

SYSTEMATISK UTVÄRDERING

Politiskt ansvarstagande
för effektivare regler



Maj 2016

Författare: Tomas Lööv

NR
NÄRINGSLIVETS
REGLNÄMND

- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

Sammanfattning

Politiska beslut behöver fattas i en mängd olika frågeställningar av olika komplexitet och inom en rad samhällsområden. I en värld som går allt fortare framåt är det lätt att det politiska systemet helt fokuserar på att införa nya åtgärder istället för att först ta lärdom av historien och titta bakåt. Därtill utsätts de nationella institutionerna och regelverken för ett tryck från omvärlden genom globalisering och digitalisering, vilket kräver att regelverken måste förhålla sig till nya omvärldsförändringar och nya förutsättningar. Vad som fungerar bra respektive mindre bra bör därför vara naturliga frågeställningar och ligga till grund för att identifiera förändringsbehov i både företag och samhälle när det gäller regelverk och politiska styrmedel.

I samband med den senaste grundlagsändringen år 2010 utvidgades kravet på riksdagens utskott att arbeta med uppföljning och inom ramen för sitt uppdrag genomföra utvärderingar av fattade beslut. Ett annat formellt krav på att genomföra utvärderingar för regelgivare finns reglerat i konsekvensutredningsförordningen.

Enligt NNRs uppfattning genomförs det relativt få utvärderingar som presenterats av olika utskott givet det stora antalet beslut som fattas om nya eller ändrade regler. När det gäller kravet i konsekvensutredningsförordningen sker det i princip aldrig några utvärderingar. Utvärderingar i någon form genomförs inom ramen för kommittéväsendet, i regeringskansliets departementsserie och genom en mängd uppdrag till olika myndigheter, ofta med olika former av avgränsningar. Enligt NNR tycks utvärderingar främst genomföras av myndigheter när det kommer till att bedöma effekterna av hur allmänna medel används, t.ex. av IFAU, Skolverket och Socialstyrelsen, men inte alls i samma utsträckning när det är företagskollektivet som får stå för kostnaderna. Den totala resursallokeringen är det som enligt NNR måste vara det centrala och inkluderas i olika utvärderingar. Detta innefattar kostnader för såväl det allmänna som för företagen och är nödvändigt för att i slutändan kunna diskutera frågan om effektivitet i olika regelverk.

NNR presenterar i denna rapport tre fallstudier över regelverk som funnits olika länge och där företagen upplever att det idag finns olika problem. De regelverk som berörs är personalliggare och kontrollavgifter, vattenskyddsområden och förprovning av djurstallar. Gemensamt för dessa regelverk är att de utvärderats i något avseende, men att det har gjorts av myndigheter som själva är ansvariga för utformningen och kontrollen av regelverket och därmed har en form av egenintresse.

Fallstudierna visar tydligt att det finns skäl att genomföra utvärderingar av regelverken ur ett helhetsperspektiv för att fånga upp problemställningar som är kritiska för legitimiteten och tillämpningen av regelverken. För reglerna om personalliggare och kontrollavgifter är frågan huruvida svartarbete och skatteundandragande minskat till följd av reglerna och om kostnaderna för regelverket står i rimlig proportion till nyttan. Beträffande regleringen av vattenskyddsområden handlar det bl. a. om risken för att företag behandlas olika till följd av att kommuner kan åberopa olika rättsliga grunder för exakt samma ärende, liksom vem som bör bära ansvaret för att redovisa underlag som ligger till grund för gränsdragningar och restriktioner för företagens rätt att använda marken. I fallet om förprovning av djurstallar kan frågan resas om regelverket är anpassat till dagens utveckling och nya förutsättningar inom lantbruket. Regelverkets ursprungliga målbild är dessutom kopplat till djurskydd medan tillämpningen berör uppförandet av djurstallar.

Samhället spenderar trots allt avsevärda summor på sin granskningsverksamhet i bred bemärkelse med tillsyn, utvärdering, revision etc. För denna verksamhet finns det skattningar som pekar på att det skulle uppgå till 300 miljarder per år. En form av omfördelning av resurser och fokus borde enligt NNR här vara möjlig.

Det viktiga är inte att utvärderingar i sig genomförs. Utvärderingar får snarare betraktas som ett medel för att kunna få till ändamålsenliga och kostnadseffektiva regelverk. Utvärderingar kan ge ansvariga politiker underlag för att legitimera behovet att av ompröva fattade beslut. Här finns länder som Australien, Storbritannien och Tyskland som definitivt använder utvärderingar mer systematiskt inom ramen för sitt regelgivningsarbete. Här har Sverige mycket att lära.

För att stärka arbetet med utvärderingar av regelverk anser NNR att det behöver genomföras ett flertal åtgärder. Grunden måste vara att riksdagen genomför systematiska utvärderingar och vidtar åtgärder som stärker transparensen och öppenheten kopplat till det tydliga uppdrag som utskotten har. Ett rimligt krav är också att omvärlden måste bli medveten om att det ska ske en utvärdering och att riksdagen har ett systematiskt arbetssätt där t.ex. olika näringslivsorganisationer kan ges möjligheter att lämna synpunkter. Om olika berörda grupper inte ens vet om att det sker en utvärdering och ingen samlar in fakta från berörda blir det svårt att bilda sig en uppfattning om effekterna som uppstått till följd av krav som tidigare införts. Därtill känns idag frågan vad gäller val av områden och inriktningen på vissa utvärderingar som något märkliga. Avgränsningen borde vara en given fråga om viss lagstiftning av större betydelse för samhällsekonomin samtidigt innehåller vissa krav. Här bör det i likhet med vad som finns i Tyskland och Storbritannien införas någon form av tröskelvärden som skapar ett transparent system när utvärderingar ska genomföras.

NNR tror att utvärderingar av regelverk p.g.a. kostnads- och kompetensskäl bör ske av ett fåtal utförare med hög kompetens eller med hjälp av konsulter och den akademiska världen. För att hantera dessa processer bör det inrättas en organisation inom statsförvaltningen som operativt ansvarar för riksdagens beställningar och för vidare samordning av verksamheten. Myndigheter bör inte ges möjligheter att kunna utvärdera sina egna regelverk p.g.a. risken för intressekonflikter.

Kravet på utvärderingar kan tyckas vara en stor arbetsbörda för statsförvaltningen, men detta måste vägas mot de samhällsekonomiska kostnader som kan följa av att dåligt fungerande regelverk över tid kan skapa betydande snedvridningar eller medföra störningar i ekonomin. Därtill finns risken att reglerna inte levererar det resultat som var utgångspunkten med regelverket när det infördes. Ett system med utvärdering kan, rätt utformat och med krav kopplat till regelverk av viss betydelse, bidra till att i förlängningen öka såväl måluppfyllelsen som kostnadseffektiviteten i regelverken.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning, avgränsningar och bakgrund	4
2. Motiv och krav på att genomföra utvärderingar i Sverige	6
2.1 Incitament till utvärderingar och relationen till frågan om ansvarsutkrävande	7
3. Utvärderingar	10
3.1 Utvärderingar i Sverige	10
3.2 Utvärderingar i vissa länder	12
3.2.1 EU-kommissionen	12
3.2.2 Storbritannien	13
3.2.3 Kanada	14
3.2.4 Tyskland	14
3.2.5 Australien	15
4. Fallstudie för personalliggare och kontrollavgifter	16
4.1 Inledning och bakgrund	16
4.2 Problembild och omfattning	16
4.3 Erfarenheter – företag	19
4.4 Slutsatser och förslag på åtgärder	20
5. Fallstudie av regelverket för vattenskyddsområden	22
5.1 Inledning och bakgrund	22
5.2 Problembild och omfattning	23
5.3 Erfarenheter – företag	26
5.4 Slutsatser och förslag på åtgärder	28
6. Fallstudie av regelverket för förprovning av djurstallar	31
6.1 Inledning och bakgrund	31
6.2 Problembild och omfattning	32
6.3 Erfarenheter – företag	34
6.4 Slutsatser och förslag på åtgärder	36
7. Slutsatser och förslag på åtgärder	38
8. Näringslivets Regelnämnd, NNR, medlemmar	40

1. Inledning, avgränsningar och bakgrund

"Politisk skicklighet är förmågan att förutsäga vad som kommer att hända i morgon, nästa vecka, nästa månad, nästa år och att ha förmågan att efteråt förklara varför det inte blev så" (Winston Churchill)

Dessa bevingade ord säger lite om den roll och de utmaningar som har ställts, och allt jämnt ställs på politiskt beslutsfattande. Mycket har i övrigt hänt sedan dessa ord uttrycktes på 1940-talet. Idag förändras samhället dramatiskt till följd av digitalisering, globalisering och andra typer av innovationer. För det politiska systemet är det omständigheter som måste beaktas i samband med diskussioner om styrmedel och regelverk som redan finns, ska införas eller avser att förändras på något sätt.

Samhället ställs därför ständigt inför nya utmaningar och problem som kommer medföra att det politiska systemet måste fatta beslut om att införa olika styrmedel och regelverk. Politiska preferenser kommer alltid vara en del av beslutsfattandet som följer med demokratin. Det finns dock andra omständigheter i dessa beslutsprocesser kopplat till själva osäkerheten som väsentligt medverkar till att öka komplexiteten. I enskilda frågor kan det finnas behov att förhålla sig till frågeställningar av komplex karaktär som kan beröra såväl naturvetenskapliga som samhällsekonomiska frågeställningar. NNR menar att det krävs en stor portion av ödmjukhet inför dessa svårigheter.

Betydelsen av väl fungerade ramvillkor är väsentligt för att skapa goda betingelser för näringslivet att utvecklas och därmed skapa tillväxt för samhället. I detta fall är det naturligtvis vitalt hur olika regelverk utformas och tillämpas. Med globaliseringen är det tydligt att även de nationella institutionerna påverkas av motsvarande system i andra länder och finns det en obalans i relationen till omvärlden kommer svenska företags konkurrenskraft successivt att urholkas. Mot denna bakgrund kan det tyckas naturligt att det politiska systemet måste arbeta med utvärdering som kan fånga upp omvärldsförändringar, nya förutsättningar och hur målbilden påverkas av olika typer av förändringar.

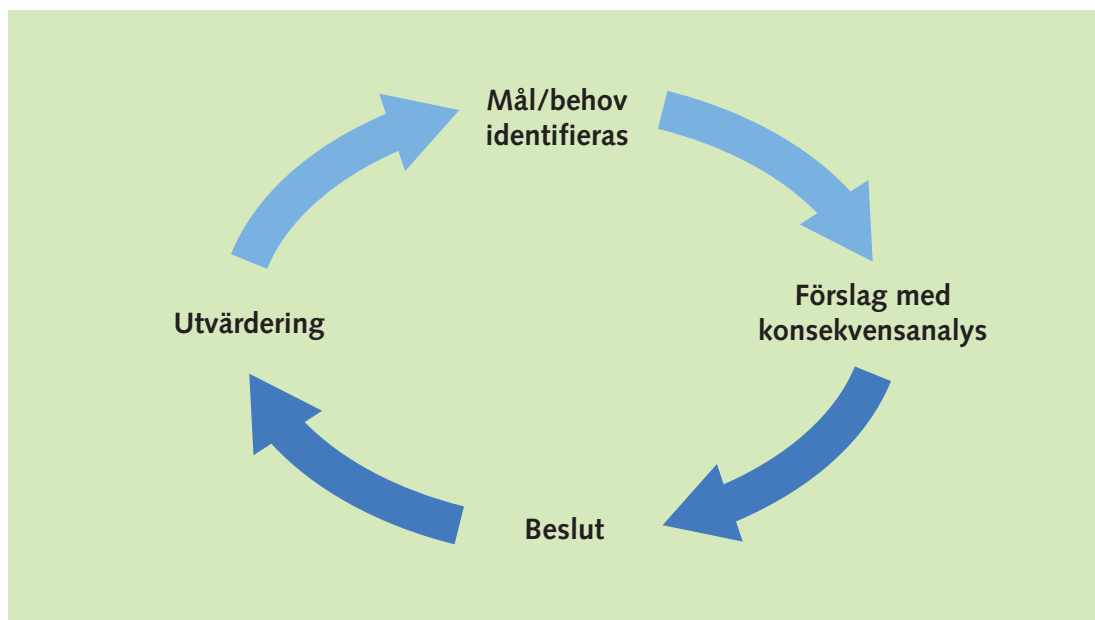
Länder runt om västvärlden har valt olika sätt att reglera hur det politiska systemet måste förhålla sig till vilken process som ska omgärda politiska beslut och det underlag som ska finnas tillgängligt inför beslut. Det finns vissa gemensamma nämnare genom att de flesta OECD-länder har krav på att konsekvensanalyser ska presenteras i samband med förslag till nya eller ändrade regler. Vissa länder har vidare reglerat eller uttalat krav i någon form på att resurserna i samhället ska användas på effektivt sätt, vilket medför att det ställs likartade krav vad gäller användningen av allmänna medel och vilka krav som ställs på utformningen av olika regelverk (se vidare avsnitt 3.2).

Det bör betonas att frågan om "hur" utvärdering ska göras i det enskilda fallet är en särskild frågeställning och det finns relativt mycket litteratur på området som berör frågor som utvärderingsmetodik och empiriska metoder. NNR är på detta stadium medveten om att det finns många frågor av metodkaraktär. Detta är givetvis viktiga frågor i sammanhanget men det primära måste enligt NNR först vara att få till en ökad insikt av behovet som sådant och därefter är det lämpligt att mer i detalj fundera på behovet av en mer sammanhållen metodik för genomförandet. Syftet med rapporten är att den ska medverka till en saklig diskussion och peka på behovet av att utvärderingar av regelverk genomförs på ett mer systematiskt sätt. I avsnitt två presenteras ett antal motiv och utgångspunkter för att genomföra utvärderingar.

Av avsnitt tre följer att vi lyfter fram hur utvärderingar hanteras i Sverige och runt om världen. I efterföljande avsnitt fyra till sex redovisar NNR de enskilda fallstudierna för de olika regelverken och där företagen upplever att det finns problem som borde fångas upp inom ramen för en utvärdering. Rapporten avslutas med avsnitt sju som innehåller slutsatser och ett antal förslag på åtgärder.

Det bör noteras att denna rapport på inget sätt är en fullständig kartläggning och framställningen utan av mer sammanfattande karaktär, eftersom underlaget i annat fall skulle bli mycket omfattande. Därtill behövs väsentliga fakta i många fall för att kunna besvara grundläggande frågor som – när, var och hur – och dessa är i många fall väldigt komplexa att besvara.

Figur 1. Regelgivningskedjan.



2. Motiv och krav på att genomföra utvärderingar i Sverige

Att fatta om beslut om olika regelverk är i flertalet fall förknippat med komplexa frågeställningar av olika karaktär inom ramen för den process som figur 1 illustrerar. Det kan t.ex. krävas att regelgivaren måste beakta och försöka förutse hur naturvetenskapliga samband kommer att påverkas och hur samhällsekonomin i form av konsumenter och företag agerar till följd av olika styrmedel. Det ligger i sakens natur att i förväg försöka avgöra dessa komplexa frågor är förknippat med stor osäkerhet och risker som förtjänar en stor portion av ödmjukhet. För att ta vara på kunskap och få till en lärande process får utvärderingar anses vara ett naturligt inslag för att kunna sluta cirkeln i figuren ovan och få till en effektiv helhet.

Med den mängd detaljer som finns i flertalet regelverk och att de tillämpas av många tjänstemän på olika nivåer är det lätt att reglerna över tid får oavsiktliga konsekvenser som ingen kunde förutse i samband med införandet. Därtill kan reglerna samverka med andra regler och omständigheter, vilket även kan medföra att det uppstår effekter som ingen kunde förutse¹ och direkt oavsiktliga konsekvenser. Det finns därför anledning att inte bara titta på en liten detalj i olika regelverk. För att kartlägga de reella effekterna måste det snarare anslås ett bredare systemperspektiv som fångar upp helheten.

Själva kravet på utvärderingar i sig skulle även kunna innebära att kravet gav större incitament till att initialt ta fram bättre konsekvensutredningar. Beslutsunderlagets kvalitet i en kontext med krav på utvärderingar bör föranleda ökade krav på underlagen vid det initiala beslutstillfället och således medverka till en sammantaget bättre fungerande regelgivningskedja enligt figur 1 ovan.

Regeringen medger i skrivelsen 2012/13:5, där Riksrevisionens granskning av regelförenklingsarbete är föremål för regeringens svar till riksdagen, att det finns brister med dagens utförande av utvärdering. Av framställningen framgår att regeringen ”har för avsikt att se över om rutinerna kring uppföljning och utvärdering av regler kan stärkas”(s.15). I övrigt är det svårt att finna några uttalande från regeringen på hur frågan bör tas om hand.

Det finns även starka skäl som kan styrkas med den samhällsvetenskapliga teoribildningen som brukar benämnas för public choice och som bl.a. lyfter fram att politiskt beslutsfattande kan resultera i s.k. politiska misslyckanden². Denna teoribildning grundlades kanske främst av Gordon Tullock och av nobelpristagaren James Buchanan. En praktisk konsekvens av detta är att det sällan är den enskilt effektivaste lösningen som väljs vid varje givet tillfälle. Runt om i världen finns det länder som t.ex. Australien, Storbritannien och USA som sannolikt till följd av dessa omständigheter insett vikten av att systematiskt följa upp effekterna som följer av regler och regelverk³. På det sättet försöker länderna även sannolikt minimera effekterna av politiska misslyckanden och på så sätt driva regelgivningen mot den effektivaste lösningen genom att minska förutsättningarna för opportunistiskt beslutsfattande.

OECD har under år 2012 antagit nya riktlinjer för *good governance* som bl.a. innehåller rekommendationer angående vikten av att s.k. ex post utvärderingar genomförs på ett systematiskt

1 Se länken för en diskussion angående “the law of unintended consequences”: <http://www.econlib.org/library/Enc/UnintendedConsequences.html>

2 För grundläggande utgångspunkter: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>

3 Se Coglianese 2012 Measuring regulatory performance, OECD expert paper no 1 2012.

sätt⁴. Genom Sveriges medlemskap i OECD har regeringen åtagit sig att implementera riktlinjerna. Även kommissionen har lanserat ett program som går under benämningen *fitness checks* där rättsakter ska bli föremål för utvärderingar, vilket kan ge utrymme för diskussion om effekterna av olika regelverk som härstammar i unionsrätten.

I Sverige finns det krav på att alla myndigheter ska följa upp effekterna av fattade beslut genom konsekvensutredningsförordningen 2007:1244 och 8 § som har följande lydelse:

- En myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.

Konstitutionellt är det riksdagen som äger lagstiftningsmakten och som mer löpande definitivt borde kräva återrapportering och uppföljning angående effekterna av fattade beslut. Det kan konstateras att denna uppgift förtydligats genom ändringarna i av grundlagarna som gäller fr.o.m. 2011⁵ och det följer numera av regeringsformen 4 kap 8 § följande krav:

- Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottens område.

För detta arbete har riksdagen presenterat en informationsskrift⁶ om sitt arbete med den grundlagsreglerade utvärderingsskyldigheten. Den delade statsförvaltningen som den svenska ställer stora krav på hur bemyndiganden ges och hur myndigheterna sedan tillämpar dessa. Här har riksdagen en viktig roll inom ramen för sin kontrollmakt och måste förhålla sig till det faktiska utfallet i denna kedja.

2.1 Incitament till utvärderingar och relationen till frågan om ansvarsutkrävande

Utgångspunkten och motiven till att genomföra utvärderingar måste sättas in ett i perspektiv som utgår från varför det överhuvudtaget införs en reglering och vilket ansvar som kan avkrävas av ansvariga politiker för sina fattade beslut och vilka mål som finns med vidtagna åtgärder. I flertalet fall är utgångspunkten att det vidtas åtgärder i ett politiskt perspektiv som kan anses vara motiverat för att förändra, lösa eller mildra en given problemställning som identifierats. Det politiska systemet har, som nämnts ovan, vissa tillkortakommanden enligt de s.k. public choice-teorierna och ett sådant uttryck är att röstmaximera utfallet vid nästa val. För att göra en form av avtryck och öka sannolikheten till att bli återvald är det vitalt med profilering och kunna visa på handlingskraft mot väljarkåren där nya regleringar i många fall blir ett viktigt inslag när det gäller förmågan att kunna visa på handlingskraft.

Uttrycket av detta är snarlikt i de flesta demokratier i västvärlden och inom unionens institutioner. Detta fenomen medför att de politiska systemen tenderar att bli mer framåtblickande och försöker inte ta tillräcklig lärdom av vad som fungerat respektive inte fungerat. Redan forskare som Max Weber⁷ presenterade för ca 100 år sedan sina berömda idéer om effektiv

4 OECD 2012, Recommendation of the council on regulatory policy and governance, s.12.

5 <http://data.riksdagen.se/fil/4FFF5D07-D223-47E0-A925-7B800A83BB82>

6 <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/utskotteunamnd/utskott-uppfoljning-2012-sv.pdf>

7 Här var Max Weber tidigt ute, se t.ex. NNRs 30 årsskrift s.8 angående hans tankar om byråkrati.

byråkrati och vad som krävs för att balansera olika intressen i byråkratiska organisationer mot varandra. I Sverige presenterade SNS år 2000 boken Politisk makt med oklart ansvar⁸ som lyfte fram ett flertal förslag på åtgärder som bl.a. gällde frågor som granskning och ansvarsutkrävande⁹. NNR finner att SNS årsrapport från år 2000 allt jämnt får anses vara en aktuell problembeskrivning för olika frågeställningar kopplat till ansvarsutkrävande, beslutsfattande och styrning av offentlig verksamhet.

Konstitutionellt finns det som nämnts ett explicit krav på uppföljning och även för myndigheter finns det krav på att följa upp effekterna genom sitt bemyndigande.

En relevant fråga är vad skälen kan vara till detta magra resultat och utfall? Det finns säkert inte en enskild förklaring, utan flera faktorer och samverkande omständigheter som tillsammans ger nuvarande utfall. En delförklaring kan vara att det svenska statsskicket är reglerat genom principen att det är regeringen kollektivt som ansvarar för alla beslut och att vi har självständiga myndigheter. De som är politiskt valda kan inte ställas till svars i rättslig mening för beslut som fattas i folkvalda församlingar (BrB 20 kap 1§). För myndighetspersoner togs det straffrättsliga tjänstemannaansvaret bort genom prop. 1975:78 och ersattes med en form av mer disciplinärt ansvar. Det kan tyckas logiskt med dessa ansvarsregler för att demokratin ska fungera. Samtidigt finns det utmaningar som måste hanteras i detta beslutsfattande för att åstadkomma lösningar som givet utpekade målsättningar minimerar kostnaderna och samtidigt maximerar nyttan för samhället.

Med nuvarande konstitutionella ordning med kollektivt beslutsfattande, i kombination med hur det politiska ansvaret och ansvaret för tjänstemän är i lag reglerat, gör det svårt att utkräva ansvar för enskilda åtgärder. Medborgare i allmänhet beaktar sannolikt inte frågan om olika regelverks effektivitet inför sitt beslut på valdagen¹⁰. Jämfört med andra länder som har andra valsystem, andra traditioner och institutioner är det enskilda politiska ansvaret i Sverige i detta avseende annorlunda utformat. I olika länder, som t.ex. Tyskland, finns det en kompletterande faktor genom deras författningsdomstol. Den och motsvarande institutioner kan driva på för att åstadkomma effektivitet i regelverken om de kan prövas mot konstitutionens krav, givet att det finns övergripande principer som ställs på olika regelverk. Motsvarande institutioner saknas i Sverige.

Det finns i förvaltningslagen vissa grundläggande krav på service, effektivitet i handläggning etc. Men det finns således inga krav på att besluten om regelverk och vidtagna åtgärder i sig ska underkastas några tankar om att vara de effektivaste utifrån identifierade målsättningar och från ett resursperspektiv.

De instanser som finns relaterade till kontroll av den politiska makten är det främst riksdagens konstitutionsutskott (KU). För kontroll av myndighetsbeslut och deras verksamhet finns bl.a. Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen som alla har olika uppdrag för att granska och säkerställa vitala aspekter kopplat till statens

8 Ekonomirådets rapport 2000: Politiskt makt med oklart ansvar, Assar Lindbeck (red) m.fl. f och kan laddas ned här http://www.ifn.se/publikationer/bocker-pa-svenska_1/2000-2009/2000-politisk-makt-med-oklart-ansvar

9 Se sid 149-165.

10 Finns empirisk forskning om hur väljkåren värderar ansvarsutkrävande, se Kumlin, Politiskt ansvarsutkrävande i Sverige 1986-2002. www.som.gu.se/digitalAssets/1294/1294166_261-270.pdf

verksamhet och hushållningen med allmänna medel. För den kommunala sektorn finns det dock inte samma bredd av kontrollorgan.

I flera anglosaxiska länder framhålls i flertalet fall kraven på effektivitet under begreppet ”benefits have to justify the costs”¹¹. Denna utgångspunkt får anses väsentligt påverka arbetets inriktning vid regelgivning. I USA redovisas exempelvis en årlig regelrapport till kongressen med den sammantagna utvecklingen¹² av nyttan i relation till kostnaden i de regelverk som antagits. I flera fall tillämpas det med att det i lagstiftningen finns s.k. sunset clauses. Detta innebär att lagstiftningen bara gäller till ett visst givet datum och innan dess ska det ske en utvärdering och bedömning av det politiska systemet om det behöver förändras eller kan förlängas i sin nuvarande form. Denna process kan medföra en osäkerhet som får anses vara negativ, men mot det ska vägas att det driver fram att ställningstagande av behöriga beslutsfattare för att ett regelverk inte ska kunna gälla för all framtid.

Även om det skulle genomföras mer utvärderingar bör frågan resas om det skulle föranleda styrande politiker att behöva ompröva tidigare beslut. Denna viktiga fråga har varit föremål för viss forskning¹³ och som lyfter fram att information från utvärderingar inte behöver påverka besluten i den riktning som underlagen visar. I OECDs riktlinjer från år 2012 angående ”good governance” och andra dokument från organisationen¹⁴ betonas vikten av ett evidensbaserat arbetssätt. Högst sannolikt just för att det politiska systemet kan anses behöva vägledning genom OECDs rekommendationer för att i sitt beslutsfattande sträva efter effektiva lösningar. Med utvärderingar av olika regelverk är det inte givet att beslut skulle omprövas, men sannolikheten skulle nog väsentligt öka jämfört med idag när det är sparsamt med underlag för saklig diskussion om måluppfyllelse och effektivitet.

11 https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/#e

12 https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infoereg/2015_cb/draft_2015_cost_benefit_report.pdf

13 Se SVD 15/9 2012 Varför utvärdera om ingen bryr sig, Åsa Sohlman samt Scores rapport 2012 - Den svenska regeringen och användningen av utvärderingar – En fallstudie baserade på budgetpropositionen för 2011 och 2012.

14 Se OECD 2014 (GOV/RPC/MRP(2014)) OECD framework for regulation policy evaluation och OECD 2011 Regulatory policy and governance. Supporting economic growth and serving the public interest.

3. Utvärderingar

3.1 Utvärderingar i Sverige

Det genomförs som tidigare nämnts en stor mängd utvärderingar i Sverige kopplat till att värdera effekterna av olika politiska beslut och på olika nivåer. Myndigheter som Socialstyrelsen, Skolverket, Statskontoret, Tillväxtanalys och Statskontoret är för att nämna några myndigheter som arbetar frekvent med olika utvärderingsuppdrag. Hur många som egentligen genomförs per år och vilka summor som spenderas på denna verksamhet är en fråga som är komplex att besvara. Det har inom ramen för en vetenskaplig diskussion om granskningen i samhället som innehåller tillsyn, utvärdering och revision lyfts fram skattningar som indikerar att denna verksamhet skulle kosta 300 miljarder per år¹⁵. Utvecklingen skulle förklaras med att det växt fram ett granskningssamhälle till följd av att förvaltningen präglas av det som brukar benämnas new public management där det bl.a. ställs krav på effektivitet, utvärderingar och prestationsmätningar.

Riksrevisionen har i Sverige ett uttalat uppdrag och fritt mandat att välja ut frågeställningar för sin roll kopplat till granskning som främst berör hur regeringen styr förvaltningen och genomför olika åtgärder. Deras granskningar utmynnar i skrivelser till riksdagen där regeringen redogör för sin syn på granskningen och på de förslag som presenterats av Riksrevisionen. NNR finner att Riksrevisionen har ett brett uppdrag och har inte ett direkt fokus på olika regelverk i sin granskningsverksamhet. Det är dock intressant att de årligen redovisar en uppföljningsrapport där de redogör för vad som hänt med deras förslag¹⁶. Riksrevisionens uppföljningar av vad som hänt med olika förslag är översiktliga och det borde snarare redovisas som en tidsserie för att omvärlden ska få en uppfattning i vilken utsträckning regeringar valt att införa rekommendationerna. NNR finner att i de fall vi haft kontakt med Riksrevisionens granskningar och de förslag som presenteras av myndigheten att de lämnar välgrundade förslag på åtgärder. Det bör dock betonas att dessa granskningar inte primärt har ett företagsperspektiv utan det är statens insatser som står i fokus.

Ett bra exempel i närtid är Tillväxtanalys som på ett relativt tidigt stadium fick uppdraget och genomfört en utvärdering av sänkt restaurangmoms (rapport nr 2015:10)¹⁷. I detta ärende fattade regeringen tidigt beslut om att reformen skulle utvärderas och gav olika myndigheter som Konjunkturinstitutet och SCB olika uppdrag för att följa utvecklingen och för att senare kunna genomföra en utvärdering kopplat till detta. För att kunna göra en utvärdering av hög kvalitet är det som i detta fall viktigt att redan från själva introduktionen kunna följa den faktiska förändringen på ett bra sätt. I efterhand kan det vara svårt att isolera förändringen genom att den oftast kan samvariera med andra förändringar och gå in i andra frågor.

Det saknas för svenskt vidkommande en sammanhållen styrning av hur utvärderingar bör göras och olika myndigheter tillämpar därmed olika värden på grundläggande aspekter som värdet av ett statistiskt liv, kalkylränta m.m. som kan sammanfattas med begreppet kalkylparametrar. Det har i olika sammanhang, såsom i Ekonomisk Debatt nr 3 2015, påtalats behovet av att ta fram gemensamma beräkningsgrunder för att kunna genomföra samhällsekonomiska uppföljningar på ett transparent sätt¹⁸.

15 Se <https://statsvetenskapligtidskrift.files.wordpress.com/2016/03/2016-nr-01-02-forssell-ivarsson.pdf> Sid 8.

16 <http://www.riksrevisionen.se/rapporter/Rapporter/Uppfoljningsrapporten/Uppfoljningsrapporten-2015/>

17 <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapportserien/rapportserien/2015-12-21-sankt-moms-pa-restaurang--och-cateringstjanster---slutrapport.html>

18 Se Hultkrantz och Svensson, Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor- likheter och skillnader, Ekonomisk debatt nr 3 20145, s.49.

När det gäller utfallet av den ändring som gjorts i regeringsformen och utskottens förstärkta roll kan NNR konstatera att riksdagen inte sammanställer dessa rapporter på ett lättillgängligt sätt och samlat ställe på exempelvis hemsidan. För att ta del av de rapporter som gjorts får de olika utskottens hemsidor besökas och under fliken uppföljningsarbete finns dessa rapporter. De utskott som verkar ha presenterat flest utvärderingar är Miljö- och Jordbruksutskottet¹⁹ och Trafikutskottet. Vi kan dock konstatera att det under respektive utskott och deras redovisning av uppföljningsarbetet även finns ett flertal relativt gamla utvärderingar. Vidare kan konstateras att frågeställningarna som utvärderas väsentligt skiljer sig åt och frågan infinner sig på vilka grunder just de valts ut. Givet den mängd lagar som årligen passerar riksdagen kan NNR tycka att flera utvärderingar borde presenteras mer frekvent och inte minst efter att kravet numera är uttalat i våra grundlagar.

Vissa myndigheter arbetar som nämnts ovan mer frekvent med uppföljningar, som t.ex. Tillväxtanalys och Statskontoret, men det är främst efter att regeringskansliet beställt detta i regleringsbrev eller genom särskilda uppdrag till dessa myndigheter. Detta medför att det inte finns den önskvärda graden av systematik, autonomi, regelbundenhet och omfattning som får anses vara lämplig för att kunna fånga upp effekter av regelverk med svag måluppfyllelse och som inte kan anses vara kostnadseffektiva. Denna typ av myndigheter bör därför snarare få större frihetsgrader.

NNR kan konstatera att det även i många fall i regleringsbrev ställs krav på myndigheter att göra en uppföljning på ett givet område. Dessa kan i flera fall få karaktären av smala uppföljningar av enskilda detaljer och kan därav mer få uttrycket av att legitimera vidtagna initiativ. Frågorna måste betraktas i rätt kontext och det går inte att fokusera på en liten detalj om regelverket samtidigt innehåller en mängd andra krav.

Därtill finns hela kommittéväsendet som enligt sina direktiv i många fall ska presentera en utvärdering, men här är det i flertalet direktiv mycket väl avgränsade områden. Det kan enligt NNR således resas flera frågor kopplat till beställningar av utvärderingar när regeringen själv beställer dessa, tillsätter en utredning eller när en myndighet på eget initiativ eller till följd av regeringens beställning gör en utvärdering.

En annan central aspekt är att förvaltningsmyndigheter utvärderar de regelverk de själva beslutat om eller har mandatet att förvalta, vilket gör att objektiviteten av själva genomförandet starkt kan påverkas och ifrågasättas. I de olika fallstudierna som NNR presenterar i denna rapport är just detta en form av kritik som kan föras fram mot genomförda utvärderingar.

NNR kan sammantaget konstatera att det allt för sällan görs utvärderingar till följd av de krav som finns på såväl myndigheter som på riksdagens utskott givet den stora stock med regler som finns och där det från näringslivet framförts kritik i många enskilda fall under en lång tid. De invändningar som kan resas mot arbetet i Sverige är därför främst att det är för ad hoc betonat samt åtföljs av brist på autonomi, transparens, öppenhet och det är oklart vad syftet är med utvärderingarna inom ramen för regelgivningsarbetet. I avsnitt 7 presenterar NNR ett antal förslag på åtgärder mot bakgrund av de problem vi identifierat.

¹⁹ Se länk <http://www.riksdagen.se/sv/Utskott-EU-namnd/Miljo-och-jordbruksutskottet/Uppfoljningsarbetet/>

3.2 Utvärderingar i vissa länder

Det har gjorts vissa jämförelser beträffande hur olika länder använder utvärdering och bl.a. har det tyska regelrådet – Normenkontrollrat – under hösten år 2013 presenterat en rapport²⁰ genomförd av företaget Prognos. OECD har under år 2015 presterat en uppföljning av hur medlemsstaterna omhändertagit de rekommendationer som organisationen antog år 2012. I denna redovisning innefattar OECD tyvärr ett antal andra faktorer förutom själva utvärderingen av regelverk. Ett sådant exempel är att de uppföljningar av administrativ börda, som tidigare ägde rum i t.ex. Sverige, inkluderas i den indikator som OECD redovisar för denna rekommendation²¹. Enligt NNR gör detta att OECDs redovisning blir missvisande och svårtillgängligt med hänsyn till att deras rekommendation avseende utvärdering av regler är tydligt formulerad.

En fråga som lätt försvinner vid jämförelser av denna typ är att de framstående länderna har sammantaget väl fungerande system och institutioner kopplat till hela arbetet med regelgivning. Genom t.ex. tydliga mål med olika regelverk och genomarbetade konsekvensanalyser blir det avsevärt lättare att genomföra efterföljande utvärderingar.

Sammantaget tror NNR att det finns goda möjligheter för statsförvaltningen att hämta inspiration och kunskap från omvärlden. Mot denna bakgrund presenterats kortfattat nedan några exempel på hur olika länder och EU använder utvärderingar i sitt regelgivningsarbete.

3.2.1 EU-kommissionen

Kommissionen har inom ramen för sitt arbete med programmet som benämns REFIT utvecklat arbetet med utvärdering. Kommissionen har på ett föredömligt sätt presenterat planer²² över vilka regelverk som ska utvärderas och när det ska ske. Här lyfter kommissionen fram att det finns skäl att utvärdera politiska åtgärder som sådana, oavsett om det grundar sig på om det spenderas EU-medel eller åtgärder som olika regleringar med tanke på att båda kan påverka samhället och ekonomin.

Kommissionen ska tillämpa principen “utvärdera först” inom ramen för sitt arbete med regelgivning för att dra lärdom av tidigare åtgärder av som företagits av unionen. Arbetet med utvärdering ska på ett tidigt stadium inkluderas i arbetet med konsekvensanalyser som gäller diskussionen om nya förslag. Riktlinjer för kommissionens arbete med utvärdering finns redovisat i den vägledning som gäller deras arbete med Better Regulation.

Kommissionen har inom sitt arbete med REFIT lanserat ett utvärderingsinstrument som benämns fitness checks. I förhållande till det som kommissionen benämner utvärderingar är dessa av något mer sammanfattande karaktär och ska fånga upp effekterna på ett politikområde med olika samverkande regelverk i förhållande till uttalade målsättningar.

Kommissionens särskilda granskningsorgan, *regulatory scrutiny board*, har förutom ett uppdrag vad gäller granskningen av konsekvensanalyser även ett uppdrag att granska utkast till utvärderingar i förhållande till de riktlinjer som här finns för detta arbete.

20 https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationFile&v=2

21 Se sid 130-131 i rapporten OECD Regulatory Policy Outlook 20015.

22 http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/evaluation_forward_plan_2015_en.pdf

NNR finner att kommissionen på några få år vidtagit åtgärder som förbättrat processerna kopplat till regelgivning och betonar vikten av att sluta ”the policy cycle” enligt den typ av figur som NNR redovisar i inledningen. I dagsläget är det svårt att uttala sig om vilken effekt detta arbetssätt får för enskilda regelverk och företagens kostnader för dessa i förlängningen.

3.2.2 Storbritannien

Storbritannien får anses vara ett av de främsta länderna inom EU vad gäller arbetet med regelgivning och har under många år arbetat för att skapa väl fungerande institutioner och ta fram verktyg som sammantaget på olika sätt kan driva regelgivningen mot för samhället effektiva lösningar. Tabellen nedan redovisar skillnader mellan kraven, syftet m.m. angående konsekvensanalyser som görs ex ante beslut och utvärderingar som görs ex post för uppföljning. I flertalet fall finns det inte någon direkt motsvarande svensk vokabulär vilket vid ett försök till översättning skulle kunna medföra en begreppsförskjutning. NNR väljer därav att inte översätta tabellen.

Tabell 3.1. Jämförelse i perspektiv och syfte mellan konsekvensanalyser ex ante och ex post utvärdering, exemplet hämtat från UK.

	Appraisal	Evaluation
Aim	Ex ante assessment of whether action is worthwhile and impacts	Ex post assessments of whether action was worthwhile and impacts
Use of output	Projects procurement, policy and programme design	Feedback for: (a) future procurement, project management, (b) wider policy debate, and (c) future programme management
Application	Projects, policies and programmes	Projects, policies and programmes
Timing	Always prior to implementation	<input type="checkbox"/> During implementation ('formative') <input type="checkbox"/> After implementation ('summative')
Data	Forecasted	Historic and current, estimated and actual, Estimates of counterfactuals
Method	Comparison of options against 'do nothing' option Estimated assessment of risk	Comparison of results against 'do nothing' Comparison of actual outturns against target outturns/alternative outturns Assessments of risks that did or did not materialize
Analytical Techniques	Cost Benefit/Effectiveness Analysis Discounted cash flow analysis Multi-criteria analysis Other statistical analysis	Cost Benefit/Effectiveness Discounted cash flow analysis Multi-criteria analysis Other statistical analysis – E.g. analysis of performance indicators
Decision Criteria	Comparison of NPV, NPC for different options Non quantifiable factors may be included if quantification impossible	Consideration of whether correct criteria were used
Audit and Enforcement	Public Accounts Committee (PAC), PAC, NAO, HMT, OGC Gateway 0,1 Departmental arrangements	PAC, NAO, HMT, OGC Gateways 5, Departmental arrangements

Källa: THE GREEN BOOK Chapter 7: Evaluation s.48.

Vi finner att tabellen väl sammanfattar olika aspekter som skiljer mellan föregripande konsekvensanalyser och utvärderingar som görs i efterhand. I förhållande till Sverige visar den sammanfattande bild av denna karaktär att både kvaliteten på konsekvensutredningarna väsentligt måste höjas liksom hur viktigt det är att uppföljande utvärderingar genomförs för att kontrollera måluppfyllelse och effektivitet. Det är även noterbart att kraven på utvärderingar gäller politiska initiativ i bred bemärkelse och inte bara kopplat till regelverk.

I en svensk kontext är det intressant att kraven i Storbritanniens styrs av en grundläggande tanke om proportionalitet och kraven på utvärderingar ökar således i förhållande till regleringens samhällsekonomiska betydelse. Tillgången till cost benefit-analyser och andra former av mer heltäckande konsekvensanalyser är i sammanhanget av central betydelse.

3.2.3 Kanada

Kanada lyfts i internationella sammanhang ofta fram som ett land med mycket väl utvecklade institutioner och som under lång tid arbetat med att ta fram sofistikerade verktyg för exempelvis arbetet med cost benefit analyser. Arbetet med ex post utvärderingar av regelverk är inget undantag och de senaste riktlinjerna för detta antogs år 2009. I detta sammanhang definierar riktlinjerna utvärderingar som ett verktyg för att systematiskt kunna finna bevis för den faktiska måluppfyllelsen, dess relevans och om det kan finnas alternativa sätt för att nå målen eller för att nå samma resultat²³.

Ett annat intressant inslag är att i Kanada, vid introduktionen av ett regelverk eller betydande ändring av dessa, antar en plan för uppföljning och som vid införandet anses årligen medföra kostnader som överstiger 10 milj²⁴ USD.

Utvärdering får därmed en central betydelse i arbetet som Kanada tillämpar och benämner för livscykelperspektiv av vidtagna policy åtgärder. Även Kanada har stegrande krav på omfattningen av utvärderingarna som ökar i takt med hur regelverket anses påverka ekonomin vid introduktionen.

3.2.4 Tyskland

I Tyskland har det genom beslut under år 2013 antagits krav på ex post utvärderingar och kraven började gälla för den federala nivån från 1 mars 2013²⁵. Utgångspunkterna är att utvärderingar ska ske efter en period på tre till fem år. För att välja ut de ärenden som ska åtföljas av krav på ex post utvärderingar utnyttjas följande gränsvärden och kriterier:

- 1 miljon euro för medborgare i form av materiella kostnader eller 100 000 förbrukade timmar,
- 1 miljon euro i kostnader för företag eller
- 1 milon euro i kostnader för olika myndigheter.

23 Se Prognos konsultrapport s. 2013 s.18, länk finns i fotnot 20.

24 Se Canadian Treasury Board 2009 angående Performance Measurement and Evaluations Plans (PMEP).

25 Beslutet antogs av en statssekreterare grupp den 23 januari 2013 och utvärderingar ses som ett verktyg för att minska regelkostnaderna.

Vi finner det intressant att Tyskland antagit ett nytt system med att systematiskt göra utvärderingar och att de använder gränsvärden för att fokusera på de för samhället viktiga ärenden. Med tanke på att beslutet först fattades år 2013 får tiden utvisa i vilken utsträckning detta verktyg kommer medföra att olika politiska beslut i slutändan omprövas.

3.2.5 Australien

Australien brukar i internationella sammanhang vara det land det som lyfts fram som ett föredöme när det kommer till ex post utvärderingar och vad beträffar hur proceduren är förankrad i olika styrdokument²⁶. I Australien ska regelverk som anses vara av ekonomisk substantiell betydelse, enligt de gränser som gäller för detta, bli föremål för utvärdering inom fem år efter att regelverket började gälla.

Därtill finns det möjligheter för kabinettet att inhämta råd från Office of Best Practise Regulation (OBPR) som kan peka på att det finns regelverk som inte anses vara bästa möjliga och sådana regelverk ska utvärderas inom två år. Information om genomförda utvärderingar finns på OBPRs hemsida²⁷. Antalet genomförda utvärderingar varierar mellan åren och för t.ex. år 2015 genomfördes 15 st. och för år 2014 tio st. Målsättningarna som gäller för utvärderingarna är att kontrollera graden av måluppfyllelse med regleringen och om den fortfarande anses vara den mest ändamålsenliga regleringen.

OBPR har en viktig roll genom att det granskar de presenterade utvärderingarna och om de är förenliga med de riktlinjer som gäller för ex post utvärderingar i Australien. Inom ramen för arbetet med utvärderingar tillämpas samma grundläggande beräkningsgrunder som t.ex. ränta för diskontering och värdet av statistiskt liv som används vid konsekvensutredningar.

Sammantaget kan systemet i Australien anses bygga på utgångspunkter som transparens, effektivitet och ansvarsutkrävande.

26 Post-implementation Reviews Guidance: <https://ris.govspace.gov.au/files/2016/02/Post-implementation-reviews-guidance-note.pdf>

27 Se <https://www.dpnc.gov.au/office-best-practice-regulation>

4. Fallstudie för personalliggare och kontrollavgifter

4.1 Inledning och bakgrund

Regelverket med personalliggare i restaurangbranschen infördes i Sverige genom Prop. 2005/06:169 Effektivare skattekontroll m.m. och som trädde i kraft den 1 januari 2007 med lagen om särskild skattekontroll i vissa branscher, SFS 2006:575. Denna lag har senare ersatts med motsvarande krav i och med att Skatteförfarandelagen (SFS 2011:1244) började gälla. Enligt NNRs vetenskap diskuterades första gången personalliggare i någon form i departementspromemorian 2005:25 - Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner kring schabloniserade inslag i beskattningen.

Systemet har över tid utvidgats till att omfatta flera branscher och genom den sista ändringen i lagstiftningen som gäller fr.o.m. 1 januari 2016 omfattas numera även byggbranschen av kravet på personalliggare.

Genom att Skatteverket med lagstiftningen fick möjlighet att kontrollera att antalet personer verksamma i lokalen direkt motsvarade personerna förtecknade i personalliggaren, och kunde påföra kontrollavgifter, var tanken att det skulle bli en större sannolikhet för upptäckt av de företag som utnyttjar svarta pengar för att betala svart arbetskraft i verksamheten. Lagstiftningen skulle således förmedla en form av signal till ändrade beteenden genom kravet på att notera personer som var verksamma i lokalen ska finnas upptagna i liggaren och av Skatteverkets möjliga kontroller av denna förteckning. Därmed skulle konkurrensvillkoren förbättras och över tid gynna de företag som sköter sina åtagande och betalar erforderliga skatter och avgifter.

4.2 Problembild och omfattning

NNR kan konstatera att när det gäller möjligheten att hitta offentlig information om hur systemet med personalliggare tillämpats är det inte helt enkelt att få en bild av olika aspekter som borde vara relevanta och finnas tillgängliga för ansvariga politiker, regeringskansliet, och näringslivet. Med tanke på vilka skadliga och snedvridande effekter som svart ekonomi kan medföra borde det vara relevant att Skatteverket i bred bemärkelse redovisar att deras arbete sker på ett för samhället kostnadseffektivt sätt.

Av tabell 4.1 nedan framgår att Skatteverket under perioden 2007 t.o.m. 2014 genomfört 110 790 kontrollbesök av personalliggare och debiterat 125. 830 mkr (enligt de avgifter som gällde för dessa år) i totala kontrollavgifter för olika förseelser kopplat till kravet på personalliggare. Det fanns ursprungligen i regelverket en kontrollavgift på 10 tkr för olika typer av brister i personalliggaren och 2 tkr i kontrollavgift för varje person som inte var noterad i liggaren men som vid kontroll anses tillhöra verksamheten. Därtill fanns det en kontrollavgift på 20 tkr som togs ut om det inom ett år efter att Skatteverket konstaterat fel och åter finner fel hos företaget. Dessa kontrollavgifter har fr.o.m. 1 januari år 2016 justerats upp till 2,5, 12,5 och 25 tkr.

Företagarkollektivet som sköter sina åtaganden måste enligt NNR i slutändan få en bättre konkurrenssituation som kan legitimera de kostnader som följer ned kravet på personalliggare. Systemet motiverades redan från början med att de seriösa företagen skulle få sundare konkurrensvillkor genom att staten får, och ska, genomföra kontroll av personalliggaren. Det som dock inträffat är att skötsamma företag i allt för stor omfattning drabbats av kontrollavgifter p.g.a. små formaliafel och trots att det inte förelegat någon misstanke om skatteundandragande eller utnyttjade av svart arbetskraft.

Tabell 4.1. Statistik över personalliggare åren 2007-2014.

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal kontrollbesök	31 108	17 754	17 288	11 156	9 103	10 298	8 270	5 792
Besök som medförde avgift	3 515	2 388	2 159	1 271	1 332	2 220	2 045	1 515
Totalt debiterade avgift 10 tkr företag (mkr)	11 830	8 415	6 460	3 337	4 832	11 501	22 190	9 617
Totalt debiterad avgift anställd 2 tkr (mkr)	15 153	8 265	6 369	3 562	3 820	5 648	5 568	3 611

Källa Skatteverkets statistiska årsbok 2015 och via erhållna uppgifter från Skatteverket.

NNR kan konstatera att andelen kontrollbesök som medfört att någon form av kontrollavgift debiterats varierat mellan åren. Lite förvånande kan det tyckas vara att andelen som medfört kontrollavgift verkar snarare ökat över tid. Fram till år 2011 ligger andelen i intervallet 11-15% för att sedan från år 2012 öka till intervallet 22-26 %. Vad som ligger bakom förändringen är det naturligtvis svårt att finna några enkla svar på. Det kan bero att Skatteverket i sina riskanalyser blivit bättre på att välja ut vilka företag som bör kontrolleras. En annan möjlig förklaring kan vara att den preventiva effekten av systemet som sådant har avtagit över tid och som följer av ett antal mindre kontroller genomförts. En tredje möjlig förklaring skulle kunna vara att Skatteverket påför kontrollavgifter i ökad utsträckning kopplat till formaliafel.

Det har gjorts försök att kvantifiera de årliga kostnaderna som företagen fått till följd av krav på personalliggare. Tillväxtverket har år 2008²⁸ skattat den administrativa bördan²⁹ till ca 365 mkr per år inom ramen för det uppdrag myndigheten hade för att följa upp den administrativa bördan med den s.k. standardkostnadsmodellen (SCM). Därtill finns kostnader som ligger utanför denna relativt snäva definition på administrativ börda. Det gäller t.ex. kostnader för inköp av elektroniska system för själva personalliggaren och kostnader kopplat till eventuella processer med Skatteverket. Vilka kostnader Skatteverket spenderat på kontrollen över tid har aldrig redovisats, men för att preventionen av systemet ska fungera krävs det att myndigheten årligen binder upp nödvändiga resurser för kontroll och genomför dessa varje år. Detta gör att systemet har ett latent behov av driftkostnader som måste tillskjutas varje år.

När det kommer till själva målsättningen med regelverket är det betydligt svårare att avgöra vilken betydelse det haft på svartarbetet i branschen och därmed till viss del påverkar det som brukar benämnas "skattefelet". Här kan det noteras att Skatteverket under en lång period haft uppdraget att verka för att skattefelet ska minska och redovisat sin syn på utvecklingen av hur deras arbete påverkar denna målsättning. Hur stora vinster som de facto aktuell lagstiftning fått i praktiken med avseende på denna målsättning är en komplex fråga att bedöma och det av ganska uppenbara skäl med tanke på att de som ägnar sig åt skatteundandragande aldrig kommer skylta med det. NNR kan bara konstatera att Skatteverkets redovisning av hur

28 Se Nutek R208:2 Näringslivets administrativa kostnader på skatteområdet, uppdatering 2007. S.8.

29 Definitionen av administrativ börda – Företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav i lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd.

skattefelet utvecklats på senare år övergått till en mer summarisk redovisning i årsredovisningen från att tidigare varit en mer extensiv framställning i Skatteverkets statistiska årsbok. Om det beror på riktlinjer från Finansdepartementet eller andra skäl har vi inte lyckats klarlägga.

Skatteverket erhöll år 2009 uppdraget att utvärdera effekterna inom ramen för den översyn som Finansdepartementet gjorde och med tillhörande utvärdering som utmynnade i departementspromemorian – Närvaroliggare och kontrollbesök, DS 2009:43. I denna promemoria redovisade Skatteverket en utvärdering av verktyget med personalliggare som anses påverka skattefelet i branschen genom att svarta jobb omvandlas till vita. Denna undersökning har sedan även använts för att legitimera behovet på andra områden, trots att förutsättningarna inte är jämförbara. I utvärderingen presenterades uppgifter som indikerar att personalliggare medfört att 3 000 till 6 000 arbetstillfällen omvandlades från svart arbete till vita jobb.

Det kan konstateras att ett flera remissinstanser, som exempelvis Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare SHR (numera Visita) och NNR, var kritiska till den utvärdering som presenterades i departementspromemorian. NNRs kritik³⁰ bottnade i flera olika frågeställningar. En sådan var att Skatteverket i sin utvärdering negligerar att förhålla sig till branschens säregna drag när konjunkturen vänder uppåt och med ökade disponibla inkomster, vilket varit fallet vid introduktionen och de år som studerades inom ramen för utvärderingen.

NNR förde även fram kritik på att utvärderingen och den metodik som tillämpades inte klarade av att hålla isär den generella förändringen som följer med konjunkturen från den som följer av att berörd bransch fått ett krav med personalliggare. De metoder som använts i Skatteverkets utvärdering klarade således inte av att separera konjunktoreffekten från den preventions-effekt som personalliggare bör ha medfört och kan därmed inte rimligen ligga till grund för en beräkning av effekten av hur många nya vita jobb det har blivit. Analysen utgick något enkelt uttryckt från att hela ökningen av antalet arbetade timmar, som relativt sett ligger över den generella tillväxten i samhället under åren 2007 och 2008, tillskrivs personalliggare.

Visita har vid ett antal tillfällen upprepat sina krav på att det måste genomföras en oberoende utvärdering. Målet med utvärderingen måste vara att kartlägga vilka verkliga effekter som kan tillmätas regelverket för personalliggare i förhållande till syftet med regleringen och med hänsyn till de kostnader som regelverket för med sig för berörda företag³¹.

Med tanke på Skatteverkets dubbla roller är det olämpligt att de fick utvärdera regelverkets effekter när de själva var en del av processen genom rollen som kontrollerande myndighet, vilket är en fråga som vidare behandlas i avsnitt 3.1. Att göra denna form av s.k. kontrafaktiska utvärderingar är en synnerligen komplex fråga och det krävs en stor portion ödmjukhet inför själva problembilden. NNR menar att själva den komplexa problemställningen talar för att Skatteverket aldrig borde fått uppdraget och således senare kunde genomföra utvärderingen i egen regi. Det hade sannolikt varit bättre om någon annan myndighet, eller någon relevant akademisk institution som besitter mycket goda kunskaper om empiriska metoder och som inte är direkt sakägare i frågan, hade fått uppdraget.

30 Se NNRs svar <http://demoblog.nnr.se/wp-content/uploads/2010/01/Narvaroliggare-och-kontrollbesok.pdf>

31 Se Visitas remissvar i ärendet om Skatteverkets hemställan – Förstärkt konkurrens på lika villkor i kontantbranschen (dnr Fi 2015/861) s. 6-7.

4.3 Erfarenheter – företag

Niklas Ahlbom driver sedan knappt ett decennium två olika restaurangrörelser i Stockholm och han har ganska nyligen även startat upp en tredje verksamhet i Stockholmsområdet. Han började sin bana i branschen som egen företagare år 2007 genom att då starta upp verksamhet i egen regi. Han får betraktas som en hängiven entreprenör som verkligen vill utveckla verksamheterna i bolaget. I de verksamheter som Niklas idag bedriver är det ca 60 personer som arbetar i lite olika omfattning.

I likhet med andra stora delar av restaurangbranschen har Niklas i sin roll som restaurangföretagare kommit i kontakt med Skatteverkets kontroll av personalliggare sedan regelverket introducerades år 2007. Han har under åren fått ett flertal besök av Skatteverkets personal och har alltid kunnat visa upp erforderlig information.

I samband med besök från Skatteverket i april år 2014 ansåg dock Skatteverket att det var fel i utskriften av personalliggaren och ville påföra en kontrollavgift på 10 000 kr. Felet berodde på att det blev fel i själva utskriften av liggaren från företagets elektroniska affärssystem med integrerad personalliggare och en person kom därmed inte med på själva utskriften. Den i personalen som skulle göra detta åt Skatteverket glömde att markera alla fält i systemet.

Niklas ansåg inte att något sakligt fel av betydelse hade begåtts i verksamheten. Det var enbart fel på utskriften men personen i fråga var inregistrerad och det fanns således ingen risk för skatteundandragande som trots allt är målet med regelverket. Niklas valde därför att överklaga Skatteverkets beslut till Förvaltningsrätten som dock i sitt beslut valde att gå på Skatteverkets linje. Niklas var efter Förvaltningsrättens beslut något förbryllad över att rätten inte beaktat omständigheterna med tanke på de regler som finns i lagstiftningen angående nedsättning av kontrollavgifter och valde således att överklaga ärendet även till Kammarrätten.

Efter sedvanlig handläggning kommer Kammarrätten den 1 september år 2015 med sitt beslut där de går på Niklas och företagets linje. Kammarrätten menar i domen att den faktiska bristen inte medfört att kontrollen av företagets anställda försvårats. Kammarrätten menar vidare att en sådan kontrollavgift därmed får betraktas som oskäligen eftersom den inte står i proportion till bristen i detta ärende.

Enligt Niklas väcks frågan om hur många som hamnat i samma situation som han och därmed betalat påförda kontrollavgifter i likartade ärenden för en tillämpning som senare underkänns med de motiveringar som Kammarrätten åberopat. Ärendet har för Niklas uppskattningsvis tagit 20 timmar i anspråk och därtill har även det ombud han anlitat tillbringat motsvarande tid, vilket är resurser som han menar kunde användas till något mer produktivt för att utveckla verksamheten. I en vardag som småföretagare med långa dagar menar Niklas att det är välbehövlig tid som han hellre ägnat åt annat som berör hans företag. Niklas menar att kontrollavgiften och beloppet i sig inte varit det viktiga utan han ser det mer som principiellt viktigt att Skatteverket ska ägna sig åt att tillämpa regelverket enligt det ursprungliga syftet och inte hålla på att jaga formaliafel såsom Skatteverket gjorde i detta fall.

En annan viktig frågeställning som drivit Niklas till att överklaga är att en påförd kontrollavgift kan medföra problem i samband med prövningsärenden av serveringstillstånd enligt alkohollagen, där en kontrollavgift kan medföra att den sökande inte betraktas som lämplig. Om personen betalat kontrollavgiften har vederbörande enligt Niklas tagit sitt "straff" och

det är helt orimligt att det kan få sekundära effekter i framtiden. Ett indraget eller ifrågasatt serveringstillstånd kan i restaurangbranschen få avgörande effekter för den rörelse som bedrivs. Det är inte rimligt att Skatteverkets kontrollavgifter på grund av t.ex. att en anställd som trots företagets tydliga regler och rutiner missat att skriva in sig i personalliggaren kan leda till att serveringstillstånd ifrågasätts och påverkas. Detta var aldrig meningen med lagstiftningen och har blivit orimligt belastande för företagen. Regleringen borde enbart av denna anledning utvärderas.



Personalliggare – att fylla i denna tillhör en vardaglig syssla i restaurangbranschen.

4.4 Slutsatser och förslag på åtgärder

Det måste rimligtvis finnas lämpliga påföljder kopplat till olika regelkrav för att kunna beivra överträdelser och förmedla en form av prevention i slutändan. Lagstiftningen som här gäller restaurangbranschen tillämpas på en dynamisk miljö med många unga och utlandsfödda anställda där misstag kan begås utan att det finns brottsliga uppsåt. Det finns i regelverket därför en möjlighet till helt eller delvis nedsättning av kontrollavgiften som tycks tillämpas i mycket ringa omfattning. Skatteverket har för regelverket med kassaregister redovisat antalet ärenden med nedsättning av kontrollavgiften, men av något skäl inte redovisat motsvarande underlag för personalliggare (se tabell 3.10 sid 55 Skatteverkets statistiska årsbok årgång 2015). Det är högst rimligt att även Skatteverket redovisar motsvarande siffror även för ärenden kopplat till personalliggare.

Visita har från sin medlemskrets över åren fått rapporter om att Skatteverkets kontroll tenderat att mer fokuseras på att en viss mängd kontroller genomförs och de letar snarare enkla fel som belastar seriösa verksamheter likt exemplet med Niklas Ahlbom. Praxis från Skatteverket tycks vara att det påförs kontrollavgifter i många ärenden utan att det genomförs den form av begränsad revision som trots allt angavs som en tillkommande åtgärd i Prop. 2005/06:169. NNR har inte kunnat hitta någon utförlig information om hur ofta Skatteverket utfört dessa revision-

er under de år systemet med personalliggare funnits och där brister i personalliggare motiverat efterföljande revision. Inom ramen för Riksrevisionens granskning i rapporten RIR 2012:13³² redovisas vissa siffror för dessa s.k. uppföljningskontroller under perioden 2007-2011. Det kan från denna rapport konstateras att dessa skett i ett stort intervall mellan de olika åren. Det år med högst frekvens är år 2008 med 508 och lägst antal noteras för år 2011 med 13 genomförda revisioner kopplat till kravet på såväl kassaregister som personalliggare. Om syftet är och har varit att försöka få bort den osunda konkurrensen är det vitalt att Skatteverket genomför mer djupgående kontroller i form av revision där reella felaktigheter förekommit, med tanke på att det finns olika sätt oseriösa företag utnyttjar för att undgå beskattning.

I många fall träffar kravet på personalliggare små företag där ägaren av företaget själva hanterar alla olika former av myndighetskrav. Med hänsyn till den stora mängd regler som finns är det vitalt att försöka minska på dessa kostnader och den tid som dessa företagare måste lägga på att fullgöra kraven.

Med hänsyn till de stora administrativa åtaganden som berörda företagare förelagts måste riksdagen som ytterst ansvarig ta ansvar för att tillsätta en opartisk utvärdering som kan legitimera systemet genom att det kan påvisas:

1. Att svartta pengar och svartarbetet i de berörda branscherna minskar på grund av denna reglering.
2. Att minskningen av svartarbetet i omfattning ger en nytta som står i rimlig proportion till den kostnad som systemet innebär för Skattemyndigheten, företagen och samhället i stort.

Detta är ett grundläggande krav för att över tid kunna legitimera regelverket. Något som påtalats av bl.a. Visita³³ (tidigare SHR) under lång tid och i olika sammanhang utan att de fått gehör för att det ska genomföras. Istället har det implicit beslutats om att systemet är ett effektivt verktyg genom att det utvidgats till att gälla flera branscher.

NNR har inom ramen för denna fallstudie pekat på att Skatteverket tillämpar regelverket på ett sätt som sannolikt inte alltid lagstiftaren avsett från början. Frågan om själva tillämpningen har aldrig i detalj belysts av Skatteverket eller annan part i staten. Därmed har regelverket sannolikt över tid snarare fått oavsiktliga konsekvenser och med mer fokus på formaliafel och mindre förseelser, istället för att försöka minimera skatteundandragandet med hjälp av kravet på personalliggare och andra tillgängliga verktyg som Skatteverket och andra brottsbekämpande myndigheter besitter.

Här menar NNR att riksdagen har ett övergripande ansvar och måste ta ansvar för den lagstiftning de fattat beslut om (se ovan om vad regeringsformen uttrycker), med tanke på att en myndighet som Skatteverket naturligtvis har sina egna intressen i sammanhanget och som inte alltid stämmer överens med lagstiftarens ursprungliga intentioner. Med hänsyn till vad en utvärdering kan visa för resultat bör den i förlängningen ligga till grund för någon form av ställningstagande om huruvida regelverket behöver förändras på något sätt, kan upphävas eller kan behållas oförändrad i sin nuvarande form.

32 Se sid 71 och tabell 4.9.

33 Se även här t.ex. artikel i Besöksliv 2015, 10/9. <http://www.besoksliv.se/artikel/eva-oestling-till-skatteverket-dags-att-utvaerdera-personalliggaren-67127>

5. Fallstudie av regelverket för vattenskyddsområden

5.1 Inledning och bakgrund

Tillgången till rent vatten är naturligtvis en målsättning som förtjänar att skyddas på lämpligt sätt med tanke på att vatten är ett av våra viktigaste livsmedel. I likhet med alla former av regler som tar sikte på skydd i någon form krävs det avvägningar mellan olika intressen och en strävan efter någon form av proportionalitet i slutändan som kan ge en legitimitet åt åtgärderna. I Sverige har det under lång tid funnits flera regelverk som på olika sätt tar sikte på att skydda dricksvattentäkter.

Det kan konstateras att det i dessa ärenden frekvent uppkommer tvister mellan berörda markägare och aktuella kommuner. Grundfrågan är naturligtvis att äganderätten åsidosätts i dessa processer och det kan införas olika typer av restriktioner för hur marken får användas. I förlängningen innebär detta en ekonomisk skada som borde kompenseras, men vilket sällan sker. Vi har inom ramen för denna fallstudie försökt att hitta de totala beloppen som betalats ut i kompensation till markägare men inte lyckats hitta någon sådan information eller vilka totala arealer som berörs av vattenskyddsområden.

Med fallstudien vill vi lyfta fram att regelverket fått oavsiktliga konsekvenser och peka på de problem som finns med hur regelverket tillämpas. En form av systematisk utvärdering och uppföljning hade kunnat fånga upp problemen för att olika beslutsfattare på ett sakligt och sammantaget sätt skulle kunna få en uppfattning om måluppfyllelse och anslutande problem. När det kommer till regelverk är det flera olika som samverkar och skapar en relativt komplex materia och där vill vi främst peka på de viktigaste i sammanhanget.

Regelverket kommer i grunden från Naturvårdsverkets föreskrift, NFS 1997:2 om spridning av kemiska bekämpningsmedel och från NFS 2003:16 Naturvårdsverkets allmänna råd med vägledning i frågan om bildandet av vattenskyddsområden i Sverige. De har tillkommit nya regelverk i form av bekämpningsmedelsförordningen 2014:425 och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss hantering av bekämpningsmedel som ersätter NFS 1997:2.

Regelverket utgår lite förenklat på att dricksvattentäkterna ska skyddas med geografiska områden, vattenskyddsområden, som i sin tur delas in i primär och sekundär zon och i vissa fall även tertiär zon. Olika typer av restriktioner kan införas i dessa zoner när det fattas beslut om själva skyddsområdet. För lantbruket handlar det främst om användningen av bekämpningsmedel, men även andra restriktioner och frågor kan bli föremål för diskussion.



Skyltar som denna är en vanlig syn på landsbygden när vattenskyddsområden har bildats och ska skyddas. Foto: Sunita Hallgren.

Det bör i sammanhanget poängteras att det finns delar i miljöbalken (MB) som blir direkt tillämpbara på frågor kopplat till processen med vattenskyddsområden och hur ersättningsfrågor ska hanteras. En sådan är att alla verksamhetsutövare förväntas förhålla sig till det som brukar benämnas de allmänna hänsynsreglerna (2 kap MB). Av dessa följer att alla verksamhetsutövare där verksamheten kan medföra skada eller olägenheter för miljö eller människors liv måste vidta olika typer av förebyggande åtgärder. Beroende på själva verksamhetens art, omfattning och lokalisering är de utgångspunkter som ligger till grund för att identifiera behovet av åtgärder och som avgör vilka inskränkningar som krävs av verksamhetsutövaren för att uppfylla dessa principer.

En annan vital fråga som följer av de allmänna hänsynsreglerna gäller hur den s.k. försiktighetsprincipen påverkar bevisbördan för den enskilda i händelse att t.ex. ett lantbruksföretag berörs av kommunala föreskrifter för vattenskyddsområden. I förarbetena till MB (Prop 1997/98:45) finns det uttalat följande (s. 210): ”bör bristen på bevisning om orsakssamband inte fria verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas”.

Med dessa regler och principer kan kommunerna kräva omfattande krav på dokumentation och underlag som kan vara kostnadsdrivande för den enskilda att ta fram utan att det kanske i slutändan är adekvat för ärendet. Risken är således att berörda företag får kostnader för en form av utredningsverksamhet för något som i allt väsentligt är relaterat till själva myndighetsutövningen med hänsyn till de krav som här finns för detta vad gäller frågan om saklighet, självständighet och objektivitet.

Kommunerna har inför beslut om nytt vattenskyddsområde, eller ändrade villkor för vattenskyddsområden, inte någon skyldighet att redovisa någon form av konsekvensanalys. Redan i samband med remissen av det allmänna rådet och tillhörande handbok år 2003 påtalade både LRF och NNR det olämpliga med den ordning som föreslogs och som nu tillämpats i mer än tio år. Det kan konstateras att de farhågor som båda organisationerna reste i samband med denna remiss tyvärr införlivats. Mot denna bakgrund finner vi det intressant att inom den rättsliga ram som omgärdar vattenskyddsområden peka på ett antal frågeställningar och lyfta fram behovet av att det vidtas åtgärder från ansvariga politiker och berörda myndigheter.

5.2 Problembild och omfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har i rapporten 2014:25³⁴ presenterat något som benämnts för utvärdering av Naturvårdsverkets allmänna råd och tillhörande handbok som funnits sedan år 2003. Slutsatserna i rapporten bygger bl.a. på en enkät som skickats till olika myndigheter, kommuner och olika konsulter som säljer sina tjänster för frågor med bäring på vattenskyddsområden.

NNR kan konstatera att för en myndighet med sakintressen till regelverket kan det sannolikt anses vara kopplat till en form av prestigeförlust när det gäller att vilja inse att tidigare beslut kanske inte var det bästa. Detta är omständigheter som talar emot myndigheten när transparens och öppenhet snarare bör vara vägledande för dessa processer. Det kan konstateras att det är ett gemensamt drag med vad som gäller för övriga områden vi tittat på, där myndigheter utvärderar sitt eget ansvarsåtagande och vi finner att det inte är ett lämpligt genomförande, se vidare avsnitt 7.

³⁴ Bättre rådlös än rådvill, rapport 2014:25

Av HaVs rapport kan vi konstatera att myndighetens enkät, som ligger grund för slutsatserna om vattenskyddsområden, överhuvudtaget inte skickades till de areella näringarna. Vad skälen är för detta framgår inte av rapporten. Vi kan således bara konstatera att en sådan rapport inte kan åberopas och användas som en form systematisk utvärdering enligt vad vi lyfter fram i avsnitt 3. HaV har trots allt avgränsat bort hela den problematik som kan följa med intrång och restriktioner till följd av vattenskyddsområden.

I Skåne gjorde år 2010 LRF Skåne och Kommunförbundet Skåne gemensamt en konsekvensanalys av situationen i detta län och från denna finns det skattningar om att ett vattenskyddsområde i genomsnitt skulle omfatta 578 ha och att primär zon motsvarar en areal på 83 ha. I Mälardalen finns det skattningar från LRF som pekar på att inom en period på 10 år kommer ca 25 % av åkermarken att omfattas av vattenskyddsområden³⁵. Även om det finns osäkerhet med dessa siffror indikerar det att vattenskyddsområden omfattar betydande arealer och olika intressen måste balanseras mot varandra för att få till ett tillräckligt, men samtidigt inte onödigt stort skydd. Det handlar snarare om att skapa största möjliga skydd till minsta möjliga kostnad, men genom de regler som omgärdar vattenskyddsområden och vad gäller riskbedömning förbises därför i allt väsentligt en nödvändig diskussion om kostnadseffektivitet i förhållande till risk.

Ersättningsreglerna finns reglerat av MB i 31 kap. 4§ 1st 5 p och av MB 31 kap 5§ 1st. Ersättningsrätten gäller för inskränkningar som följer av föreskrifter enligt MB 7 kap 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden. Grunden är att om det krävs beslut för att erhålla tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas endast ersättning om tillstånd har vägrats eller om det förenats med särskilda villkor. Lagstiftningen är således ganska tydlig vad avser grunderna för ersättning.

Naturvårdsverket har genom generella föreskrifter i NFS 1997:2³⁶ skapat en möjlighet att undvika krav på ersättning enligt 31 kap. i MB. Genom att låta tillståndskravet om användningen av bekämpningsmedel grunda sig på föreskriften istället för på miljöbalkens bestämmelser om vattenskyddsområden kan en kommun således kringgå de ersättningsgrunder som följer av miljöbalken.

Genom de nya regler som följer av bekämpningsmedelsförordningen (2014:425) och Naturvårdsverkets föreskrifter (2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel kommer den generella tillståndsplikten i princip att upphöra på sikt. Hur den processen slutligen kommer att gå och tidsplanen för utfasning av dessa tillstånd är i skrivande stund (våren 2016) en högst osäker fråga.

Problemet är således att ett flertal kommuner för att inrätta, utvidga eller förändra vattenskyddsområden åberopat generella föreskrifter som bygger på kap 15 enligt MB och som inte medför några förutsättningar att kräva ersättning vid intrång. Det har inom ramen för lagstiftningsarbete³⁷ på området påtalats att vattenskyddsområden ska inrättas med stöd av 7 kap 22§ MB.

35 Se LRFs rapport, Trestegsmodellen (2014) – för en trygg vattenförsörjning, s. 13

36 Föreskrift om spridning av kemiska bekämpningsmedel

37 Se Promemoria 2013-06-18 M2013/1675/R ny bekämpningsmedelsförordning och s.15

Ersättningsfrågan är således den centrala problemställningen, men även olika former av indirekta konsekvenser kan identifieras när ett vattenskyddsområde bildas, revideras eller redan när diskussionen påbörjas. Dagens moderna lantbruk får anses vara kapitalintensivt och med detta följer borgensåtaganden i fastigheten i samband med krediter. För banker och andra kreditgivare är processer med vattenskyddsområden något som kan medföra att framtida kassaflöden kan minska och i förlängningen skapa en risk kopplad till deras utlåning. För markägare belägna inom vattenskyddsområden kan utdragna kommunala processer således medföra problem för finansieringen och särskilt i samband med omstruktureringar som t.ex. generationsskiften.

En annan relevant fråga kopplat till frågan om vattenskyddsområden är att det är en positiv utveckling vad gäller minskade halter av bekämpningsmedel som nu kan spåras i dricksvattnet jämfört med tidigare³⁸. Det finns gamla ämnen med lång nedbrytningstid och som inte används länge. Detta är vitala omständigheter som berörda kommuner själva har en skyldighet att kartlägga och följa upp över tid i deras roll som vattenproducent. Kunskap och information om de lokala förhållandena av denna karaktär borde således finnas i varje enskilt fall.

Ett annat problem är bristen på konsekvent behandling av verksamheter med olika risker. I så gott som alla vattenskyddsområden finns olika verksamheter som skogsbruk, jordbruk, vägar, järnvägar och annan verksamhet. I flera vattenskyddsområden har lantbruk graderats i riskklass 4 på den femgradiga skalan där 1 är störst risk. I samma vattenskyddsområde har vägar och järnvägar klassats som 2 på skalan, alltså större risk för vattnet. När de lokala skyddsföreskrifterna sedan fastställs av kommun eller av länsstyrelsen är föreskrifterna betydligt mer omfattande för lantbruk än för vägar och järnvägar. Det uppstår då en förtroendekris i inrättandet av det lokala vattenskyddsområdet, eftersom det uppfattas av de boende och berörda att de får mer omfattande föreskrifter. Orsaken är helt enkelt för att de är mer åtgärdbara då kommunen anser sig ha små möjligheter att påverka väg- och rälstrafik i sitt vattenskyddsområde, trots att risken alltså är större enligt den tekniska beskrivningen.

Diskussionen om skyddsbehovet och storleken på vattenskyddsområdet - med primära och sekundära zoner - tycks dock snarare utgå från historiska skäl med utgångspunkt från de växtskyddsmedel som inte längre är tillåtna. Här kan det önskas en hel del vad gäller beskrivningen av riskbilden, som måste vara det grundläggande momentet när det initieras processer om nya eller ändrade vattenskyddsområden med nya krav. Den grundläggande bevisbördan för att legitimera detta måste ligga hos huvudmannen till vattenskyddsområdet. Ett enskilt företag är här en del i en betydligt bredare och komplexare kontext.

38 Se Naturvårdsverkets 6079, 2016. Högfloerade ämnen (FAS) och bekämpningsmedel. En sannantagen bild av förekomsten i miljön s.12-13. för en sammanfattning av utvecklingen.

5.3 Erfarenheter – företag

Christer Mårtensson har under sin långa aktiva bana inom lantbruket bedrivit verksamhet på gården och fastigheten som benämns för Östra Vemmerlov. Vid årsskiftet 2015/16 tog dock Christers son över verksamheten och därmed den operativa driften. På gården bedrivs kycklingproduktion och odling av spannmål, som i allt väsentligt används till foder för kycklinguppfödningen.

Gården är belägen på idylliska Österlen i Simrishamns kommun och därmed i ett område med de bördigaste markerna och som sålunda har de högsta priserna på åkermark i hela landet. Med hänsyn till Christers långa erfarenhet i branschen har han varit med om stora förändringar i fråga om hanteringen av bekämpningsmedel och inte minst menar Christer att dagens moderna maskiner är ett enormt framsteg. När det kommer till hanteringen av bekämpningsmedel anlitar gården Hushållningssällskapets experter som hjälper till att optimera hela processen med val av bekämpningsmedel och för att komma fram till rätt givor. Christer upplevde det som en stor trygghet att han kunde konsultera experter som har hög specialistkompetens för frågor som annars kan vara relativt komplicerade att hålla sig uppdaterad på.

Av gårdens totala areal på 136 ha är 29 ha belägna inom ett vattenskyddsområde där det finns en grundvattentäkt och den berörda marken utgörs av både betesmark och åkermark. Christer har mot denna bakgrund ganska noga följt den debatt som ägt rum lokalt under årens lopp om hur och vad som planeras i fråga om insatser och eventuella skyddsåtgärder som kan påverka hans produktion och därmed i förlängningen gårdens lönsamhet. Arbetet med dessa frågor har bedrivits i lite olika faser och med lite olika inriktning. Under början och mitten av 2000-talet och några år framöver var arbetet fokuserat på samverkan med kunskapsspridning och fokus på dialog från kommunens sida. Ambitionen var att med ökad kunskapsspridning minska riskerna för läckage av bekämpningsmedel och näringsämnen. Genom att det kom in nya tjänstemän i processerna i början av 2010-talet blev det ett något mer konfronterande samtalsklimat där kommunen av någon anledning såg ett behov av skarpare åtgärder. Diskussionerna påbörjades om totalt förbud av spridning av bekämpningsmedel i primär zon. Frågorna övergick även i samband med detta till att hanteras gemensamt av miljöförbundet Ystad-Österlenregionen som bildas år 2010 bestående av kommunerna Simrishamn, Tomelilla och Ystad.

För att vara förberedd på eventuella diskussioner om restriktioner med förbud, eller andra former av starkare restriktioner, genomförde Hushållningssällskapet år 2011 en form konsekvensstudie på uppdrag av Christer om potentiella effekter som kan uppstå vid ett sådant scenario. Att producera spannmålen för kycklingfoder utan bekämpningsmedel på berörd areal bedöms inte som lämpligt med hänsyn till smittoskäl och de ökade risker som följer med det. Kycklingproduktionen ställer trots allt stora krav på insatsvarornas kvalitet och en produktion utan tillgång till kemiska preparat ökar risken för svampangrepp på såväl spannmål som halm. Om t.ex. kycklingar som är en dag gamla kommer i kontakt med halm kontaminerad med septoria eller bladmögel kan det medföra en katastrofal effekt på djurmiljön med drastiskt ökad dödlighet som följd.

Gårdens förutsättningar är att spannmålen lagras i silo och att särskilja olika kvantiteter bedöms som högst problematiskt och medföra såväl extra kostnader som risker om volymerna skulle hanteras separat. Av genomförda beräkningar kunde det sålunda konstateras att för

alternativet att bruka den mark som kunde beröras utan kemiska preparat skulle kunna medföra att täckningsbidraget³⁹ förväntades minska med närmare två tredjedelar, från 136 tkr till 50 tkr och per ha 3.750 kr med den prisbild som gällde år 2011. En sådan minskning av intäkterna skulle således i förlängningen och över tid få betydande effekter för gårdens ekonomi.

Kommunerna i miljöförbundet kräver sedan år 2014 i samband med ansökan om spridning om bekämpningsmedel i vattenskyddsområden att en körning enligt den s.k. MACRO-DB⁴⁰ modellen ska bifogas. MACRO-DB är ett scenariobaserat simuleringsverktyg (jord-gröda-klimat) för bekämpningsmedel i marken. Med simuleringsverktyget kan man genomföra simuleringar av bekämpningsmedelstransport för ett fält och bedöma förluster av bekämpningsmedel till yt- och grundvatten.

För att lösa den komplexa frågan om bedömning av spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden har denna simuleringsmodell använts av ett växande antal kommuner. Denna modell kan för lantbrukare som Christer vara bra genom att den minskar risken av beslut som är svåra att förutse, men samtidigt finns det risker med alla modeller eftersom de i grunden bygger på schabloner och som i det enskilda fallet kan vara av stor betydelse för den berörda.

Tillstånd inom miljöförbundet för spridning inom primär zon lämnas nu endast t.o.m. år 2018 därefter ska det vara förbud mot sådan spridning, Christer har ansökt och fått tillstånd för fyra av fem år och därmed tillstånd t.o.m. år 2018, men således fått avslag för år 2019. Christer har dock valt att överklaga beslutet för år 2019 och inom ramen för när denna rapport skrivs har Länsstyrelsen inte kommit med något beslut i ärendet. I det ärende som överklagats kommer Länsstyrelsen vara tvungen att förhålla sig till den rättsliga innebörden av Marco DB modellen eftersom Christers körning för ansökt år överstiger satta gränser.

Christer menar att det är viktigt att få klarhet om villkoren med hänsyn till att jordbruk är en långsiktig verksamhet och han önskar att hans son ska få rimliga förutsättningar att driva gården vidare. Inom miljöområdet finns det fastigheter som är än mer berörda än vad som gäller Christers gård. En fastighetsägare har t.ex. 150 ha inom utpekade skyddsområden och har därför stämt Simrishamn kommun och denna areal betingar sannolikt ett värde på ca 60-75 mkr. Christer har förståelse för att det måste till en diskussion om skydd av dricksvattentäkter, men menar att hans erfarenheter pekar på att kommunerna har hanterat processerna på ett väldigt utdraget sätt och det skapar en betydande osäkerhet om framtiden. Christer menar att kommunen redan från början måste beakta frågan om ekonomisk kompensation med tanke den skada som kan följa med restriktioner för berörda markägare. Åtgärderna måste vara proportionella och det kan aldrig beslutet bli om kommunerna tror att skyddsåtgärderna alltid är gratis. Sannolikt skulle skyddszonerna vid antagande om noll i ersättning till markägare även bli en onödigt stor yta utan att ge motsvarande nytta vad avser riskreduktion. Med hänsyn till de komplexa naturvetenskapliga frågeställningarna och juridiska frågor, med koppling till ägande- och skadeståndsrätt, menar Christer att ansvariga politiker bör fundera

39 Se länk angående definition och information om nyckeltalet.

<https://www.e-economic.se/bokforingsprogram/ordlista/tackningsbidrag>

40 För information om Macro DB, se länk: <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/kompetenscentrum-for-kemiska-bekampningsmedel/verksamhetsomraden/modeller/macro-db/>

Modellen är utvecklad av Kompetenscentrum för kemiska bekämpningsmedel (CKT vid SLU).

på hur och vem som ska hantera dessa processer för att de i slutändan ska uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet och effektivitet. När det kommer till tidsåtgång bedömer Christer att han ägnat ca 14 arbetsdagar per år under uppskattningsvis ett decennium på att följa frågan och delta i olika möten etc. Därtill har han köpt olika former av konsult hjälp kopplat till dessa frågor med lite olika inriktning och omfattning.



På Österlens bördiga marker har det bedrivits växtodling i åtskilliga generationer och som skapar idylliska vyer som denna. Foto: Sunita Hallgren.

5.4 Slutsatser och förslag på åtgärder

Det finns som påtalats ovan en mängd frågor som kan resas med anledning av Christers fall och de regelverk som har beröringspunkter med grundläggande friheter enligt våra grundlagar till olika krav i den handbok som finns för vattenskyddsområden. En annan fråga och utgångspunkt som är vital i sammanhanget är att dessa former av naturvetenskapliga frågeställningar kräver betydande kunskaper för att kunna hantera frågan och enskilda ärenden på ett objektivt och rättssäkert sätt i slutändan.

Vi finner att regelverket för vattenskyddsområden måste fortsätta att reformeras på flera sätt för att dessa ska kunna anses vara legitima och åtföljas av mera rättssäkra processer. De ändringar som gjorts och aviserats måste få ett genomslag i praktiken. Kommunernas prövning med beräkningar i Macro DB har således mer fått karaktären att avgranska något som ligger utanför myndighetens kompetens och kontroll. Frågan är om det tillför något i formell mening med tanke på att tjänstemännen knappast har erforderliga kunskaper om frågor av komplex natur kopplat till verktyget (jordarter, nederbörds mängder, ämnen, aktiva substanser, näringsförluster m.m.) för att i slutändan kunna förhålla sig till resultatet. Detta ligger trots allt till grund för myndighetsbeslut som enligt förvaltningslagen ska baseras på självständighet och objektivitet.

En sammanställning av olika länders arbete med vattenskydd har presenteras av den tyska forskaren Ingo Heinz⁴¹ som visar att i Europa är något som benämns ”cooperative agreements” vanliga. Det är överenskommelser mellan vattenverk, boende och lantbrukare inom vattenskyddsområdet. Det innebär att man i en lokal dialog enas om en skyddsnivå och vattenverket betalar ut ekonomisk ersättning för det intäktsbortfall som skapats genom den överenskomna restriktionen. På så vis kan ett mer långtgående skydd skapas. Ett annat värde är att kommunen och lantbrukarna fortsätter dialogen även sedan skyddsområdet inrättas och har årliga träffar där det senaste årets vattenkvalitet diskuteras i relation till den odling som förekommit. Till skillnad från Sverige blir skyddet av vattnet ett pågående samarbetsprojekt istället för en konflikt där kontakten mellan kommun och lantbrukare i princip upphör efter beslutet om inrättande. Det visar att det finns kunskap i vår omvärld som borde beaktas och tas upp i en nationell utvärdering där olika alternativa lösningar bör vara ett naturligt inslag att förhålla sig till.

Regelverket har som lyfts fram ovan har flera kopplingar till miljöbalkens generella regler och det gör att det krävs ett sammantaget perspektiv för att åtgärderna i slutändan ska få avsedda effekter. Med hänsyn till dessa rättsliga omständigheter vill vi peka att det behövs åtgärder som beaktar ett flertal olika frågeställningar. LRF har under många år påtalat behovet av åtgärder⁴² på området med hänsyn till hur deras medlemskrets i dessa processer ofta drabbats negativt. Olika regeringar har tillsatt ett flertal utredningar som tittat på enskilda frågor. Inom ramen för detta utredningsarbete tycks frågan kopplat till vattenskyddsområden sakna nödvändigt systemperspektiv och frågorna betraktas inte med tillräckligt fokus utifrån ett företagar- och äganderättsligt perspektiv.

I detta perspektiv föreslås nedan ett antal förslag på åtgärder som sammantaget kan få till bättre processer:

- När det gäller ersättningsregler bör möjligheten att åberopa olika rättsliga grunder för samma typ av ärenden strykas. Det kan annars medföra att två identiska företag med samma förutsättningar behandlas olika beroende på vilket regelverk kommunen väljer att åberopa, vilket inte kan vara förenligt med likabehandlingsprincipen som är en grundläggande rättslig princip som följer av regeringsformen (1 kap 9§).
- För att processen ska fungera på ett rättssäkert och öppet sätt måste kommunerna från början ta på sig det fulla ansvaret för att redovisa underlag som styrker att gränser och restriktioner som föreslås är sakligt motiverade med hänsyn till bästa tillgänglig kunskap. Effekter för markägare och andra berörda ska givetvis tydligt redovisas i en konsekvensanalys. Utan ett sådant underlag går det inte att väga olika intressen mot varandra och därmed i förlängningen att fatta proportionella beslut som beaktar olika typer av intressen. Här borde exempelvis SLU eller annan lämplig institution utnyttjas för att ta fram beräkningsgrunder och metodik som kan fånga upp förväntade miljömässiga och ekonomiska effekter.

41 Se boken *Governance of Water-related Conflicts in Agriculture* och som bygger på resultaten från ett forskningsprojekt finansierat av Europeiska Kommissionen.

42 Se LRFs rapport *Trestegsmodellen – för en trygg dricksvattenförsörjning*

- Vattenskyddsområden måste få en form av uppgiftsskyldighet att rapportera t.ex. berörda arealer, utbetalda ersättningar och grunden för dessa. Naturvårdsverket bör sedan få uppdraget att sammanställa detta och lämna en årlig rapport till regeringen. Öppenhet och transparens om hur regelverket tillämpas av kommunerna kommer sannolikt att medverka till att lagstiftaren och riksdagens ledamöter i slutändan kan bilda sig en uppfattning om regelverket tillämpas på ett effektivt och enhetligt sätt. Idag finns information hos kommuner och länsstyrelse, men den sammanställs inte på nationell nivå. Mot denna bakgrund är det svårt att uttala sig de samlade effekterna på nationell nivå och därmed svårt att utvärdera systemet på samhällsnivå.
- Med hänsyn till komplexiteten att bedöma effekterna av användningen av bekämpningsmedel och fatta dessa beslut bör frågan resas på vilken nivå dessa beslut bör ligga och vilken kompetens som måste finnas på myndigheten. Det kommunala självstyret innebär både rättigheter och skyldigheter när det kommer till myndighetsutövning som följer med t.ex. frågor kopplat till vattenskyddsområden. Här borde helt objektiva grunder vara vägledande för behovet av åtgärder. Lokala politiska överväganden av opportun karaktär får inte medverka till att frågan om vitala samhällsfrågor som dricksvattenskydd i slutändan får inslag av oproportionella åtgärder i någon riktning.
- NNR kan konstatera att ett allmänt råd och en vägledning fått stor indirekt betydelse för frågor som i grunden på ett väsentligt sätt påverkar och gäller inskränkningar i äganderätten, eftersom det faller tillbaka på vad grundlagen här uttrycker, se 2 kap 15 RF. Det kan tyckas att det bör vara bättre balans i själva regleringen, med tanke på ett allmänt råd i formell mening inte ens är juridiskt bindande, men av berörda myndigheter tycks tillämpas som det vore direkt bindande lagstiftning. Här bör lagstiftaren och regeringen överväga en annan rättslig ordning.
- Problemet med skydd av vattentäkter är inte en unik svensk företeelse. Här borde det finnas utrymme för ta att lärdom av omvärlden via någon form av benchmarking-rapport och en nationell utvärdering. Med utgångspunkt från den här typen av jämförelser borde det finnas utrymme att utveckla regelverket kopplat till vattenskyddsområden att bli effektivare och åtföljas av processer som beaktar äganderätten.

6. Fallstudie av regelverket för förprovning av djurstallar

6.1 Inledning och bakgrund

Förprovning av djurstallar har funnits som ett explicit krav i någon form allt sedan år 1973⁴³ genom ändringar i lagen om djurskydd (1944:219). Dagens system härstammar till stora delar från djurskyddslagen som antogs genom prop. 1987/88:93. Av förarbetena kan noteras att det framhölls att åtgärden med förprovning motiverades av själva behovet att stärka djurskyddet där förutsättningarna på den tiden såg väsentligt annorlunda ut jämfört med idag. Några enskilda mål om förprovning kan inte direkt utläsas utan motiverades endast av bredare målformuleringar som behovet av god djurhälsa av den typ som lyfts fram nedan:

”Förprovningen av djurstallar bör liksom hittills vara ett uttryck för en strävan att med en god stallmiljö och lämpliga skötselmetoder öka förutsättningarna för ett gott hälsotillstånd hos djuren. Prövningen bör omfatta alla faktorer i miljö och skötsel som har betydelse för djurhälsa och djurbeteende och därmed för djurskyddet.”(Prop. 1987/88:93 s. 20).

Med hänsyn till att systemet grundar sig på principer som antogs för mer än 40 år sedan kan det konstateras att det inte fanns några reella krav på konsekvensanalyser som kan jämföras med dagens krav. Det går därmed inte att i föregripande dokument att hitta några uppgifter om vilka kostnader som systemet förväntades innebära när det infördes.

Den nuvarande djurskyddslagen har på senare tid varit föremål för bred utredning. Denna process utmynnade i att riksdagen genom prop. 2011/12:138 valde att lämna frågan i princip oförändrad. Utredningen (SOU 2011:75) som låg till grund för ovan nämnd proposition hade dock bl.a. uppdraget att belysa frågan om särskilda krav för viss djurhållning och därmed inkluderat förprovning av djurstallar. Förprovning är ett nationellt regelverk, vilket från utredningens sida i sig borde föranlett en djupare analys av systemet för att finna åtgärder som skulle kunna sänka kostnaderna på djurskyddsområdet. Dessutom har problemen med förprovningen påtalats under lång tid vilket borde motiverat en analys av systemet. Vidare hade utredningen uppdraget att föreslå moderniseringar och förenklingar i bred bemärkelse av den samlade djurskyddslagstiftningen med tillhörande författningar. Mot denna bakgrund är det svårt att förstå att frågan om förprovning av djurstallar inte blev föremål för grundligare analys från utredningens sida. Istället gick utredaren helt på Jordbruksverkets rapport 2008:24 *Ett djurskydd i förändring* där frågan om förprovning bl.a. var föremål för något som benämns utvärdering och som sålunda inte inom ramen för utredningsarbetet förde frågan framåt när det gäller att belysa olika problem kopplat till förfarandet.

När det gäller själva prövningen ska den omfatta följande moment enligt information på länsstyrelsernas hemsidor⁴⁴:

- Utrymmen och mått
- Inredning, liggytor och utgödslingssystem
- Utfodrings- och dricksvattenanordningar
- Stallklimat och klimatreglering
- Fönster och belysning
- Brandskydd

43 Prop. 1973:31

44 Se t.ex. länk <http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/Sv/djur-och-natur/djurskydd/djurskydd/Pages/Djurstall.aspx>

Länsstyrelsen ska enligt 5§ i SJVFS 2012:12 senast åtta veckor efter att ansökan är komplett meddela sitt beslut i ärendet givet att ansökan anses komplett, vilket är en omständighet som inte företagen i förväg kan avgöra på ett enkelt sätt. Om fristen överskrids är tanken att beslutet får karaktären av s.k. *tyst medgivande* och arbetet kan påbörjas efter åtta veckor. När anläggningen är uppförd får den inte tas i bruk förrän berörd länsstyrelse har utfört en fysisk besiktning av aktuell byggnation.

6.2 Problembild och omfattning

Av statistik från Jordbruksverket framgår att det finns väl dokumenterat om antalet ärenden, utvecklingen över tid och vilka djurslag som berörs. Utdrag från Jordbruksverkets tabeller redovisas i tabellen nedan:

Tabell 6.1. Statistik över antalet ärenden gällande förprovning.

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal ärenden	1 716	1 872	1 922	1 556	1 660	1 693	1 514	1 098	1 011
Antal stall avd.	564	616	722	570	638	649	556	375	356

Källa: Jordbruksverket sammanställning förprovningstatistik år 2015.

Det kan konstateras att det över tid varit en svagt vikande trend i antalet ärenden, något som sannolikt är en funktion av att konkurrenskraften för djurproduktion generellt försämrats, bl. a. till följd av nationella särregler inom djurproduktionen. En annan trend är att stallbyggnationerna blir större med fler djurplatser per anläggning, vilket krävs för att få skalfördelar i produktionen.

Regelverket skapar olika typer av konsekvenser för berörda företag. En direkt effekt är naturligtvis att företaget måste förse länsstyrelsen med nödvändig dokumentation som ritningar och andra specifikationer som myndigheten kräver för att kunna bedöma momenten som omfattas. Det kan konstateras att de sex punkterna som nämns ovan inte är rättsligt definierade, utan något som verkar växt fram över tid. Finns det inte tydligt reglerat vilka olika punkter som ska prövas skapas det utrymme för subjektiva uppfattningar och som kan påverka prövningen i det enskilda fallet. Det kan även medverka till att olika myndigheter kan tolka samma regler på olika sätt. För en domstol blir det i ett överklagande svårt att utröna om djurskyddslagens krav är omhändertagna eller inte, eftersom reell rättslig förankring över de egentliga prövningsgrunderna saknas.

Vissa försök till utvärderingar har som nämnts ovan gjorts och frågan har vidare varit föremål för diskussion i olika utredningar under årens lopp. Vi kan konstatera att i flertalet fall har regelverket belysts med intressen som redan från början kan antas haft utgångspunkten att systemet är absolut nödvändighet för att kunna garantera ett gott djurskydd. Jordbruksverket presenterade som nämnts ovan genom rapporten 2008:24 olika åtgärder inom djurskyddet, vilket även har framhållits vara en form av utvärdering av förfarandet med förprovning, men där det saknas väsentliga underlag som måste redovisas för att kunna kalla det systematisk utvärdering (se vidare avsnitt 7). Enligt NNRs uppfattning var det i detta fall mer en produkt som önskar att legitimera behovet av systemet, utan att det jämförts med eller förhåller sig till några alternativ.

NNR har i denna rapport (se avsnitt 3.1) lyft fram att utvärderingar bör genomföras på ett autonomt och transparent sätt för att garantera ett objektiva genomförande. Det får anses olämpligt att samma myndighet och delvis samma tjänstemän som författat en given föreskrift även får uppdraget att utvärdera den samma. För att kunna göra en högkvalitativ utvärdering krävs sannolikt andra kunskaper än de som primärt behövs för att kunna utforma t.ex. en föreskrift på ett legalt och tekniskt korrekt sätt vad avser djurskydd.

Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2012:12) som ska ligga till grund för prövningen, men genom att grunden är djurskyddslagens breda anslag skapas det trots vissa förtydligande i föreskriften utrymme för betydande tolkningar och bedömningar av aktuell handläggare på länsstyrelsen. Inom länsstyrelserna finns det enligt vår kunskap inget enhetligt och nationellt stöd för handläggare eller system för att dela underlag av ansökningar och beviljade beslut. Sådana verktyg för beslutsstöd hade kunnat medverka till större enhetlighet och att inte varje länsstyrelse måste godkänna samma typ av byggnad som någon annan länsstyrelse redan godkänt. De självständiga myndigheterna har inga formella krav på sig att samarbeta med dessa ärendetyper.

Genom förfarandets utformning och att den legala omgivningen med djurskyddslagen innehåller en betydande vaghet skapas en osäkerhet som gör det svårare att förutsäga utformningen, och därmed kostnadsbilden i ett aktuellt projekt, vilket inte gynnar investeringsklimatet i aktuell bransch. Förutom dessa effekter finns det frågor kopplat till en bristande rättssäkerhet genom att ett förprövningsbeslut inte förhindrar tillsynspersonal från att kunna ifrågasätta uppförda anläggningar för att de anser att det finns brister i dessa i förhållande till djurskyddslagen, som trots allt just skulle prövas inom ramen för förprovningen. Ett sådant system är högst rättsosäkert och strider mot grundläggande principer i förvaltningsrätten med att gynnande beslut inte senare ska kunna ifrågasättas om beslutet inte uppenbart kan anses vara direkt felaktigt när det fattades.

Det har enligt vår vetenskap aldrig presenterats någon kostnadsuppskattning av vilka totala kostnader som företagen och staten har för detta förfarande. Studeras länsstyrelsens årsredovingar kan det konstateras att de redovisar antalet ärenden, men inte tidsgången i form av årsarbetskrafter. Inom ramen för kartläggningen av de s.k. administrativa kostnader på jordbruksområdet skattades den till 4.644 mkr för kravet relaterat till förprovning av djurstallar⁴⁵. Sannolikt finns det indirekta kostnader kopplat till kravet som givetvis är svåra att skatta, men som uppstår bl.a. genom att investeringar i nya byggnader för olika former av djurhållning fördröjs på ett icke önskvärt sätt.

Företagen skulle säkert utan krav på förprovning ta fram ritningar och tekniska specifikationer vid större byggnationer för att kunna styra projektet, men sannolikt skulle det ske på ett för företagen mer ändamålsenligt sätt. Med hänsyn till omfattningen och tekniska karaktären på den dokumentation som ska tas fram och berörda punkter som ska beskrivas är det något som många lantbrukare anlitar extern hjälp för att ta fram.

45 Se sid 33 Nutek rapport R 2006:02 Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet.

Förutsättningarna har väsentligt ändrats sedan kraven på förprovning i någon form tillkom år 1973. Idag går det att enkelt via internet finna företag som säljer och tar fram lösningar som är förenliga med aktuella krav⁴⁶, medan kravet på förprovning mer eller mindre utgår från att varje byggnation är unik.

Med hänsyn till att det under lång tid framförts kritik⁴⁷ från näringen mot systemet med förprovning kan det tyckas märkligt att olika regeringar inte gjort en mer systematisk och opartisk utvärdering och tittat på möjligheter att effektivisera systemet genom att hitta alternativa lösningar. Vid all reglering måste målet kunna nås till minsta möjliga kostnad - och frågan om gott djurskydd är inget undantag.

6.3 Erfarenheter – företag

Gården Ladugården är belägen utanför Limmared i Västra Götalands län och brukas av Mats Larsson med familj i form av Tina Dahl och parets äldsta son Fredrik, vilket innebär att det nu är tredje generationen på gården. Idag är det främst mjölkproduktion som utgör den huvudsakliga inriktningen, även om det finns viss verksamhet kopplad till entreprenadverksamhet och snöröjning. Gården omsätter ca 5.6 mkr år 2014 och för att klara av produktionen krävs det ca 5,5 årsanställda inklusive familjen själv som deltar i arbetet och med den mångfald av arbetsuppgifter som finns på gården.

Företaget har genomgått en successiv utveckling över tid och den senaste stora förändringen ägde rum år 2013 då den operativa driften av gården övergick till det nybildade bolaget Opensten Bondgård AB och som samtidigt åtföljdes av större investeringar under år 2013. Fastigheten ligger kvar i enskild firma. Bakgrunden till denna förändring var att sonen Fredrik önskade ta en mer aktiv roll i lantbruksföretaget och för att driva och utveckla gården vidare behövdes en förnyad satsning. Gården får således betraktas som ett ganska stort lantbruksföretag och tydligt exempel på den strukturomvandling som äger rum inom jordbruksnäringen i allmänhet och för mjölkproduktion i synnerhet.

Gården har gjort en successiv upptrappning av produktionskapaciteten från en stallbyggnad 1981 byggd för 54 djur med uppbundna platser och år 1996 byggdes ladugården om för lösdrift och för 67 mjölkande djur. Året 2013 gjordes som nämnts ovan en större investering i en produktionsanläggning med robot för ca 200 mjölkande djur. Lantbruksföretaget har bedrivit sin verksamhet under lång tid och det har således medfört att företaget behövt ansöka om förprovning av djurstallarna vid ut- och ombyggnader av sina stallbyggnader i samband med dessa förändringar.

Företaget ansökte senast om förprovning under början av april år 2013 och erforderliga handlingar skickades i till behörig myndighet som är länsstyrelsen i Västra Götaland. Opensten Bondgård ville använda en ny typ av stallbyggnad med lösa väggar för att kunna variera ventilation och temperatur på ett smidigt sätt i produktionsanläggningen, se bild på s. 36. För att klara av detta avsåg företaget att köpa väggelement som benämns för lumitherm och som används till liknande byggnader för djurhållning runt om i Europa.

46 <http://www.lantbruksnet.se/lantbruksnet/kategori/utrustning.php?aid=400>

47 Se t.ex. LRFs remissvar Förprovning av djurstallar – yttrande över ”Arbetsmaterial framtidens förprovning” Dnr 2008/4204 från 2008-05-06.



Bilden visar stallbyggnaden under själva byggnationen.

I mitten av april får gården ett meddelande från länsstyrelsen med att de önskar ha vissa kompletteringar i ärendet vad gäller ventilation, öppningsyta, ljusgenomsläpp för dagsljus m.m. Därtill fick de krav på sig att inkomma med intyg om att materialet i lumitherm uppfyller Lantbrukets brandskyddskommittés standard om svårantändligt material D-s2, d0. Företaget hade inget större problem att förse myndigheten med deras önskemål om krav på ventilation etc. Vad gäller brandskydd var de dock däremot mer frågande med tanke på att produkten används runt om i Europa och att ett litet företag inte själva kan genomföra erforderliga brandtester. De provade även att direkt kontakta tillverkaren i Kanada som ställde sig frågande till kravet med hänsyn till certifikat etc. som fanns kopplad till produkten.

En dryg månad gick med förbryllade känslor över hur de skulle kunna leva upp till kraven och i mitten av maj fick de ett villkorat beslut om godkännande från länsstyrelsen med två krav som kan sägas var kopplat till ventilation och åter ett krav vad avser intyg om brandsäkerhet. Vidare framgick att beslutet var giltigt i tre år och inom den perioden ska byggnaden vara färdigställd.

Av en mer slumpartad händelse fick Fredrik under sommaren år 2013 reda på att en lantbrukare på Rånäs gård i Stockholms län använt sig av samma lumitherm och erhållit godkännande för denna byggnad av länsstyrelsen i Stockholms län. De fick sedan via kontakter med berörd gård och länsstyrelsen i Stockholms län ut det beslut som de fattat i ärendet. Opensten Bondgård kontaktade mot denna bakgrund länsstyrelsen i Västra Götaland och hänvisade till det beslut deras kollegor fattat i Stockholm. De hörde därefter under hösten inget mer i ärendet och tog därför en förnyad kontakt efter några månader med handläggaren på länsstyrelsen, vilket efter vissa diskussioner och vidare samtal så småningom utmynnade i att deras stallbyggnad skulle besiktas. Detta äger sedan rum den 17 november med besök från länsstyrelsen utan några anmärkningar och Opensten Bondgård erhåller därefter slutligen den 29 januari år 2014 ett beslut att stallbyggnaden var godkänd.

Tina finner att deras erfarenhet i detta ärende väcker flera frågor om den myndighetsutövning som här omgärdat kravet på förprovning från länsstyrelsen i Västra Götaland. Om myndigheten från början hade kontaktat andra länsstyrelser för att orientera sig om liknande ärenden menar Tina att det för företaget sparat en hel del tid och väsentligt minskat den osäkerhet och frustration som följde av att de inte fick sitt beslut i ärendet.



Den färdiga ladugårdsbyggnaden med den flexibla lösningen med väggelement av lumitherm.

Myndigheten har ställt krav på ett litet företag att bevisa brandsäkerheten för ett enskilt material som lumitherm vilket under flera år redan använts runt om i Europa i olika stallbyggnader. Materialet tillverkas av ett företag i Kannada och som därmed redan beaktat olika krav som gäller för produktsäkerhet generellt inom EUs inre marknad och som gäller för produkter som ska säljas inom gemenskapen. Det kan tyckas att det borde varit omständigheter som länsstyrelsen själv borde reflekterat över i ärendet och som kunde sparat mycket frustration och i slutändan medverkat till att vällovliga investeringar tidigare hade kommit till stånd. Därtill borde denna typ av konstruktion med lösa väggar i sig vara betydligt mer brandsäkert än lösningar med fasta väggar genom att väggarna vid eventuell brand ramlar ned på en yta med betong som omsluter fastigheten (se bild).

Tina bedömer för övrigt att familjen totalt spenderat en ca 40 tim. på ärendet och för att försöka förhålla sig till länsstyrelsens krav och reda ut frågan. Vidare bedömer Tina att de haft 36 tkr i kostnader för extern hjälp som företaget köpt för att kunna leverera de handlingar som ska bifogas med ansökan. En del av dessa resurser menar Tina att de hellre ägnat åt att försöka utveckla företaget än att ingå i några utdragna byråkratiska processer. NNR menar att fallet tydligt visar på grundläggande problem som finns kopplat till förfarandet och som en systematisk utvärdering med de utgångspunkter vi lyfter fram i avsnitt 7 sannolikt kunde fångat upp.

6.4 Slutsatser och förslag på åtgärder

Det finns enligt NNR flera frågor som medför att kan det ifrågasättas det lämpliga med att fortfarande ha kvar ett krav på förprovning av djurstallar. Med tanke på de kostnader och de problem som finns med systemet vad avser rättssäkerhet och förutsägbarhet måste frågan resas om det fortfarande kan anses var ett legitimt krav som skapar någon form av nytta. Måluppfyllelsen för förfarandet är svår att uttala sig om med tanke på att målbilden som lyftes fram ursprungligen (se ovan) är kopplad till djurskydd som sådant och inte till förfarandet.

Med hänsyn till att denna form av förprovning får anses vara omodern, innebära väsentliga negativa konsekvenser och att utgångspunkterna väsentligt ändrats sedan introduktionen är ett rimligt krav att reglerna avskaffas. Erhållna beslut ger inte den önskvärda juridiska statusen eftersom nyligen uppförda anläggningar vid tillsyn kan medföra påpekanden för frågor som behandlats i förprovningen. Länsstyrelserna har svaga incitament att samarbeta i dessa typer av ärenden som framgår av erfarenheterna vi pekat på i fallet med Opensten Bondgård. Omvärldsförändringar som modern informationsteknik och en högre grad av ekonomisk specialisering i allmänhet och i lantbruksnäringen inkluderat gör att kravet kan uppfattas som direkt obsolet. Förfarandet har varit ett medel mot målen med god djurhälsa, där dock vägen till målet har blivit viktigare än målet i sig. Omvärlden och utgångspunkterna hinner ändras väsentligt på över 40 år och det gör att målet och konsekvenserna av förprovning inte längre står i rimlig proportion till varandra. En reell utvärdering av förfarandet hade här kunnat lyfta fram dessa omständigheter. Förslaget angående förprovning bör därför vara:

- Att kraven som finns i djurskyddslagen angående förprovning ska upphävas.

Kraven på byggnader bör istället, om det överhuvudtaget kan anses motiverat, kunna ske genom t.ex. funktionskrav gällande utformningen av fastighetens beskaffenhet med avseende på ljus, brandskydd, ventilation etc. Denna regleringstyp har tillämpats inom t.ex. bygg- och bilbranschen i decennier. En sådan typ av målstyrd reglering är mer rättssäker och skapar bättre förutsägbarhet för djurägaren vid utformningen av nya anläggningar. Berörda lantbrukare får själva avgöra på vilket sätt de ska bygga för att klara av kraven. Vid tillsyn går det att exempelvis mäta och kontrollera om aktuella krav är uppfyllda eller inte.

7. Slutsatser och rekommendationer på åtgärder

"Det är ingenting fel på förändring, bara den går i rätt riktning"
(Winston Churchill)

Denna rapport började med några bevingade ord. Därmed kan vara lämpligt att avsluta på samma sätt för att visa att frågeställningen som avhandlats inom ramen för denna rapport varit föremål för eftertanke av politiker under lång tid. Förändring i olika former kan uppfattas som utmanande att fatta beslut om och förhålla sig till. Men med hänsyn till att allt förändras över tid måste även politiska beslut kunna omprövas eftersom ingen visste något om framtiden vid själva beslutstillfället och i flertalet fall får regelverken oavsiktliga konsekvenser över tid.

Mot bakgrund av denna grundläggande problematik arbetar ett flertal länder runt om i världen, som nämnts i rapporten, med tillbakablickande analyser i olika former och på ett systematiskt sätt. I Sverige görs en mängd utvärderingar kopplat till politiska beslut framförallt kopplat till allokeringen av medel för olika typer av styrmedel och insatser på t.ex. skol-, arbetsmarknads- och innovationsområdet. När det kommer till regelverk där kostnaden i slutändan främst får bäras av företag- eller konsumentledet finner NNR att utvärderingar görs mer sporadiskt. Vi har inte räknat alla utvärderingar som gjorts, utan den slutsatsen gör vi med utgångspunkt från den breda flora av ärenden som NNR erhåller från regeringskansliet och olika myndigheter varje år och erhållet under en lång tid. Det har tidigare presenterats uppgifter⁴⁸ som indikerar att utvärdering blivit ett vanligare inslag i förvaltningspolitiken och det skifte som kom med s.k. new public management.

NNR har i denna rapport påtalat att det finns problem och utmaningar i dessa processer med att få till utvärderingar av hög kvalitet och som behandlar rätt frågeställningar. Vidare finner vi att våra exempel av enskilda fall där det trots allt genomförts utvärderingar, men ändå kvarstår det betydande frågor till hur dessa regelverk påverkar berörda företag och förhåller sig till målsättningen på området. Det talar enligt vår åsikt för att det krävs en annan form av genomförande och med andra utgångspunkter. Här menar vi att det t.ex. måste tas fram grundläggande gemensamma värden som gäller för s.k. ett statistiskt liv, ränta m.m. Ett liv i trafiksammanhang borde värderas på ett likartat sätt även när det kommer till alkoholpolitik eller i miljösammanhang. Utan dessa former av gemensamma grundläggande beräkningsgrunder är det svårt för beslutsfattare att förhålla sig till resultaten och speciellt om det spänner över flera politikområden.

Vi bedömer att det är centralt att få till en ökad öppenhet och transparens kopplat till dessa processer oavsett var utvärderingarna sker och vem som är beställare. NNR menar att kommissionens utvärderingsplaner kan ses som en form av föredöme och som ger intresserade möjlighet att lämna olika inspel till kommissionen beträffande frågor kopplat till det regelverk som ska utvärderas. Australiens vägledning är ett annat föredöme på flera sätt och inte minst när det gäller processen att blanda in berörda grupper från bl.a. näringslivet.

48 <http://www.umea.se/download/18.6f3b390214107b691a1b5b3/1380011503111/Utv%C3%A4rderingar+Hur+anv%C3%A4nds+de.pdf>

Riksdagen har ett stort ansvar givet rollen som lagstiftare och åtföljande krav på uppföljning för utskotten. Grunden måste sannolikt vara att stärka arbetet med konsekvensutredningar och att mer information måste finnas i olika ärenden redan vid beslutstillfället. Här kan det med statistik från Regelrådet konstateras att Sverige står kvar på samma låga kvalitetsnivåer. NNR har under lång tid påtalat behovet av andra åtgärder och har under år 2013 skrivit till regeringen om behovet av en helhetssyn för att förbättra konsekvensanalyserna. Tyvärr måste det konstateras att inga väsentliga åtgärder har vidtagits med anledning av våra förslag⁴⁹, varken av den förra majoriteten eller den nuvarande.

NNR anser att det är viktigt att få till en transparent process där det politiska systemet med riksdagen i spets tar ett tydligt ansvar för de regelverk som de infört och i detta perspektiv är det naturligtvis centralt att utvärdera regelverken. Mot denna bakgrund föreslår NNR ett antal förslag som sammantaget kan skapa förutsättningar för att få fram utvärderingar av hög kvalitet och som i förlängningen kan användas för att bedöma måluppfyllelsen och effektiviteten i olika regelverk.

För att stärka arbetet med utvärderingar föreslår NNR att följande åtgärder vidtas:

- Anta kriterier för när utvärdering av regelverk av större betydelse behöver genomföras. Det är här lämpligt att samma kriterier ligger till grund för av avgöra omfattningen på konsekvensanalysen och inom vilken tidsfrist utvärdering ska genomföras, enligt förebild från den typ av modell som finns i flera andra länder.
- Riksdagen bör vara beställare av utvärderingar och presentera en samlad plan på vad som ska utvärderas. Vidare bör riksdagen som ansvarig beställare kräva att transparensen förbättras vad gäller själva genomförandet och att arbetet sker med ökad öppenhet.
- Det måste finnas en självständighet och autonomi för den som ska genomföra utvärderingen att välja vilka frågor som är relevanta att belysa i det enskilda fallet. Att regelgivaren direkt eller indirekt som idag påverkar detta kan medföra att väsentliga frågor inte blir föremål för uppföljning.
- Sverige bör dra nytta av den utvärderingsprocess som bedrivs på Europainivå genom att systematiskt sammanställa underlag för de regelverk som kommissionen ska utvärdera.
- För att få till en kostnadseffektiv organisation anser NNR att det bör skapas en central enhet inom statsförvaltningen och som operativt hanterar riksdagens beställningar och uppdrag kopplat till andra utvärderingar.
- Arbetet med konsekvensanalyser måste stärkas och mer information måste finnas tillgängligt vid beslutstillfället, såsom målsättning, kostnader av olika slag, relationen kostnad-nytta samt vilka alternativ som övervägts. Utan den typen av information är det sedan svårt att utvärdera effekterna.

49 NNRs brev finns på: http://www.nnr.se/pdf/regelradet_k-utredningar_130821.pdf

8. Näringslivets Regelnämnd, NNR

Medlemmar

Almega
Energiföretagen Sverige
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna Stockholms stad
Lantbrukarnas Riksförbund
Småföretagarnas Riksförbund
Srf konsulternas förbund
Stockholms Handelskammare
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen
Svenska Fondhandlareföreningen
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet
Svenskt Näringsliv
Transportföretagen
Visita

Näringslivets Regelnämnd, NNR

Näringslivets Regelnämnd, NNR, bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 18 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regel- förbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se