



# Utvärdering av en metod för regelförenkling

Perspektiv på regelförenkling för lantbruksföretag

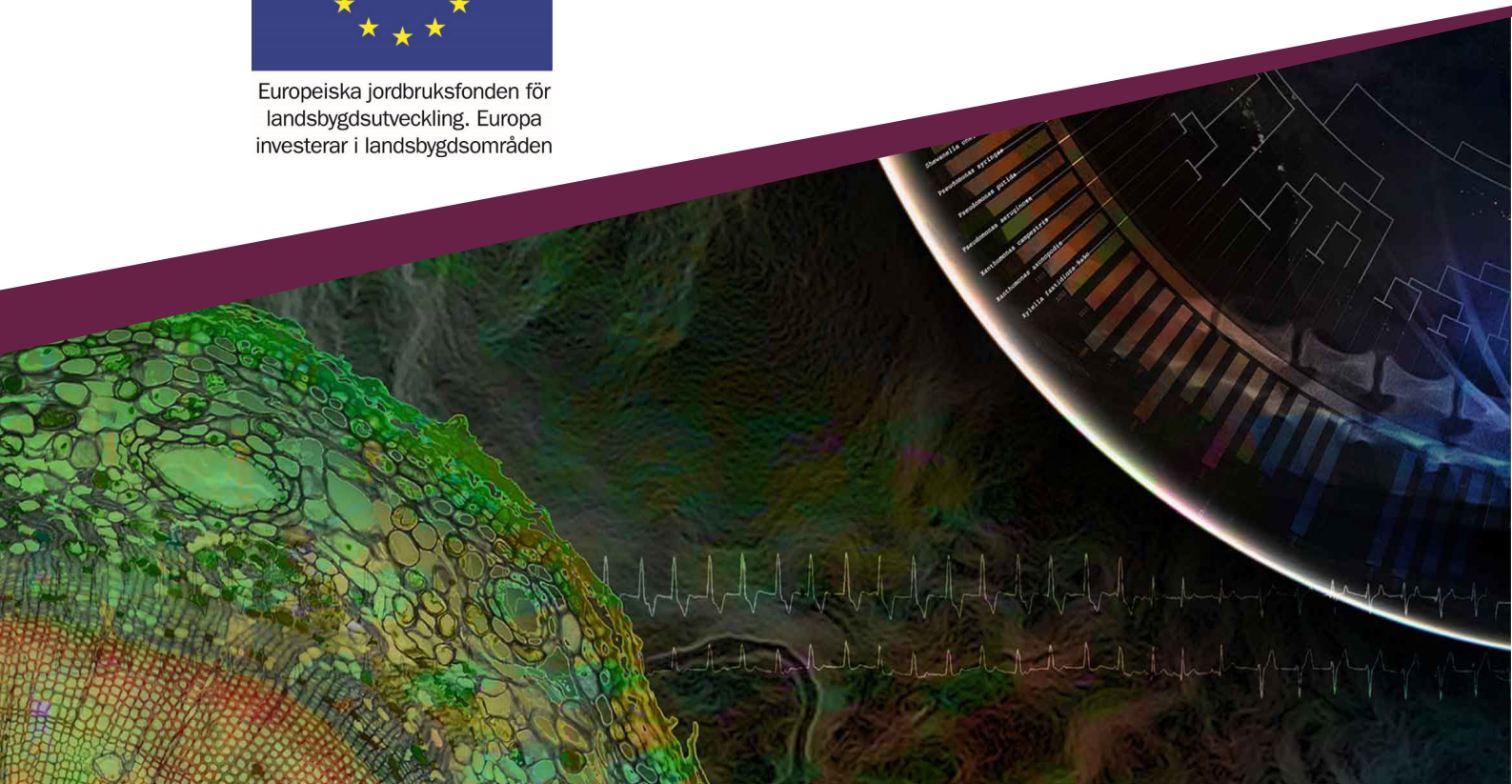
---

Lisa Blix Germundsson

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Institutionen för människa och samhälle  
2024



Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europa investerar i landsbygdsområden





# Utvärdering av metod för regelförenkling. Perspektiv på regelförenkling för lantbruksföretag.

Lisa Blix Germundsson, <https://orcid.org/0000-0002-1693-5156>,  
Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för människa och samhälle

**Utgivare:** Sveriges lantbruksuniversitet, Inst. för människa och samhälle  
**Utgivningsår:** 2024  
**Utgivningsort:** Alnarp  
**Upphovsrätt:** Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.  
**Nyckelord:** Regelförenkling, byråkrati, myndighetsutövning, lantbruk, jordbruk

© 2024 Lisa Blix Germundsson

Detta verk är licenserat under CC BY NC 4.0, andra licenser eller upphovsrätt kan gälla för illustrationer.

## Sammanfattning

Den här rapporten innehåller en utvärdering av den del av projektet *Metodutveckling för regelförenkling* som syftade till att utarbeta och testa en metod där företag kan lämna in förenklingsförslag till myndigheter. Projektägare har varit Hushållningssällskapet Halland, med Växa Sverige, HIR Skåne, LRF och SLU som partners. Projektet har finansierats av Jordbruksverket via Landsbygdsprogrammet. SLU:s roll i projektet har varit att utvärdera metoden. Utvärderingen baseras på en kvalitativ fallstudie med skriftliga material och 22 intervjuer med medverkande personer, som analyserats strukturerat och tematiskt.

Den utvärderade metoden bygger i korthet på följande fyra steg; 1) Insamling av förenklingsförslag, 2) Sortering och prioritering, 3) Problembeskrivning och konsekvensutredning, 4) Dialogmöten. Därtill har materialet genererat insikter kring uppföljning av dialogmöten samt generellt om regelförenkling för lantbruksföretag.

Insamlingen av förenklingsförslag satte ljuset på behovet av en bättre brygga mellan myndigheter och lantbruksbranschen för ömsesidigt utbyte, samt att myndigheters kunskaper har kommit för långt ifrån lantbrukares, även om undantag fanns.

Prioritering och konsekvensutredning av förenklingsförslag kräver djupa kunskaper om både lantbrukares sammanhang och juridisk expertis, och kan behöva vara en dynamisk process som innefattar både kunskapsutveckling och förhandling av synsätt mellan berörda myndigheter och branscher.

Dialogmötena blev en symbol för något som behöver vara en mer ingående och ständigt pågående process; mötet mellan myndigheters och lantbruksföretagares kunskaper och perspektiv. Myndigheter upplevs fokusera på dokumentation för att det är kontrollerbart, vilket bidrar till uppfattningen av världar som glider isär; i den ena utförs olika åtgärder i lantbruket och i den andra dokumenteras det som görs.

Sammantaget visar utvärderingen att metoden har fungerat bra utifrån sina förutsättningar och genererat insikter om arbete med regelförenkling inom lantbruket. Men för att säkerställa att inkomna förenklingsförslag behandlas krävs en väl förankrad och strukturerad process hos myndigheter med syfte att driva ett effektivt arbete med regelförenkling.

Utöver detta rekommenderas att ta tillvara på goda exempel, inventera befintlig kompetens, utvärdera hela områden av regler och se på exempel där kunskap och rådgivning ersatt detaljregler. En renässans för tilliten till yrkesskicklighet i kombination med kompetensutveckling kan utgöra en alternativ väg framåt för att bryta den rådande trenden med en stadigt ökande regelbörda för lantbrukare.

*Nyckelord:* Regelförenkling, myndighetsutövning, byråkrati, lantbruk, jordbruk.

## Abstract

This report contains an evaluation of a part of the project “Method development for better regulations”, which aimed to develop and test a method in which farmers can submit proposals for better regulations to authorities. Hushållningssällskapet Halland is the project owner, with Växa Sverige, HIR Skåne, LRF and SLU as partners. The Swedish Board of Agriculture, via the Rural Development Program, funded the project. SLU’s role has been to evaluate the aforementioned method. The evaluation is based on a qualitative case study with documents and 22 individual interviews with participants, which were analysed structurally and thematically.

The evaluated method is based on the following four steps: 1) Collecting of proposals for better regulations, 2) Sorting and prioritization, 3) Problem description and impact assessment, and 4) Dialogue meetings. In addition, the material has generated insights for follow-ups to the dialogue meetings, and generally about better regulations for agricultural firms. Of the 150 proposals collected, 55 were prioritized and provided with a problem description and impact assessment, of which 24 were presented at the five dialogue meetings.

The collection of suggestions for improved/simplified regulations highlighted the need for a better bridge between authorities and the agricultural industry for mutual exchange. It also showed that the authorities’ knowledge had moved too far from the farmers’ context, with some exceptions.

Prioritization and impact assessment of simplification proposals require deep knowledge of farmers’ context and legal expertise. An impact assessment may need to be a dynamic process which includes both knowledge development and the negotiation of perspectives between the authorities concerned, as well as between authorities and farmers. The issues of prioritization and impact assessment need to be the subject of an ongoing dialogue between authorities and farmers.

The dialogue meetings became a symbol of something that needs to be a more thorough and ongoing process, the sharing of the knowledge and perspectives of both authorities and farmers. Authorities are perceived to focus on documentation because it is verifiable, which contributes to the perception of two worlds drifting apart; in one, various measures are carried out on farms, and in the other, it is documented.

Overall, the evaluation shows that the method has worked well based on its conditions and has generated insights about work with regulatory simplification in agriculture. However, in order to ensure that submitted proposals for better regulations are adequately processed, a well-established and structured process is required at the authority level, with the aim of producing efficient work with regulatory improvement.

In addition to this, the use of good examples, taking inventory of existing competence, the evaluation of entire areas of rules, and learning from examples of knowledge and advice replacing detailed rules are all suggested. A renaissance of trust in professional skills combined with competence development may represent an alternative way forward to break the prevailing trend of a steadily increasing regulatory burden on farmers.

*Keywords:* better regulations, regulatory improvement, bureaucracy, agriculture, farming.

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Introduktion .....</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	<b>Teoretiska perspektiv .....</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>Metod för utvärderingen.....</b>	<b>13</b>
3.1	Skriftliga underlag .....	13
3.2	Intervjuer .....	13
3.3	Analys .....	14
<b>4.</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>15</b>
4.1	Insamling av förenklingsförslag.....	15
4.2	Sortering, gradering och prioritering .....	16
4.2.1	Olika åsikter om prioritering .....	18
4.3	Problembeskrivning och konsekvensutredning .....	18
4.3.1	Fördelar med konsekvensutredningarna .....	19
4.3.2	Utmaningar med konsekvensutredningarna .....	20
4.3.3	Synpunkter på prioritering och utredningar .....	20
4.4	Dialogmöten .....	21
4.4.1	Fördelar med dialogmötena .....	23
4.4.2	Utmaningar med dialogmötena .....	24
4.4.3	Myndigheters prioritering av förenklingsarbete.....	25
4.5	Uppföljning av dialogmöten.....	26
4.6	Övriga insikter .....	27
4.6.1	EU-regler och svenska tolkningar.....	27
4.6.2	Regelkrångel ger uppgivenhet och utmattning .....	28
4.6.3	Timing och ordnad process för förenkling .....	29
4.6.4	Kommunikation .....	30
<b>5.</b>	<b>Diskussion .....</b>	<b>31</b>
5.1	Utvärdering av förenklingsmetoden .....	31
5.1.1	Två olika typer av kunskap, myndigheters och lantbrukares.....	31
5.1.2	Varför myndigheter bör sträva efter kunskaper nära lantbrukares .....	32
5.1.3	Prioriteringar och konsekvensutredningar kräver djupa kunskaper av båda typer .....	33
5.1.4	Ökade dokumentationskrav skapar två världar som glider isär.....	34

5.1.5 Förenkling utifrån lantbrukets perspektiv – en utmaning för myndigheter....	35
5.1.6 Goda exempel – ta vara på det som finns.....	35
5.1.7 Större omtag behövs – eller något helt annat.....	36
5.2 Metoddiskussion .....	37
<b>6. Slutsatser i tio punkter .....</b>	<b>39</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>42</b>
<b>Tack.....</b>	<b>44</b>
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>45</b>

# 1. Introduktion

Den här rapporten innehåller en utvärdering av en del av projektet *Metodutveckling för regelförenkling*, som syftade till ”att verka för en utveckling som medför att lantbruksföretag upplever att regelbördan minskar och att kvarvarande lagstiftning är relevant och funktionell” (HS Halland 2020a). Projektägare har varit Hushållningssällskapet Halland, med Växa Sverige, HIR Skåne, LRF och SLU som partners. Projektet har finansierats av Jordbruksverket via Landsbygdsprogrammet. Hela projektet finns slutrapporterat av Bergström Nilsson m fl. (2024).

Ett av projektets delmål var att ”utarbета och testa en metod för myndigheter som gör det enkelt för företag att lämna in framtida förenklingsförslag och som säkerställer att dessa behandlas av relevanta myndigheter” (HS Halland 2020a). Inom ramen för projektet har projektägaren givit SLU i uppdrag att beskriva och utvärdera den ovan nämnda metoden, hädanefter kallad förenklingsmetoden, som projektet utarbetat och testat. Den här rapporten utgör en redovisning av sagda uppdrag. En grafik över den utvärderade förenklingsmetoden, inklusive tidsangivelser, ses i figur 1.

Projektgruppen för hela projektet *Metodutveckling för regelförenkling* har bestått av fem personer från fyra olika organisationer; Hushållningssällskapet Halland, Växa Sverige, HIR Skåne och LRF. De har alla mellan 15 och 25 års erfarenhet av arbete med lagar och regler för lantbruk. Två av dem har tidigare arbetat med regelefterlevnad och tillsyn på Jordbruksverket, Länsstyrelser och kommuner. De arbetar dagligen nära lantbrukare för att stödja dem i deras arbete med lagstiftning av olika slag, exempelvis miljöprövningar, miljökonsekvensbeskrivningar, genomgångar inför myndigheters kontrollbesök, de tidigare tvärvillkorsrådgivningarna, med mera.

Rapporten bygger på insamlat skriftligt material samt intervjuer med projektgruppen och en rad olika medverkande från myndigheter och organisationer. Utvärderingen berör endast den del som består av att utarbета och testa den ovan nämnda förenklingsmetoden, alltså inte hela projektet *Metodutveckling för regelförenkling*.

Rapporten är uppbyggd enligt följande. Efter denna introduktion följer kapitel 2 med teoretiska perspektiv som belyser relationen mellan centralt satta regler och de människor som ska omsätta reglerna i praktiken. I kapitel 3 redovisas den metod som använts för utvärderingen. Kapitel 4 innehåller en redovisning av det arbete



som gjorts i respektive fas av förenklingsmetoden, samt de intervjuades intryck och reflektioner kring det. Dessa resultat diskuteras i kapitel 5 med de teoretiska perspektiven som utgångspunkt. Slutsatser och rekommendationer för framtiden summeras i kapitel 6. Sist anges referenser, författarens tack och en bilaga med intervjuguide.



*Figur 1. Illustration över de olika faserna i den förenklingsmetod som använts i projektet, inklusive tidsangivelser. Uppföljning av dialogmöten ingick inte i projektet, men har i viss utsträckning bedrivits av Tillväxtverket (Tillväxtverket 2023).*

## 2. Teoretiska perspektiv

Utvärderingen tar ansats i teoretiska perspektiv som belyser hur regler hanteras i samhället. Dessa ansatser sätter fokus på relationen mellan centralt satta regler och de människor som ska tolka dem och omsätta dem i praktiken. Inledningsvis ges en kort översikt av de teoretiska perspektivens innehåll, därefter beskrivs hur deras innehåll bidrar till uppdraget att utvärdera metoden.

I boken ”Seeing lika a state” redogör Scott (1998) för hur nationalstater genom historien har behövt skaffa sig jämförbar och systematisk kunskap om sina medborgare och deras verksamheter, exempelvis underlag för folkräkning och beskattning, för att kunna styra sina territorier och befolkningar. Detta behov ledde fram till uppkomsten av en generell, abstrakt och förenklad typ av kunskap där staten fokuserade på att samla in de allra mest nödvändiga uppgifterna för att kunna styra landet, av Scott benämnd *techne*. *Techne* ligger till grund för utformningen av lagar och förordningar med vilken medborgarna och deras verksamheter räknas, beskattas och styrs. För detta behövs ett generellt språk, allmängiltiga kategorier och kvantifierbara redovisningar.

Medborgarna och deras verksamheter, å sin sida, har en kunskap som utgår från de behov som uppstår genom levd erfarenhet – genom att driva sina verksamheter och lösa direkta problem utifrån aktuella och lokala förutsättningar. Denna typ av kunskap, *mētis*, kännetecknas därför av ett starkt kontextberoende och är lösningsorienterad i förhållande till de egna målen med livet och verksamheten.

*Techne* och *mētis* är alltså två typer av kunskap, olika men ändå beroende av varandra, där *techne* används av staten för att överblicka och styra medborgare och verksamheter som lever med *mētis* som sin främsta kunskap. Scotts tes är att problem uppstår när dissonansen mellan dessa två typer av kunskaper blir för stor.

*Techne* liknar i viss mån synsättet *ratio* som Bornemark beskriver i boken ”Det omätbaras renässans” (2018) som den grundläggande typen av kunskap inom modern byråkrati. *Ratio* utgör en värld av regelbundenhet, kategorisering, generaliserbarhet och abstraktion. När synsättet enligt *ratio* vinner mark, ökar byråkratisering och administration av verksamheter. Problem uppstår när det situationsunika och individanpassade inte låter sig inordnas i prydliga kategorier och mätbara enheter. Dessutom utvecklas samhället hela tiden, vilket gör det svårt för regelbundna kategorier och administrativa indelningar att hänga med när verkligheten är stadd i ständig förändring. Bornemark (2018) ställer *ratio* i kontrast

till *intellectus*, som relaterar till unika och konkreta situationer och individer. Det är här kategorierna uppfattas, diskuteras och förhandlas. Här finns utrymme för det komplexa, situationsunika och en process där kategorier kan utvecklas och omförhandlas. Dessa två synsätt, ratio och intellectus, möts när en komplex och föränderlig verksamhet ska dokumenteras och mätas.

När det sker, skapas två parallella verkligheter; den ena där något genomförs och den andra där det dokumenteras att något genomförts. Detta har kallats för *förpappring* av språkvetaren Johan Hofvendahl (citerad av Bornemark 2018, s 53). Begreppet förpappring innefattar inte bara att fylla i själva dokumenteringen, utan hur hela aktiviteten blir fokuserad på att jämföra, granska, underteckna och så vidare (även om den kanske numera främst sker digitalt och inte på papper). Dokumenteringen sätts i fokus snarare än kärnverksamheten, och medför dessutom en tilltro till att verksamheter blir bättre genom ökad dokumentation.

Strävan efter ökad dokumentation sker även i form av införande av olika manualer, rutiner och checklistor, enligt Forsell och Ivarsson Westerberg i boken *Administrationssamhället* (2014). Kvalitetsarbete och kvalitetssäkring innebär ofta att rutiner ska finnas och alla aktiviteter dokumenteras, vilket ger en aura av professionalitet. När dokumentationskraven växer, går det åt än mer tid till att underhålla och uppdatera den. Samhället vill gärna öka effektiviteten i varje sektor, men alla dokumentationskrav kan få motsatt effekt, varnar författarna.

Det försåtliga ligger i att var och en för sig verkar de olika kraven fullt rimliga och behjärtansvärda, men sammantaget leder de till en administrativ börda som är övermäktig. Ju mer komplex dokumenteringen blir, desto mer ökar risken att den glider iväg från verkligheten och gapet mellan de två parallella verkligheterna växer. Utgångspunkten var att dokumentationen skulle spegla verkligheten, men nu blir istället fallet att verkligheten får anpassa sig efter dokumentationskraven, enligt Bornemark (2018).

För att återgå till syftet med den här rapporten; att utvärdera en metod för regelförenkling, kan de ovan beskrivna teoretiska perspektiven hjälpa till att belysa relationen mellan centralt satta regler och de människor som ska tolka dem och omsätta dem i praktiken, på följande vis:

1. De förklarar varför synsätt och kunskaper skiljer sig mellan statens behov av att ordna, mäta och styra, och verksamhetsutövers behov av att driva och utveckla sina verksamheter i sina respektive specifika sammanhang.
2. De förklarar varför det är viktigt att arbetet med regelförenkling har som sitt främsta mål att anpassa reglerna efter bästa förmåga till den verklighet som verksamhetsutövarna lever i. Det är trots allt de som ska efterfölja reglerna och se till att verkligheten faktiskt ordnas i enlighet med reglerna – oftast utan ekonomisk ersättning.

3. De beskriver faran med att ställa omfattande dokumentationskrav; fokus förflyttas från kärnverksamheten till alla moment kring dokumentationen. Det motverkar effektivitet och kan till och med utgöra en risk när kärnverksamheten åsidosätts för att uppfylla dokumentationskraven.
4. Sist, men inte minst, belyser de farhågan att det skapas två olika världar som sakta glider isär. I den ena utförs olika åtgärder i verksamheter och i den andra dokumenteras det som görs. Förståelsen för och förtroendet mellan dessa två världar minskar i takt med att gapet mellan dem ökar.

Sammantaget motiverar de teoretiska perspektiven varför det är viktigt att arbeta med regelförenkling. Det är alltså inte myndigheters rätt att styra som ifrågasätts, utan snarare hur det görs. Utvärderingen av metoden kan bidra med att öka insikten om vilka arbets- och förhållningssätt som fungerar bra och mindre bra för att stärka arbetet med regelförenkling. Vi återkommer till detta i diskussionen i kapitel 5.

Såväl Scott (1998) som Bornemark (2018) och Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) förespråkar en renässans för tilliten till yrkesskicklighet, där regelgivning och kvalitetsarbete tar verksamhetens helhet som utgångspunkt, snarare än enskilda regler och dokumentationskrav. Det innefattar en ständig kompetensutveckling av de som bedriver och arbetar i verksamheten, menar Bornemark (2018). Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) anser att det är sunt att ifrågasätta nya pålagor och krav; att hålla emot för att stabilisera och inte överbelasta kärnverksamheten. Även till detta återkommer vi i diskussionen i kapitel 5.

## 3. Metod för utvärderingen

Utvärderingen har genomförts som en kvalitativ fallstudie, med insamling av flera typer av data i syfte att ge en fyllig och mångfacetterad bild (Yin 2013). Nedan redogörs för metoden som använts i utvärderingen.

### 3.1 Skriftliga underlag

De skriftliga underlagen består främst av rapporter från projektet, bland annat Bergström Nilsson och Lans Strömblad (2021), Lans Strömblad och Bergström Nilsson (2022). Genomförda problembeskrivningar och konsekvensanalyser finns publicerade på projektets hemsida, [www.enklaregler.se](http://www.enklaregler.se). Tillgång har även funnits till projektgruppens arbetsmaterial, såsom intervjuguide till lantbrukarintervjuer och excel-filer som visar hantering och bearbetning av inkomna förenklingsförslag. Från de fem genomförda dialogmötena finns presentationer, minnesnoteringar och en kort enkät för utvärdering av varje möte.

### 3.2 Intervjuer

För att fånga upp synpunkter på förenklingsmetoden genomfördes 22 intervjuer med medverkande personer. Intervjuformen har varit semistrukturerad, vilket innebär att intervjuaren utgår från en på förhand framtagen intervjuguide, men samtidigt är lyhörd för respondentens utvecklingar (Kvale och Brinkmann 2014). Intervjuaren strävar efter att täcka allt i intervjuguiden, men är följsam gentemot respondentens sätt att resonera, i syfte att fånga respondentens nyanserade bild och ge utrymme åt oväntade inslag.

Samtliga intervjuer genomfördes från november 2023 till maj 2024, i form av individuella online-möten. Intervjuerna dokumenterades genom röstinspelning och noggranna anteckningar. Intervjuerna varade mellan 40 och 60 minuter, med ett medelvärde på cirka 45 minuter.

Intervjupersonerna valdes för att täcka en bredd av organisationer och roller från näringsliv till myndigheter och departement. Vilka som intervjuades påverkades i vissa fall av tillgänglighet; några hade slutat eller svarade inte på mail. Följande 22 personer har intervjuats:

- Fyra rådgivare och en expert från LRF; dessa fem personer utgjorde projektgruppen, varav en var formell projektledare.
- Tre rådgivare från tre olika rådgivningsföretag som anlätts som experter vid framtagande av problembeskrivningar och konsekvensutredningar.
- Tio personer från statliga myndigheter, varav fem från Jordbruksverket, tre från Tillväxtverket och en vardera från Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.
- Två personer från olika departement vid regeringskansliet.
- En expert från LRF.
- En person som arbetade på ett företag i lantbrukets värdekedja.

Samtliga intervjuade personer deltog vid minst ett av de dialogmöten som arrangerats, utom en representant för en av de statliga myndigheterna.

### 3.3 Analys

Det insamlade underlaget i form av skriftliga källor och intervjuer analyserades inledningsvis med hjälp av strukturerad kodning, därefter tematisk kodning i omgångar (Fejes och Thornberg 2015; Saldaña 2021).

I den första omgången sorterades materialet utifrån vilken fas i metoden som berördes. Det stod då klart att ytterligare en rubrik behövdes, ”Övriga insikter”, för mer övergripande reflektioner om metoden och om förenklingsarbete, då de intervjuade hade många sådana. Denna struktur ligger till grund för redovisningen av resultatet i nästa kapitel:

- 1) Insamling av förenklingsförslag
- 2) Sortering och prioritering
- 3) Problembeskrivningar och konsekvensutredningar
- 4) Dialogmöten
- 5) Uppföljning av dialogmöten
- 6) Övriga insikter

I nästa omgång sorterades materialet under respektive rubrik tematiskt, det vill säga utifrån innehållet i sig och inte utifrån i förväg uppgjorda kategorier (Fejes och Thornberg 2015; Saldaña 2021). Den tematiska sorteringen gjordes i flera omgångar för att bearbeta faser som innehöll väldigt omfattande, överlappande eller spretande material.

I redovisningen av resultaten, se nästa kapitel, har strävan varit att fylligt återge de intervjuades uppfattningar. Även om det mesta av texten inte utgörs av direkta citat, har ambitionen varit att återge uttryck och ämnen så nära de intervjuades som möjligt.

## 4. Resultat

I detta kapitel redovisas resultaten av arbetet med utvärderingen. Under varje fas redovisas först hur projektgruppen arbetat och vad som genomförts, och därefter de intervjuades reflektioner över hur det upplevs ha fungerat.

### 4.1 Insamling av förenklingsförslag

Förenklingsförslag samlades in på två sätt, via djupintervjuer med 20 lantbrukare, samt via projektets hemsida där förslag kunde lämnas in namngivet eller anonymt. Totalt inkom 151 förenklingsförslag, varav 111 från intervjuerna och 60 via hemsidan. Av dessa var 20 förslag i stort sett identiska från båda källorna.

Intervjuerna gav både bredd och djup i genomgången av regelverket, då de 20 lantbrukarna var utvalda för att täcka in olika verksamhetsinriktningar; mjölk/nötkött, får/lamm, växtodling och gris. Företagen var lokaliserade i sju olika län och bedrev tillståndspliktiga, anmälningspliktiga och U-verksamheter (Bergström Nilsson och Lans Strömblad 2021).

Personer i projektgruppen kommenterade att intervjuerna var bra redskap för insamling av två skäl; dels synliggjordes helheten av all den lagstiftning som träffar lantbrukare och dels kunde man gå till botten med vari problemet egentligen ligger i specifika frågor. Det var en styrka att kunna fråga de som lever med reglerna i sin vardag om deras uppfattning om hur reglerna fungerar - vad har ni för regelkrångel? Det sätter fokus på förenkling för lantbrukaren, snarare än förenkling för myndigheter. Personer i projektgruppen var medvetna om att intervjuerna som metod i viss mån var personberoende, så det gällde att välja ut de 20 lantbrukarna med omdöme. Kanske kunde de också ha identifierat personer som lämnat in förenklingsförslag via hemsidan, och kontaktat dem för en intervju, reflekterade de.

Hemsidan, å sin sida, tillät alla att lämna förslag. Den öppnade upp för fler att bidra och projektgruppen kunde tipsa kollegor och andra att göra inlägg där. Inlämningsfunktionen via hemsidan behövde marknadsföring, så projektgruppen gjorde en Youtube film som gav effekt (HS Halland 2020b). Via hemsidan inkom inte samma fylliga gensvar som vid intervjuerna, utan mer ”det senaste som skaver”.

Projektgruppen insåg att det inte alltid är lätt att förstå vad förslagsställarna menar. De anger knappast vilken förordning och paragraf, utan till exempel

”förenkla arbetskraftsinvandring” eller ”slopa dokumentationskrav vid flytt av djur”. När förslagen lämnats in anonymt kan man inte heller återkomma till förslagsställarna för att fråga hur de menade. Därmed blev det ett arbete i sig att tolka förslagen och göra om dem till en specifik fråga. Det är ett moment i sig att förstå och förvalta de förslag som kommer in, och få dem rätt. Insamlingen resulterade i en rapport med 150 förslag till bättre regelverk (Bergström Nilsson och Lans Strömblad, 2021).

Samtliga intervjuade var mycket positiva till arbetet med att samla in och sammanställa förenklingsförslag. En myndighetsperson uttryckte att arbetssättet skulle kunna hjälpa hans myndighet att få in synpunkter från näringen. Idag fick hans myndighet främst in synpunkter via olika tillsynsmyndigheter. Dessa tillsynsmyndigheter har visserligen i sin tur direktkontakt med verksamhetsutövare, men personen insåg att det som når hans myndighet blir filtrerat genom de olika tillsynsmyndigheterna. Det finns behov av en bättre brygga mellan hans myndighet och näringen för ömsesidigt utbyte, ansåg personen, eftersom de som myndighet har ett ansvar att få in synpunkter från verksamhetsutövarna. Övertygelsen om detta stärktes vid deltagandet i dialogmötet. En del av personens resonemang ses nedan:

Det är bra med den här dialogen och att man får inspielen från näringen. /.../ I mitt jobb är min främsta målgrupp tillsynsmyndigheterna, så där har vi ett uppbyggt kontaktnät och får inspel. /.../ Sen har de en direktkontakt med verksamhetsutövare inom detta område, lantbrukarna, så där skulle vi kanske behövt ha en bättre brygga... så vi får bättre information om hur verksamhetsutövarna uppfattar det. /.../ Vi har liksom ofta ingen direkt kontakt med verksamhetsutövaren inom mitt område, eftersom vår lagstiftning och vägledning riktar sig till tillsynsmyndigheterna. /.../ Man behöver ha kontakt med båda sidorna.

Även andra intervjuade var inne på att myndigheter och branschorganisationer har ett gemensamt ansvar för att opinionsundersöka hos företagen om deras syn på olika regler. Det behöver finnas en stadigvarande funktion för att få en bred feedback på regler från företagen/branschen till ansvariga myndigheter. Någon påpekade att en sådan lista med insamlade förenklingsförslag behöver ajourhållas, vilket kan vara ganska mycket arbete i sig, då frågor tillkommer och betas av efterhand. Det föreslogs redovisas i form av en karta av angelägenhet, med exempelvis vad som är viktigt för olika kategorier. Det för oss in på nästa steg i processen.

## 4.2 Sortering, gradering och prioritering

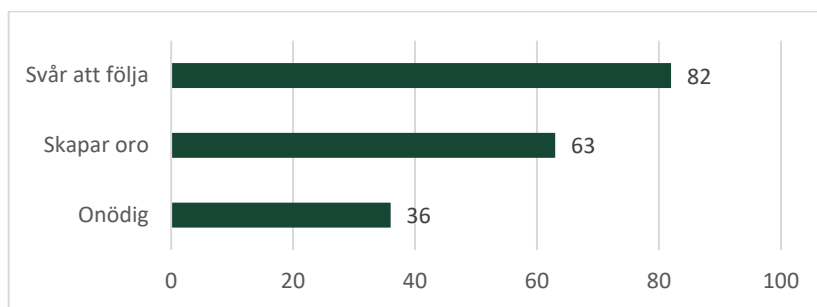
Projektgruppen sorterade och graderade de inkomna förslagen efter följande kriterier:

1. Vilken nationell myndighet förenklingsförslaget huvudsakligen tillhörde.



2. Inflytande på konkurrenskraft och självförsörjningsgrad för svenska jordbruksprodukter, samt lantbrukarnas investeringsvilja.
3. Inverkan på lantbruksföretagens sociala, ekonomiska och miljömässiga hållbarhet.
4. Om föreskrifterna ansågs onödiga, svåra att följa eller skapar onödig oro.

Kriterierna och resultaten av sorteringen kan ses i detalj i Bergström Nilsson och Lans Strömblad (2021). Sammanfattningsvis kan sägas att medan förslagen berörde fem olika departement och fler än 10 olika nationella myndigheter, hörde de flesta förslagen hemma hos (dåvarande) Näringsdepartementet och Miljödepartementet, och bland myndigheter hos Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Likaså bedömdes flest förslag påverka företagens konkurrenskraft och ekonomiska hållbarhet. När det gäller den fjärde punkten, bedömdes hela 82 regler som svåra att följa, och 63 ansågs skapa onödig oro, se figur 3.



Figur 3. Förenklingsförslag där reglerna bedömdes svåra att följa, skapa oro eller vara onödiga (Bergström Nilsson och Lans Strömblad, 2021).

Från sammanställningen av 150 förenklingsförslag (Bergström Nilsson och Lans Strömblad, 2021) prioriterades 55 som försågs med en utredning i form av en problembeskrivning och konsekvensutredning (se kap 4.3).

Prioriteringen gjordes av projektgruppen gemensamt. Flera i projektgruppen betonade betydelsen av olika typer av kunskaper för att kunna prioritera. Det ansågs som en styrka att de fem personerna i projektgruppen hade lång och bred erfarenhet av regler för lantbruk (se kap 1). Det har lett till att de fått många kontakter och olika specialiseringar, vilket gör att gruppen sammantaget har arbetat med frågor om regler och regelefterlevnad ur flera olika perspektiv.

Några i projektgruppen uttryckte att styrkan med det här projektet är den goda kännedomen om hur företagare upplever regelbördan. Efter så många år med dessa frågor har de fått viss inblick: vad kostar den här regeln, vilket arbete ligger bakom, vad krävs för att följa den. Dessa erfarenheter underlättade arbetet med att gradera förslagen. Det sågs även som en styrka att projektgruppen hade varit intakt genom

hela projektet, vilket gett stabilitet och långsiktighet. Det kan annars lätt bli sårbart om man är en liten grupp där kunskapen är personberoende och några skulle sluta.

Flera i projektgruppen noterade utmaningarna med att prioritera. Även om kriterier underlättar objektivitet, är all prioritering i slutändan beroende av värderingar. En rådgivare beskrev balansgången mellan vad enskilda – ibland högljudda – tycker, och vad som verkligen är viktigt för många. Det var aktiva diskussioner i gruppen och de stämde av med andra personer vid behov. En framhöll vikten av att trots allt väga prioritera sådant som är svårt att ändra på, särskilt om det är en viktig fråga för många lantbrukare.

#### 4.2.1 Olika åsikter om prioritering

Av de 55 förenklingsförslag som försågs med en utredning (se kap 4.3), prioriterades 24 att presenteras vid de fem dialogmötena. Utmaningen med att prioritera visade sig i form av att i stort sett alla andra intervjuade hade åtminstone delvis andra åsikter om dessa prioriteringar, än projektgruppen. Medan både rådgivarkollegor och andra ifrån branschen hade åsikter, var det framförallt myndighetspersoner som framförde att vissa av förslagen inte borde ha prioriterats. Förslagen var exempelvis redan (delvis) omhändertagna, utgjorde EU-regler som myndigheten inte kunde göra något åt, eller hängde ihop med andra komplicerade regelverk, menade de. Två av myndigheterna uppgav att de arbetade med egna prioriteringar av förenklingsförslag, som inte nödvändigtvis överensstämde med projektgruppens. Flera myndighetspersoner uttryckte att de gärna hade velat vara delaktiga tidigare i prioriteringsprocessen för att kunna avstyra vissa förslag.

Både myndighetspersoner och företrädare för näringen kommenterade värdet av att få en förteckning med prioriterade förslag bland många insamlade. Flera var imponerande av det ambitiösa arbetssättet att samla in, sälla, göra konsekvensutredningar och prioritera. När en fråga blivit prioriterad bland många andra frågor av näringen så är det ett budskap i sig; att gå från 150 till 24 ger de prioriterade förslagen legitimitet, framhöll en av de intervjuade.

Det framstår därmed som att prioriteringen varit föremål för kritisk granskning av de flesta intervjuade. Prioriteringarna har varit uppe för förhandling i projektgruppens arbete och vid dialogmötena. En person påpekade att det händer saker i omvärlden hela tiden, som gör att prioriteringar kontinuerligt kan behöva förändras. Därmed finns det ett behov av att se prioriteringarna som en pågående process och ständig förhandling.

### 4.3 Problembeskrivning och konsekvensutredning

Problembeskrivningar och konsekvensutredningar gjordes av rådgivarna och LRF i projektgruppen och av anlitade kollegor, alltefter vem som bedömdes ha bäst

expertis i frågan. Utredningarna presenterades i en i förväg framtagen mall och publicerades alla på projektets hemsida, [www.enklaregler.se](http://www.enklaregler.se). Flera av rådgivarna har tidigare arbetat med liknande utredningar i andra sammanhang, så arbetssättet i sig var inte nytt. En regel är alltid i ett sammanhang, vilket är viktigt att se, reflekterade de, man måste kunna ämnesområdet för att kunna göra utredningen. En regel har en historia och ett sammanhang, den som utreder behöver se alla dessa sammanhang. Kanske skulle de internationella jämförelserna (som genomfördes senare i projektet) tagits med i dessa utredningar, då det hade kunnat bidra med argument för förändringar, reflekterade en i projektgruppen. De som utförde utredningarna reflekterade också över att utredningarna blev lite olika beroende på vem som gjorde dem. Det fanns en medvetenhet om att utredningarna påverkas av vem som gör dem; personens kunskaper, förståelse och perspektiv.

Utredningarnas mål, att se på tänkbara lösningar och ge konkreta förslag, uppfattades som ett bra sätt att ta upp en diskussion med myndigheterna. Utredningarna visade också om förslagen bedömdes var lätta att åtgärda eller svårare, samt om regeln utgjorde ett stort eller litet hinder för företagen; vissa frågor var ”bara” administration medan andra utgjorde ett hinder för företag att växa och utvecklas.

#### 4.3.1 Fördelar med konsekvensutredningarna

Flera intervjuade uttryckte att det var bra att förenklingsförslagen med tillhörande utredningar skickades ut i god tid före dialogmötet, det gav möjlighet att uppdatera sig, förbereda frågorna och ta fram extra underlag om så behövdes.

Några myndighetspersoner uttryckte att utredningarna utgjorde ett bra underlag till myndigheten, de beskrev problemet väl och skälen för förändring. Även om de har sin vinkling mot jordbruket, får de med helheten med lagar och vägledningar, menade de. En myndighetsperson sammanfattande det så här:

Hade vi tagit fram det hade det fått en annan vinkling... men jag tycker ändå de fick med helheten.

En annan myndighetsperson uttryckte att de hade använt underlag från projektet som komplement till sitt interna arbete med regelförenkling, exempelvis för sådant de inte själva tagit upp eller satt fingret på. En myndighetsperson sammanfattade arbetssättet med utredningarna som bland det bästa hen sett från näringen för att förklara problem i branschen, men att det behövde kompletteras med juridisk expertis. Flera myndighetspersoner uttryckte att de gärna ville hjälpa till med dessa utredningar och bidra med sin kompetens.

### 4.3.2 Utmaningar med konsekvensutredningarna

Vissa myndighetspersoner var betydligt mer kritiska. En påpekade att även om det var bra att jobba systematiskt med att identifiera och utreda förenklingar, så saknades en analys av miljöeffekterna, vilket de som myndighet behöver utreda för att kunna överväga den förändring som föreslogs.

En annan myndighetsperson hade svårt att utifrån utredningarna förstå vad problemet egentligen var, då den som skrivit utredningarna inte var tillräckligt väl insatt i de lagtekniska delarna i frågan. Det blev begreppsförvirring i tolkningar av de olika lagarna, och de beskrivna problemen berodde inte på de beskrivna orsakerna. Det visar att ibland kan väldigt specialiserad expertis behövas för att gå till botten i utredningarna. På dialogmötet stod det dessutom klart att i just den aktuella frågan hade två myndigheter och ett departement alla varsin syn på och olika ingångsvärden i frågan, vilket de inte tidigare hade upptäckt. Det visar att det fanns fall där myndigheter gjorde olika tolkningar, vilket inte hade uppdragats tidigare. Det visar svårigheten i att göra konsekvensutredningar när flera myndigheter och departement är involverade i en fråga; de kan göra olika tolkningar.

En myndighetsperson påpekade att det ofta finns långtgående korskopplingar mellan olika lagstiftningar, de utgör en slags spindelväv, men att de som genomfört konsekvensutredningarna ibland nöjt sig med den närmast berörda lagstiftningen och inte alltid letat vidare.

### 4.3.3 Synpunkter på prioritering och utredningar

En återkommande kritik från myndighetspersoner var att vissa förenklingsförslag som utreddes antingen redan var på väg att åtgärdas, eller att det var EU-lagstiftning och därmed svårt för myndigheten att påverka. Om utredarna hade gått till botten och utrett bättre, hade sådana förenklingsförslag kunnat avfärdas tidigare, menade de, och tiden på dialogmötena därmed kunnat användas bättre. Även om utredarna gjorde så gott de kunde, ansågs de primärt ha ett lantbrukarperspektiv, och därför var flera myndighetspersoner inne på att deras egna kunskaper, perspektiv och utredningsresurser också hade behövts i utredningarna.

Samtidigt var flera myndighetspersoner medvetna om risken att myndigheter skyller på EU eller andra problem som en undanflykt, ett sätt att slippa ta ansvar för att arbeta med förenklingar. ”Man måste grotta förbi det”, sa en myndighetsperson.

En myndighetsperson förklarade att myndigheter inte alltid gör tillräckligt noggranna konsekvensutredningar av nya eller ändrade regler. De ser inte alltid på alternativa lösningar, därför att de inte kan föreställa sig att det går att göra på ett annat sätt. De vet inte hur branscherna och de företag som träffas av bestämmelserna ser ut och fungerar, menade personen.

Den synen får stöd i Regelrådets årsrapport från 2023, där de skriver att myndigheters konsekvensutredningar ofta brister i hur förslagen påverkar företag, att förslagsställare inte tycks ha kännedom om företagspopulationen som träffas, eller analyserar varför man bedömer att ett regelarbete behöver genomföras. ”Följden av ett sådant arbetssätt blir en allt tyngre samlad regelbörda för Sveriges företag, många gånger med konsekvenser som inte har utretts och beskrivits tillräckligt bra”, skriver Regelrådet på sid 3 (2024).

Det finns inga krav på att sådana konsekvensutredningar måste göras tillsammans med andra aktörer, man behöver bara ha en remissrunda. Ett par myndighetspersoner uttryckte ett behov av att ändra arbetssättet och skapa en bättre samverkan där man sitter ned och gemensamt diskuterar konsekvenser av regler och alternativa utformningar. Även om det inte är möjligt i varje enskilt fall, måste myndigheter ha örat närmare marken och veta hur det man reglerar ser ut. Alla säger givetvis att de gör detta, men i vilken utsträckning och med vilken inställning bjuder myndigheter in andra aktörer, frågade sig en myndighetsperson.

En av rådgivarna berättade att deras organisation brukar få nya regelförslag med tillhörande konsekvensutredningar på remiss. Rådgivaren uttryckte att det är ofta med förvåning de läser i de konsekvensutredningar som görs, att de olika förslagen inte bedöms ha någon särskild påverkan. Denna typ av konsekvensutredningar kan inte räcka för att bedöma konsekvenser av nya regler, de är så bristfälliga, anser rådgivaren. Rådgivaren har noterat att Jordbruksverket är bättre på att göra konsekvensutredningar av frågor som berör jordbruket, än andra myndigheter.

En myndighetsperson tog upp frågan om att man kan fundera på om vissa av de framlagda förslagen vid dialogmötena verkligen var en förenkling. Ibland vore det kanske bättre med en klarare gräns, medan det aktuella förslaget gällde ökad flexibilitet. Risken är att man skapar en större osäkerhet, och det vill man väl inte ha, menade myndighetspersonen. Man får se vidare på vad ger det för slutlig effekt och bredda alternativen, och ibland kan tillämpningen av regeln av tillsynsmyndigheter spela en stor roll för hur utfallet blir i praktiken. Funderingen visar på de många avvägningar och perspektiv som finns i en fråga.

## 4.4 Dialogmöten

Syftet med de fem dialogmötena var att presentera de prioriterade förenklingsförslagen för myndigheter och branschorganisationer, diskutera dessa och helst komma till en handlingsplan för att genomföra förenklningar. Projektet hade planerat för fyra branschvisa dialogmöten, det blev fem; får, kemikalier, mjölk/nöt, biogas och biotopskydd (se figur 1).

När Jordbruksverket beviljat projektet finansiering blev projektgruppen kontaktad av Tillväxtverket som hade i uppdrag att arbeta med regelförenkling.

Resultatet blev att Tillväxtverket erbjöd sig att hjälpa till att arrangera dialogmötena.

Mötena genomfördes från januari till november 2022 i form av online-möten. Dialogen inleddes med att den expert som genomfört utredningen presenterade förslaget, vilket sedan diskuterades av alla på mötet. I början sökte man etablera en gemensam bild av problemet, förklara det ur olika synvinklar så att alla skulle förstå problemet. Flera aktörer kunde ha input i den här fasen. Därefter vidtog en dialog för att belysa utmaningarna och möjligheterna att få till en förenkling. Tanken var att myndigheterna sedan skulle ta med sig frågan hem och fortsätta arbeta med förenklingsförslaget.

Varje möte avhandlade cirka fem frågor. Projektgruppen stod för förenklingsförslagen och hade listor med personer som skulle bjudas in. Tillväxtverket sände ut inbjudningar, stod för moderatorsrollen under mötena, hade förberett mötespresentationer och tog minnesanteckningar.

Till det första mötet, med tema får/lamm, hade Tillväxtverket anlitat en konsult att vara moderator. Konsulten blev dock sjuk och en kollega fick hastigt kallas in som vikarie, vilket tillsammans med att det valda digitala verktyget inte fungerade, vilket gjorde att mötet hämmades. Det ledde till att Tillväxtverket själva tog över moderatorsrollen i de efterföljande dialogmötena, vilket visade sig bli ett lyft. Moderatorsrollen är central i att skapa en trygg stämning på mötet så att deltagarna till exempel ska kunna reflektera över sådant som hade kunnat göras bättre av deras egna organisationer. Moderatoren behöver också kunna ställa frågor som nystar vidare i förslagen, och behöver då kunna frågorna väl för att kunna föra samtalet vidare. Det är därför en fördel om moderatoren finns i nära anslutning till projektet.

Flera rådgivare uttryckte att Tillväxtverkets medverkan gav tyngd åt arbetet och att de ledde mötena på ett proffsigt och bra sätt. Ett par myndighetspersoner uttryckte att det var otydligt för dem vilken roll Tillväxtverket hade i processen och varför. Arbets sättet har dock lett till att Tillväxtverket prövat den här typen av möten och lärt sig mer om vad som krävs för att arrangera bra möten mellan myndigheter och branscher.

Flera av de intervjuade uttryckte att mötesupplägget fungerade bra överlag, samt att det är viktigt att mötet leds och sammanfattas på ett bra sätt, av någon som själv kan förhålla sig neutral till sakfrågan. Det är också avgörande vilka personer som deltar. Medan någon uttryckte att det varit en bra avvägning på antal och vilka som medverkande, fanns det andra med synpunkter på att det ibland saknades aktörer som kunde ha intressen i en fråga, och ibland saknades personer i beslutfattande positioner som kunde påverka frågorna.

I dialogmötena manifesterades det som egentligen hela processen arbetade med; mötet mellan lagstiftarens och verksamhetsutövarens perspektiv. Därför kommer här upp frågor som i viss mån berör hela processen, men som blev uppenbara vid själva dialogmötet.

#### 4.4.1 Fördelar med dialogmötena

Flera myndighetspersoner uttryckte att syftet med mötena var bra. Främst uppskattades möjligheten att få inspel och förslag från näringsperspektivet; vad är svårt, vad kan förenklas och förbättras. Flera myndighetspersoner uttryckte att mötena är ett bra sätt att samla bransch och regelgivare för dialog kring konkreta hinder, vad som blir problemet när företag ska tillämpa reglerna.

Dialogmötena gav även en inblick i hur de som myndigheter uppfattas utifrån och de får höra andras tankar om de frågor myndigheten arbetar med, menade en myndighetsperson. En viktig insikt var att det inte bara är sakfrågan i sig utan också kommunikationen runtomkring, hur myndigheten kommunicerar sina regler, som är viktig. Svaren från vissa var väldigt klargörande, kommenterade en myndighetsperson, som upplevde sig ha fått bättre förståelse för hur reglerna slår ut i praktiken i form av en helhetsbild över situationen. Liknande forum saknas idag, enligt flera myndighetspersoner.

En rådgivare hyllade dialogmötena som ett forum som inte funnits innan, där man kan sitta ned och resonera kring bordet som jämlikar mellan bransch och myndigheter. Mötet ledde till nya kontakter som kommit till nytta efteråt. En person från lantbrukets värdekedja uttryckte att det var intressant att höra andras perspektiv från branschen.

Medan flera myndighetspersoner uppgav att mötet gav en ökad förståelse för praktiken, sade andra att de redan kände till hur det funkar i stora drag. De lyfte istället att mötet gav personliga kontakter med personer som jobbar med frågorna i olika organisationer och sammanhang. Det hade varit till nytta efter mötet uppgav flera, då det varit lättare att kontakta varandra. ”Det är en go’ känsla i kroppen när jag tänker tillbaka på det”, kommenterade en myndighetsperson. Även flera medverkande från branschen uttryckte värdet av att få höra andras perspektiv och utvidga sina nätverk.

En myndighetsperson framhöll att ömsesidigheten är viktig, att regelgivarna ska förstå företagen, men företagen tror ofta att det är enklare att ändra regler än vad det är. Regelgivare beslutar inte om regler för att sätta käppar i hjulen för företagen, men det är heller inte alltid myndigheter förstår vad de gör gentemot företagen, enligt personen. En rådgivare lyfte också ömsesidigheten: ”jag förstår hur de (myndigheten) resonerar och kan översätta det till lantbrukarna”.

Ytterligare en aspekt framhölls som värdefull: Utan de här dialogmötena hade mötet mellan de olika myndigheterna och departementen överhuvudtaget aldrig uppstått. Det kommer aldrig till det skarpa läget i vanliga fall, kommenterade en myndighetsperson helt frankt. En annan myndighetsperson sade att det var viktigt för dem att få veta vilken bedömning andra myndigheter gör gällande vissa frågor. Olika tolkningar görs och missförstånd kan lätt ske. I ett fall blev det tydligt att

personer från olika myndigheter såg hindren för regelförenkling på olika sätt, och om de inte pratat med varandra, så skulle dessa synsätt inte kunnat mötas och förhandlas med varandra.

En myndighetsperson kommenterade att det beskrivna problemet var okänt för dem och dialogmötet gjorde att de fick upp ögonen för en situation som de inte kände till. Medan det var svårt att lösa sakfrågan på grund av EU-rätt, förstod myndighetspersonen nu att frågan var relevant för branschen, vilket var bra att de fick reda på.

Intervjuade från olika organisationer återkom till fördelen med när man lyckas samla flera myndigheter och experter på samma möte, då kan man bena i frågorna och föra in nya perspektiv och möjligheter: ”Jättebra att myndigheter får träffas och höra samma sak och varandras synpunkter på de frågor som lyfts”. En rådgivare noterade att mötet ledde till att det stod klart att två myndigheter hade en konflikt i synen på en viss fråga. En myndighetsperson i chefsroll tillstod att myndigheter generellt sett pratar för lite med varandra, även om vissa myndigheter är duktiga på att prata med näringen och andra.

#### 4.4.2 Utmaningar med dialogmötena

Följande citat från en myndighetsperson sammanfattar vad flera myndighetspersoner gav uttryck för:

Syftet med mötet är gott, slutprodukten är bra att ha som en sammanställning av vad som upplevs som problem för näringen. Överlag bra sätt att jobba på. Det var väldigt ambitiöst och täckte in väldigt mycket. Man kan fundera på om man hade tjänat på att ta ett förmöte med oss och fångat in vad som redan var gjort. Då hade man kunnat använda mötet för att ta frågan vidare.

Men problemet var inte bara att frågor togs upp som redan var avklarade i någon mån, utan flera myndighetspersoner uttryckte att förenklingsförslagen siktade in sig på sådant som inte gick att förenkla, oftast med hänvisning till EU-regler. Flera myndighetshandläggare föreslog att förmöten skulle hållits med dem, så hade de kunnat informera om att vissa saker var EU-krav som inte går att rucka på. Det hade kunnat leda till mer realistiska förväntningar vid mötet, menade de, och avvärja vad några myndighetspersoner upplevde som en jobbig situation. En myndighetshandläggare uttryckte att myndigheten visserligen tolkar EU:s regler, men med en EU-förordning så är tolkningsutrymmet avsmalnat. Handläggaren kände sig som motvalls käring på mötet då förslagen siktade in sig på saker som inte kunde påverkas, vilket handläggaren tålmodigt fick förklara.

Myndighetspersoner hamnade lätt i en försvarsposition på dialogmötet. Särskilt om de var handläggare med begränsade mandat och befogenheter att påverka regler. En myndighetshandläggare beskrev en situation:



Jag försökte förklara de otydligheter som hade förmedlats och varför. Näringen tyckte att ribban hade höjts, så vi hade olika syn, men jag försökte förklara att (vår myndighets) mål inte har varit att höja ribban, utan det är den nivå vi hela tiden ansett, bara nu förtydligat. Vi var oense om hur det hade upplevts och det blev ingen tydlig slutsats av diskussionen.

En annan myndighetshandläggare uttryckte att det var ett jobbigt möte att sitta i, det kändes nästan om man ställdes mot väggen. Syftet med mötet var ju att få till en dialog om en förändring i lagstiftningen, men handläggaren hade inte möjlighet att rent formellt fatta något enda beslut, det finns en arbetsordning, menade handläggaren. En annan myndighetshandläggare uttryckte sig inte vara införstådd med mötets syfte och handläggarens roll vid mötet var oklart.

En person från näringen uttryckte besvikelse över att dialogmötet inte hade kunnat lösa frågan om att lyfta förenklingsförslagen ovanför handläggarna. Det var en bra ansats med mötet, men myndigheterna måste skicka de som kan förklara och resonera, inte bara försvara, utan kan ta ett större ansvar och göra en avvägning. Annars lyckas man inte nå framgång i förenklingsarbetet, enligt personen.

Det fanns en förväntan på myndigheterna om en bättre respons än enbart försvar mot förenklingsförslag. En person från näringen uttryckte att en myndighet måste både ha i uppdrag att jobba med förenkling och också faktiskt genomföra förenklingar. Det räcker inte att utreda eller ordna en workshop och sen säga ”det gick inte”.

En myndighetshandläggare hade pratat med sina chefer inför mötet, men de ville inte prioritera mötet. Delvis på grund av att det aktuella förenklingsförslaget inte var en så prioriterad fråga av cheferna, och delvis för att de kanske inte förstod upplägget och vad som förväntas vid mötet. Handläggaren menar att den egna myndigheten inte förstod hur man hade kunnat använda dialogmötet på ett bättre sätt.

En myndighetsperson uttryckte att det behövs ett annat angreppssätt, det blev för brett vid dialogmötena. Om man ska samla folk så krävs större djup, bättre förberedelser och betydligt större resurser. Annars blir det mer en allmän diskussion. Man behöver kolla upp deltagarnas förkunskaper och roll i detta, det är viktigt att hitta exakt rätt person och ibland flera parter. Myndighetspersonen hade bättre erfarenheter av när man går på djupet, och exemplifierade med arbete som gjorts inom fjäderfäbranschen och Växtskyddsrådet, där flera myndigheter och berörd bransch jobbar tillsammans. Dialogmötets svaghet blev att det blev för brett, när man istället behöver jobba med mer resurser i mindre grupper och bena ut vad som krävs, menade myndighetspersonen.

#### 4.4.3 Myndigheters prioritering av förenklingsarbete

En person från näringen uttryckte att intresset för dialogmöten var större hos de myndigheter som har ett tydligt förenklingsuppdrag i sina regleringsbrev. Där sticker exempelvis Jordbruksverket ut, medan andra varit mer försiktiga, menade

personen. De andra har inte vanan och hade inga förväntningar på mötet, medan Jordbruksverket jobbat länge med det. Regeringens uppdrag till myndigheter är därför väldigt viktigt, det ger en skillnad i kvalitet och engagemang vid dialogmötet, enligt personen. Vana och erfarenhet hos myndigheterna spelar en stor roll. Intresse och kunskap om förenklingsarbete verkade också bero lite på vilket departement en myndighet tillhör, menade personen. Myndigheterna kan också fastna i att de investerat pengar och prestige i vissa lösningar och system, och blir då låsta vid det, även om det inte funkar så bra i praktiken.

En rådgivares intryck var att medan Jordbruksverket såg sin roll i förenklingsarbetet, verkade några av de andra myndigheterna inte inse att de hade en roll i detta. Kanske beror det på myndighetens fokus, arbetskultur och hur man ser på sin roll i att underlätta för näringen, funderade rådgivaren. En myndighetsperson förklarade att regeringen har gett tydliga uppdrag till exempelvis Tillväxtverket och Jordbruksverket, medan andra myndigheter inte alltid har ett sådant uppdrag. Sådant behöver man ha koll på inför dialogmötena, menade personen.

En annan rådgivare, som själv tidigare arbetat på myndigheter, uttryckte att hen slogs av under dialogmöten att stuprören verkligen är så ingrodda; att samarbetet myndigheter emellan, och mellan myndigheter och andra, är så begränsat. En person berättade om de regelsafaris LRF genomfört, där flera myndigheter bjuds ut till lantbruk för gemensam genomgång av regler. Det hade synliggjort att det finns flera områden med överlappande regler från olika myndigheter, där myndigheterna skulle kunna samarbeta betydligt mer än vad de gör idag.

## 4.5 Uppföljning av dialogmöten

Projektets arbete sträckte sig till att genomföra dialogmötena, därefter var planen att ärendena skulle lämnas över till de berörda myndigheterna att driva frågorna vidare. Det fanns inte någon plan från projektet för återkoppling till de som varit med i dialogmötena. Flera personer från näringen efterlyste en uppföljning av dialogmötena. Dels saknade de återkoppling om vad som nu händer, och dels ville de gärna bidra med ytterligare hjälp och support till myndigheterna i att driva förenklingsfrågorna vidare.

Mot bakgrund av Tillväxtverkets regeringsuppdrag erbjöd verket sig att ta vid och arbeta vidare med förslagen. Av de 24 förenklingsförslag som presenterats vid dialogmötena, valde Tillväxtverket ut sex stycken att utreda vidare (Tillväxtverket 2023). Enligt en av de intervjuade personerna från Tillväxtverket var konsulter upphandlade att göra ytterligare utredningar, men i efterhand hade personen insett att det hade varit bättre om verket själva hade arbetat med det.

Flera i projektgruppen uttryckte förvåning över att Tillväxtverket inte kom längre med de förslag de utredde och att de inte heller valde fler än sex av de

ursprungliga 24 förslagen. En av de intervjuade vid Tillväxtverket förklarade att det generellt sett var bättre att dra ned på antalet förslag och utreda dessa djupare.

## 4.6 Övriga insikter

### 4.6.1 EU-regler och svenska tolkningar

En grundförutsättning för att ett förenklingsarbete ska fungera är förmåga att kunna avgöra hur EU-regler behöver implementeras och var Sverige gör en strängare tolkning. En person med lång erfarenhet från både myndigheter och näringsliv uttryckte att Sverige ofta tolkar EU-regler strängare än andra EU-länder (även kallat överimplementering), och gav exempel på där Danmark och baltiska länder gör på ett enklare sätt utan problem. Det behövs ett samarbete på EU-nivå, eller åtminstone norra zonen, Norden och Baltikum, eftersom de svenska stränga tolkningarna uppfattas som väldigt orättvisa idag. Svenska myndigheter behöver ha en internationell utblick och samarbete med andra länders motsvarande myndigheter, förenklingsråd och regelråd för att kunna arbeta effektivt med att avgöra var Sverige gör en strängare tolkning. På så sätt kan man hålla isär vad som går att göra något åt och inte, för att lägga kraften på rätt saker. För att kunna arbeta effektivt med förenkling måste man ha kompetens att skilja ut var Sverige gör en strängare tolkning, vilket kräver att man är enormt insatt, samt har ett internationellt nätverk.

Personen efterlyser att EU-länderna borde ha ett bättre samarbete om tolkningar och genomförande av EU-lagstiftning, så att det blir mer lika länder emellan. Ytterligare en person från näringen uttryckte att myndigheterna ofta gömmer sig bakom att det är EU-regler; därför finns behovet att våga jämföra både regler och deras tolkningar mellan länderna.

En myndighetsperson förklarade att något samarbete inom EU kring tolkningar av EU-regler inte finns. När nya regler tas fram, då kan myndigheten företräda Sverige efter instruktion från departementet, eller vid omförhandlingar av regler. Ibland har de helt informellt haft kontakter med personer på motsvarande myndigheter inom Norden, där de kan fråga hur de andra gör i vissa detaljer. Men någon formell avstämning mellan EU-länder om regeltolkningar finns inte.

En person från näringen framhåller att även EU är intresserade av att ha bra regler, och därför behövs ett förenklingsarbete även på EU-nivå, vilket finns även om det har skiftat form genom åren. När några myndighetspersoner under dialogmötena förklarade att det inte går att förenkla med hänvisning till EU-regler, ansåg de heller inte att det var deras sak att arbeta för att förändra de berörda EU-reglerna. Personen undrar då vem som är ansvarar för att driva förändring, när inte den myndigheten som ansvarar för regeln i Sverige vill arbeta med att förbättra EU-regler. Någon behöver ta ansvaret för att ta frågan vidare när EU-regler behöver förenklas eller förbättras, men vem?

En myndighetsperson framhåller att det viktigaste är att Sverige måste vara mer proaktiva på idéstadiet gentemot EU-kommissionen, så att nya regler tar hänsyn till svenska förhållanden. Personen anser att Sverige inte har lärt sig det så mycket än. Ett sådant arbete hämmas av att myndigheter jobbar för mycket i stuprör i Sverige, medan det snarare kräver struktur och styrning uppifrån, menar personen. Man behöver ha etablerade samarbetsgrupper där man träffar branscher och diskuterar innan EU-kommissionen lagt förslag, och sen följa med hela vägen. På så sätt skapas bättre förankring hos företag som ska tillämpa reglerna, och man kan undvika att Sverige tar skada i konkurrensmöjligheter, enligt personen.

En annan myndighetsperson menar att Sverige inom hens sakområde har svängt mot en lättnad de senaste åren, medan EU blivit tuffare. Exempelvis träd i betesmarker, där var Sverige mer tillåtande än EU, och Sverige fick ändra sig, därför att så såg det inte ut i Europa. Det fanns inget utrymme att diskutera, säger personen.

#### 4.6.2 Regelkrängel ger uppgivenhet och utmattning

Det fanns en uttalad uppgivenhet hos personer från näringen som arbetat länge med frågan om regler och förenklingar. En person med lång arbetslivserfarenhet från både myndigheter och näringen berättade att mycket har försämrats när det gäller attityder och regelverk på hens område. Det har blivit viktigare att anteckna, än vad man faktiskt gör. Myndigheterna lägger krut på dokumentationen, för det är ju kontrollerbart, men det viktiga är ju att man gör rätt saker ute på gårdarna. Sunt förnuft i det som görs, har offrats för kraven på dokumentation, ansåg personen.

En annan person med lång erfarenhet framhåller att tolkningen av lagkrav skruvas åt hela tiden, på ett sätt som inte är miljömässigt försvarbart. Efter 20 år har man tappat det ursprungliga syftet med lagen. Ta exemplet med sprutjournal, där man kan få avdrag om man inte skrivit ett streck på rätt ställe, medan syftet var att man skulle minska riskerna med växtskyddsmedel. Vad gör det med förtroendet för myndigheter? Man tappar fokus på det som är viktigast. Lantbrukare kan känna att det är hopplöst, sade personen.

En annan person understryker att en grundförutsättning är att myndigheter verkligen vill förändra och förenkla, och att det blir någon sorts uppföljning och konsekvens om inga förenklingar sker. Tidigare omtalade satsningar, såsom Jordbruksverkets Förenklingsresa, uppfattades som en besvikelse. ”Kanske att ökningstakten på reglerna minskade något”, sade en rådgivare.

En person med lång erfarenhet inom både myndighet och näringsliv framhöll att rent generellt pratar myndigheter mycket om ”enklare tillsammans”, men de lever inte efter det. Det kommer bara mer detaljer, mer EU-regler och svenska förordningar, vilket gör det omöjligt för exempelvis veterinärer, rådgivare och lantbrukare att känna sig trygga och uppdaterade. Myndigheter skapar svenska bestämmelser för att de själva ska känna sig trygga, vilket leder till att regelkrängel

och byråkrati bara ökar för lantbruksföretagen, på grund av att både EU och svenska myndigheter är överambitiösa och ängsliga, menade personen. Det har blivit väldigt mycket dokumentation, vilket är tungt för lantbruksföretagen. Men personen ser möjligheter; man skulle kunna göra ganska mycket. Man ska reglera det som är nödvändigt, men i övrigt tillåta utveckling och ha tillit. En del av personens resonemang återges här:

Klart det måste finnas regler, det tycker jag också. Men som jag ser det så ska man reglera det som är nödvändigt och när det behöver vara detaljerat, men annars kanske man också ska möjliggöra för en utveckling och ha någon slags viss tillit. Man ska ha tillräckligt mycket regler för att sätta åt de där som inte följer någonting och som inte har någon rimlig standard, men lite mer framåtsyftande och utvecklande och enklare skulle det absolut kunna vara. Det är väldigt, väldigt mycket dokumentation av saker och ting också, som är tungt faktiskt.

En person frågade sig hur folk ska orka fortsätta arbeta med förenklingar när det inte blir några förändringar av det. Man måste vara varsam med både resurser och människor i processen, underströk personen. Personen menade att lika viktigt som att hitta en metod för att arbeta med förenklingar, är att hitta sätt att återkoppla resultatet av ansträngningarna, för att folk ska orka jobba med det långsiktigt.

#### 4.6.3 Timing och ordnad process för förenkling

Flera intervjuade från olika organisationer lyfte behovet av timing i förenklingsarbetet, det gäller att komma in i rätt fas i en fråga, när man faktiskt kan påverka den. Nu var dialogmötena en del av ett tidsbegränsat projekt, men om man har ett kontinuerligt arbete kan det vara lättare att hitta och anpassa sig till rätt timing. Då skulle man kunna dela in förslagen i kort och lång sikt, och komma in med förenklingsförslag när just den lagstiftningen ses över.

Flera personer från näringen uttryckte att när myndigheter skickar ut förslag på remiss är det ofta försent, då har mycket redan bestämts. Även om näringen skriver omfattande remissvar får man inget vettigt svar, eftersom myndigheterna redan bestämt sig och det är då enklast för dem att svara ”det går inte”, menade en person.

En myndighetsperson lyfte att när nya regler ska sjösättas finns ordnade processer för konsekvensanalyser och samrådsförfarande med näringen, medan det saknas motsvarande ordnade processer för att undersöka och genomdriva förenklingar i befintliga regelverk. Myndigheten har visserligen en dialog med tillsynsmyndigheter, medan direktkontakt med branschen eller företagen saknas i förenklingsprocesser, vilket skulle kunna ingå i en sådan ordnad process. Till exempel när myndigheter aktualitetsgranskar sina föreskrifter skulle de kunna planera in ett dialog- och samrådsförfarande med näringslivet.

#### 4.6.4 Kommunikation

Flera av de intervjuade från olika organisationer har lyft att det handlar både om reglerna i sig och om kommunikation kring dessa regelverk. En person från lantbrukets värdekedja uttryckte att de försökte föra en dialog med myndigheterna i stort och smått hela tiden, men att det kändes väldigt trögt. Myndigheten svarade inte när personen framförde att ett visst system faktiskt inte fungerar, även om det är problem som ger myndigheten en massa extra arbete. Personen hade försökt nå fram till myndigheten i sju år och inte ens fått svar på varför myndigheten inte ville ta i frågan. Kanske borde myndigheten kommunicera sin situation tydligare, funderade personen. Bristen på kommunikation skapar irritation. När något blivit bättre, kommuniceras inte heller förbättringarna och myndigheten går därmed miste om välförtjänt beröm. Därför, menade personen, var dialogmötena bra för att de tog tag i och lyfte de här frågorna.

En myndighetsperson tog självmant upp att myndigheten inte var så bra på att tala om att de jobbar med att förenkla sin administration, det upplevdes svårt att kommunicera sådant så att det når ut, och personen förstod att näringen då kan uppleva att det inte händer något.

En rådgivare sa att hen tidigare stängt sig blodig för att hitta vägar för att kommunicera med myndigheter. Först nu med utredningarna och dialogmötena hade hen fått kontakt med myndighetspersoner som har hand om frågorna, då projektet gett hen ett mandat att prata med dem; ”så jag har ringt dem mycket under tiden”.

En rådgivare uttryckte att förutom att diskutera regelförenklingar, skulle det behövas ett forum för att diskutera andra branschfrågor. Ibland kanske brist på information och kunskap hos både myndigheter och näring orsakar konflikter i onödan. Där vore det bra att kunna stämma av aktuella frågor.

En person från näringen såg framför sig att regler behöver kommuniceras på ett helt annat sätt. Till exempel har grundvillkoren utökats med arbetsvillkor och det blir stora avdrag om man gör fel, vilket ställer höga krav på myndigheter och företagare. Man skulle vilja kunna ringa till myndigheter och berätta när något hänt eller man har en fråga och få hjälp istället för bestraffning, enligt personen, som tillägger att alla behöver sträva efter en bättre relation mellan myndigheter och företag.

En person från Jordbruksverket nämner att de fångar in en del frågor via sin rådgivningsorganisation som arbetar vid exempelvis Växtskyddscentralerna. Medarbetarna där träffar i sin tur många rådgivare och fångar upp frågor som kan föras vidare internt. Men personen tillstår att det är mera spontant än formaliserat. Det gör att Jordbruksverket exempelvis kan leverera underlag till rådgivningsorganisationer vid regelförändringar så de kan göra ett bra jobb gentemot sina kunder. Liknande rådgivningsorganisationer saknas hos andra myndigheter, konstaterade personen.

## 5. Diskussion

Syftet med rapporten var att utvärdera den metod för regelförenklning som beskrivs i kapitel 1. De genomförda intervjuerna har genererat insikter om detta och om förenklingsarbete generellt. Här diskuteras resultaten av utvärderingen i relation till de teoretiska perspektiven i kapitel 2, samt i relation till den valda utvärderingsmetoden, beskriven i kapitel 3.

### 5.1 Utvärdering av förenklingsmetoden

De teoretiska perspektiven beskrivna i kapitel 2 används här som grund för att belysa relationen mellan centralt satta regler och de människor som ska genomföra reglerna i praktiken. De teoretiska perspektiven motiverar varför det är viktigt att arbeta med förenklingsarbete. Det är alltså inte myndigheters rätt att styra som ifrågasätts, utan snarare hur det görs.

#### 5.1.1 Två olika typer av kunskap, myndigheters och lantbrukares

Scott (1998) förklarar varför typerna av kunskap skiljer sig åt mellan staters behov av att ordna, mäta och styra, och verksamhetsutövares behov av att driva och utveckla sina verksamheter i sina respektive specifika sammanhang. För detta använder han begreppen *techne* och *mētis*. Bornemark (2018) för ett liknande resonemang med andra begrepp, *ratio* och *intellectus* (se kapitel 2).

Problem uppstår när *techne* och *mētis* inte harmonierar, det vill säga när den kunskap staten har glider för långt ifrån verksamhetsutövarnas sammanhang, enligt Scott. Detta illustrerades i projektets arbete med insamling av förenklingsförslag. Projektgruppen uppfattades ha gjort ett intressant och gediget arbete med att samla in, tolka och lista 150 förenklingsförslag. Deras intervjuer med företagare visade vilka regler som upplevdes krångliga i lantbrukarens vardag, vilket uppfattades som värdefullt av myndigheter och departement, även om ett par myndighetspersoner sade sig redan ha bra koll på detta inom sitt eget sakområde.

Insamlingen av förenklingsförslag satte även fokus på myndigheternas eget uppdrag att samla in synpunkter från de verksamhetsutövare som berörs av deras

regleringar. Det framkom att myndigheter saknar ett systematiskt arbetssätt för att fånga in sådana synpunkter, vid sidan av synpunkter de får in via tillsynsmyndigheter, vilket då filtreras genom tillsynsmyndigheterna. Insamlingen av förenklingsförslag har satt ljuset på behovet av en bättre brygga mellan myndigheter och näringsliv för ömsesidigt utbyte. Det vill säga att myndigheternas kunskaper – åtminstone i vissa delar – har kommit för långt ifrån lantbruksföretagens sammanhang. Se även Söderholm m fl. (2022) som efterlyser hög kunskap hos de inblandade myndigheterna om verksamheters sammanhang, samt kontinuerliga och förtroendebaserade dialoger mellan myndigheter och verksamhetsutövare.

Resultaten av utvärderingen visar också att det finns ett behov av att sammanställa och visa på helheten av lagregler för grupper av verksamhetsutövare, exempelvis lantbrukare, inte minst för att kunna bedriva ett insiktsfullt arbete med regelförenkling. Lagregler utgör ofta en komplicerad väv av relaterade och delvis överlappande regler, som dessutom kommer till fysiskt uttryck via tillsynskontroller. Om man befinner sig på detaljnivå och ser till enskilda regler inom ett visst sakområde, är det lätt att missa att dessa behöver sättas i relation till det ekosystem av regler som gäller lantbruksföretagare, samt hur det tar sig i fysiskt uttryck vid tillsynskontroller. Det innebär att det inte räcker att ha goda kunskaper inom ett visst sakområde - myndigheters kunskaper behöver åtminstone i viss mån omfatta den helhet som de lantbrukare har, som träffas av myndighetens regler. Ett liknande resonemang förs av Eklund och Pettersson (2024), som efterlyser ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och utvärdera befintliga regler, och där så visar sig vara motiverat, reformera eller avskaffa regler.

En person från näringen sa att man inte kan förvänta sig att varje djurägare ska kunna lagkraven som en expert, men myndigheterna borde kunna sätta sig in i djurägarens verklighet - ut och praktisera! Man kan ställa högre krav på en myndighetsperson än en djurägare, eftersom den förra är betald av skattebetalarna och samhället, ansåg personen.

### 5.1.2 Varför myndigheter bör sträva efter kunskaper nära lantbrukares

Synsättet med två olika typer av kunskap, techne och mētis, förklarar varför det är viktigt att arbetet med regelgivning och regelförenkling har som sitt främsta mål att anpassa reglerna efter bästa förmåga till den verklighet som verksamhetsutövarna lever i. Dissonans i form av upplevt regelkrångel uppstår när avståndet blir för långt mellan den kunskap reglerna bygger på och den kunskap verksamhetsutövarna lever med.

För att regler ska fungera väl hos verksamhetsutövare behöver de upplevas som vettiga, till exempel vara väl motiverade och enkla att följa. Denna bedömning ligger alltså hos de som ska efterfölja reglerna, eftersom det är just de som ska se



till att verkligheten faktiskt ordnas i enlighet med reglerna. Vad som är ”vettiga” regler är alltså inte något som är neutralt eller objektivt, utan avhängigt vem som betraktar regeln i fråga. Det förklarar varför myndigheterna kontinuerligt bör sträva efter att ha kunskaper som ligger nära verksamhetsutövarnas; det är avgörande för att kunna skapa regler som upplevs som vettiga, i form av till exempel väl motiverade och enkla att följa, av verksamhetsutövarna. Enligt Eklund och Pettersson (2024) bör regler upplevas legitima, ändamålsenliga och välmotiverade utifrån samhällsnytta.

Men vettiga regler är inte bara bra för verksamhetsutövare, utan även för exempelvis tillsynsmyndigheter. Söderholm m fl. (2022) poängterar att en hög kunskap hos myndigheter ger en bättre tillämpning av regler vid exempelvis tillståndsprövning. Med anledning av den pågående utredningen om just tillsynskontroller inom lantbruks- och livsmedelsområdet (Regeringskansliet, 2023), uttryckte en intervjuad rådgivare att samordning av tillsyn visserligen är viktigt, men hur kan man vara trygg vid en tillsynskontroll, om man inte är säker på vad som gäller? Det vill säga, grunden är att reglerna är begripliga.

### 5.1.3 Prioriteringar och konsekvensutredningar kräver djupa kunskaper av båda typer

Att prioritera bland förenklingsförslag är en grannliga uppgift - alla intervjuade hade en åsikt om detta. Medan uppgiften kräver en god insikt i företagarnas vardag, behövs även god juridisk kännedom och ibland djup expertis. Framförallt markerades att ett fortsatt förenklingsarbete behöver ha kompetens att avgöra hur EU-regler ska implementeras utan att Sverige gör en strängare tolkning, det vill säga överimplementerar. Man behöver kunna skilja mellan sådant som verkligen inte går att göra något åt, från risken att förenklingsförslag slentrianmässigt avförs för att myndigheter vill slippa ta ansvar för förenklningar. Ett större ansvar efterfrågas för myndigheter att driva förenklingsarbete på EU-nivå och inte bara avföra förenklingsförslag med motiveringen att det är en EU-regel.

Bland de 24 förslag som lyftes till dialogmötena fanns exempel på svårförändrade EU-relaterade frågor, men också exempel som talar emot att sortera ut frågor på ett tidigt stadium. Därmed krävs djupa kunskaper, både om lantbrukares sammanhang och juridisk expertis, vilket indikerar att flera parter behöver medverka i prioriteringsprocesser. Därtill är prioriteringar en i grunden politisk fråga som påverkas av omvärldshändelser och förändras över tid. Därför bör frågan om prioriteringar i förenklingsarbetet vara en ständigt pågående dialog på hög nivå mellan myndigheter och näringsliv.

Konsekvensutredningarna var uppskattade underlag inför dialogmötena, även om flera myndighetspersoner påpekade att juridisk expertis behövs som komplement till de rådgivare och LRF-expertiser som gjorde dem i enlighet med projektets upplägg. Flera myndighetspersoner uttryckte att de ville bidra med sin

kunskap och sitt perspektiv till dessa utredningar, kanske ett uttryck för uppfattningen att utredningarna påverkas av vem som gör dem. Det visar att relevanta konsekvensutredningar kräver djupa kunskaper från flera parter där olika typer av expertis får komma till uttryck i en gemensam och ömsesidig process.

Resultaten visade också att det fanns förenklingsförslag där myndigheter sinsemellan gjorde olika tolkningar av reglerna, vilket inte hade uppdragats tidigare. Det visar svårigheten i att göra utredningar när flera myndigheter och departement är involverade i en fråga; de kan göra olika tolkningar. Det medför att utredningen i sig blir en process av klagörande för alla involverade parter. Ibland hade man olika begrepp för samma saker, eller samma begrepp för olika saker. Därmed är det inte givet att en utredning bara kan ”konstatera” ett visst läge, utan en utredning kan behöva vara en dynamisk process som innefattar både kunskapsutveckling och förhandling av synsätt och ingångsvärden mellan myndigheter, och mellan myndigheter och andra organisationer. Dessutom, eftersom sådana utredningar kan uppdaga nya förhållanden som kan försätta den aktuella förenklingsfrågan i ett annat läge, behöver frågan om prioritering och utredning vara nära sammanbundna.

Frågan om nya regler och de konsekvensutredningar som då görs togs upp av några intervjupersoner. En reflektion var att myndigheter inte alltid gör tillräckligt noggranna konsekvensutredningar av nya eller ändrade regler. Myndigheter undersöker inte alltid alternativa lösningar, därför att de inte kan föreställa sig att det går att göra på ett annat sätt, sa en myndighetsperson. Det finns heller inga krav på att sådana konsekvensutredningar måste göras tillsammans med berörda branscher, det räcker med en remissrunda. Det finns ett behov av att ändra arbetssätt och skapa en bättre samverkan där lagstiftare och bransch kan diskutera alternativ vid utformning av nya och ändrade regler, samt deras konsekvenser, i en gemensam process. Likaså vid aktualitetsgranskningar och översyner av befintliga regelverk saknas arbetssätt för dialog med berörda branscher, utöver remissrunda. Även Riksrevisionen (2012) samt Eklund och Pettersson (2024) framhåller behovet av bättre konsekvensutredningar.

#### 5.1.4 Ökade dokumentationskrav skapar två världar som glider isär

Bornemark (2018) och Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) beskriver faran med att ställa omfattande dokumentationskrav; fokus förflyttas från kärnverksamheten, till alla moment kring dokumentationen. Det motverkar effektivitet och kan till och med utgöra en risk när kärnverksamheten åsidosätts för att uppfylla dokumentationskraven. En person med lång arbetslivserfarenhet från både myndigheter och näringsliv berättade att mycket har försämrats när det gäller regelverket inom hens område. Det har blivit viktigare att anteckna, än vad som faktiskt görs, beskrev personen. En annan person berättade att lantbrukare kan

känna en hopplöshet inför alla dokumentationskrav och oproportionerliga sanktioner; vad gör det med förtroendet för myndigheter?

Bornemark (2018) menar att de ökade dokumentationskraven skapar två olika världar som sakta glider isär. I den ena utförs olika åtgärder i verksamheter och i den andra dokumenteras det som görs. Förståelsen för och förtroendet mellan dessa två världar minskar i takt med att gapet mellan dem ökar. Även Scotts (1998) teori om olika kunskaper hos aktörerna kan bidra till att förklara uppfattningen av två olika världar som alltför sällan möts.

Precis det – möttes alltså – var vad deltagarna gjorde under de fem dialogmöten som arrangerades av projektet. Liknade forum saknas idag, konstaterade flera, vilket gav sidoeffekter i form av nya insikter och utökade personliga nätverk. Dialogmötena visade också på behovet av att olika myndigheter fick träffa varandra och diskutera gemensamma frågor, vilket verkade ske alltför sällan. Trots att mötena föregicks av ett gediget förarbete som var uppskattat, efterfrågades att mötena borde ha varit ännu bättre förberedda genom en tätare dialog mellan inblandade myndigheter och branscher. Det visar att dialogmötena blev en symbol för något som behöver vara en mer ingående och ständigt pågående process; mötet mellan myndigheters och lantbruksföretagares perspektiv och expertis.

### 5.1.5 Förenkling utifrån lantbrukets perspektiv – en utmaning för myndigheter

Dialogmötena led också av att myndigheter ofta representerades av handläggare som inte hade mandat att förhandla frågorna. Hela processen hade därför behövt en bättre förankring och legitimitet från myndigheternas ledningar samt departement. Men det krävs mer än så, menade en person med lång erfarenhet från både myndigheter och näringsliv. Myndigheter måste våga ha en nära dialog med och efterfråga företagares och branschens kunskaper och perspektiv i större utsträckning än hittills. Personen menar att detta ofta utgör en stoppkloss då det finns en farhåga hos myndighetspersoner att frågan kan bli för komplicerad och gå utanför gränsen för vad de själva besitter i form av kunskaper och befogenheter. Att se det större perspektivet och ta hänsyn till helheten förutsätter att man vågar gå utanför komfortzonen av ett smalt sakområde. En bättre förankring och legitimitet för förenklingsarbete behövs från ledningsnivå inom myndigheter och departement, vilket i sin tur förutsätter tydliga uppdrag i regleringsbrev från regeringen. Se även kritiken mot otillräcklig arbetsprocess för regelförenkling i Riksrevisionen (2012).

### 5.1.6 Goda exempel – ta vara på det som finns

I intervjuerna nämns flera goda exempel på fungerande samarbeten mellan myndigheter och bransch, ofta kring specifika frågor. Ett exempel som nämnts av flera är Växtskyddsrådet. Det har bland annat ett gemensamt sekretariat mellan

Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket samt flera branschaktörer involverade, vilket uppfattas som en smart konstruktion eftersom mycket då kan diskuteras på ett tidigt stadium. Andra exempel som omnämns är fjäderfäbranschens djuromsorgsprogram och internrevision, de tidigare grupperna för livsmedelsverkets branschriktlinjer, samt den så kallade ”sprint” som gjordes i frågan om miljöprövning av nya djurstallar. I den sistnämnda processen var flera myndigheter och branschorganisationer involverade.

För det nya Förenklingsrådet skulle en strategi kunna vara att inventera vilka dylika grupper som finns eller har funnits, för att bygga på befintliga eller återuppbyggbara strukturer, tipsar en av de intervjuade. Det borde bli mer resurseffektivt och inte minst får man fatt i de personer som har kompetensen, för det är sårbart i Sverige med ett fåtal personer med tillräcklig kompetens, menar personen.

### 5.1.7 Större omtag behövs – eller något helt annat

Det kan lätt kännas trööstlöst med många förenklingspunkter och små ändringar. Därför efterlyste ett par myndighetspersoner ett större omtag i regelgivningen, för att verkligen få till förenkling och inte bara skrapa på ytan. Den befintliga regelstocken behöver utvärderas för att synliggöra allt vi redan ställt till med, enligt en av dem. Den andra framhöll att det hittills inte gjorts någon sådan analys inom något område, vad hen kände till. Till exempel borde de omfattande dokumentationskraven i olika lagstiftningar kunna samordnas i en digital lösning, som ett lite större steg framåt än punktinsatser, enligt personen. (Se även Eklund och Pettersson (2024), som också efterlyser systematiska utvärderingar av befintliga regler.)

En reflektion från författaren till den här rapporten är att initiativet Greppa Näringen utgör ett intressant exempel då det tillkom för att slippa ytterligare detaljerade regler kring lantbrukets växtnäringens användning. Sådana detaljregler har införts i flera närliggande länder, exempelvis kravet på ”gödselräkenskaper” i Danmark. Istället var idén att lantbruket skulle arbeta enligt principen frihet under ansvar, genom en satsning på systematisk och återkommande rådgivning i kombination med traditionellt informationsarbete.

Sedan starten år 2001 har Greppa Näringen bidragit till samhällets miljömål, ökad resurseffektivitet på lantbruken, utbildat mer än 1 000 rådgivare i miljö- och klimatfrågor som genomfört 68 000 rådgivningsbesök baserade på någon av de 48 valbara modulerna. Det har dessutom lett till byggandet av 700 våtmarker (Hjelm m fl. 2020). Förutom dessa resultat, har staten sluppit lägga tid och energi på att göra ännu fler detaljföreskrifter och lägga resurser på tillsynskontroller av dessa (se även Eklund och Pettersson 2024, som också noterar att regler inte alltid behöver vara bästa lösningen).

En av de intervjuade, med lång erfarenhet inom både myndighet och näringsliv, lyfter tillit som ett alternativ till ökade detaljregler och dokumentationskrav. Inom Greppa Näringen har tilliten byggts mellan bransch och myndigheter genom de gemensamma ansträngningarna för initiativet: En nyckelfaktor till framgången för Greppa Näringen har varit det nära samarbetet mellan de tongivande aktörerna LRF, Jordbruksverket, Länsstyrelserna och rådgivningsföretagen, vilket lett till en ökad förståelse för varandras ansvar och synsätt (Hoffman och Blix Germundsson, under utgivning).

Greppa Näringen ligger i linje med vad såväl Scott (1998) som Bornemark (2018) och Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) förespråkar; en renässans för tilliten till yrkesskicklighet, i kombination med kompetensutveckling. Det är också ett sätt att hålla emot en alltmer ökande regelbörda för att stabilisera och inte överbelasta kärnverksamheten (Forsell och Ivarsson Westerberg 2014). Kanske är det här en alternativ väg framåt för att bryta den rådande trenden med en ständigt ökande regelbörda.

## 5.2 Metoddiskussion

Den metod som använts i den här utvärderingen är en kvalitativ fallstudie byggd på dokumentstudier och 22 intervjuer med berörda personer, se kapitel 3. Motiven för ett sådant angreppssätt är att en kvalitativ metod är lämplig för att utforska ett fenomen eller sociala situationer i all sin detaljerade komplexitet, när man söker efter svar på hur och varför vissa saker sker (Yin 2013). Kvalitativa metoder kan ge en inblick i komplexa sociala verkligheter som andra metoder har svårare att ge (Alvesson och Sköldberg 2018). Kvalitativa metoder passar också bra för att synliggöra sociala händelser och processer över tid, till exempel för att undersöka ett kronologiskt flöde, vilket passade bra för att utvärdera metoden som pågick i flera steg över lång tid. Användningen av data från flera källor bidrar till en robust datapool, i det här fallet skriftliga underlag och individuella intervjuer (Yin 2013).

Den huvudsakliga invändning som brukar framföras mot kvalitativa metoder är att de öppnar för utförarens egna tolkningar och förutfattade meningar. Alvesson och Sköldberg (2018) menar att det inte finns någon ”sann” reflektion av ”verkligheten”, eftersom verkligheten alltid ligger i betraktarens öga. Ett sätt att möta denna invändning är därför att erbjuda hög transparens, så att läsaren själv kan bilda sig en uppfattning (Alvesson och Sköldberg, 2018). Transparens har försökt åstadkommas genom att tydligt redovisa metoden, till exempel vilka som intervjuats (se kapitel 3), samt fylliga redovisningar av de intervjuades uppfattningar (se kapitel 4). Även om det mesta av texten i kapitel 4 inte utgörs av direkta citat, har ambitionen varit att återge ämnen och uttryck så nära de intervjuades som möjligt. Transparens har också eftersträvat genom att tydligt

redovisa de teoretiska perspektiv (kapitel 2) som använts för att tolka resultaten, vilket också framgår i diskussionen (kapitel 5).

Valet av intervjupersoner utgick från de som varit involverade i projektet på olika sätt. En bredd av organisationer och roller eftersträvades bland de intervjuade, men valet påverkades också ofrivilligt av tillgängligheten hos vissa. Utfallet av vilka som intervjuades kan ha inverkat på resultatet såtillvida att andra personer kunde ha haft andra intryck och lyft andra frågor, än de som nu intervjuades. Å andra sidan uppfattades vissa mönster av likheter mellan de intervjuade, vilket indikerar att de huvudsakliga intrycken och frågorna ändå kom fram under de 22 intervjuerna.

Metoden har en svaghet i att intervjuerna genomfördes 1,5 - 2 år efter dialogmötena. Det hade varit bättre om utvärderingen hade kunnat följa med projektet under hela projektiden. Genom att dela minnesnoteringar från dialogmötena med intervjupersonerna, underlättades deras hågkomst av mötena. Det hade också varit av intresse att följa förenklingsförslagen i ytterligare ett par år, för att följa upp de faktiska effekterna.

## 6. Slutsatser i tio punkter

Syftet med rapporten var att utvärdera en metod för regelförenkling med målet att ”utarbета och testa en metod för myndigheter som gör det enkelt för företag att lämna in framtida förenklingsförslag och som säkerställer att dessa behandlas av relevanta myndigheter” (HS Halland 2020a). Arbetet med utvärderingen har bidragit till att öka insikterna om vilka arbets- och förhållningssätt som fungerar bra och mindre bra vid arbete med regelförenkling för lantbruk.

Slutsatserna nedan relaterar både till de olika stegen i den utvärderade metoden och till områden där ytterligare insatser har efterlysts av de intervjuade, för ett effektivt arbete med regelförenkling. Dessa slutsatser kan ses som underlag för en fortsatt diskussion om hur arbetet med förenkling av regler för lantbruksföretag bäst kan ske. Numreringen är inte ett uttryck för en prioriteringsordning, utan anger snarare en slags tidslinje i enlighet med den utvärderade förenklingsmetoden.

1. Sammantaget visar utvärderingen att metoden har fungerat bra utifrån sina förutsättningar och har genererat värdefulla insikter om arbetet med regelförenkling inom lantbruket (se nedanstående punkter). Men den utvärderade metoden har i sig självt inte varit tillräcklig för att säkerställa att inkomna förenklingsförslag behandlas seriöst av relevanta myndigheter. För det behövs en väl förankrad och strukturerad process hos myndigheter, med syfte att driva ett effektivt och resultatriktat arbete med regelförenkling.
2. Insamlingen av förenklingsförslag har satt ljuset på behovet av en bättre brygga mellan myndigheter och lantbruksbransch för ömsesidigt utbyte. Det vill säga att myndigheternas kunskaper har kommit för långt ifrån lantbrukarnas kunskaper och sammanhang, även om undantag finns. Det är dock inte tillräckligt att myndigheter har goda kunskaper inom ett visst sakområde – myndigheterna behöver kontinuerligt sträva efter att ha kunskaper som omfattar den helhet som de lantbrukare har, som träffas av myndighetens regler. Det är avgörande för att kunna skapa regler som upplevs som vettiga av lantbrukarna.

3. För att göra prioriteringar bland förenklingsförslag krävs djup kunskap om både lantbrukares sammanhang och juridisk expertis, vilket innebär att flera parter behöver medverka i gemensamma och ömsesidiga prioriteringsprocesser. Därtill är prioriteringar en i grunden politisk fråga som påverkas av omvärldshändelser och förändras över tid. Därför bör frågan om prioriteringar vara en ständigt pågående dialog på hög nivå mellan myndigheter och näringsliv.
4. Konsekvensutredningar kräver omfattande kunskaper från såväl berörda branscher som myndigheter, där olika typer av expertis får komma till uttryck i gemensamma och ömsesidiga utredningsprocesser. En konsekvensutredning kan behöva vara en dynamisk process som innefattar både kunskapsutveckling och förhandling av synsätt och ingångsvärden mellan berörda myndigheter, samt mellan myndigheter och bransch. Nya förhållanden kan uppdagas och därför behöver frågorna om utredning och prioritering vara nära sammanbundna. Vid konsekvensutredningar av nya regler och översyner av befintliga regelverk finns ett behov av att ändra arbetssätt och skapa en bättre samverkan där lagstiftare och bransch kan diskutera konsekvenser och alternativa utformningar av regler i en gemensam process, utöver remissrunda.
5. Dialogmötena blev en symbol för något som behöver vara en mer ingående och ständigt pågående process; mötet mellan myndigheters och lantbruksföretagares kunskaper och perspektiv.
6. Myndigheter upplevs fokusera på dokumentation för att det är kontrollerbart, vilket leder till att det upplevs viktigare att dokumentera än att göra rätt saker ute på gårdarna. Det bidrar till uppfattningen av världar som glider isär; i den ena utförs olika åtgärder i lantbruket och i den andra dokumenteras det som görs. Förtroendet och förståelsen mellan dessa två världar minskar i takt med att gapet ökar.
7. Ett effektivt förenklingsarbete förutsätter en god förankring och legitimitet från myndigheternas ledningar och departement. Det kräver i sin tur tydliga uppdrag i regleringsbrev från regeringen.
8. EU-regler påverkar den svenska regelgivningen i hög grad. Därför förutsätter förenklingsarbete förmåga att avgöra hur EU-regler ska implementeras utan att Sverige gör strängare tolkningar än andra länder,



samt att svenska myndigheter tar ansvar för att driva ett förenklingsarbete på EU-nivå.

9. Ta vara på goda exempel såsom exempelvis Växtskyddsrådet och fjäderfabriksbranschens djuromsorgsprogram och internrevision, och låt dem bli förebilder för förenklingsarbete inom andra områden.
10. Ett större omtag i regelgivningen kan behövas, eller en kunskaps- och rådgivningsinsats istället för ytterligare detaljregler. En renässans för tilliten till yrkesskicklighet i kombination med kompetensutveckling kan utgöra en alternativ väg framåt för att bryta den rådande trenden med en ständigt ökande regelbörda.

## Referenser

- Alvesson, M. och Sköldberg, K. (2018). *Reflexive Methodology. New vistas for qualitative research*. London, Sage.
- Bergström Nilsson, S. och Lans Strömblad, H. (2021). *150 förenklingsförslag från projektet "Metodutveckling för regelförenkling"*. Eldsberga, Hushållningssällskapet Halland. <https://media.enklaregler.se/2021/12/Delrapport-forenklingsforslag-bokmarken.pdf>
- Bergström Nilsson, S., Lans Strömblad, H., Bramstorp, A., Starck, A., Cewe, S., Blix Germundsson, L. (2024). *Slutrapport för projekt Metodutveckling för regelförenkling*. Eldsberga, Hushållningssällskapet Halland.
- Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm, Volante.
- Eklund, J. och Pettersson, L. (2024). *Hur får vi bättre regleringar? Rekommendationer för samhällsekonomiskt effektivare regelgivning*. Örebro, Entreprenörskapsforum, Örebro Universitet. [https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2024/02/Rapport\\_Regelgivning\\_Webb.pdf](https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2024/02/Rapport_Regelgivning_Webb.pdf)
- Fejes, A. och Thornberg, R. (2015). *Handbok i kvalitativ analys*. Malmö, Liber.
- Forssell, A. och Westerberg, A. I. (2014). *Administrationssamhället*. Lund, Studentlitteratur.
- Hjelm, E., Hugosson, K., Olofsson, S., Hoffmann, M. (2022). *Greppa Näringens betydelse för svenskt lantbruk – 20 år av hållbarhetsarbete*. Jönköping, Jordbruksverket. <https://greppa.nu/download/18.7874303f17ff25097a0b8b7/1649055320752/2103111006-Jubileumsskrift-Webb.pdf>
- Hoffman, M. och Blix Germundsson, L. (Under utgivning). *Greppa Näringen – rådgivning för hållbart lantbruk*. In Blix Germundsson, L., Ljung, M., Lundström, C. and Höckert J. (red) *Kunskap och samverkan för ett hållbart lantbruk*. Skara, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- HS Halland. (2020a). *Metodutveckling för regelförenkling*. Projektansökan till Jordbruksverket. Eldsberga, Hushållningssällskapet Halland.
- HS Halland. (2020b). *Hur svårt kan det vara att producera mat?* Kort video. Tillgänglig: <https://youtu.be/wWn-v9JQ2v8> (2024 04 04)
- Kvale, S. och Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund, Studentlitteratur.
- Lans Strömblad, H. och Bergström Nilsson, S. (2022). *Fortsatt ökning av antalet lagkrav för lantbruket*. Eldsberga, Hushållningssällskapet Halland.

[https://media.enklaregler.se/2023/10/Fortsatt-okning-av-antalet-lagkrav-for-lantbruket\\_20230418.pdf](https://media.enklaregler.se/2023/10/Fortsatt-okning-av-antalet-lagkrav-for-lantbruket_20230418.pdf)

Regelrådet. (2024). *Årsrapport 2023*. Stockholm, Regelrådet.

<https://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2024/02/regelradets-arsrapportsve-2023-ta.pdf>

Regeringskansliet. (2023). En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag. *Kommittédirektiv 2023:170*. Stockholm, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Riksrevisionen. (2012). *Regelförenkling för företag - regeringen är fortfarande långt ifrån målet*. RiR 2012:6. Stockholm, Riksrevisionen.

Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers*. 4th ed. London, Sage.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, Yale University Press.

Söderholm, P., Bergquist, A-K., Pettersson, M., Söderholm, K. (2022).

*Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*. Örebro, Entreprenörskapsforum, Örebro Universitet.

[https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2022/09/Rapport\\_Miljolakstiftning\\_Web.pdf](https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2022/09/Rapport_Miljolakstiftning_Web.pdf)

Tillväxtverket. (2023). *Analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan*. Särskild rapport inom uppdrag 2 enligt regeringsbeslut N2019/03240/JL. Stockholm, Tillväxtverket.

Yin, R. K. (2013). *Kvalitativ forskning från start till mål*. Lund, Studentlitteratur AB.

# Tack

Först, ett stort tack till projektledare Sara Bergström Nilsson vid Hushållningssällskapet Halland och hennes projektgrupp för underlag och information om projektet. Ett lika stort tack till alla dem som via intervjuer villigt delat med sig av sina kunskaper och insikter om regelförenkling i allmänhet och det här projektet i synnerhet. Ett stort tack också till Jonas Bååth på SLU, Institutionen för människa och samhälle, för insiktsfulla tips och kommentarer på en tidig version av rapporten.

# Bilaga 1

Frågeguide. Den frågeguide som användes vid intervjuerna innehöll följande fem huvudområden. Dessa frågor följdes upp med fördjupande frågor beroende på den intervjuades yrkesroll och roll i projektet.

1. Vilken är din bakgrund? När kom du först i kontakt med fråga X?
2. Hur kom det sig att du var med i projektet / på dialogmötet? Vad var din roll i projektet / vid dialogmötet?
3. Hur upplevde du syftet med projektet / dialogmötet?
4. Hur upplevde du arbetssättet i projektet / dialogmötet?
5. Tips för framtiden, styrkor och svagheter med sättet att jobba. Vad hade kunnat göras annorlunda, bättre?