



Beslut om yttrande över SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel - Svar senast 2024-07-11

Er beteckning: Fi2024/00894

Sammanfattning

Länsstyrelsens samlade bild är att ett genomförande av utredningens förslag avseende administrationen av EU-stöden till lantbruket på ett allvarligt sätt riskerar att försämra möjligheten att nå målet om en ökad livsmedelsproduktion i landet, förbättrad försörjningstrygghet av livsmedel samt en hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder. Länsstyrelsen Gävleborg avstyrker därför förslagen i denna del.

Länsstyrelsen konstaterar att ett helhetsperspektiv på hur landsbygds- och jordbrukspolitikens mål påverkas saknas i utredningen och därmed har ej heller påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Det är länsstyrelsens mening att politikens mål kraftigt äventyras genom de förslag som lagts i utredningen då möjligheten att beakta regionala förhållanden och förutsättningar minskar. Genomförandet av jordbrukspolitiken kan inte betraktas som ett IT-projekt. Det är länsstyrelsens erfarenhet att ett framgångsrikt genomförande kräver att de människor vars företagande i landets kapillärer är en förutsättning för att politikens mål ska uppnås möts av myndighetsrepresentanter i den geografiska närheten, som har förståelse för de olika förutsättningar som råder på olika platser i landet och som kan bygga stabila relationer mellan företag och myndigheter.

Utredningens förslag kommer att öka den administrativa bördan för företagen samtidigt som förtroendet för staten bland landsbygdsföretagen riskerar att minska. Även regeringens möjlighet att genom Länsstyrelserna få regional kunskap om läget i lantbruket och livsmedelsproduktionen kommer att kraftigt försämrats. Detsamma gäller jordbruksföretagens möjligheter att få kvalificerat

stöd och regional rådgivning utifrån företagens historia, relativa styrkor och framtida möjligheter.

Utredningens förslag får mycket stor påverkan på Länsstyrelsernas verksamhet då det innebär en omfattande förändring av myndigheternas uppdrag. Verksamhetsområdet motsvarar mellan 10 och 15 % av länsstyrelsernas totala verksamhet. Statskontoret bedömde nyligen att området var att betrakta som en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, en bild som delas av länsstyrelserna själva.

Stora organisatoriska förändringar riskerar tydliga verksamhetsbortfall. En stor och genomgripande organisatorisk förändring av EU-stöden riskerar att jordbruksföretagens utbetalningar försenas under en övergångsperiod, på grund av personalflykt och bristande kontroller och utbetalningar som följd.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration och redogör nedan för argumenten emot dessa förslag. Om en koncentration trots det ska genomföras behöver det ske med utgångspunkt i de förutsättningar som omgärdar det här verksamhetsområdet. Alternativ till utredningens förslag till koncentration har Länsstyrelserna redogjort för i uppdraget att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd (N2021/02521) som presenterades för regeringen 31 mars 2022.

Länsstyrelsen delar bedömningen från utredningen om att inga förändringar bör göras vad gäller ansvaret för handläggning av ärenden inom ramen för Havs- fiskeri och vattenbruksprogrammet. Länsstyrelsen förhåller sig neutralt till förslaget om att flytta ansvaret för kontroll på plats inom ramen för programmet till Jordbruksverket, men är tveksam till bedömningen av antalet årsarbetskrafter som berörs.

Länsstyrelsen Gävleborg ansluter sig till region Gävleborgs remissvar vad gäller vikten av att regeringen nogsamt beaktar förslagets konsekvenser för fördelningen av statliga jobb över landet samt bibehållande av kompetens om förslaget om att Tillväxtverket tar över ESF-rådets uppgifter avses genomföras. I likhet med Region Gävleborg anser länsstyrelsen att det finns en stor risk att

kompetens går förlorad när myndighetsuppgifter byter geografisk plats och uppmanar regeringen att i möjligaste mån undvika detta.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsens syn på utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten för utredningen har varit ett tydligt fokus på effektivisering och att minska administrativa kostnader i hanteringen av EU medel i Sverige. Länsstyrelserna har under utredningens gång påtalat vikten av att också beakta graden av måluppfyllelse och de stödmottagare vilka medlen är till för. Perspektiv som enligt Länsstyrelserna inte beaktats tillräckligt i utredningens arbete och därför inte heller återspeglas i resultatet.

Länsstyrelsens roll som statens regionala företrädare

Administrationn av EU-stöd till lantbruket betraktas i utredningen som en enskild företeelse, skilt från övrig verksamhet med betydelse för lantbruket, landsbygden och livsmedelsförsörjningen i Sverige. Länsstyrelserna är regeringens förlängda arm ute i landet. Att länsstyrelserna har ansvaret för administrationen av de olika EU-stöden till lantbruket är ett effektivt sätt att skapa samordning mellan olika kompetens- och verksamhetsområden kopplat till myndigheternas uppdrag och därigenom nå politiska mål, bibehålla förtroendet för staten i hela landet samt arbeta med resiliens och beredskap, inte minst på livsmedelsområdet.

Arbetet med EU-stöden till landsbygden för med sig nära kontakter mellan länsstyrelsen och enskilda jordbruks- och livsmedelsföretag såväl som regionala företrädare för olika typer av organisationer som arbetar gentemot lantbruket. Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att närheten till den statliga förvaltningen minskar och risken finns att det uppfattas som att staten drar sig tillbaka från landsbygden.

För små kommuner och i glest bebodda geografier i landet är ett aktivt stöd från en tillgänglig länsstyrelse en viktig förutsättning. Länsstyrelsen har i sin roll som statens regionala representant en nyckelroll i utvecklingen och det finns fortsatt en stark utvecklingspotential när det gäller denna roll. Att denna potential verkligen tas till vara och att det fortsatt finns en tydlig statlig närvaro i hela landet är av stor betydelse i denna tid.

Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare och samordnare av politikområden på regional nivå riskerar att urholkas vid en centralisering av jordbrukarstöden och en koncentration av projekt- och investeringsstöden. Det finns ett flertal samband av betydelse mellan stöden till lantbruket och länsstyrelsernas övriga verksamhet. Det gäller till exempel uppdrag inom vatten- och naturvård, miljö, klimat, den nationella livsmedelsstrategin, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken. Utredningens förslag får som sagt stora konsekvenser på Länsstyrelsernas samlade uppdrag och urholkar myndigheten inom verksamhet som handlar om utveckling- och tillväxtfrämjande. Det finns en risk att länsstyrelserna får en än större tyngdpunkt i tillsyns- och tillståndsverksamhet vilket vore olyckligt.

I linje med regeringens så väl som EU:s önskan om det skall finnas förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet så finns mycket goda möjligheter att utveckla Länsstyrelsernas roll. En Länsstyrelse som har ett utpräglat glesbygdsperspektiv, skulle om den utrustas med tydliga uppdrag och avsatta medel kunna bli statens kraftfulla verktyg för en levande landsbygd. Mot den bakgrunden är det orimligt att öka avstånden mellan Länsstyrelsen och medborgarna. Det skulle få motsatt effekt.

Länsstyrelsernas uppdrag inom jordbrukar- och landsbygdsstöden har betydelse för länsstyrelsernas samlade uppdrag liksom för den lokala och regionala närheten och kunskapen. Länsstyrelsens kompetens att hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen riskerar att reduceras. Ett område av ökande betydelse handlar om jordbruksmarkens betydelse i den fysiska planeringen, vilket inbegriper ianspråktagande av jordbruksmark för tex utbyggnad av städer inkluderat bostäder, infrastruktur, handelsplatser mm. Det pågår också en snabb utbyggnad av solcellsparker på åkermark. Det snabba ianspråktagandet av jordbruksmark för olika ändamål kan bli mycket kritisk i tider då Sverige behöver öka den svenska livsmedelsproduktionen, inte minst för att säkra en tillräcklig mängd livsmedel till Sveriges befolkning och bygga en stark livsmedelsberedskap utan även för att skapa jobb och tillväxt i vårt land.

Länsstyrelsen i Gävleborg har under många år aktivt arbetat med att stärka dialog och samverkan med länets primärproducenter och livsmedelsföretagare. Detta görs genom många olika insatser där årliga informationssatsningar och samverkansmöten med

företrädare för näringen är viktiga delar. Information delges både vid fysiska träffar och digitalt genom utskick, nyhetsbrev och landsbygdstidning. Syftet är till stor del att minimera otydligheterna kring jordbrukarstöden och därigenom minska antalet fel som hittas vid kontroll, men även att informera om och inspirera till kompetensutveckling, samt att ta upp andra delar av länsstyrelsens verksamhet som berör landsbygdsboende och landsbygdsföretagare såsom vilt- och vattenfrågor. Vår närvaro och behovet av oss som regional samordnare har under de senaste åren blivit tydligt, inte minst i samband med externa händelser som har direkt påverkan på primärproduktionen såsom torkan 2018, pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och det utmanande väderläget under 2023. Upparbetade samverkansformer ger Länsstyrelsen möjlighet att snabbt få och dela lägesbilder gällande nuvarande och framtida behov. Samverkansformen gör även att länet snabbt kan lyfta svårigheter till bland annat Jordbruksverket och peka på särskilda regionala behov.

Livsmedelsförsörjning och beredskapsfrågor

Regeringen beslutade under 2022 om en ny myndighetsstruktur för den civila beredskapen, där länsstyrelserna delades in i civilområden och myndigheters olika sakområdesansvar och sektorsansvar förtydligades. Länsstyrelserna ingår i två beredskapssektorer varav Livsmedelsförsörjning & dricksvatten är en, där länsstyrelsens roll är sakområdesansvarig myndighet inom livsmedelsområdet. Grunden till detta är att länsstyrelsen har nära kontakt med hela livsmedelskedjan, inklusive primärproduktionen och landets livsmedelsproducerande företag. Den kompetens som länsstyrelserna har inom området jordbruk och primärproduktion har sin grund i den långa erfarenhet som byggts upp genom arbete med jordbrukarstöd och landsbygdsstöd där nära kontakt med lantbruksföretagen varit och är en del av arbetet.

I utredningen om livsmedelsberedskap för en ny tid görs det tydligt hur viktig det lokala och regionala samarbetet är i händelse av kris. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelserna har i detta en samordnande roll gentemot kommunerna. I utredningen En modell för svensk försörjningsberedskap föreslås dessutom länsstyrelserna få en viktig roll att sammanställa och förmedla lokala behov av livsmedel liksom kritiska insatsvaror,

liksom identifiering av primärproducenter, livsmedelsföretag och andra viktiga aktörer i livsmedelskedjan (SOU 2023:50).

Antalet aktiva jordbrukare skiljer sig avsevärt mellan skogsbygd och slättbygd. Jordbruket i norr har så till vida inte samma förutsättningar som jordbruket i söder. Detta medför att marknadsunderlag för leverantörer av varor och tjänster skiljer sig påtagligt. Utvecklingspotentialen för jordbruket i områden som idag är extensivt brukade, är stor. I ett läge där marknadskrafterna inte ensamma räcker till så blir Länsstyrelsens (läs statens) roll desto viktigare för att sätta fokus på och värna jordbruket så framtida utvecklingspotential verkligen tas till vara. För detta krävs kompetens om lokala och regionala förutsättningar vid myndigheterna.

Därtill kan vi lyfta fram att Länsstyrelserna framöver kommer att spela en central roll för att säkra rikets beredskap i fredstid, orostid och krigstid. Länsstyrelserna har en viktig roll att i arbetet med rent dricksvatten, säker livsmedelsproduktion och robusta livsmedelskedjor. Att i det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i nu genomföra en stor organisatorisk förändring skulle innebära en ökad sårbarhet och minskade möjligheter att koordinera samhällets beredskap lokalt och regionalt. Att koncentrera kompetens och arbetsuppgifter riskerar att öka sårbarheter och försvåra kontinuitet. Förändringarna skulle även slå hårt mot de interna kris och stabsorganisationer som varje Länsstyrelse har byggt upp. Organisationer som har formats under lång tid riskerar att tömmas på kompetens i ett snabbt slag och viktiga nyckelroller riskerar att förloras. Arbetet inom dessa interna organisationer riskerar att påverkas under längre tid.

Länsstyrelsens synpunkter på vissa avsnitt i utredningen

Avsnitt 6.2 lakttagelser om förvaltningen av jordbruksfonderna

Länsstyrelserna delar den problembild som utredningen tar sin utgångspunkt i. I korthet handlar det om att genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i tidigare programperioder präglats av en hög komplexitet av åtgärder, höga administrativa kostnader och omfattande finansiella korrigeringar. Den analys och slutsats

som sedan dras om att ett av skälen till dessa brister ligger i ett stort antal aktörer i genomförandet ifrågasätter länsstyrelserna.

I remissvaret lyfter länsstyrelsen Gävleborg fram en rad situationer där vi pekar på att en betydande orsak till de problem som funnits i genomförandet av politiken ligger i hur Jordbruksverket lyckats med sina delar i arbetet, snarare än rådande ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang poängtera att samarbetet mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket är gott och att det är av yttersta vikt för genomförandet att myndigheterna arbetar tätt tillsammans och fortsätter det goda samarbetet.

Mot bakgrund av det nära samarbete Länsstyrelserna haft med Jordbruksverket de senaste åren är vår samlade bild att bristerna framför allt kan hänföras till avsaknad av IT system, felaktiga regeltolkningar och avsaknad av tillräcklig vägledning och riktlinjer. Brister som till allra största del faller inom ramen för Jordbruksverkets ansvar. Det konstateras även i utredningen att Jordbruksverket under flera år haft utmaningar med att svara upp mot de krav som ställs på myndigheten i egenskap av ackrediterat utbetalande organ. Det blev som allra tydligast när EU kommissionen satte förvaltningen av medel inom jordbrukspolitiken under ackrediteringsprövning, mot bakgrund av att EU kommissionen inte hade förtroende för Sveriges förvaltning av jordbrukspolitiken. Det har också varit skälet till att regeringen vidtagit åtgärder för att stärka styrning och ledning i Jordbruksverket.

Utredningen tar upp ett flertal utredningar och granskningar som gjorts gällande administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd. Länsstyrelsen vill även lyfta den utvärdering av införandet av Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken som det oberoende konsultföretaget Ramboll gjorde 2023 på uppdrag av Jordbruksverket. I rapporten konstateras att stödmyndigheterna behöver bättre vägledning för att få en ändamålsenlig handläggning och kontroll samt att Jordbruksverkets vägledning behöver bli bättre för att öka effektiviteten i handläggning och kontroll.

Komplexiteten i genomförandet av den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken är stor. Förhoppningen om att en kraftfull förenkling av stödsystemen inför kommande programperiod delas med Länsstyrelsen. Det bör dock nämnas att Sverige är förpliktigade att följa gemensamma beslut för kommande gemensamma Jordbrukspolitik. Det finns en uppenbar risk att önskade

förenklingar inte uppnås. Länsstyrelserna har stått som garant för genomförandet under tidigare programperioder. Utan denna kompetens som idag finns samlad på de 21 länsstyrelserna som en backup för Jordbruksverket finns det en betydande risk för det kommande genomförandet.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det inte ska råda något tvivel om att stödansökningar hanteras och bedöms på ett likartat sätt oavsett var i landet de aktuella stödmottagarna har sina företag. Vi anser dock att det med den samlade erfarenheten och de redan fungerande samverkansformerna hos Länsstyrelserna finns lika goda förutsättningar för likabehandling som om handläggning centraliserades till Jordbruksverket, förutsatt att Jordbruksverket utvecklar sitt arbete med vägledningar och riktlinjer.

7.2 Vägledande principer för en ny organisation

I avsnittet redogörs för olika principer som utredningen menar att man ser ska vara vägledande för en ny organisation. Man skriver bland annat om:

- Flexibilitet: Den samlade organisationen behöver skapa förutsättningar för flexibilitet och minskade inlåsnings effekter för att hantera tillkommande uppgifter och förändringar under och mellan programperioderna. Detta är centralt för att uppnå en god nyttjandegrad av EU-medlen och en kostnadseffektiv hantering.
- Överskådlig och enkelhet: Stödmottagarnas behov av en lättöverskådlig förvaltningsstruktur med så få olika kontaktytor som möjligt bör beaktas. Enkelhet innebär att stödmottagaren ska kunna förvänta sig både löpande förenkling och låga administrativa kostnader vid ansökan om stöd.
- Synergier: Förutsättningar för synergier mellan fonderna samt mellan förvaltningen av EU-fonderna och myndigheternas verksamhet i övrigt bör beaktas.

Länsstyrelsen Gävleborg konstaterar att dessa parametrar inte fått genomslag i de förslag som läggs avseende förvaltningen av jordbruksfonden. När det gäller frågan om flexibilitet, så kommer denna att minska om färre aktörer blir involverade i arbetet med stöden. Under varje programperiod görs ändringar i vilka stöd som finns och tolkningar av regelverk ändras i takt med tex resultat av revisioner från kommissionen. Detta kan enklare hanteras om det finns en organisation på plats där arbetet ska utföras och om det

finns en grupp med medarbetare med närliggande arbetsuppgifter där flexibilitet mellan olika uppgifter kan hanteras. Länsstyrelserna har hittills klarat av att agera med sådan flexibilitet. Konkreta och tydliga exempel på detta är arbetet med återkrav då Jordbruksverkets ackreditering var satt under prövning eller att länsstyrelserna tillsammans med Boverket organiserade och hanterade det stora arbete med krisstöd under 2022 som Jordbruksverket bedömde att man inte skulle klara av. Med färre aktörer och centralisering respektive koncentration blir detta svårare.

Vad gäller överskådlighet och enkelhet, samt synergier, så ökar förslaget avseende jordbruksfonden på ett tydligt sätt antalet aktörer ett företag kommer att behöva ha kontakt med, i stödärenden så väl som vad gäller helheten i sitt företagande. Som beskrivits tidigare i detta yttrande så finns betydande synergier mellan förvaltningen av jordbruksfonden och länsstyrelsernas övriga verksamheter – vilket också förenklar för företagen. Länsstyrelserna har på senare tid även fått flera regionala tillväxtuppdrag och uppdrag runt att förenkla för företag. De kontakter Länsstyrelsen har direkt med kunder i hanteringen av investeringsstöd och areal- och djurbaserade stöd ger kunskaper runt företagarperspektivet till gagn för hela organisationen.

7.3.1 Hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket

Länsstyrelsen Gävleborg avstyrker förslaget om att hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket.

I utredningen framhålls samordningsvinster som ett avgörande argument för en centralisering. Länsstyrelsen bedömer att en övergång av stödhantering till Jordbruksverket endast kommer att ha en marginell påverkan av behoven av vägledning och samordning. Vi bedömer att de vinster som utredningen framhåller avseende minskade behov av utveckling, information, samordning och normering är överskattade. Oavsett vilka eller vilken myndighet som hanterar stöden inom jordbrukspolitiken så krävs en omfattande samordning och struktur för handläggningen av stöden. Länsstyrelserna har en väl utvecklad samordning för arbetet med handläggning och kontroll av djur- och arealbaserade stöd.

Länsstyrelserna har även en väl utvecklad struktur för samordning på olika nivåer av stödhanteringsorganisationen, från chefsnivå till

handläggning. Samordning och avstämning sker både på nationell och regional nivå. Som tidigare nämns har det under 2023 inrättats en samarbetsstruktur för jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd där samtliga 21 länsstyrelser ingår (SamS). Avstämning av regeltolkningar och bedömningsfrågor i ärenden sker både regionalt och nationellt i stödspecifika grupper med handläggare.

Länsstyrelsen anser att det i utredningens förslag finns en övertro till att den tekniska utbyggnaden ska förenkla processen och minska kostnaderna avsevärt. Därtill förutsätter utredningen att stöden och stöd villkoren kommer förenklas avsevärt i nästa programperiod. Jordbruksverket har på uppdrag av Regeringen (LI2023/02044) redovisat förslag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det är i rapporten tydligt att de största förenklingarna är beroende av förändringar inom EU:s regelverk, och det finns därmed stora osäkerheter kring hur stora förenklingar som blir möjliga att genomföra för kommande programperiod. De skalfördelar som utredningen förutsätter kommer öka med de tänkta förenklingarna av stöden är därmed högst osäkra, och följaktligen är även de effektivitetsvinster som enligt utredningen skulle uppnås med centralisering osäkra.

Den digitala uppföljningen med satellitdata framhålls i utredningen som en stor möjlighet till effektivisering. Länsstyrelsen har dock sett att införandet hittills inneburit att det tillkommit tidskrävande moment i handläggningen, i form av en stor ökning av inkomna ändringar av ansökningar, fler konstaterade avvikelser som kräver hantering, och ett utökat behov av support till lantbrukarna. De kommande åren kommer fler villkor succesivt läggas till i satellitanalysen. Det kommer säkerligen leda till en högre kvalitet i ansökningarna, men att det även skulle effektivisera handläggningen är just nu osannolikt. Ju fler villkor som övervakas, desto fler avvikelser kommer att upptäckas som ska hanteras i handläggningen. Även detta talar emot de antaganden om skalfördelar som utredningen framhåller.

Utredningens slutsats med centralisering av stödprocessen inom jordbrukarstöd visar på ett ensidigt fokus på ekonomiska effekter i ett smalt perspektiv utan att ha vägt in resultat, måluppfyllelse och politikens mål. Länsstyrelsen bedömer att det som skulle ge störst effektivitetsvinst vore att ha väl utvecklade, fungerande och stabila IT-system, samt att ytterligare förbättra rutiner och vägledning och se över processen för att ta hand om frågor och oklarheter i

stödhanteringen. Att det inte funnits tillräcklig funktionalitet under föregående och delvis innevarande programperiod har varit kostnadsdrivande och både lett till väntetider i handläggningen under perioder och listor med saker som ska rättas. Det försvårar planeringen i arbetet när man inte kan lita på att IT-systemen fungerar korrekt, utan får rättningslistor vid olika tillfällen under året, eller många versioner av manuella mallar som ska fyllas i och där nya mallar levereras efter att de tidigare versionerna har fyllts i.

Länsstyrelsen vill också lyfta erfarenheterna med återkravsarbetet i samband med att Jordbruksverkets ackreditering satts under prövning. Under länsstyrelsernas arbete med återkrav i samband med prövningen av Jordbruksverkets ackreditering som utbetalande organ 2020-2021, identifierade länsstyrelserna brister i de vägledningarna som Jordbruksverkets tillhandahöll. Genom ett systematiskt arbete och testförfarande blev länsstyrelserna tidigt i processen varse om att vägledningarna inte var tillräckligt specifika, vilket gav ett stort tolkningsutrymme och risk för olika hantering. Det innebär att handläggarna inte fick tillräckligt stöd för att kunna göra korrekta bedömningar. Länsstyrelserna tillsatte en expertgrupp bestående av handläggare och chefer som organiserade stödmyndigheternas arbete, ensade myndigheternas bedömningar, anordnade utbildningar för alla handläggare samt påkallade utbildning från Jordbruksverket inom bland annat begreppet ”god tro”. Några länsstyrelser startade arbetet med återkravshanteringen som pilotlän för att testköra handläggningssystemet och bedöma tidsåtgång för hantering av ärendena.

Länsstyrelserna gjorde gemensamma ansträngningar för att kartlägga de brister som fanns i såväl vägledningarna, föreskrifter och IT-system och så snabbt som möjligt påkalla otydligheter och problem för Jordbruksverket. Samtidigt presenterades förbättringsförslag med prioriteringar av de förslag som hade störst betydelse för handläggningen. Länsstyrelserna arbetade både systematiskt och koncentrerat för att lösa Jordbruksverkets uppkomna situation med ackrediteringen som orsakats av såväl bristande IT-system som bristande ansvarstagande för vägledningarna till stödmyndigheterna. Det blev också uppenbart att Jordbruksverket hade svårigheter att samordna förbättringsförslag med prioriterad IT-utveckling varför vissa delar i återkravshanteringen drog ut onödigt lång på tiden.

Samverkan med de personer som hanterar jordbrukarstöden, både handläggnings- och fältmässigt, är också av största vikt i många

frågor som hanteras av Länsstyrelsernas naturenheter. Det kan bland annat handla om målkonflikter mellan miljöstöden och skötselplaner eller då ansökningar om att ta jordbruksmark ur produktion inkommer. Förutom samordningsmöjligheter inom Länsstyrelserna försvinner vid en centralisering även stora delar av jordbrukskompetensen från länen. Detta riskerar att få bred påverkan på många verksamheter och uppdrag som ligger på Länsstyrelserna. Samma personal som hanterar jordbrukarstöd hanterar också andra uppgifter inom myndigheten. Om föreslagna åtgärder vidtas så kommer många av dessa uppgifter att bli svåra att utföra då uppgifterna inte fyller hela tjänster eller kalenderår. Som exempel hanterar Länsstyrelserna från och med 2024 det nationella restaureringsstödet för betesmarker och slåtterängar. Dessa marker ska senare kvalificera för miljöersättning och det blir givetvis en stor fördel att jordbrukarstödskompetens handlägger detta stöd. Det har också visat sig att lantbrukskompetens och erfarenhet i hantering av EU-stöd är viktig för klimatklivet, stödet till rovdjursstängsel med mera.

7.3.2 Länsstyrelsernas handläggning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till färre länsstyrelser

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att koncentrera handläggning av projekt- och investeringsstöd till färre länsstyrelser.

Länsstyrelsen delar inte utredningens beskrivning av lantbruksföretagens behov av kontakter med handläggande länsstyrelser. Det är vanligt med kontakter när det gäller ansökningar om stöd men också i samband med ansökningar om utbetalningar. En kontakt som upplevs positiv.

I vissa av de stöd som går att söka krävs tillstånd eller prövningar som görs av andra avdelningar och enheter på länsstyrelsen exempelvis vid investeringar i djurstallar eller våtmarker. Det förenklar både för lantbrukarna och länsstyrelsen samt snabbar på handläggningen om dessa kontakter kan ske lokalt i stället för med en annan länsstyrelse. Länsstyrelsen bedömer att det är viktigt att detta kvarstår.

Länsstyrelsen understryker vikten av att behålla kompetens inom jordbruksfrågor lokalt. Detta behövs för att bidra till att politiska mål uppfylls, såväl nationella som gemensamma för EU. Kompetens inom jordbruk och livsmedelsproduktion ter sig allt viktigare när det gäller beredskap för krig och krissituationer.

Utredningen motiverar koncentring av projekt- och investeringsstöd med anledning av att det finns ett ”begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet”. Länsstyrelsen menar istället att hanteringen av projekt- och investeringsstöd på flera sätt har ett naturligt samspel med kärnverksamheten och att växelverkan är nödvändigt för att kunna uppnå målen i Strategisk plan. Detta ligger även i linje med Statskontorets slutsatser från utredningen om koncentration av viss länsstyrelseverksamhet. För att kunna stödja miljövard och klimatåtgärder är Länsstyrelsen beroende av lokal myndighetsexpertis för att få till stånd rätt insatser på rätt plats, inte minst när det gäller vattenvårdsåtgärder såsom våtmarker. Kompetensen inom stödhantering och de gröna näringarna i synnerhet är dessutom till stor nytta för Klimatklivet. Vidare kopplar stödhanteringen exempelvis an till myndighetens rådgivande funktion, miljömålen och arbetet med regionala strategier, såsom handlingsplanen för livsmedelsstrategin respektive skogsprogrammet. Att koncentrera projekt- och investeringsstöden till färre län ifrågasätts också starkt eftersom det krävs god regional kännedom för hantering av stöden. Handläggningen skapar synergieffekter med andra projektmedel och regionala insatser tillsammans med andra utvecklingsaktörer.

7.3.3 Ansvar för kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd

Länsstyrelsen Gävleborg avstyrker förslagen om att flytta ansvaret för kontroller på plats av areal och djurbaserade stöd från länsstyrelsen till Jordbruksverket och menar att länsstyrelsernas förslag till förändrad ansvarsfördelning från rapportering av regeringsuppdrag N2021/02521 bör övervägas.

Utredningen uppvisar en övertro till att den tekniska utbyggnaden ska förenkla processen och minska kostnaderna avsevärt. Snarare innebär tekniken att det går att hålla en högre kvantitet i kontrollen då all mark kan övervakas digitalt. Den nya tekniken till trots innebär dock att utfallet behöver kvalitetssäkras med fysisk kontroll på plats. Detta görs genom ett antal kvalitetskontroller, så kallade QA-kontroller, inom ett urval av kontrollområden som ska genomföras regionalt. Dessa kontroller har visat sig ha högre kvalitetskrav och vara mer tidskrävande än vad Jordbruksverket initialt uppfattat från EU. Förutom kontroller i fält ingår också för vissa stöd en kontroll av dokumentationsvillkor. Även kontroll av grundvillkor har under den nuvarande programperioden blivit alltmer omfattande och komplext. Förenklingar inom grundvillkoren är helt beroende av

EU:s regelverk, och det går inte ta för givet att större förenklingar genomförs till nästa programperiod. Även kontroller av djurbaserade stöd kommer att hanteras genom fältbesök framöver.

På Länsstyrelsen finns ett brett samarbete mellan flera kompetensområden, där en av de främsta prioriteringar är att samordna besök hos lantbrukarna. Kontroller av areal- och djurbaserade stöd samordnas till exempel med kontroll inom primärproduktion vad gäller livsmedel och foder, samt offentlig kontroll inom ramen för djurskyddslagen. Vid behov omfördelas även resurser mellan enheter, då arbetsmängden varierar mellan åren. Att minska antalet kontrollbesök från samma eller olika myndigheter är en del i att förenkla för företag samt minska den administrativa bördan, vilket är en viktig parameter i tider när den samlade regelbördan är stor och komplex.

Det kommer således även framöver att finnas flera typer av kontroller inom djur- och arealbaserade stöd som kommer att kräva fältbesök. Länsstyrelsen ser inte att det finns några fördelar med att centralisera kontrollansvaret till Jordbruksverket. Länsstyrelsen menar även att det förslag som lagts av länsstyrelserna i rapporteringen av regeringsuppdrag N2021/02521 om att arbete med ajourhållning såväl som markklasser ska ligga hos länsstyrelserna som finns på plats där arbetet ska genomföras ger betydligt bättre möjligheter till samordning, effektiviseringar och förenklingar för företagen.

Jordbruksverket har även konstaterat att de manuella riskurval som länsstyrelserna gör idag inför arealkontrollerna har väldigt bra träffsäkerhet. Det bygger på lokalkännedom, kunskapsbredd, att många medarbetare gör flera olika typer av kontroller som ökar förståelse för helheten, möjliggör informationsutbyte mellan områden etc. Med det förslag som lagts finns således en risk att kontrollerna sjunker i kvalitet och att Sverige därmed får kritik från EU-kommissionen.

7.3.4 Förutsättningar för att genomföra förslagen

Utredningen berör frågan om tidigare konstaterade brister i Jordbruksverkets EU-medelshantering innebär en risk för nya problem om åtagandet utökas i enlighet med förslagen.

Länsstyrelsen delar inte bedömningen att dessa brister inte skulle innebära en förhöjd risk vid en centralisering av stödhanteringen. Jordbruksverket har vid tidigare övertaganden av arbetsuppgifter

från länsstyrelserna inom jordbrukarstöden missbedömt arbetsinsatsen.

2023 övertog Jordbruksverket arbetet med att bedöma och ajourhålla markklasser på betesmarker från Länsstyrelserna. Under processen inför att beslut fattades om att Jordbruksverket skulle överta uppgiften påtalade Länsstyrelserna vid upprepade tillfällen det resursbehov som arbetsuppgiften krävde. Trots det har Jordbruksverket uppgett att de inte fullt ut känt till resursbehovet (Rapport - Minskade administrativa kostnader inom den gemensamma jordbrukspolitiken Förenkling för stödmottagare och myndigheter, med mindre finansiella korrigeringar, regeringsuppdrag LI2023/02044). Jordbruksverket hade inte tillräckligt med resurser på plats inför markklassarbetet 2023 och klarade därför inte målen i den beslutade tidplanen. Det har orsakat försenade och felaktiga utbetalningar samt merarbete i handläggningen på Länsstyrelsen. Eftersom en del av arbetet från 2023 återstår (ca 14 000 block) och ska hanteras under 2024 ser länsstyrelsen att det finns risk för förseningar även i år.

Gällande den nuvarande programperioden ligger utvecklingen av IT-system bättre i fas än vid införandet 2015. Dock saknas fortfarande en del funktioner för att hantera återkrav samt att besluta om avslag. Enligt Jordbruksverkets prognos kommer funktionerna driftsättas i slutet av 2024, alltså två år in i programperioden. Vissa funktioner som fanns i det tidigare handläggningssystemet saknas i det nya system som byggts.

Länsstyrelsen bedömer att utredningen inte tillräckligt har belyst de brister och svårigheter som Jordbruksverket har haft under tidigare och nuvarande programperiod och därmed heller inte tagit hänsyn till vilka risker som finns med en centralisering.

En viktig aspekt avseende föreslagen centralisering av arbetet med de djur- och arealbaserade ersättningarna är de utmaningar som kan uppstå med att driva en verksamhet som kommer att vara till stora delar spridd över landet, med många medarbetare som utgår från hemmakontor eller delvis sitter på ett regionalt kontor där i grunden annan verksamhet bedrivs. Sannolikt kommer i många fall kollegor och chefer finnas på annan plats, vilket minskar eller försvårar möjlighet till samsynsdiskussioner och ökar risken för olika bedömningar mellan medarbetare. Utifrån arbetets beskaffenhet kommer även många medarbetare att ha olika uppgifter vid olika tider på året. Dessa utmaningar och hur de ska hanteras behandlas

inte i utredningen, men måste betraktas som en betydande risk för möjligheten till ett lyckat genomförande av föreslagen förändring.

7.4 Förslag om förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Länsstyrelsen Gävleborg delar utredningens bedömning av att nuvarande organisation avseende handläggning av stöden inom EHFVF bör bibehållas. Länsstyrelsen förhåller sig neutralt till förslaget om att flytta arbetet med kontroller på plats till Jordbruksverket, men är starkt frågande till den bedömning av förändring av årsarbetskrafter som redovisas i tabell 11.1. Siffran om fem åk från länsstyrelserna till Jordbruksverket bedöms som kraftigt överskattad.

7.7 Förslag om förvaltningen av Interreg

Utredningens resultat ger uttryck för att det finns potential för ökad ändamålsenlighet, effektivitet och rättssäkerhet vid en samlad placering av förvaltande myndigheter för Interreg hos Tillväxtverket. Det är dock svårt att se hur detta i praktiken skall ske, givet Interreg programmens särart. Det kan inte nog betonas att det faktum att flera länder är involverade i Interreg-programmen vilket gör förvaltningen mer komplex. Sverige har inte ensam rådighet över programmens genomförande. Förutom skillnader mellan Interreg och de regionala ERUF-programmen bör också poängteras de stora skillnader som finns även mellan olika typer av Interreg-program; dels gränsöverskridande program (Aurora, ÖKS och Sverige-Norge) och transnationella program (NPA).

Ett initiativ från svensk sida om att byta förvaltande myndigheter skulle också kunna resultera i att förvaltande myndighet flyttas från Sverige till andra länder. Det skulle i sin tur försämra möjligheterna att påverka ett effektivt genomförande av programmen. De program som förvaltas i Sverige bedöms vara väl fungerande i jämförelse med andra program. Länsstyrelserna ser en risk att programmens genomförande blir mindre ändamålsenligt vid en flytt till en gemensam organisation.

Utredningen konstaterar att i jämförelse med dagens ansvarsfördelning ger en flytt bättre förutsättningar för synergier med andra regionala program inom ERUF. Givet de tydliga skillnader som finns gentemot de regionala ERUF-programmen är inte vinsterna med förslaget tydliga. Det stora värdet ligger i

samordningen mellan Interreg-programmen snarare än med Tillväxtverket. Denna samordning sker redan idag.

De skillnader som finns mellan de olika Interreg-programmen är inte kopplat till att programmen förvaltas av olika organisationer, utan har snarare att göra med vad som särskiljer programmen i fråga om geografi, inriktning på insatser etc. En flexibilitet behöver finnas för dessa olikheter, oavsett om förvaltande myndighet finns på flera olika myndigheter eller inom ramen för samma.

Utredningen lyfter fram att det finns risk för intressekonflikter då Länsstyrelserna både är förvaltande myndighet och stödsökande i projekt. Även här gör Interreg-programmens särart att det inte går att betrakta intressekonflikter på samma sätt som i de regionala programmen. Prioritering av projekt i Interreg-programmen sker i styrkommittéer eller övervakningskommittéer bestående av nationella och regionala representanter från de medverkande länderna. Förvaltande myndighet fattar endast de formella besluten. För de EU fonder som Migrationsverket och Polisen förvaltar konstaterar utredningen att det även där finns en risk för intressekonflikter men att de i det fallet anser att de åtgärder som vidtagits inom myndigheterna är tillräckliga för att säkerställa en korrekt hantering av fondmedlen. När det gäller Interregprogrammen torde risken för intressekonflikter vara ännu mindre eftersom förvaltande myndighet svarar upp mot andra medlemsländer och deras intressen.

Vidare lyfts de svenska stödmottagarnas intressen och behov av ett så enkelt och enhetligt förvaltnings- och administrativt system som möjligt fram. Oavsett vilken myndighet som är förvaltande myndighet för Interreg-program kommer det att vara svårt att i någon större utsträckning utforma systemen i enlighet med enbart svenska önskemål.

Precis som utredningen konstaterar, blir antagligen de ekonomiska vinsterna begränsade av att utse Tillväxtverket till förvaltande myndighet för alla Interreg-program. Den största vinsten finns sannolikt i en minskad sårbarhet som annars finns i de små organisationerna på Länsstyrelsen. Historiskt har Länsstyrelserna lyckats lösa arbetstoppar/sjukskrivningar via samordning mellan Interreg-program och det finns idag en utvecklad struktur för löpande erfarenhetsutbyte kring aktuella frågor.

Avsnitt 10 Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel

10.4.3 Länsstyrelsens syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Länsstyrelsen delar de samrådda länsstyrelsernas svar i utredningen om myndigheterna får tydliga riktlinjer, stöd och vägledning i hur detta ska hanteras och ett tydligt regelverk ser vi inget hinder i att det införs en lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta brott. Det krävs också att sökanden är medveten om villkoren när de söker stöden.

Länsstyrelsernas krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Ansökningarna inom jordbruksfonderna har idag inga krav på att ansökningar ska undertecknas på "heder och samvete". Alla ansökningar görs idag digitalt och undertecknas med BankID varför det får anses vara väl anpassat för att införa kravet om villkorstexten omformuleras.

Avsnitt 11 Konsekvensanalys

De övergripande konsekvenserna för möjlighet att uppfylla relevanta politiska mål samt för länsstyrelsens verksamhet har redovisats i avsnitt med övergripande synpunkter.

11.7.1 Konsekvenser för företag som ansöker om stöd från jordbruksfonderna

Utredningen tar inte upp konsekvenserna av att den service som Länsstyrelsen tillhandahåller i form av informationsinsatser och support till lantbruksföretagen skulle upphöra om hantering av djur- och arealbaserade stöd hanteras av Jordbruksverket. Länsstyrelsen i Gävleborg, och många andra länsstyrelser, genomför regelbundet informationsträffar, både digitala och fysiska, för stödsökande. Dessa kan ske inför att nya stöd införs, men också efter att intresse för olika stöd fångats upp av medarbetare och bidrar till att målen med jordbrukspolitiken lättare kan uppfyllas. Dessa insatser har tydlig regional förankring och genomförs ofta i samarbete med branschorganisationernas lokala avdelningar. Länsstyrelsen ser en risk att investeringsviljan i lantbruket kan minska om möjligheten till regional dialog och support minskar.

Länsstyrelsen erbjuder även support på plats under ansökansperioden, vilket fyller en viktig funktion för en mindre grupp tekniksava stödsökande. Om förslagen i utredningen genomförs är det alltså sannolikt att stödet till lantbruksföretagen försämras. Troligtvis kommer en del av dessa behöva ta hjälp av konsulter, vilket kommer innebära ökade kostnader för lantbruksföretagen.

Det är länsstyrelsen Gävleborgs mening att utredningen kraftigt har underskattat de negativa konsekvenser de föreslagna förändringarna kommer att få avseende företagets administrativa börda. Som exempel kan tas en fiktiv gård i Gävleborgs län som bedriver mjölkproduktion, avser utöka densamma och investera i ny stallbyggnad. Utökningen i djurantalet gör att man dels vill restaurera betesmarker som vuxit igen och dels täckdika en del åkermark för att säkerställa och öka markens produktivitet. För att minska risken för läckage av näringsämnen från den utökade djurhållningen planerar man även att anlägga en våtmark. I tabellen nedan beskrivs översiktligt vilka myndigheter företaget har kontakt med idag för dessa ändamål, hur det skulle bli om utredningens förslag genomförs samt eventuella nya behov av informationsöverföring mellan myndigheter.

Åtgärd/aktivitet	Myndighet som hanterar frågan idag, kontaktpunkt för företaget	Myndighet som hanterar frågan om utredningens förslag genomförs, kontaktpunkt för företaget	Nya behov av informationsöverföring om förslagen i utredningen genomförs
Ansökan om djur och areal-baserade ersättningar	Lst Gävleborg	Jordbruksverket	
Kontroll på plats av areal- och djurbaserade ersättningar, inklusive QA-kontroller	Lst Gävleborg	Jordbruksverket	
Grundvillkorskontroller	Lst Gävleborg	Jordbruksverket	Här kommer sannolikt informationsöverföring att krävas, inte minst om brister upptäcks i annan tillsyn från Lst som kan leda till grundvillkorsavvikelse.
Ansökan om nationellt stöd (aktuellt för lantbrukare i Hälsingland)	Ansöks i Saml, tillsammans med övriga areal- och djurbaserade ersättningar. Handläggs huvudsakligen av Lst Gävleborg (mjölk Jordbruksverket)	Nämns inte i utredningen, oklart hur stöden avses att sökas och hanteras framåt.	Oklart.
Ansökan om investeringsstöd för stallbyggnad	Lst Gävleborg	Lst Örebro	Här krävs informationsutbyte mellan Lst Gävleborg och Lst Örebro kopplat till förprovning och

			företagaren kommer att behöva kommunicera likartade uppgifter till båda myndigheterna.
Ansökan om förprovning av byggnad	Lst Gävleborg	Lst Gävleborg	Lst Gävleborg kommer att behöva lämna information till Lst Örebro om investeringsstöd söks.
Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för djurhållning över 400 djurenheter	Samråd med aktuell kommun och Lst Gävleborg, prövning av MPD vid Lst Dalarna	Samråd med aktuell kommun och Lst Gävleborg, prövning av MPD vid Lst Dalarna	Själva processen för detta förändras ej av förslaget, men Lst Örebro kommer att behöva inhämta information från Lst Dalarna och företagaren, dvs ytterligare en myndighet involveras.
Ansökan om investeringsstöd till täckdikning	Lst Gävleborg	Lst Örebro	
Anmälan om vattenverksamhet i samband med anläggning av våtmark	Lst Gävleborg	Lst Gävleborg	Informationsutbyte kommer att behövas mellan myndighet som ansvarar för frågan om vattenverksamhet och den som handlägger stödansökan.
Rådgivning greppa näringen i syfte att ta fram underlag för hur våtmarken ska anläggas	Lst Gävleborg (via upphandlad aktör)	Lst Gävleborg (via upphandlad aktör)	Om förslagen genomförs kommer rådgivning att bokas i samråd med Lst Gävleborg, medan resultatet sedan ska kommuniceras till Lst Örebro.
Ansökan om stöd för anläggning av våtmark	Lst Gävleborg	Lst Örebro	Lst Örebro kommer här att behöva samråda med Lst Gävleborg kopplat till anmälan om vattenverksamhet som behövs om man ska anlägga en våtmark.
Ansökan om stöd till restaurering av betesmark	Lst Gävleborg	Lst Gävleborg	När marken är färdigrestaurerad kommer det att vara Jordbruksverket som ska fastställa markklass och bedöma om marken uppfyller krav för betesmarksstödet inom de djur- och arealbaserade ersättningarna. Troligen uppstår behov av informationsutbyte mellan myndigheterna.
Djurskyddskontroller	Lst Gävleborg	Lst Gävleborg	Om länsstyrelsen vid kontroll upptäcker brister som kan vara grundvillkorsavdrag eller upprepning av sådant som kan vara grundvillkorsavdrag ska detta kommuniceras till Jordbruksverket om förslagen genomförs. Idag sker kommunikationen inom länsstyrelsen.
Djurmärknings- och journalföringskontroller	Lst Gävleborg	Jordbruksverket – stödrelaterade Lst Gävleborg, tillsynsrelaterade	Något oklart hur utredningen har tänkt sig att detta arbete ska bedrivas framöver, sannolikt blir det flera

			kontrollfrekvenser och flera aktörer.
--	--	--	---------------------------------------

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med avdelningschef Jenny Larsson som föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även länsråd Veronica Lauritzsen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.