

Regeringens proposition

2005/06:193

Förlängd försöksverksamhet med vidgad samordnad
länsförvaltning i Gotlands län

Prop.
2005/06:193

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpseud den 16 mars 2006

Göran Persson

Sven-Erik Österberg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Under tiden den 1 januari 1998–31 december 2002 genomfördes en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Riksdagen har sedermera beslutat att försöksverksamheten skall fortsätta till och med den 31 december 2006.

I propositionen föreslås att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall fortgå till och med utgången av 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Förlängd försöksverksamhet	5
5	Ikraftträdande	8
6	Ekonomiska konsekvenser	8
Bilaga 1	Sammanfattning av Statskontorets rapport Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen (2005:18)	9
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	12
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006	13

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I Gotlands län får under tiden den 1 januari 1998–31 december 2006 bedrivs försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden. I den omfattning regeringen bestämmer fullgör länsstyrelsen även de uppgifter som ankommer på Skogsstyrelsen.

Föreslagen lydelse

1 §¹

I Gotlands län får under tiden den 1 januari 1998–31 december 2010 bedrivs försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden. I den omfattning regeringen bestämmer fullgör länsstyrelsen även de uppgifter som ankommer på Skogsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Senaste lydelse 2005:1165.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen beslutade under hösten 1996 att en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning skulle genomföras i Gotlands län t.o.m. utgången av 2002 (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Försöksverksamheten inleddes den 1 januari 1998 och innebar att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen inordnades i länsstyrelsens organisation.

En parlamentarisk kommitté – Parlamentariska regionkommittén – utvärderade försöket. I oktober 2000 lämnade kommittén sitt slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85). Riksdagen beslutade i januari 2002 att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning skulle förlängas t.o.m. utgången av 2006 (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138).

Regeringen beslutade i december 2004 att försöket skulle utvärderas på nytt (Fi2004/6158). Utvärderingen genomfördes av Statskontoret och slutrapporterades till regeringen i augusti 2005. Statskontorets slutsatser finns sammanfattade i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2005/3923).

4 Förlängd försöksverksamhet

Regeringens förslag: Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall fortsätta t.o.m. den 31 december 2010.

Statskontorets förslag: Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall permanentas.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Östergötlands län, Jönköpings län, Gotlands län, Skåne län, Värmlands län och Västerbottens län* samt *ST inom länsstyrelserna* instämmer i Statskontorets förslag att försöksverksamheten i sin helhet bör permanentas. Även *Blekinge Tekniska Högskola* instämmer i förslaget, men tillägger att om målet är att skapa synergier i verksamheten krävs det inom det arbetsmarknadspolitiska området en bättre samordning mellan arbetsmarknadspolitiken och det regionala utvecklingsarbetet. *Ekonomistyrningsverket* anser att försöksverksamheten kan permanentas, men att detta inte får innebära att verksamheten utesluts från de genomgripande omprövningar och effektiviseringsprogram som är nödvändiga i den statliga förvaltningen.

Vissa remissinstanser anser att försöket skall avbrytas och att verksamheterna bör återgå till länsarbetsnämnden respektive Skogsvårdsstyrelsen. *Fackförbundet ST* anser att det är att föredra att Arbetsmarknadsverket respektive Skogsvårdsstyrelsen får förfoga över hela

sin verksamhet i sin egen organisation i alla delar av landet. Arbetsmarknadsstyrelsen och ST inom Arbetsmarknadsverket förordar en återgång till länsarbetsnämnd. Skogsstyrelsen och Lantbrukarnas Riksförbund anser att den skogliga verksamheten bör återgå till Skogsstyrelsen.

Institutet för tillväxtpolitiska studier, Gotlands kommun och Sveriges Kommuner och Landsting anser att försöket bör fortsätta med hänvisning till Ansvarskommittén.

ST inom Skogsvårdsstyrelsen anger att den ”enklaste” lösningen för såväl verksamhet som personal på kort sikt är en permanentning. På längre sikt är dock ST inom Skogsstyrelsen tveksamt till effekterna av en permanentning. Vidare påpekar ST att Ansvarskommitténs kommande förslag kan innebära förändringar och skapa oro. En permanentning skulle därmed bara innebära ett bedrägligt lugn.

Bakgrund: Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län regleras i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Försöket inleddes 1 januari 1998. Försöksverksamheten skulle pågå till utgången av 2002. I propositionen Den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) angav regeringen som motiv för att inleda en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län bl.a. att en mer samordnad länsförvaltning behövdes för att uppnå en förbättrad statlig samverkan och effektivitet på regional nivå. Regeringen ansåg också att länsstyrelsen bör ges en tydlig roll att vara regeringens företrädare i länet och att utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning bör fortsätta.

Försöket utvärderades inom ramen för den Parlamentariska regionkommitténs arbete. Kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85) att det inte gick att dra några säkra slutsatser av försöket. Detta på grund av den korta tid som förflutit sedan försöket inleddes och med hänsyn till de initiala svårigheter som varit förknippade med försöksverksamheten och dess implementering. Kommittén konstaterade också att det krävs lång tid för att organisatoriska förändringar av det här slaget skall bära frukt. Kommittén föreslog därför en förlängning av försöket ytterligare en mandatperiod. Regeringen delade kommitténs bedömning och föreslog i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) en förlängning av försöket till utgången av 2006, vilket också blev riksdagens beslut i januari 2002 (bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138). I propositionen framhöll regeringen, utöver förhoppningen om att uppnå samordningsvinster, att en av utgångspunkterna för beslutet att förlägga försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning till Gotland var vikten av att behålla vissa statliga myndighetsfunktioner på Gotland.

I januari 2003 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (Fi2003:02). Kommittén har antagit namnet Ansvarskommittén. Ansvarskommittén har som en av sina uppgifter att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå skall utformas. I uppdraget ingår bl.a. att analysera länsstyrelsens roll och förutsättningar som samordnare av den statliga verksamheten på regional nivå.

Ansvarskommittén skall, om den finner det motiverat, lämna förslag på förändringar av nuvarande kommun-, landstings- och länsindelning. Kommittén skall redovisa resultaten av sitt arbete senast den 28 februari 2007.

Fr.o.m. den 1 januari 2006 har skogsvårdsorganisationen, som tidigare bestod av Skogsstyrelsen som central förvaltningsmyndighet och tio regionala skogsvårdsstyrelser, ombildats till en samlad nationell myndighet (Skogsstyrelsen). Den nya skogsvårdsorganisationen innebär inte några ändrade uppgifter för Länsstyrelsen i Gotlands län. Reformeringen av skogsvårdsorganisationen har dock föranlett vissa ändringar i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har nu att överväga tre huvudalternativ för försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län – ett avslutande, en permanentning, eller en förlängning.

Ett avslutande av försöksverksamheten skulle enligt regeringens bedömning skapa oro i organisationen samt också övergångsvis innebära vissa kostnader och effektivitetsförluster. Försöket bör därför inte i nuläget avslutas. I det här sammanhanget vill regeringen understryka att principen om samordnad länsförvaltning ligger fast. Som regeringen framhöll i prop. 2001/02:7 är länsstyrelsen en myndighet som bygger på en förvaltningspolitisk idé om samordning av olika sektorsintressen. Regeringen pekade här på att det för flertalet frågor finns någon annan myndighet som skulle kunna överta länsstyrelsens förvaltningsuppgifter, vilket skapar återkommande diskussioner om en viss uppgift skall ligga inom respektive myndighetssektor eller hanteras i den samordnade länsförvaltningen. I de fall verksamheter förs ut från länsstyrelsen försvagas samordningsmöjligheterna och det blir också svårare för länsstyrelsen att i en mindre organisation arbeta effektivt. Länsstyrelsens uppgifter är därför inte enbart en fråga för respektive sektorsföreträdare utan verksamheten måste ses i ett förvaltningspolitiskt helhetsperspektiv. Regeringen vill också understryka att de motiv som tidigare har angivits för den vidgade samordnade länsförvaltningen i Gotlands län fortfarande gäller. Det gäller såväl behovet av att uppnå en förbättrad statlig samverkan och effektivitet på regional nivå, som vikten av att behålla vissa statliga myndighetsfunktioner på Gotland.

Statskontoret anger i sin rapport att integreringen av länsarbetsnämndens och Skogsstyrelsens verksamhet i länsstyrelsen inte bör fortsätta som ett försök efter 2006 eftersom det har bidragit till oro och oklarheter som har påverkat verksamheten negativt. Statskontoret förordar istället en permanentning av försöksverksamheten. Vissa remissinstanser anser emellertid att försöksverksamheten bör fortsätta med hänvisning till Ansvarskommitténs pågående arbete med att se över struktur och uppgiftsfördelningen i hela samhällsorganisationen.

Ansvarskommittén har som en av sina uppgifter att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå skall utformas. Kommittén skall särskilt uppmärksamma behovet av ett samlat och kraftfullt agerande från statens sida. I det sammanhanget skall länsstyrelsens roll och förutsättningar som samordnare av den statliga verksamheten på regional nivå analyseras. Ansvarskommittén skall

också, om den finner skäl för det, föreslå förändringar av den nuvarande länsindelningen.

En försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning genomförs i Skåne län sedan den 1 juli 1997 och i Västra Götalands län sedan den 1 januari 1999. Försöksverksamheten regleras i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. I försökslänen har ett regionalt självstyrelseorgan från länsstyrelsen bland annat övertagit det s.k. regionala utvecklingsansvaret. Riksdagen beslutade i januari 2002 att försöksverksamheten i Skåne län och Västra Götalands län skulle förlängas i samma form som tidigare till och med utgången av 2006 (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138). Den 1 december 2004 beslutade riksdagen att förlänga försöksverksamheten ytterligare en gång, till utgången av 2010 (prop. 2004/05:8, bet. 2004/05:KU7, rskr. 2004/05:68). Skälet för den sistnämnda förlängningen var att inte föregripa Ansvarskommitténs samlade bedömning av den regionala nivåns struktur och uppgiftsfördelning.

Vad avser försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län är regeringen medveten om att försöksformen i sig kan, som Statskontoret påpekar i sin utvärdering, bidra till oro bland personalen och en osäkerhet om vad som kommer att hända i framtiden. Detta är självfallet ingen önskvärd situation. Regeringen anser dock att ett ställningstagande i form av en permanentning eller ett avslutande vore att föregripa Ansvarskommitténs samlade bedömning av den statliga verksamheten på regional nivå. De positiva effekter som ett slutligt ställningstagande till försöksverksamheten skulle kunna ge riskerar också att gå förlorade genom att osäkerheten om den framtida uppgiftsfördelningen och myndighetsstrukturen ändå kvarstår som en följd av Ansvarskommitténs översyn. Mot den bakgrunden bör försöksverksamheten, på motsvarande sätt som försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne län och Västra Götalands län, fortsätta i avvaktan på att Ansvarskommitténs uppdrag slutförs.

Sammanfattningsvis finner regeringen således att en förlängning av försöket framstår som det bästa alternativet. Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län bör, i likhet med försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne län och Västra Götalands län, fortsätta t.o.m. den 31 december 2010.

5 Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

6 Ekonomiska konsekvenser

De förslag som läggs fram i propositionen bedöms inte medföra ökade kostnader.

Sammanfattning av Statskontorets rapport Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen (2005:18)

Sedan den 1 januari 1998 har länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen på Gotland inordnats i länsstyrelsen. Inordnandet är en försöksverksamhet till och med utgången av år 2006. Två huvudskäl har funnits för försöket. Dels ville man uppnå synergier mellan verksamheterna, dels bevara sysselsättning på Gotland.

Resultaten

Den integrerade Länsstyrelsen på Gotland har uppnått vissa synergier mellan verksamheterna, framför allt i arbetet med den skogliga verksamheten och länsstyrelsens naturvårdsverksamhet. Generellt har också en ökad bredd i länsstyrelsens beslutsunderlag uppnåtts. Några avgörande förluster har inte uppstått. Däremot har de önskade synergier mellan arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken varit svåra att uppnå eftersom större delen av de senare uppgifterna fördes över till Gotlands kommun.

Sysselsättningsmålet med försöket har nåtts, eftersom ledningsfunktioner och administrativa uppgifter stannat på Gotland. Även om det inte säkert går att uttala sig om vad som skulle ha hänt om försöket inte genomförts, riskerade vissa delar av verksamheterna i länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen att hamna i andra län.

Vi ser inga avgörande nackdelar för arbetsmarknadspolitiken eller skogspolitiken i att verksamheten organiseras på ett annat sätt på Gotland än i resten av landet. Det är dock viktigt att utvecklingen inom sektorsmyndigheterna även kommer Länsstyrelsen på Gotland till del och att kontakterna mellan myndigheterna fungerar bra.

Verksamheterna i länsstyrelsen har bara delvis varit integrerade under försöksperioden och flera organisationsförändringar har skett. Det är först under detta år som en mer sammanflätad organisation har skapats med syfte att ta till vara möjliga synergivinster. Vi kan dock inte bedöma i vilken utsträckning denna organisation bidrar till bättre måluppfyllelse, eftersom den införts under den tid vi studerat försöket.

Framtiden

Integrationen i länsstyrelsen bör inte fortsätta som ett försök efter år 2006 eftersom det har bidragit till oro och oklarheter som har påverkat verksamheten negativt. Av de återstående alternativen, permanenta sammanslagningen respektive avbryta den, förordar vi att sammanslagningen permanentas, givet att sysselsättningsmålet och kravet att bevara myndigheternas ledningsfunktioner på Gotland gäller. På så sätt

kan länsstyrelsen tillgodogöra sig de synergier som uppstått och som den nya organisationen öppnar för.

Vid en permanentning av sammanslagningen bör Regeringskansliet ge en bättre uppbackning än vad som varit fallet hittills. Det kan t.ex. ske genom ett samlat förvaltningsanslag och tydligare regleringsbrev som anger vad som gäller för den integrerade verksamheten. Dessutom krävs markeringar om rätt till stöd från sektorsmyndigheterna vad gäller teknik och kompetens.

Sysselsättningsmålet och önskan att bevara myndigheternas ledningsfunktioner på Gotland kan uppnås även i andrahandsalternativet, att avbryta sammanslagningen. Det förutsätter att regeringen ålägger de enskilda myndigheterna att ha kvar sina ledningsfunktioner på Gotland. I annat fall riskeras den regionalpolitiska målsättningen att bevara utvecklingsförutsättningar i Gotlands län. Det är sannolikt att sektorsmyndigheterna, vid ett avbrytande, skulle utnyttja möjligheterna att samordna verksamheten på Gotland med verksamheten i andra län. Det är en utveckling som är naturlig i andra delar av landet, men som får särskilda konsekvenser för ett litet län med ett isolerat läge.

För att nå målet om synergier mellan de arbetsmarknadspolitiska och de näringspolitiska frågorna krävs en förbättrad samverkan mellan länsstyrelsen, Gotlands kommun och övriga aktörer i det regionala utvecklingsarbetet. Stabila relationer är en förutsättning för ett förtroendefullt utvecklingsamarbete.

Svar på regeringens frågor

Uppfyllelsen av de politiska målen inom områdena arbetsmarknad, skog och regional samhällsorganisation har bara påverkats marginellt av försöket. Nya infallsvinklar har tillkommit, men baksidan har varit en viss oro i organisationen bl.a. till följd av en bristande uppbackning av försöket från regeringens sida och oklarhet om försöket ska fortsätta eller inte.

Verksamheten inom skogsvårdsorganisationen och Arbetsmarknadsverket har överlag påverkats marginellt. Framför allt har det varit ett visst merarbete med administrativa sÄrlösningar (inklusive IT).

De effekter som uppnåtts avseende samordning, effektivitet och synergier mellan de integrerade och traditionella verksamheterna berör framför allt skogsverksamheten (med lantbruk, naturvård och arbetsmarknad). För länsstyrelsen i stort har bredden varit av godo samtidigt som den gjort organisationen mer tungrodd. Nya arbetssätt har till en del kunnat prövas.

Samordningsvinster kan inträffa under och efter utgången av år 2006 som en följd av pågående utvecklingsarbete. Den nya organisationen med specialiserade arbetslag (team) öppnar för nya samverkanskonstellationer och ett mer integrerande ledarskap. I vilken utsträckning detta kommer att förverkligas är dock för tidigt att avgöra.

Försöket har inte nämnvärt påverkats av att vissa medel för förvaltningsändamål tilldelas länsstyrelsen via Arbetsmarknadsstyrelsen. Däremot skulle ledningens möjligheter att använda tillgängliga resurser

på bästa sätt för länsstyrelsen öka om dessa medel bakades in i länsstyrelsens allmänna förvaltningsanslag.

Styrningen av länsstyrelsen via flera regleringsbrev har inte påverkat verksamheten negativt. Tydligare skrivningar om vilka riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken och skogspolitiken som gäller för Länsstyrelsen på Gotland skulle dock vara en fördel.

Försöket har påverkat länsstyrelsens uppgift att samordna statliga myndigheters insatser i det regionala utvecklingsarbetet så till vida att länsstyrelsen själv nu företräder fler politikområden.

Överförandet av vissa regionala utvecklingsuppgifter till Gotlands kommun har avsevärt försämrat möjligheterna att uppnå regeringens intentioner med försöket. De omfattande synergierna mellan arbetsmarknadspolitik och näringspolitik som förespeglades när försöket startade kan bara uppnås om samarbetet mellan länsstyrelsen och Gotlands kommun fungerar bra. Vår bedömning är att förbättringar kan ske såväl i hur samarbetet organiseras som i sak.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2005/06:193
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden över Statskontorets rapport *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen (2005:18)* avgetts av Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Blekinge Tekniska Högskola, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Gotlands kommun, Lantbrukarnas Riksförbund samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Företagarnas Riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation samt Tjänstemännens Centralorganisation har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande över rapporten har också på eget initiativ inkommit från Fackförbundet ST, ST inom Arbetsmarknadsverket, ST inom länsstyrelserna samt ST inom Skogsvårdsstyrelsen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Österberg

Regeringen beslutar proposition 2005/06:193 Förlängd försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län