

Allvarlig kritik mot Länsstyrelsen i Uppsala län för långsam handläggning av ärenden om jordbruksstöd och mot Statens jordbruksverk för brister i it-systemen m.m.

Beslutet i korthet: I en anmälan framfördes klagomål mot en länsstyrelse för långsam handläggning av flera ärenden om jordbruksstöd. Av utredningen framkom att länsstyrelsen 2020 hade ett stort antal ärenden om jordbruksstöd från 2015–2017 vilka inte hade kunnat avgöras med hänvisning till brister i de it-system som Jordbruksverket ansvarade för. JO beslutade att inhämta yttranden från länsstyrelsen och Jordbruksverket.

I beslutet gör JO uttalanden om bl.a. förvaltningslagens krav på skyndsamhet och underrättelse om förseningar samt om myndigheters prioriteringar i förhållande till 1 kap. 9 § regeringsformen.

Länsstyrelsen får bl.a. allvarlig kritik för att under flera år ha underlåtit att fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande. JO förutsätter att länsstyrelsen snarast avslutar och avgör såväl anmälarens som andra äldre ärenden.

Beträffande Jordbruksverket drar JO slutsatsen att ledningen brustit i planering och tillhandahållande av det nya it-systemet 2015 och därefter samt att även ha försummat att beakta de förvaltningsrättsliga krav som gäller för handläggningen hos både Jordbruksverket och länsstyrelserna. JO anser att Jordbruksverket förtjänar allvarlig kritik för dessa brister.

Enligt JO tyder de knapphändiga yttranden som både länsstyrelsen och Jordbruksverket har lämnat på att myndigheterna inte har tagit frågorna på fullt allvar. JO finner detta mycket bekymmersamt.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 april 2020 framförde AA klagomål mot Statens jordbruksverk och Länsstyrelsen i Uppsala län med anledning av bl.a. långsam handläggning av hans ärenden om jordbruksstöd. Av hans anmälan framgick i huvudsak följande.

Han hade ansökt hos länsstyrelsen om ersättning för omställning till ekologisk produktion för 2015. Han fick beslut först den 27 februari 2020. Det hade inte varit någon kommunikation från länsstyrelsen i ärendet och när han väl fick beslutet var det felaktigt. Länsstyrelsen avslog hans ansökan med hänvisning till

att han inte hade ett åtagande för ekologisk produktion, vilket inte stämde. När han påpekade att han hade ett åtagande svarade länsstyrelsen att beslutet hade blivit fel men att det inte var prioriterat att ändra det. Även handläggningen av flera pågående ärenden var mycket långsam, bl.a. hade hans ansökan om ekostöd för 2017 ännu inte handlagts. Länsstyrelsen hade uppgett att det ärendet inte kunde handläggas innan hans ansökan för 2015, som han hade återkallat, hade avvisats. Enligt länsstyrelsen fanns det ännu inte någon funktion i Jordbruksverkets it-system för att hantera avvisningar. Eftersom ärendet inte kunde få rätt status i systemet hindrades hans utbetalningsärenden.

JO:s inledande utredning

JO inhämtade den 21 augusti 2020 muntliga upplysningar från länsstyrelsen. Av upplysningarna framkom bl.a. följande.

Länsstyrelsen hade stora problem med it-stödet för jordbruksstöd och väntade på ett flertal stödfunktioner. Vissa funktioner för att avvisa stöd hade kommit från Jordbruksverket i juni 2020. It-stödet för att avvisa ekostöd saknades dock fortfarande. Länsstyrelsen kunde ännu inte hantera ärenden i vilka en ansökan hade återkallats. Länsstyrelsen hade över 1 000 ärenden från 2015 som kunde anses ha tagit alltför lång tid att handlägga.

JO begärde in handlingar från länsstyrelsen, och fick då kopia av bl.a. ett meddelande om beslut den 27 februari 2020 att avslå AA:s ansökan om ersättning för omställning till ekologisk produktion för 2015.

JO tog även del av information på länsstyrelsens webbplats om väsentliga förseningar av ärenden om jordbruksstöd. Det framgick av informationen att jordbrukarstöden i normala fall ska vara utbetalda senast den sista juni året efter att ansökan gjorts men att det fanns ansökningar om jordbrukarstöd från 2015, 2016 och 2017 hos länsstyrelsen som ännu inte var avgjorda.

Remiss till länsstyrelsen

Länsstyrelsen uppmanades att lämna upplysningar och yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Det skulle särskilt framgå av yttrandet hur handläggningen av AA:s ärenden förhöll sig till skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Länsstyrelsen skulle vidare förklara innebörden av meddelandet om beslut, daterat den 27 februari 2020, och hur det kom sig att beslutet inte hade meddelats tidigare trots att det framgick av meddelandet att länsstyrelsen hade tagit beslutet den 24 maj 2019. Länsstyrelsen skulle även ge besked om den fortsatta handläggningen av AA:s ärende om ersättning för ekologisk produktion 2015.

Remiss till Jordbruksverket m.m.

JO har tidigare riktat allvarlig kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län för långsam handläggning av ärenden om jordbruksstöd, se JO 2019/20 s. 244. Dessutom har JO nu utrett en fråga om långsam handläggning av jordbruksstöd hos

Länsstyrelsen i Norrbottens län (JO dnr 4687-2019). I båda ärendena förekommer uppgifter om att väsentliga förseningar av handläggningen hade samband med brister i det it-system för elektronisk behandling av uppgifter i ärenden om stöd som ska finnas hos Jordbruksverket. Det kan anmärkas att det förekommit flera liknande klagomål till JO, vilka dock i allt väsentligt skrivits av på grund av fr.a. tidigare utredningar.

JO begärde med detta i beaktande att Jordbruksverket skulle lämna upplysningar om och yttra sig över det som förts fram i AA:s anmälan samt de uppgifter som den 21 augusti 2020 hade hämtats in muntligen från Länsstyrelsen i Uppsala län. Yttrandet skulle lämnas utifrån Jordbruksverkets ansvar enligt den relevanta lagstiftningen. Jordbruksverket skulle beskriva beslutsprocessen och redogöra för hur ansvarsfördelningen ser ut mellan Jordbruksverket och länsstyrelsen. Av yttrandet skulle också framgå hur arbetet med det nya it-system som infördes 2015 hade framskridit och när systemet beräknades fungera fullt ut. Slutligen skulle yttrandet innehålla uppgifter om vad som orsakat förseningarna och vilka konsekvenser som hade uppkommit för systemet med jordbruksstöd.

Länsstyrelsens remissvar

Länsstyrelsen lämnade den 6 november 2020 följande yttrande:

Upplysningar och yttrande

Länsstyrelsens handläggning av ansökningar om jordbruksstöd i allmänhet. Handläggningen av de aktuella ansökningarna ska ske i datorsystem som levereras av Statens jordbruksverk som också har ansvar för att rutiner och metoder tillhandahålls. Leveranser av dessa har varit och är fortfarande kraftigt försenade. Delar av de tidigare utlovade datorsystemen har ersatts med betydligt mer tidsintensiv manuell handläggning.

Avsaknaden av system har medfört att Länsstyrelsen i Uppsala län inte haft och i vissa fall fortfarande inte har möjlighet att handlägga ett större antal ärenden.

Vidare finns i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:8) om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd en hänvisning som anger att länsstyrelsen måste följa Statens jordbruksverks fastställda rutiner samt att handläggning ska göras i de system som Statens jordbruksverk tillhandahåller.

Denna föreskrift försvårar för vår hantering. Eftersom ärendena är komplexa och felkällorna är många skulle det av rättssäkerhetsskäl vara bra om Statens jordbruksverk levererar det utlovade IT-stödet.

Det bör samtidigt understrykas att Länsstyrelsen i Uppsala län har ett eget ansvar som myndighet för att handlägga dessa ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Detta innebär att vi ska, som JO bl.a. noterat i beslut den 10 juni 2019, dnr 6540-2018, driva ett ärende framåt till ett avgörande. Att vi saknat resurser och bedömt att det ekonomiskt inte är försvarbart att handlägga ärendena helt manuellt är därför ur ett rättsligt perspektiv ensamt inte godtagbart.

Länsstyrelsen i Uppsala län är väl medveten om detta och arbetar aktivt med att lösa frågan. Detta sker bl.a. genom att vi övervägt att i stället handlägga alla ärenden helt manuellt. En sådan åtgärd skulle emellertid inte effektivisera

hanteringen eftersom myndigheten för närvarande inte har tilldelats resurser som täcker manuell hantering för alla ärenden. Myndigheten har i stället valt manuell hantering för vissa ärendetyper. Länsstyrelsen i Uppsala län har också analyserat vilka ärenden som bör prioriteras och hanterar ärendena utifrån den prioriteringen. Prioriteringen innebär att ärenden där den stödsökande har stora utbetalningar har handlagts först. Länsstyrelsen i Uppsala län har även prioriterat ärenden som resulterar i en utbetalning via de system som har levererats av Statens jordbruksverk. De sistnämnda ärendetyperna har prioriterats framför manuella avslagsbeslut till den sökande eftersom försenade utbetalningar bedöms orsaka mera långtgående problem för den sökande än ärenden som inte resulterar i en utbetalning. Parallellt med detta arbetar vi med samverkan i olika nätverk mellan länsstyrelserna för att utbyta erfarenheter och hitta gemensamma lösningar. Vi allokera även resurser för att komma till rätta med ärendebalanserna och köper in handläggningstjänster från andra länsstyrelser för att komma ikapp. Vidare försöker vi minska de negativa effekter som uppstår vid en manuell hantering i form av risker för felaktiga utbetalningar som leder till återkrav för den stödsökanden.

Länsstyrelsens hantering av det anmälda ärendet

När det gäller AA:s ansökan om ersättning för ekologisk produktion anger den ovannämnda föreskriften från Statens jordbruksverk och de beslutade rutinerna att vi måste invänta den myndighetens IT-funktion. Länsstyrelsen i Uppsala län har därför känt sig bunden av föreskriften. Det innebär att myndigheten inte har levt upp till de skyndsamhetskrav som ställs i FL. Länsstyrelsen i Uppsala län överlämnar till JO att bedöma om det varit riktigt av myndigheten att följa vad Statens jordbruksverk föreskriver.

Den rutin som föreskrivs i nämnda föreskrift innebär vidare att vi ska handlägga ärendena kronologiskt. Länsstyrelsen får inte heller handlägga avskrivningsbeslut enligt rutinen. Detta har skapat särskilda problem när det gäller hanteringen av AA:s ansökan om ersättning för ekologisk produktion. För dessa ärenden hindrar nämligen datorsystemet rent tekniskt en handläggning av flera ärenden samtidigt. Det innebär att avskrivningsärendet från 2015 måste avslutas i systemet innan länsstyrelsen hanterar de ansökningar om stöd för ekologisk produktion som AA ingett efter detta år. Jordbruksverket föreskriver samtidigt att vi inte får hantera avskrivningar utan måste avvakta med sådana beslut till dess att ett IT-system levererats. Eftersom vi inte kunnat hantera avskrivningen från 2015 har IT-systemet rent tekniskt hindrat oss från att kunna handlägga de ansökningar som AA har gett in senare. Detta är beklagligt och i grunden oacceptabelt.

När det gäller AA:s ansökan om omställning till ekologisk produktion kan följande noteras. För dessa ärenden finns inte samma tekniska hinder som för ärenden rörande ersättning för ekologisk produktion. Som framgår ovan under den föregående rubriken har Länsstyrelsen i Uppsala län valt att prioritera de ärenden som resulterar i utbetalning. Eftersom AA:s ansökan om utbetalning av ersättning för sådan omställning inte skulle resultera i någon utbetalning har hanteringen av hans ansökan prioriterats ned.

När det gäller frågan om vad som är innebörden av meddelandet den 27 februari 2020 redogör Länsstyrelsen i Uppsala län för följande.

För att få ersättning för omställning till ekologisk produktion måste ansökan uppfylla ett antal krav. Ett av dessa krav är att ersättningsbeloppet uppgår till minst 1000 kr.

I mars 2019 informerades AA att han sannolikt skulle få avslag för ansökan rörande utbetalningen eftersom grödan som odlades inte var ersättningsberättigad till ett belopp som översteg minimigränsen om 1 000 kr. Själva avslagsbeslutet fattades först i februari 2020. I beslutet angavs fel beslutsorsak. Det stod att AA fick avslag eftersom han inte hade ett åtagande. Den korrekta beslutsorsaken var att utbetalningsbeloppet understeg minsta

nämnda utbetalningsbelopp. Beslutet borde ha varit korrekt formulerat och Länsstyrelsen i Uppsala län beklagar den felaktiga motiveringen och den otydlighet som detta kan ha inneburit för AA. Felaktigheten har visserligen inte inneburit någon ekonomisk konsekvens för AA men utifrån det ansvar vi har som myndighet för utformning av beslut är det inte godtagbart att vi lämnar en felaktig motivering skriftligen. I detta fall har AA fått korrekt muntlig information om skälen för det kommande avslagsbeslutet. Vidare bör noteras att den muntliga informationen har lämnats av serviceskäl, något som vi gör för att bistå sökanden med svar på frågor kring hanteringen av dessa ärendetyper med hänsyn till den situation som vi befinner oss i och på bästa sätt försöker hantera.

Utifrån de krav som ställs på myndigheter när det gäller handläggning av ärenden är det förstås inte bra att sökanden får information om innehållet i beslut och det sedan går så lång tid innan beslutet formellt fattas. Skälet till den långa tiden är de problem som IT-systemet, upplägget, gällande föreskrifter m.m. medför för oss. Som framgår ovan arbetar vi med att hitta lösningar samtidigt som vi på bästa sätt försöker bistå sökanden med service i form av svar på frågor om handläggning och hantering av deras ärenden.

Vi kommer nu att skicka ut ett nytt beslut till AA som ska innehålla rätt beslutsmotivering för avslaget. Det finns inga ytterligare pengar att betala ut i ärendet och det bör noteras att beslutet som meddelades i februari 2020 hade korrekt överklagandehänvisning och en överklagandetid som löpte från det datum som angavs i beslutet.

AA gavs möjlighet att kommentera remissyttrandet.

Jordbruksverkets remissvar

Jordbruksverket lämnade den 5 november 2020 följande yttrande:

Inledning – sammanfattning av ärendet

För att ge en överskådlig bild av vad som hänt i ärendet ger vi först en kort sammanfattning:

- AA sökte 2015 ersättning för ekologisk produktion. Han ändrade sedan detta till en ansökan om ersättning för *omställning* till ekologisk produktion, vilket är ett annat stöd. De två ersättningarna handläggs i två olika it-system.
- Han fick inte stöd för omställning till ekologisk produktion, eftersom beloppen inte översteg 1 000 kronor.
- År 2017 sökte han på nytt ersättning för ekologisk produktion. Han kan inte få en utbetalning via det ordinarie it-systemet Jorden för den ansökan, eftersom den gamla ansökan från 2015 blockerar detta. Det är dock möjligt för länsstyrelsen att gå förbi detta via det manuella systemet GERD.

AA:s anmälan

Det stämmer att lantbrukaren fått fel beslutsmotivering i beslutet om utbetalning för omställning till ekologisk produktion. Det skulle ha varit en beslutstext om att han sökt ersättning för under 1000 kronor.

Orsaken till avslag på utbetalningarna 2015 och 2016 var att lantbrukarens totala stödbelopp var på 600 kronor respektive 650 kronor (0,12 hektar grönsaksodling 2015, 0,13 hektar 2016) och lantbrukaren måste ha ett stödbelopp på minst 1000 kronor per år för att få ersättning. Ansökningar om utbetalning som är lägre än 1000 kronor betalas inte ut enligt 1 kap 25 § förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Det stämmer att dessa beslut om avslag varit försenade, se tabeller nedan.

Tabell 1 Händelser i ärendet ansökan 2015

Datum	Händelse	Kommentar
18 maj 2015	Ansökan inkom	Om åtagande och utbetalning för ekologisk produktion 2015
14 juni 2015	Ansökan om ändring inkom	Ändrat till ansökan för <i>omställning</i> till ekologisk produktion 2015
28 april 2016	Beslut om avslag för delutbetalning 2015 fattas	<1000 kr
21 maj 2019	Beslut om bifall på åtagandet 2015 fattas	
24 maj 2019	Beslut om avslag för slututbetalning 2015 fattas	<1000 kr
27 februari 2020	Beslutsbrev skrivs ut	Beslutsbrev om avslag på utbetalning 2015. Fel beslutsorsak anges.

Tabell 2 Händelser i ärendet ansökan 2016

Datum	Händelse	Kommentar
18 april 2016	Ansökan inkom	Om utbetalning för omställning till ekologisk produktion 2016
17 januari 2017	Beslut om avslag för delutbetalning 2016 fattas	<1000 kr
13 februari 2020	Beslut om avslag för slututbetalning 2016	<1000 kr

Tabell 3 Händelser i ärendet ansökan 2017

Datum	Händelse	Kommentar
10 april 2017	Ansökan inkom	Om åtagande och utbetalning för ekologisk produktion 2017
15 juni 2017	Ansökan om ändring inkom	Om åtagande och utbetalning för ekologisk produktion 2017
20 oktober 2017	Beslut om bifall delutbetalning	För ekologisk produktion 2017.

Uppgifter från länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsens kommentarer enligt tjänsteanteckning i ärendet

Det stämmer att funktion för att avvisa åtagande för ekologisk produktion driftsattes i juni 2020. Se tabell nedan för när funktioner driftsatts. Det aktuella ärendet för 2015 ska dock inte *avvisas*, utan *avskrivnas*, eftersom lantbrukaren återtagit sin ansökan. Det finns inte systemstöd för det än men är planerat till 2021. Manuella beslutsbrev för avskrivning har dock funnits sedan juni 2016 och länsstyrelsen har haft möjlighet att använda dessa för att ta ett manuellt beslut och meddela lantbrukaren.

Det stämmer att åtagandet 2017 inte kan beslutas i systemet innan ärendet från 2015 har avskrivits. Det gör också att lantbrukaren inte kan få slututbetalning från 2017 och framåt i handläggningssystemet Jorden innan det är gjort. Länsstyrelsen har dock sedan hösten 2018 haft möjlighet att betala ut ersättning för ekologisk produktion via ett system som heter GERD, för lantbrukare som inte går att besluta i Jorden.

Lantbrukaren har inte fått någon utbetalning för ekologisk produktion för stödår 2018 eller 2019.

Tabell 4 Tidpunkt för när funktioner blev driftsatta

Datum	Funktion
Mars 2016	Funktion för att delutbetala omställning till ekologisk produktion 2015 i handläggningssystemet Ararat.
Juni 2018	Funktion för att handlägga och besluta om åtagande och slututbetalning för omställning till ekologisk produktion i handläggningssystemet Ararat.
Oktober 2018	Funktion för slututbetalningsbrev samt handläggning av ärenden som haft kontroll på plats. Från och med oktober 2018 gick det att hantera alla typer av ärenden för omställning till ekologisk produktion i handläggningssystemet Ararat, för stödår 2015–2018. Förutom bifall gällde det även bland annat avslag, avvisning och avskrivning. Efter detta har kommande stödår också kunnat hanteras fullt ut.
Juni 2020	Funktion för att avvisa åtagande för ekologisk produktion i handläggningssystemet Jorden.

Beslutsprocess och arbetsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelsen framgår av EU-förordning, svenska förordningar samt avtal mellan parterna. Nedan sker en redogörelse av de delar av regelverken som är relevanta i nu aktuellt ärende.

De grundläggande EU-reglerna för utbetalningsstället finns i förordning (EU) nr 1306/2013; här anges bland annat att utbetalningsstället kan delegera vissa uppgifter.¹ Förordning (EU) nr 907/2014² innehåller regler som kompletterar reglerna i förordning (EU) nr 1306/2013 och där finns mer detaljerade regler (ackrediteringskriterier) som utbetalningsstället måste följa. Syftet med ackrediteringskriterierna är att säkerställa att medlemsstaten uppfyller sin skyldighet att skydda unionens finansiella intressen.

Akrediteringskriterierna framgår av bilaga I till förordning (EU) nr 907/2014. Här anges bland annat att utbetalningsstället ska ha en viss organisatorisk struktur, det finns krav avseende personalresurser och även regler som gäller delegering av uppgifter.³

Jordbruksverket är utsett till utbetalningsställe i Sverige, vilket innebär att det är Jordbruksverket som får betala ut stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)⁴ och Europeiska garantifonden (EGFJ).⁵ Det innebär även att Jordbruksverket är ytterst ansvarigt för att EU-reglerna och ackrediteringskriterierna följs.⁶

När det gäller delegering framgår att ett skriftligt avtal ska finnas mellan utbetalningsstället, Jordbruksverket, och det delegerade organet, länsstyrelsen. Av avtalet ska det bland annat framgå vilka uppgifter som delegerats, och avtalet ska göra det möjligt för utbetalningsstället att uppfylla ackrediteringskriterierna. Jordbruksverket behåller ansvaret för att fonderna förvaltas effektivt och för att de underliggande transaktionerna är lagliga, korrekta, skyddar unionens ekonomiska intressen. Det är Jordbruksverket som deklarerar motsvarande utgifter till kommissionen samt bokför dessa. Länsstyrelsens uppgifter och skyldigheter ska vara tydligt definierade. Jordbruksverket ska se till att länsstyrelsen har effektiva system som garanterar att länsstyrelsen uppfyller sina uppgifter på ett tillfredställande sätt och länsstyrelsen ska garantera att man fullgör sina uppgifter samt beskriva sina arbetsmetoder. Vidare ska Jordbruksverket regelbundet se över de uppgifter som delegeras för att förvissa sig om att verksamheten håller en tillfredsställande nivå och överensstämmer med unionens bestämmelser.⁷

Skriftligt avtal som överensstämmer med kraven i EU-regelverket finns mellan länsstyrelsen i Uppsala län och Jordbruksverket.

¹ Artikel 7, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

² Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron.

³ Bilaga I, artikel 1, 1 A–C, förordning (EU) nr 907/2014.

⁴ 1 kap. 10 § 1 st förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

⁵ 7 § 1 st förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare.

⁶ 1 kap. 10 § 2 st och 12 § förordning (2015:406), 7 § 2 st och 7 a § förordning (2014:1101).

⁷ Artikel 1, 1, C 1, förordning (EU) nr 907/2014.

Vidare framgår av svensk förordning att Jordbruksverket ska tillhandahålla it-system för elektronisk behandling av uppgifter i ärenden om stöd.⁸

Det är länsstyrelsen som fattar beslut om åtagande, utbetalning och återkrav för stöd inom fonderna Ejflu och EGFJ.⁹ Länsstyrelsen ska fullgöra de uppgifter som framgår av förordningarna beträffande handläggning av stödärenden samt kontroller.¹⁰ Länsstyrelsen är skyldig att följa Jordbruksverkets beslutade kontrollinstruktioner och fastställda rutiner.¹¹

Före utbetalning av stöd ska Jordbruksverket kontrollera att utbetalningen är förenlig med EU-regelverk, svensk förordning och föreskrift. Om Jordbruksverket anser att en utbetalning skulle strida mot regelverket, ska verket besluta att inte betala ut stödet och sända tillbaka stödärendet till länsstyrelsen. Jordbruksverkets beslut innebär att länsstyrelsens beslut upphör att gälla.¹²

Rent praktiskt går det till på följande sätt. När länsstyrelsen har skickat in sina underlag för utbetalning kontrollerar Jordbruksverket samtliga underlag, att den stödspecifika rapporten är ifylld och signerad. I den stödspecifika rapporten intygar länsstyrelsen att de gjort de administrativa kontroller som ska göras enligt fastställda rutiner, före utbetalningen. Jordbruksverket kontrollerar att beslutet överensstämmer med verifikationsunderlaget vad gäller belopp och datum. Utöver detta gör Jordbruksverket stickprovskontroller. Till sist verkställer Jordbruksverket utbetalningen.

Läget i IT-systemen

Sedan 2015 har Jordbruksverket driftsatt ytterligare funktionalitet vid ca 25 tillfällen och under 2019 färdigställdes alla huvudprocesser för att göra utbetalningar. Det saknas fortfarande vissa funktioner som används i mindre omfattning. Dessa kommer att levereras löpande fram till och med 2021 då systemet ska vara färdigställt.

Orsaker till förseningarna

Jordbruksverket inledde ett förändringsarbete 2012 för att ersätta den dåvarande IT-plattformen. Förändringen var tvingande av tekniska skäl då den tidigare plattformen var föråldrad.

En ny IT-plattform behövdes från och med 2015 års ansökningar av EU-stöd. Förändringen var mycket omfattande och utvecklingsarbetet kunde inte slutföras i tid. Detta ledde till förseningar i länsstyrelsernas handläggning och kontroll, och till att lantbrukarna inte fått alla sina beslut och utbetalningar i tid. För att minimera påverkan för lantbrukarna prioriterade Jordbruksverket att färdigställa IT-systemet för de stödformer där det fanns mest pengar att betala ut till lantbrukarna, samt att betala ut så mycket som möjligt i förskottsutbetalningar. Det innebär att det blivit fördröjning i slututbetalningarna för vissa andra

⁸ 1 kap. 44 § (2015:406), 10 a § (2014:1101).

⁹ 1 kap. 19 och 37 §§ i förordning (2015:406), 11 och 36 §§ i förordning (2014:1101).

¹⁰ 8 § förordning (2014:1101) och 1 kap. 11 § förordning (2015:406).

¹¹ 3 § föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:8) om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd.

¹² 14 § förordning (2014:1101) och 1 kap. 26 § förordning (2015:406).

stödformer. Det innebär också att vissa funktioner i handläggningen som inte var kopplad direkt till en utbetalning prioriterades ner, till exempel att avskrivna en ansökan.

Myndighetens bedömning

— — —

Jordbruksverkets samlade bedömning är att det är beklagligt att enskilda lantbrukare fått sena besked på grund av att vi har haft problem med våra it-system. Vi noterar att det sedan juni 2016 varit möjligt för länsstyrelsen att manuellt avskrivna ärenden, även om vi förstår att de har haft en stor arbetsbelastning på grund av förseningarna i systemet.

AA gavs möjlighet att kommentera remissyttrandet.

JO:s bedömning

Rättslig reglering

Jordbruksverket har i sitt remissvar redogjort för relevant rättslig reglering. Jag hänvisar därför dit, men kommer i det följande även beröra andra föreskrifter som är av betydelse för min bedömning.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, ska en förvaltningsmyndighet i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Förvaltningslagens bestämmelser gäller vid ärendehandläggningen hos länsstyrelsen och Jordbruksverket, om inte någon annan lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från FL (se 4 § FL).

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En motsvarande bestämmelse fanns i 7 § förvaltningslagen (1986:223) som gällde fram till den 1 juli 2018.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. Detta framgår av 11 § FL. Bestämmelsen, som inte hade någon motsvarighet i 1986 års förvaltningslag, kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet i 6 § FL.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska enligt 33 § FL så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till.

Av 7 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. följer att sådana beslut hos en myndighet som inte har anslagits eller avkunnats ska tillhandahållas så snart som möjligt.

Länsstyrelsens hantering av ärenden om jordbruksstöd

Av utredningen framgår att länsstyrelsen i väntan på leverans av it-stödet sedan 2015 har underlåtit att fatta beslut i ärenden om jordbruksstöd som varit klara

för avgörande. Detta har resulterat i att AA, liksom många andra, inte har fått beslut i sina ärenden inom rimlig tid. Enligt länsstyrelsen handlar det om ett stort antal ärenden som fortfarande är försenade och inte avgjorda.

I AA:s fall har det gått över sex år sedan han återtog sin ansökan om ersättning för ekologisk produktion för 2015 och det ärendet är enligt vad som framgår av utredningen fortfarande inte avslutat. Det dröjde vidare nästan fem år från det att han lämnade in sin ansökan om ersättning för omställning till ekologisk produktion tills han fick ett beslut i det ärendet. AA har ytterligare ärenden från 2017, 2018 och 2019 som ännu inte avgjorts. Detta är naturligtvis långt ifrån förenligt med skyndsamhetskravet i 9 § FL.

Länsstyrelsen uppger i sitt yttrande att den har varit bunden av Jordbruksverkets föreskrifter om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd och en hänvisning där som anger att länsstyrelsen måste följa Jordbruksverkets fastställda rutiner samt att handläggning ska göras i de system som Jordbruksverket tillhandahåller. För AA:s ansökan om ersättning för ekologisk produktion för 2015 har det enligt länsstyrelsen inte funnits något resursmässigt och ekonomiskt försvarbart alternativ till att invänta it-stödet för att avgöra det aktuella ärendet. Detta har fått konsekvenser för AA på det sättet att hans ansökningar om ersättning för ekologisk produktion för senare år inte har prövats. Av Jordbruksverkets yttrande till JO framgår dock att det för 2017 års ansökan om ersättning för ekologisk produktion funnits möjlighet att gå förbi blockeringen av ansökan från 2015 i det ordinarie it-systemet Jorden via det manuella systemet GERD. Det är enligt min mening förvånande att länsstyrelsen inte tycks ha känt till det, men vad som kommit fram i denna del kan även ge Jordbruksverket anledning att överväga om informationen brustit.

När ett ärende har inletts hos en myndighet har den till uppgift att driva fram ärendet till ett avgörande. Kravet på kostnadseffektivitet och enkelhet kan inte under några omständigheter tillåtas påverka handläggningstiden på det sätt som det är fråga om här. Jordbruksverkets föreskrifter utgör inte heller skäl att frånga förvaltningslagens krav på skyndsamhet.

Länsstyrelsen framhåller att man arbetar aktivt för att komma till rätta med ärendebalanserna, bl.a. genom att allokera resurser och hantera vissa ärendetyper manuellt. Remissvaret visar dock inte att länsstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att lösa situationen. Jag saknar inte minst en djupare analys av hur länsstyrelsen hanterat problemet när det gäller t.ex. personalförsörjning och organisation. Vidare gäller att en myndighets prioriteringar måste vara transparenta och väl genomtänkta. Som framgår under Rättslig reglering ger bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF uttryck för principerna om likabehandling och objektivitet. En myndighets valda arbetssätt och prioriteringar mellan ärenden av samma slag måste således motiveras med objektiva godtagbara skäl. Utifrån länsstyrelsens relativt kortfattade yttrande är de prioriteringar som gjorts i verksamheten svåra att genomlysas. Att ärenden

som gäller stora stödbelopp ska handläggas i första hand är enligt min mening inte heller självklart. Det kan finnas fler faktorer som måste beaktas. Ett mindre belopp kan t.ex. ha stor betydelse för en mindre verksamhet. Det förtjänar också att uppmärksammas att stöd får lämnas som ekonomiskt bidrag endast i den mån det finns medel (1 kap. 6 § förordningen [2015:406] om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder). Jag ställer mig mot bakgrund av det anförda frågande till länsstyrelsens prioriteringar.

Att länsstyrelsen under flera års tid har underlåtit att fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande vittnar om en nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler. Ur den enskildes synvinkel är detta förstås helt oacceptabelt. Länsstyrelsen förtjänar därmed allvarlig kritik. Jag förutsätter att länsstyrelsen snarast avslutar AA:s ärende från 2015 och avgör hans ärenden från 2017 och därefter. Länsstyrelsen måste också se till att övriga äldre ärenden blir avgjorda.

Meddelande om beslut om ersättning för omställning till ekologisk produktion 2015

Länsstyrelsen uppger endast att själva avslagsbeslutet i det här fallet fattades först i februari 2020 men förklarar inte närmare innebörden av det ”Meddelande om beslut” daterat den 27 februari 2020 som är ställt till AA och som har följande lydelse (noter utelämnade):

Din ansökan om ersättning för omställning till ekologisk produktion 2015

BESLUT

Länsstyrelsen har avslagit din ansökan om utbetalning för omställning till ekologisk produktion.

Länsstyrelsen tog beslutet den 24 maj 2019

SKÄL FÖR BESLUTET

Din ansökan kom in till Länsstyrelsen den 14 juni 2015

DU HAR INGET ÅTAGANDE FÖR DEN HÄR ERSÄTTNINGEN

Vi har avslagit din ansökan om utbetalning eftersom du inte har något åtagande för den här ersättningen. Det betyder att du inte får några pengar. För att få pengar måste du ha ett åtagande. Ett åtagande är ett slags kontrakt där du lovar att följa vissa villkor och där du måste följa villkoren alla de år som åtagandet gäller.

TYCKER DU ATT BESLUTET ÄR FEL?

Du kan överklaga detta beslut till Jordbruksverket. Överklagandet ska vara skriftligt. När du överklagar ska du skriva

- vilket beslut du överklagar
- hur du vill att beslutet ska ändras
- varför du tycker att det ska ändras.

Du ska skriva till Jordbruksverket, men skicka eller lämna överklagandet till:

Länsstyrelsen i Uppsala län

Ditt överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen i Uppsala län inom tre veckor från den dag som du tog del av beslutet.

I ett utdrag ur ärendehanteringssystemet Ararat, som JO inhämtat från länsstyrelsen, finns följande uppgifter noterade: "Formellt beslut registrerat" den 24 maj 2019, "Beslut om avslag" samma dag samt "Formellt beslut underskrivet" och "Formellt beslut fattat" tre dagar senare.

Jag konstaterar att det trots remiss till länsstyrelsen är högst oklart hur handläggningen av ärendet sett ut och när beslutet meddelades. Om beslutet meddelades i maj 2019 har underrättelsen till AA dröjt alldeles för länge (33 § FL, jfr 7 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.). Om ärendet endast var klart för avgörande i maj 2019, men beslutet i stället meddelades först i februari 2020, har handläggningen inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i 9 § FL. Det är mycket otillfredsställande att det inte har gått att klargöra hur det förhåller sig. Oavsett vilket har handläggningen således tagit alldeles för lång tid.

Det finns anledning att också uppehålla sig något vid utformningen av länsstyrelsens "Meddelande om beslut". Som framgått är uppgiften om att länsstyrelsen "tog beslutet den 24 maj 2019" svår att tillgodogöra sig. Handlingen ger intryck av en underrättelse om ett beslut men det framgår inte om det egentliga beslutet finns i annan form. Jag ifrågasätter om enskilda kan tillgodogöra sig informationen.

Det aktuella beslutet tycks inte ha varit särskilt komplicerat i sak, men likväl har beslutsmotiveringen blivit felaktig. Av utredningen drar jag slutsatsen att det förefaller vara ett enstaka misstag. Jag vill ändå understryka vikten av noggrannhet vid beslutsfattande. Att ett beslut innehåller korrekta skäl är av avgörande betydelse för den enskildes överväganden inför t.ex. ett eventuellt överklagande. Dessutom handlar det i förlängningen om förtroendet för myndigheten. Jag noterar att länsstyrelsen har uppgett att den har för avsikt att skicka ut ett nytt beslut i saken till AA men med rätt beslutsmotivering för avslaget. Min utredning har inte omfattat en granskning av ett sådant förfarande. Jag kommer därför inte göra något ytterligare uttalande i denna del.

Underrättelse om väsentliga förseningar

AA har uppgett att ingenting har kommunicerats i ärendet från 2015 innan han fick beslutet i februari 2020. Enligt länsstyrelsen meddelades AA i mars 2019 att han "sannolikt skulle få avslag för ansökan rörande utbetalningen för omställning till ekologisk produktion". Någon ytterligare uppgift om kommunikation i ärendet framgår inte av utredningen.

Redan då bestämmelsen om underrättelse om väsentliga förseningar infördes genom den nya förvaltningslagen den 1 juli 2018 måste det ha stått klart att avgöranden i många ärenden om jordbruksstöd var och skulle komma att bli väsentligt försenade. Det har därmed funnits en skyldighet för länsstyrelsen att underrätta bl.a. AA om detta. Som jag tidigare redogjort för i ett beslut mot Kronofogdemyndigheten den 15 juni 2020 kan jag inte uppfatta regleringen i 11 § FL på annat sätt än att underrättelseskyldigheten gäller i förhållande till

varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till den förväntade förseningen då ska anges, se JO 2020/21 s. 252. För att fullgöra sin underrättelseskyldighet har det enligt min mening inte varit tillräckligt att myndigheten endast lämnat generell information på sin webbplats. Samtidigt kan jag konstatera att verksamheten som rör jordbruksstöd är en masshantering och det kan diskuteras hur underrättelseskyldigheten för sådana ärenden lämpligen bör fullgöras. Även om det ytterst är länsstyrelsen som bär ansvaret för de uppkomna bristerna kan jag ha förståelse för att det har varit förenat med stora praktiska svårigheter att underrätta samtliga sökande i alla ärenden. Med hänsyn till de krav som gäller enligt 11 § FL kan länsstyrelsen emellertid inte undgå kritik för att inte särskilt ha kommunicerat förseningarna till AA.

Jordbruksverkets ansvar för tillhandahållandet av it-systemen

Jag noterar att arbetet med it-systemen för EU-stöd påbörjades 2012. Enligt Jordbruksverkets bedömning beräknas systemet vara färdigställt vid utgången av 2021. Jordbruksverket har i sitt remissvar inte lämnat någon annan förklaring till förseningarna av it-systemen än att förändringen av dem varit mycket omfattande och att utvecklingsarbetet inte kunnat slutföras i tid, men beskriver inte närmare vad det berott på. Myndighetens kortfattade redogörelse för de prioriteringar som gjorts i arbetet med att få ett fullständigt system på plats övertygar inte. Jordbruksverket har anfört att man för att minimera påverkan för lantbrukarna prioriterat att färdigställa it-systemet för de stödformer där det finns mest pengar att betala ut till lantbrukarna liksom att betala ut så mycket som möjligt i förskottsutbetalningar. I denna del hänvisar jag till de synpunkter jag nyss framfört i fråga om länsstyrelsens prioriteringar.

Regeringen gav den 23 mars 2016 Statskontoret i uppdrag att analysera bl.a. frågan om utvecklingen av kostnaden hos Jordbruksverket för att administrera EU-stöd för länsstyrelserna respektive Jordbruksverket. Statskontoret redovisade uppdraget den 9 november 2016 i rapporten Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar (2016:25). Analysen visade bl.a. brister i myndighetens utvecklingsarbete och ett behov av att utveckla styrningen av stora it-projekt. Slutsatsen var dock att Jordbruksverket hade förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag med de medel de fått.

Frågan om Jordbruksverkets it-system har behandlats i riksdagen i en interpellation i april 2017 (ip. 2016/17:420) och i en fråga angående försenade utbetalningar som besvarades i mars 2018 (fr. 2017/18:941). Statsrådet BB uppgav då att Jordbruksverket hade tillräckliga resurser för att klara arbetet.

Under 2019 granskade Riksrevisionen förekomsten av föråldrade it-system hos ett drygt sextiotal myndigheter, däribland Jordbruksverket. Fokus för granskningen var om myndigheterna och regeringen gjorde tillräckligt för att hantera de problem som föråldrade it-system innebar. Den övergripande slutsatsen var att flertalet myndigheter inte gjorde det. Riksrevisionen menade

att problemet var så allvarligt och utbrett att det innebar ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen. Myndigheterna rekommenderades bl.a. att utveckla sitt sätt att arbeta med föråldrade it-system, se rapporten Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering (RiR 2019:28).

Ytterligare en riksdagsfråga om långa handläggningstider bl.a. med anledning av Jordbruksverkets it-system besvarades av statsrådet CC i februari 2020 (fr. 2019/20:925). Enligt statsrådet hade regeringen ökat resurserna för att korta ned handläggningstiderna för EU-stöd. I december 2020 besvarade statsrådet CC ännu en fråga om it-systemet (fr. 2020/21:731). Hon sa vid detta tillfälle bl.a. att regeringen hade gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att se över Jordbruksverkets anslagshantering och prognoser med fokus på EU-medel och förvaltningsanslag. En handlingsplan hade enligt statsrådet tagits fram inom Jordbruksverket för att avhjälpa bristerna i it-systemet.

Regeringen beslutade den 24 september 2020 att ställa godkännandet av Jordbruksverket som utbetalande organ för utgifter från Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling för prövning, bl.a. eftersom det fortfarande fanns brister i it-systemet (N2020/02295). EU-kommissionen har därefter underrättats och Sverige har ett år från underrättelsen på sig att komma till rätta med problemet. Den 21 maj 2021 gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att senast den 15 oktober 2021 redovisa strategi, mål, kostnader och nyttor kopplade till it-utveckling och digitalisering (N2021/01707, N2021/00663).

Med hänsyn till det som kommit fram i mitt ärende samt JO:s tidigare beslut i förening med de analyser som gjorts av Statskontoret, regeringen och Riksrevisionen kan jag inte dra någon annan slutsats än att Jordbruksverkets ledning brustit i planering och tillhandahållande av it-system, 2015 och därefter. Ledningen har då också i förlängningen försummat att i tillräcklig utsträckning beakta de förvaltningsrättsliga krav som gäller för ärendehandläggningen hos både länsstyrelserna och Jordbruksverket. Bristerna har lett till och riskerat leda till påtagliga svårigheter av olika slag för enskilda. Detta är allvarligt. Jordbruksverket har haft många år på sig att rätta till problemen men it-systemen är fortfarande inte fullt utbyggda eller fungerande. Jag vill understryka att det är ledningens ansvar att se till att myndighetens uppgifter utförs på ett sätt som är rättssäkert, effektivt och enkelt. Jordbruksverket förtjänar allvarlig kritik för att den brustit i detta hänseende.

Avslutning

Jag har förståelse för de svårigheter som Jordbruksverket och länsstyrelsen stått inför med avseende på tillämpningen av det komplexa och svårtillgängliga regelverk som formar EU:s jordbrukspolitik. För länsstyrelsernas del tillkommer att de är beroende av att Jordbruksverket tillhandahåller ett komplett och fungerande it-system. Även med detta i beaktande kan jag inte se det som annat än fullständigt oacceptabelt att ärendehandläggningen i it-systemen inte

fungerar fullt ut efter närmare 10 års arbete med frågan och att prövningen av de enskilda ärendena fortfarande inte heller görs i enlighet med grundläggande förvaltningsrättsliga krav. De knapphändiga yttranden som både Jordbruksverket och länsstyrelsen lämnat i detta ärende tyder på att myndigheterna inte har tagit frågorna på fullt allvar. Det är mycket bekymmersamt.

Till följd av mina uttalanden och kritiken mot Länsstyrelsen i Uppsala län och Jordbruksverket skickar jag ett exemplar av detta beslut till riksdagen och regeringen för kännedom.

Jag har denna dag också fattat beslut i ett ärende som rör Länsstyrelsen i Norrbottens län och långsam handläggning av EU-stöd (JO:s dnr 4687-2019).

Ärendet avslutas.