

Serviceinriktad myndighetsutövning i hela landet

Länsstyrelsernas
främjande av
länens utveckling



Innehåll

Inledning	2
Bakgrund	3
Serviceinriktad myndighetsutövning	5
Företagens upplevelse	7
Om undersökningen	7
Resultat	7
Analys	10
Kommunernas upplevelse	14
Positiva upplevelser	14
Utvecklingsområden	14
Kommunernas önskemål	16
Likvärdig handläggning	17
NNRs rekommendationer	17
Uppföljning av regeringsmålen	19
Nöjdhet med sina kontakter	19
Handläggningstider	20
Skillnad mellan handläggningstid och total ledtid	21
OECD:s framgångsfaktorer	23
Verktygslåda för tillämpning av principerna	24
Föregångare	27
Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet	27
Skatteverkets insikter	27
Framgångsfaktorer i förändringsresan	29
Slutsatser	30
Rekommendationer till länsstyrelser	33
Rekommendationer till regeringen	33
Litteraturlista	34

Inledning

Svenskt Näringsliv har under tjugo års tid undersökt hur företagen upplever företagsklimatet i Sveriges kommuner och träffar varje år en stor del av Sveriges kommunledningar i dialog om hur företagsklimatet kan utvecklas i deras kommun. Arbetet har gett resultat och 2019 uppmättes det högsta betyget sedan undersökningarna inleddes. Under 2019 har dessutom kommun efter kommun inlett ett förändringsarbete mot en mer serviceinriktad myndighetsutövning som prioriterar att hjälpa företagen att göra rätt. Det är hög tid för länsstyrelserna att följa efter.

Länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsarbete har stor betydelse för företagsklimatet, både i direkt myndighetsutövning gentemot företag, genom sin myndighetsutövning gentemot kommuner och som vägledare i kommunernas myndighetsutövning. I denna rapport belyser vi hur länsstyrelsernas regel tillämpning upplevs av näringslivet och av kommunerna.

Nära tusen företag som har haft kontakt med länsstyrelsen i närtid har svarat på en enkätundersökning och tio kommuner har intervjuats om deras bild av länsstyrelsen. Det ger en värdefull inblick i företagens och kommunernas upplevelser. Vi är samtidigt medvetna om att länsstyrelser hanterar ett stort antal ärendetyper i en ofta komplex uppdragsmodell, samt att länsstyrelsernas uppdrag i viss grad skiljer sig åt. Vi drar därför inga långtgående slutsatser kring enskilda länsstyrelser, utan ser resultaten som en värdefull utgångspunkt för dialog.

Både länsstyrelserna och centrala myndigheter har i förordning, regleringsbrev och lagstiftning tydliga uppdrag att arbeta med förenkling och vägledning. Trots att uppdragen funnits i flera år upplever Sveriges företag en växande regelbörda som orsakas delvis av lagstiftning, men också av myndigheters tillämpning av lagar och regler. När det försvåras för företag att bedriva och utveckla sin verksamhet har det konsekvenser för arbetstillfällen, välfärdens finansiering och Sveriges internationella konkurrenskraft – områden som utgör avgörande allmänintressen.

Ofta ställs dessa allmänintressen mot andra, såsom livsmedelssäkerhet, miljöskydd och dylikt. Erfarenheter visar dock att myndigheter med rätt kultur och tillvägagångssätt kan öka främjandet av båda dessa perspektiv. I rapporten belyser vi den kartläggning av internationella framgångsexempel som gjorts av OECD och tittar även närmare på det utvecklingsarbete som bedrivits inom Skatteverket, som lett till att svenska folkets förtroende för myndigheten stigit kraftigt genom åren. Båda fallen visar på hur myndigheter kan utveckla sitt arbete för att främja både brukarnöjdhet, tillväxt och regelefterlevnad.

Rapporten är en del i Svenskt Näringslivs önskan att skapa en konstruktiv dialog mellan näringslivet och länsstyrelser runtom i landet. Ambitionen är att tillsammans inleda ett utvecklingsarbete för att svenska företag ska uppleva smidigare myndighetskontakter, samtidigt som länsstyrelserna bättre ska kunna fullfölja sina uppdrag om att förenkla för företagen, främja länets utveckling, uppnå hög regelefterlevnad och öka företagens förtroende för länsstyrelsen.

Bakgrund

Länsstyrelsens roll och uppdrag

Länsstyrelserna har grovt indelat tre roller:

- Samordna olika samhällsintressen och myndigheter, främja samverkan mellan aktörer och verka för att nationella mål får genomslag i länet.
- Främja länets utveckling.
- Utöva tillsyn.

Länsstyrelserna är en direkt eller indirekt aktör gentemot företag i fyra bemärkelser:

- Som tillsynsmyndighet.
- Som överklagandeinstans.
- Som ansvarig för ekonomiskt stöd.
- Som tillsynsvägleddare.

Förordning med länsstyrelseinstruktion (2017:868)

”Länsstyrelserna ska [...] främja länets utveckling [...]”
1 § 3 p.

”Länsstyrelserna ska [...] i sin verksamhet verka för att förenkla för företag”.
5 § 7 p.

Som tillsynsmyndighet gentemot företag utövar länsstyrelserna bland annat djur- och livsmedelskontroll, prövar miljöfarlig verksamhet och auktoriserar bevakningsföretag.

Länsstyrelsernas tillsynsarbete inom detaljplanering och strandskydd påverkar möjligheten att bedriva näringsverksamhet i länet: dels för byggbranschen, dels för de företag som efterfrågar verksamhetslokaler och dels för de företag som lider av problem med kompetensförsörjningen och efterfrågar fler bostäder för framtida medarbetare. På samma sätt påverkas företagen av länsstyrelsernas arbete som överklagandeinstans inom bygglov och förhandsbesked, både kring regeltillämpning och handläggnings-tider. Länsstyrelsernas tillsynsarbete gentemot kommuner inom exempelvis alkohol och tobak har på samma sätt en indirekt påverkan på det lokala näringslivet.

Som ansvariga för ekonomiskt stöd handlägger länsstyrelserna bland annat jordbrukarstöd och landsbygdsstöd.

Som tillsynsvägleddare gentemot kommunerna arbetar länsstyrelsen med metodutveckling samt samordnar nätverk och dylikt. Detta påverkar vilket företagsklimat som kommunerna erbjuder.

Det regionala utvecklingsansvaret är från och med januari 2019 överfört till regionerna.

Länsstyrelsernas förenklingsarbete

Länsstyrelserna har i uppgift att i sin verksamhet verka för att förenkla för företag, en uppgift som är inskriven i förordningen med länsstyrelseinstruktion. Alla svenska myndigheter är dessutom skyldiga att tillhandahålla rådgivning, information och liknande.

6 § förvaltningslagen

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

26 kap. 1 § miljöbalken

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

12 § livsmedelslagen

Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna.

Under det senaste decenniet har det bedrivits ett aktivt utvecklingsarbete för att förenkla för företag i kontakterna med länsstyrelserna. Framför allt kan nämnas projektet ”Förenkla på riktigt”, där Länsstyrelsen i Kronoberg samordnade länsstyrelsernas arbete med att förenkla för företagen. Projektet drevs 2011–2014 i nära samverkan med övriga länsstyrelser, Tillväxtverket, andra myndigheter och andra organisationer som Sveriges Kommuner och Landsting och Näringslivets Regelnämnd. Under och efter projektiden har en stor mängd utvecklingsinsatser genomförts, till exempel gemensamma e-tjänster. Tyngdpunkten har legat på strukturella snarare än kulturella faktorer, det vill säga mer tjänster och it-stöd och mindre bemötandefrågor och syn på uppdraget, även om detta också funnits med. 31 mars 2015 lämnade Länsstyrelsen i Kronoberg slutrapporten till näringsdepartementet.

Sedan 2015 finns inget uppdrag om att samordna arbetet, utan endast att samordna redovisningen av länsstyrelsernas individuella arbete, och Länsstyrelsen i Kronoberg har heller inte några extra resurser för arbetet. Det pågår ändå utvecklingsarbete på många länsstyrelser med att förenkla för företagen, bland annat ny webbplats, fler e-tjänster, fler broschyrer, bemötandeutbildningar, förkortade handläggningstider, tydligare information, bättre telefontillgänglighet och annat. Visst utvecklingsarbete sker fortfarande i gemensamma projekt. Intrycket är dock att utvecklingsarbetet inte bedrivs med samma kraft som under 2011–2014. Sedan 2020 finns det ingen skyldighet för länsstyrelserna att återrapportera sitt förenklingsarbete till regeringen, annat än i sin generella rapportering i årsredovisningen.

I januari 2017 lade regeringen fram propositionen ”En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet”. Livsmedelsstrategin ska öka livsmedelskedjans konkurrenskraft och ett av de strategiska områdena handlar om regler och villkor, där bland annat regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder ingår. Det har medfört att ett utvecklingsarbete inletts på framför allt länsstyrelsernas landsbygdsavdelningar, eller motsvarande.

Serviceinriktad myndighetsutövning

Svenskt Näringsliv arbetar med begreppet ”Serviceinriktad myndighetsutövning”. Med det menar vi en myndighetsutövning som bidrar till ett bra företagsklimat och tillväxt, utan att göra avkall på regelefterlevnad och rättssäkerhet.

För många företag är de sammanlagda myndighetskontakterna, allt från miljökontoret till Skatteverket och Arbetsmiljöverket, en stor börda som kan leda till att man håller tillbaka investeringar och arbetstillfällen. En serviceinriktad myndighetsutövning är en som minskar den bördan och därmed skapar möjlighet till stora nyttor för kommunen, regionen och medborgarna.

Under 2018-2019 har sex länsstyrelser hållit inspirationsdagar i samverkan med organisationen Tillväxt & Tillsyn:

- Värmland
- Östergötland
- Västernorrland
- Stockholm
- Södermanland
- Jönköping

Fyra punkter ingår i Svenskt Näringslivs bedömning av huruvida en myndighet har en serviceinriktad myndighetsutövning:

- Myndigheten ger företaget råd och vägledning för att kunna nå en hög regelefterlevnad.
- Handläggare har förståelse för företagarens verksamhet och perspektiv.
- Myndighetens handläggningstider är rimliga och kommuniceras till företaget.
- Det är lätt för företaget att komma i kontakt med handläggare.

Råd och vägledning. Med en serviceinriktad myndighetsutövning ses myndighetsuppdraget som ett uppdrag där man ska hjälpa företag och andra att göra rätt, snarare än att leta fel. Det kan tyckas vara semantiskt, för i båda fallen är ju uppdraget att se till så att verksamhet inte bedrivs i strid med lagstiftningen. Men valet av synsätt har stor betydelse för hur man ser på sin roll, vilken organisationskultur man bygger och hur mötet med företagen ser ut. Det är också det mest effektiva sättet att nå en hög regelefterlevnad. Med en utgångspunkt i att företag vill göra rätt kan myndigheten med ett serviceinriktat arbetsätt bättre nå de mål och ambitioner som lagstiftaren satt upp.

Förståelse. Hur handläggaren väljer att kommunicera är viktigt för att öka företagets regelefterlevnad. Genom att kunna sätta sig in i den enskilde företagarens situation, kunskapsläge och behov kan kommunikationen anpassas så att företagaren får större förståelse för vad som förväntas och större förtroende för handläggaren som myndighetsutövare. Ju större handläggarens förståelse är för företagarens förutsättningar och företagets verksamhet, desto bättre möjligheter finns att i dialog välja den mest ändamålsenliga vägen framåt.

Handläggningstider. Under den tid som handläggningen pågår kan företaget inte bedriva den planerade verksamheten. Att tiden från första initiativ till lagakraftvunnet godkännande att till exempel etablera eller utöka en verksamhet hålls kort är därför av stort intresse för såväl företaget som regionen. Av stor betydelse är också att handläggningstiderna tydligt kommuniceras till företaget, så att företagets förväntan och därmed planering kan anpassas till handläggningstiden.

Tillgänglighet. Långa handläggningstider kan allvarligt påverka företagens möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet, medan bristande tillgänglighet leder till att företag behöver ägna orimligt mycket av sin tid åt att försöka komma i kontakt med handläggare för att få klarhet i sitt ärende.

CHECKLISTA: SERVICEINRIKTAD MYNDIGHETSUTÖVNING

Råd och vägledning

- ☒ **Nulägesanalys över företagens upplevelse**
Hur tycker företagarna att er hantering av tillstånd och tillsyn fungerar? Gör en nulägesanalys. En bra början är att titta på brukarundersökningar. Men skapa även möten mellan tjänstemän och företagare för att diskutera och analysera vad som fungerar bra och mindre bra och få företagens egna berättelser om hur verksamheten fungerar idag.
- ☒ **Nulägesanalys över organisationskulturen**
Har handläggarna de kunskaper och perspektiv de behöver för att se sitt arbete som en del i arbetet med att underlätta för företag att göra rätt och främja länets utveckling?
- ☒ **Avsatt tid för långsiktigt utvecklingsarbete**
Verksamhetsutveckling tar tid. Ta fram en långsiktig plan för utvecklingsarbetet och se till så att både ledning och medarbetare får tid och resurser att utveckla sig i sina roller.
- ☒ **Uttalad policy om råd och vägledning**
Det behöver finnas en uttalad policy från ledningen att länsstyrelsen ska prioritera arbetet med råd och vägledning för att hjälpa företag att göra rätt.
- ☒ **Introduktion**
När nya handläggare anställs behöver introduktionen innehålla stöd i att arbeta med råd och vägledning.

Service

- ☒ **Mål för service, kundnöjdhet och handläggningstider**
Det finns mycket forskning som visar på vikten av att ha bra och tydliga mål. Har er länsstyrelse satt upp tydliga mål inom exempelvis service, kundnöjdhet och handläggningstider? Målen får ännu större kraft om de är väl-förankrade både i ledningen och bland handläggarna.
- ☒ **Servicegarantier inom handläggning som följs upp**
En servicegaranti är ett löfte eller en försäkran om att ett ärende ska behandlas inom en viss tid. Det är ett tydligt och uppskattat bevis på att länsstyrelsen vill erbjuda företagen bra service. När servicegarantier tas fram, blir kända och länsstyrelsen lyckas leverera enligt garantin ökar förtroendet för länsstyrelsens verksamheter. Det gör det också tydligt för företagen vad de kan förvänta sig.
- ☒ **Mäter kundnöjdhet regelbundet**
Att göra brukarundersökningar ger länsstyrelsen ett värdefullt verktyg för att följa upp verksamheten, se var det krävs förbättringar och om åtgärder har effekt.
- ☒ **En enkel väg in**
Den företagare som ska genomföra en åtgärd, men inte riktigt vet vem man ska prata med eller vad ärendet är klassat som, behöver smidigt lotsas rätt utan att själv behöva ringa runt.
- ☒ **Återkoppling**
Företag uppskattar att få direkt återkoppling på att ärendet är mottaget, beräknad handläggningstid och kontakt-uppgifter till ansvarig handläggare.
- ☒ **Tydlig information**
Att språket är enkelt och tonen trevlig förbättrar bilden av länsstyrelsen och underlättar den fortsatta processen. Den information företagen får inför och under ärendeprocessen behöver därför genomlysas och målgruppsanpassas.
- ☒ **Samordning**
Många företag uppskattar när myndigheter samordnar sin tillsyn, så att företagen inte behöver avsätta tid vid många olika tillfällen.
- ☒ **Kompetensutveckling**
Alla som arbetar med företags- och medborgarkontakter behöver löpande kompetensutveckling i service och bemötande.
- ☒ **E-tjänster**
Bra e-tjänsteplattformar kan spara mycket tid för företagare.
- ☒ **Avgifter**
Genom att pedagogiskt redovisa hur avgiften tagits fram ökar företagens acceptans.

Företagens upplevelse

Om undersökningen

Under perioden 3–15 oktober 2019 genomförde Svenskt Näringsliv en undersökning bland de medlemsföretag som är verksamma inom industri, gröna näringar, besöksnäring och byggsektor. Av de företag som haft kontakt med länsstyrelsen under de senaste två åren valde 962 företag att besvara enkäten. Företagen fick ta ställning till följande fråga:

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

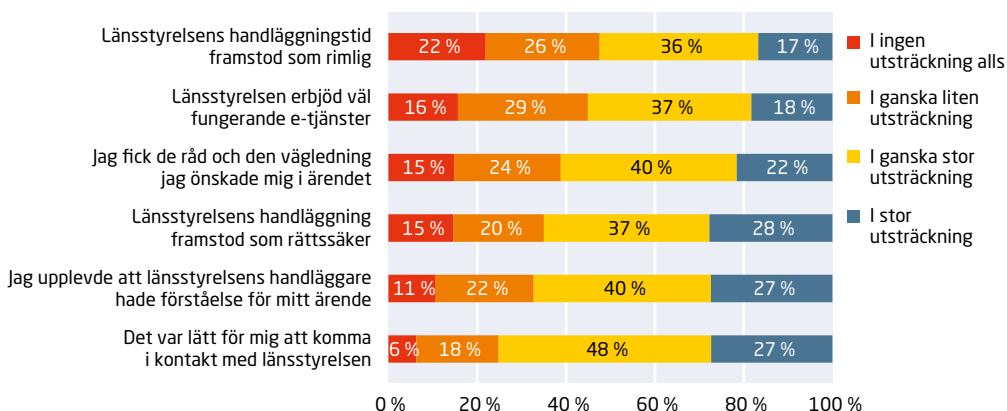
- Det var lätt för mig att komma i kontakt med länsstyrelsen
- Jag upplevde att länsstyrelsens handläggare hade förståelse för mitt ärende
- Länsstyrelsens handläggning framstod som rättssäker
- Jag fick de råd och den vägledning som jag önskade mig i ärendet
- Länsstyrelsen erbjöd väl fungerande e-tjänster
- Länsstyrelsens handläggningstid framstod som rimlig

329 av deltagarna fyllde även i en kommentar till sitt svar.

Resultat

Enkäten ger en delad bild av företagens erfarenheter. Av de 962 företagen har 583 företag, 60,6 procent, svarat ”I ingen utsträckning alls” eller ”I ganska liten utsträckning” på minst en av frågorna. Samtidigt har en majoritet av de deltagande företagen lämnat ett positivt omdöme på respektive fråga. Nöjdheten måste ändå överlag ses som låg jämfört med vad som kan förväntas. Länsstyrelserna torde ha stor potential att förbättra nöjdheten och förtroendet genom att arbeta målmedvetet med frågorna. Företagens öppna svar ger värdefull vägledning till vad som ligger bakom företagens upplevelser.

De vitt skilda upplevelserna tyder på att det finns stora skillnader mellan ärendetyper, länsstyrelser, avdelningar och till och med handläggare. Det kan givetvis också finnas en variation utifrån vilket beslut som ett företag har erhållit, men ambitionen bör givetvis vara att företag upplever att bemötandet varit bra och att processen i sig har fungerat väl oavsett utfall.



Positiva upplevelser

Länsstyrelsen är mycket bra. Kunniga och med en praktisk syn på regeltillämpning.

Som tidigare nämnts har en majoritet av företagen lämnat ett positivt betyg på respektive fråga. Många av dem har också valt att lämna en kommentar till sitt betyg. Utöver generellt beröm är det främst hjälpsamhet som lyfts fram. Till exempel skriver ett företag att ”Jag har haft bra kontaktpersoner som funnits där som stöd”, ett annat att ”Hittar man rätt person så får man bra hjälp”, ett tredje att de ”alltid fått den hjälp jag behöver och svar på mina frågor när jag har ställt dem” och ett fjärde att ”personalen på länsstyrelsen har generellt varit väldigt hjälpsamma”.

Flexibilitet är ett annat område som beröms. Ett företag beskriver länsstyrelsen som ”tillmötesgående, flexibla och proffsiga”, medan ett annat skriver att ”Länsstyrelsen är mycket bra. Kunniga och med en praktisk syn på regeltillämpning. Inget spår av byråkrati i ordets negativa bemärkelse.”

Jag har haft bra kontaktpersoner som funnits där som stöd.

Det påpekas samtidigt att det kan vara mycket personberoende. Ett skriver att ”jag inser att jag haft tur som fick rätt handläggare” och ett annat konstaterar att ”sedan de bytte handläggare så har det blivit helt annorlunda. Det går att resonera med dem och få tips om hur vi ska gå tillväga.”

Tillgänglighet

Tillgängligheten är den fråga som får högst betyg från företagen. Nästan vart fjärde deltagande företag sätter ändå ett negativt betyg. Ett företag fick ”ingen respons eller återkoppling från deras sida”, ett annat ”Trodde att handläggaren skulle hjälpa, men svarar aldrig i telefon. Noll förståelse för att ge service till kunder”, ett tredje skriver att ”Helt hopplöst att det ej går att ringa till en handläggare” och ett fjärde fick ”ingen återkoppling trots att de lovade att återkomma, fick ringa och jaga.”

Ett annat företag konstaterar att den bristande tillgängligheten innebär en kostnad för företagen och skriver att länsstyrelsen var ”svåra att komma i kontakt med, skulle bespara mycket arbete för dem och oss om de var smidigare.”

Handläggarens förståelse

Vart tredje företag uppger att handläggaren inte hade förståelse för ärendet. Bland kommentarerna finns det synpunkter både på förståelsen för företagets villkor och förståelsen för ärendet i sak.

Företagen beskriver bland annat handläggningen som ”Så långt från verkligheten man kan vara”, ”Verklighetsfrämmande”, ”Liten kunskap om verksamheter som bedrivs” och ”Ganska lite förståelse för ärendet”. I synnerhet reagerar företagen över vad man upplever som brist på branschkunskap. Ett företag skriver att ”Man är politiskt korrekta men saknar branschförståelse och erfarenhet. Även i tillsyn och kontroll finns det två sidor av myntet, men ser man bara ena sidan blir slutresultatet lidande.” Ett annat anser att länsstyrelsen ”Borde ha mer folk anställda som har någon erfarenhet av lantbruk och inte bara en utbildning. Alldeles för många som inte har verklig erfarenhet av livet.” Ett tredje menar att ”istället för att vara en hjälp och ett stöd till jordbrukarna så upplevs de som okunniga och oförstående över företagets verksamheter”. Ett fjärde företag upplever ”en total avsaknad av förståelse för näringen”.

Flera företag upplever även problem med oerfarna handläggare, något som kan vara en delförklaring till upplevelsen av bristande förståelse. Ett företag menar att länsstyrelsen bemannas av ”Folk direkt från högskola/universitet. Ingen praktisk erfarenhet”

och ett annat menar att ”Lite äldre och erfarna personer som är kunniga hade varit att föredra”. Ett par företag menar att hög personalomsättning kan vara en orsak till den upplevda bristen på erfarenhet. Ett företag kopplar samman det upplevda problemet med aktivistisk myndighetsutövning med personalomsättningen: ”när de byter handläggare från äldre till yngre uppstår det stora problem. De yngre tror att vi företagare är bovar och inte kan något.” För ett företag har det fått allvarliga konsekvenser. De beskriver att de fick en ”okunnig ny handläggare som fattade beslut som ledde till att vi beslutat att avveckla verksamheten”.

Dialog och vägledning

39 procent av de deltagande företagen upplever sig inte ha fått de råd och den vägledning som de hade önskat. Flera av dem vittnar om en frustration över att vilja göra rätt, men inte få tillräckligt med råd och vägledning för att nå dit.

Ett företag skriver att ”Man får ingen hjälp, bara krav och pålagor. De verkar vilja att man lägger ner verksamheten.” Enligt ett annat företag har länsstyrelsen ”Ingen vilja att förklara och hjälpa till med frågor man har vid kontroller av verksamheten man driver. (Läs och gör rätt annars får du en sanktionsavgift). Ingen rådgivning alls.” Ett tredje skriver att ”Istället för att hjälpa att göra rätt så verkar det som de vill stjälpa jordbrukare”, liknande ett annat som skriver att ”Det behövs en förändring så att uppdraget blir att hjälpa oss att göra rätt. Vi vill och försöker göra rätt enligt alla regler”. Ytterligare ett företag skriver att ”Tyvärr inga förslag på hur man löser en uppgift”. I en frustrerad kommentar beskriver ett företag bland annat att ”länsstyrelsen måste börja förstå och inte minst respektera en enskild näringsidkare som ofta behöver både hållbar vägledning och klara råd som är begripliga”.

”
Vi vill och försöker
göra rätt enligt alla
regler.

Vissa länsstyrelser har igångsatt ett utvecklingsarbete för att stärka det vägledande arbetet, men hos andra upplevs utvecklingen gå i rakt motsatt riktning. Ett företag beskriver länsstyrelsen som ”en myndighet som gått från att vara rådgivande till poliser som letar fel”.

Många efterlyser också handläggare som är mer flexibla i sin handläggning. Ett företag beskriver att ”Regler och paragrafer ska följas till punkt och pricka. Lite mer sunt förnuft hos tjänstemännen vore önskvärt.” Ett annat beskriver att det är ”svårt för dem att fatta pragmatiska beslut”. Ett företag önskar att ”inspektörerna borde också tillmäta en helhetsbedömning av gården en större betydelse vid sina kontroller, snarare än att tillmäta någon detalj stor uppmärksamhet”. Ett företag menar att det kan bero på att handläggarna är ”ovilliga och vill gärna vara trygga med att inte göra fel. Då är det säkrast att inte göra någonting”.

För företagen kan avsaknaden av lösningsorienterad dialog få allvarliga konsekvenser. Ett företag konstaterar att ”vi arbetar med en detaljplan och vi överväger att avsluta detta arbete då det inte går att kommunicera med länsstyrelsen”. I ett sådant läge kan länet gå miste om viktiga arbetstillfällen.

Rättssäker handläggning

Hela 35 procent av de deltagande företagen upplever att handläggningen inte framstod som rättssäker. Det är en alarmerande andel. Framför allt finns det en stor frustration över vad som upplevs vara aktivistiska handläggare som har en personlig agenda i myndighetsutövandet. Kommentaren ”Egna agendor och personliga åsikter” åtföljs av åtskilliga i samma anda. De starka synpunkterna på rättssäkerheten behöver tas på största allvar.

Ett företag beskriver att "Länsstyrelsens tjänstemän agerar inte som en statstjänstemän. De är inte objektiva i sina bedömningar utan de verkar ha egna agendor och övertygelser som formar deras agerande och beslut." Att företag har den upplevelsen skadar förtroendet för länsstyrelsen som myndighet och därmed också legitimiteten i de beslut och riktlinjer som kommer från länsstyrelsen.

Intrycket är att upplevelsen tilltar i omfattning. Bland annat skriver ett företag att "Ett nytt problem är att enskilda tjänstemän har sina egna intressen som de fritt kan styra efter" och ett annat att "Länsstyrelserna i Sverige har under en 20-årsperiod gått från en helhetssyn till ett strikt miljöintresse". Frågan om helhetssyn kommenteras av ett annat företag med att länsstyrelserna är "ej en balanserad företrädare för hela samhället".

Kommunikation och bemötande

För flera företag finns det en frustration över att vilja göra rätt, men inte få adekvat information. Ett företag skriver att "En liten miss på ett papper som är omöjligt att förstå kan få helt orimliga konsekvenser", ett företag berättar att länsstyrelsen var "dåliga på att tala klarspråk, har sällan känt mig så lurad och icke tillmötesgången" och ett annat möttes av "suddiga regler som jag upplever att inte ens de kan förklara".

En liten miss på ett papper som är omöjligt att förstå kan få helt orimliga konsekvenser.

Tyvärr beskriver flera företag en kontakt som inte bara är otydlig, utan som de upplever som direkt otrevlig. Det handlar om kommentarer som "Överförmynderi", "Oengagerade och lite dryga", "Onyanserade, enkelriktade, arroganta, maktfullkomliga" och "Länsstyrelsen är en bedräglig organisation utan förtroende och respekt för mindre företag".

Handläggningstider

Frågan med flest negativa svar handlar om handläggningstider, ett känt problemområde som delvis också följs upp av regeringen. Många företag har lämnat generella kommentarer om handläggningstiderna, såsom "Orimliga handläggningstider", "En organisation med för lite resurser som inte klarar sina åtaganden", "Tyvärr tar alla beslut mycket lång tid" och "Handläggningstiden var helt orimlig".

Andra företag pekar på konsekvenserna för företag när de inte får besked i rimlig tid. Ett företag skriver "De måste komma till insikt om att näringsutövaren drabbas av för långa handläggningstider." Ett annat skriver att det är "Krångligt att utveckla verksamheten när de drar ut på handläggningstider" och ett tredje menar att det "går inte att planera på ett rimligt sätt för verksamheten. Handläggare kan aldrig knyta sig till en tidplan."

Vissa företags kommentarer indikerar att legitimiteten i länsstyrelsens agerande undergrävs när handläggningstiderna blir för långa. Ett skriver att "om det är vi som ska svara så är svarstiderna korta jämfört med den tiden de anser sig behöva för att själva svara" och ett annat konstaterar att det är "en markant snedfördelning mellan deras krav på oss vs deras egen prestation".

Analys

Hjälp att göra rätt

De flesta företag vill göra rätt, men vet inte alltid hur. Målet för länsstyrelsernas tillstands- och tillsynsarbete bör vara att uppnå högre regelefterlevnad genom att framför allt göra det lättare att göra rätt. Det är en återkommande kommentar från

många av de företag som deltagit i undersökningen. Dels är det flera företag som uttrycker en frustration över att inte få tillräcklig och lättförståelig vägledning och dels är det flera som känner sig orättfärdigt misstänkliggjorda. Samtidigt är det flera företag som berömmar länsstyrelsernas goda bemötande och välfungerande vägledning i sitt ärende.

Länsstyrelserna har under flera år haft i uppdrag från regeringen att göra det lättare att göra rätt och lagstiftningen ställer tydliga krav på länsstyrelserna att arbeta med rådgivning och information. Den bild som Svenskt Näringslivs medlemsundersökning förmedlar är att det arbetet har fått genomslag på vissa enheter och handläggare, men att det ännu inte är en etablerad organisationskultur på länsstyrelserna som helhet. Insatserna behöver intensifieras för att fler företag ska få samma stöd som hos de enheter som ligger i framkant.

Förtroende

Det är bekymmersamt att en så stor andel av företagen ifrågasätter rättssäkerheten i handläggningen. Svenskt Näringsliv avstår från att spekulera i graden av substans bakom den bilden, men det är allvarligt att den som är föremål för statlig myndighetsutövning har den uppfattningen. Kritiken bör föranleda en seriös diskussion på länsstyrelserna kring vad som kan ligga bakom upplevelsen och hur länsstyrelserna kan arbeta med att stärka förtroendet för sin myndighetsutövning.

En delförklaring kan vara synen på uppdraget. Länsstyrelserna har en stor inverkan på företagsklimatet i länet och företagsklimatet har en stor inverkan på länets utveckling. Länsstyrelsernas möjlighet att bidra till länets utveckling är därmed starkt kopplad till myndigheternas kultur kring hur tillstånds- och tillsynsarbetet bedrivs. Länsstyrelserna behöver präglas av en insikt om att främjandet av företagens möjlighet att bedriva sin verksamhet är en del av länsstyrelsernas övergripande uppdrag om att verka för länets utveckling och bör integreras i handläggningen på handläggarnivå. En sådan förståelse på handläggarnivå skulle lysa igenom i myndighetens kontakter med företagen. Det skulle gynna en ömsesidig respekt och ett ömsesidigt förtroende och i förlängningen också stärka regelfafterlevnaden.

Känslan av rättsosäkerhet kan bero på handläggningen, men också på otydlig kommunikation. Företagen nämner bland annat otydligt kommunicerade beslutsgrunder, ett byråkratiskt språk som företaget inte förstår och en osäkerhet hos handläggaren som gör att man avstår från att engagera sig i dialog. Det har inom länsstyrelserna bedrivits ett klarspråksarbete, men undersökningen visar tydligt att arbetet med att ytterligare målgruppsanpassa kommunikationen och stärka relationen är starkt efterfrågat.

Personalomsättning och introduktion

Flera företag lyfter fram skillnaden i bemötande och handläggning på handläggarnivå, där det framför allt framförs att äldre och rutinerade handläggare som är trygga i att balansera perspektiv och engagera sig i dialog, ersätts med nyexaminerade handläggare som i högre grad håller sig till en mer formell kommunikation och handläggning. Samma bild framförs ofta rörande kommuners myndighetsutövning. Länsstyrelserna bör reflektera över hur introduktionen för nyanställda ser ut avseende yrkesrollen och förståelse för uppdragens balans, såväl på arbetsplatsen som i exempelvis tillsynsutbildningen i Miljösamverkan Sveriges regi, samt vilket stöd en nyanställd handläggare kan få från chefer och kolleger.

Handläggningstider och tillgänglighet

Handläggningstider och tillgänglighet står fortfarande högt på agendan, trots många års utvecklingsarbete på länsstyrelserna. Långa handläggningstider kan allvarligt påverka företagens möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet, medan bristande tillgänglighet leder till att företag behöver ägna orimligt mycket av sin tid åt att försöka komma i kontakt med handläggare för att få klarhet i sitt ärende. Utvecklingsarbetet behöver fortgå.

Tidig dialog lyfter norrländska tillståndprocesser

Vid Länsstyrelsen Västernorrland har man utvecklat ett arbetssätt för sin roll i A-anläggningar, där länsstyrelsen är remissinstans åt mark- och miljödomstolen.

”Utgångspunkten i arbetet har varit att arbetet effektivast bedrivs genom tidig kontakt och nära dialog med företaget”, säger Sören Thor, enhetschef på Länsstyrelsen Västernorrland.

Efter femton år i industrin kom Sören Thor 2011 till länsstyrelsen som handläggare och är numera chef för miljöskyddsenheten. När länsstyrelsen utvärderade sitt arbete med remisser i A-mål kom de fram till att det effektivaste är att arbeta med A-prövningar i projektform och med tidig dialog med företagen.

”När ett ärende aktualiseras sätter vi samman ett projektteam som omfattar samtliga berörda kompetensområden, med en miljöskyddshandläggare som projektledare. Det har möjliggjort för länsstyrelsen att på ett smidigt sätt hantera de olika beståndsdelarna parallellt, med tidig dialog och en samlad kommunikation med företaget”, säger Sören Thor. Länsstyrelsen har också en tidig dialog med mark- och miljödomstolen och poängterar behovet av att det tidigt fastställs tidsplaner för A-målen. Det gör att länsstyrelsen kan avsätta resurser till rätt tidpunkter, så att de inte riskerar bli en flaskhals som förlänger processen för företaget.

Löpande dialog med företagen är en viktig del i arbetet även senare i processen. Ett exempel var när SCA skulle bygga ut sin massafabrik i Timrå. Innan utbyggnaden kunde komma igång utreddes marken för föroreningar. Det konstaterades att det krävdes saneringar av flera markområden innan utbyggnaden kunde komma igång, där tillstånd krävdes för varje sanering. Länsstyrelsen och SCA hade flera samordningsmöten för att planera saneringsprocessen gemensamt, så att saneringsarbetet skulle få så liten inverkan på verksamheten som möjligt.

Länsstyrelsens samverkan kring saneringsarbetet får även beröm av Ingela Ekebro, som var projektdirektör för SCAs utbyggnad av massafabriken.

”Där fick vi en jättebra respons från länsstyrelsen, med flera uppföljningsmöten fysiskt och över telefon och med snabb återkoppling på frågor som behövde lösas. Länsstyrelsen förstod behovet av att komma vidare i processen utan fördröjningar. Alla parter arbetade gemensamt på ett sätt som är ett framgångsexempel på hur man kan jobba”, säger Ingela Ekebro.

I Västmanland går service och rättssäkerhet hand i hand

Vid Länsstyrelsen Västmanland ser man både service och rättssäkerhet som viktiga delar för att man ska klara sitt uppdrag, något som resulterat i goda omdömen från länets företagare.

”Vi har lagt oss vinn om att ha en bra dialog. I de allra flesta ärenden är det helt enkelt det mest framgångsrika sättet att jobba på”, säger Maria Ek, chef på avdelningen för landsbygdsutveckling vid Länsstyrelsen Västmanland.

Avdelningens inspektörer utbildas i metoden motiverande samtal. Det innebär att inspektörerna tränar på att genomföra tillsynssamtal på ett pedagogiskt sätt, bland annat genom att öka företagarens förståelse för tillsynen och lagstiftningen.

”Vi och företagaren har olika ingångar i tillsynen. Om vi lyckas skapa förståelse för vårt uppdrag och lagstiftningens intentioner, och samtidigt själva är duktiga på att sätta oss in i företagarens perspektiv, kan vi bättre hjälpa företagaren förstå hur han eller hon på bästa sätt kan leva upp till lagstiftningen”, säger Maria Ek. ”Den vi gör tillsyn hos kan behöva stöd för att förstå varför Länsstyrelsen genomför kontroll och tillsyn. Därför är pedagogiken viktig, så att tillsynen kan vara lärande för företagaren.”

En annan del i avdelningens arbetssätt handlar om att kommunicera på ett sätt som minskar risken för konflikt.

”Vi behöver ha ett objektiva förhållningssätt där vi går igenom sakförhållande utan att någon känner sig dömd på förhand”, säger Maria Ek. ”Det blir ett bättre utfall om vi främjar företagaren i att göra rätt, än om vi hamnar i konflikt med varandra.”

Länsstyrelsen Västmanlands kultur av att ha en god dialog i företagskontakter gäller även andra områden än landsbygdsutveckling. Den som vill genomföra markarbeten eller aktiviteter som kan påverka naturmiljön behöver genomföra ett samråd med länsstyrelsen enligt miljöbalken. Här har länsstyrelsen inrättat någonting de kallar församråd, som innebär att aktören och länsstyrelsen har en dialog redan innan anmälan skickas in.

”Det gör att vi ibland kan undanröja problem och missförstånd i ett tidigt skede. När vi kan förhindra problem redan i församrådet sparar det tid för både företaget och länsstyrelsen. Ibland kan man med ett enda möte styra en fråga rätt, där den annars i värsta fall hade kunnat bli en överklagandeprocess”, konstaterar Maria Ek.

Kommunernas upplevelse

Under hösten 2019 intervjuades företrädare från tio kommuner om sina erfarenheter av hur länsstyrelsernas myndighetsutövning påverkar företagsklimatet och hur de skulle önska att länsstyrelserna utvecklade sitt arbete.

Positiva upplevelser

Flera kommuner berömmar länsstyrelsernas arbete.

En kommun upplever att länsstyrelsen i så hög utsträckning som möjligt arbetar lösningsorienterat i tillstånds- och tillsynsprocesserna för att möjliggöra regional utveckling i kombination med hög regelefterlevnad.

En annan kommun upplever att länsstyrelsen under lång tid arbetat för att bli en mer rådgivande myndighet, där vissa enheter har blivit ”exceptionellt bra på råd och vägledning”.

En annan kommun upplever att länsstyrelsens snabba hantering av planeringsbesked i planfrågor har gjort exploateringsprojekt smidigare att driva.

Ytterligare en annan kommun upplever att tillståndsprocesser med länsstyrelsen kan fungera mycket bra när länsstyrelsen kan avsätta tid till dialog i ett tidigt skede, men att det tyvärr inte sker så ofta som kommunen skulle önska.

Utvecklingsområden

Hjälp att göra rätt

Flera kommuner upplever att Länsstyrelsen agerar mer utifrån att kontrollera och leta fel än utifrån att främja att aktörerna gör rätt. Sedan 2017 har regleringsbrevet innehållit ett uppdrag om att genomföra åtgärder som underlättar för företag att göra rätt. Bilden är att det tagit sig uttryck i informationsmaterial, e-tjänster och dylikt, men inte i kontakten mellan handläggare och kommun eller företag.

Flera menar att det kan bero på att länsstyrelsernas handläggare inte är trygga med att arbeta med råd och vägledning. En delförklaring som förs fram är en hög personalomsättning och många nyexaminerade handläggare, som inte är trygga i eller har tillräcklig rutin eller introduktion för att arbeta rådgivande mot företag och kommuner.

Byråkratisering

Flera kommuner menar att länsstyrelserna överprövar kommunala beslut i allt högre grad. Det ställs krav som kommunens sakkunniga upplever som irrelevanta och det begärs utredningar som komplicerar, försenar och fördyrar planprocesserna. Länsstyrelsen behöver enligt kommunerna bli bättre på att göra en riskbedömning och pröva proportionaliteten innan tillkommande krav ställs eller ytterligare utredningar begärs inom exempelvis arkeologi, dagvatten eller buller.

”Om jag som byråkrat upplever att det är krångliga processer kan jag föreställa mig vilka synpunkter en entreprenör har.

Samtidigt är det svårt att få till en dialog tidigt i processen. En kommun beskriver att när den första kompletteringen väl är gjord har man ofta hunnit få en ny handläggare på länsstyrelsen som begär en annan komplettering, med ytterligare förseningar som följd. Det finns en stark efterfrågan om att länsstyrelser ska vara aktiva tidigt i exempelvis översiktsplaneprocesser, för att ge goda planeringsförutsättningar och hög förutsägbarhet samt möjliggöra parallellitet i arbetet.

Det finns en upplevelse av att länsstyrelsen ofta fastnar på formella skäl att återremittera eller avslå ärenden, istället för att fokusera på sakfrågan. Det finns också en upplevelse av att en bristande förståelse för hur regeltillämpningen påverkar verksamheten leder till en onödig fyrkantighet.

Vissa företag upplever sig ha haft en bra dialog med verksamhetskunniga handläggare på kommunen, men när verksamheten omklassas till exempelvis en B-verksamhet möts man istället av länsstyrelsehandläggare med lägre verksamhetskompetens, som därmed inte är lika bekväma i att ge råd och vägledning.

Skyddande och främjande

Att främja länets utveckling är en av de första uppgifter som nämns i förordningen med länsstyrelseinstruktion. Bland de kommuner som Svenskt Näringsliv har intervjuat finns en utbredd uppfattning om att det uppdraget försvunnit till förmån för ett ensidigt skyddandeperspektiv, eller bevarandeuppdrag.

Vissa kommuner berättar att de har flera exempel på ärenden som länsstyrelsen stoppat, men där mark- och miljödomstolen gått på kommunens och företagets linje. Det ses som ett tecken på bristande proportionalitet i länsstyrelsens tillståndsprövningar. Samtidigt berättar kommuner om många ärenden där länsstyrelsen upplevs göra oproportionerliga bedömningar, men där det enskilda företaget inte upplever sig ha tid och resurser nog att inleda en överklagandeprocess och därför antingen avstår från att genomföra sina utvecklingsplaner, eller betalar för fördyrande utredningar.

Föga förvånande är strandskyddsärenden vanligt förekommande exempel från kommunernas sida på oproportionerliga tolkningar från länsstyrelsen, samtidigt som lagen ses över i en pågående utredning. Det ska dock betonas att kommunernas synpunkter gäller flera olika ärendetyper.

Handläggningstider

Vissa kommuner upplever att långa handläggningstider fördröjer investeringar. Företag i behov av till exempel nya lokaler kan få vänta månader på att ett överklagat bygglov ska handläggas.

Kommunikation

Flera kommuner har reagerat över hur länsstyrelsernas information är utformad. Den som vill starta en miljöfarlig verksamhet ”möts av svårbegriplig information som kan göra vem som helst kallsvettig”. Enda lösningen blir att ta in konsulter för att ta sig igenom byråkratin och juridiken. Det eskalerar situationen så att det snabbt riskerar bli konsulter mot jurister, istället för dialog människa till människa. Att hemsidainformationen är enkel och att handläggarnas kommunikation är enkel och trevlig kan få ärendena att lösas med större nöjdhet på båda sidor.

”Numera har en person ensam ett uttalat ansvar för länsstyrelsens främjandeuppdrag. Det vore kanske bättre om den personen försvann, så att alla andra tvingades dela på ansvaret för länets utveckling.

Det man gör får man också tillbaka. Är du krånglig och motsträvig får du samma bemötande från företaget.

Flera kommuner lyfter diskrepansen mellan dialogen vid exempelvis en tillsyn och den uppföljande skriftliga kommunikationen. En kommun berättar att det förekommit att företagare som fått brev från länsstyrelsen vänt sig till kommunens kontaktcenter för att få hjälp att tolka om ärendet har beviljats eller avslagits. En annan kommun undrar om handläggaren i högre grad skulle kunna gå igenom slutsatserna från tillsynen på plats med företagaren och förklara vad den kommande rapporten kommer innehålla.

Kommunernas önskemål

- Arbeta mer aktivt med kundmötet och hur det kan läggas upp för att öka företagets vilja och möjlighet att göra rätt. Handläggare måste våga arbeta med rådgivning och service.
- Etablera en gemensam värdegrund. På många länsstyrelser upplever man stor variation mellan handläggare och enheter, men där det uppenbarligen saknas en etablerad servicekultur.
- Det måste finnas utrymme för proportionalitetsbedömningar i dialog med berörda aktörer. Att värna skyddsvärda intressen behöver balanseras mot att främja länets utveckling och framför allt söka lösningar där båda målen kan uppnås.
- Länsstyrelser behöver lägga större tyngdpunkt på tidig dialog i planärenden och på ett dialogbaserat arbetssätt i allmänhet för att minska ärendenas totala tids- och resursåtgång.

Likvärdig handläggning

Näringslivets Regelnämnd (NNR) har genom åren fått signaler om att företagen upplever att samma regelverk tillämpas på olika sätt från en länsstyrelse till en annan. Under perioden juni–oktober 2019 genomförde NNR därför en undersökning av länsstyrelsernas regeltillämpning, som presenterades i januari 2020. NNR:s undersökning visar att det finns skillnader i länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken. Dessa skillnader är i vissa fall betydande.

Bland skillnaderna kan nämnas:

- Vid utökning av befintlig bergtäkt ställer länsstyrelserna olika krav på utredning av alternativ lokalisering.
- Vid ansökan om godkännande för anställning i bemanningsföretag varierar handläggningstiderna från 7 till 25 dagar, långt över den lagstadgade maximala handläggningstiden på 14 dagar.
- Vid ansökan om strandskyddsdispens har länsstyrelserna angett vitt skilda synsätt på betydelsen av dialog och att möjliggöra utveckling för etablerade företag.
- Vid ett hypotetiskt tillfälligt utsläpp på grund av en olycka vid en industri gör länsstyrelserna olika bedömningar av allvarlighetsgraden och huruvida polisanmälan ska göras, samt har olika förhållningssätt kring huruvida de bör eller får informera företaget om att polisanmälan är gjord.

Undersökningen hade en varierad svarsfrekvens: från 9,5 procent till 83 procent på de olika områdena, trots omfattande dialog med länsstyrelserna när undersökningen utformades. NNR beklagar detta och menar att en öppenhet för dialog från myndighetens sida sänder viktiga signaler till näringslivet.

NNRs rekommendationer

Främjandenaspekten

Främjandenaspekten måste få en starkt ställning inom ramen för länsstyrelsernas myndighetsutövning och tas hänsyn till vid handläggning och beslut i samtliga ärenden som berör företag. Miljölagstiftningen ska givetvis vara vägledande för länsstyrelserna vid utförandet av deras uppdrag. Men nyckeln till ett gott företagsklimat ligger i att hitta balansen mellan de två ibland i viss mån motstående uppdragen att skydda och att främja. Målet måste vara ett så gott näringslivsklimat som möjligt inom ramen för vad det skyddande regelverket medger.

Samsynsarbete

Stora resurser läggs ned på att öka samsynen mellan olika län och mellan olika handläggare. Samtidigt fortsätter NNR att ta emot information från företagen där stora skillnader i handläggning beskrivs. Samsynsarbetet behöver stärkas och fokusera på det som ger störst nytta för enhetligheten i regeltillämpningen gentemot företagen.

Servicegarantier

Servicegarantin 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 en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

Följa ärende på nätet

Länsstyrelserna behöver vidareutveckla företagens möjlighet att följa sitt ärende på nätet.

Stärk rådgivningen

En informationsservice bör inrättas som liknar den informationsservice 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.

Utveckla dialogen

Länsstyrelserna behöver utveckla formerna för dialogen med företagen och företagens organisationer. Öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet och tillväxten 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.

Utvärdera regeleffekten

Länsstyrelserna bör löpande utvärdera vilka effekter deras tillämpning av regelverken får för företagen, bland annat genom att mäta och följa upp regeltillämpningen i länsstyrelsernas brukarundersökningar.

Regeringsuppdrag

Regeringen bör ge länsstyrelserna ett uppdrag att med tydliga mål och enhetliga rapporteringskrav arbeta med regeltillämpning och regelförbättring. Särskilda resurser behöver avsättas för detta.

Uppföljning av regeringsmålen

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) presenterade regeringen sina mål för arbetet med att förenkla för företag. Två av målen rörde särskilt länsstyrelserna:

- År 2020 ska handläggningstiderna på länsstyrelserna ha minskat jämfört med år 2012.
- Fler företagare ska år 2020 vara nöjda med sina kontakter med länsstyrelserna jämfört med år 2012.

Ett liknande uppdrag gavs till 19 centrala myndigheter, där Tillväxtverket 2013 gavs i uppdrag att årligen ta fram en resultattavla över måluppfyllelsen, analysera resultaten och rapportera till regeringskansliet. Ett motsvarande uppföljningsuppdrag gavs inte kopplat till länsstyrelsernas uppdrag, men Länsstyrelsen i Kronoberg har haft i uppdrag att redovisa vissa uppgifter avseende handläggningstider och nöjdhet.

Möjligheten att jämföra resultat, mellan enheter och mellan år, är av stor betydelse för ett framgångsrikt kvalitetsarbete. Det ökar möjligheterna att jämföra effektivitet mellan enheter, följa upp effekten av insatser och utvärdera om ytterligare åtgärder behövs. Den transparens som jämförbara data medför är dessutom viktig i en offentlig verksamhet.

Nöjdhet med sina kontakter

Att följa upp hur företagens nöjdhet utvecklats sedan 2012, i enlighet med regeringsuppdraget, har visat sig svårt. Brukarundersökningarna har genomförts inom varierade frågor och med varierande deltagande från länsstyrelserna genom åren. I den senast publicerade undersökningen som genomfördes 2018 har endast de fyra områden som specifikt nämns i regleringsbrevet undersökts:

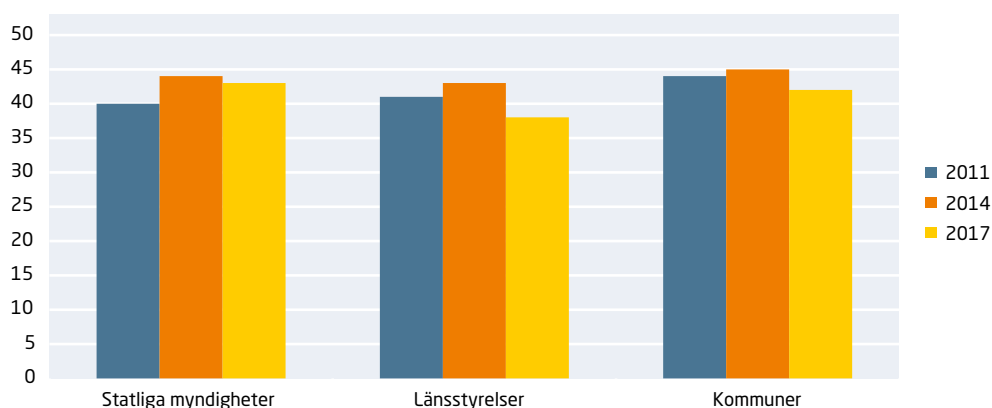
- Förprovning av djurstallar
- Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Anmälningssärenden gällande tillståndspliktig verksamhet
- Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen

Totalt deltog 11 länsstyrelser i undersökningen. Svenskt Näringsliv har jämfört resultaten i undersökningen för 2018 med undersökningarna för 2014–2017. På varje fråga är det endast ett fåtal länsstyrelser som kan jämföras bakåt i tiden:

- Förprovning av djurstallar kan jämföras på 8 länsstyrelser och endast 5 av 21 med 2014.
- Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan jämföras på 7 länsstyrelser och endast 5 av 21 med 2014.
- Anmälningssärenden gällande tillståndspliktig verksamhet kan jämföras på 3 länsstyrelser, varav ingen med 2014.
- Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen kan jämföras på 4 länsstyrelser, varav ingen med 2014.

Länsstyrelsernas egna brukarundersökningar kan med andra ord inte användas för att avgöra hur väl länsstyrelserna lyckats med regeringsmålet om ökad nöjdhet bland företagare. För att få en uppfattning av hur väl länsstyrelserna lyckats med sin måluppfyllnad kan möjligen andra undersökningar användas.

I mars 2018 släppte Tillväxtverket temarapporten ”Förenkla för företagen” i rapportserien ”Företagens villkor och verklighet”, som baseras på den undersökning som vart tredje år genomförs och besvaras av ca tiotusen små och medelstora företag. Tillväxtverkets mätning visar att företagens nöjdhet var lägre 2017 än innan uppdraget gavs.



Bland företag med 0–49 anställda som haft myndighetskontakt upplevde 33 procent den senaste kontakten som bra hos länsstyrelsen, medan andelen är 40 procent hos kommunerna och 44 procent hos andra statliga myndigheter. Från 2014 till 2017 har det skett ett stort tapp med 5 procentenheter hos länsstyrelserna. Tillväxtverket spekulerar i att detta kan bero på att ”Förenkla på riktigt” upphört ett par år innan.

Handläggningstider

Länsstyrelsernas uppföljning av handläggningstider inom de fyra ärendekategorier som specificeras i regleringsbrevet för 2019 visar på varierande resultat.

- Inom förprovning av djurstallar har den genomsnittliga handläggningstiden stigit från 19 dagar 2014 till 22 dagar 2018.
- Inom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har den genomsnittliga handläggningstiden stigit från 42 dagar 2014 till 43 dagar 2018.
- Inom anmälningsärenden gällande tillståndspliktig verksamhet har den genomsnittliga handläggningstiden minskat från 233 dagar 2014 till 170 dagar 2018.
- Inom tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen har den genomsnittliga handläggningstiden minskat från 96 dagar 2014 till 89 dagar 2018.

Liksom med brukarnöjdheten är det dock endast vissa av de för företagen relevanta ärendetyperna som ingår i den uppföljning som länsstyrelserna sammanställer och rapporterar. Uppföljning av målet försvåras dessutom av att länsstyrelserna tidigare har mätt handläggningstiden på olika sätt, vilket försvårar relevanta jämförelser mellan länsstyrelser och inom samma länsstyrelse över tid.

Måluppfyllelsen skiljer sig avsevärt mellan länsstyrelserna. Inom vissa ärendetyper når näst intill samtliga länsstyrelser sina mål. Inom auktorisation av bevakningsföretag klarar nästan alla länsstyrelser med den ärendetypen av handläggning inom 180 dagar. Inom ansökning om förprovning av djurstall klarar länsstyrelserna mellan 93 och 100

procent av ärendena inom 56 dagar. Inom granskning av kommunal strandskyddsdispens, som ofta har påverkan på företag, klarar alla länsstyrelser utom en av att handlägga minst 90 procent av ärendena inom 21 dagar.

För samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är spridningen avsevärt större. Länsstyrelserna har som mål att ärendet ska handläggas inom 42 dagar. Endast tre länsstyrelser – Gävleborg, Uppsala och Västra Götaland – når detta i minst 90 procent av ärendena. Flera länsstyrelser överstiger tidsgränsen i mer än hälften av ärendena.

Även inom anmälan om ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är variationen stor. Två länsstyrelser – Jämtland och Örebro – klarar målet i minst 90 procent av ärendena. Men en majoritet av länsstyrelserna når målet i färre än 75 procent av ärendena.

För de två sistnämnda ärendetyperna är både andelen ärenden som överskrider målet och den stora variationen mellan länsstyrelserna anmärkningsvärd.

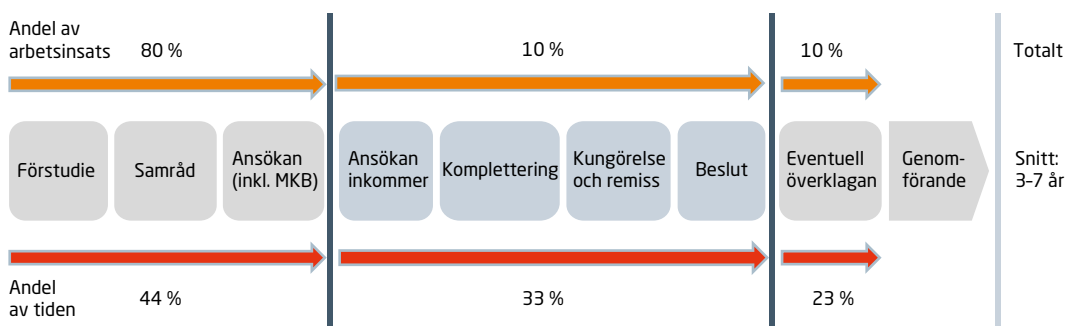
Skillnad mellan handläggningstid och total ledtid

Det finns traditionellt ett fokus på handläggningstider definierat som tid från komplett anmälan till beslut. Det är viktigt för näringslivet, men än viktigare är den totala ledtiden – det vill säga tiden från att en ansökan skickas in tills det finns ett beslut. Men allra viktigast är tiden från att företaget initierar ärenden tills att det finns ett lagakraftvunnet beslut, det vill säga den totala kalendertiden från att företaget initierar ett tillståndsärende tills verksamheten har tillstånd att starta.

På uppdrag av Svenskt Näringsliv har Ramboll granskat tillståndsprövningen av verksamheter med miljöpåverkan och i synnerhet B-verksamheter, som sedan 2012 är samlad på 12 länsstyrelser. En första granskning gjordes 2011 (Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, 2012) och följdes upp 2015 (Ledtider vid tillståndsprövning av verksamheter med miljöpåverkan, 2016). Granskningarna omfattade totalt 111 A-mål och 3 660 B-ärenden.

Granskningen visade att tiden från komplett inkommen ansökan till beslut utgör en tämligen liten del av företagets totala ledtid. Av de genomsnittliga 3,1 åren ett B-ärende tog fördelades tiden enligt följande:

Miljötillstånd: Företagets arbetsinsats och tiden



Förstudie	20 veckor
Samråd och beslut om BMP	20 veckor
Ansökan och MKB	35 veckor
Komplettering	23 veckor
Tid från kungörelse till beslut	22 veckor
Eventuell överklagan	36 veckor

När Ramboll 2015 följde upp rapporten avseende perioden 2011–2014 konstaterades att handläggningstiden inte förändrats nämnvärt, men att tiden för kompletteringar ökat avsevärt, vilket därmed också förlängt företagets tillståndprocess.

Kompletteringsperioden gick från 18 veckor 2007 till 31 veckor 2014, en ökning med 72 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade därmed från 23 veckor för perioden 2007–2010 till 33 veckor för perioden 2011–2014, trots att handläggningstiden från inkommen komplett ansökan till beslut var stabil. Det fanns dock stora variationer mellan länsstyrelserna. Under samma tid minskade dock den totala ledtiden för A-mål med åtta veckor på grund av att kompletteringstiden minskade med motsvarande tid.

Ordförklaring

A-mål: A-verksamheter är anläggningar med mycket stor miljöpåverkan, till exempel stora fabriker, flygplatser och avfallsdeponier. Ärendena prövas av mark- och miljödomstolen, med länsstyrelsen som remissinstans.

B-ärende: B-verksamheter är anläggningar med stor miljöpåverkan, till exempel vindkraftparker, avloppreningsverk och täkter. Ärendena prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD).

BMP: När samrådet är avslutat beslutar länsstyrelsen om det finns betydande miljöpåverkan. I sådana fall görs ytterligare samråd.

MKB: En miljökonsekvensbeskrivning beskriver bland annat markens tillstånd, vilken påverkan verksamheten kommer ha och vilka åtgärder som företaget avser vidta för att motverka negativa miljöeffekter.

Dessa granskningar påvisar tydligt betydelsen av att arbetet med att minska handläggningstiderna måste bedrivas ur ett bredare perspektiv än enbart från komplett ansökan till beslut. Det kan till exempel handla om följande:

- I högre grad bedriva processer parallellt, till exempel arbeta med tidigt samråd för att möjliggöra att MKB-arbetet kan påbörjas inför samrådet i högre grad än idag.
- Minska behovet av kompletteringar, dels genom ökad dialog tidigt i processen, dels genom att i högre grad göra en proportionalitetsbedömning innan utredningar begärs.
- Föra dialog med kommunerna och andra remissinstanser så att resurser är allokerade inför remissförfarandet och färre remissinstanser behöver begära förlängd remisstid.

OECD:s framgångsfaktorer

I början av 2010-talet observerade OECD att regeltillämpning var ett område där det bedrivits lite forskning, men som tillskrivits allt större betydelse. Medan medlemsstaterna löpande ändrade i sin lagstiftning hade endast ett fåtal OECD-länder genomfört signifikanta reformer av myndigheternas arbete med att åstadkomma regelefterlevnad i samhället. Många stater avsåg däremot att inleda ett sådant utvecklingsarbete.

OECD igångsatte därför en insamling av aktuell forskning och en kartläggning av medlemsstaternas arbete med regeltillämpning, med avsikt att erbjuda en sammanställning av de avgörande faktorerna för att stater ska kunna åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig regeltillämpning i myndighetsutövningen. 2014 publicerade OECD rapporten ”OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcements and Inspections”.

Rapporten utgår från att reformarbetet har tre övergripande mål:

- Maximera regelefterlevnaden och därigenom förbättra miljö, hälsa och liknande.
- Minska den administrativa bördan och andra hinder för näringslivet.
- Öka effektiviteten och eventuellt minska offentlig sektors kostnader för myndighetsutövningen.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) bildades 1961, med Sverige som en av grundarstaterna, med målet att främja ekonomisk utveckling genom att framför allt jämföra politiska resultat samt identifiera och sprida framgångsrika metoder. OECD genomför bland annat PISA-undersökningen av skolresultat i olika länder.

”Best Practice Principles: Improving regulatory enforcements and inspections”

1. **Evidensbaserad tillämpning.** Regeltillämpning och tillsyn bör vara evidensbaserad och mättingsbaserad: beslut om vad som ska inspekteras och hur bör baseras på data och evidens och resultaten bör utvärderas regelbundet.
2. **Selektivitet.** Att främja regelefterlevnad bör överlåtas till marknadskrafter, privat sektor och civilsamhället när det är möjligt: inspektioner och statlig regeltillämpning kan inte förekomma överallt och på alla områden, det finns andra sätt att uppnå regelmålen.
3. **Risikfokus och proportionalitet.** Regeltillämpning behöver vara riskbaserad och proportionell: inspektionsfrekvensen och spenderade resurser bör vara proportionella till risknivån och tillämpningsåtgärder bör sikta på att reducera de faktiska riskerna orsakade av regelbrott.
4. **Responsiv reglering.** Regeltillämpning bör baseras på principer för ”responsiv reglering”: inspektioner och tillämpningsmetoder bör genomföras utifrån den granskade verksamhetens profil och beteende.
5. **Långsiktig vision.** Stater bör anta policyer och institutionella mekanismer för regeltillämpning och inspektioner med tydliga målsättningar och en långsiktig färdplan.
6. **Samordning och sammanslagning.** Inspektionsfunktioner bör vara samordnade och vid behov sammanslagna: mindre dubbelarbete leder till bättre nyttande av offentliga medel, minimerad börda för granskade verksamheter och maximal effektivitet.
7. **Transparent styrning.** Styrmodeller och personalpolicyer för regeltillämpande myndigheter bör stödja transparens, professionalism och resultatorienterad ledning. Genomförande av regeltillämpning bör vara fristående från politisk påverkan och insatser för att gynna regelefterlevnad belönas.
8. **Informationsintegrering.** Informations- och kommunikationsteknik bör användas för att maximera riskfokus, samordning och informationsdelning – liksom optimalt resursutnyttjande.
9. **Tydlig och rättvis process.** Stater bör säkerställa ett tydligt regelverk och en tydlig process för regeltillämpning och inspektioner: sammanhängande lagstiftning för att organisera inspektioner och regeltillämpning behöver antas och publiceras, och tydligt formulerade rättigheter och skyldigheter för myndighetstjänstepersoner och företag.
10. **Främja regelefterlevnad.** Transparens och regelefterlevnad bör främjas genom att använda lämpliga verktyg såsom guider, verktygslådor och checklistor.
11. **Professionalism.** Inspektörer bör utbildas och arbetsledas för att säkra professionalism, integritet, konsekvens och transparens: det kräver substantiell utbildning inte bara inom tekniska frågor utan också generella inspektionsförmågor, samt officiella riktlinjer för inspektörer för att säkerställa konsistent och rättvist agerande.

Verktygslåda för tillämpning av principerna

2018 lanserade OECD en verktygslåda, ”OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit”, där principerna bryts ner i delkriterier. Vissa av delkriterierna är av särskild vikt för den påverkan som länsstyrelsernas regeltillämpning har på företagsklimatet.

1. Evidensbaserad tillämpning

Tillsynsmyndigheter bör ha mål som fokuserar på utfall avseende minskade samhällsproblem, det vill säga att regelefterlevnaden är så hög som möjligt. Myndigheter bör däremot avstå från att mäta framgång i hur många granskningar som genomförts, hur

många avvikelser som upptäckts eller hur många sanktioner som beslutats – sådana mål skapar istället incitament för myndigheten att inte öka regelefterlevnaden. Myndighetens och dess medarbetares insats bör värderas utifrån hur väl de lyckas bidra till samhällsnyttan, främst operationaliserat i hur väl man lyckas förbättra regelefterlevnaden.

2. Selektivitet

När det är möjligt ska insatser för ökad regelefterlevnad överlåtas åt andra aktörer, till exempel genom tredjepartscertifiering. Genom att ta hänsyn till ändamålsenlig tredjepartscertifiering i riskbedömningen kan tillsynsresurserna användas mer effektivt.

3. Riskfokus och proportionalitet

Tillsyn bör vara riskorienterad, det vill säga allokera resurserna på ett sätt som minskar risken för allvarliga konsekvenser. Det innebär dels att bedöma vart den största skadan kan ske, men också att ta hänsyn till granskade aktörers tidigare prestation och att välja tillsynsmetod avseende kostnad för såväl den granskande som den granskade aktören utifrån risk.

I ett riskorienterat arbete bör kommunikationen prioriteras. Att vara transparent med hur riskbedömningarna görs ökar legitimiteten i tillsynen, men framför allt leder en ökad kännedom bland granskade aktörer om var riskerna finns och var tillsynen kommer ha sin tyngdpunkt till en högre grad av regelefterlevnad och förbättrad riskhantering.

4. Responsiv reglering

Regeltillämpningen bör ske anpassat till situationen, inom tydliga ramar. Tillsynsmyndigheten bör ha tillgång till ett brett utbud av sanktioner, från en muntlig tillsägelse till omfattande avgifter, åtal eller liknande, så att regelverket är milt nog att kunna användas proportionerligt vid smärre avvikelser, men ändå kraftfullt nog för att ingen ska kunna dra fördelar av att inte följa regelverket.

Det bör göras en klar distinktion mellan regeltillämpning och brottsbekämpning. Det förstnämnda strävar efter att öka regelefterlevnaden hos aktörer som försöker efterleva regelverket eller som kan fås att frivilligt efterleva regelverket genom information och förtroendebyggande insatser, medan det sistnämnda handlar om aktörer som avsiktligt bryter mot reglerna och inte kommer förmås att ändra sitt beteende annat än med rättsliga åtgärder. En tydlig åtskillnad mellan uppdragen och arbets-sätten är viktig för att skapa förtroende och samarbetsvillighet hos de granskade aktörer som tillhör den förstnämnda kategorin. Åtskillnaden kan beskrivas som att medan myndigheter i det sistnämnda fallet bör vidta rättsliga åtgärder mot varje form av lagöverträdelse, bör myndigheter i det förstnämnda fallet istället ha mandat att avstå från sanktioner vid milda regelöverträdelser, till förmån för dialog och vägledning, som skapar långsiktigt förtroende och ökar viljan till regelefterlevnad.

För att maximera den långsiktiga regelefterlevnaden bör regeltillämpningen anpassas till den granskade aktörens profil. Aktörens historik av regelefterlevnad, huruvida aktören är nystartad, hur aktören bemöter synpunkterna och hur olika åtgärder bedöms påverka aktörens långsiktiga regelefterlevnad, bör påverka valet av åtgärd från tillsynsmyndigheten.

7. Transparent styrning

Intressenter (civilsamhällsorganisationer, näringslivsrepresentanter etc.) bör konsulteras i strategiska frågor, exempelvis mål, riskhanteringsbedömningar, tillsynsstrategi och liknande. Regeltillämpningen är av lika stor betydelse för intressenterna som reglerna i sig och deras involvering i strategiska beslut kring regeltillämpningen bör vara lika självklara som i lagstiftningsprocessen. Att involvera intressenterna leder både till bättre beslut och till ökad legitimitet för regeltillämpningen, något som i sig bidrar till ökad regelefterlevnad.

10. Främja regelefterlevnad

Att främja och stödja regelefterlevnad bör vara en skyldighet för tillsynsmyndigheter. Det finns ofta en uppfattning att det åligger varje verksamhetsutövare att ha full kännedom om gällande lag och praxis. Den synen är inte förenlig med de allt fler och mer komplexa lagar och förordningar samt den praxis som företag har att förhålla sig till. Verksamhetsutövare kan inte förväntas ha full kunskap utan stöd från tillsynsmyndigheter. Att hänvisa all form av råd och vägledning till privata konsulter leder till lägre regelefterlevnad. För tillsynsmyndigheter bör det vara en prioriterad uppgift att främja regelefterlevnad genom bland annat informationsinsatser, framför allt gentemot små och medelstora företag.

Tillsynsmyndigheter bör analysera vilka hinder som finns för verksamhetsutövare att leva upp till reglerna. Genom att analysera orsakerna till regelöverträdelser, till exempel bristande information och förståelse, kan tillsynsmyndigheterna utforma riktade insatser som ökar regelefterlevnaden.

Det främjande arbetet bör bestå av ett flertal olika insatser, utformade för olika frågor och målgrupper. Det bör till exempel finnas praktiska guider, verktyglådor och checklistor för verksamhetsutövare som görs lättillgängliga och sprids till målgruppen. Det bör även bedrivas ett uppsökande arbete gentemot bland annat nya verksamheter och riskbranscher samt genomföras informationsträffar och liknande. Inspektionstillfällen bör ses som ett nyckeltillfälle att informera, förklara och vägleda.

11. Professionalism

Definitionen av yrkesrollen som inspektör bör inkludera inte bara teknisk kompetens, utan även förmågan att bedöma och hantera risker, kommunicera med verksamhetsutövare och ge råd och vägledning, för att därigenom uppnå en så hög regelefterlevnad som möjligt. Den definitionen bör framgå tydligt och vara utgångspunkt för rekrytering och utvärderingar av medarbetarnas prestation. Det bör också vara en central del av utbildningen för nya inspektörer, på universitet eller arbetsplatsen, och för löpande kompetensutveckling.

12. Verklighetsavstämning

I rapporten "OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit" lägger OECD till en tolfte punkt: verklighetsavstämning. Det innebär bland annat att myndigheten regelbundet följer upp regeltillämpningens effektivitet avseende bland annat kostnader för tillsynen, måluppfyllnad (se 1. Evidensbaserad tillämpning rörande målformuleringar), börda för verksamhetsutövare samt nöjdhet och förtroende från verksamhetsutövare.

Föregångare

Kan man göra impopulära saker och ändå bli omtyckt? Svaret är instinktivt nej, men instinkten motbevisas av Skatteverkets förändringsresa. Trots att myndighetens roll, ställd på sin spets, är att genomföra kontroller av människor och ta deras pengar har Skatteverket utvecklats till en av Sveriges populäraste myndigheter och en av världens populäraste skattemyndigheter. Skatteverkets resa kan i stora delar vara en vägvisare och inspirationskälla för andra kontrollmyndigheters förbättringsarbete.

Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet

1976 fick Skatteverket stora rubriker. Poliser och skattetjänstemän dök upp på Dramaten för att hämta regissören Ingmar Bergman till förhör på grund av misstanke om skattebrott. Händelsen ledde till att Ingmar Bergman lämnade Sverige – inte på grund av skatten, utan på grund av hanteringen – och att Skatteverkets rykte blev ännu sämre. Detta inträffade under en tid när Skatteverkets och handläggarnas upplevda uppdrag var att hitta fel och handläggarna bedömdes utifrån upptaxeringarnas storlek. Sedan dess har mycket hänt.

Under 80- och 90-talet uppstod en intern debatt om det rimliga i att lägga så stora resurser på att rätta fel, när skattebetalarna i många fall hade gjort rätt om de fått rätt förutsättningar. En teoretisk debatt uppstod om huruvida man borde bedöma sin framgång utifrån antalet hittade fel, eller utifrån hur många som gjorde rätt.

1998 ersattes Skatteverkets gamla slogan ”Rätt skatt på rätt sätt” med visionen ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” och 2006 fastställdes en ny strategisk inriktning för myndigheten. Strategin innehöll tydliga mål om förtroende och bemötande. Myndighetsledningen etablerade begrepp som ”Rätt från början”, ”Lätt att göra rätt” och ”Svårt att göra fel” och myndighetens tre nya värdeord var ”Offensiv”, ”Pålitlig” och ”Hjälpsam”.

Sedan dess har utvecklingsarbetet fortsatt. Resultatet är en myndighet som får mycket höga omdömen i förtroendeundersökningar, men också en hög vilja från skattebetalarna att göra rätt för sig.

Skatteverkets insikter

Två hattar kan bli en

I slutet av 80-talet kom en ny förvaltningslag som fastslog myndigheters skyldighet att ge råd och vägledning. Under 90-talet fick service också en större betydelse i Skatteverkets arbete – kontroll och service blev två ben i samma myndighet, men i hög grad fördelat på olika avdelningar och personer. Man kunde ha ”servicehatten” eller ”kontrollhatten”. Ett internt arbete med synen på myndighetsrollen har lett fram till en insikt om att en person som ger hjälp givetvis inte behöver se mellan fingrarna på fusk. Service, vägledning och kontroll kan förenas i samma person som bär ”Skatteverkshatten” – med bättre resultat.

Förtroendets betydelse

2005 tog Skatteverket fram rapporten ”Rätt från början”, som innehöll en omfattande forskningsöversikt. Rapporten konstaterade bland annat att en vilja att göra rätt endast kan skapas eller stärkas om det finns ett högt förtroende för den myndighet som ska se till att reglerna följs. Förtroende blir därmed en av de viktigaste tillgångarna för en myndighet som ska verka för en hög regelefterlevnad. Rapporten konstaterade att förtroende skapas av att medborgaren upplever att processen gått rättvist till, något som uppstår när fyra villkor uppfylls:

- Individen känner sig lyssnad på och har möjlighet att lägga fram sin sak.
- Myndigheten förklarar så att individen förstår.
- Myndigheten tar hänsyn till sådant som talar till individens fördel.
- Individen känner sig behandlad med respekt.

När Skatteverket analyserade vad som påverkar förtroendet hos de som varit föremål för en kontroll var det när personen upplevde sig ha fått ett bra bemötande och blivit rättvist behandlad som förtroendet ökade. Ändringsbeloppets storlek hade däremot en mycket liten betydelse. Hur kontrollen genomförs är mycket viktigare än kontrollens utfall för ett förändrat förtroende. Ett lågt förtroende kan aldrig skyllas på uppdraget. Insikten om att bemötande och känsla av rättvisa ger legitimitet som stärker viljan att göra rätt ger resultatet att bemötande och upplevd rättvisa är en förutsättning för uppdragets genomförande.

ABC-attityder

2003 genomfördes en attitydundersökning. Den visade att medborgare och företag upplevt tre olika attityder hos Skatteverket:

- A-attityd: Tjänstemannen upplevs utöva sin makt på ett okänsligt och överlägset sätt. Attityden kommunicerar att kunden inte går att lita på. Attityden fick kunden att känna sig överkörd och maktlös.
- B-attityd: Tjänstemannen upplevs som opersonlig, formell och regelstyrd. Ärendet hanteras korrekt men opedagogiskt. Attityden fick kunden att bli osäker på om man gjort rätt, men vågar heller inte fråga.
- C-attityd: Tjänstemannen upplevs som öppen, lyssnande och förklarande. Ärendet hanteras korrekt, sakligt och rättvist, men också pedagogiskt. Attityden fick kunden att känna sig trygg, respekterad och med förtroende för tjänstemannen. Vid mötet med tjänstemän med C-attityd får skattebetalaren bättre hjälp och högre vilja att göra rätt, men får också lättare att acceptera ett beslut till ens nackdel.

Undersökningen slog fast att C-attityden var den som skulle ge bäst resultat. I det fortsatta arbetet mötte man två utmaningar. Dels upplevde många att de hade en annan attityd än de i själva verket hade och det krävdes ett arbete med medarbetarnas självuppfattning. Dels menade många att B-attityden var mer förenlig med deras roll, trots att den ledde till en lägre måluppfyllelse. Insikten om betydelsen av att göra C-attityden till norm medförde ett omfattande förändringsarbete.

Framgångsfaktorer i förändringsresan

Tydlig vision

Den gamla sloganen ”Rätt skatt på rätt sätt” var förvisso korrekt i sak och den nya visionen ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” var internt kontroversiell, men har haft stor betydelse för Skatteverkets utvecklingsarbete. Valet av ordet ”vill” innebar att myndigheten behövde analysera vad som ökar viljan att göra rätt och arbeta med bemötande. Visionen var länge kontroversiell på myndigheten, men har samtidigt varit avgörande för att långsiktigt skapa en ny värdegrund som präglar varje avdelnings och handläggares arbete.

Ledningens långsiktiga engagemang

Under hela förändringsarbetet har ledningen spelat en betydande roll. Varje generaldirektör sedan 80-talet har velat stärka organisationens service och haft ett personligt engagemang i frågan. Myndighetsledningen har känt ett ägarskap i arbetet och det har också präglat arbetet i ledningsgrupper på andra nivåer i organisationen. Ett tydligt ledarskap från högsta nivå har varit en förutsättning för arbetets långsiktighet.

Det går inte att beordra fram ett bra bemötande

Genom hela utvecklingsarbetet har Skatteverket arbetat med insikter på såväl organisatorisk nivå som medarbetarnivå. Insatser har haft sin grund i attitydundersökningar, djupintervjuer och forskning som gett nya kunskaper om uppdraget, kunderna och den egna organisationen. De framgångsrika insatserna har varit de som fått medarbetarna att ta till sig dessa kunskaper och skapa en inre övertygelse om bemötandets betydelse för resultatet. Strategier och värdegrund har varit genomtänkta och bottnat i forskning och undersökningar. Det har varit tydligt för alla att sådant som annars skulle riskera uppfattas som tomma floskler varit allvarligt menade.

Förändringen behöver bli en del av vardagen

Bemötandeprojekt mynnar alltför ofta ut i enskilda kurstillfällen för medarbetare som kan väcka entusiasm under kursdagen, men som snabbt glöms bort när medarbetaren är tillbaka i vardagen. En del i Skatteverkets framgång ligger i att förändringen integreras i det dagliga arbetet.

Det har bland annat inneburit att bemötandefrågor blivit en naturlig del i befintliga internutbildningar i till exempel tillämpning av ny lagstiftning eller i hur man genomför revision. Det har också blivit en del av bedömningen vid rekryteringar och ett kriterium vid den individuella lönesättningen. Därigenom har ledningen tydligt visat att bemötandefrågorna inte är av symbolisk betydelse, utan en del av kärnuppdraget.

Slutsatser

Länsstyrelserna har under många år arbetat aktivt för att uppnå ökad brukarnöjdhet och kortare handläggningstider. Det har handlat om bättre e-tjänster, bemötande-utbildningar, bättre informationsmaterial och mycket annat. Bakom insatserna ligger uppgifter i förordningen och uppdrag i regleringsbrev, men också ett stort engagemang från många chefer, handläggare och projektledare på länsstyrelserna. Utan de senaste årens omfattande arbete och stora engagemang hade förutsättningarna att verka i länen varit avsevärt sämre.

Trots insatserna är resultaten tyvärr otillräckliga och engagemanget för ökad brukarnöjdhet behöver öka. Undersökningen bland Svenskt Näringslivs medlemsföretag och intervjuerna med kommunföreträdare pekar ut flera gemensamma utvecklingsområden som behöver prioriteras:

Främjande av länets utveckling

Uppgiften att främja länets utveckling har en otydlig roll i länsstyrelsernas arbete sedan det regionala utvecklingsansvaret överfördes till regionerna. Länsstyrelsernas uppdrag formuleras vanligtvis av fackdepartement eller centrala myndigheter och tilldelas länsstyrelser tillsammans med resurser för att utföra uppdraget. I regleringsbrevet för 2020 finns ett fåtal sådana uppdrag som är kopplade till utbetalning av statliga stöd.

Svenskt Näringsliv kan dock konstatera att en stor del av länsstyrelsens potentiella påverkan på länets utveckling avseende företags möjligheter att starta, verka, växa och tillhandahålla arbetstillfällen i länet inte är beroende av statliga bidragsutbetalningar, utan av att länsstyrelsens regeltillämpning ger goda möjligheter att driva och utveckla verksamheten. Uppgiften att främja länets utveckling är således främst inte en budget-post, utan ett förhållningssätt som behöver präglade verksamheten som helhet. Det arbete som påbörjats på vissa länsstyrelser kopplat till framför allt livsmedelsstrategin behöver bedrivas på fler avdelningar inom länsstyrelserna och på fler länsstyrelser.

Såväl kommuner som företag efterfrågar en bättre balans mellan länsstyrelsernas uppdrag att skydda vissa intressen och att främja länets utveckling – inte som en fördelning mellan avdelningarna på länsstyrelsen, utan som en avvägning som sker naturligt hos varje handläggare. I vissa fall kan det handla om i vilken grad länsstyrelsen tar hänsyn till olika aspekter och gör en proportionalitetsbedömning i ärendet, där skyddandeperspektivet inte blir allena rådande. Det handlar också om vilken syn på företagaren som förmedlas av handläggaren vid de enskilda kontakterna, eller hur mycket engagemang som länsstyrelsen lägger på att utveckla tidiga samrådsprocesser och vara följ-samma mot företagens behov av hur åtgärder genomförs för att en hög regelupplevelnad ska kunna kombineras med goda möjligheter för företaget att bedriva sin verksamhet med så liten påverkan som möjligt. Företagen behöver en serviceinriktad myndighetsutövning.

En kommun menar att länsstyrelsen och företaget har ett gemensamt intresse. Det ligger i statens intresse att företagen lyckas med sina idéer och kan bidra till länets utveckling genom nya arbetstillfällen, samtidigt som företag kan förväntas eftersträva att verksamheten bedrivs med så liten negativ inverkan på omgivningen som möjligt. Konkurrenskraftiga verksamheter med hög regelefterlevnad bör vara en gemensam målbild. I det läget är länsstyrelsen och företaget medspelare och lagstiftningen är de ramar inom vilka man gemensamt vill få idéerna att passa.

Råd och vägledning

Målet i tillstånds- och tillsynshandläggningen bör vara att uppnå högsta möjliga regelefterlevnad, snarare än att upptäcka största antalet avvikelser. Därmed bör en av handläggarnas främsta uppgifter vara att hjälpa företag att göra rätt genom råd och vägledning. De allra flesta företag vill göra rätt, men kan behöva stöd för att förstå vilka regler som gäller och hur de på bästa sätt kan följa dem.

Det finns givetvis en avgränsning kring vilken omfattning som kan ingå i handläggarens roll och vad som bör hänvisas till andra aktörer. Men att arbeta med råd och vägledning är en lagstadgad skyldighet, en metod med stöd i internationell evidens och starkt efterfrågat av såväl företag som kommuner. Flera länsstyrelser har påbörjat ett sådant arbete och vissa enheter har kommit långt i att skapa en rådgivande serviceorganisation, men andra har en desto längre resa framför sig.

Handläggningstider

Många länsstyrelser har under flera år arbetat hårt med att minska handläggningstiderna och flera länsstyrelser vittnar om hur handläggningstiderna stadigt sjunker inom flera ärendetyper. Tyvärr finns det fortfarande ärendetyper där handläggningstiderna ökar och det finns vissa länsstyrelser som har betydligt lägre måluppfyllnad än de länsstyrelser som ligger bäst till. Bland både företag och kommuner finns det en stor frustration över den tid det tar att få besked. Arbetet med att effektivisera processerna behöver fortsätta.

Kommunikationens betydelse

Såväl företag som kommuner påtalar att den påfrestning som tillstånds- och tillsynsprocesser kan utgöra för det enskilda företaget i viss mån är beroende av hur kommunikationen utformas. På länsstyrelserna har det bedrivits ett klarspråksarbete, men fortfarande upplever många att informationen är alltför svår att ta till sig. Det ökar konfliktnivån och minskar tilliten mellan aktörerna, vilket påverkar regelefterlevnaden negativt.

Att mäta för utveckling och öppenhet

Under arbetet med rapporten har det varit svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om brukarnöjdhet, handläggningstider och dylikt. I den gemensamma brukarundersökning som genomfördes 2018 undersöktes endast fyra ärendetyper med i snitt sex deltagande länsstyrelser per ärendetyp. Givet det stora antalet ärendetyper som länsstyrelserna hanterar är det uppseendeväckande.

Att verksamheten följs upp har en avgörande betydelse för kvalitets- och utvecklingsarbetet. Jämförelser av nöjdhet, effektivitet och handläggningstider mellan enheter och över tid gör det möjligt att se vilka arbetsmetoder som är mest ändamålsenliga och vilka åtgärder som har effekt. Det medför även en transparens som är eftersträvarvärd i offentlig förvaltning.

En förebild är Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) servicemätning Insikt, där företagens och ibland även medborgarnas nöjdhet med ärendehandläggningen löpande följs upp. Genom att mätningen är standardiserad mellan kommunerna och åren och har en hög deltagandegrad från kommunerna är Insikt ett värdefullt verktyg i kommunernas kvalitetsarbete. Genom att resultaten presenteras löpande i en webbportal kan kommuner snabbt se om åtgärder haft effekt, och standardiseringen ger en hög jämförbarhet mellan kommunerna.

Framgångsexempel visar vägen

Den best practice-sammanställning som gjorts av OECD och den förändringsresa som skett på Skatteverket visar att det är fullt möjligt att förändra sitt förhållningsätt och arbetssätt i myndighetsutövningen så att både regelefterlevnad och brukar-nöjdhet ökar och företags möjlighet att driva och utveckla sin verksamhet förbättras. Länsstyrelser kan arbeta med att implementera OECD:s rekommendationer och utveckla sin syn på uppdraget och brukarna med Skatteverket som inspirationskälla utan att lagstiftningen behöver förändras och därmed uppnå ökad måluppfyllelse inom befintliga resurser och regelverk.

Rekommendationer till länsstyrelser

Förordningens uppgift om förenkling behöver få större roll i länsstyrelsernas prioriteringar
Länsstyrelserna ska i sin verksamhet verka för att förenkla för företag. Det arbetet har bedrivits på samtliga länsstyrelser, men engagemanget behöver öka.

Inför en serviceinriktad myndighetsutövning

Med det menar vi en myndighetsutövning som bidrar till ett bra företagsklimat och tillväxt, utan att göra avkall på regelefterlevnad och rättssäkerhet. På sidan 6 finns en checklista som kan användas för att utvärdera var verksamheten befinner sig i nuläget.

Inför ett främjandeperspektiv i organisationskulturen

Genom att etablera uppgiften att främja länets utveckling som en naturlig del av varje handläggares uppdrag, kan länsstyrelserna bidra till ett bättre företagsklimat och en starkare utveckling i länet utan att göra avkall på regelefterlevnad eller öka kostnaderna.

Implementera OECDs bästa erfarenheter

Huvuddelen av rekommendationerna – som baseras på de mest framgångsrika modellerna i världen – är möjliga att implementera inom ramen för befintlig lagstiftning. Det leder till en myndighetsutövning som ger högre regelefterlevnad och bättre företagsklimat.

Stärk samverkan med näringslivet

Både näringslivsorganisationer och enskilda företag vill gärna bidra till länsstyrelsernas utvecklingsarbete med idéer och erfarenhet. Deras perspektiv är värdefulla för att länsstyrelserna bättre ska kunna nå sina mål.

Rekommendationer till regeringen

Samordnat utvecklingsarbete

Ett nytt utvecklingsuppdrag bör läggas på länsstyrelserna, liknande det som bedrevs 2010-2014, med en samordnande länsstyrelse och särskilda utvecklingsmedel för arbetet. Ett sådant uppdrag bör finnas med i de kommande årens regleringsbrev.

Öppna jämförelser

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att arbeta med öppna jämförelser för brukarnöjdhet inspirerat av SKRs Insikt, samt följa, jämföra och öppet redovisa handläggningstider.

Utvärdera OECD-rekommendationernas implementation

En central myndighet bör få i uppdrag att utvärdera effektiviteten i länsstyrelsernas myndighetsutövning med utgångspunkt i graden av implementation utav OECDs rekommendationer.

Tydliggjord uppgift att främja länets utveckling

Regeringen bör överväga om det krävs ändringar i lag och förordningar för att ge länsstyrelserna både större skyldighet och ökad möjlighet att ta hänsyn till och främja länets utveckling i sina bedömningar, dels i regleringsbrev, dels i den lagstiftning som länsstyrelsen utövar tillsyn inom.

Litteraturlista

- Finansdepartementet (2012). *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 24.*
- Finansdepartementet (2019). *Regeringskansliets återkoppling av länsstyrelsernas resultat verksamhetsåret 2018.*
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2015). *Förenkla för företag, slutrapport till Näringsdepartementet.*
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2016). *Gemensam rapportering från länsstyrelsernas uppdrag 37 i regleringsbrevet 2015, förenklingsarbete.*
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2018). *Sammanställning av rapportering från länsstyrelserna inom uppdrag 55 i regleringsbrevet 2017, förenklingsarbete för företag.*
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2019). *Sammanställning av rapportering från länsstyrelserna inom uppdrag 54 i regleringsbrevet 2018, förenklingsarbete för företag.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2014). *Resultat av en länsstyrelsegemensam brukarundersökning 2014.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015). *Resultat av en länsstyrelsegemensam brukarundersökning 2015.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016). *Resultat av en länsstyrelsegemensam brukarundersökning 2016.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017). *Resultat av en länsstyrelsegemensam brukarundersökning 2017.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2018). *Länsstyrelsegemensam brukarundersökning 2018 – Samtliga länsstyrelsernas resultat.*
- Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2018.
- Miljösamverkan Sverige (2019). *Tillsynsutbildning i ny tappning – En förstudie.*
- Näringsdepartementet (2017). *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Näringslivets regelnämnd (2020). *NNRs länsgranskning 2019 – regeltillämpning och tillsyn vid länsstyrelserna.*
- OECD (2014). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – Regulatory Enforcement and Inspections.*
- OECD (2018). *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit.*
- Ramboll (2012). *Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan.*
- Ramboll/Svenskt Näringsliv (2016). *Ledtider vid tillståndsprövning av verksamheter med miljöpåverkan.*
- Stridh, A & Wittberg, L. (2015). *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet.*
- Tillväxtverket (2018). *Företagens villkor och verklighet, temarapport Förenkla för företagen.*
- Tillväxtverket (2019). *Uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter, delrapport 2019.*

Om Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv är företagens företrädare i Sverige. Vårt långsiktiga mål är att Sverige ska återta en tätposition i den internationella välståndsligan. Vi arbetar med opinionsbildning och kunskapsspridning, utvecklar nya idéer och tar fram konkreta förslag för att skapa bättre villkor för företagsamheten.

Svenskt Näringsliv finns på plats i hela landet. Du hittar ditt regionkontor på www.svensktnaringsliv.se/regioner

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00