varför. Utan förståelse blir det missförstånd och djurhållaren har ingen motivation att förändra."*

NNR noterar även en kommentar från samma länsstyrelse om samsynsarbete såsom konstruktivt: *"Ibland kan länsstyrelsen däremot få be om att få återkomma med svar eftersom det behöver diskuteras med andra djurskyddshandläggare för enhetlig bedömning eller frågor som behöver diskuteras med person med specialistkompetens, exempelvis med veterinär eller byggnadskonsulent."*

7.9 Måluppfyllelse

Enligt regleringsbrevet 2023 ska länsstyrelserna redovisa vilka regler och villkor som motverkar måluppfyllelsen av livsmedelsstrategin. Utifrån din erfarenhet, ser du något med djurskyddskontrollen som skulle behöva förändras för bättre måluppfyllelse i detta avseende? I så fall vad och hur?

NNRs kommentarer

Det är sju av kommentarerna som avvisar besvarande med hänvisning till kommande redovisning till regeringen (enligt regleringsbrevet).

Det är tre länsstyrelser som har lämnat mer substantiella kommentarer. En länsstyrelse vill jobba mer förebyggande. En annan länsstyrelse efterlyser bättre samordning mellan olika kontrollmyndigheter (NNR tolkar här bl.a. Länsstyrelserna och Livsmedelsverket). En länsstyrelse tar upp konkurrensproblematiken och nämner EUs revision av reglerna på den nivån. NNR finner dessa kommentarer konstruktiva.

NNR noterar att en länsstyrelse i kommentaren för fram att ett justerat avgiftsuttag (obligatorisk avgift vid verifierat befogad anmälan) skulle kunna bidra till ett uppfyllande av livsmedelsstrategin.

7.10 Länsstyrelsernas generella kommentarer

Några länsstyrelser har lämnat generella kommentarer till enkäten i sin helhet.

NNRs kommentarer

De generella kommentarerna fokuserar på att NNRs metodik med ett fiktivt förenklat ärendeexempel saknar viktiga omständigheter i en kontrollsituation. Kritiken är berättigad men NNR vill betona att omfattningen på ärendeexemplet är en balansgång. Med en mer ingående skriftlig beskrivning av lantgården finns risken att respondenterna inte läser hela beskrivningen och/eller får svårare att minnas samtliga omständigheter under hela besvarandet av enkätfrågorna. Enkätverktyget tillåter att respondenterna under besvarandet bläddrar tillbaka till sidan med ärendeexemplet men erfarenheten säger att detta inte alltid görs av bl.a. tidsbristskäl. NNR har i ärendeexemplet försökt att redovisa det som NNR och dess experter på området bedömt som centrala omständigheterna och samtidigt försökt indikera att de perifera omständigheterna är "normala" och på intet sätt "avvikande". Länsstyrelsernas egna representanter har också fått se och yttra sig över frågorna innan enkäten skickades ut. Normala och på intet sätt avvikande omständigheter innebär inget som ska föranleda någon som helst åtgärd eller något som helst bekymmer från myndigheternas sida. Denna metodik har naturligtvis sina brister, men också vissa styrkor. En sådan styrka är att metodiken med en relativt liten arbetsinsats både från frågeställaren och förhoppningsvis från respondenterna ger ett resultat som kan leda till konstruktiva diskussioner om regeltillämpning, dels handläggare emellan och dels mellan verksamhetsutövare och respektive myndighet.

7.11 NNRs samlade synpunkter

Inledning

NNR hoppas att denna enkät, svaren och alla kommentarer kunnat bidra till att fånga upp skillnader i tillämpning och regeltolkning samt visa på goda exempel hos länsstyrelserna som kan vara av värde att titta närmare på. Målet är att erhålla en mer likartad och kvalitetssäkrad djurskyddskontroll i hela Sverige.

Skillnader

NNR menar att det vid jämförelser av länsstyrelsernas svar i detta kapitel, finns skillnader som är större än som kan motiveras av skilda omständigheter i olika delar av landet. Intrycket är att lagreglerna tolkas på olika sätt och detta är något man behöver titta vidare på. Ett utökat och mål-inriktat samsynsarbete tillsammans med tydligare vägledningar och förbättrad rådgivning skulle kunna bidra.

Samtliga responderande i avsnitt 7.2 (Tid på plats), utom en länsstyrelse, har bedömt att ett besök tar två timmar på plats i anspråk. Det är en av de responderande länsstyrelserna som angivit ca 4 timmars tid på plats. Detta kan bero på att en restidsfaktor har räknats med, trots att så inte varit avsikten från NNRs sida. Men, det kan också bero på att denna länsstyrelse gjort en annan bedömning av vad regelverket kräver när det gäller kontrollåtgärder i ett ärende som ärendeexemplet.

I avsnitt 7.3 (Handlingsalternativ) är det 4 st länsstyrelser som har svarat Ja för svarsalternativ nr 2 (uppföljning behövs inte) samtidigt som de svarat Nej för svarsalternativ nr 3 (uppföljning behövs) i NNRs exempelärende. Det är 2 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 ärendeexemplet.

Det är fyra länsstyrelser i avsnitt 7.6 (Fördröjning av uppföljande besök) som har svarat att ett uppföljande besök normalt görs inom en månad och två länsstyrelser som svarat inom ett år. Ett skäl till denna diskrepans kan vara att vissa responderande har vägt in informationen om årstid som givits i ärendeexemplet. På senvåren tappar djuren pälsen, och därmed gödselpansaret automatiskt, vilket innebär att en uppföljning kan vara mer logisk ca sex månader senare. Andra responderande kanske inte har tänkt på denna aspekt. Ett annat alternativ, som NNR ser det, är att det finns skillnader i tolkningen av vad regelverket kräver i detta avseende, mellan de responderande länsstyrelserna.

Frågan i avsnitt 7.8 om vad som är viktigast vid kontrollen utöver länsstyrelsens uppdrag att kontrollera och dokumentera brister i djurskyddet, har av de responderande i kommentarerna uppgivits 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 sju länsstyrelser som har givit svarsalternativ (D) om rådgivning prio 1 samt två ytterligare länsstyrelser som av kommentarerna att döma anser att rådgivning till verksamhetsutövare är en viktig del i myndighetsutövningen (Västra Götaland har både satt prio 1 på alternativ D och lämnat en positiv kommentar till rådgivning). NNR uppfattar således att det i Sverige finns en tendens till icke oväsentliga skillnader i hur man arbetar med rådgivning i samband med myndighetskontrollen. Här finns behov av en större samsyn.

Riskstyrning och riskklassificering

NNR menar att det hade varit önskvärt om en gård med andra-/tredjeparts-certifiering (som NNR frågar om i avsnitt 7.7) skulle 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.

Dialog och felsökning

Några av kommentarerna till frågorna i enkäten kan tolkas som att det skiljer något i attityden till myndighetsutövningen. I avsnitt 7.8 (Attityd till uppdraget) är förande av dialog och sökande efter brister två olika svarsalternativ som tas upp. Dessa två alternativ är inte alltid helt enkla att kombinera på ett konstruktivt sätt i samband med ett kontrollärende. Målet bör vara att inspirera och stimulera verksamhetsutövare att vilja göra rätt, inte att beslå verksamhetsutövare med felaktigheter och okunskap. Om verksamhetsutövarens vilja att göra rätt stärks får ett tillsynsbesök effekt hela året. Om verksamhetsutövaren blir överbevisad om sin okunskap och oförmåga är oftast inte mycket vunnet. I en situation där vi känner oss relativt starka vill vi gärna bli bättre. I en situation där vi känner oss nedvärderade och kanske underlägsna finns en tendens att inte orka bry sig.

NNR menar att kontroll av ett objekt där risken för att upptäcka en avvikelse är liten, ska endast genomföras i undantagsfall (med långa kontrollintervall). Med risk avses en kombination av trolighet för en avvikelse samt omfattningen vid en eventuell skada (omfattning består av antal berörda subjekt samt allvaret i skadan för varje enskilt subjekt).

NNR har i avsnitt 7.4.2 frågat om konstruktiva samtal och menar att kommunikation mellan myndigheten och verksamhetsutövaren är central för uppdraget att säkerställa ett så gott djurskydd i länet som möjligt. En länsstyrelse skriver i detta sammanhang: *"För att få till en förändring i djurhållningen är det viktigt att djurhållaren är med på att en förändring behöver ske och kommer med idéer och förslag."* NNR menar att denna attityd som Länsstyrelse antyder genom sin kommentar står i visst motsatsförhållande till ett större fokus på identifierandet av brister i en verksamhet. Identifierande och dokumenterandet av brister i en verksamhet måste självklart ingå i myndighetsutövningen men NNR ser det som centralt att myndigheten i sin myndighetsutövning bidrar till att skapa en situation där det faller sig naturligt för en verksamhetsutövare att ta emot kritik på ett konstruktivt sätt.

Målstyrning

Med en lagstiftning på djurskyddsområdet med en hög grad av detaljreglering, finns en risk för att tillämpningen handlar mer om att registrera avvikelser från varje enskild detaljregel än att förhoppningsvis kunna se att målbilden är nära men att det finns åtgärder att vidta för att ytterligare förbättra djurhälsan. Kanske är frågan: Är glaset halvfyllt eller halvtomt? relevant för att illustrera möjliga skillnader i inställning till myndighetsutövningen. Är verksamhetsutövaren på väg mot en perfekt djurvälfärd, men det återstår några åtgärder, eller är verksamhetsutövaren på väg mot att

helt misslyckas med sin djurvälfärd, och det som uppdagas vid kontrollen utgör endast ett axplock av vad som behöver åtgärdas? NNR menar att principen "glaset är halvt fullt" oftast fungerar bäst och vill betona att motsatsen kan få negativa effekter på måluppfyllelsen.

Rådgivande eller inte rådgivande

I Jordbruksverkets vägledning för djurskyddskontroll (december år 2022) skriver man följande om rådgivning:

"Den behöriga myndigheten ska vidta lämpliga åtgärder som säkerställer att djurhållaren åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar; detta framgår av artikel 138 i EUs kontrollförordning. Länsstyrelsen ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter (8 kap. 4 § djurskyddslagen). I 8 kap. 5 § djurskyddslagen står det att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. I 1 kap. 5 § djurskyddslagen står det bland annat att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling tillkännage vilka grundförordningar som avses."

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 frågor⁴, 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. Farhågor om att länsstyrelsernas rådgivning skulle konkurrera med privata aktörer eller skulle riskera att tolkas som ett föreläggande (tvingande) måste kunna balanseras av myndigheten, särskilt i ljuset av att många andra myndigheter lyckats med denna balans. Här skulle tydligare direktiv behövas, från 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 enskilda och företag. Det behövs klargöranden kring vad råd och information enligt regleringen är, hur de ska förmedlas samt konkreta exempel som vägledning.

Slutsatser

Av NNRs dialog med Länsstyrelserna under de senaste åren framgår att det görs ett arbete inom respektive länsstyrelse för att uppnå så god samsyn som möjligt. NNR uppfattar att det pågår samsynsarbete även länsstyrelserna emellan, men då främst med de mer närliggande länsstyrelserna. Fyrlänsträffarna i norra Sverige som tas upp i kommentarerna till avsnitt 7.10 är ett sådant exempel. NNR har dock fått intrycket att samsynsarbetet på nationell nivå sker i mindre skala och att detta arbete behöver utvecklas. NNR har en förhoppning om att NNRs metodik med ett förenklat ärendexempel skulle kunna tillämpas av länsstyrelserna själva för att med relativt små resursinsatser

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

(bl.a. mötestid) fördjupa dialogen om regeltolkningen och regeltillämpningen inom länsstyrelserna. En arbetsmetodik som utgår från verkliga eller fiktiva ärendeexempel, innehållande väsentliga men inte unika omständigheter, och som diskuteras i olika forum skulle kunna medföra ökad förståelse för företagens upplevelse och en större samsyn inom Länsstyrelserna.

I detta sammanhang vill NNR betona att vi naturligtvis är öppna för förslag till justeringar i metodiken och omfattningen av innehållet i ärendeexemplet för att vid en framtida enkätundersökning göra ärendeexemplet och frågorna mer lättförståeliga och lättare att besvara.

Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagens möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt. NNR efterlyser en informationsservice från Länsstyrelsernas sida som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets skatteupplysning. Detta är ingen lätt tjänst att erbjuda men det finns mycket att vinna, i skyddandet av medborgarna och av djuren, på att se till att företagen får den kunskap de efterfrågar, omedelbart när efterfrågan uppstår.

8. Tobakstillsynsstöd

Konsumentverket har det centrala tillsynsansvaret för marknadsföring av tobaksprodukter och har beslutat om allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsument. Det är dock kommunerna som har det omedelbara tillsynsansvaret gällande marknadsföring på försäljningsställen. Länsstyrelserna utövar tillsyn inom respektive län och har ett samordnande ansvar för kommunernas tillsyn och ska biträda kommunerna med råd.

NNR uppfattar att samtliga 21 länsstyrelser hanterar ärenden om tobakstillsynsstöd. Av dessa har 14 länsstyrelser valt att besvara NNRs enkät, en svarsfrekvens på 67 procent. En av länsstyrelserna har hänvisat till en annan länsstyrelses svar, med undantag för den första frågan i enkäten. Sju länsstyrelser har, antingen genom särskilt meddelande till NNR avböjt att besvara enkäten, eller lämnat enkäten helt utan åtgärd.

Ärendexemplet ser ut som följer

Några av frågorna nedan gäller en mindre dagligvaruhandel ingående i en större butikskedja, som förutom andra dagligvaror säljer tobak (inklusive snus) över disk. Butiken marknadsför tobaksvarorna inne i butiken och alltså inte i direkt anslutning till butiksentrén.

Vid ett besök i butiken observerar tillsynspersonalen att två snuskylar är placerade bredvid varandra med varsin varumärkesskylt. På varje snuskyl (för exempel på snuskyl med belysning se bild 1) sitter en åldersskylt (18-års gräns) med en Swedish match-logga i litet format. Det kan också observeras att tobaksskåpen har bakgrundsbelysning inuti skåpen. Vidare observeras att en reklamskylt med tobaksreklam (ej upplyst) finns uppsatt på väggen i närheten av kylskåpen för snus.



Bild 1

Ny version på ovanstående stycke som endast Värmland har använt vid sitt besvarande

Vid ett besök i butiken observerar tillsynspersonalen att två snuskylar är placerade bredvid varandra med varsin varumärkesskylt. På varje snuskyl (se bilder nedan) sitter en åldersskylt (18-årsgräns) med en Swedish match-logga i litet format (se bifogad detalj-bild). Det kan också observeras att tobaksskåpen har bakgrundsbelysning inuti skåpen (se bilder nedan). Vidare observeras att en reklamskylt med tobaksreklam (ej upplyst) finns uppsatt på väggen i närheten av kylskåpen för snus.

Märkningen av butikens produkter ser ut att vara rätt utformad (förefaller utgöras av standardiserade skyltar framtagna av producenterna/butikskedjan) men tillsynspersonalen beslutar sig för att göra en kontrollmätning.

Senare tillfogade bilder, som enbart Värmland använt för att besvara enkäten. Även länsstyrelserna i Jämtland, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala och Västra Götaland har fått enkätvarianten med dessa tillfogade bilder men har valt att inte besvara enkäten:



8.1 Tillsynsresurser

Hur stor andel av din länsstyrelses tillsynsresurser läggs på tillsyn av kommunernas tillsyn av tobaksprodukter?

NNRs kommentarer

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 bottnar i hur man tolkar uppdraget i lagstiftningen.

8.2 Påträngande marknadsföring

Bör marknadsföringen i ärendeexemplet betraktas som påträngande eller uppsökande?

NNRs kommentarer

NNR uppfattar att flera länsstyrelser vid frågor från kommuner om otydlighet i regeltillämpningen huvudsakligen hänvisar till rättspraxis och till Konsumentverket. NNR menar att länsstyrelserna behöver bidra med mer konkret och substantiell rådgivning till kommunerna, för att öka samsynen i länet.

NNR har tagit del av *Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter* och noterar bl.a. skrivningen gällande en snuskyl: "Marknadsföringen bör inte väcka särskild uppmärksamhet, genom att exempelvis låta rubrik och layout vara särskilt framträdande eller slående."

Vad som av en tillsynshandläggare ska betraktas som särskilt framträdande och slående är i NNRs ögon inte självklart utan öppnar upp för subjektiva bedömningar. Att länsstyrelserna hänvisar en

osäker kommunal tillsynsperson till denna formulering som enda vägledning kan inte betraktas som tillräckligt. NNR menar att länsstyrelserna har gjort frågan lätt för sig, när man enbart hänvisar till en vag formulering i Konsumentverkets allmänna råd. Vad som istället krävs är att länsstyrelserna kliver in och ger ytterligare vägledning i tolkningen av regelverken, med målet att den kommunala tillämpningen ska vara så likvärdig som möjligt i hela länet.

Länsstyrelserna bör dessutom inom sitt uppdrag säkerställa att varje kommun i länet har den kompetens som krävs för att göra dessa inte helt okomplicerade bedömningar om marknadsföring i fysisk butik. Flera av länsstyrelsernas kommentarer i enkäten kan tolkas som att detta kompetensbehov inte prioriteras.

8.3 Skriftliga eller muntliga synpunkter

Ska tillsynspersonal i ärendeexemplet utfärda ett skriftligt beslut med eventuella synpunkter på marknadsföringen, eller kan synpunkterna lämnas muntligen på plats?

NNRs kommentarer

NNR uppfattar att de muntliga beskeden är ett stort problem för butiksinnehavarna. Det finns exempel på när en kommun anser att viss belysning är i strid med Konsumentverkets allmänna råd och påpekar detta muntligt vid varje tillsyn i butiken. Butiken kontaktar då den centrala juridikavdelningen som bedömer att belysningen är i linje med de allmänna råden och meddelar att ingen åtgärd krävs. En tid går, personal i butik omsätts, och ny tillsyn sker med samma påpekande. Butiken kontaktar då juridikavdelningen igen och får samma svar som tidigare.

Eftersom kommunen aldrig tar slutlig ställning i frågan och fattar ett beslut som kan överklagas fortsätter ovan beskrivet scenario för de butiker som ligger i aktuell kommun. Detta tillvägagångssätt skapar endast frustration, rättsosäkerhet och onödiga kostnader för såväl kommunen som för butiken och butikskedjan. Detta ger upphov till administrativt krångel och felaktigt en oro för att inte följa reglerna. De tillfälliga muntliga beskeden försvårar också i dialogen med leverantörerna och skapar oförutsebarhet där.

I och med att Länsstyrelsernas uppdrag är att säkerställa att kommunens tillsyn fungerar väl – bör krav på skriftlighet vara en grundförutsättning. NNR noterar att ingen av de responderande kommenterat denna aspekt på ärendeexemplet.

8.4 Kontrollmätning på plats

Kan kontrollmätning av märkningen (storleken på varningstexten och på ramen omkring) utföras på plats i varje butik?

8.5 Standardmässig märkning

Bör det betraktas som tillräckligt att märkningen kan observeras vara standardmässigt utformad och därför inte behöva kontrolleras?

8.6 Kunskaper om tillsynsavgifter

Bör länsstyrelsen informera sig om vilka tillsynsavgifter som gäller i kommunerna i länet?

NNRs kommentar

Tre länsstyrelser har lämnat exakt samma kommentar till denna fråga.

8.7 Principen om full kostnadstäckning

Bör länsstyrelsen kontrollera att de kommunala tillsynsavgifterna stämmer överens med principen om full kostnadstäckning (§ 5 Avgiftsförordningen)?

NNRs kommentarer

En av länsstyrelserna uppger sig reagera om otillåtna avgifter tas ut. De övriga respondenterna avvisar frågan och hänvisar till att lagen inte ger länsstyrelsen något tillsynsansvar i denna fråga.

8.8 Personer med betydande inflytande

Bör länsstyrelsen informera sig om vilka bedömningar kommunerna i länet gör gällande vilka personer som ska betraktas som PBI (Personer med Betydande Inflytande)?

NNRs kommentarer

NNR vill betona att det är ett stort administrativt problem att varje kommun granskar PBI för varje enskild butik. Genom länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna inom sitt område borde det ha uppmärksamats att det finns ett omfattande dubbelarbete när det gäller PBI-granskning, som drabbar både kommunerna och företagen. Med länsvis samordning av PBI-granskningen kan den administrativa bördan minskas. Om det finns legala begränsningar för en sådan samordning bör detta påtalas till regeringen av länsstyrelserna.

8.9 NNRs samlade synpunkter

Inledning

NNR konstaterar inledningsvis att mycket få länsstyrelser har besvarat frågorna om länsstyrelsernas tillsynsstöd av den kommunala tobakstillsynen och det har därför varit svårt för NNR att dra några slutsatser.

NNR vill betona att ett regelverks utformning i sig är av allra största vikt för företagens upplevelse av regelbördan, men att det kanske är än viktigare att regelverket tillämpas lika för samtliga butiker inom länet och även inom landet. NNR får från bland andra Svensk Dagligvaruhandel och Livsmedelsföretagen höra att företagen upplever att kommunerna tillämpar regelverket för marknadsföring av tobaksprodukter på ett divergerande sätt. NNR menar att länsstyrelsernas tillsynsansvar för den kommunala tobakstillsynen bland annat handlar om att arbeta för en så enhetlig regeltillämpning som möjligt. Att som myndighet med ansvar för tillsynsstöd huvudsakligen hänvisa till lagstiftning, föreskrifter, allmänna råd och rättspraxis är enligt NNRs uppfattning inte tillfredsställande. NNR är medvetet om att länsstyrelserna inte får uppfattas fatta beslut å kommunernas vägnar, självklart är

det kommunen som är beslutsfattande myndighet. Samtidigt måste det finnas utrymme för att ge konkreta råd med utgångspunkt i konkreta situationer när så efterfrågas från kommunerna, utan att det uppfattas som att länsstyrelsen tar över ansvaret för beslutet från kommunen.

NNR frågar sig om det kan finnas problem med ansvarsfrågor i samband med rådgivning som hindrar Länsstyrelserna från att lämna den rådgivning som företagen efterfrågar. Det finns diskussioner inom exempelvis den kommunala livsmedelskontrollen som har lett till att ansvarsfrågorna har tolkats på ett sätt som gör att de kommunala livsmedelshandläggarna kan lämna råd som svar på konkreta frågor⁵ till företagarna. Frågan som Länsstyrelserna behöver ställa sig är inte OM man kan ge råd utan HUR det kan göras. Kommunerna ska självklart få hjälp att få till en så enhetlig regel-tillämpning som möjligt.

Om man ska ställa frågan på sin spets menar att NNR att det är viktigare för företagen att tillämpningen av det aktuella regelverket blir enhetlig, åtminstone inom länet, än att tillämpningen blir 100 procent "rätt" i en strikt juridisk mening.

Frågornas relevans

De allra flesta av de responderande länsstyrelserna är helt avvisande till frågorna om hur en specifik situation (utifrån ett bildunderlag) ska bedömas marknadsföringsmässigt. Ansvaret för tillsynsstöd följer av 7 kap 2 § Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter. NNR menar att tolkningen av begreppet "biträda kommunerna med råd" bör tolkas så extensivt att det blir möjligt att möta företagets behov av en enhetlig rättstillämpning.

7 kap 2 § Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt 3 och 4 §§. I tillsynen ingår att

- 1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och*
- 2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.*

Flera länsstyrelser hänvisar också i detta sammanhang till *Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter*. NNR har tagit del av denna vägledning och noterar bl.a. skrivningen gällande en snuskyl: *"Marknadsföringen bör inte väcka särskild uppmärksamhet, genom att exempelvis låta rubrik och layout vara särskilt framträdande eller slående."* Vad som av en kommunal tillsynsperson ska betraktas som särskilt framträdande och slående är i NNRs ögon inte självklart utan öppnar upp för subjektiva bedömningar, vilket lätt leder till divergerande rättstillämpning. Att länsstyrelserna hänvisar en osäker kommunal tillsynsperson till denna formulering som enda vägledning kan inte betraktas som tillräckligt. Vad som istället krävs är att länsstyrelserna kliver in och ger ytterligare vägledning/råd i tolkningen av regelverken, med målet att den kommunala tillämpningen ska vara så likvärdig som möjligt i hela länet.

En av länsstyrelserna skriver att de uppmärksammat att kommuner väljer att förenkla för företagen så pass mycket att rättssäkerheten urholkas. Branschen har uppfattat denna kritik men har ännu inte fått några konkreta exempel på detta presenterade för sig.

5 Rådgivning inom Livsmedelskontrollen - <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyrrer/radgivning-om-livsmedelskontrollen-for-kontrollmyndigheter.pdf>

Samma länsstyrelse skriver också att länsstyrelsen har en viktig roll att se till att skyddet för folkhälsan alltid har företräde. En intensiv tillsyn som orsakar kommunen omfattande administration behöver inte i sig främja folkhälsan, utan resurserna behöver riktas dit de gör störst nytta. NNR menar istället att en effektiv tillsyn som fokuserar på de aktörer som inte sköter sig och tex säljer till ungdomar, är att värna folkhälsan på ett effektivt sätt. NNR har förstått att det exempelvis finns många små kiosker som aldrig överhuvudtaget kontrolleras av kommunen, medan dagligvaruhandeln där all personal kontinuerligt genomgår fortbildning i ämnet, kontrolleras regelbundet.

Vissa kommentarer visar på en god förståelse för vad tillsynsstödet verkligen bör handla om, enligt NNRs åsikt, att det ska råda lika villkor i praktiken, för alla företag i hela länet. Enligt NNRs information finns idag stora skillnader i hur den aktuella skyddslagstiftningen tillämpas i olika kommuner, ibland mellan kommuner som ligger just intill varandra.

Skillnader

Den första frågan om hur stor andel av länsstyrelsens tillsynsresurser som läggs på tobakstillsynsstöd har besvarats av 11 länsstyrelser och är därför relevant att analysera. 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 bottnar i hur man tolkar uppdraget i lagstiftningen.

Frågorna två till åtta har besvarats av alltför få länsstyrelser för att någon analys eller relevant jämförelse av svaren ska vara möjlig.

Proportionalitetsprincipen

En av länsstyrelserna skriver i sin avslutande kommentar att: "I de fall där skyddet för folkhälsan står i kontrast till näringspolitiska intressen, ska alltid folkhälsan ha företräde. Länsstyrelsen har en viktig roll att se till att skyddet för folkhälsan alltid har företräde." NNR menar att det istället alltid måste ske en avvägning mellan folkhälsan och andra hänsyn, i detta fall näringslivsklimatet i kommunen, i enlighet med proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen är tillämplig på all form av myndighetsutövning och manifesteras bland annat genom Regeringsformen (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 i Högsta Domstolen från år 2022 tas innehållet i proportionalitetsprincipen upp på ett 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.)."*

NNRs slutsats av detta är att främjandenaspekten ska tas hänsyn till i all myndighetsutövning, även vid länsstyrelsernas stöd av den kommunala tobakstillsynen.

Slutsatser

Det finns tydliga skillnader i länsstyrelsernas resurstillsättning för tobakstillsynsstödet och NNR menar att länsstyrelserna behöver utveckla sin rådgivning och lämna ett mer konkret stöd till kommunerna i denna fråga. När det gäller samsynsarbetet kan vikten av likformiga arbetsprocesser betonas, för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt.

En öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet i regionen. Genom dialogen finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som kommunerna med stöd av länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning i samband med tobakstillsyn. Om företagen känner att hänsyn har tagits till deras omständigheter i det konkreta fallet kan ett beslut som går dem emot hanteras på ett balanserat sätt.

9. NNRs sammanfattande iakttagelser och synpunkter

Detta kapitel innehåller en sammanfattning av de synpunkter som presenteras i kapitel 5. – 8.

9.1 Metodiken i enkätunderlagen

NNR använder sig vid dessa enkätundersökningar av en metodik med förenklade ärendeexempel, vilket NNR ibland får kritik för, bl.a. därför att ärendeexemplen saknar vissa individuella omständigheter. Kritiken kan i vissa fall vara berättigad. Samtidigt vill NNR betona att omfattningen på ärendeexemplen är en balansgång. Med en mer ingående skriftlig beskrivning finns risken att respondenterna inte läser hela beskrivningen och/eller får svårare att minnas samtliga omständigheter under hela besvarandet av enkätfrågorna. NNR har i ärendeexemplet försökt att redovisa det som NNR tillsammans med experter på de olika områdena bedömt som de centrala omständigheterna och samtidigt försökt indikera att de perifera omständigheterna är ”normala” och på intet sätt ”avvikande”. Normala och på intet sätt avvikande omständigheter är i regel sådant som inte ska föranleda någon som helst åtgärd eller något som helst bekymmer från myndigheternas sida. Denna metodik har som all metodik sina brister, men också styrkor. En styrka är att metodiken med en relativt liten arbetsinsats både från frågeställaren och förhoppningsvis från respondenterna ger ett resultat som kan leda till konstruktiva diskussioner om utfallet med tillhörande regeltillämpning, dels handläggare emellan och dels mellan verksamhetsutövare, deras representanter och respektive myndighet.

9.2 Varierande tillämpning av samma nationella regelverk

Efter analys av samtliga inkomna svar på de fyra enkätområden som denna rapport inbegriper, framstår det som klart att det finns substantiella skillnader i hur de olika regelverken tolkas och tillämpas i olika län. Nedan lyfts några konkreta exempel på skillnader fram.

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 ärendexempel A, och 13 st har svarat Nej. Tre länsstyrelser har svarat Ja på frågan om behov av syn i ärendexempel B, samtidigt är det tre andra länsstyrelser som av kommentarerna att döma ser syn som mer troligt. Det är 15 länsstyrelser som 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.

Strandskydd – 5.3 Arbetstid (ärendexempel A) och 5.6 Arbetstid (ärendexempel B)

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

Län	Arbetstid Ärendexempel A	Arbetstid Ärendexempel B
Blekinge	16 timmar	8-16 timmar
Dalarna	2-10 timmar	2-10 tim
Gävleborg	1-3 tim	1-2 tim
Gotland		
Halland		
Jämtland		4- 32 timmar
Jönköping		
Kalmar	1-2 tim	1 timme
Kronoberg		
Norrbottn		
Skåne	0,5 - 10 tim	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

För **ärendexemplet A** är det sju länsstyrelser som har bedömt som undre gräns 1-2 timmar för att hantera ärendet. Samtidigt är det tre länsstyrelser som har mellan 12 och 20 timmar som undre gräns. För **ärendexemplet B** är det fyra länsstyrelser som angivit 2-3 timmar som övre gräns för handläggningstid och två länsstyrelser som angivit ca 30 timmar som övre gräns. Vissa länsstyrelser bedömer alltså att man skulle lägga ca 10 gånger mer tid på samma ärendetyp, jämfört med andra länsstyrelser. Detta är inte obetydliga skillnader, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra.

Det är stor samstämmighet i svaren på de två frågorna om arbetstid för ärendexemplen (A och B). Av de 12 länsstyrelser som svarat på båda frågorna är 8 st mycket samstämmiga och 4 st i mindre utsträckning. En av länsstyrelserna sticker ut genom att ange 20-80 timmar för ärendexempel A och 4 timmar för ärendexempel B. En annan länsstyrelse visar en mindre skillnad genom att ange 5 timmar för ärendexempel A och 1-2 timmar för ärendexempel B. De 4 länsstyrelser där svaren skiljer sig åt har samtliga angivet en högre siffra för ärendexempel A jämfört med ärendexempel B.

NNR menar att de stora skillnaderna i bedömd åtgång av arbetstid 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 regelverken 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 nära vatten blir också lidande. Denna bristande förutsebarhet kostar mycket pengar för samhället.

Miljötillsyn – 6.1 Tillsynsfrekvens

Hälften av de responderande har angivit att tillsynsfrekvensen för en bergtäkt som i ärendexemplet bör vara 2 gånger per 5 år. Det är stor skillnad mellan att bedöma att 1 besök per 5 år är tillräckligt (två st länsstyrelser) och att bedöma att det behövs besök varje år (fyra st länsstyrelser). Detta är en skillnad, som inte enbart kan ha med geografiska skillnader att göra. De fyra län som har angivit högst besöksfrekvens är storstadslän. De två län som har angivit lägst besöksfrekvens är glesbygdslän. Två andra glesbygdslän, har också angivit relativt hög besöksfrekvens, vilket talar emot att detta enbart handlar om förutsättningar i storstad kontra glesbygd.

Miljötillsyn – 6.5.1 Arbetstid på plats och 6.5.2 Övrig arbetstid

Två storstadslänsstyrelser bedömer sig behöva många timmars arbetstid (tid på plats och övrig arbetstid) för att hantera ärendexemplet (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 storstadslänen med högst uppskattad arbetstid för ärendexemplet har angivit totalt 10 timmars arbetstid.

Sammanlagd tid (förarbete, tid på plats och efterarbete)

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

NNR menar att stora skillnader i bedömd åtgång av arbetstid 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 bedömda 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 regelverken utgör ett problem för företagen då det innebär divergerande rätts-tillämpning. 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.

Miljötillsyn – 6.7 Meddela i förväg

Bland annat framgår att vissa länsstyrelser förefaller mena att miljötillsyn i första hand ska vara strikt kontrollerande medan andra förefaller mena att tillsynen i första hand ska vara konstruktivt vägledande (se särskilt kommentarerna i avsnitt 6.7 Meddela i förväg). NNR uppfattar dock att ingen länsstyrelse menar att det andra synsättet ska vara helt uteslutet. Samtliga länsstyrelser förefaller se behovet av både strikt kontroll och konstruktiv vägledning men med olika huvudfokus. Detta kan uppfattas som en liten diskrepans men NNR menar att den är viktig för måluppfyllelsen (miljöskyddet) och för näringslivsklimatet.

Djurskydd – 7.3 Handlingsalternativ

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 ärendeexemplet.

Djurskydd – 7.8 Attityd till uppdraget

Frågan om attityd i avsnitt 7.8 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 sju länsstyrelser som har givit svarsalternativ (D) om rådgivning prio 1 samt två ytterligare länsstyrelser som av kommentarerna att döma anser att rådgivning till verksamhetsutövare 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.

Tobakstillsynsstöd – 8.1 Tillsynsresurser

Frågan som handlar om hur stor andel av länsstyrelsens tillsynsresurser som läggs på tobakstillsynsstöd har besvarats av 11 länsstyrelser och är därför relevant att analysera. 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.

9.3 Dialog kontra felsökning – attityden till uppdraget

NNR menar, när det gäller all typ av myndighetsutövning i samband med tillsyn och kontroll, att identifierande och dokumenterandet av brister i en verksamhet självklart måste ingå i myndighetsutövningen. Men NNR ser det som centralt att myndigheten i sin myndighetsutövning bidrar till att skapa en situation där det faller sig naturligt för en företagare att ta emot kritik på ett konstruktivt sätt. Dialog är ett viktigare verktyg i detta sammanhang, än felsökning.

För att exemplifiera denna fråga har NNR i avsnitt 7.4.2 frågat om konstruktiva samtal i samband med djurskyddskontrollen. En av länsstyrelserna skriver som kommentar till frågan: *"För att få till en förändring i djurhållningen är det viktigt att djurhållaren är med på att en förändring behöver ske och kommer med idéer och förslag."* NNR menar att denna attityd som länsstyrelsen antyder genom sin kommentar står i visst motsatsförhållande till ett ibland större fokus på identifierandet av brister i en verksamhet. NNR menar att kommunikation mellan myndigheten och verksamhetsutövaren är central för uppdraget att säkerställa ett så gott djurskydd i länet som möjligt.

I avsnitt 6.7 Miljötillsyn – Meddela i förväg tas denna fråga också upp och visar på skillnader i attityd. Av kommentarerna att döma fokuserar vissa länsstyrelser mer på att utveckla verksamheten som ska granskas genom att förvarna om frågor som avses ta upp vid tillsynen. Andra länsstyrelser fokuserar mer på att upptäcka fel och "avslöja" verksamhetsutövarna. NNR menar att om man vill förändra beteenden är det bättre att låta verksamhetsutövaren själv upptäcka bristerna och åtgärda dem.

9.4 Målstyrning

En starkt detaljreglerande lagstiftning kan innebära en risk för att tillämpningen handlar mer om att registrera avvikelser från varje enskild detaljregel än att förhoppningsvis kunna se att målbilden är nära men att det finns åtgärder att vidta för att ytterligare förbättra verksamheten. Kanske är frågan: Är glaset halvfyllt eller halvtomt? relevant för att illustrera möjliga skillnader i inställning till myndighetsutövningen. Är företagaren på väg mot en perfekt verksamhet, men det återstår några åtgärder, eller är företagaren på väg mot att helt misslyckas med sin verksamhet, och det som uppdagas vid myndighetsutövningen utgör endast ett axplock av vad som behöver åtgärdas? NNR menar att principen "glaset är halvfyllt" oftast fungerar bäst och vill betona att motsatsen kan få negativa effekter på måluppfyllelsen.

NNR efterfrågar en god balans i myndighetsutövningen med möjlighet för myndigheten att agera serviceinriktat med fokus på dialog, samtidigt som det ska vara möjligt att följa upp och verka för en så enhetlig rättstillämpning som möjligt.

9.5 Avgifter och kostnadstransparens

Länsstyrelsernas avgifter för tillstånds- och tillsynsarbete styrs på miljöområdet av Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). För allt uttag av avgifter i samband med myndighetsutövning gäller dock också självkostnadsprincipen. Denna princip skulle kunna tolkas stå över exempelvis FAPT, då självkostnadsprincipen manifesteras i Kommunallagen 2:6

6 § Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

NNR menar med bestämdhet att avgifter ska ha en direkt koppling till myndighetens motprestation gentemot den enskilde företagaren, när avgiften fastställs. Det ska vara tydligt när, och för vad, företagaren betalar en avgift. Beträffande tillsyn och tillstånd bör denna huvudsakligen tas ut efter att tillsyn har genomförts på plats eller tillstånd har utfärdats. Avgiften bör minskas, alternativt utgå, i de fall tillsynen på plats inte genomförs eller är mindre omfattande än planerat. Balansen mellan fasta respektive rörliga avgifter behöver optimeras och göras fullständigt transparent gentemot företagaren.

En av länsstyrelserna lyfter i avsnitt 6.10.2 (fråga om självkostnadsprincipen) fram att länsstyrelsen lägger en hel del arbetstid på rådgivning, diskussioner och kontakter med verksamhetsutövarna. I NNRs ögon handlar detta om en generell kundtjänst-funktion, som kanske skulle behöva finansieras på ett annat sätt än genom tillsynsavgifterna. En av företagen upplevd skev relation mellan tillsynsavgift och motprestation kan alltså med dagens avgiftsmodell förklaras med att andra företagare ringer och frågar mycket. Detta är svårt för en företagare och/eller en branschorganisation att verifiera och ta ställning till. Kostnadstransparensen gentemot företagarna skulle kunna förbättras om kundtjänst-arbetet lyftes bort ur ekvationen och finansierades på annat sätt, än genom tillsynsavgiften.

9.6 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är tillämplig på 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 borde alltså 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 proportionalitetsprincipen 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.

10. Slutsatser och förslag till åtgärder

NNRs huvudsakliga slutsats i denna rapport är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete inom granskade verksamhetsområden tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser samt att handläggarna har olika bild av vad uppdraget innebär och var fokus ska ligga när arbetet utförs. Några av de skillnader mellan länsstyrelserna som tas upp i denna rapport bör kunna åtgärdas i ett samsynsarbete. Ett exempel på detta är frågan om hur ofta en bergtäkt som i miljötillsynsexemplet bör besökas, en gång på fem år eller varje år. Det är uppenbart att det finns möjlighet att genom ett utökat samsynsarbete minska dessa skillnader. När det gäller samsynsarbetet vill NNR också betona vikten av likhet i arbetsprocesser för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt.

En förklaringsmodell för olikheter i beslut mellan olika Länsstyrelser är, såvitt NNR kan förstå, att det finns olika unika omständigheter i varje enskilt fall. Det är skadligt för näringslivsklimatet om fokus i Länsstyrelsernas ärendehantering hamnar på de unika omständigheter som skiljer, istället för att ta fasta på de väsentliga omständigheter som normalt förekommer i en viss typ av ärenden.

10.1 Skyddande – Främjande

NNR menar att Länsstyrelserna har två olika uppdrag – att skydda miljön och allmänheten 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.

10.2 Rådgivande eller inte rådgivande

NNR menar att inom främjandet av näringslivet ingår också frågan om myndigheternas rådgivning. En länsstyrelse lyfter i avsnitt 6.10.2 Miljötillsyn (självkostnadsprincipen) upp att myndighetens kostnader bl.a. påverkas av hur mycket tid som läggs på rådgivning, diskussioner och kontakter med olika verksamhetsutövare. NNR vill i detta sammanhang betona att verksamhetsutövare behöver få tillgång till handläggarnas kompetens på ett så direkt sätt som möjligt. Det ska vara lätt att göra rätt. Rådgivning från länsstyrelsens sida ska naturligtvis inte tolkas som ett förhandsbesked, men NNR menar att vinsten är större än risken, med rådgivning till företagen. En god rådgivning kan utgöra en del i främjandet av företagsamheten i länet.

Angående rådgivning vill NNR ta upp två av kommentarerna till frågan i avsnitt 6.7 (Meddela i förväg). 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."

Samtidigt 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.

I Jordbruksverkets vägledning för djurskyddskontroll (dec 2022) skriver man följande om rådgivning:

"Den behöriga myndigheten ska vidta lämpliga åtgärder som säkerställer att djurhållaren åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar, detta framgår av artikel 138 i EU:s kontrollförordning. Länsstyrelsen ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter (8 kap. 4 § djurskyddslagen). I 8 kap. 5 § djurskyddslagen står det att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen."

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 frågor⁶, 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 kopplat till just bestämmelserna om att kontrollmyndigheterna ska ge råd och information till enskilda och företag. Det behövs klargöranden kring vad råd och information enligt regleringen är, hur de ska förmedlas samt konkreta exempel som vägledning.

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

10.3 Riskstyrning

NNR menar att Länsstyrelsernas utgångspunkt i alla lägen måste vara att samtliga i länet verksamma företag är helt kompetenta och seriösa tills dessa att det finns tydliga indikationer på motsatsen. Denna inställning genomsyrar exempelvis Skatteverkets arbete sedan många år tillbaka⁷. 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."⁸

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 avvikelse 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 målpuppfyllelsen (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 olika likartade verksamheter kan hanteras på mest effektiva sätt. Modeller för riskklassning finns men kan säkert utvecklas.

10.4 Digitalisering

Flertalet respondenter verkar se positivt på frågan om digitalisering i avsnitt 6.8 (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 kommentarer som

7 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.

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

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).

10.5 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 ett ytterligare utvecklat samsynsarbete. 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 branschen.

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.

10.6 Personaltillgång

Två länsstyrelser tar i avsnitt 6.2 (Kriterier som styr tillsynsfrekvens) upp personalresurser som en avgörande aspekt. Det kan antas att fler än dessa två länsstyrelser ser resursbegränsningar för att uppnå målbilden, i sin verksamhet.

Åtgärder som minskar personalomsättningen på Länsstyrelserna är åtgärder som har potential att förbättra näringslivsklimatet och tillväxten genom bl.a. tydligare information från handläggarnas sida och effektivare handläggning. Specialisering, lång erfarenhet och hög kompetens bland handläggarna är faktorer som efterfrågas av näringslivet. Med dessa faktorer förbättras förutsättningar för löpande informella kontakter under ärendeprocesserna, vilket kan bygga upp förtroende för motpartens seriositet och vilja att göra rätt respektive vara effektiv. Näringslivet efterfrågar inte i första hand en mildare tillstånds- och tillsynshandläggning utan en effektivare och rättssäkrare sådan. Höga men tydliga krav underlättar för seriösa och kompetenta företagare.

NNR menar att arbetsmiljön för handläggarna på en länsstyrelse kan påverkas positivt av ett gott näringslivsklimat i länet. En god förståelse för företagens villkor, inte bara regelverken i sig utan också de kommersiella villkoren, kan förbättra dialogen mellan myndigheten och företagen, och därmed också förbättra arbetsmiljön för handläggarna. Se Skatteverkets utvecklingsresa.⁹

10.7 Regeringens ansvar

NNR menar att en av nycklarna till att minska skillnaderna mellan länen finns i att utöka arbetet med att hitta forum och verktyg för ökad samsyn. Ansvaret för detta ligger inte bara på Länsstyrelserna utan även på regeringen. De förenklingsuppdrag som Länsstyrelsen har idag (bl.a. i regleringsbrevet) kan säkert utvecklas ytterligare, bl.a. genom att särskilda medel avsätts för ändamålet. En annan viktig del är att möjliggöra tillgången till och utöka utbytet av data och information mellan Länsstyrelserna, exempelvis på elektronisk väg. Genom att länsstyrelserna lätt kan ta del av varandras bedömningar i likartade ärenden liksom att mäta och jämföra resurser och effektivitet, kan tillämpningen bli mer enhetlig och goda exempel spridas. Resurser för att utveckla Länsstyrelsernas IT-system, exempelvis digitala ärendehanteringssystem, behöver tillföras.

De skillnader som har uppmärksammats av företagen och dokumenterats av NNR i denna rapport är inte tillfredsställande, särskilt inte i ljuset av att det finns relativt enkla åtgärder att vidta som har potential att minska skillnaderna substantiellt och därmed stärka näringslivsklimatet och tillväxten i Sverige. Länsstyrelserna kan vidta flera åtgärder för att komma till rätta med detta vilket i sin tur på ett positivt sätt kommer att påverka de faktorer i näringslivsklimatet som Länsstyrelserna förfogar över. Om det vid denna process uppmärksammas ottydligheter och/eller bristande effektivitet i de bakomliggande regelverken ska Länsstyrelserna naturligtvis ta initiativ till att justerade regelverk tas fram av Riksdag, Regering och/eller myndigheter.

De i NNRs undersökningar dokumenterade skillnaderna är i vissa avseenden övergripande beskrivna och fördjupade studier av hur Länsstyrelsernas tillämpningsarbete går till skulle med fördel kunna göras. Dessa skulle exempelvis kunna bestå av fördjupade intervjuer med handläggare eller ytterligare kartläggning av något av de områden som NNR har granskat, i ett urval län. Regeringen skulle kunna tillsättas resurser för en sådan genomgång.

10.8 NNRs vidare arbete med regeltillämpning vid Länsstyrelserna

NNR bidrar gärna till fortsatt dialog omkring tolkning och tillämpning av regelverken, dels genom denna rapport och dels i olika forum där NNRs företrädare deltar.

9 Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet - <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>

11. 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 informationsservice bör inrättas hos Länsstyrelserna, som liknar den informations-service 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/

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.

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