

Utmaningar och lösningar för att förenkla för livsmedelsföretagare

Projektrapport från projekt Regler och villkor på regional nivå, ett länsövergripande samverkansprojekt



Länsstyrelserna

Länsstyrelserna i Stockholms,
Södermanlands, Uppsala,
Västmanlands, Örebro och
Östergötlands län

Titel: Utmaningar och lösningar för att förenkla för livsmedelsföretagare
Författare: Emma Wogel
ISSN: 1400-0792
Rapportnummer: 2023:28
Diarienummer: 604-8975-2023
Utgivningsår: 2023
Omslagsbild: Kor i hage vid Lindbacke, fotograf Josefin Andersson

Sammanfattning

Projekt Regler och villkor på regional nivå är ett länsamverkansprojekt som pågår mellan 2021-2023. Syftet med projektet är att utveckla metoder och koncept som ska underlätta det regionala arbetet med regler och villkor samt att minska skillnader i bedömningar i kontrollverksamheter beroende på företagarens verksamhets ort.

Projektets resultat är framtaget under workshopprocesser med tjänstepersoner på länsstyrelserna i Södermanland, Örebro, Östergötlands, Västmanlands, Uppsalas och Stockholms län, samt genom djupintervjuer med företagare. För att identifiera utmaningar ur företagarens perspektiv har metoden Tjänstedesign varit grunden för genomförandet.

Projektets resultat presenteras i fem prioriterade områden: (1) Kommunikation och bemötande, (2) Kontroller och samordnade kontroller, (3) Kunskap, samverkan och organisation, (4) Utvecklingsbehov IT-system och (5) Regelverk och regelefterlevnad. Inom varje prioriterat område beskrivs behov, förslag på lösningar och goda exempel från länsstyrelsernas verksamheter.

Projektet slutsats är att mycket har gjorts och görs för att förenkla för företagare inom livsmedelskedjan. Dock saknas i många fall kontinuitet då tidigare insatser och upparbetad kunskap riskerar att gå förlorade i organisationer med hög personalomsättning. Samverkan inom och mellan länsstyrelser ser olika ut beroende på verksamhetsområde. Här finns en stor utvecklingspotential för att ökad samsyn, samarbeten och kunskapsutbyten. Det behöver göras prioriteringar och målformuleringar som följs upp inom myndigheterna. Prioriteringar av insatser bör ske utifrån företagarens perspektiv. Arbetet med att förenkla för företagare måste tydligare prioriteras och resursättas.

Resultatet från projektet Regler och villkor på regional nivå är inte banbrytande utan visar liknande resultat som tidigare arbeten som är genomförda på området. Vilket gör det desto viktigare att agera på resultat!

Nationell samverkan mellan länsstyrelser och mellan nationella myndighet har stor utvecklingspotential för att skapa bättre förutsättningar för företagare inom området regler och villkor.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING.....	5
BAKGRUND	6
Många insatser genomförda och pågår	7
SYFTE OCH MÅL	9
Avgränsning	9
METOD FÖR ATT IDENTIFIERA PRIORITERADE OMRÅDEN	10
Tjänstedesign som verktyg.....	11
RESULTAT UTIFRÅN PRIORITERADE OMRÅDEN.....	12
Delområde 1: Bemötande och kommunikation	13
1.1 Bemötande.....	13
1.2 Kommunikation	15
Delområde 2: Kontroller och samordning av kontroller	17
2.1 Kontroller.....	17
2.2 Samordnade kontroller – internt inom länsstyrelsen	19
2.3 Samordnade kontroller med externa aktörer.....	20
Delområde 3: Kunskap, samverkan och organisation	22
3.1 Samordning inom länsstyrelsen	22
3.2 Samordning mellan länsstyrelser	23
3.3 Kunskap och Personalomsättning.....	25
Delområde 4: Utvecklingsbehov IT-system.....	27
Delområde 5: Regelverk och regelefterlevnad	29
5.1 Utmaningar med regelverk	29
5.2 Regelefterlevnad.....	30
5.3 Tolkning och tillämpning	32
DISKUSSION	34
SLUTSATS.....	37
TACK.....	38

Inledning

Regler och villkor är ett av tre prioriterade områden i Sveriges livsmedelsstrategi, där målet är att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar.

De regler och villkor vi har i Sverige idag är ett viktigt ramverk som bidrar till uppskattade mervärden inom livsmedelsproduktionen. Det finns också möjligheter att vidareutveckla dessa regler och villkor i syfte att förenkla tillämpningen för företagen.

Länsstyrelserna hanterar många uppdrag, tillsyn av regelverk och stödhantering som berör företagare inom livsmedelskedjan, främst gällande primärproducenter. Det är många olika tillsynsområden som hanteras inom i länsstyrelsens organisation.

Projektet Regler och villkor på regional nivå genomförs under perioden 2021–2023 som ett samarbetsprojekt mellan länsstyrelserna i Södermanlands (projektledare), Uppsalas, Västmanlands, Örebro, Östergötlands och Stockholms län. Projektet samverkar även med Tillväxtverket. Projektet syftar till att utveckla metoder och koncept som ska underlätta det regionala arbetet med regler och villkor och på så sätt bidra till målen i den nationella livsmedelsstrategin. Projektets mål är att skapa ökad förståelse och samsyn inom och mellan medverkande länsstyrelser och genom samarbetet med Tillväxtverket lyfta förenklingsförslag till nationella aktörer.

I denna rapport presenteras fem identifierade utvecklingsområden; (1) Kommunikation och bemötande, (2) Kontroller och samordnad kontroll, (3) Kunskap, samverkan och organisation, (4) Utvecklingsbehov IT-system och (5) Regelverk och regelefterlevnad. Resultatet presenteras utifrån identifierade behov, lösningsförslag och goda exempel från medverkande länsstyrelser.

Bakgrund

De regler och villkor Sverige har idag är ett viktigt ramverk som bidrar till högt uppskattade mervärden för svensk livsmedelsproduktionen, såsom hög livsmedelssäkerhet, högt uppsatta miljömål, god djurvelfärd och låg antibiotikaanvändning. Den samlade mängden regelverk blir en belastning för såväl företagare inom livsmedelkedjan och myndigheter. Regelverkens utformning och tillämpning är i många fall komplex och regelverken förändras genom nya lagar och förordningar, exempelvis till följd av skifte i programperioder för EU-politiken.

Regelverk beslutas på EU-nivå, av riksdagen och av nationella myndigheter. På kommunal och regional nivå tillämpas regelverk genom tillsyn, tillståndsansökningar och stödhantering utifrån gällande regelverk. I länsstyrelsen roll ingår att arbeta med att förenkla för företagare främst genom kommunikation, bemötande och tillämpning av regelverk.

Offentlig sektor och näringslivet ser båda ett stort behov av insatser för att arbeta med att förenkla för företagare inom livsmedelskedjan. I Sveriges nationella livsmedelsstrategi från 2017 är *Regler och villkor* ett av tre strategiska områden som anses kräva extra insatser för att uppnå de nationella målen. De andra två strategiska områdena är *Konsument och marknad* och *Kunskap och innovation*. Flera nationella myndigheter har i uppdrag att arbeta för måluppfyllelse inom det strategiska området *Regler och villkor* i Sveriges nationella livsmedelsstrategi. År 2023 fick länsstyrelsen ett tydligare uppdrag från regeringen att redovisa vilka regler och villkor som motverkar måluppfyllelsen och hur dessa hinder kan åtgärdas. Liknande uppdrag har även tilldelats Jordbruksverket och Livsmedelsverket, Länsstyrelsen har även ett uppdrag i länsstyrelseinstruktionen att "...i sin verksamhet verka för att förenkla för företag." (§ 5, punkt 7.)

Tillväxtverket som samordnar nationella livsmedelsstrategin har särskilda åtaganden, däribland uppdraget *Analys av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan*. Uppdraget innebär att Tillväxtverket ska genomföra analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan för att identifiera regler som försämrar konkurrenskraften, tillväxtpöjligheterna eller innovationsförmågan för företagen i livsmedelskedjan samt identifiera eventuella brister i transparens och tillämpning av regelverken.

Utmaningar inom området *Regler och villkor* är inte länsspecifika. Länen i projektområdet har liknande utmaningsbild när det kommer till området *Regler och villkor* inom Sveriges livsmedelsstrategi. Därigenom identifierades en nytta av att samverka mellan länen. Genom samverkan

inom projekt *Regler och villkor på regional nivå* identifieras förslag på gemensamma lösningar som i förlängningen leder till mer likriktad hantering av företag. Projektet blir ett sätt att förhindra att ”hjulet uppfinns igen” när de regionala aktörerna kan ta del av varandras pågående arbeten. Arbeta i ett samverkansprojekt är även en resurseffektiv lösning för länsstyrelserna.

Företagare inom livsmedelskedjan behöver förhålla sig till stora mängder regelverk och får tillsyn och kontroller från många olika myndigheter och branschorganisationer. Antalet lagkrav har under senaste decennierna dessutom ökat, vilket ökat den tid som företagare lägger på myndighetskontakter. Företagare, som i många fall är enmansföretag, behöver axla många olika roller och ha bred kompetens för att kunna förstå och följa alla regler och villkor som gäller för deras verksamhet. Företagaren behöver vara sin egen jurist, ekonom, administratör och samtidigt bedriva företagets ordinarie verksamhet.

Primärproducenter bedriver ofta sitt företag hemma på gården. Där överlappar ofta gränsen mellan företagande, livsstil och hem. Ett kontrollbesök kommer därför ofta nära den privata sfären.

Många insatser genomförda och pågår

Genom åren har många satsningar och projekt med syfte att förenkla för livsmedelsföretagen genomförts. Initiativen har kommit från nationella, regionala och lokala myndigheter samt från näringslivet. Insatserna nedan består i kartläggningar och riktade insatser. Några av de gemensamt återkommande slutsatserna är att mängden regelverk är den stora utmaningen, att det är viktigt att arbeta med bemötande frågor, att utveckla kommunikation och samsyn om regelverk och dess syfte, att arbeta för en resurseffektiv och rättssäker ärendehandläggning och att skapa bättre IT-system med funktionen ”en väg in” för företagare.

Exempel på tidigare arbeten:

- Rapport *Kraven kostar, Jordbruksföretagarens administrativa kostnader för myndighets- och branschkrav*, Jordbruksverket, (2012)
- Rapport *Förenklingsresan*, Jordbruksverket och Lantbrukarnas riksförbund (LRF) (2013)
- Rapport *God myndighetsutövning*, LRF (2019)
- Projekt *Byråkratin i lantbruket belastar och kostar*, Hushållningssällskapet Halland, Växa Sverige och SLU (2020)
- Rapport *En förenklad miljötilståndprocess för djurhållande företag*, LRF (u.å)
- Projekt *Metodutveckling för regelförenkling*, Hushållningssällskapet Halland, Växa Sverige, SLU, HIR Skåne, LRF (2020-2023)

- Projektrapport *Ökat kundfokus, förenkling och samsyn kring regler och kontroll*, Länsstyrelsen Stockholm och LRF Mälardalen (2022)
- Rapport *Regelförenkling för livsmedelskedjan*, Tillväxtverket (2023)

Syfte och mål

Syftet med projektet *Regler och villkor på regional nivå* är att (1) utveckla metoder och koncept som ska underlätta det regionala arbetet med regler och villkor, (2) minska att utförande av kontrollverksamheter skiljer sig åt beroende på företagarens verksamhetsort, (3) genomföra utbildningar, workshops och evenemang för erfarenhetsutbyte med fokus på samtal och utbyte mellan aktörer, (4) arbeta med förmågan att lyfta problem till nationell nivå och (5) på så sätt bidra till målen i den nationella livsmedelsstrategin.

Målet med projektet är ökad samordning mellan de regionala aktörerna och minskade skillnader i bedömningar av kontrollverksamheter mellan verksamhetsorter.

Projektets långsiktiga mål är (1) stärkt konkurrenskraft hos livsmedelsföretagen i länen, (2) förbättrad relation mellan tjänstepersoner och företag som bygger på ömsesidig respekt där båda parter bidrar till samtalet utifrån sitt perspektiv (3) ökad förståelse för att regel efterlevnad och kontroll inte behöver stå i motsats till lönsamhet och (4) att de verktyg som finns kan användas till att förbättra såväl tillsynsprocessen som lönsamheten.

Resultatet ska presenteras i en metodbok (denna rapport) som syftar till att presentera identifierade utvecklingsområden, identifierade behov, goda exempel och förslag på lösningar.

Avgränsning

Projektet *Regler och villkor på regional nivå* har inte som målsättning att påverka reglernas eller föreskrifternas utformning. Projektets analyser utgår från gällande lagstiftning och de förenklingar och utvecklingsinsatser som kan genomföras utifrån dagens lagstiftning. Däremot har projektet genom samverkan med Tillväxtverket haft som mål att identifierat regelverk som upplevs utmanande för företagare eller handläggande myndighet. Tillväxtverket kan i sin tur omhänderta identifierade regelverk inom sitt uppdrag *Analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan*.

Metod för att identifiera prioriterade områden

Projektets genomförande har utgått från metoden Tjänstedesign och ramverket Innovationsguiden.se. För att kartlägga och prioritera områden, utmaningar och aktiviteter som behöver adresseras inom projektet har arbetet genomförts i delprocesser som beskrivs nedan:

1. **Uppstart: Länsvisa uppstartsmöten för att skapa gemensam nulägesbild (oktober 2021).** Workshop kring "Vår utmaning", "Det externa perspektivet" (lantbrukaren) och formulering av utmaningsfrågor. Deltagare: Inbjudan till alla som arbetar med tillstånd, tillsyn eller företagare inom livsmedelkedjan på länsstyrelsen. Deltagarantalet var mellan 5–24 personer per län, totala 70 personer. Möte med Stockholms län uteblev.

Följande verksamhetsområden var representerade:

Primärproduktion, Biotopskydd, Djurskyddskontroller, Fiskerifrågor, Fridlysta arter, Förprovning, Jakt- och viltfrågor, Jordbrukarstöd, Klimat och energi, Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet, Livsmedelsstrategin, Miljöfarlig verksamhet, Natura 2000, Naturresevat, LOVA- och LONA-stöd, Planeringsfrågor, Stöd inom landsbygdsprogrammet, Vattenförvaltning, Vattenskydd, Vattentillstånd, Vattenvårdshandläggning, Veterinära frågor samt Våtmarker.

Fler verksamhetsområden som berörs av projektets arbete kunde inte medverka.

2. **Processkartläggning: Skapa en fördjupad nulägesbild (november och december 2021).** Processkartläggningen omfattar tre tillsynsområden: tre tillsynsområden: arealkontroll, primärproduktion och vattenverksamhet. Detta för att synliggöra olika metoder och arbetssätt, med fokus på kommunikation och relation, samt identifiera möjligheter framåt.

Deltagare: Handläggargrupper på länsstyrelserna inom tillsynsområdena; arealkontroll, primärproduktion och vattenverksamhet. Två till fyra länsstyrelser medverkade per tillsynsområde samt 2–7 handläggare totalt per verksamhetsområde.

3. Djupintervjuer med företagare (november och december 2021).

Syfte med intervjuerna har varit att bekräfta sådant vi redan känner till och öka kunskapen kring företagarens upplevelser av regler och villkor. Totalt har 14 djupintervjuer genomförts med företagare som berörs av olika tillståndstyper: arealkontroller (6 st), primärproduktion (5 st), vattenverksamhet (3 st).

4. Regional konferens för länsstyrelserna i projektet (mars 2022).

Konferensens syfte var att utifrån resultatet från nulägesanalysen (stormöten och processkartläggning) sprida goda exempel och prioritera utvecklingsområden för vidare arbete.

Deltagare: Inbjudan till alla som arbetar med tillstånd, tillsyn eller företagare inom livsmedelkedjan på länsstyrelserna i projektområdet. Under konferensen deltog 41 personer.

5. Nationell konferens (oktober 2022).

Konferensen syfte var att sprida projektets resultat och identifierade goda exempel, möjlighet för nätverkande och uppmuntra flernivås samverkan. Konferensen bestod av workshop där deltagarna vidareutvecklade prioriterade områden och föreläsningar från andra pågående projekt/initiativ inom området regler och villkor. Under konferensen deltog 54 personer från nationella myndigheter, länsstyrelserna, kommuner och näringen.

Alla projektets moment förutom den avslutande nationella konferensen har genomförts digitalt. Under projektets genomförande har restriktioner till följd av covid-19 pandemin varit gällande.

Tjänstedesign som verktyg

Projektets genomförande har baserats på metoden Tjänstedesign, verktyget Innovationsguiden (www.innovationsguiden.se). Tjänstedesign är en metod för att förbättra organisationers förmåga att möta kundens eller användarens behov. Tjänstedesign har använts för att identifiera utmaningar utifrån företagarens perspektiv, analysera länsstyrelsens verksamhet från ett utifrånperspektiv och se till helhetsupplevelsen snarare än enskilda moment.

Resultat utifrån prioriterade områden

Projektets kartläggning har identifierat 68 utmaningsområden för att förenkla för företagare. Projektets resultat har bearbetats och kategoriserats i fem delområden:

- (1) Kommunikation och bemötande,
- (2) Kontroller och samordnade kontroller,
- (3) Kunskap, samverkan och organisation,
- (4) Utvecklingsbehov IT-system och
- (5) Regelverk och regelefterlevnad.

Varje delområde presenteras utifrån identifierade utmaningar utifrån företagarens och länsstyrelsens behov, förslag på lösningar och goda exempel från länsstyrelsens verksamheter. De prioriterade områdena går in i varandra och överlappar. För att minska upprepningar och skapa tydlighet har utmaningar särskilts och fördelats inom respektive område och delkapitel.

Förslag på lösningar som presenteras i detta kapitel har inte konsekvensanalyserats. En sådan analys skulle kunna vara relevant utanför detta projekt.

Delområde 1: Bemötande och kommunikation

Inom delområde ett presenteras bemötande och kommunikation var för sig samt deras respektive utmaningar och förslag på lösningar.

1.1 Bemötande

I arbetet med människor är mjuka värdena som bemötande en viktig fråga. Många företagare uppger att de känner oro och utsatthet vid kontrollsituationer av deras verksamheten. Bemötandet är centralt för upplevelsen av kontrollsituationen och myndighetsutövandet.

Mötet mellan företagare och kontrollant präglar företagarens samlande bild av myndigheter. Negativa erfarenheter drabbar även efterföljande myndighetskontakter. Bemötande är en färdighet som varierar mellan kontrollanter och det är viktigt att det finns tid vid kontrollsituationen för att lyssna in företagaren. Ett gott bemötande kan leda till ömsesidig förståelse och lärande för både företagare och kontrollant.

Lantbrukare identifierar sig ofta med sitt företagande där gården både är deras arbetsplats och hem. Företagare upplever att kontrollanter inte alltid har förståelse för deras verksamhet.

Behov

Företagarna önskar erfarna kontrollanter som tydligt beskriver hela kontrollprocessen. Om företagaren upplever en bra dialog vid ett kontrolltillfälle kan det ge möjlighet till ömsesidigt lärande där det är lättare att hantera och skapa förståelse för eventuella brister. Även små detaljer i kommunikationen lyfts som viktiga, där upplevelsen blir olika om kontrollanten säger "jag hittade inga fel" istället för "allt ser bra ut".

De kontrollanter som bidragit i projektet beskriver att möten med företagare ofta sker i en stressad situation där det finns för lite tid för dialog för att skapa personlig kontakt och bygga tillit. Bra färdigheter i bemötande kräver kunskap, träning och erfarenhet menar tjänstepersoner på länsstyrelserna. Genom större kunskap om bemötande stärks kontrollantens trygghet i yrkesrollen vilket kan bidra till ökad känsla av trygghet även för företagaren och i förlängningen större förtroende för myndigheten. Det skiljer sig mellan länsstyrelserna och verksamhetsområden i vilken utsträckning personal har gått utbildning i bemötande.

Både företagare och kontrollanter menar att de får bättre relationer, ökad tillit och bättre ömsesidig förståelse om de ses vid fler tillfällen. Mötena ska gärna vara i andra sammanhang utanför kontrolltillfället, så som på informationsträffar eller mässor. En större kunskap hos

kontrollanten om företagets verksamhet skulle öka serviceupplevelsen för företagen samt förtroendet för myndigheten.

I utvecklingsarbetet av kontakten mellan länsstyrelserna och företagarna är upplevelsen av myndighetskontakten central. Det är viktigt att få feedback och information om företagarens nöjdhet och syn på bemötandet. Det är även viktigt att arbetsmetoder utformas så att företagarnas åsikter omhändertas.

Förslag på lösningar

- Kontinuerligt erbjuda utbildningar i bemötande till kontrollanter inom alla verksamhetsområden. Utbildningssatsningen kan med fördel genomföras nationellt. Genom nationell samverkan blir utbildningstillfällen enhetlig för erfarenhetsutbyte mellan län, samt gör genomförandet av utbildningar resurseffektivt och ger en likvärdighet.
- Samverkan mellan länsstyrelser för att skapa nationell utbildning för nyanställda i bemötande och lantbrukets förutsättningar.
- Genomföra en årlig brukarundersökning med fokus på hur företagare inom livsmedelskedjan upplever kontakten med länsstyrelsen. För ett systematiskt förbättringsarbete är det viktigt att kontinuerligt lyssna in målgruppens upplevelser och agera på resultatet får genomslag.

GODA EXEMPEL

Flera länsstyrelser har utbildat sin personal inom metoden Motiverade samtal (MI). MI är en metod som syftar till att genom bemötande uppmuntra en förändring i beteende.

Jordbruksverket har tagit fram en KuDoS (kontrollutbildning för djurskydd och samsyn) som är en digital utbildning i bemötande för länsstyrelsernas djurskyddskontrollanter.

Länsstyrelsen i Östergötland använder lärande via feedback från kollegor som utvecklingsmetod, exempelvis genom att två kontrollanter genomför gemensam kontroll och lyssnar av varandras kommunikation med företagare för att sedan ge varandra feedback.

Länsstyrelsen Uppsala län skickar ut en enkät till företag efter kontroll som sedan används som underlag i årsredovisning, samt för lärande inom myndigheten.

1.2 Kommunikation

Man ska inte underskatta värdet av god kommunikation mellan myndigheter och företagare. Under gällande förutsättningar där företagare inom livsmedelskedjan hanterar stora mängder regelverk är en bra och tydlig kommunikation kring vad som gäller från myndigheter extra viktig. Företagare har begränsad tid att leta information och uppskattar när de får ta del av information och verktyg som skapar bättre förutsättningar för dem att göra rätt.

Behov

Företagare såväl som länsstyrelsepersonal upplever att det är svårt att hitta tillgänglig information om regelverken på internet. Många livsmedelsföretag bedriver en diversifierad verksamhet vilket innebär att de behöver förhålla sig till många olika regelverk.

Det är många aktörer som hanterar tillsyn mot målgruppen företagare inom livsmedelskedjan, så som länsstyrelser, kommuner, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och kontrollorgan. Detta leder till att företagaren idag har många olika informationskanaler att bevaka och inhämta information ifrån så som hemsidor, nyhetsbrev och andra kommunikationsvägar. Företagare vill ha tillgång till rätt information och därigenom möjlighet att göra rätt från början istället för att lära sig via anmärkningar eller sanktion. Företagare (så väl som personal på länsstyrelserna) har svårt att ha koll på vem som har ansvar för respektive tillsynsområde. Företagare har också svårt att skilja på länsstyrelsen och kommunens tillsynsområden. Detta försvårar företagarnas kunskapsinhämtning.

Flera företagare uppskattar när de får information specifikt riktade till dem, såsom checklistor, instruktionsfilmer, informationsmöten, fälträffar och event. Det är viktigt för företagare att kunna lita på att källan har aktuell information. Särskilt vid komplex lagstiftning, exempelvis inom miljöområdet, är det extra viktigt att myndigheter är behjälpliga i att förklara vad det är som gäller.

Förslag på lösningar

- En nationell hemsida med samlad aktuell information kring regelverk som berör företagare inom livsmedelskedjan
- En fullständig kartläggning över ansvarsfördelning av tillsynsområden och regelverk. Denna bör vara lättillgänglig för företagare och för tjänstepersoner. Förslagsvis på hemsidan, som föreslås ovan.
- Personal på länsstyrelsen skapar och medverkar vid fler tillfällen där det finns kommunikationsmöjligheter med företagare (till exempel på informationsträffar och på mässor).

GODA EXEMPEL

Många länsstyrelser har nyhetsbrev och tidskrifter som skickas ut via post eller e-post till bland annat företagare som finns med i SAM-registret (register över de företagare som får jordbrukarstöd). Utskickerna innehåller bland annat information om gällande regelverk, stöd, kommande kontrollsäsong, aktuella händelser (som exempelvis torka eller covid-19), kurser samt annan aktuell information om länsstyrelsens verksamhet. Både länsstyrelsepersonal och lantbrukare uppskattar kommunikationskanalen. Exempel på nyhetsbrev; Aktiv Landsbygd (Södermanland), Gröna Bladet (Örebro), Landsbygd Uppsala län (Uppsala), Landsbygdsnytt (Västmanland), Livskraftig landsbygd (Östergötland).

Länsstyrelsen i Västmanland har som rutin att skicka ut SMS till kunder inom jordbrukarstöd i syfte att påminna om datum för beslut.

Flera länsstyrelser bjuder in till informationsträffar med lantbrukare och konsulter gällande jordbrukarstöd och investeringsstöd.

Delområde 2: Kontroller och samordning av kontroller

Inom delområde två presenteras avsnitten kontroller, samordnade kontroller på länsstyrelsen samt samordnade kontroller med andra aktörer. Inom respektive område beskrivs utmaningar och förslag på lösningar.

2.1 Kontroller

Hur kontroller genomförs och företagarens möjlighet att förstå sig på ärendets process är identifierade som ett område där länsstyrelsen kan ha stor möjlighet att påverka företagarens upplevelse. Många företagare känner en oro inför kontroll men med en större kunskap och rätt verktyg kan situationen bli tryggare för företagaren.

Behov

Företagare enligt projektets resultat är överlag positivt inställda till kontroller men känner dock en oro och önskar mer kunskap inför en kontroll. De flesta företagarna har inte tid att läsa på inför kontroller. Trots att de har en förståelse för att länsstyrelsen utövar kontrollverksamhet så är behovet av rådgivning och coachning återkommande. Det finns också en önskan från företagarna om att länsstyrelsens kontrollanter skulle kunna vara mer serviceinriktade vid kontakt inför och under kontrolltillfället. Exempelvis är det viktigt att en kontrollant i god tid aviserar sitt besök hos företagare för att inte skapa irritation och oro. Detta är viktigt för att få en god start vid kontrollen och kan även bidra till fortsatt goda myndighetskontakter.

Företagarna som medverkat i projektet lyfter vikten av tydlig information kring kontrollens syfte, kontrollantens roll, vem som fattar beslut och vem de ska kontakta vid frågor. De efterfrågar också mer transparens i handläggningsprocessen, så som hur de följer status i pågående ärenden och när besked kommer gällande deras ärende. För företagarna är det viktigt att länsstyrelsens personal är tillgängliga och handläggningstider är rimliga, samt korta ledtider mellan kontroll och beslut. Vidare finns behov av att kontrollresultat är tydligt förklarade i rapporter och vid muntlig genomgång. Kontrollrapporter och beslut bör skrivas i klarspråk och vara målgruppsanpassat. Exempelvis saknar ofta företagarna kunskap om rätten att överklaga beslut. Samtidigt tycker handläggare att det är svårt att hitta rätt nivå för att ge tillräcklig och samtidigt lagom mängd information om gällande beslut.

Företagarna upplever en skillnad i vilken uträkning en kontrollant är granskande eller rådgivande. Både företagare och tjänstepersoner som medverkar i projektet menar att juniora kontrollanter generellt är mer

regelstyrda, har svårt att bedöma utifrån helheten och upplevs därför mer "byråkratiska".

Länsstyrelsen har behov av förenklad tillgång på information om tidigare kontroller och beslut rörande företagen. Idag är detta dock en utmaning då information finns lagrat i många olika IT-system. Kontrollanter har oftast bara behörighet till IT-systemen inom det egna verksamhetsområdet.

Förslag på lösningar

- Ta fram lättillgänglig information om hur kontrollen ska gå till och vad som förväntas av företagaren, förslagsvis i form av en checklista, video och/eller podd.
- Skapa mer tid för varje kontrolltillfälle, så att tid finns för förberedelse inför kontroller samt tid för dialog och frågor med företagare under kontrolltillfälle.
- Gå genom preliminärt kontrollresultat på plats med företagaren.
- Gör det möjligt att fördela "lättare gårdar" till nyanställda.

GODA EXEMPEL

Goda exempel lyfts från normalkontroller i Östergötland där kontroll genomförs med hjälp av en checklista i handdator. Lantbrukaren kan då få ta del av kontrollresultatet på plats. Det blir även mindre arbete för handläggaren på kontoret.

Flera länsstyrelser kommunicerar nedslag vid kontroll på plats för att förebygga misstroende hos företagaren. Om fler brister tillkommer än de som kommunicerats vid kontrolltillfället, så ringer då kontrollant upp och återkopplar muntligen. Det ger chans till frågor och förståelse inför resultatet.

Flera länsstyrelser genomför informationsinsatser för företagare inför kontrollsäsongen. Exempelvis genom informationsträff eller information i nyhetsbrev om vanligt förekommande brister vid kontrolltillfällen från tidigare år.

Näringens dokument för egenkontroll uppskattas, bland annat LRF:s Miljöhusesyn (<http://www.miljohusesyn.nu/>) och Arlas "Arlagården" - egenkontroll.

2.2 Samordnade kontroller – internt inom länsstyrelsen

Projektet har identifierat behov av samordnade kontroller för att minska antalet besöks- och kontrolltillfällen hos företagaren. Behovet kommer från både företagare och personal på länsstyrelsen. Genom att minska tiden företagaren behöver lägga på myndighetskontakter.

Behov

Företagare inom livsmedelskedjan möter många kontrollanter från olika enheter inom länsstyrelsen och från andra myndigheter. Många företagare upplever frustration över att kontroller sker vid olika tillfällen och där kontrollanterna inte är medvetna om varandra.

För länsstyrelsepersonal tar det tid att planera inför samordning av kontroll mellan olika verksamhetsområden då olika tillsynsområden rapporteras mot olika IT-system som inte kan kommunicera med varandra. En handläggare på en enhet kan inte se andra enheters planerade och genomförda kontroller. Det skiljer sig även mellan regelverken för tillsynsområden för hur lång tid i förväg som företagaren ska aviseras om kontroll. Samordnade kontroller kräver intern organisering och nedskrivna rutiner för hur olika kontrollområden ska samordnas. Projektet har identifierat att samordning i många fall är beroende av personbundna kontakter vilket gör det sårbart vid personalomsättning.

När kontrollanter genomför ett gemensamt kontrollbesök blir tillfället en möjlighet för lärande och kompetensutveckling. Samordnade kontroller kan även bidra till samsyn och minimera risken för att lantbrukaren ges olika bedömningar av olika enheter på länsstyrelsen. Därutöver skulle det bidra till större förtroende för myndigheten. Den extra tiden det tar att samordna kontroll för länsstyrelsen vinner företagaren på.

Samordnade kontroller kan vara en utmaning eftersom personalen behöver en bred kompetens för att kunna genomföra flera typer av kontroller, om inte flera kontrollanter ska åka ut till företagaren gemensamt. Detta behöver dock vägas mot tiden ett sådant samordnat besök tar att planera samt tiden som tas i anspråk av företagaren och kontrollanterna vid kontrolltillfället. Deltagande företagare i detta projekt har även kommunicerat en oro för att ha många kontrollanter på gården samtidigt, något att ha i beaktande i utformningen av eventuella samordnade kontroller. Det är exempelvis viktigt att vara tydlig innan man åker ut till företagare på en samordnad kontroll och förklarar att man kommer flera kontrollanter och varför samordnad kontroll genomförs.

Förslag på lösningar

- Samordna kontroller i syfte att minska företagarens tidsåtgång med myndighetskontakt.
- Formalisera samverkansrutiner i syfte att samordna kontroller.
- Möjliggör datadelning mellan myndigheter och branschorganisationer.
- Skapa checklistor över kontrollområden som möjliggör samordnad kontroll inom flera områden vid ett kontrolltillfälle, exempelvis checklistor skapade av läsveterinär till djurskyddskontrollanter.

GODA EXEMPEL

Exempel på kontroller som idag samordnas:

- Besiktning av investeringsstöd och besiktning av förprovning av djurstallar
- Kontroll av jordbrukarstöd och djurskyddskontroll
- Djurskyddskontroll och djurkontroll
- Primärproduktionskontroll och djurskyddskontroll
- Fiskvårdskontroll i samverkan med fiskevårdskonsulent
- Primärproduktions kontroll och miljötillsyn (kommun)
- Tvärvillkorskontroll och djurkontroll
- Djurskyddskontroll, kontroll av hygienregler, kontroll av läkemedel på gård, kontroll av vilthägn, kontroll av tuberkulos i hjorthägn och kontroll av handelsnormer för ägg
- Kontroll av djurgårdar inom primärproduktion och foder, kontroll av handelsnormer för ägg och smittskydds kontroll
- Areakontroll, djurkontroll och tvärvillkorskontroll

2.3 Samordnade kontroller med externa aktörer

Företagare inom livsmedelskedjan lägger mycket tid på myndighetskontakter. Den samlande mängden är den stora utmaningen. Samverkan mellan myndigheter och kontrollorgan är därför viktiga för att kunna ge företagen mer tid till att producera livsmedel och utveckla sina företag och mindre tid på kontroller och uppvisa dokumentation.

Behov

Uppdrag att genomföra tillsyn av företagare inom livsmedelskedjan är fördelat på många olika organisationer så som nationella, regionala och lokala myndigheter och kontrollorgan. Företagare berättar att olika myndigheter och kontrollorgan kontrollerar samma dokumentation och

moment.

Idag finns det stora utmaningar med att samordna kontrollbesök mellan organisationer. Att inte ha samma IT-system samt regelverk kring datadelning mellan organisationer är en svårighet.

Företagaren upplever att det kan vara små skillnader i produktionsmetoder som avgör vilken myndighet som gör kontrollen. Länsstyrelsen kontrollerar primärproduktion och kommunen förädlingsled. Exempelvis kontrolleras honung utan smaksättning av länsstyrelsen och med smaksättning av kommunen.

Förslag på lösningar

- Skapa strukturer och rutiner för samordning av kontroller mellan olika kontrollorganisationer
- Utred möjlighet att kunna dela information mellan organisationer i syfte att förenkla för företagare.

GODA EXEMPEL

I Västmanland har länsstyrelsen samverkansmöten med kommunernas livsmedelshandläggare och genomför samordnade kontroller vid särskilda ärenden.

I Örebro län finns *Miljösamverkan Värmlands län och Örebro län* - ett samarbete mellan kommunerna och länsstyrelserna. Samarbetet syftar till att samverka kring kommunernas tillsynsarbete. I Östergötland har länsstyrelsen Miljösamverkan Lantbruk med Linköpings kommun och Lantbrukarnas Riksförbund. I det forumet ges parterna möjlighet att diskutera aktuella frågor, lyfta situationer som kan tolkas ur olika perspektiv och skapa samförstånd.

Delområde 3: Kunskap, samverkan och organisation

Inom delområde tre presenteras avsnitten samordning inom länsstyrelsen, samordning mellan länsstyrelser samt kunskap och personalomsättning. Inom respektive område beskrivs utmaningar och förslag på lösningar.

3.1 Samordning inom länsstyrelsen

Länsstyrelsen ansvarar för många tillsynsområden, stödhantering och kompetensutveckling som har företagare inom livsmedelskedjan som sin målgrupp eller del av sin målgrupp. Att ha kännedom om den egna myndighetens arbetsområden är viktigt för att kunna representera hela myndigheten i mötet med företagare. Kunskapen är generellt låg kring hur andra enheter och avdelningar arbetar med målgruppen.

Behov

Det finns ett identifierat behov att öka intern samordning inom länsstyrelsen. Den bristande kunskapen om andra verksamhetsområden blir ett hinder för samverkan och samsyn. Kunskapsglappet är bland annat stort mellan landsbygdsavdelning (jordbrukarstöd, djurskydd, primärproduktion, landsbygdsprogrammet med flera) och miljöavdelning (miljötillstånd, vattenfrågor, naturreservat, biotopskydd med mera). Idag spelar det stor roll hur en länsstyrelse är organiserad för hur och med vilka man samarbetar.

Ökad samordning kan leda till större enighet och dialog mellan verksamhetsområden vilket kan bidra till att personal stärker varandras kompetens och ökar möjligheterna för samordnade insatser mot gemensam målgrupp.

Samordning kan även spara tid för både personal på länsstyrelsen och företagarna. Exempelvis genom bättre kunskap om andra verksamhetsområden och kontroller lägger kontrollanter mindre tid på att leta upp rätt information i ärendehantering samt har bättre kunskap för att svara på företagares frågor. Dessutom blir dialogen mellan länsstyrelsen och företagarna rättssäker genom att rätt information kommuniceras, genom större kunskap om länsstyrelsens verksamhet.

Idag är många interna samverkansstrukturer personbundna vilket blir sårbart vid personalomsättning. För att skapa bra samverkansklimat behöver det finnas tid för kommunikation och möjligheter att lära känna kollegor, deras roll och den kompetens de besitter. Detta gäller både inom och mellan enheter och avdelningar.

Förslag på lösningar

- Formalisera interna samverkansstrukturer och minska vikten av personbundna relationer.
- Öka den interna kunskapen om vilka verksamhetsområden som arbetar med målgruppen företagare inom livsmedelskedjan och respektive verksamhetsområdes arbetssätt.
- Satsa på internt utvecklingsarbete och organisationsutveckling.
- Skapa aktuella kontaktlistor med uppgifter till resursbrevlådor till arbetsområden som arbetar med företagare inom livsmedelskedjan som kontrollanter kan ta med vid kontrollbesök.
- En fullständig kartläggning över ansvarsfördelning av tillsynsområden och regelverk. Denna bör vara lättillgänglig för företagare och för tjänstepersoner. (Även lösningsförslag under delområde 1, Kommunikation)

GODA EXEMPEL

Länsstyrelsen i Södermanland har en tvärspektoriell vattengrupp där sakkunniga och handläggare som hanterar frågor rörande vatten regelbundet träffas. Under dessa möten diskuteras aktuella frågor och det planeras gemensamma interna och externa kompetensutvecklingsinsatser.

Länsstyrelsen i Örebro har ett Livsmedelsteam som träffas regelbundet och har dialogmöten mellan olika enheter (handläggare och länsveterinär medverkar) som arbetar mot livsmedelskedjan. Ett syfte med livsmedelsteamet är att nyttja kompetensen inom länsstyrelsen på bästa sätt. På möten har även näringen medverkat.

3.2 Samordning mellan länsstyrelser

Många verksamhetsområden på länsstyrelserna inom projektet samverkar med andra länsstyrelser inom sitt område. Samverkan och kalibrering i bedömning mellan län är viktigt för rättssäkerheten och likabehandling av företagare. Samverkan kan även vara ett viktigt forum för kompetensutveckling av tjänstepersoner och gemensamt lärande.

Behov

Det varierar mellan hur olika kontrollområden samordnas i nätverk och mellan länsstyrelser. Det skiljer sig gällande vilket syfte nätverket ska fylla, hur nätverken är organiserade och vilka geografiska områden de omfattar. En del nätverk är mer formellt organiserade med regelbundna möten med dagordning, medan andra består av en mejllista som används vid behov. Handläggare berättar att de har hamnat i ett nätverk genom kontakter eller genom kunskap om nätverk från tidigare tjänst. Önskemål från länsstyrelserna är att samverkansformerna effektiviseras. Hur olika nätverk skiljer sig åt i geografisk avgränsning skapar också otydlighet.

När bedömning skiljer sig åt mellan länen skadas förtroendet för länsstyrelserna. Regionalt framtagna vägledningar och arbetsrutiner skulle med fördel kunna synkas i syfte att skapa mer likartad bedömning över länsgränser. I samverkan för likabedömning får man dock inte missa att i en del verksamhetsområden finns behov av att kunna göra regionala anpassningar och bedömningar. Samverkan mellan länsstyrelser underlättar även arbetssituationen för handläggare som ensam tar beslut som kan ha stor påverkan för ett företag. Samverkan blir särskilt viktig vid stor personalomsättning. Genom samverkan mellan länsstyrelser går det lättare att gemensamt lyfta förslag till nationell nivå.

Det kan vara en utmaning att implementera förenklings- och förbättringsförslag på lika sätt inom olika länsstyrelser eftersom alla är enskilda myndigheter med olika styrning och organisationsuppbyggnad.

Förslag på lösningar

- Skapa formella samverkansgrupper för lärande och lika bedömning – gärna med nationell samordning. Samverkansgrupperna kan med fördel finnas uppdelade på handläggarnivå och chefsnivå.
- Besluta om gemensam geografisk avgränsning mellan olika samverkansnätverk.
- Skapa samverkansstrukturer på handläggare- och chefsnivå för att lättare kunna lyfta förbättringsförslag till nationell nivå. Varje samverkansnätverk för ett verksamhetsområde bör ha en nationell mottagare.
- Kartlägg vilka samverkansnätverk som finns idag och nätverkens syften.

GODA EXEMPEL

Inom nätverket LB6 (länen Uppsala, Stockholm, Västmanland, Örebro, Gotland och Södermanland) finns ett samverkansnätverk för handläggning inom projekt och företagsstöd inom Landsbygdsprogrammet och Strategiska planen. Där träffas handläggare och chefer (separat) regelbundet. Nätverket utbyter erfarenheter, kalibrerar bedömningar och genomför gemensamma studiebesök.

Idag finns bra samverkan inom fiskefrågor i Mälardalen. I regionen finns få fiskare och få tjänstepersoner som arbetar med frågorna. Samverkan mellan länsstyrelser blir i det fallet än viktigare för att få kollegor inom samma verksamhetsområde.

3.3 Kunskap och Personalomsättning

Det finns svårigheter med att upprätthålla en jämn kompetens- och erfarenhetsnivå på kontrollanter, handläggare och chefer på grund av personalomsättning. Tjänstepersoner är i ständigt behov av kompetensutveckling, där är behoven lika över hela landet. För lika förutsättningar för företagare över hela landet finns det stora samverkansmöjligheter kring utbildningar.

Behov

God kompetens, erfarenhet och goda relationer leder till bättre och roligare arbetsituation för både kontrollant och företagare. Motsatsen; brist på erfarenhet och kompetens, kan leda till att kontrollanten känner osäkerhet i sin yrkesroll och i bedömningar. Det kan skada förtroendet mellan företagare och myndigheter och resultera i högre personalomsättning.

Företagare träffar sällan samma kontrollant flera gånger. Det finns även svårigheter med att upprätthålla en jämn kompetens- och erfarenhetsnivå mellan handläggare på grund av hög personalomsättning. Upparbetade relationer, utbildningsinsatser vid exempelvis kalibrering och bemötande går även förlorat när personal slutar.

Ett område med extra hög omsättning är fältkontroller. Kontrollanter arbetar under sommarhalvåret och endast en del återkommer under ett eller några år. Förmågan att bedöma komplexa ärenden behöver i många fall många års erfarenhet. För att minska negativa effekter av hög personalomsättning behöver kompetenshöjande insatser ske återkommande och inte som enstaka satsningar

Förslag på lösningar

- Ta fram en gedigen introduktionsutbildning för nyanställda som arbetar med företagare inom livsmedelskedjan. Utbildningen bör förslagsvis innehålla moment om lantbrukets villkor, bemötande och samsyn. Utbildningen kan med fördel genomföras nationellt med möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan deltagare.
- Genomför länsstyrelsegemensamma kompetenshöjande insatser för tjänstepersoner som arbetar mot samma målgrupp. Förslagsvis fortbildning genom föreläsningar, studiebesök eller praktik i andras verksamhet. Insatserna behöver ha moment om lantbrukares unika villkor.
- Ersätt säsongsanställningar med tillsvidarejänster med delade arbetsuppgifter beroende på årstid.
- Undersök anledning till hög personalomsättning och genomför insatser för att behålla personal.
- Vid rekrytering bör tidigare erfarenheter av arbete inom lantbruk ses som meriterande.

GODA EXEMPEL

Länsstyrelserna i Västmanland och Örebro arbetar för att ha fast anställd personal med kombinationstjänster för att upprätthålla kompetens och erfarenhet inom kontrollverksamheten.

Flera länsstyrelser anordnar gem samma fältdagar mellan olika verksamhetsområden för att lära av varandras kompetens i fält.

Delområde 4: Utvecklingsbehov IT-system

Delområde fyra handlar om utvecklingsbehov för IT-system. Det finns en mängd olika register som man måste hålla koll på både som handläggare och som företagare. Olika tillsynsområden rapporterar mot olika IT-system som i sin tur har olika ansvariga myndigheter (tex Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelsens egna system). Det finns även identifierade utmaningar inom befintliga system och önskemål om funktioner som skulle underlätta arbetet. Hade hanteringen av de olika IT-systemen kunnat hanteras på ett smidigare sätt skulle mycket tid kunna sparas hos företagare och handläggare.

Behov

Det finns stora brister i både Jordbruksverkets och länsstyrelsens IT-system som försvårar för kontrollanter och upplevs opålitliga.

Mängden registreringssystem medför även risk att företagare gör registreringar i fel IT-system. Företagare har behov av samlad information kring anmälningar, kompletteringar och liknande som registrerats hos länsstyrelsens IT system. Företagare vill själva kunna följa ärenden, göra ändringar och få bekräftelse på mottaget ärende. Det finns även grundläggande problem i ärendeprocessen där ärenden inte sparas i systemen vilket kan leda till sanktioner för företagaren.

Brist på kommunikation mellan IT-system försvårar samordning av kontroller. Det problemet hanteras idag av länsstyrelsen genom manuell kontroll mellan olika registersystem för att jämföra kontrolluttag. Företagare behöver skicka in samma uppgifter upprepade gånger till olika register, både inom samma myndighet och till andra myndigheter och kontrollorgan. Företagare upplever detta som negativt. Med bättre kunskap om företagens tidigare och kommande myndighetskontakter kan tjänstepersoner ge bättre service och bemötande vid kontakt med företagare.

Många IT-system och applikationer fungerar dåligt idag vilket skapar merjobb för handläggare och längre handläggningstider. Nedan nämns några identifierade utmaningar:

- Jordbruksverkets IT-system för EU-stöd är inte färdigutvecklat.
- Länsstyrelsens register Primör kommunicerar inte med folkbokföringen.
- Program i handdatorer vid kontrolltillfällen kommunicerar inte med de olika journalföringssystem som olika kontrollerna ska rapporteras i.

- tillstånd för vattenverksamhet behöver utvecklas och blir mer användarvänligt.
- I system för arealkontroll är det svårt för företagare att själva gå in i systemet och göra ändringar. Kartsystem i handdator behöver utvecklas för att underlätta för kontrollanten vid arealkontroll. I dagsläget syns bara fält som ska kontrolleras. Det saknas kartor över hur man ska ta sig till och mellan fält.

Förslag på lösningar

- Utveckla/använda konceptet "En väg in" för livsmedelsföretagare inför kontakt med myndigheter. På så sätt kan företagare få överblick över information och tjänster som företagaren behöver känna till. Detta kan också minimera antalet interaktionsytor och underlättar informationsöverföring mellan företagare och myndighet. Plattformen för detta skulle kunna vara Verksam.se.
- Tillgängliggöra data om företag för handläggare och kontrollanter för att kunna vara väl förberedd inför besök och för att företagaren inte ska behöva lämna uppgifter mer än vid ett tillfälle.
- Utveckla IT-system som underlättar planerade och genomförda samordnade kontroller, även mellan myndigheter.
- Vidareutveckla befintliga IT-system. Regelbundet undersöka behov hos handläggare och företagare för att prioritera ordningen på utveckling av systemens funktioner.

Delområde 5: Regelverk och regelefterlevnad

Inom delområde fem presenteras följande avsnitt; utmaningar med gällande regelverk, regelefterlevnad och tolkning och tillämpning. Avsnitten presenteras var för sig samt deras respektive utmaningar och förslag på lösningar i olika delkapitel.

Mycket av det som lyfts inom området är frågor för beslutsfattare och nationella myndigheter att omhänderta.

5.1 Utmaningar med regelverk

Det finns utmaningar i gällande regelverk för företagare inom livsmedelskedjan. Projektet har identifierat att den största utmaningen är den stora mängden regelverk att ha kännedom om och förhålla sig till. Andra identifierade utmaningar är motsägande regelverk och skillnader i proportionen av sanktioner i förhållande till bristen i regelöverträdelser.

Behov

En till aspekt på livsmedelsföretagarens utmaningar är att livsmedelsproducenter inte vill behöva söka EU-stöd för att få företagets ekonomi att gå ihop. Företagen önskar att de kan få mer betalt för produkterna de säljer i stället. Sveriges livsmedelsstrategi fastslår att livsmedelsproduktionen ska öka, men företagets lönsamhet är här en utmaning.

Mindre brister i verksamheten enligt regelverk som företagare inte har kännedom om kan leda till stora sanktioner. Avdrag vid brister är inte alltid proportionerliga i förhållande till konsekvensen av bristen. Exempelvis kan två olika brister vid tvärvillkorskontroll ge 5 % sanktion trots att konsekvensen av bristerna är olika allvarliga. Överträdelser av tvärvillkor kan ha omfattande konsekvenser på stödbelopp, trots att överträdelserna upplevs vara mindre av företagare och kontrollanter. Företagare upplever en större förståelse för anmärkningar på brister vid kontroll som orsakar miljöskada, men mindre förståelse för sanktioner till följd av feldokumentation. Företagare och handläggare önskar ett varningssystem för mindre överträdelser.

Alla företag oberoende på verksamheten storlek behöver förhålla sig till samma regelverk. Regelverket är generellt mer riktat mot stora lantbruk som kan ha stor miljöpåverkan och/eller livsmedelsproduktion. Mindre företag har ofta en diversifierad verksamhet vilket gör att de berörs av fler lagkrav. Tiden det tar att vara ajour på regelverk och följa administrativa krav för regelverk är utmanade för små företag som ofta består av en person.

Olika regelverk gäller inom länsstyrelsens olika verksamheter. Exempelvis kan ett verksamhetsområde ge stöd åt en åtgärd medan en annan ger nedslag trots att åtgärden är densamma. Motsägande regelverk skapar en orimlig verklighet i företagarens vardag.

Avdelningarna och enheterna på länsstyrelserna behöver kommunicera mer med varandra och öka kunskapen om varandras regelverk. Bedömningar av åtgärder behöver kalibreras och synkas internt så att företagaren kan få en samlad bedömning i stället för två motstridiga besked.

Det finns regelverk som inte är anpassade till verkligheten, bland annat att länsstyrelsen påbörjar kontroller av arealer inom EU-stöd innan ändringsperioden är slut och innan grödor börjat växa på våren. När kontroller startar tidigt finns det en risk att bedömningen blir felaktig och att länsstyrelsen behöver göra om kontrollen.

Förslag på lösningar

- Arbeta för att minska detaljnivån i regelbedömningar och i ökad grad se till helheten och vad man vill uppnå.
- Se över påföljderna av brister vid kontroll och genomför en översyn av proportionalitet i sanktioner mellan olika regelverk.
- Tillsätt en samordnande funktion som har i uppdrag att ha översiktlig kunskap om regelverk. Denna funktion bör veta hur påföljderna ser ut och skiljer sig åt, kunna undersöka eventuella motsägelser mellan regelverk och fungera som spindeln i nätet mellan olika myndigheter och lagstiftningar.
- Samordna regelverk och vägledande dokument för att minska risken för företagare att få olika besked från en och samma eller olika myndigheter i samma ärende.
- Genomför en översyn av EU:s regelverk och svenska tolkningar med syfte att förtydliga och förenkla för företagare och handläggare.

5.2 Regelefterlevnad

Företagare möter olika bedömningar för samma åtgärd inom deras företag från olika tjänstepersoner inom samma verksamhetsområde och mellan olika verksamhetsområde på samma länsstyrelse. Företagare upplever även utmaningar med att andra myndigheter gör olika bedömning på samma åtgärd. Detta är problematiskt för företagare då de blir en svår situation för dem att hantera då de får olika besked från olika instanser, och det bli omöjligt för företagaren att göra det som är ansett vara ”rätt”. Den här utmaningen är förtroendeskadande för myndigheter.

Behov

Företagare upplever problem med olika bedömningar från olika verksamhetsområden inom och mellan länsstyrelser samt från andra myndigheter. Företagare upplever att det kan vara personberoende, det vill säga om kontrollanten bedömer något som en brist eller inte.

Det finns därför att behov av ökad intern samverkan inom respektive länsstyrelse men även mellan länsstyrelserna och med andra myndigheter. Det bör bli enklare för företagaren att ha en god regelefterlevnad där myndigheterna arbetar för en samsyn i bedömningar. Myndigheter behöver ha intern kunskap kring vilka beröringspunkter som finns mellan deras verksamhetsområden.

Det finns flera orsaker till att bedömningar skiljer sig åt. Det kan bland annat bero följande: hög personalomsättning, bristande rutiner och instruktioner, för kort introduktion av nyanställda, bristfällig förståelse för hur lantbruk fungerar, inga eller för få kalibreringstillfällen inom eller mellan länsstyrelser, att kompetensutveckling inte är prioriterad av länsstyrelserna och misstag på grund av att kontrollanterna har för stor ärendemängd att hantera. Det kan även orsakas av regionala prioriteringar eller olika regionala förutsättningar. I de fallen behöver företagare större kunskap om när och varför bedömningar kan komma att skilja sig åt. Det är inte alltid tydligt för handläggare vad som gäller i ärenden och ärendetyper i fall där ingen annan handläggare hanterat ärenden med likvärdiga förutsättningar tidigare. Ett företagsområde som hamnar i gråzon mellan två regelverk och kontrollområden är primärproduktion och förädlingsled.

Inom flera verksamhetsområden är det bristande vägledning från nationella myndigheter om hur regelverk ska tolkas. Detta leder till olika bedömning mellan handläggare och mellan olika länsstyrelser.

Exempel på ett område som beskrivs ovan är behov av att skapa samsyn kring hantering av åtagandeplaner, arealkontroller och skötselplaner för naturreservat.

Förslag på lösningar

- Skapa rutiner för samsyn och kalibreringsövningar inom och mellan länsstyrelser, gärna även nationellt anordnade tillfällen.
- Genomför interna samverkansprocesser mellan ämnesområden på länsstyrelsen, med gemensamma kompetensdagar mot lantbruk där deltagarna får pröva ärenden tillsammans och diskutera svåra fall.
- Höja lantbrukarens kompetens och/eller kommunicera tydligare kring varför bedömningar skiljer sig åt i de fall de ska det.
- Skapa digitala forum/FAQ hos centrala myndighet för kontrollanter om hur reglerna ska tolkas och där mallar och dokument finns tillgängliga.

- Skapa ett nationellt samverkansform mellan Tillväxtverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna, i lagom storlek för att kunna ta upp "små" konkreta situationer och behov.

GODA EXEMPEL

Nationella Samsynsorganisationen för förprovning av djurstallar är ett gott exempel på samarbete för lika bedömning och samsyn. Det organiseras genom ett regionalt möte med 4-5 län som förbereder inför nationellt samsynsmöte. Framtaget underlag inför det nationella mötet (identifierade utmaningar) skickas in till Jordbruksverket som distribuerar vidare till övriga län. På så vis kan alla gå igenom exemplen innan det nationella forumet.

Handläggare på Länsstyrelsen Örebro genomför vid behov gemensamma besök i fält för att skapa samsyn mellan områdena åtgärdsplaner, jordbrukarstöd och naturreservatsförvaltning. I Östergötland genomförs liknande gemensamma besök för arealkontroller, åtagandeplan, naturskydd och rådgivning inom ett rikt odlingslandskap.

5.3 Tolkning och tillämpning

På grund av komplexiteten och mängden regler och villkor har företagare inom livsmedelskedjan och tjänstepersoner svårt att ha kunskap om alla regler och ha förståelse om hur allt hänger ihop. Företagarna har utmaningar med att veta om de kommer att uppfylla villkoren eller inte. Vissa av villkoren och reglerna går att tolka på olika sätt som gör det ännu svårare både för företagare och handläggare att förstå om de gör rätt.

Behov

Tolkning och tillämpning av regler kan skilja sig mellan länen. Det finns behov av att kommunicera till företagare varför bedömningar skiljer sig åt mellan olika företag. Skillnader i bedömning mellan län är i en del ärendetyper nödvändigt eftersom regionala förutsättningar är en del av bedömningsgrunderna. Olika bedömning utan förklaringar kan leda till ryktesspridning om ojämlig bedömning.

Det behövs kunskap och erfarenhet inom länsstyrelsen kring hur regelverk ska tolkas samt en struktur för samverkan mellan län kring tolkningar. Det finns även en risk att särskilt oerfarna handläggare övertolkar regelverk och vinklar tolkningar. Även ordval kan försvåra tolkningen, exempelvis uttryck som "bör" eller "viss mängd".

Avsaknad av vägledningar och schabloner gör det svårt för handläggare och företagare att göra rätt i sin bedömning. Det finns till exempel inte någon schablon för lantbrukare att uppskatta antalet djurenheter vid SAM-ansökan. När detta uppskattas på egen hand av företagare är det lätt att det blir fel.

Förslag på lösningar

- Hjälp företagare att förstå regelverk genom tydlig information och vägledande dokument.
- Anordna utbildningar och kalibreringsträffar, gärna i regi av nationell myndighet som ansvarar för regelverk och vägledningar.

Diskussion

Många projekt, satsningar och insatser har genomförts genom åren för att förenkla för företagare inom livsmedelskedjan. Dock kvarstår utmaningar och behov av utvecklingsarbete.

Resultatet från projekt Regler och villkor på regional nivå är inte banbrytande utan visar liknande resultat som tidigare arbeten. En skillnad från tidigare arbeten är att detta projekt analyserat behov och lösningar ur flera perspektiv och nivåer. Det gäller: arbetsgrupper, avdelningar, länsstyrelser, mellan länsstyrelser och mellan myndigheter. Identifierade utmaningar har även diskuterats med målgruppen företagare inom livsmedelskedjan. Att resultatet är samstämmigt med tidigare arbete understryker vikten av att agera på rapportens resultat.

Det är alltid viktigt att beakta varför insatser ska genomföras. Det övergripande målet för Sveriges livsmedelsstrategi är "... konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet...". För att kunna öka Sveriges livsmedelsproduktion, skapa tillväxt och sysselsättning i hela landet så behövs livsmedelsproducerande företag. Förslagen på lösningar som presenteras i denna rapport tar avstamp i att det ska bli enklare för företagen att bedriva verksamhet, samt ha en bra kontakt med myndigheter. Myndigheter behöver inom sina uppdrag verka för att förenkla för företagare inom livsmedelskedjan. Företagarna behöver hållbara, rimliga och långsiktiga förutsättningar för att kunna driva sina verksamheter.

Alla länsstyrelser i projektet arbetar för att förenkla för företagare och inkluderar företagarperspektivet i myndighetsutövningen. Dock skiljer det sig mellan vilka insatser som genomförs. Projektet har identifierat att det i många fall saknas kontinuitet i insatser och uppföljning av effekter av insatserna. För att ta nästa steg krävs en tydligare långsiktig målsättning, samt att det resursätts arbetsinsatser för genomförande. Ett identifierat mönster är att förenklingsarbete blir drabbat till följd av effektivisering av arbetsmetoder och minskade resurser. Utvecklings- och förenklingsarbete får då stå tillbaka för ordinarie ärendehantering. En annan stor utmaning är omsättning av personal och chefer som försämrar möjligheten till kontinuitet i arbetet.

En reflektion från projektet är att handläggare är motiverade och tar egna initiativ för att förenkla för företagare. Detta medför även utmaningen att det behövs en tydligare långsiktig styrning för att komma ifrån personberoendet i insatser, samt för att minska regionala skillnader i bedömningar.

Länsstyrelserna behöver göra ett större internt arbete med förbättrade kunskap om länsstyrelsens olika uppdrag mot företagare inom livsmedelskedjan. Dels känner personal i många fall att de har låg kunskap utanför egna verksamhetsområdet, sedan finns det bristande formella kontaktytor mellan olika verksamhetsområden. Informella kontaktvägar blir sköra och personberoende. Länsstyrelsen personal bör ha en övergripande kunskap om länsstyrelsens verksamhet i möte med företagare.

Trots att det tar ekonomiska och personella resurser att genomföra föreslagna åtgärder så är det viktigt att se till helheten. Tiden och resurserna som läggs vid genomförande av aktiviteter kan i slutändan generera insparad tid och resurser för både företagaren och myndigheterna. För länsstyrelsen kan det bland annat innebära färre samtal och mejl med frågor från företagare, kortare handläggstider och färre överklaganden. Många av de föreslagna åtgärderna kan skapa bättre service för företagare och skapar bättre relationer. Åtgärderna skapar bättre förutsättningar för personalen i arbetet med företagare, vilket kan leda till nöjdare medarbetare, vilket troligt även skulle leda till lägre personalomsättning och mindre tid och resurser skulle då läggas på upplärnings av nyanställda.

Tips för nästa steg för länsstyrelserna är att identifiera "långt hängande frukter" för organisationen utifrån de förslag på lösningar och goda exempel som lyfts i rapportens resultatdel. Det finns mycket bra pågående arbete som går att kopiera Till ett eget regionalt anpassat format. Man kan med fördel se över i samverkan vilka insatser som kan genomföras länsstyrelsegemensamt, för att arbetet ska bli mer resurseffektivt men även för att främja lika behandling av företagare.

För att få till den nödvändiga förändring som projektets resultat har identifierat behövs nationella insatser och tillsatta medel till nationella myndigheter och till länsstyrelserna. Projektets främsta önskemålen till nationell nivå är:

- För att länsstyrelserna ska kunna utveckla ett långsiktigt förenklingsarbete mot företagare inom livsmedelskedjan behövs ekonomiska resurser för genomförandet. Gärna öronmärka medel för förenklingsarbete.
- Utveckla IT-programvara där alla myndighetskontakter sker via samma program. Skulle förenkla för företagare samt myndighetssamverkan mellan lokala, regionala och nationell nivå.
- Utveckla nationella samordningsstrukturer för respektive tillsynsområde med forum för kompetensutveckling och kalibrering av bedömningar. Med fördel samma liknande upplägg och med samma regionala undergrupper inom alla tillsynsområden.

- Gör en regelöversyn med särskilt fokus på motsägande regelverk, proportionalitet mellan sanktioner i förhållande till bristen samt på skillnader mellan sanktioner och regelverk.
- Skapa en nationell hemsida med all information om regelverk (uppdaterad) för företagare inom livsmedelskedjan.
- Större nationellt samarbete och samordning gällande kommunikationsåtgärder mot företagare. Exempelvis nationellt framtagna underlag till informationsträffar med företagare som sedan kan genomföras regionalt i länen. Gemensamma åtgärder skulle spara resurser, tid och säkerställa att företagare får del av samma information över hela landet.

Reflektion över deltagare i projektet

De flesta tjänstepersoner på länsstyrelserna i projektområdet som har arbetat mot företagare inom livsmedelskedjan har blivit inbjudna till att medverka i projektet. Största representationen har varit från jordbrukarstöd och djurskydd. Lägst representation har varit från olika områden som hanterar ärenden gällande miljö, vatten och naturreservatförvaltning. En av orsakerna till detta är att exempelvis jordbrukarstöd och djurskydds primära målgrupp är jordbruksföretagare, medan för områdena miljö, vatten och naturreservatförvaltning är målgruppen alla verksamhetsutövare.

Identifiera utmaningar via Tjänstedesign

Genom att använda processmetoden Tjänstedesign och verktygen från Innovationsguiden.se har projektet fått insikter om både företagarernas och myndighetsutövarnas verkliga behov. Metoden har skapat en kreativ och engagerande process där deltagarna har delat insikter, utmaningar och goda exempel från vardagen. Processen gör det lättare att fokusera på att lösa "rätt" problem och sluta göra det som inte efterfrågas. Den skapar även goda förutsättningar för att idéer ska bli verklighet och spridas. Centralt i arbetet har varit att inte glömma brukarperspektivet och vem förenklingarna ska vara för. Genomförs förenklingar i interna processer, hur slår det mot företagarna?

Därmed är en lärdom att metoden Tjänstedesign kan med fördel användas i kontinuerlig verksamhetsutveckling inom och mellan länsstyrelser och andra aktörer.

Slutsats

Många insatser pågår på länsstyrelserna för att förenkla för företagare. Samtidig har projektets kartläggning identifierat 68 utmaningsområden. Resultatet har bearbetats till fem prioriterade områden: (1) Kommunikation och bemötande, (2) Kontroller och samordnade kontroller, (3) Kunskap, samverkan och organisation, (4) Utvecklingsbehov IT-system och (5) Regelverk och regelefterlevnad. Varje prioriterat område består av behov, förslag på lösningar och goda exempel från länsstyrelsernas verksamheter.

Resultatet från projekt Regler och villkor på regional nivå är inte banbrytande utan visar liknande resultat som tidigare arbeten. Desto viktigare att agera på resultat. Många länsstyrelser gör och har gjort mycket för att förenkla för företagare. Dock saknas i många fall kontinuitet och tidigare insatser och upparbetad kunskap riskerar att gå förlorade i organisationer med hög personalomsättning. Samverkan inom och mellan länsstyrelser ser olika ut beroende på verksamhetsområde. Här finns en stor potential för utveckling för att öka samsyn, samarbeten och kunskapsutbyten.

Det är viktigt att myndigheter inte missar det centrala målet med Sveriges livsmedelsstrategi, *ökad livsmedelsproduktion och konkurrenskraftiga företag*. Länsstyrelsen behöver ha med övervägningen att leverera på uppdrag men samtidigt behålla företagarperspektivet, vilket också är ett uppdrag i länsstyrelseinstruktionen.

Det behöver göras prioriteringar och målformuleringar som följs upp på myndigheterna. Arbetet behöver resurssättas. Prioriteringar av insatser bör utföras utifrån företagarens perspektiv.

Nationell samverkan mellan länsstyrelser och mellan nationella myndighet har stor utvecklingspotential för att skapa bättre förutsättningar för företagare inom området Reglar och villkor.

Tack

Vill säga tack till alla som har medverkat i arbetet för att nå fram till detta resultat! Detta arbete har verkligen varit ett samverkansprojekt som byggt på deltagande och engagemang.

För att nå resultatet i denna rapport har det varit många arbetstimmar från medverkande länsstyrelser, Tillväxtverket, andra projekt inom området Regler och villkor, intresseorganisationer och företagare.

Vill framförallt tacka de företagare som har medverkat med sin tid för att hjälpa till att skapa bättre förutsättningar för sig och sina kollegor i branschen.

Slutligen ett särskilt tack till Tillväxtverket för att gott och givande samverkan i detta projekt.

Viljan till samverkan från alla medverkande parter i projektets genomförande ger tilltro till ökad myndighetssamverkan för att skapa förenklingar för Sveriges livsmedelsföretagare.



Länsstyrelserna

www.lansstyrelsen.se

Projektet *Regler och villkor på regional nivå*, ett länsövergripande samverkansprojekt har finansierats via stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.



Länsstyrelserna

www.lansstyrelsen.se



Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Europa investerar i landsbygdsområden



Länsstyrelserna

www.lansstyrelsen.se



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling. Europa
investerar i landsbygdsområden