

Inger Marie Stigen og Gro Sandkjær Hanssen

Enhetsfylke

– et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark

Enhetsfylke

- et Columbi egg for organisering av regional forvaltning

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:19

Jakten på den gode styringsmodell
Evaluering av parlamentarisme i Hedmark Fylkeskommune

NIBR-rapport 2006:5

Forsøk med enhetsfylkes i Møre og Romsdal og Hedmark
En underveievaluering

NIBR-rapport 2006:4

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering
Rapport fra innledende undersøkelser

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Inger Marie Stigen og
Gro Sandkjær Hanssen

Enhetsfylke

- et Columbi egg for organisering
av regional forvaltning?

Evaluering av forsøk med enhetsfylke
i Møre og Romsdal og Hedmark

NIBR-rapport 2007:19

Tittel: **Enhetsfylket
– et Columbi egg for organisering av
regional forvaltning?**
Evaluering av forsøk med
enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark.

Forfatter: Inger Marie Stigen og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2007:19
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-691-3
Prosjektnummer: O-2258B
Prosjektnavn: Evaluering av enhetsfylkeforsøk i Møre og
Romsdal og Hedmark

Oppdragsgiver: Kommunal og regionaldepartementet

Prosjektleder: Inger Marie Stigen

Referat: Siden 2004 har det foregått forsøk med
enhetsfylkemodell i to norske fylker, Møre og
Romsdal og Hedmark. I denne sluttrapporten
gjøres det rede for resultatene av evalueringen. I
tråd med oppdraget er hovedfokus i evalueringen
på forsøket i Møre og Romsdal. Forsøket i
Hedmark brukes hovedsakelig som sammen-
ligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2007

Antall sider: 166

Pris: Kr 300,-

Utgever: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2007

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark”. Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet.

I forsøkene prøves det ut ulike former for integrasjon og samarbeid mellom den fylkeskommunale administrasjonen og fylkesmanns-embetet. En underveisrapport, NIBR-rapport 2006:5, ble publisert i april 2006. I sluttrapporten, som bygger på denne, gjøres det rede for resultatene fra evalueringen etter ytterligere et års forsøksperiode, sommer 2007.

Datamaterialet bygger på dokumentstudier og informantintervjuer i de to forsøksfylkene. I tillegg er andre evalueringsrapporter fra ulike forskningsmiljøer gjennomgått og kommentert som ledd i evalueringen. Sluttrapporten er skrevet av Inger Marie Stigen (prosjektleder). Gro Sandkjær Hanssen deltok i skrivingen av underveisrapporten og har bidratt i datainnsamlingen og gitt nyttige innspill til sluttrapporten. En spesiell takk til våre informanter i Møre og Romsdal og Hedmark for all imøtekommenhet i forbindelse med intervjuene. Våre kontaktpersoner, Ingunn Bekken Sjøholm i Møre og Romsdal fylke og Bjarne Christiansen i Hedmark fylkeskommune har også gitt svært god service i datainnsamlingen. Takk til dere! Takk også for gode kommentarer og innspill fra KRDs referansegruppe for prosjektet og fra kolleger i NIBRs avdeling for forskning om demokrati og offentlig styring (DEMOS).

Oslo, oktober 2007

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	17
1 Innledning	22
1.1 Om evalueringsoppdraget	22
2 Enhetsfylket – et tilbakevendende forvaltningspolitisk tema	25
2.1 Innledning	25
2.2 Ingen uprøvd løsning – fellesadministrasjon mellom fylkesmann og fylkeskommune fram til 1976.....	25
2.3 Etter hvert dalende interesse for den nye fylkeskommunen – revitalisert fylkesmannsembete	27
2.4 Men tanken om enhetsfylke var ikke død – fra Ellingsgårdfløy til Sundsbøutvalg.....	28
2.5 Forsøk med enhetsfylke – på tross av lite fokus i Oppgavefordelingsutvalgets innstilling	29
2.6 Regjeringen Stoltenbergs regionmelding – ingen stor entusiasme, men fortsatt åpning for enhetsfylkeforsøk..	30
2.7 Ønske om forlengelse av forsøkene i de to forsøksfylkene.....	32
3 Nærmere om problemstillinger og evalueringsdesign	35
3.1 Innledning	35
3.2 Hvilke formelle styringsmodeller er valgt? Integrasjon og ledelse.....	37
3.3 Klar rolleforståelse og gode samarbeidsrelasjoner eller uheldig teigblanding og konflikter?	38
3.4 Et mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt fylke?	40
3.5 En mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?.....	41
3.6 Endrede maktrelasjoner?	41
4 Data og metode	44

5	Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal	48
5.1	Bakgrunn og prosess fram mot forsøket	48
5.2	Nærmere om målsetting, organisering og oppgaveportefølje.....	50
5.2.1	Overordnet ledelse og fordeling av ansvar mellom fylkesdirektør og fylkesmann.....	52
5.2.2	Avdelingsinndeling – integrering av statlig og fylkeskommunal administrasjon	54
5.3	I ”skjønn forening” mot en felles enhetsfylkekultur?	58
5.3.1	Skepsis til etablering av forsøket blant de statsansatte ..	58
5.3.2	Fokus på ulike kulturbyggingstiltak.....	61
5.3.3	Mye godt samarbeid og mindre skepsis etter hvert, men ingen full oppslutning om forsøket	63
5.4	Klarhet i rolleforståelse eller uheldig teigblanding?	65
5.4.1	To styringslinjer krever god rolleforståelse	65
5.4.2	Spørsmålet om habilitet og organisering av klage-, kontroll og tilsynsoppgaver – enhetsfylkemodellens akilleshæl	68
5.5	Er målene i forskriften for enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal nådd?	78
5.5.1	Et styrket og mer fleksibelt kompetansemiljø til nytte for brukerne?	78
5.5.2	En enklere og mer effektiv regional forvaltning?	81
5.5.3	God samhandling med kommuner, næringsliv og stat?	86
5.5.4	En aktiv pådriver for samfunnsutviklingen i Møre og Romsdal?	88
5.6	Endrede maktrelasjoner? Større regionalpolitisk rom, mindre synlig stat?	96
6	Forsøk med enhetsfylke i Hedmark	105
6.1	Bakgrunn og målsettinger	105
6.2	Organisering og prosjektsamarbeid.....	106
6.2.1	Enhetsrådet.....	106
6.2.2	Satsing på prosjektsamarbeid.....	108
6.3	Små utfordringer for ansvarsfordeling og rolleforståelse	112
6.4	Større utfordring å få forsøket kjent utad	113
6.5	Klar merverdi for deltakerne: samarbeid, tillit og bedre grep om regional utvikling	113
7	Oppsummerende drøfting: Enhetsfylket – et Columbi egg?.....	116
7.1	Den formelle organiseringen av forsøkene	116
7.2	Hovedfunn.....	118
7.2.1	Er målene nådd?.....	118

7.2.2	Utfordringer i forsøket	123
7.3	Enhetsfylketanken – på tvers av, eller i tråd med nye forvaltningspolitiske trender?	129
7.4	Gode og lærerike forsøk – tid for beslutning	135
Litteratur	136
Vedlegg 1	Forskrifter.....	144
Vedlegg 2	Samarbeidsavtaler	155

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Politisk styringsmodell, grad av administrativ integrering og plassering av lederskap i de to enhetsfylkene	38
Tabell 5.1	Oversikt over ansvarsfordeling mellom Fylkesmannen og Enhetsfylket, samt bemanning i fagavdelingene.	57
Tabell 5.2	Antall saker behandlet av settefylkesmann i perioden 2001-2006*	77
Tabell 5.3	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene for klagesaker etter plan- og bygningsloven, måneder (30 dager pr. måned) 2003-2006	84
Tabell 5.4	Samhandlingsarenaen – sammensetning av prosjektgrupper. 2007	93
Tabell 5.5	Samhandlingsarenaen – sammensetning av styringsgrupper. 2007.....	94
Tabell 5.6	Vurdering av oppgaveløsningen i enhetsfylket. Kilde: Stangeland og Barstad 2006:18)	97
Tabell 6.1	Antall saker i Enhetsrådet i Hedmark 2004-2007. Kilde: protokoller fra 23 møter.	108

Figuroversikt

Figur 3.1	Evalueringslogikk	36
Figur 3.2	Enhetsfylket i spenningsfeltet/mulighetsfeltet mellom statlig og regionalpolitisk styring	43
Figur 5.1	Organisasjonskart Møre og Romsdal fylke (Kilde: http://www.mrfylke.no/enkel.aspx?m=23114&amid=1077149)	51
Figur 6.1	Hedmark enhetsfylke	107
Figur 7.1	Hovedkjennetegn ved enhetsfylkemodellene i Hedmark og Møre og Romsdal	118

Sammendrag

Inger Marie Stigen og Gro Sandkjær Hanssen

Enhetsfylket – et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark.

NIBR-rapport 2007:19

Om oppdraget

Siden 2004 har det foregått forsøk med enhetsfylkemodell i to norske fylker, Møre og Romsdal og Hedmark. Forsøkene har en varighet på fire år, dvs. til og med 31. desember 2007, med mulighet for forlenging. I denne sluttrapporten gjøres det rede for resultatene fra evalueringen. I tråd med oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet har hovedfokus i evalueringen vært på forsøket i Møre og Romsdal. Forsøket i Hedmark er ikke behandlet i samme omfang. Hovedhensikten har vært å bruke Hedmark som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner.

NIBR har lagt vekt på fem hovedtemaer i evalueringen: (1) valg av organisasjonsmodell, (2) rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner, (3) forenkling og effektivitet i den regionale administrasjonen, (4) intensjonen om mer helhet og sammenheng i den regionale politikken og fylkets rolle som regional utviklingsaktør og (5) spørsmålet om hierarki eller partnerskap mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen, dvs. spørsmålet balanse mellom statlige og regionalpolitiske styringshensyn. Er eksisterende maktforhold utfordret gjennom forsøket?

Data og metode

I forbindelse med underveisevalueringen, som ble publisert i 2006, ble det gjennomført intervjuer og samtaler med til sammen 50 informanter: i de to respektive fylkene, i to departementer og i utvalgte kommuner. I sluttevalueringen er de mest sentrale informantene i Møre og Romsdal fylke intervjuet på nytt, i tillegg til at nye

NIBR-rapport 2007:19

informanter i fylket og på departements- og direktoratsnivå er inkludert. I tillegg er det gjennomført samtaler med representanter for to fylkesmannsembeter og en fylkeskommune. I samråd med oppdragsgiver ble det funnet mest hensiktsmessig å konsentrere datainnsamlingen i forbindelse med sluttevalueringen om forsøket i Møre og Romsdal. For Hedmarks del er gjennomgangen derfor i all hovedsak basert på NIBRs underveisevaluering og sluttrapporten fra KSs følgeevaluering av forsøket i Hedmark, gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling i samarbeid med Østlandsforskning, samt 1 oppfølgende informantintervju. Til sammen har NIBR hatt intervjuer/samtaler med 21 personer i forbindelse med sluttevalueringen.

I tillegg er en rekke andre evalueringsrapporter fra ulike forskningsmiljøer gjennomgått og kommentert som ledd i sluttevalueringen. De øvrige evalueringsundersøkelsene har således supplert NIBRs egen datainnsamling. Slik mener vi både å ha fått noen kvantitative uttrykk for erfaringene med forsøket, samtidig som våre egne informantintervjuer har gitt muligheten til å gå mer i dybden på noen enkelttemaer.

Formell organisering av forsøkene

En enhetsfylkemodel innebærer at fylkeskommunens administrasjon integreres sterkere med fylkesmannsambetet. I prinsippet skal enhetsfylket integrere to ulike styringslinjer – en statlig styringslinje underlagt departementene og en fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget. Da forsøkene ble lyst ut ble det ikke lagt føringer på hvilke modeller for større integrasjon som skulle utprøves. Det var derfor opp til interesserte fylker (fylkeskommuner og fylkesmannsembeter) å skissere hvilke modeller de ønsket å prøve ut. Det ble imidlertid, både i forbindelse med utlysning og godkjenning av forsøkene, og etter spørsmål i Stortinget presisert at forsøkene skulle være *administrative* forsøk. Det har således *ikke* vært anledning til å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune som ledd i forsøkene.

De to forsøkene som til slutt ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet er svært ulike. Møre og Romsdal har prøvd ut et omfattende forsøk med en sterkt integrert regional administrasjon med fylkesdirektøren som leder. Han har ansvar både for statlige og fylkeskommunale oppgaver, mens Fylkesmannen sitter igjen med en mer begrenset oppgaveportefølje. Forsøket i Hedmark har vært mer avgrenset uten formell organisatorisk integrasjon av den statlige og den fylkeskommunale regionale administrasjon. Det er blitt ledet av et Enhetsråd sammensatt av lederne fra fylkesmannsambetet og de poli-

tiske lederne i den parlamentarisk styrte fylkeskommunen. Forsøkene kan kort karakteriseres ved at Møre og Romsdal fylke er samordnet i administrasjonen, mens Hedmark er samordnet i toppledelsen.

Mange positive resultater...

Det meste er som før... og bra er vel det?

Erfaringene med forsøkene er mange og interessante, særlig i Møre og Romsdal, som har den mest utfordrende modellen og som har vært grundigst studert. Likevel er det viktig å poengtere at på mange områder er ”det meste som før”. Etter vår oppfatning må dette ikke ses som et uttrykk for at forsøkene ikke har vært vellykket, snarere tvert om. Sett i lys av at forsøkene har vært administrative forsøk – uten endret oppgavefordeling – har det heller ikke vært grunn til å forvente gjennomgripende endringer i de to forsøksfylkene. Noe av målsetningen med forsøkene er jo på mange måter tvert om; å vise at det er mulig å behandle de to styringslinjene innenfor en og samme organisasjon uten at det fører til rolleklarhet eller endrede maktrelasjoner. I Møre og Romsdal har både fylkesdirektøren og hans ansatte lagt stor vekt på å opptre ryddig når det gjelder praktiseringen av de to styringslinjene, noe de også får gode skussmål for blant informantene. I Hedmark har forsøket ikke medført de store administrative grep. I så måte ville det vært enda mer overraskende dersom en her kunne melde om store og gjennomgripende endringer i forvaltningspraksisen i fylket.

Et styrket regionalt kompetansemiljø

Det er bred enighet blant våre informanter i Møre og Romsdal om at enhetsfylkemonellen har stimulert til mer faglig diskusjon og kunnskapsdeling mellom de fylkeskommunale og statlige miljøene. I en spørreundersøkelse til de ansatte som ble gjennomført av Møreforskning var nesten tre av fire respondenter enige i at avdelingene og etatene var tilført ny sakkunnskap og kompetanse som følge av enhetsfylkeforsøket. Fysisk samlokalisering har selvsagt bidratt til å gjøre kontakten mellom de to kompetansemiljøene lettere. Også i Hedmark har en etter hvert involvert større deler av de to organisasjonene i prosjektarbeid, noe som også her har bedret vilkårene for kunnskapsdeling og læring på tvers.

”En dør inn og en dør ut” – en klar fordel for brukerne

I St.meld.19 (2001-2002) trekkes forenkling og brukervennlighet i forhold til kommuner frem som sentrale argumenter for enhetsfylkemonellen. Resultatene fra evalueringen viser at kommunene synes at den regionale administrasjonen på flere områder er blitt

enkler og lettere tilgjengelig. Et uttrykk for dette, som det settes særlig pris på, er tiltaket med et felles svarbrev i plansaker, som en har fått til både i Møre og Romsdal og i Hedmark i forsøksperioden. Et annet tiltak som kan nevnes fra Møre og Romsdal er samordning og samlet presentasjon av tilskuddsordninger overfor kommunene. Møreforskningens evaluering viser at mange av deres informanter i kommunene mener at plansamordningen har redusert tidsbruken og ressursbruken i deres kommune.

Et annet mål på effekten av bedre samordning i fylket er saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven. Av Riksrevisjonens kartlegginger framgår det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven i Møre og Romsdal har gått ned fra 2003 til 2006, men ikke mer enn i sammenlignbare fylker på Vestlandet og Trøndelag, og for landet som helhet.

At Møre og Romsdal fylke til tider må bruke tre ulike brevhoder, avhengig av om en opptrer som Fylkesmannens, Helsetilsynets eller Enhetsfylkets representant, kan selvsagt virke forvirrende. Men for kommuner og publikum er trolig fysisk samlokalisering, felles publikumstjeneste og felles sentralbord vel så viktig, ut fra hensynet til tilgjengelighet og oversiktighet. Det er i så måte et paradoks at de to forsøksfylkene ikke har fått utnyttet mulighetene til administrativ forenkling fullt ut. Møre og Romsdal har måttet beholde to ulike arkiv, to regnskaper og to økonomisystemer i forsøksperioden, og i Hedmark fylke har intensjonen om et felles sentralbord ikke latt seg realisere på grunn av beslutninger utenfor fylket.

Bedre grep om den regionale utviklingsrollen

Evalueringene tyder på at rollen som proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør er styrket i de to forsøksfylkene. Spørreundersøkelsen fra Møreforskning viser for eksempel at nærmere to tredeler av svar-giverne blant de ansatte i Møre og Romsdal fylke mener at ”gjennomføringen av mål og strategier for fylkets samla utvikling” er blitt bedre med Enhetsfylket, mens bare 5 % mener at den er blitt dårligere. Informantene peker på at enhetsfylkemodellen har gitt bedre forutsetninger for å se politikkområder i sammenheng, og at dette er en viktig merverdi av forsøket. Kommunene som ble intervjuet i forbindelse med underveisevalueringen ga også uttrykk for at de oppfatter Møre og Romsdal fylke som proaktiv i utviklingsaktørrollen. De mener at visjonene for Møre og Romsdal er blitt klarere og tydeligere. I tillegg er fylket blitt mer bevisst at det skal være en medspiller for kommunene, i følge informantene.

Den såkalte Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal fylke har i følge fylket vært en viktig forutsetning for denne utviklingen. Den stimulerer til å se politikkområder i sammenheng, fordi partene her oppfordres til å arbeide i prosjekt på tvers av avdelinger, seksjoner og fag. Også økonomisk har denne gjort samarbeidet lettere. De fleste av prosjektene har en klar partnerskapsorganisering, hvor både kommuner, organisasjoner og næringsliv trekkes med. Det samme gjelder i Hedmark hvor forsøketets kjerne på mange måter har vært å få til et bedre og mer forpliktende prosjektsamarbeid på tvers av fylkeskommunen og fylkesmannsembetet.

Men også noen klare utfordringer...

En mer krevende modell for ledelse og styring

I rendyrket form er enhetsfylkemodellen utvilsomt en mer krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring enn dagens standardmodell for regional administrasjon. Det viser så vel de historiske erfaringene med fellesadministrasjon fram til 1976 (diskutert i kapittel 2) som erfaringene fra forsøket i Møre og Romsdal. Målet om å ivareta to parallelle styringslinjer innenfor samme administrasjon er utfordrende, både med hensyn til valg av ledelsesmodell, rolleutforming, rolleforståelse og faglig kompetanse.

Enhetsfylkemodellen kan for eksempel vurderes i forhold til politisk styringsmodell i fylket. Innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune var en sentral begrunnelse for departementets valg av et mer begrenset forsøk i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Det er derfor et hypotetisk spørsmål om, og hvordan den parlamentariske styringsmodellen hadde latt seg kombinere med en mer omfattende enhetsfylkemodell å la den i Møre og Romsdal. I det foreliggende forsøket i Hedmark med Enhetsråd synes imidlertid ikke den parlamentariske modellen å ha medført spesielle problemer.

Valg av administrativ ledelsesmodell har fått atskillig mer oppmerksomhet. I Møre og Romsdal er fylket faglig og administrativt ledet av den fylkeskommunalt tilsatte fylkesdirektøren. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann har stått utenfor forsøket, i den forstand at de ikke deltar i ledergruppen. Uansett hvem som leder et enhetsfylke (fylkesmann eller fylkesrådmann), stiller en sterkt integrert administrativ modell store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolleforståelse og lederegenskaper. I tillegg til erfaring og politisk innsikt, stiller rollen store krav til integritet og evne til å håndtere ulike roller i forhold til overordnede organer (departementer, direktorater, fylkestinget) og målgrupper (enkeltindivider, kommuner, næringsliv mv.), samtidig som kravene til rettsikkerhet i form av

likebehandling, forutsigbarhet og konsistens i saksbehandlingen skal ivaretas. Han eller hun må forholde seg til to styringslinjer, og være en svært tydelig og ryddig leder både innad og utad. Dagens fylkesdirektør i Møre og Romsdal får gode skussmål i så henseende. Det er selvsagt ingen grunn til ikke å tro at denne kompetansen også innehas av potensielle ledere i andre fylker. Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant våre informanter at enhetsfylkemodellen er mer sårbar enn dagens standardmodell med hensyn til hvilken person som til en hver tid innehar lederposisjonen.

Mer krevende å organisere klage-, kontroll og tilsynsmyndigheten på en tillitvekkende måte

Ved etableringen av forsøket var det en klar forutsetning at forsøket i Møre og Romsdal skulle følge kommunelovens habilitetsbestemmelser og at Fylkesmannen skulle ha ansvar for klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten. Likevel har disse spørsmålene fått så mye oppmerksomhet at vi har valgt å betegne dette temaet forsøkets ”akilleshæl”.

I vurderingen av disse spørsmålene er det viktig å skille mellom klager, kontroll og tilsyn som gjelder fylkets egne vedtak og tjenester, og de som gjelder kommunale vedtak. Det er spesielt den første typen saker som har vært kontroversiell. Her er det særlig innenfor videregående opplæring, hvor fylkeskommunen er skoleeier, at spørsmålet har vært omdiskutert. En har, i samråd med overordnede departementer, valgt en løsning der alt ansvar for saksbehandling av klage, kontroll og tilsynsoppgaver i videregående opplæring er plassert innenfor organisasjonen, men i en annen avdeling (Kommunal- og beredkapsavdelingen). Det er imidlertid ikke overført skolefaglig kompetanse; denne kjøpes fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Ansvaret likevel ligger hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Fylkesmannen har, både internt og eksternt, kritisert organiseringen. Det er særlig tre forhold som trekkes fram: For det første at Fylkesmannen i Møre og Romsdal ikke har egne ansatte, men må benytte ansatte i Enhetsfylket som saksbehandlere, noe som kan skape lojalitetsproblemer og er egnet til å svekke tilliten; for det andre at klage- og tilsynsobjektet (fylkeskommunen) også er det som har myndighet til å dimensjonere klage- og tilsynsorganets virksomhet; og for det tredje frykter en at en tettere sammenvevd organisasjon øker behovet for settefylkesmenn. I evalueringene har det ikke framkommet alvorlige innvendinger mot hvordan enkeltsaker er løst, men diskusjonen viser at resultatlegitimitet ikke kan vurderes uavhengig av prosesslegitimitet. Når det gjelder spørsmålet om ressurser er også

denne innvendingen prinsipielt interessant, men det må samtidig påpekes at fylkesmennes ressursituasjon generelt er vanskelig, jfr. nylig undersøkelse av Riksrevisjonen. Spørsmålet om økt behov for settefylkesmenn er studert gjennom foreliggende statistikk. Den viser at bruken av settefylkesmenn ikke har økt i Møre og Romsdal.

Erfaringene fra Møre og Romsdal viser imidlertid at spørsmålene om habilitet og klage, kontroll og tilsynsoppgavene innenfor en enhetsfylkemodell er utfordrende. Som kjent kan også ”en liten tue velte et stort lass”; det er ikke sakenes antall eller omfang som er avgjørende. Om det er etablert gode nok institusjonelle barrierer for å sikre habilitet og rettssikkerhet er derfor spørsmål som må vurderes nøye når enhetsfylkeordninger vurderes.

Ikke lett å skape en felles organisasjonskultur, men kanskje ikke nødvendig

Forsøket i Møre og Romsdal har fordret et sterkt og vedvarende fokus på kulturbygging i organisasjonen. Entusiasmen for forsøket har vært klart størst hos ansatte fra den fylkeskommunale delen av fylket. Blant de statsansatte er det flere som har vært skeptisk. Samarbeidet innen og mellom avdelinger er blitt klart bedre etter hvert, men det er fortsatt ingen full oppslutning om forsøket. I en av avdelingene hvor en forsøkte full integrering, med helt blandede seksjoner, har en gått bort fra dette. Dette kan ses som et uttrykk for at en ikke har kommet langt nok i integreringen, men samtidig kan det stilles spørsmål om en sterk felles kultur nødvendigvis trenger å være et suksesskriterium. I organisasjonsteorien er det et velkjent poeng at kulturell inkonsistens og mangfold kan skape problemer for et offentlig lederskap, men det kan også gi fleksibilitet og skape nytenkning og styrke evnen til å håndtere kompleksitet.

Tydeligere merverdi for fylkeskommune enn for stat

I evalueringen har vi også diskutert hvorvidt forsøket i Møre og Romsdal har utfordret eksisterende maktforhold mellom fylkeskommune og stat. Har fylkespolitikere brukt forsøket til å skape seg et større regionalpolitisk rom i ”påvente av en endret oppgavefordeling?”

Selv om oppgavefordelingen formelt sett ikke er berørt, så har det stor *symbolsk* betydning at Fylkesmannen ikke har ledet forsøket eller deltatt i fylkets ledergruppe, og at Enhetsfylket oppgir at så mye som 75 prosent av hans oppgaver nå er tillagt fylkesdirektøren. Det er brukt betegnelser som ”institusjonell maktkamp” om ”tautrekkingen” mellom Fylkesmann og fylkesdirektør. Både den formelle innret-

ningen på forsøket og erfaringene, indikerer at en slik betegnelse i noen grad er på sin plass.

Evalueringen viser at forsøket har gitt noe mer merverdi for fylkeskommunen enn for staten. Det synes det å være temmelig bred enighet om. De ”statlige honnørordene” har ikke vært like synlige som de ”fylkeskommunale eller regionalpolitiske honnørordene”. Dette henger nok delvis sammen med hvordan målsettingene for forsøket ble formulert og den måten fylkespolitikere har brukt forsøket på i regiondiskusjonen. Men det kan nok også stilles spørsmål ved om staten har vært aktiv nok når det gjelder å synliggjøre statens rolle i forsøket og utnytte de mulighetene som forsøket kunne gi.

Samtidig er det stor enighet om at fylkesdirektøren og hans ansatte jevnt over har maktet å håndtere de to styringslinjene på en ryddig og tilfredsstillende måte. Det samme gjelder politikere. De har utvilsomt vært svært opptatt av regional utvikling og flagger de fylkeskommunale honnørordene høyt. De er tydelige på at de ønsker et større regionalpolitisk rom, helst gjennom endret oppgavefordeling, og det kan også stilles spørsmål ved om det har skjedd like mye læring og modning på politisk side i forhold til legitime statlige behov som på administrativ side i forsøket. Dette betyr imidlertid ikke at vi kan si at politikere ikke har akseptert og respektert den vedtatte organiseringen og rollefordelingen i fylket. Derfor er betegnelser som forskjellig merverdi etter vår oppfatning mer dekkende enn endrede maktforhold.

Merverdi sammenlignet med andre regionale samarbeidsformer?

Mange vil utvilsomt innvende at flere av de positive resultatene som er omtalt i evalueringen også kan oppnås gjennom et løsere og mer uformelt samarbeid mellom fylkeskommunale og statlige myndigheter på regionalt nivå. I evalueringen har vi ikke sammenliknet arbeidet i forsøksfylkene systematisk med andre fylker med mer tradisjonelle samarbeidsformer, men vi har vist eksempler på samarbeidsavtaler og samarbeidsformer i andre fylker. Forsøket i Hedmark med Enhetsråd kan betraktes som en mellomform mellom en sterkt integrert modell à la den i Møre og Romsdal og andre enklere samarbeidsformer.

Det er for eksempel usikkert hvor avgjørende modellvalg er for å lykkes i forhold til målsettingen om ”en dør inn – en dør ut”, og for å få til godt prosjektsamarbeid. Når det gjelder plansamordning, kan utvilsomt mye gjøres gjennom samarbeidsavtaler, ulike planfora og felles postmøter som i Rogaland og gjennom felles nettsted, som Vestfold er eksempel på. Viktige spørsmål er imidlertid hvorvidt de sammenlignbare ordningene er like forpliktende og forutsigbare, og hvordan en greier å håndtere de største konfliktsakene. Ordningen

med stillinger som plansamordner og prosjektkoordinator for Samhandlingsarenaen, og det at begge møter i den felles ledergruppen kan dessuten bidra til at de felles sakene kobles raskere mot andre beslutninger som ledergruppa gjør (bevilgninger, ansettelse osv). Sist, men ikke minst, må det selvsagt nevnes at den fysiske samlokaliseringen (som en sammenslåing som regel innebærer), er en fordel.

Vårt samlede datamateriale gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at et sterkt integrert enhetsfylke har utvilsomme fordeler framfor andre samarbeids- og samordningsformer. Kanskje må vi se de ulike ordningene som alternativer på en skala, der fordelene med formell sammenslåing må veies opp mot de utfordringene som en tett integrasjon representerer.

Enhetsfylketanken – på tvers av, eller i tråd med nye forvaltningspolitiske trender?

Spørsmålet om enhetsfylke kan lett reduseres til en diskusjon om hensiktsmessigheten av ulike praktiske samarbeidsformer på regionalt nivå. Ideen berører imidlertid sentrale organisasjonsteoretiske og forvaltningspolitiske problemstillinger som dreier seg om behovet for rolleklarhet og spesialisering vs. fordelene med integrerte, multistrukturelle eller endog hybride organisasjonsformer. Avslutningsvis i rapporten diskuterer vi derfor hvordan tanken om en mer integrert administrasjon på regionalt nivå kan plasseres i forhold til ulike forvaltningspolitiske trender.

Skillet mellom fylkesmann og fylkesmann fra 1976 var delvis praktisk, og delvis ideologisk og demokratisk begrunnet. En ønsket klare linjer mellom en politisk styrt fylkeskommune og staten på regionalt nivå. 70-tallets ideologiske politiske-administrative opprydding ble på 1980- og 1990-tallet fulgt av de nye forvaltningspolitiske ideene som sprang ut av New-Public Management bølgen. NPMs mer endimensjonale fokus eller ideal for hvordan offentlig forvaltning bør utformes, har de siste tiårene ført til at desintegrerte og mer fragmenterte løsninger er blitt foretrukket framfor integrerte modeller. Argumentene for desintegrasjon har ikke minst vært ”bukken-og-havresekken-syndromet” som blant annet innebærer at en rolleblanding i samme organisasjon, f.eks når det gjelder regulering, kontroll og produksjon, fører til uklare ansvarsforhold og må unngås. Etter tusenårsskiftet har vi imidlertid sett konturene av en ny generasjon av reformtenkning, gjerne kalt post-NPM. Her er ideene om spesialisering og strømlinjeforming, interessekonflikter og behov for kontroll erstattet med økt fokus på koordinering og integrering, og på behovet for samarbeid mellom offentlige og private aktører

gjennom ulike partnerskap, uttrykt som "governance". Denne utviklingen i retning av en rebalansering, eller pendelsvingning tilbake til gamle forvaltningspolitiske "doktriner" uttrykkes også ved at ideer om tvetydighet og to-spors-løsninger ("double-hatted-administration") ikke nødvendigvis ses som uttrykk for irrasjonelle løsninger eller sykdomstrekk.

Tanken om enhetsfylket som en mulig løsning på nåtidens utfordringer for det regionale nivået kan etter vår oppfatning også ses i lys av de nyere post-NPM strømmingene innenfor internasjonal forvaltningsutvikling. En integrert modell kan ha den fordel at den, paradoksalt nok, kan være mer robust overfor eksterne endringer eller "eksterne sjokk" enn en modell der strømlinjeforming er hovedmålet. Samtidig har evalueringen av forsøket i Møre og Romsdal også vist at organiseringen av klage, kontroll og tilsynssaker med egen virksomhet representerer yttergrensen for hva som kan håndteres innenfor rammen av en integrert administrasjon, dersom modellen skal ha den nødvendige tillit internt og eksternt. Riktignok er post-NPM tenkningen preget av et fornyet fokus på integrasjon og samordning, men dette innebærer ikke svekket bevissthet om "bukken-og-havresekk" problematikk. At enkelte oppgaver er av en slik art at de krever en særlig uavhengig organisatorisk beskyttelse kan ikke "forhandles" bort under merkelapper som "medspiller", "governance", tillit osv. En utvikling i retning av økt rettighetsfesting og rettsliggjøring der innbyggere får tilført stadig flere rettigheter og tjenester bidrar dessuten trolig til ytterligere fokus på disse oppgavene framover.

De erfaringene som er høstet gjennom de ulike evalueringene viser at enhetsfylkemodellen både har noen muligheter og begrensninger som bør vurderes ved en eventuell videreutvikling av mellomnivået i norsk forvaltning. Vi har kalt rapporten "Enhetsfylket – et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?" Som kjent fikk Columbus egget til å balansere ved å gi spissen en liten knekk. Vår konklusjon er i tråd med dette at ideen om et enhetsfylke nok kan fremstå som et Columbi-egg. Overført til praktisk politikk forutsetter dette imidlertid at det må tas noen viktige valg. Disse valgene kan en ikke evaluere seg fram til. De må politikere ta!

Summary

Inger Marie Stigen and Gro Sandkjær Hanssen

Unified County Administration – A Columbi egg?

Evaluation of Unified County Trials in Møre og Romsdal and Hedmark.

NIBR-report: 2007:19

About the assignment and the main direction of the trials.

The unified county model has been tested since 2004 in two Norwegian counties: Møre og Romsdal and Hedmark. The trial period is four years, ending December 31, 2007, with an optional extension.

In this report the final results of the evaluation are presented. A preliminary report was published in 2006. According to the request from the Ministry of Local Government and Regional Development, the main focus of the evaluation is on the trial in Møre og Romsdal. The Hedmark trial is only discussed in a short chapter, and it is used as the basis of comparison for some general conclusions.

In its evaluation of the unified county model trials in Møre og Romsdal and Hedmark, NIBR (The Norwegian Institute for Urban and Regional Research) has emphasized five main themes: (1) the formal organizational models in the two counties, (2) role clarity and cooperative relations, (3) simplification and efficiency in regional administration, (4) the intention of more comprehensive regional policy and the role of the county as an actor in regional development and (5) the question of altered power relations between regional state and regional county government. The relation between formal organization models, the distribution of leadership responsibility, cooperative relations and role understanding are central topics of the evaluation. Is it possible to obtain a suitable role distribution and good cooperative relations, or do the cooperative relations deteriorate, with blurred responsibilities and difficult double roles for employees?

Data and method

The evaluation is based on analysis of documents, on qualitative interviews and review of other evaluation reports focusing on the same trials. The other evaluations reported to, have also included questionnaires, which are sent to bureaucrats in the counties, and bureaucrats and politicians in municipalities.

In 2005-2006 we conducted interviews with 50 bureaucrats and politicians on different organizational levels; in 2007 21 persons were interviewed.

How the trials were organized

Unified county models imply a stronger integration between the regional county administration and the office of the state county governor. In principle the unified county must integrate two different lines of management – one state line answering to the ministries and one county line answering to the county council. Neither St.meld.nr. 19 (2001-2002) nor the discussions in the Norwegian Parliament (Storting) gave directions as to which models of greater integration were to be tested. It was left to the counties interested (regional county administrations and state county governor offices) to indicate which models they wanted to try out. However, both during the announcements and approvals of the trials, and after questions in the Storting, it was emphasized that the trials are *administrative* trials. They do *not* constitute a mandate to shift the distribution of tasks between the state and the county administration during the trials.

The two trials that received final approval by the Ministry of Local Government and Regional Development are very different. Møre og Romsdal has conducted an extensive trial with a strongly integrated regional administration, headed by the County Director. He is responsible for both state and county administrative tasks, whereas the County Governor is left with a more limited portfolio of tasks. The Hedmark trial is more limited, with no formal organisational integration of the state and county regional administrations. It is led by a Unified Council made up of county governor officials and the elected political leaders of the county. In short, it can be said that Møre og Romsdal has been coordinated at the administrative level, while Hedmark is coordinated at the top political-administrative level.

A clear understanding of roles?

The evaluation shows that the unified county model in its pure form can be a challenging model of government. This can be seen both from earlier experience with unified administration until 1976 as well

as from the ongoing trials. “Double-hatted” administration is challenging, both when it comes to selecting a leadership model, shaping the roles, the understanding of roles and professional qualifications.

Whether the unified county is headed by a state county governor or a regional chief county executive, the strongly integrated administrative model makes greater demands on the administrative and professional qualifications, the role understanding and the managerial skills of the person in charge. He or she must relate to two lines of management and be a very distinct and orderly manager both internally and externally. Positive testimonials have been given about the present county director of Møre og Romsdal in this regard. It is, however, a widely held opinion among our informants that the chosen model may be vulnerable, dependent as it is on which individual that occupies the position of leadership at any given time.

The questions regarding complaints, control and auditing within the unified county are very fundamental, and clearly show the tensions that can arise when regional development, operation and the rule of law need to be taken into account within one and the same organization. The prevailing trend in later years has been to increasingly stress the necessity of establishing a clear separation between service productions, complaints and auditing. The discussion of these questions indicates that these are problems that should be accorded special attention when considering unified county models. There must be a continuous evaluation of whether the established arrangements offer sufficient institutional barriers against legal disqualification.

A more visible, less bureaucratic and efficient county?

Does the unified county represent a simplification of the regional level? Does the unified county, representing both state and county level, present itself to the municipalities as a consolidated and less bureaucratic unity?

The municipalities in Møre og Romsdal report that the unified county is easier to relate to than the previous separated regional county administration and state county governor arrangement. In their view the unified county appears as a more coordinated actor. For example, in planning cases, only one single reply letter is sent to the municipalities (both in Møre og Romsdal and Hedmark). The municipalities will not have to relate to multiple replies from the state county governor and the county.

It may seem confusing that the county of Møre og Romsdal has to employ three different letterheads, depending on whether they are

writing as the representative of the county governor, the Board of health or the unified county. But probably more important to the municipalities and the public is the physical co-location, the shared telephone switchboard and a shared customer service, with regard to accessibility and clarity.

A more comprehensive regional policy and a strengthened regional development actor?

The evaluation indicates that the role as a proactive and coordinated regional development actor has been strengthened in the two trial counties. Many of our informants emphasize that the unified county has facilitated a coordinated approach to different areas of policy, and see this as an important added effect of the trials. The so-called Arena for cooperative action in Møre and Romsdal county is an important forum for this. It stimulates towards viewing different areas of policy in relation to each other, since the parties are encouraged to work in projects across departments, sections and professions.

The municipalities that have been interviewed in Møre og Romsdal see their county as having achieved a clearer vision of its role in development, and as having become more conscious of its role as a partner for the municipalities. This applies especially to the small municipalities. There are indications that the establishment of the Arena for cooperative action has contributed especially towards a strengthened role in regional development, because many such projects have a distinct partnership organisation, including both municipalities, non-governmental organisations and business.

How decisive is a unified county in order to obtain good cooperation?

It is an interesting question how decisive the choice of model is in order to obtain the goal of good cooperation and "one door in – one door out". Could this be realised equally well in the absence of an integrated unified county model?

In the areas we have chosen to highlight here, there is a lot that can be done without fully integrated administrations. What largely counts for many counties is finding practical solutions, but a formal integration of the two administrations improves the organisational conditions for establishing such cooperation. The cooperation probably becomes more committing, predictable and more flexible.

Changes in the distribution of power?

The unified county trial is an administrative experiment which is not meant to lead to changes in the allocation of tasks and responsibilities between the regional county administration and the state county governor, but it has great symbolic significance that the state county governor is not in charge of or participate in the leader group, and that up to 75 per cent of his duties are assigned to the county director. There have been descriptions of an "institutional power struggle" between the state county governor and the county director in various contexts. Both the formal setup of the experiment and the findings indicate that such a description to some extent is relevant.

The evaluation indicates that the trial in Møre og Romsdal has added more value to the regional county line of management than to the state line. The bureaucrats from the regional county administration in Møre and Romsdal are more pleased with the trial than the state county governor and the bureaucrats from the state county governor office. The politicians and the municipalities in Møre og Romsdal are also positive to the effects of the trial.

Even though the formal setup of the experiment and our data indicate that the regional county level has achieved more from the trial than the state level, our data do not provide conclusive evidence that there has been a change of distribution of power in favour of the regional politicians. A trial period of 4 years is too short for a final judgement in that direction.

Unified Counties: Post-New Public Management?

In the final chapter of the report the idea of unified counties is discussed in relation to former and present trends in public administration. We discuss some similarities and differences between the idea of Unified Counties and the ideas of Post-New Public Management. The idea of Unified Counties is associated with some main trends of post-NPM, labeled "joined-up-government" and "whole of government", models that foster coordination and integration. More interest is now also devoted to the idea of coping with ambiguity sensibly by organizational design. We argue that a double-hatted regional county administration can be seen as a rational organizational answer to a complex regional environment. However, the outer limit of the model is the handling of complaints, control and auditing. These tasks are not negotiable.

1 Innledning

1.1 Om evalueringsoppdraget

Siden 2004 har det foregått forsøk med enhetsfylkemodell i to norske fylker, Møre og Romsdal og Hedmark. Forsøkene ble foreslått i St. meld. nr. 19 (2001-2002) ”Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå”. Stortinget ga i møte 20. juni 2002 sin tilslutning til forsøkene, jfr. Innst. S. nr 268 (2001-2002). Samtidig ble det vedtatt å sette i gang forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.¹ Etter utlysning ble de to forsøkene om enhetsfylke, 10 forsøk om oppgavedifferensiering i kommuner og 3 forsøk om oppgavedifferensiering i fylkeskommuner godkjent og igangsatt. Forsøkene fikk en varighet på fire år, dvs. til og med 31. desember 2007, med mulighet for forlenging, jfr. forsøksloven § 3 tredje ledd.

Forsøk med enhetsfylke innebærer at fylkeskommunens administrasjon integreres sterkere med fylkesmannsembetet. I prinsippet skal enhetsfylket integrere to ulike styringslinjer – en statlig styringslinje underlagt departementene og en fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget (St. meld. nr. 19, 2001-2002). Verken i St. meld. nr. 19 (2001-2002) eller gjennom Stortingets behandling ble det lagt føringer på hvilke modeller for større integrasjon som skulle utprøves. Det var derfor opp til interesserte fylker (fylkeskommuner og fylkesmannsembeter) å skissere hvilke modeller de ønsket å prøve ut. Det ble imidlertid, både i forbindelse med utlysning og godkjenning av forsøkene og etter spørsmål i Stortinget², presisert at forsøkene skulle være administrative forsøk. Det ble ikke gitt anledning til å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune som ledd i forsøkene.

¹ Det er Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr 87 § 3 (første ledd bokstav b og d) som gir lovgrunnlaget for denne typen forsøksvirksomhet.

² Stortingets spørretime 5. mars 2003

I St. meld. nr. 19 (2001-2002) ble det også varslet at det skulle gjennomføres en evaluering av forsøkene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk etter utlysning våren 2004 i oppdrag å evaluere de to enhetsfylkeforsøkene, med særlig vekt på forsøket i Møre og Romsdal, som er det mest omfattende av de to.³

Våren 2006 ble det publisert en underveisrapport, jfr. NIBR-rapport 2006:5. Underveisevalueringen bygget på et omfattende datamateriale. I denne sluttrapporten gjøres det rede for resultatene fra evalueringen, etter en ny og supplerende datainnsamling våren/sommeren 2007. I sluttevalueringen er de mest sentrale informantene fra underveisevalueringen intervjuet på nytt, i tillegg til at nye informanter og datakilder er inkludert. Blant annet er en rekke andre evalueringsrapporter fra ulike forskningsmiljøer gjennomgått og kommentert som ledd i sluttevalueringen.

De to forsøkene som til slutt ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet er svært ulike. Mens Møre og Romsdal prøver ut et omfattende forsøk med en sterkt integrert regional administrasjon, er forsøket i Hedmark mer avgrenset uten formell organisatorisk integrasjon av den statlige og den fylkeskommunale regionale administrasjon. Forsøkene kan kort karakteriseres ved at Møre og Romsdal fylke er samordnet i administrasjonen, mens Hedmark er samordnet i toppledelsen. I tråd med oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet har hovedfokus i evalueringen vært på forsøket i Møre og Romsdal. Forsøket i Hedmark behandles ikke i samme omfang. Hensikten har vært å bruke forsøket i Hedmark som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner.

Rapporten er gitt tittelen ”Enhetsfylket – et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?” Utrykket Columbi egg benyttes i tittelen fordi det gjerne brukes om en enkel løsning på et tilsynelatende innviklet problem.⁴

Rapportens disposisjon

Som bakgrunn for evalueringen gir vi i kapittel 2 en historisk gjennomgang av hvordan enhetsfylkemodellen har vært benyttet,

³ NIBR evaluerer også forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering i Vestlandsrådet, BTV og Oppland fylkeskommune, jfr. NIBR-rapport 2006:4 og 2007:16.

⁴ Utrykket skriver seg fra anekdoten om Columbus som fikk et egg til å balansere på enden ved å gi spissen en liten knekk.

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9304756>

forkastet og så revitalisert igjen på ulike tidspunkter i etterkrigstiden. I dette kapitlet omtales også avslutningsvis drøftingen av enhetsfylkeforsøkene som ledd i Stortingets behandling av den såkalte regionmeldingen (St.meld. nr.12, 2006-2007) våren 2007, samt det påfølgende vedtaket i Møre og Romsdal fylkesting om søknad om forlengelse av forsøket.

I kapittel 3 følger en oversikt over hovedproblemstillingene for evalueringen og evalueringsdesign. Med bakgrunn i statens begrunnelse for forsøkene (St. meld. nr. 19, 2001-2002) og argumenter som er brukt i debatter om enhetsfylkemodelen, gjøres det rede for evalueringslogikk og nærmere operasjonaliseringer av hovedproblemstillingene.

Kapittel 4 er en oversikt over metode og datamateriale.

I kapittel 5 og 6 gjøres det rede for den formelle organiseringen av forsøkene og resultatene fra evalueringen i de to fylkene, med hovedvekt på kapittel 5 som omhandler Møre og Romsdal.

Kapittel 7 er en oppsummering og sammenfattende drøfting av noen hovedfunn i evalueringen, samt en diskusjon av hvordan forsøket kan plasseres i en større forvaltningspolitisk kontekst.

2 Enhetsfylket – et tilbakevendende forvaltningspolitisk tema

2.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en kort historisk gjennomgang av hvordan fellesadministrasjon mellom fylkesmann og fylkeskommune har vært benyttet, forkastet og revitalisert som ide på ulike tidspunkter i etterkrigstiden. Gjennomgangen bygger på offentlige utredninger og tilgjengelig forskningslitteratur.

Hensikten med kapitlet er ikke å gi en dyptgående analyse av fylkesmannsembetets og fylkeskommunens utvikling i etterkrigstiden, men å vise hvilke problemer og løsningsmuligheter som har vært knyttet til spørsmålet om fellesadministrasjon, og hvordan spørsmålet har vært koblet til ulike forvaltningspolitiske agendaer i den omtalte perioden.

2.2 Ingen uprøvd løsning – fellesadministrasjon mellom fylkesmann og fylkeskommune fram til 1976

Tanken om en felles administrasjon for fylkesmannsembetet og fylkeskommunen er ikke av ny dato. I perioden fra 1837, da formannskapslovene ble vedtatt, og fram til 1976, da den nye fylkeskommunen ble etablert, ledet fylkesmannen en felles administrasjon. Fylkesmannen var i hele denne perioden statens representant i fylkene samtidig som han ledet den fylkeskommunale administrasjon og hadde plikter i forhold til fylkestinget, som var

indirekte sammensatt av politikere fra kommunene.⁵ Riktignok var administrasjonen mindre enn i dag. Den besto kun av en utbyggingssavdeling og en embetsadministrasjon med en tidel av dagens antall ansatte, men prinsippet var det samme som i dagens enhetsfylkeforsøk. De ansatte jobbet både med statlige og fylkeskommunale oppgaver.

Da Stortinget i 1976 valgte å innføre direkte valg til fylkestinget og etablere en egen fylkesadministrasjon, var argumentet blant annet at blandingen av en statlig og en fylkeskommunal styringslinje i en felles administrasjon var uheldig. En var skeptisk til fylkesmannens dobbeltrolle. Oppfatningen var at det ikke var forenlig med prinsippet om lokalt sjølstyre at statens representant – fylkesmannen – skulle lede den fylkeskommunale administrasjon og ha plikter i forhold til et folkevalgt fylkesting. Dessuten hadde oppgavene som var tillagt fylkeskommunen vokst, og dette tilsa i seg selv en deling av de to administrasjonene.

Tanken om å kutte båndene mellom fylkeskommunen og fylkesmennene var imidlertid ikke ny i 1975/76. Allerede i mellomkrigstiden var det kommet innvendinger mot at fylkesmannen skulle balansere rollene som representant både for staten og for distriktet han jobbet i. Etter krigen tok kommunalminister Ulrik Olsen opp temaet under en Stortingsdebatt i 1954, og i en artikkel i Kommunalt Tidsskrift i 1956 drøftet han igjen problemstillingen. Flo (2004:306-307) viser med henvisning til denne artikkelen hvordan statsråden ikke bare bekymret seg for arbeidskapasiteten til fylkesmannen, men også pekte på at fylkesmannen kunne komme i lojalitetskonflikt mellom embetsmessige hensyn og ”mer lokalbetonte hensyn” – i egenskap av å være fylkeskommunens representant. Karakteristikk som ”politikerbyråkrat” er brukt i denne sammenhengen.

7 år etter Ulrik Olsens utspill⁶ ble det vedtatt en moderat Lov om fylkeskommuner, som innebar at fylkeskommunen fortsatt skulle være en særkommune med indirekte skatt, men med byene innlemmet i fylkeskommunen.⁷ Dette var imidlertid bare et steg på veien til den endelige etableringen av en demokratisk og selvstendig fylkes-

⁵ Fylkestinget var i perioden fram til 1964 indirekte sammensatt av ordførerne i det enkelte fylke. Da byene ble innlemmet i 1964 valgte alle kommuner minst 1 representant, deretter en til per 10000 innbyggere. Representanten trengte ikke nødvendigvis å være kommunens ordfører.

⁶ Som fikk betegnelsen Lex Ulrik.

⁷ Lov om fylkeskommuner av 1961.

kommune i 1976, med et klart skille mellom fylkeskommunal og statlig administrasjon (Grønlie 1987:221, Flo 2004:314-315).

2.3 Etter hvert dalende interesse for den nye fylkeskommunen – revitalisert fylkesmannsembete

Flo (2004:288) beskriver status for fylkeskommune og fylkesmann i 1976 på følgende måte:

Gjer vi opp status med utgangspunkt i 1975, var det liten tvil om at fylkeskommunen stod att som sigerherre, medan fylkesmannen lå igjen på slagmarka, tilsynelatande med banesår.

Etter hvert viste det seg imidlertid at fylkeskommunen ikke fikk den regionalpolitiske støtte og makt som mange hadde håpet på ved endringen i 1976 (se bl.a. Baldersheim (red.)1998 og NOU 2000:22). På tross av at fylkeskommunen utviklet seg til å bli en viktig aktør i gjennomføringen av velferdsstaten (Baldersheim (red.) 1998:11), ble den etter hvert møtt med økende kritikk og dalende legitimitet. Det brede spekteret av oppgaver som fylkeskommunen hadde fått på 1980- og 1990-tallet, er etter årtusenskiftet kraftig redusert gjennom at først spesialisthelsetjenesten (2002) og deretter rusomsorg og barnevern (2004) er blitt overført til staten. Fylkeskommunen er kraftig vingeklippet.

Det kan argumenteres for at frykten for å skape en overkommune medførte at fylkeskommunens rolle som mellomledd mellom stat og primærkommune ikke ble tilstrekkelig avklart i tiårene etter 1976 (Jenssen 1982). Bjørnå (2004:27) hevder at fylkesmannen etter hvert kom til å fyller "gapet mellom det fylkeskommunen hadde myndighet til å gjennomføre, og et økende behov for samordning og styring av kommunesektoren". Mens fylkeskommunen etter hvert fikk dalende støtte, skjedde det en revitalisering av fylkesmannsambetet. Etter å ha stått "i skyggen av den nye fylkeskommunen på 1970-tallet", fikk fylkesmannsambetet en "stille renessanse som regional maktfaktor" etter 1980 (Bjørnå 2004:25 ff).

Embete fikk, som vist nedenfor, etter hvert nye oppgaver og stadig flere ansatte. Ved etableringen av en egen fylkeskommunal administrasjon ble fylkets utbyggingsavdeling lagt til fylkeskommunene og fylkesmannens rolle ble mer rendyrket som statlig klage-, kontroll- og

tilsynsinstans. I tillegg fikk fylkesmannen sentrale veiledningsoppgaver overfor kommunene. Fram til 2000 førte fylkesmennene også kontroll med kommunenes årsbudsjetter ved at de gikk inn i hver plan og vurderte den for godkjenning. Etter hvert fikk de dessuten ansvar for gjennomføring av statlig politikk innenfor flere fagsektorer. De fikk en beredskapsavdeling i 1979, en sosialadministrasjon i 1980 og omfattende oppgaver innenfor bygningslovgivningen. I 1982 fikk embetene miljøvernavdelinger med ansvar for miljøsaker på vegne av Miljøverndepartementet, Fylkeslandbrukskontoret ble organisert som landbruksavdeling under fylkesmannen i 1993 og i 2003 ble til sist Statens utdanningskontor og Fylkeslegen innlemmet i fylkesmannsembetet. I mars 2003, siste år før enhetsfylkeforsøkene trådte i kraft, hadde fylkesmannsembetene således nær 2400 ansatte, mens de i 1976 kun hadde 233 ved embetskontorene (Bjørnå 2004: 27ff, Flo 2004:335, St.prp. nr 1, 2003-2004, NOU 2000:22, s.428)

2.4 Men tanken om enhetsfylke var ikke død – fra Ellingsgårdfløy til Sundsbøutvalg

Selv om det var lite prinsipiell debatt om fylkesmannsembetets posisjon i forkant av etableringen av den nye fylkeskommunen i 1976, viser Flo (2004:348ff) at det var sterk uenighet innad i fylkesmannsembetet om fylkesmannens framtid. Den ene grupperingen, med sterk støtte fra lederen for Hovedkomiteen for reformer i forvaltningen, Dagfinn Juel, ønsket en revitalisering av fylkesmannsembetet. Slik kunne en opprettholde en maktbalanse mellom statlige og regionalpolitiske hensyn. Den andre grupperingen gikk inn for en meget radikal linje. Anført av fylkesmannen i Møre og Romsdal, Kåre Ellingsgård, tok denne fløyen til orde for at fylkesmannsembetet burde nedlegges. Ellingsgård laget en organisasjonsplan for et integrert fylke, der de vanntette skottene mellom stat og fylke, som Hovedkomiteen gikk inn for, var fjernet. Flo (2004:350) siterer Ellingsgård fra et fylkesmannsmøte i Trondheim sommeren 1974:

Det er nesten utrolig at noe så ubyråkratisk og så enkelt, uformelt også, kan ha fått eksistere så lenge.

Selv om Ellingsgårdlinjen ikke vant fram i 1975, skulle det likevel vise seg at tanken om enhetsfylkemonellen ikke var lagt død. Vel 20 år senere ble ideen igjen lansert, denne gangen gjennom et utrednings-

arbeid i regi av Norske kommuners Sentralforbund (nå KS⁸), som var blitt mer og mer kritisk til veksten i regional statsforvaltning og bekymret for fylkeskommunens status som regionalpolitisk organ. Dagfinn Sundsbø (SP) ledet utredningsarbeidet, og et av medlemmene var Kåre Ellingsgård.⁹ Sluttrapporten fra utvalgets arbeid fikk tittelen: ”*Rydd Opp. Styrket folkestyre og administrativ forenkling*” (KOU 1998-1). I rapporten ble det argumentert for at man ikke hadde fått ”et enkelt og oversiktlig administrasjonssystem der oppgavene enten var statlige eller fylkeskommunale”, men ”en omfattende byråkratisering som synes å se bort fra det grunnleggende utgangspunktet at all offentlig administrasjon på fylkesnivået i første rekke er opprettet for å tjene innbyggerne i fylket ”(KOU 1998:153).

Utvalget gikk inn for å etablere en enhetsadministrasjon under folkevalgt ledelse, med en folkevalgt domstol som skulle behandle klagesaker. Fylkesmannsembetet skulle opprettholdes, men det skulle konsentrere sin virksomhet om kontroll og tilsynsrollen (KOU 1998:172ff). I høringsrunden var det et klart flertall for forslaget ute i kommunene. 55 kommuner av de som gav hørings svar var positive til modellen, 13 var negative, mens 6 ikke kommenterte spørsmålet (KS utvalgssak nr 99/2002).

2.5 Forsøk med enhetsfylke – på tross av lite fokus i Oppgavefordelingsutvalgets innstilling

I 2000 kom utredningen fra det såkalte Oppgavefordelingsutvalget som ble oppnevnt av regjeringen Bondevik I i 1998, NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Utvalget lanserte ikke enhetsfylkemodellen som et alternativ for regional organisering, antakelig fordi utvalget selv hadde prinsipielle innvendinger mot en slik modell. I debatten og høringsrunden etter utvalgets innstilling, mente imidlertid flere, blant annet Nord-Trøndelag fylkeskommune, at modellen burde vært utredet nærmere. I St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* er det gitt en nærmere omtale av enhetsfylkeadministrasjon som modell. Verken i innstillingen fra Kom-

⁸ Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

⁹ Ellingsgård var nå fylkesrådmann i Møre og Romsdal. Han forlot fylkesmannsjobben og gikk over til fylkeskommunen i 1976.

munalkomiteen (Innst. S. nr. 326, 2000-2001) eller i Stortingsdebatten ble imidlertid enhetsfylket nevnt.

Etter at regjeringen Bondevik II høsten 2001 overtok regjeringsansvaret etter regjeringen Stoltenberg (2000-2001) ble det utarbeidet en ny stortingsmelding om oppgavefordeling: *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* (St. meld. nr. 19, 2001-2002). Her foreslås det forsøk med enhetsfylke. Forslaget fikk støtte av et flertall av medlemmer fra Høyre, Venstre, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet i Kommunalkomiteen, mens Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti stemte mot (Innst. S. nr. 268, 2001-2002). Stortinget ga sin tilslutning til komiteens innstilling. Deretter startet arbeidet med utlysning og til sist godkjenning av de to forsøkene som nå evalueres.

Også i to senere dokumenter utarbeidet av regjeringen Bondevik II ble modellen presentert. Høsten 2004 utarbeidet Kommunal- og regionaldepartementet et faglig innspill i den pågående debatten om det regionale nivået: *Alternativ til dagens fylkeskommuner*. Her diskuteres enhetsfylkemodellen som et alternativ. Dette følges videre opp i St.meld. 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken* hvor enhetsfylkemodellen presenteres som en av fem aktuelle modeller for organiseringen av mellomnivået i forvaltningen

2.6 Regjeringen Stoltenbergs regionmelding – ingen stor entusiasme, men fortsatt åpning for enhetsfylkeforsøk

8. desember 2006 la regjeringen Stoltenberg, som høsten 2005 overtok regjeringsansvaret fra regjeringen Bondevik II, fram Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) "*Regionale fortrinn – regional framtid*" om den bebudede forvaltningsreformen i 2010.¹⁰ I Stortingsmeldingen presenteres bl.a. regjeringens forslag til oppgaver til nye folkevalgte regioner, samt oppgaver og organisering for den regionale statsforvaltning.

¹⁰ Regjeringen Stoltenberg II (2005-) varslet iverksetting av en forvaltningsreform fra 1. januar 2010, med et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå, i sin tiltredelseserklæring - den såkalte Soria Moria-erklæringen. Dette er den politiske plattformen for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

I Stortingsmeldingen legges det til grunn at én av årsakene til en svekket fylkeskommune kan være en lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning. Noen av resultatene fra NIBRs underveis-evaluering av enhetsfylkeforsøkene gjengis og kommenteres, men enhetsfylkemodellen kan ikke sies å være diskutert i noen bredde i denne meldingen (jfr. meldingens punkt 3.3.2 og vedlegg 3). Det konkluderes imidlertid med at dersom den endelige regioninndelingen bare avviker mindre fra dagens fylkesinndeling, og gitt en i alt vesentlig positiv sluttevaluering av forsøk med enhetsfylke, kan det være aktuelt å vurdere å åpne for at fylkeskommunene kan søke om forsøk for å videreutvikle denne type organisasjonsmodeller (vår understreking).

I Innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007), støtter komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, Regjeringens innstilling om at det kan være aktuelt å videreføre og videreutvikle ordningen med enhetsfylke der hvor det er regionalpolitisk vilje til dette. Komiteens medlem fra Venstre gikk imidlertid lengre ved å presisere at partiet primært går inn for at dagens fylker skal erstattes med en enhetsfylkemodell der alle ansatte i dagens fylkeskommuner og alle ansatte knyttet til skjønns-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver hos dagens fylkesmannsembeter samles i ett felles organ – enhetsfylket – samtidig som fylkesmannen i sin nåværende form avvikles. Utfordringen med enhetsfylkemodellen knyttet til hvordan man skal håndtere sakene der fylkesmannen i dag er klage- og tilsynsorgan for oppgaver som fylket selv har ansvaret for (for eksempel videregående utdanning) søker Venstre å løse gjennom å opprette et Statens tilsyn i fylkene.

Stortinget behandlet meldingen 10. mai 2007 og sluttet seg i all hovedsak til Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling. I debatten ble enhetsfylkemodellen omtalt av 4 av de 29 representantene som hadde ordet; 2 fra Venstre, 1 fra Senterpartiet og 1 fra Arbeiderpartiet. Venstres representanter presiserte her, som i komitébehandlingen, at Venstres primærønske er at det legges ”til rette for en enhetsfylkemodell som samler fylkeskommunens og fylkesmannens forvaltningsoppgaver i ett organ, og som får overført en rekke oppgaver fra staten”. Videre ga Venstre uttrykk for at de var (sitat) ”svært glade for at regjeringspartiene har kommet oss i møte på dette punktet, og at det fortsatt skal være åpent for å drive forsøk i offentlig sektor. Det åpnes for at det er mulig å videreføre og videreutvikle ordningen med enhetsfylket, der det er regionalpolitisk vilje til det.”

Senterpartiets representant takket på sin side Venstre for en god og konstruktiv prosess i komitéarbeidet, og for at en i all hovedsak hadde kommet fram til en omforent innstilling. Representanten nevnte spesielt at de to partiene hadde gått noen interessante runder og vurderinger når det gjaldt enhetsfylkemonellen og en videre åpning for forsøk. Senterpartiets representant konkluderte med at det hadde vært en god prosess.

Arbeiderpartiets representant nevnte kun enhetsfylkemonellen som en av flere ulike samarbeids- og sammenslåingsmodeller som har vært drøftet i Østfold, uten at det er blitt gjennomført, da en i stedet har satset på samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og fylkes- og nasjonsgrenser.

2.7 Ønske om forlengelse av forsøkene i de to forsøksfylkene

I Møre og Romsdal fylke merket man seg behandlingen i Stortinget og tolket denne som en invitasjon om å søke om forlengelse av forsøket, i første omgang fram til 2010.

Allerede på fylkestingets møte den 18. april 2007 reiste fylkestingsrepresentant Oddbjørn Vatne (Sp) en interpellasjon der han oppfordret fylkesordføreren til å forberede en sak til fylkestinget i juni om forlenging av forsøket med enhetsfylke. På bakgrunn av forslag fra representanten Vatne fattet fylkestinget i Møre og Romsdal følgende enstemmige vedtak (jf. sak 22/07 A):

Viser til Kommunal- og forvaltningskomiteen si innstilling til Stortingsmeldinga om framtidens regionar. Det blir her peika på forsøksverksemd, m.a. ”Enhetsfylkemonellen”, og at denne kan vere aktuell å vidareføre, men også vidareutvikle. I tillegg til å søkje om vidareføring av noverande modell, må vi no knyte på og starte forsøk med å utvikle den politiske dimensjonen i einskapsfylket”

I den regionale høringsprosessen om regionreformen (St.meld.nr 12 (2006-2007), ga 16 av i alt 25 ulike instanser som sendte høringssvar i Møre og Romsdal fylke uttrykk for positive erfaringer med/ønske om vidareføring av enhetsfylkemonellen.

I fylkestingets møte 12.6.07 ble så følgende vedtak fattet som del av høringssvar fra Møre og Romsdal fylkesting om framtidig regioninndeling (Sak T-38/07 (U-78/07) A).

Møre og Romsdal fylkesting vil leggje einskapsfylkemodellen til grunn for framtidig organisering av regionnivået. Det er godt dokumentert at forsøket med einskapsfylke har hatt positiv effekt for samhandling, ressursutnytting, innovasjon og regional utvikling i Møre og Romsdal. Dette tek og kommunane frå fylket opp i sine høringssvar. Fylkestinget i Møre og Romsdal synest det er gledeleg at Stortinget den 10. mai opna for ei vidareføring og vidareutvikling av einskapsfylkemodellen der det er regionalpolitisk vilje til det. Møre og Romsdal fylkesting vil i juni sende ein søknad om forlenging av forsøket til 2010, men ønskjer og å halde fram med einskapsfylke når den nye regionreforma trer i kraft frå 1.1.2010.

Innstillingen ble vedtatt mot 21 stemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Sunnmørslista/tverrpolitisk liste.

På samme møte ble så følgende sak om søknad om forlengelse av forsøket med enhetsfylke vedtatt (Sak T-40/07 (U-76/07) A).

1. På bakgrunn av dei positive erfaringane frå forsøket med einskapsfylket, samt Stortinget sitt vedtak av 10. mai 2007, søkjer Møre og Romsdal fylkesting om forlenging av forsøket med einskapsfylke i samsvar med vedtektene i Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke.
2. Fylkestinget i Møre og Romsdal stiller seg positive til å ta på seg nye oppgåver i forsøksperioden 2008-2010, og kan gjennom dette vere pilot for gjennomføring av dei endringane som er foreslått av Stortinget den 10. mai 2007.
3. Fylkestinget i Møre og Romsdal ser det som svært uheldig dersom ein skulle få ei oppsplitting av Møre og Romsdal fylke to år før ei ny regionreform skal tre i kraft.
4. Fylkestinget i Møre og Romsdal legg einskapsfylke til grunn for framtidig organisering av det regionale nivået i Møre og Romsdal.
5. Fylkestinget ber politisk og administrativ leiing i fylket om å ta kontakt med departementa for å førebu søknad om å utvikle også den politiske dimensjonen i forsøket.

Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt, mens innstillingens punkt 2-5 ble vedtatt med 26 mot 21 stemmer. Mindretallet besto også her av Høyre, Fremskrittspartiet og Sunnmørslista/tverrpolitisk liste.

Søknaden om forlengelse av forsøket ble sendt Kommunal- og regionaldepartementet i to omganger, 25.5.2007 og 19.6.2007.

Også i Hedmark er en innstilt på forlenge forsøket. Her ble det våren 2007 gjort vedtak i Fylkesrådet og i fylkestinget om at det formaliserte samarbeidet også videreføres i neste fylkestingsperiode. Det påpekes at samarbeidet skal utvikles parallelt med den nasjonale og regionale prosessen knyttet til ny forvaltningsreform fra 2010 (Sak 1184/03. 13.03.07).

3 Nærmere om problemstillinger og evalueringsdesign

3.1 Innledning

NIBR har lagt vekt på fem hovedtemaer i evalueringen av forsøkene med enhetsfylkemodel i Møre og Romsdal og Hedmark: (1) valg av organisasjonsmodell, (2) rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner, (3) forenkling og effektivitet i den regionale administrasjonen, (4) intensjonen om mer helhet og sammenheng i den regionale politikken og fylkets rolle som regional utviklingsaktør og (5) spørsmålet om hierarki eller partnerskap mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen, dvs. spørsmålet balanse mellom statlige og regionalpolitiske styringshensyn.

Forholdet mellom formell organisering, fordeling av ledelsesansvar, samarbeidsrelasjoner og rolleforståelse har vært sentrale temaer i evalueringen. Har en maktet å få til en hensiktsmessig rollefordeling og gode samarbeidsrelasjoner, eller blir samarbeidsrelasjonene preget av uklare ansvarlinjer og ansatte i vanskelige dobbeltroller?

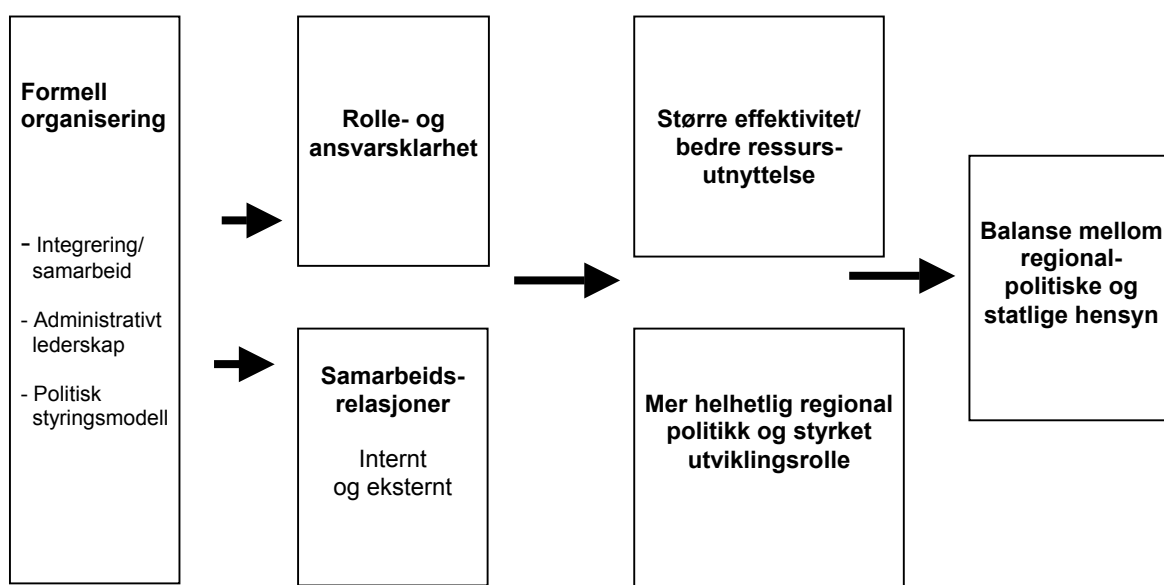
Hvorvidt forsøkene bidrar til rasjonalisering og effektivisering av arbeidsoppgaver og om den offentlige forvaltningen på regionalt nivå framstår som mer oversiktlig utad er den andre hovedproblemstillingen for evalueringen. Er enhetsfylket en mer ubyråkratisk modell som gir mulighet for å utnytte administrative ressurser og fagmiljøer mer effektivt?

Den tredje hovedproblemstillingen dreier seg om hvorvidt enhetsfylkemodellen fører til at politikkområder og fagområder ses mer i sammenheng. Vil styrket samordning og helhetlig politikk føre

til en sterkere og mer vellykket satsning på regional utvikling (jfr. St.meld. nr 19, 2001-2002).

For å belyse disse hovedproblemstillingene har evalueringen vært delt opp i fem hovedmoduler: en første modul hvor evalueringens uavhengige variable (enhetsfylkemodellene) beskrives, modul to og tre omhandler spørsmålene om rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner (prosesseffekter), mens de to siste modulene (fire og fem) omhandler forsøkene effekt mht effektivitet og forenkling, og innholdet i regionalpolitikken (resultateffekter). Disse problemstillingene og modulene er utviklet i henhold til bestillingen for evalueringen fra Kommunal- og regionaldepartementet. Oppsummert kan evalueringslogikken skisseres i følgende modell:

Figur 3.1 *Evalueringslogikk*



Ved hjelp av dette hoveddesignt diskuteres det så om målene for forsøkene med enhetsfylke er nådd. Målsettingene for forsøkene gjøres det rede for under gjennomgangen av forsøket i de to fylkene. Spørsmålet om balanse mellom regionalpolitiske og statlige hensyn eller endrede maktrelasjoner mellom stat og fylkeskommune som følge av forsøket er en mer overordnet og gjennomgående problemstilling som også drøftes i et eget avsnitt.

3.2 Hvilke formelle styringsmodeller er valgt? Integrasjon og ledelse

Modul 1 legger vekt på en forskningsbasert *beskrivelse* av de valgte modellene i Møre og Romsdal og Hedmark. En slik beskrivelse er nødvendig, både for å etablere en basislinje for evalueringen (hypoteser om effekter) og for å ta høyde for utvikling av modellen underveis.¹¹ For å kunne si noe om de skisserte problemstillingene fokuseres det på følgende hovedaspekter i beskrivelsen av de to modellene:

Hvilken overordnet politisk styringsmodell har fylkeskommunen?

Møre og Romsdal har en tradisjonell formannskapsmodell, mens Hedmark fylkeskommune innførte en parlamentarisk modell i 2003. Et kjennetegn ved den parlamentariske styringsmodellen er at den i større grad enn formannskapsmodellen synliggjør politiske konfliktlinjer. Administrasjonen er politisk styrt. Et interessant spørsmål er hvordan overordnet politisk styringsmodell påvirker virkemåten til enhetsfylkemodellen. Bidrar den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark til økt politisering slik at fylkeskommunale avveininger får større oppmerksomhet enn statlige hensyn i forsøket?

Hvor integrert er modellen? (Grad av administrativ sammenslåing/samarbeid) Hvor omfattende er samarbeidet? Har man basert seg på omfattende samarbeid uten formell integrasjon av de to fagadministrasjonene eller har man valgt en modell med tett integrering? Møre og Romsdal har valgt en modell med de to fagadministrasjonene under felles administrativ ledelse. Til sammenlikning har Hedmark valgt en samarbeidsmodell kun med en felles, samordnet ledelse, det såkalte Enhetsrådet, uten sammenslutning av de to fagadministrasjonene. Graden av administrativ integrasjon vil kunne ha betydning for samarbeidets form og innhold, for muligheten til å utnytte felles fagmiljøer og for effektiv utnyttelse av administrative ressurser.

Hvor er det administrative lederskapet plassert, og hvilken myndighet har den administrative ledelsen fått? Et sentralt spørsmål er om den administrative ledelsen er plassert hos fylkeskommunen, hos fylkesmannen, eller om lederskapet er delt? I Møre og Romsdal ledes administrasjonen av fylkesrådmannen, mens Enhetsrådet i Hedmark kun har som oppgave å samordne de to forvaltningenes virksomhet på

¹¹ Jfr. søknad fra Møre og Romsdal fylkeskommune av 18.2.03 hvor det framgår at det vil være en prosess med konkretisering og utvikling av forsøket helt fram til forsøksperiodens slutt.

klart definerte områder. Enhetsrådet har ingen formell beslutningsmyndighet.

Hvor lederskapet er plassert og hvordan ansvaret er fordelt mellom lederne vil kunne ha betydning for rolleforståelse, dialog og samarbeid mellom den statlige og fylkeskommunale delen av enhetsfylket.

Av disse tre dimensjonene kan en lage følgende oversiktstabell:

Tabell 3.1 *Politisk styringsmodell, grad av administrativ integrering og plassering av lederskap i de to enhetsfylkene*

	Grad av integrering		
	Integrert modell		Samarbeidsmodell
	Leder: Fylkesmannen	Leder: Fylkeskommunen	Delt lederskap
Formannskapsmodell		Møre og Romsdal	
Parlamentarisk modell			Hedmark

3.3 Klar rolleforståelse og gode samarbeidsrelasjoner eller uheldig teigblanding og konflikter?

I St.meld.nr 19 (2001-2002) ble faren for at en enhetsfylkemodel kan gi utydelige ansvarsforhold påpekt. Enhetsfylket vil i noen saker være direkte ansvarlig overfor velgerne i fylket, mens ansvarlinjene i andre saker går til staten. Den administrative lederen for enhetsfylket vil være underlagt instruksjonsmyndighet både fra departementene og fra fylkestinget. Dette innebærer at fylkestinget ikke vil ha full instruksjonsmyndighet over den administrative lederen. Andre ansatte vil også kunne komme i tilsvarende dobbeltroller.

Mindretallet i kommunalkomiteen (SV og Frp) understreket ved Stortingsbehandlingen i 2002 at enhetsfylket representerer en fare for sammenblanding av roller både hos ledelse og ansatte, og at sammenblanding av roller blant annet kan gi inntrykk av en overkommune.

I evalueringen har vi sett på hvordan ulike aktører selv vurderer ansvarsforhold og rollefordeling i forsøket, og hvordan holdningene påvirker beslutningsprosessene i fylket. I Møre og Romsdal, hvor administrasjonene er tett integrert, er spørsmålet om klarhet i rollefordeling mer relevant enn i Hedmark, hvor de to administra-

sjonene ikke er formelt integrert. I Hedmark kan en på den annen side tenke seg at modellen med Enhetsråd kan skape uklare ansvarsforhold og rollekonflikter i forhold til fylkeskommunens overordnede politiske organer, spesielt Fylkesrådet, jfr. punkt 3.2.

Hensynet til rettsikkerhet taler for at klage- og tilsynsorganer bør være mest mulig nøytrale og uhildet i forhold til vedtaksorganet/førsteinstant. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) pekes det, i tråd med tidligere innvendinger mot enhetsfylkemodellen, på at det kan være problematisk at enhetsfylket både er vedtaksmyndighet, eier, driftsansvarlig og klage-/tilsynsmyndighet. Når felles fagkompetanse skal benyttes av både den statlige og den fylkeskommunale delen av enhetsfylket, kan spørsmålet om ”bukken og havresekken” raskt dukke opp. Det pekes på at klage- og tilsynsproblematikken i et enhetsfylke kan håndteres ved at det trekkes opp et markert skille mellom den statlige fagadministrasjonen og den folkevalgte fagadministrasjonen. Resultat av et slikt skille kan imidlertid bli at det fortsatt må etableres parallelle fagavdelinger, men nå innenfor rammen av samme organisatoriske enhet. Et organisatorisk skille vil derfor ikke kunne gjennomføres uten at det samtidig kan svekke hovedbegrunnelsen for modellen, som er forenkling og minst mulig byråkrati.

En meget sentral problemstilling for evalueringen har derfor vært å få belyst om det eksisterer spesielle utfordringer knyttet til håndteringen av klage-, kontroll- og tilsynsoppgavene. Problemstillingen gjelder i første rekke Møre og Romsdal. Det blir i bakgrunnsdokumentene understreket at det må trekkes opp et markert skille mellom klage og tilsynsoppgaver på den ene side og folkevalgte organ på den annen, av hensyn til rettsikkerheten. Hvordan er dette blitt gjort organisatorisk, og hvilke utfordringer har håndteringen av disse oppgavene eventuelt skapt?

Nært koblet til spørsmålet om klarhet i rolle- og ansvarsfordeling er spørsmålet om lojalitet og samarbeidsrelasjoner mellom statlige og fylkeskommunalt ansatte innenfor rammen av enhetsfylkemodellen. Kommer ansatte i lojalitetskonflikter? Dersom en greier å etablere klare ansvarsforhold og tydelig rollefordeling, er det grunn til å anta at det også blir enklere å etablere gode samarbeidsrelasjoner uten at det skapes lojalitetskonflikter blant de ansatte.

Innad i enhetsfylket har vi derfor studert hvordan de ulike modellene har påvirket samarbeidsrelasjonene mellom ansatte i den statlige delen og ansatte underlagt fylkestinget. (Hvordan) er de formelle og uformelle samarbeidsrelasjonene internt i fylket endret? Bidrar

forsøket til et konstruktivt samarbeid mellom ansatte i statlig og fylkeskommunal del, eller øker tvert imot konfliktnivået når medarbeidere fra ulike fagavdelinger og staber skal inngå i et tettere og mer formalisert samarbeid? Greier en å utvikle en felles organisasjonskultur? Hva dreier eventuelle konflikter seg om?

I evalueringen har vi også sett på samarbeidsrelasjoner vis av vis *eksterne aktører*. Hvordan vurderes (styrings)dialogen med andre regionale statsetater og med departementer og direktorater sentralt? Er styringsdialogen blitt enklere eller mer komplisert, eller er den som før? Vi har også søkt å studere hvordan enhetsfylkeforsøkene påvirker dialogen med kommunene i de respektive fylkene. Er samarbeidsrelasjonene blitt enklere, eller mer kompliserte og konfliktfylte?

3.4 Et mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt fylke?

Et av de viktigste argumentene som er brukt for enhetsfylkemodellen er at den kan bidra til forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. I St.meld.nr.19 (2001-2002) trekkes derfor effektivisering, forenkling og brukervennlighet i forhold til kommuner, bedrifter og innbyggere frem som en sentral begrunnelse for enhetsfylkeforsøkene.

Et ankepunkt mot skillet mellom fylkesmannens administrasjon og fylkeskommunens administrasjon er at det er vanskelig for innbyggerne å få oversikt over og forstå hvilke oppgaver som er fylkeskommunens ansvar og hvilke oppgaver som er statens. Hvem er rette adressat for henvendelser? Et omfattende og meget oppdelt regionalt byråkrati kan fortone seg som uforståelig for folk flest. Dette kan ha konsekvenser for publikums vurderinger av offentlige regionale organers tilgjengelighet, og føre til at legitimiteten for regionale styringsorganer svekkes.

I evalueringen har vi spurt om enhetsfylket framstår som mer oversiktlig, ryddig og tilgjengelig for ulike aktører enn den tradisjonelle organiseringen på fylkesnivå.

Et annet argument mot den eksisterende oppsplittingen av statlig og fylkeskommunal administrasjon har vært påstanden om dobbel kompetanse og doble administrasjoner. Det antas at enhetsfylket kan bidra til mindre byråkrati, og en mer kostnadseffektiv forvaltning ved at innslaget av dobbelkompetanse og doble administrasjoner reduseres. I evalueringen har vi derfor satt fokus på utnyttelsen av

fagmiljøer og stabsressurser. Har en fått en mer fleksibel utnytting av fagmiljøene og merkantile ressurser? Det er trolig at forsøket i Møre og Romsdal legger til rette for en bedre utnyttelse av fagmiljøene, i og med at administrasjonen her er tett integrert. For Hedmarks del er trolig effekten mer usikker, i og med at samarbeidet her er mindre integrert og formalisert.

3.5 En mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?

I denne modulen har vi fokusert på hvilke effekter forsøkene kan ha hatt på innholdet i fylkespolitikken. Fremstår enhetsfylket som en mer aktiv utviklingsaktør?

Ved at flere sektorer med betydning for den regionale utviklingen samles innenfor en felles organisatorisk ramme, forventes det at enhetsfylkemodellen legger til rette for en mer helhetlig og samordnet regional utvikling (St.meld. nr. 19, 2001-2002). Det forventes særlige samordningsgevinster innenfor områdene oppvekst og utdanning og areal-, miljø og næringsutvikling, der det i de øvrige fylkene i dag er parallelle fagmiljøer hos fylkekommune og fylkesmann.

3.6 Endrede maktrelasjoner?

Forholdet mellom staten og fylkeskommunene (og kommunene) har vært preget av en vedvarende spenning mellom en *hierarkisk over- og underordningstankegang* og en *partnerskapstankegang*. Sitater fra St. meld. nr. 31 (2000-2001) viser hvordan tanken om partnerskap kommer til uttrykk:

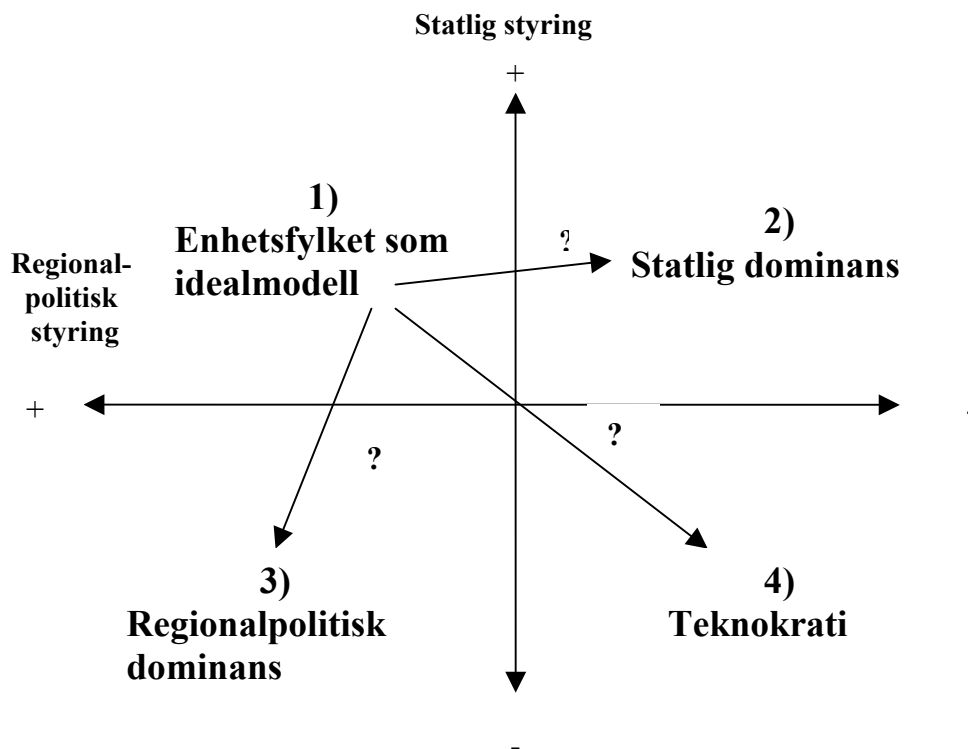
Fremover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste.(...)
Parallelt med at statens bruk av detaljstyrende virkemidler reduseres, må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt. Det betyr ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i

større grad er preget av gjensidighet og likeverd (St.meld. nr. 31 (2000-2001), kapittel 5).

Enhetsfylket som idé kan forstås som en tilnærming til partnerskapsidealet. I faglitteraturen er det imidlertid blitt påpekt at stat - (fylkes)kommuneforholdet er av en *iboende asymmetrisk natur*, preget av ulik fordeling av ressurser, samtidig som autonomi rettferdiggjør eksistensen av valgte lokale myndigheter (Goldsmith 1995). Evalueringen har derfor også inkludert et spørsmål om hvorvidt maktrelasjonene mellom staten (v/ fylkesmannen) og fylkeskommunen er endret i enhetsfylkene. Har man nærmet seg idealet om partnerskap og likeverd på en bedre måte, eller har man likevel fått en asymmetrisk relasjon mellom stat og fylkeskommune? Hvorvidt en får til en god balanse mellom statlige og regionalpolitiske styringspremisser vil trolig avhenge av den formelle organisatoriske innretningen på forsøket, men en må også være åpen for at andre forhold av mer uformell art kan spille inn.

I figuren under har vi søkt å illustrere hvordan enhetsfylkemodellen befinner seg i et spenningsfelt - eller et mulighetsfelt - mellom regionalpolitiske og statlige styringspremisser. En kan i tråd med dette tenke seg ulike utviklingsretninger for enhetsfylket.

Figur 3.2 *Enhetsfylket i spenningsfeltet/mulighetsfeltet mellom statlig og regionalpolitisk styring*



Betraktet som idealmodell, er enhetsfylket tenkt som en konstruksjon for balansert avveining av statlige og regionalpolitiske beslutningspremisser med klare synergieffekter (celle 1). Andre alternativer er enten at den statlige styringslinjen blir den dominerende (celle 2) eller at enhetsfylket først og fremst blir et redskap for den politisk styrte fylkeskommunen (celle 3), med henholdsvis statlig eller regionalpolitisk dominans som konsekvens. Et siste alternativ er et enhetsfylke som blir passivt eller "ufølsomt" både for statlige og fylkespolitiske premisser (celle 4), og der administrasjonen fremstår som et faglig-autonomt teknokrati.

4 Data og metode

Sluttevalueringen bygger på flere datakilder, både egen datainnsamling og andre evalueringer som er gjennomført i forsøksperioden.

NIBRs egen datainnsamling har, i tråd med tilbudet, vært konsentrert om dokumentanalyser og kvalitative informantintervjuer. Parallelt med NIBRs evaluering, som gjennomføres på oppdrag av KRØ, er det imidlertid også blitt gjennomført en følgeevaluering av forsøkene av Nord-Trøndelagsforskning (nå Trøndelag Forskning og Utvikling) og Østlandsforskning på oppdrag fra KS og Hedmark fylkeskommune. NIBR og følgeforskerne har, i samråd med oppdragsgiverne, delvis samarbeidet om innretningen på datainnsamlingen for å unngå for stor belastning på informantene.

Møre og Romsdal fylke har dessuten bestilt flere evalueringer underveis i forsøksperioden fra Møreforskning. Som ledd i disse evalueringene ble det i løpet av 2006 blant annet sendt ut relativt omfattende spørreundersøkelser til ansatte i enhetsfylket og til kommunene i Møre og Romsdal. Rapportene fra disse undersøkelsene inngår også som kilder i NIBRs sluttevaluering. For evalueringen av enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal inngår således følgende kilder i tillegg til egen datainnsamling:

Skjeggedal, T. og R. Lysø (2005): Skjønn forening eller okkupasjon? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. NTF-notat 2005:1. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning

Lysø, R. og T. Skjeggedal (2005): Hvordan går det med enhetsfylket? Andre undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. NTF-notat 2005:4. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning

Lysø, R. og T. Skjeggedal (2006): Entusiasme og avventende forventning. Tredje undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med

enhetsfylke i Møre og Romsdal. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Notat 2006:3

Båtevik, F. O. og J. Barstad (2006): Einskapsfylket i Møre og Romsdal - sett frå kommunane. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr 190. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda

Båtevik, F. O. og J. Barstad (2006): Einskapsfylket i Møre og Romsdal - sett frå kommunane. Dokumentasjonsrapport. Arbeidsrapport nr. 195. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

Tangen, G. og J. Amdam (2006): Einskapsfylket i Møre og Romsdal. Frå forvaltning til utvikling eller begge deler? Arbeidsrapport nr 193. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

Stangeland, P. og J. Barstad (2006): Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr 191. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

Stangeland, P. og J. Barstad (2006): Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Dokumentasjonsrapport. Arbeidsrapport nr 192. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

Bræin, L., A. Hervik og J. Rattsø (2007): Nyttegevinster ved etablering av enhetsfylket i Møre og Romsdal – illustrative beregninger. Arbeidsrapport M 0702. Molde: Møreforskning Molde AS.

Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006): Godt forsøk – god modell? Notat 2006:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Lysø, R. (2007) Evaluering av statlige oppgaver. Planlegging, gjennomføring, utvikling og oppfølging av statlige oppgaver i og i samarbeid med enhetsfylket – hvilke erfaringer? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. Notat 2007:2. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Med unntak av Lysø (2007), som er gjort på oppdrag av Enhetsfylket i Møre og Romsdal, er undervegs-/følgeevalueringene av Nord-Trøndelagsforskning/ Trøndelag Forskning og Utvikling AS og Østlandsforskning (Skjeggedal og Lysø 2005, Lysø og Skjeggedal 2005 og 2006 og Skjeggedal og Lysø 2006) gjennomført på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund. De øvrige evalueringene, gjennomført av Møreforskning, Volda og Møreforskning, Molde er gjort på oppdrag av Enhetsfylket i Møre og Romsdal.

For evalueringen av forsøket i Hedmark inngår følgende kilder i tillegg til eget innhentet datamateriale:

Køhn, E. og T. Skjeggedal (2006): Enhetsfylket i Hedmark – hva er det? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark. Notat 2006:1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006): Samarbeidsrådet. Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark. Notat 2006:11. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Oppdragsgiver for disse rapportene har vært Kommunenes Sentralforbund og Hedmark fylkeskommune.

Informasjon om hvilke datakilder som er brukt i disse undersøkelsene gjøres det rede for underveis i teksten, når det refereres til undersøkelsen første gang.

De øvrige evalueringsundersøkelsene har supplert NIBRs egen datainnsamling som har vært konsentrert om intervjuer. Slik mener vi både å ha fått kvantitative uttrykk for erfaringene med forsøket, samtidig som våre egne informantintervjuer har gitt muligheten til å gå mer i dybden på noen enkelttemaer.

I forbindelse med underveisevalueringen i 2006 ble det gjennomført intervjuer og samtaler med til sammen 50 informanter: i to departementer, i de respektive fylkene og i 6 utvalgte kommuner fra Møre og Romsdal fylke og 2 kommuner i Hedmark. I forbindelse med sluttevalueringen er det gjennomført nye intervjuer i Møre og Romsdal fylke. Mange av de samme informantene fra 2006 er intervjuet på nytt, men i tillegg er noen nye informanter kommet til orde i forbindelse med sluttevalueringen. I samråd med oppdragsgiver ble det funnet mest hensiktsmessig å konsentrere datainnsamlingen i forbindelse med sluttevalueringen om forsøket i Møre og Romsdal. I Hedmark er derfor kun en ansatt med koordineringsansvar for Enhetsrådet intervjuet i sluttevalueringen, hovedsakelig for å få oppklart enkelte faktaspørsmål. For Hedmarks del er gjennomgangen således i all hovedsak basert på NIBRs underveisevaluering og slutt-rapporten fra KSs følgeevaluering gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling og Østlandsforskning.

For å få et bedre uttrykk for statens erfaringer med forsøket, og et bedre sektorperspektiv, har vi i evalueringens slutfase også intervjuet representanter for ytterligere to departementer og et direktorat. I tillegg er det gjennomført mer ustrukturerte/åpne samtaler med

representanter for to andre fylkesmannsembeter og en fylkeskommune. Til sammen har vi hatt intervjuer/samtaler med 21 personer i forbindelse med sluttevalueringen.

Selv om antallet informanter i evalueringen (underveis- og sluttevalueringen samlet) er relativt høyt, vil det selvsagt kunne stilles spørsmål både ved representativitet og generaliserbarhet på bakgrunn av det utvalget som er gjort. Når resultatene fra NIBRs intervjuer sammenstilles med intervjuer og kvantitative spørreundersøkelser som er gjort i regi av andre evalueringer, mener vi likevel at vi fått et rimelig dekkende bilde av erfaringene med forsøkene i de to fylkene. Da sluttevalueringen ble påbegynt var det under et år siden flere av de øvrige evalueringene ble ferdigstilt, og det syntes således lite hensiktsmessig å gjenta spørreundersøkelsene så kort tid etterpå.

Det kan også stilles spørsmål ved at det ikke er gjort bredere sammenligninger med andre fylkeskommuner og fylkesmannsembeter, der det utvilsomt også er samarbeidstiltak som ligner på de som er institusjonalisert gjennom enhetsfylkeforsøkene i Hedmark og Møre og Romsdal. Hvilket målepunkt man har for sammenlikningen (andre fylker eller eget fylke over tid) er således svært vesentlig. I mandatet og rammene for evalueringsoppdraget ligger det imidlertid ingen forutsetninger om en systematisk sammenlikning med andre fylker som ikke er med i forsøkene. Dette reduserer selvsagt ikke de metodiske problemene med å måle effekter og vi er selvsagt fullt klar over at det finnes sammenlignbare tiltak utenfor enhetsfylkene. Mange av våre informanter, som først og fremst må sies å formidle *effekterfaringer*, har imidlertid lang erfaring både fra forsøksfylkene og andre fylker, og må således forutsettes å kunne ha begrunnede oppfatninger om effekter av forsøkene. For å få et inntak til hvordan samarbeidet foregår i andre fylker har vi likevel i evalueringens slutfase også hatt mer uformelle intervjuer/samtaler med 2 fylkesmannsembeter og 1 fylkeskommune.

5 Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal

5.1 Bakgrunn og prosess fram mot forsøket¹²

Møre og Romsdal var en av fylkeskommunene som støttet det tidligere omtalte Sundsbøutvalgets innstilling i 1998. Fylkeskommunen ønsket allerede da å være forsøksfylke for en slik modell. I likhet med den gang var det også først og fremst politikerne som ivret for det nye forsøket da det ble utlyst og som drev fram prosessen (Skjeggedal og Lysø 2005:4). På en pressekonferanse 8. februar 2002 gikk imidlertid fylkesordføreren, fylkesrådmannen og den nyansatte fylkesmannen (fra 1. februar 2002) sammen ut og sa at de ønsket å være med på forsøk med enhetsfylke. I følge Skjeggedal og Lysø (2005:5) kom dette utspillet overraskende på de ansatte, spesielt hos fylkesmannen.

Arbeidet med å utarbeide søknaden til enhetsfylkeforsøket startet i april 2002 - etter vedtak i fylkestinget - og i september samme år la prosjektgruppen fram den enstemmige innstillingen "*Enklare og betre. Forsøk med einskapsfylke i Møre og Romsdal*". I synet på hvem som burde være leder av enhetsfylket var imidlertid prosjektgruppen delt. Fire mente fylkesmannen burde være leder, tre mente ledelsen burde deles mellom fylkesmannen og fylkesrådmannen i hver sin periode, og ett medlem mente at fylkesrådmannen og fylkesmannen burde utgjøre en kollektiv ledelse, subsidiært at fylkesrådmannen burde være

¹² Framstillingen i dette kapitlet bygger i stor grad på Skjeggedal og Lysø 2005, samt utfyllende saksopplysninger i diverse saksdokumenter.

administrativ leder (Innstilling fra prosjektgruppa til styringsgruppa for arbeidet med enhetsfylket 2002:8¹³; Skjeggedal og Lysø 2005:13).

Styringsgruppen, som besto av fylkesmann, assisterende fylkesmann, fylkesordfører og fylkesrådmann, gikk likevel ikke inn for å søke om forsøket, men ville heller fortsette samarbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen slik det var på det daværende tidspunktet. Dette ble fulgt opp av fylkesrådmannen, som i sitt saksframlegg til fylkesutvalgets møte i oktober 2002 gikk mot å søke om forsøk med enhetsfylke (saksframlegg til fylkesutvalget U-123/02, 14. oktober 2002). Han fikk imidlertid ikke politisk støtte for sitt forslag. Fylkesutvalget vedtok å søke om forsøk om enhetsfylke, og fikk flertall for dette i fylkestingets møte 15. oktober 2002 (sak T-62/02). Her ble det også slått fast at forsøket skulle være ledet av fylkeskommunen, med fylkesrådmannen som administrativ leder. Dersom departementet fant det formålstjenlig var fylkestinget også åpen for en delt administrativ lederfunksjon mellom fylkesrådmannen og fylkesmannen.

I brev av 13. desember 2002 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet fikk Møre og Romsdal klarsignal til å arbeide videre med søknaden, og i februar 2003 ble tilleggsøknaden vedtatt i fylkestinget (Sak U-15/03 A). Ved brev av 30. april 2003 ga Kommunal- og regionaldepartementet sin tilslutning til forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. I brevet ble det understreket at departementet i sin tilslutning til forsøket hadde lagt til grunn at forsøket ikke ville bety en utvidelse av fylkeskommunens ansvar og virkefelt i betydningen overflytting av ansvar for oppgaver fra staten til fylkestinget. Fylkeskommunenes ønske om at fylkesrådmannen skulle være enhetsfylkets administrative leder ble imøtekommet ut fra hensynet til å sikre variasjon i enhetsfylkeforsøkene. I brev av 7. november 2003 presiserte Kommunal- og regionaldepartementet hvilke fullmakter med tilhørende rapporterings- og instruksjonskanaler som gjaldt for fylkesrådmannen som enhetsfylkets administrative leder.

Internt i Møre og Romsdal ble forberedelsene til oppstart av enhetsfylket organisert som et prosjekt med oppstartseminar 3.-4. september 2003, og gikk fram til 1. januar 2004. Prosjektet ble styrt av en styringsgruppe med fylkesrådmann (leder), fylkesmann og to tillitsvalgte, med fylkesordføreren som observatør.

13

http://www.mrfylke.no/Enklare_og_betre_innstilling_fr%C3%A5_prosjektgruppa_september_2002_Lim1L05508702.pdf

I følge Skjeggedal og Lysø (2005:7) var det mest dramatiske innslaget i denne prosessen fylkesmannens "time out" i arbeidet med forsøket i oktober 2003, fordi fylkesmannen mente det var behov for avklaringer fra sentral stat. Dette var i innspurten av arbeidet med vedtektene, og bidro til usikkerhet omkring de statsansattes deltakelse i forsøket.

Vedtektene for enhetsfylket ble vedtatt i fylkestinget 10. desember 2003 og godkjent av Kommunal- og arbeidsdepartementet ved brev av 22. desember 2003. Vedtekten er seinere justert ved brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2004, se vedlegg 1.¹⁴

5.2 Nærmere om målsetting, organisering og oppgaveportefølje

Målsettingene for enhetsfylket i Møre og Romsdal følger opp statens begrunnelse for forsøkene i St.meld. nr. 19 (2001-2002). I følge forskriften om Møre og Romsdal einskapsfylke, § 2 skal enhetsfylket:

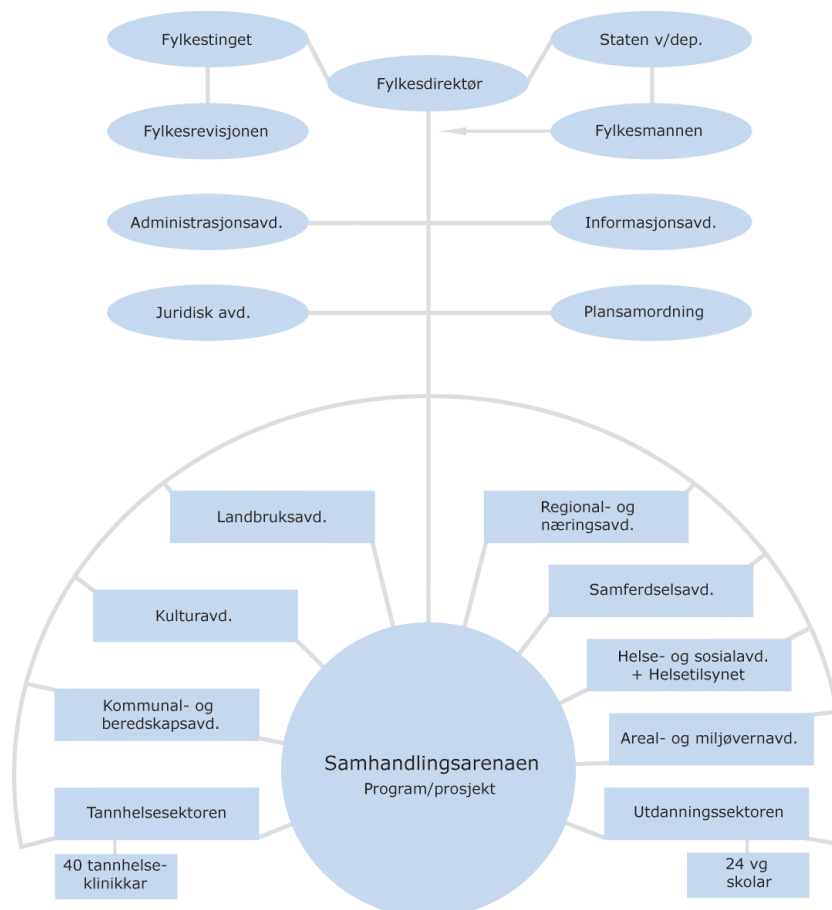
- ”sørge for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten.
- oppretthalde og utvikle et sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane.
- gjennomføre regional politikk og iverksette statleg politikk og andre oppgåver for staten og gjennom dette vere ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal.
- forenkle og effektivisere den offentlige organiseringa på regionalt nivå. ”

Etableringen av enhetsfylket i Møre og Romsdal medførte omfattende organisatoriske endringer av den fylkeskommunale administrasjon og

¹⁴ Forskrift om Møre og Romsdal Einskapsfylke. Fastsett av fylkestinget i Møre og Romsdal 10. desember 2003 med heimel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 22. desember 2003 med heimel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak av 11. desember 1992 nr. 1050. Endret 12. mars 2004 nr. 527.
<http://www.lovdatabank.no/cgi-wifit/ldles?doc=/lf/lf/lf-20031222-1833.html#map0>

i fylkesmannsembetet.¹⁵ Organiseringen pr. august 2007 er skissert i figuren under.

Figur 5.1 *Organisasjonskart Møre og Romsdal fylke (Kilde: <http://www.mrfylke.no/enkel.aspx?m=23114&amid=1077149>)*



¹⁵ Beskrivelsene av formell organisering er dels hentet fra fylkets egen presentasjon av forsøkene og fra tidligere evalueringsrapporter fra Nord-Trøndelagsforskning/Østlandsforskning.

5.2.1 Overordnet ledelse og fordeling av ansvar mellom fylkesdirektør og fylkesmann

Av "Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke" § 9, framgår at den til enhver tid ansatte fylkesrådmann i Møre og Romsdal skal lede enhetsfylket. Vedtak om tilsetting og eventuelt avskjedigelse av fylkesdirektøren må imidlertid også godkjennes av departementet (dvs. (nå) Fornyings- og administrasjonsdepartementet)¹⁶. Som leder av Møre og Romsdal fylke benevnes øverste leder fylkesdirektør.

Fylkesdirektøren i Møre og Romsdal er altså enhetsfylkets øverste faglige og administrative leder. Han har ansvar for utvikling og forvaltning både mht. til regionalpolitiske og statlige oppgaver i Møre og Romsdal. Dette innebærer at han er underlagt fylkestinget i regionalpolitiske saker, og fagdepartementer og direktorater i statlige saker. Administrativt er fylkesdirektøren underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet i statlige oppgaver, på lik linje med fylkesmannsembetene, jfr. forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 7. Fylkesdirektøren har således ansvar for både fylkeskommunale og statlige oppgaver innenfor videregående opplæring, offentlig tannhelse, samferdselssaker, helse- og sosialsaker, kultursaker, areal-, ressurs og miljøvernsaker, landbrukssaker, kommunal jus/økonomi, regional planlegging og næringsutvikling i Møre og Romsdal. Dette innebærer at fylkesdirektøren i forsøksperioden er fylkeskommunens administrasjonssjef (rådmann), mens han for øvrig er tillagt alle statlige oppgaver som ved lov eller forskrift for enhetsfylket ikke er særskilt tillagt Fylkesmannen. Fylkesdirektøren er også arbeidsgiverrepresentant for både fylkeskommunalt og statlige ansatte.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal¹⁷ har etter innføringen av enhetsfylkemodellen en vesentlig mindre oppgaveportefølje enn før forsøket. De oppgavene som gjenstår er oppgaver i forbindelse med beredskapsmyndighet, oppgaver som Kongehusets representant i Møre og Romsdal, og ansvar og myndighet i saker om klage, tilsyn og lovlighetskontroll etter kommuneloven (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992), slik dette framgår av forskriftens § 13, § 14 og § 15 (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke, § 3). Fylkesmannen er klageinstans for vedtak etter

¹⁶ I 2004-2005 Moderniseringsdepartementet, fra 2006 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

¹⁷ Fylkesmannen i Møre og Romsdal betegnes i det videre som Fylkesmannen for å skille denne fra fylkesdirektøren når denne utøver fylkesmannsoppgaver.

opplæringslovens § 15-2 andre og tredje ledd, for enkeltvedtak etter friskolelovens § 3-1 første ledd, § 3-10 og 3-12, for kommunale enkeltvedtak og andre enkeltvedtak truffet av andre offentlige organ som etter normalordningen skal håndteres av fylkesmannen som statlig klageorgan, også for saker der fylkeskommunen måtte være part eller rettslig klageinstans, for enhetsfylkets avslag på innsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, og for enhetsfylkets vedtak etter forvaltningslovens § 36 (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 13). Fylkesmannen har også fortsatt ansvar for formelt tilsyn overfor kommunene, andre offentlige organer og private rettssubjekter (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 14). Fylkesmannen har dessuten fortsatt som kontrollorgan i forhold til kommunelovens § 59 (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 15). For vedtak som omtales av § 13, § 14 og § 15 kan Fylkesmannen delegere kompetansen til å behandle sakene til ansatte i enhetsfylket. I slike tilfelle vil tjenestemennene opptre på vegne av Fylkesmannen, og kan ikke instrueres av fylkesdirektøren (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 13, 14, 15 og § 11). Forsøket innebærer heller ikke endringer i de oppgavene som i lov eller forskrift er lagt til Helsetilsynet i fylket og som utøves av fylkeslegen i medhold av tilsynsloven § 1 tredje ledd (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 3).

Alle andre statlige oppgaver som ved ikraftsetting av forskriften om enhetsfylke er lagt til fylkesmannsembetet ved lov, forskrift, delegasjonsvedtak eller tildelingsbrev, eller som i forsøksperioden legges til fylkesmennene, er imidlertid lagt til fylkesdirektøren, dersom det ikke blir sagt spesielt at oppgaven ikke skal legges til fylkesdirektøren. Dette innebærer blant annet at det er fylkesdirektøren som under forsøksperioden ivaretar statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser i kommunene, i medhold av kommunelovens § 60. Dette har særlig betydning for kommuner som er registrert i det såkalte ROBEK-registret.¹⁸ Ordningen i Møre og Romsdal innebærer at det er fylkesdirektøren, ikke Fylkesmannen, som skal godkjenne budsjetter, låneopptak og langsiktige låneavtaler i slike kommuner. Det er også fylkesdirektøren som fordeler statens skjønnsmidler til kommunene og for øvrig ivaretar fylkesmannens ansvar for råd og veiledning overfor kommunene når det gjelder økonomiforvaltning. Ved behov for mekling i innsigelsessaker (jfr. Rundskriv fra MD, T-5/95) er det fylkesdirektøren (i egenskap av å være statens representant) som foretar meklinger, unntatt i tilfeller der

¹⁸ Register over kommuner underlagt betinget statlig kontroll og godkjenning.

denne forestås av andre administrative ledere. Det er således ikke Fylkesmannen som står for meklingen i eventuelle innsigelsessaker.

”Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke” sier ikke noe eksplisitt om forholdet mellom forskriften og gjeldende instruks for fylkesmenn (gitt ved kgl. res 7.08.81)¹⁹. Fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er det imidlertid lagt til grunn at fylkesmannsinstruksen inngår i vedtekstens § 3. Derfor gjelder bestemmelsene i fylkesmannsinstruksen i forsøksperioden både for Fylkesmannen og fylkesdirektøren så langt den passer, avhengig av hvilke oppgaver den enkelte er tillagt etter vedtekten. Dette er i følge departementene formidlet til de involverte aktørene.

I følge gjeldende instruks for fylkesmannen, skal fylkesmannen virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd (§ 1). Han skal også holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig og formålstjenlig (§ 2). Han har dessuten et særskilt ansvar for samordning, forenkling og effektivisering av den statlige virksomheten i fylket, og må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet. Ved behov skal han holde møter med statlige etater i fylket. Han skal også arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunene og den lokale statsforvaltning (§ 3 og § 4). Fylkesmannens veiledningsansvar i forhold til kommuner og fylkeskommuner er fastlagt i instruksens § 7. Her presiseres det også at fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

5.2.2 Avdelingsinndeling – integrering av statlig og fylkeskommunal administrasjon²⁰

Alle Fylkesmannens tidligere ansatte, med unntak av assisterende fylkesmann, inngår etter etableringen av enhetsfylkeforsøk i Møre og Romsdal i den felles integrerte, administrasjonen.

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Brundtland-III/Administrasjonsdepartementet/Rapporter-og-planer/1999/Instruks-for-fylkesmenn.html?id=424471>

²⁰ Gjennomgangen bygger på Skjeggedal og Lysø 2005, Informasjonsbrosjyre og Årsrapport for 2005 og 2006 fra Møre og Romsdal fylke.

I 2003 var det ca. 140 tilsatte hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal og 198 årsverk tilknyttet stabsorgan og fellesadministrasjon, samt fagavdelinger og sentrale tjenester i Møre og Romsdal fylkeskommune. I tillegg var det 1916 årsverk i tjenesteproduksjon i fylkeskommunen.²¹ Av Møre og Romsdals fylkes årsrapport for 2006 framkommer det at sentraladministrasjonen i 2006 omfattet 302 årsverk.²² 208 av disse var i fagavdelingene. Antall årsverk i tjenesteproduksjon var 1905. Pr. august 2007 er den felles administrasjonen inndelt i 4 stabs- og støtteavdelinger og 9 fagavdelinger. Som stab/støttefunksjoner etablerte en som ledd i forsøket en administrasjonsavdeling og en stilling for plansamordning. I administrasjonsavdelingen er om lag 50 av de 70 ansatte fylkeskommunale. Plansamordneren kommer fra Fylkesmannen. For øvrig inngår en juridisk avdeling og en informasjonsavdeling i fylkesdirektørens stab. Disse er stort sett fylkeskommunale avdelinger. De 9 fagavdelingene er i ulik grad berørt av forsøket. De sterkest berørte avdelingene er Areal- og miljøvernavdelingen, Utdanningsavdelingen, Helse- og sosialavdelingen og Kommunal- og beredskapsavdelingen. Som følge av forsøket utfører disse avdelingene både oppgaver for Møre og Romsdal enhetsfylke og for Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Areal- og miljøvernavdelingen består både av ansatte fra den tidligere miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen og ansatte fra den tidligere Nærings og miljøavdelingen i fylkeskommunen. Lederen fra avdelingen kommer fra Fylkesmannen. Avdelingen behandler arealplansaker etter plan- og bygningsloven, og saker innenfor fagfeltene natur- og friluftsliv, fiske- og viltforvaltning, forurensing og avfall, forvaltning av vannforekomster, tettstedsprosjekt, barn og unges interesser innenfor planlegging, miljøinformasjon, kart/geografiske data, energi, samt tilskuddsforvaltning innenfor disse fagfeltene (jfr. informasjonsbrosjyre fra Møre og Romsdal fylke og Årsrapport 2005).

Helse- og sosialavdelingen består utelukkende av statlig ansatte, og ble i så måte mindre berørt enn Areal- og miljøvernavdelingen av forsøket. I tid falt imidlertid etableringen av enhetsfylket sammen med integreringen av fylkeslegen i fylkesmannsembetet, og sammenslåing av Helse og sosialavdelingen hos Fylkesmannen. Avdelingen utfører oppgaver knyttet til klage-, kontroll og tilsyn hos Fylkesmannen og

²¹ Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=19944>, og Årsrapport for Møre og Romsdal fylkeskommune 2003.

²² Dette omfatter også fellestjenester, fylkesbiblioteket og Møremusikantene. Kilde: Årsrapport for Møre og Romsdal fylke 2006.

har dessuten oppgaver som helsetilsyn i fylket. I tillegg har avdelingen utviklingsoppgaver som er lagt til Møre og Romsdal fylke.

Regional- og næringsavdelingen har både en stabs- og en linjefunksjon innenfor enhetsfylket. Avdelingen består av næringsdelen fra den tidligere Nærings- og miljøavdelingen i fylkeskommunen og av fylkesplansekretariatet i fylkeskommunen, som tidligere var knyttet til fylkesrådmannens stab. Avdelingen består således av fylkeskommunalt ansatte. Fylkesplanarbeidet er fortsatt en stabsfunksjon, men likevel organisert i linje. Arealplanlegging er overført til den nye Areal- og miljøvernavdelingen. Avdelingen utfører ikke statlige oppgaver, men har ansvar for den såkalte Samhandlingsarenaen, hvor det er prosjektsamarbeid med avdelinger med ansatte fra den statlige delen av fylket.

Kommunal- og beredskapsavdelingen utfører oppgaver både for Fylkesmannen i Møre og Romsdal og for Møre og Romsdal fylke. Sentrale oppgaver er kommuneøkonomi, lovlighetskontroll, beredskapsarbeid og klagesaker etter bl.a. plan- og bygningsloven, opplæringsloven og offentlighetsloven. Avdelingen fører dessuten tilsyn av videregående opplæring (mot enhetsfylket som skoleeier) Moderniseringsprosjektet for kommunesektoren har også vært et sentralt arbeidsfelt for denne avdelingen. Fylkesgeologen er etter omorganiseringen flyttet fra Regional og næringsavdelingen til Kommunal- og beredskapsavdelingen. For øvrig består avdelingen av ansatte fra Fylkesmannen.

Utdanningsavdelingen ble sterkt berørt av etableringen av enhetsfylke, på grunn av at Statens Utdanningskontor hos Fylkesmannen og fylkesskolesjefens administrasjon ble slått sammen. Avdelingen utøver tilsyn, lovlighetskontroll og klagebehandling innenfor barnehageområdet, grunnskolen og voksenopplæring, og samordning og veiledning overfor kommunene, i tillegg til 12 frittstående skoler. Avdelingen har også ansvar for planlegging, drift, administrasjon og utvikling av 25 videregående skoler i fylket, og har ansvaret for opplæring i bedrift. Avdelingen ledes av ansatt fra fylkeskommunen.

Kulturavdelingen, Landbruksavdelingen, Samferdselsavdelingen og Tannhelseavdelingen er ikke omorganisert som følge av forsøket med enhetsfylke. Landbruksavdelingen ble imidlertid i sin helhet flyttet over fra Fylkesmannen til enhetsfylket som følge av forsøket.

Tabellen under gir en oppsummerende oversikt ansvarsfordeling og bemanning i Møre og Romsdal fylke.

Tabell 5.1 Oversikt over ansvarsfordeling mellom Fylkesmannen og Enhetsfylket²³, samt bemanning i fagavdelingene.

Enheter (antall årsverk 2006)	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Enhetsfylket (Fylkesdirektør)	
	Kongehus, beredskap, klage-, kontroll og tilsyn	Øvrige fylkesmanns-oppgaver	Fylkeskommunale oppgaver
Kulturavdelingen (42)			x
Regional- og næringsavdelingen (22,7)			x
Samferdselsavdelingen (11)			x
Tannhelsesektoren (4)			x
Areal- og miljøvern-avdelingen (25,7)	x	x	x
Utdanningsavdelingen (38,30)	x	x	x
Kommunal- og beredskapsavdelingen (15,4)	x	x	x
Helse- og sosialavdelingen + Helsetilsynet (24,05)	x	x	
Landbruksavdelingen (25)	Saksforberedende organ for Fylkeslandbruksstyret som er klageorgan etter landbrukets særlover	x	
Kun fylkeskommunalt ansatte			
Både fylkeskommunalt og statlige ansatte (I Kommunal- og beredskapsavdelingen kommer kun 1 person fra fylkeskommunen, derfor har avdelingen også pr. definisjon fylkeskommunale oppgaver)			
Kun statlige ansatte			

I tillegg er det etablert en såkalt Samhandlingsarena, for prosjektaktivitet på tvers av avdelinger. Denne omtales i større bredde i

²³ Møre og Romsdal fylke omtales i det videre som Enhetsfylket, når ikke hele betegnelsen Møre og Romsdal fylke benyttes.

kapittel 5.5.4 For Samhandlingsarenaen er det ansatt en koordinator, som organisatorisk tilhører Regional- og næringsavdelingen.

Avdelingslederne for de 9 fagavdelingene, samt leder for administrasjonsavdeling, plansamordner og koordinator for samhandlingsarenaen inngår i fylkesdirektørens ledergruppe. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann i Møre og Romsdal inngår, etter eget ønske, ikke i denne ledergruppen.

Allerede før forsøket var fylkesmannsembetet og det meste av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen samlokalisert i Fylkeshuset i Molde.

5.3 I ”skjønn forening” mot en felles enhetsfylkekultur?²⁴

En viktig forutsetning for å få til et vellykket forsøk er at både ledere og ansatte for øvrig slutter opp om forsøket; eller at de i det minste ikke motarbeider forsøket. Har en så greid å skape allmenn entusiasme om forsøket blant de ansatte i Møre og Romsdal? Er det etablert en felles ”enhetsfylkekultur”?

5.3.1 Skepsis til etablering av forsøket blant de statsansatte

Nord-Trøndelagsforsknings første evalueringsrapport fra KS’s følgeevaluering av forsøket hadde tittelen ”Skjønn forening eller okkupasjon” (Skjeggedal og Lysø 2005). Tittelen ble i følge følgeforskerne valgt fordi den viser hvilke ytterpunkter av forestillinger om forsøket som fantes ved oppstarten.²⁵

Undersøkelsen avdekket at det var betydelige forskjeller i svarmønster mellom de to ansattegruppene. Kort oppsummert viste undersøkelsen at de fylkeskommunalt ansatte i all hovedsak var positive til forsøket og erfaringene så langt, mens de statlige ansatte gjennomgående var mer reserverte eller negative til forsøket.

²⁴ Fremstillingen bygger på Skjeggedal og Lysø 2005.

²⁵ Grunnlagsmaterialet for rapporten var dokumentstudier, dialogkonferanser, intervjuer og en nettbasert spørreundersøkelse til de ansatte høsten 2004, dvs. etter nærmere 1 år av forsøksperioden. Spørreskjemaet ble sendt til 299 ansatte, hvorav 229 (77 % svarte). Av disse kom 127 svar fra fylkeskommunalt ansatte og 102 fra statlige ansatte i fylket.

De to gruppene hadde ulike oppfatninger om hvor god informasjonen hadde vært før og i oppstarten av forsøket og om utviklingen av arbeidsmiljøet i organisasjonen. Forskerne påpeker her at tidsfristene ble ganske knappe da den nye organisasjonen skulle på plass og at det var ulike syn på hvordan avdelingsstrukturen skulle se ut. Følgelig måtte mange avfinne seg med at deres syn ikke fikk gjennomslag i den vedtatte organisasjonsplanen (Skjeggedal og Lysø 2005:16).

At det blir en viss uro i en organisasjon i forbindelse med etablering av et så vidt omfattende forsøk er selvsagt ikke overraskende (Jacobsen 1998; 2002). Det er kanskje mer grunn til å merke seg at det var store forskjeller mellom de to ansattegruppene i holdninger til etablering av forsøket.

Mens 77 % av de fylkeskommunalt ansatte hadde en "positiv" eller "svært positiv" holdning til oppretting av enhetsfylket, var den tilsvarende andelen blant de statsansatte 22 %. Tilsvarende var kun 2,5 % av de fylkeskommunalt ansatte negative eller svært negative, til forskjell fra de statsansatte hvor andelen negative var 38,4 %.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at undersøkelsen også avdekket at de statsansatte ved oppstart hadde klart mer beskjedne forventninger til mulighetene for å nå målene med forsøket enn de fylkeskommunalt ansatte hadde, og at de også var mer bekymret for negative effekter enn de fylkeskommunalt ansatte; det være seg spørsmålet om gråsoner som ingen tar ansvar for, muligheten for å holde kontroll og tilsynsoppgaver atskilt fra andre oppgaver eller om konfliktnivået mellom statlige og regionale ansatte kom til å øke,

Forskerne påpeker således at forskjellen mellom de to ansattegruppene i vurdering av forsøket var der allerede før forsøket startet. Tatt i betraktning at den fylkeskommunale sentraladministrasjonen var større enn den statlige da de ble slått sammen, og at fylkeskommunen som sådan totalt omfatter nesten et par tusen ansatte (jfr. 5.2.2) er skepsisen blant de statlige ansatte ikke overraskende. Her er det antakelig nok å minne om debatten om kommunesammenslåinger, der små kommuner gjennomgående er mer skeptiske enn de store. Innenfor organisasjonsteorien finnes det interessante tilnærminger som kan kaste lys over hvordan sammenslåinger skaper utfordringer i organisasjoner (Se f.eks. Johnsen 2000, Pfeffer and Salancik 1978/2003, Egeberg 1984, Christensen mfl. 2004)

Samtidig viste følgeforskerne hvordan en del organisatoriske valg som ble gjort det første året av forsøket kanskje bidro til å vedlikeholde og forsterke forskjellene. De pekte blant annet på at både fylkesdirektøren og administrasjonsdirektøren kom fra fylkeskommunen. De

mente også at avdelingsstrukturen bidro til at ledermøtene forsterket fylkeskommunens ledende rolle i forsøket. Samtidig sto (og står fremdeles) Fylkesmannen og hans assisterende utenfor forsøket, uten noen klart definert rolle i ledergruppen. I følge følgeevaluatorene var det også først og fremst fylkeskommunens honnørord, som for eksempel utviklingsaktør, partnerskap og medspiller som ble mest brukt i etableringen av forsøket, mens fylkesmannens honnørord, som rettsikkerhet, likebehandling og habilitet, ikke fikk en tilsvarende plass. Enhetsfylket motto "ein tydeleg medspelar" blir også kommentert. Det påpekes at dette mottoet nok kan være treffende for det meste av fylkeskommunens virksomhet, men at det ikke alltid er like dekkende for fylkesmannens oppgaver, som for eksempel kontroll- og tilsynsoppgavene. Slike oppgaver vil i praksis kunne innebære å måtte være en motspiller.

Også i våre intervjuer i forbindelse med sluttevalueringen blir dette poenget trukket fram av informanter. Betegnelsen "medspiller" oppfattes ikke som dekkende for den rollen som enkelte ansatte på den statlige siden noen ganger må innta i kraft av de oppgavene de skal ivareta. Mottoet kan slik forsterke de lojalitetsutfordringene som ligger i modellen, hevdes det. Gjennom sitatet under fra en av våre informanter utenfor enhetsfylket utdypes dette resonnementet ytterligere:

Forsøkets motto signaliserer en tro på at det er mulig å snakke seg ut av en hver konflikt. Det er ikke alltid mulig (eller ønskelig).

Hensikten med mottoet var imidlertid ikke å signalisere krav om enighet, men å få fram at Enhetsfylket skal være tydelig på hva som det regionale nivåets synspunkt i en sak. Kommentaren ovenfor viser imidlertid at mottoet kan tolkes også på andre måter.

Dersom en ser de ulike spørsmålene i sammenheng, er som sagt forskjellen mellom de to ansattegruppene i forsøkets oppstartsfasen slående. Det er imidlertid verdt å merke seg at forskjellen mellom de to gruppene var klart mindre når det gjaldt forventninger til samarbeid. En betydelig andel av de statsansatte så for seg at samhandlingen på tvers av avdelingene, og mellom fylkeskommunalt ansatte og statlige ansatte ville bli bedre. Selv om mange var grunnleggende skeptisk til måloppnåelsen, og faktisk antok at konfliktnivået ville øke, hadde likevel mange tro på at samarbeidet ville bedres gjennom forsøket. Det rapporteres også at det var stor oppslutning om å utvikle en felles organisasjonskultur i alle avdelingene.

5.3.2 Fokus på ulike kulturbyggingstiltak

I dialogkonferansen²⁶ som fulgte i etterkant av spørreundersøkelsen og intervjuene ble behovet for å skape forståelse for felles mål og å avklare uklarheter i forhold til organisering, roller og samhandling understreket. Det ble pekt på at det var ulike kulturer og tradisjoner som skulle smeltes sammen til en felles kultur, og at det burde satses på lederutvikling. Målet var å en skape en organisasjonskultur og identitet som flyttet fokus fra ”vi og de andre” til i større grad å være ”oss”.

Denne dialogkonferansen ble fulgt opp med en ny konferanse i mai 2005 og et møte med blant annet KRD og det daværende Moderniseringsdepartementet påfølgende måned. Både i dialogkonferansen og i møtet med departementene ble samarbeidet mellom Fylkesmann og fylke og problematikk knyttet til rettssikkerhet, tilsyn, klage og habilitet fokusert spesielt. Erfaringene fra disse møtene, samt møte med utvidet ledergruppe, intervjuer/samtaler i organisasjonen, og øvrige dokumentstudier dannet datagrunnlaget for følgeforskernes andre undervegsrapport som ble publisert høsten 2005 (Lysø og Skjeggedal 2005). I denne rapporten gis det en oversikt over pågående og nye tiltak som var satt i gang for å skape en felles organisasjonskultur i fylket.

Den såkalte kulturgruppa ble etablert som en av flere arbeidsgrupper allerede i januar 2004. Gruppen ble sammensatt av representanter både fra arbeidsgiverne og arbeidstakerne i de to organisasjonene og rapporterte direkte til fylkesdirektørens ledergruppe. En organisasjonspsykolog fungerte som veileder og drøftingspartner for gruppen. Foruten å etablere ulike møteplasser der de ansatte kunne bli bedre kjent, laget denne gruppa en prosessplan for det videre arbeidet med organisasjonskultur, der avdelingsdirektørene fikk ansvar for å initiere kulturbygging i sin avdeling.

Kulturgruppa pekte i sin rapport på at den hadde et vanskelig utgangspunkt ved at så mange av de ansatte var negative til forsøket, og ikke

²⁶ I KS's følgeevaluering gjennomført av Nord-Trøndelagsforskning (Trøndelag Forskning og Utvikling) og Østlandsforskning ble det lagt opp til at det hvert halvår skulle arrangeres en såkalt dialogkonferanse mellom forskerne, ledere/ansatte i enhetsfylket, en referansegruppe bestående representanter for NHO, LO, rådmannsutvalget i Møre og Romsdal KS Sentralt, KS Møre og Romsdal, videregående skoler, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og høyskolene i Møre og Romsdal, samt en intern evalueringsgruppe.

minst fordi de statlig ansatte var betydelig mer negative enn de fylkeskommunale. Samtidig påpekes viktigheten av å utvikle en felles organisasjonskultur som både tar vare på noen felles kjerneverdier, samtidig som den tar høyde for særpreg i avdelinger og innenfor fag- og tjenesteområder (vår understreking) og at dette arbeidet må forankres sterkt i ledelsen.

I fylkets årsrapport for 2005 ble arbeidet med å utvikle en felles organisasjonskultur beskrevet på denne måten:

Kulturarbeidet har vore ein prosess i mange fasar:

1. «Bli kjent-fasen»: Etablering av møteplassar for at tilsette skulle bli kjent med kvarandre.
2. Felles opplevingar: Bygging av organisasjonskultur gjennom felles opplevingar.
3. Jobbing med organisasjonskultur opp mot måla for einskapsfylket: Avdelingsdirektørane fekk ansvar for å starte kulturbygging på si avdeling.

Arbeidet med organisasjonskultur gjennom 2005 har lært oss at avdelingane har eigne kulturar, med eigne uttrykk og verdigrunnlag. I det vidare arbeidet med kulturutvikling ser leiinga i einskapsfylket det som tenleg at kvar avdeling får definere kjerneverdier. Utfordringa undervegs blir å sikre at fellesskapet, samhandling og effekt av samhandling med andre avdelingar, står sentralt i prosessen rundt kulturutvikling. Ein «kulturperm» er nettopp utarbeidd, og vil bli brukt i det vidare arbeidet med kulturbygging i organisasjonen.

Samtidig ble det utviklet et eget opplegg for lederutvikling for perioden oktober 2005-september 2006, med Statskonsult som en ekstern part i gjennomføringen av opplegget. Ca 50 ledere deltok på dette kurset.

Det ble i 2005 også ansatt en rådgiver med spesielt ansvar for dokumentasjon av virksomheten i enhetsfylket. Både dennes gjennomgang av virksomheten og kulturgruppas oppsummering ble av følgeevaluatorne sett på som et uttrykk for at det i denne perioden ble arbeidet målrettet med å utvikle organisasjonen, og at noen av de forholdene som følgeevaluatorne pekte på i den første undervegsrapporten ble prioritert å følge opp.

I 2006 ble lederutviklingsprogrammet ført videre, samtidig som fokuset på kulturarbeidet fortsatte. I årsrapporten for 2006 nevnes blant annet en felles fagdag på Høgskolen i Molde (Samling for felles utvikling, læring og glede) og diverse velferdsutflukter (Årsrapport 2006:4).

5.3.3 Mye godt samarbeid og mindre skepsis etter hvert, men ingen full oppslutning om forsøket

I likhet med følgeevaluatorene mener vi at ledelsen i Enhetsfylket har jobbet godt og målrettet for å få de to organisasjonene til å jobbe sammen for å nå målene i enhetsfylkeforsøket. Fylkesdirektøren og hans ledergruppe har tatt arbeidet med å få til oppslutning om forsøket alvorlig. Det er hevet over tvil at fylkesdirektøren og hans nærmeste stab i likhet med mange av de ansatte er entusiastisk til forsøket.

De aller fleste informantene gir da også uttrykk for at samarbeidet mellom de to organisasjonene har utviklet seg positivt i forsøksperioden. Skjeggedal og Lysø (2006:25) mener at konfliktene ikke er så tydelige lengre, delvis fordi medarbeidere har akseptert forsøkets form eller fordi en har fått et tydeligere fokus på arbeidsoppgaver enn organisering. I Møreforsknings spørreundersøkelse fra 2006²⁷ (Stangeland og Barstad 2006:19) mente vel 40 % av de ansatte at samarbeidet med kollegaer i andre avdelinger var blitt bedre enn før, mens vel 50 % mente at samarbeidet var som før. Og selv om Møreforsknings undersøkelse blant de ansatte våren 2006 ikke er helt sammenlignbar med følgeevaluatorenes undersøkelse høsten 2004, konkluderte følgeevaluatorene likevel med at andelen negative til Enhetsfylket så ut til å være blitt vesentlig redusert over tid (Skjeggedal og Lysø 2006a:18).

Et tiltak som har vært sentralt for å få til samarbeid på tvers mellom de mange avdelingene, og som for mange trolig har bidratt til en mer

²⁷ I desember 2005 bestilte Møre og Romsdal fylke en gransking fra Møreforskning av hvordan fylket ble oppfattet av kommunene, hvordan enkelte program som var satt i verk av fylket fungerte, og hvilken erfaring de ansatte i fylkesadministrasjonen hadde så langt. Undersøkelsen ble gjennomført på vårsiden 2006. Som ledd i undersøkelsen av de ansattes erfaringer ble det sendt ut et spørreskjema til i alt 315 personer. Av disse svarte 76, 5 % (241 personer). Svarprosenten var god for alle avdelingene, med unntak av tannhelsetjenesten som bare har 6 ansatte (Stangeland og Barstad 2006:9-10).

positiv holdning til forsøket, er den prosjektbaserte ”Samhandlingsarenaen”. Det er ledergruppen som styrer Samhandlingsarenaen, men en ansatt fra Regional og næringsavdelingen har hatt spesielt ansvar for arenaen. Tanken er å bruke økonomi og kompetanse fra alle avdelinger. Hovedinntrykket fra intervjuene er at Samhandlingsarenaen har fungert bra som møteplass for de som har vært involvert i prosjekter i regi av denne.

Samtidig viser intervjuene sommeren 2007 at det fortsatt ikke er full oppslutning om forsøket. Dette inntrykket samsvarer godt med funnene i Møreforsknings undersøkelse blant de ansatte våren 2006. Den variabelen som også i denne undersøkelsen best forklarte forskjellen mellom positive og negative vurderinger av forsøket var hvor en var ansatt før forsøket. De statsansatte var også i denne undersøkelsen gjennomgående mer kritiske til forsøket enn de fylkeskommunalt ansatte. Det er imidlertid viktig å peke på at det også blant de statsansatte er ulike oppfatninger om forsøket. Forsøket har blitt ulikt mottatt i ulike avdelinger, og blant statsansatte i en og samme avdeling. Bildet er således ikke ”svart-hvitt”.

Sammenslåing av organisasjoner møter gjerne motstand. Det er ikke spesielt for enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal. Et mer interessant spørsmål er om de to miljøene representerte forskjellige organisasjonskulturer i utgangspunktet, og hva som i så fall kjennetegner dem. Her peker mange av informantene på at mens fylkesmannens ansatte er vant til å måle seg oppover (mot oppdrags- og forventningsbrev fra departementer og direktorater), er fylkeskommunens ansatte vant til å måle seg mot fylkestinget, mot kommuner og innbyggere. Samtidig er det også forskjeller blant ulike statsetater. Flere trekker fram at den statlige landbruksetaten trolig har mer til felles med fylkeskommunen enn det den statlige miljøvernetaten har. Vi kommer nærmere inn på dette senere i rapporten.

Fylkesmannens og den assisterende fylkesmannens manglende involvering i forsøket er også et uttrykk for at sammenslåingen av de to organisasjonene ikke har vært problemfri. Til tross for at det fra mange hold underveis er etterlyst en sterkere involvering av Fylkesmannen og hans assisterende i forsøket, er lite skjedd. Hva dette skyldes vet vi ikke, men vi slutter oss her til følgeevaluatorene som påpeker at dette trolig har hatt konsekvenser, ”både for spørsmålet om ansattes identitet og lojalitet, og for muligheten for å utvikle et positivt og løsningsorientert fokus på utfordrende oppgaver innenfor enhetsfylket” (Skjeggedal og Lysø 2006a:26).

Hva skepsisen til forsøket bunner i blant kritikerne, sier de to neste delkapitlene mye om.

5.4 Klarhet i rolleforståelse eller uheldig teigblanding?

5.4.1 To styringslinjer krever god rolleforståelse

Kjernen i forsøket med enhetsfylke er at både en fylkeskommunal og en statlig styringslinje skal ivaretas innenfor en felles administrasjon. Utfordringene knyttet til ansvars- og rollefordeling i en slik modell ble inngående drøftet i St. meld. nr. 19 (2001-2002), og har også fått stor oppmerksomhet i diskusjoner om, og evalueringer av, forsøket i Møre og Romsdal.

Modellen stiller store krav til forvaltningsmessig kompetanse og rolleforståelse i alle ledd i organisasjonen. Dette gjelder selvsagt i særdeleshet den øverste administrative leder som skal lede fylket innad og representere utad. Vedkommende er ansvarlig for utredninger og tilrettelegging for regionalpolitiske vedtak og uttalelser, samtidig som statlige oppgaver skal ivaretas uten at det skjules til regionalpolitiske hensyn. Fylkesdirektøren må ikke utelukkende "bli statens mann eller kvinne", og neglisjere de regionalpolitiske signaler i saker der disse skal høres. Men også de ansatte må selvsagt klare å skille hvem som til en hver tid er "oppdragsgiver". Det må være tydelig for de ansatte når de utfører statlige oppgaver og når de utfører fylkeskommunale oppgaver.

I Møre og Romsdal ledes fylkesadministrasjonen av fylkesdirektøren, som i følge forskriften skal være den til en hver tid sittende fylkesrådmann i fylkeskommunen. I medhold av forskriften for Enhetsfylket har fylkesdirektøren ansvar for svært mange oppgaver som tidligere lå hos Fylkesmannen. I følge fylkets egne beregninger er 75 prosent av oppgavene som tidligere lå hos Fylkesmannen nå tillagt fylkesdirektøren.²⁸

Våre informanter, både i underveis- og sluttevalueringen, vurderer den sittende fylkesdirektøren som svært kunnskapsrik, profesjonell og ryddig i måten han har utøvd sine roller på. Mange oppgaver er imidlertid delegert til de ansatte på ulike nivåer. Når tilbakemeldingen

²⁸ Notat: "Intern kartlegging av fordeling av arbeidstid" av Ingunn Bekken Sjøholm. August 2005

fra ulike oppdragsgivere i departement og direktorat er at de ikke har noe å bemerke til hvordan fylket formelt har håndtert de ulike rollene, skyldes det derfor ikke bare fylkesdirektørens kompetanse, men også at de ansatte har klart å skille rollene. ”Kompetansen på å skille på hvem som er oppdragsgiver, må man forvente – og den er der”, sier en informant.

For å illustrere problematikken rundt de to styringslinjene er det særlig to saker som er trukket fram som prøvesteiner for enhetsfylket. Den ene saken gjelder reguleringsplan for Durmålhaugen pukkverk i Tingvoll kommune; den andre gjelder Verneplan for Smøla. Begge disse sakene er beskrevet mer inngående i underveisevalueringen (Sandkjær Hanssen og Stigen 2006:47-50). I verneplansaker uttalte fylkespolitikerne seg tidligere i forbindelse med lokal høring. I forbindelse med enhetsfylkeforsøket måtte fylket endre prosedyren, noe som også fikk følge for verneplan Smøla. For å skille den statlige styringslinjen som har ansvar for verneplanprosessen, og den fylkeskommunale (politiske) linjen, laget administrasjonen en tilråding etter lokal høring som ble sendt til Direktoratet for naturforvaltning. Politikerne fikk så uttale til tilrådingen, og sendte sitt syn på denne til direktoratet. Direktoratet fikk med dette en klar statlig tilråding og et fylkeskommunalt (politisk) synspunkt på tilrådingen, som i dette tilfellet var forskjellig fra fylkesdirektørens statlige tilråding. Våre informanter peker på at innad i enhetsfylket virker denne prosedyren grei, men utad kan den virke mer komplisert.

Hovedinntrykket er at de ulike partene har akseptert fylkesdirektørens avgjørelser, ikke fordi de nødvendigvis er enig i avgjørelsene, men fordi saksbehandlingen vurderes som ryddig og profesjonell.

To sitater fra informantintervjuene illustrerer etter vår oppfatning problemstillingen på en god måte. En informant kommenterer fylkesdirektørens profesjonalitet på denne måten:

Når fylkesdirektøren kommer inn og sier noe om fylkespolitikerne... Han er påvirket av mye. Men han respekterer lojaliteten min til systemet, så han har ikke presset meg i noen sak.

En politiker uttrykte seg, på sin side, slik:

Denne organiseringen setter krav til profesjonaliteten i lederrollen. Hadde han (fylkesdirektøren) ikke vært profesjonell, hadde vi måttet skifte ham ut. Han har ikke misbrukt makten sin til nå, og er flink til å lytte til oss...

En slik organisering setter også krav til administrativ fleksibilitet.

Sitatene vitner om at fylkesdirektøren er svært bevisst sin doble rolle.

Våre informanter peker imidlertid på at *potensialet* for sammenblanding hele tiden er til stede, og at det derfor stilles enda større krav til profesjonalitet i fylkesdirektørrollen enn fylkesrådmannsrollen. Samtidig er det gjennom intervjuer gitt eksempler på at ansatte som representerer den statlige styringslinjen kan oppleve den mer direkte eksponeringen for regionalpolitiske styringssignaler som et ubehagelig ”press”, som i visse situasjoner gir lojalitetskonflikter. Verneplan Smøla var en stor og komplisert sak som på mange måter var en utfordring for Møre og Romsdal fylke, i spenningsfeltet mellom vern og næringsutvikling. Alle de tre direktørene i henholdsvis Regional- og næringsavdelingen, Landbruksavdelingen og Areal- og miljøvern-avdelingen ble utfordret når det gjaldt å balansere de enkelte hensynene eller interessene. Informanter påpeker at saksbehandlerne i fylket hadde en krevende jobb i denne saken, og opplevde et sterkt krysspress mellom de ulike hensynene. De ble utfordret på grenseoppinger mellom politisk skjønn og faglig skjønn.

At de nye rollene har vært uvante og gir nye byråkratiske utfordringer vitner også følgende sitat om:

Vår avdeling opererer med to sett brevhoder. Hvilket som skal brukes avhenger av den rolle/myndighet som skal utøves. I møter vil det også kunne bety at vi kan ha ”to hatter”, noe som i enkelte tilfelle kan virke forvirrende. På noen områder kan det derfor være mer uklarhet enn tidligere.

For andre ansatte i Enhetsfylket er dette imidlertid kjent problematikk, som de derfor ikke problematiserer i like stor grad. I Helse- og sosialavdelingen har en også tidligere hatt en styringslinje til Helsetilsynet og en til fylkesmannen. Med Enhetsfylket får de tre styringslinjer å forholde seg til, Helsetilsynet, Fylkesmannen og Møre og Romsdal fylke, noe som blant annet gir seg utslag i at de må benytte ikke bare to, men tre ulike brevhoder.

Vi må bare huske hvilken rolle vi har når vi skal skrive brev (informant).

Utfordringene ble nok av mange opplevd som større i oppstartsfasen av forsøket enn nå, men vi registrerer at ansatte på statlig side i forsøket, også i denne senere fasen av forsøket gir uttrykk for at det

kan være en personlig belastning i saksbehandlerrollen å skulle håndtere de to styringslinjene. Dette gjelder ikke bare i store saker som har fått stor offentlig oppmerksomhet, som saken om Verneplan Smøla, men også i saker av mindre omfang.

Et annet uttrykk for at organiseringen kan oppleves utfordrende for deler av ansattegruppen, gir svarene på et av Møreforsknings spørsmål i spørreundersøkelse vinteren 2006. Her ble respondentene bedt om å si seg enige eller uenige i en påstand om at det er blitt mer uklar arbeidsfordeling mellom etatene som følge av enhetsfylkeforsøket.²⁹ Av totalt 164 ansatte som svarte på spørsmålet, var 32 % enige, 29 % svarte både og, mens 38 % var uenige i påstanden (Stangeland og Barstad 2006:21).

En ansatt peker i denne sammenhengen på at vedkommende er bekymret for at oppmerksomheten om rolleforståelsen kan svekkes over tid, i en eventuell permanent modell:

Man må ha den ytterste oppmerksomhet mot dette hele tiden; særlig når tida går kan det bli vanskelig. Over tid kan man komme til å ”sause det mer og mer sammen”, eller ikke skille dem. Derfor kan resultatet bli at en gjør overtramp som en absolutt ikke burde gjort.

Et særskilt viktig tema i så måte er spørsmålet om habilitet og organisering av klage-, kontroll og tilsynsoppgaver innefor rammen av en enhetsfylkemodell.

5.4.2 Spørsmålet om habilitet og organisering av klage-, kontroll og tilsynsoppgaver – enhetsfylkemodellens akilleshæl

Det at byråkrater eksponeres for, og opplever spenninger mellom delvis konkurrerende hensyn eller verdier er et kjennetegn ved all offentlig forvaltning (Jacobsen 1960; Egeberg 1989). Det er imidlertid ett felt som er særlig krevende, og som forvaltningspolitisk er blitt viet mye oppmerksomhet de siste årene. Dette er spørsmålet om den enkelte tjenestemanns/kvinnens habilitet i klage, kontroll og tilsynsaker og andre saker der egen organisasjon har rettslige og/eller økonomiske interesser i sakens utfall. Dette temaet har også vært i

²⁹ Spørsmålet lød: ”Om du samanliknar med situasjonen før forsøket kom i gang, på bakgrunn av dine erfaringar, er du samd i at einskapsfylket har ført til... :Flere påstander, hvorav denne: Meir uklar arbeidsdeling mellom etatane.

fokus i forbindelse med enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal. Temaet har til tider vært gjenstand for så oppmerksomhet, spesielt fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, at vi finner å kunne bruke betegnelsen ”akilleshæl” om dette temaet.

La oss først vise til reglene som gjelder for habilitet, klage-, kontroll og tilsyn i forskriftene for enhetsfylket:

Kommunelovens regler om habilitet (§ 40 nr 3b og 3c) er tatt inn i forskriftene for enhetsfylket. Disse skal følges uansett om saksbehandlingen skjer gjennom den statlige eller den fylkeskommunale styringsstrengen.³⁰

Det er ikke gjort noen endringer i klagereglene i forhold til forvaltningsloven § 28, 3. ledd.³¹

Ifølge forskriftene for forsøket skal fylkesmannen i forsøksperioden være klageinstans for:

- vedtak etter opplæringslovens § 15-2 andre og tredje ledd.
- enkeltvedtak etter friskoleloven § 3-1 første ledd, § 3-10 og § 3-12.
- kommunale enkeltvedtak og enkeltvedtak truffet av andre offentlige organ som etter normalordninga skal behandles av fylkesmannen som statlig klageorgan. Dette gjelder også for saker der fylkeskommunen måtte være part eller ha rettslig klageinteresse.
- enhetsfylkets avslag på innsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven.

³⁰ Kommunelovens § 40 b) Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ. Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan og fylkesplan gjelder ikke første punktum. c) Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen. Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

³¹ Er det klagerett over et vedtak om å avvise en klage som er truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som klageinstans, går klagen til fylkesmannen.

- enhetsfylkets vedtak etter forvaltningslovens § 36.

Fylkesmannen holder ifølge forskriften i forsøksperioden fram som statlig formell tilsynsmyndighet overfor kommunene, andre offentlige organer og private rettssubjekter. Tilsyn er tilsyn med hjemmel i lov som er rettet mot:

- enten å skrive en tilsynsrapport som viser i hvilken grad tilsynsobjektet opptrer i samsvar med reglene og/eller
- å treffe enkeltvedtak om at forhold må rettes, stanses, eller utbedres

Fylkesmannen holder også i forsøksperioden fram som kontrollorgan i henhold til kommunelovens § 59.³²

For alle disse områdene kan Fylkesmannen ifølge forskriften delegere kompetansen til å behandle saker til tjenestemenn i Enhetsfylket. Disse tjenestemennene opptrer da i disse sakene på vegne av Fylkesmannen i Møre og Romsdal og kan ikke instrueres av fylkesdirektør.

I utformingen av forsøket ble det fra Kommunal- og regionaldepartementets side presisert at klage-, kontroll og tilsynsoppgaver måtte plasseres hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Det ble sett som særlig viktig at det ikke kan stilles spørsmål ved klarheten i skillet

³² Kommunelovens § 59: 1) Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Dette gjelder ikke avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed. 2) Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet. 3) Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort. 4) Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og er blitt til på lovlig måte. Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig. 5) Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. 6) Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. 7) Departementet fastsetter nærmere regler om tidsfrister for krav om lovlighetskontroll.

mellom 1. og 2. instans saksbehandling på områder der fylket både har driftsansvar/er tjenesteyter og er klage-, kontroll- og tilsynsinstans (St. meld. nr. 19 (2001-2002)). I vurderingen av organiseringen av klage-, kontroll og tilsynsoppgavene er det således nødvendig å skille mellom klage-, kontroll og tilsynsoppgaver som gjelder fylkeskommunens egen virksomhet og klage-, kontroll og tilsynsoppgaver ovenfor kommunene.

Når det gjelder klage-, kontroll og tilsynsoppgaver som gjelder fylkeskommunens egen virksomhet er problematikken særlig aktuell i videregående opplæring der fylkeskommunen er skoleeier. Mer spesifikt gjelder det tilsyn og klager på rett til videregående opplæring og rett til spesialundervisning, klager på karakterer, samt godkjenning og tilsyn av friskoler. For Møre og Romsdals vedkommende ville en rendyrket modell med full integrering innebære at Utdanningsavdelingen i disse sakene både ville fatte vedtak og behandle klager på samme vedtak. I Enhetsfylkets ledelse så en at en slik ordning ville være problematisk, og en søkte derfor å få lagt disse oppgavene ut av organisasjonen, til en ombudsmannsstilling utenfor enhetsfylkeorganisasjonen. Etter en del diskusjon ble det etter råd fra Kommunal- og regionaldepartementet og Moderniseringsdepartementet/Fornyings- og administrasjonsdepartementet³³ enighet om å legge alt ansvar for saksbehandling av klage, kontroll og tilsynsoppgaver i videregående opplæring innenfor organisasjonen, men til en annen avdeling; Kommunal- og beredskapsavdelingen i Enhetsfylket. Det ble imidlertid ikke overført skolefaglig kompetanse til denne avdelingen. På grunn av det en anså som begrenset oppgaveomfang og for å unngå å svekke Utdanningsavdelingen, ble det bestemt at den utdanningsfaglige kompetansen skulle kjøpes fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Det må imidlertid presiseres at ansvaret for oppgavene likevel ligger hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal: det er ikke oppnevnt settefylkesmann i de aktuelle sakene. Det er saksbehandler/avdelingsleder i Kommunal- og beredskapsavdelingen og Fylkesmannen som skriver under alle vedtak/all korrespondanse som gjelder slike saker. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og Kommunal og regionaldepartementet (KRD) understreker i felles brev datert 26.10.05 at denne ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar kravene om habilitet.

Et annet område hvor problematikken rundt håndtering av klage og kontrolloppgaver der fylkeskommunen er 1. instans er relevant, er som vist over eventuelle klager på avslag på innsyn etter

³³ Forskjellige betegnelser pga regjeringsskifte høsten 2005.

forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det har ifølge Møre og Romsdal fylke vært 1 slik sak i den fireårige forsøksperioden, som gjaldt en klage på manglende dokumentinnsyn. Denne saken ble behandlet av ansatte i Kommunal- og beredskapsavdelingen.

Andre saker som kan nevnes som eksempel på saker som kan være utfordrende på grunn av Enhetsfylkets rolle som (økonomisk) interessent eller part er saker der fylkeskommunen opptrer som grunneier og fremmer byggesøknader. I løpet av forsøksperioden har man, i følge Møre og Romsdal fylke, hatt 1 slik sak der fylkeskommunen fremmet søknad om dispensasjon. Denne søknaden måtte sendes settefylkesmann. Det foreligger også høsten 2007 en sak der fylkeskommunen er grunneier, som vurderes i forhold til habilitetsproblematikk. I tillegg nevnes et tilfelle der fylkesdirektøren fant det rett å trekke seg fra å styre/delta i en prosjektgruppe for vegutbygging. Dette er et eksempel på en sak der fylkesdirektøren både opptrer som miljøstyresmakt og som pådriver i vegsaker, eventuelt som vegeier/finansjør eller del av aksjeselskap.

Tildeling, administrasjon og kontroll av statlige tilskudd, som både videregående skole og grunnskole kan søke på, er et annet område som kan skape utfordringer. Uten oppmerksomhet og spesielle tiltak kan en komme opp i en situasjon hvor fylket får en pott penger fra sentrale myndigheter, der en så kan søke seg selv (som skoleeier) om midler til videregående opplæring i konkurranse med kommunene som grunnskoleeier, fordele penger til seg selv (som skoleeier) og til kommunene, og så til slutt kontrollere (på vegne av sentrale myndigheter) at fordelingen har gått riktig for seg. I Møre og Romsdal har en valgt å løse denne utfordringen ved å la grunnskolene konkurrere om slike midler, og holde de videregående skolene utenfor. En har valgt denne løsningen da disse tilskuddene er så marginale at en ikke har funnet det hensiktsmessig å omorganisere Utdanningsavdelingen for å ivareta kravene til habilitet.

Til sist kan eventuelle søknader om fri rettshjelp, der fylkeskommunen er saksøkt nevnes. Slike saker må sendes til Justissekretariatet til avgjørelse. Det er imidlertid ikke gitt eksempler på slike saker i forsøksperioden.

Saker som angår klager, kontroll og tilsyn overfor kommunene blir ifølge ledelsen i Enhetsfylket oppfattet som langt mindre problematisk enn de sakene som gjelder fylkeskommunen som eier/part/interessent. Også her er det imidlertid interessant å se nærmere på ulike situasjoner hvor en mer "sammenvevd" administrasjon i denne typen saker kan føre til inhabilitet hos flere av de involverte partene.

Fylkesmennene er i egenskap av statlig fagmyndighet tillagt klagemyndighet f. eks på kommunale dispensasjonsvedtak. I Møre og Romsdal er myndigheten til å fremme slike klager lagt til Møre og Romsdal fylke ved fylkesdirektøren, som da blir inhabil til å behandle klagen. Dette er imidlertid helt parallelt med situasjonen i andre fylker der fylkesmannen havner i tilsvarende inhabilitetssituasjon. I Møre og Romsdal kunne man tenke seg at Fylkesmannen kunne behandle klagen (som jo står utenfor forsøket), men i og med at Fylkesmannen må benytte seg av ansatte i Møre og Romsdal fylke for å forberede saken oppstår det likevel habilitetsproblemer, slik at saken må behandles med settefylkesmann.

Problematikken kan illustreres ytterligere ved å vise til saker der Kulturavdelingen påklager kommunale byggesaksvedtak. Slike fylkeskommunale kulturminnesaker blir nå sendt settefylkesmann, fordi plansamordner/fylkesdirektør har hatt befatning med disse klagene. Saksbehandlere i Enhetsfylket blir altså inhabile fordi miljøene i enhetsfylket er mer sammenvevde enn før. De saksbehandlere som er benyttet som rådgivere overfor de saksbehandlere /lederne som avgjør om Enhetsfylket skal fremme klagen på det aktuelle kommunale vedtaket vil ikke være habile til å forberede klagen for Fylkesmannen. Før enhetsfylkeordningen ble slike saker, som det ifølge Enhetsfylket er svært få av, behandlet av Fylkesmannen.

I følge fylket vil dette uansett utgjøre relativt få saker. Problemets begrensede omfang var årsaken til at det under organisasjonsdiskusjonen for Enhetsfylket ble gjort et bevisst valg om å samlokalisere planjuristmiljøet med hovedsaksbehandlere og plansamordner, selv om dette kunne føre til noe mer bruk av settefylkesmann. Siktemålet var bl.a. gjensidig bruk av kompetanse. Alternativet ville være å etablere bruk av annen juristkompetanse. Ifølge ledelsen av Enhetsfylket er dette inntil nylig ikke framstilt som noe stort problem ovenfor plansamordner. Fylkets oppfatning er at her må problemets størrelse i alle tilfelle avveies i forhold til det man har oppnådd gjennom felles planbehandling.

Når det gjelder kommunale planvedtak påklager Møre og Romsdal fylke i praksis ikke disse. Her brukes innsigelsesinstituttet der Miljøverndepartementet tar avgjørelsene. Men ett område kan likevel være utfordrende, ifølge Enhetsfylket. Det er de sakene der fylkesmannen behandler private klager på kommunale reguleringsvedtak. Her er det et spørsmål om fylkesmannen burde kunne søke råd og assistanse hos mer frittstående fylkeskommunalt ansatte utenom egen

organisasjon. Samtidig vises det til at fylkeskommunalt ansatte også uttalte seg om de samme typer saker tidligere.

Oversikten over viser i grove trekk de ordninger som er etablert og de erfaringer Enhetsfylket har gjort seg i forhold til spørsmålet om habilitet og organisering av klage-, kontroll og tilsynssaker. Som vist innledningsvis har imidlertid Fylkesmannen gjentatte ganger offentlig, og også i forbindelse med underveis- og sluttevalueringen, pekt på det han oppfatter som svakheter knyttet til habilitet i enhetsfylkemodellen slik den praktiseres i Møre og Romsdal. Fylkesmannen er kritisk til om klage-, kontroll og tilsynsoppgavene kan løses på en legitim måte innenfor rammen av en den nåværende organisatoriske løsningen. Denne kritikken deles også av andre informanter.

Kjernen i kritikernes argumentasjon kan formuleres i tre spørsmål:

1) Svekket tillit fordi fylkesmannen må benytte saksbehandlere i Enhetsfylket? I klage-, kontroll og tilsynssaker må Fylkesmannen, fordi han ikke har egne saksbehandlere, benytte saksbehandlere i Enhetsfylket (som har fylkesdirektøren som arbeidsgiver). En slik konstruksjon kan, i følge kritikerne, skape lojalitetsutfordringer hos de ansatte og svekke den allmenne tilliten til at habiliteten er god nok. I Møre og Romsdal er det ansatte i Kommunal- og beredskapsavdelingen i Enhetsfylket som behandler sakene på vegne av Fylkesmannen. Det forhold at fylkesdirektøren er saksbehandlernes arbeidsgiver, kan ifølge informantene medføre at de som behandler klagen kommer i lojalitetskonflikter og at det utenfra stilles spørsmål ved disse habilitet. I følge informanter er dette forholdet trukket fram av berørte parter i et fåtall brev til Fylkesmannen.

Fylkesmannen har formulert seg slik om disse spørsmålene:

Hele forsøket skaper et habilitetsproblem – uansett hvilken avdeling klage-, kontroll og tilsynsoppgavene er lagt på – i og med at fylkesdirektøren sitter med øverste myndighet. Oppgavene ligger hos Kommunal- og beredskapsavdelingen nå. Det er bedre enn før (viser til før oktober 2005, vår anmerkning), og det gjør det ikke så tydelig at det er et habilitetsproblem – men det er fortsatt et problem. Ansatte saksbehandler jo klagesaker mot egen arbeidsgiver uansett hvor i organisasjonen saksbehandleransvaret legges, og det svekker tilliten til hvor uhildet og objektivt saksbehandlerne opptrer (eller tør å opptre). Det burde være nok å vise til forvaltningslovens § 6 annet ledd ("egnet til å svekke tilliten til...")

For å unngå lojalitetskonflikter blant saksbehandlere og mistillit utenfra, er oppnevning av settefylkesmann en løsning som kan benyttes av Fylkesmannen. I den beskrevne saken om klage på manglende dokumentinnsyn ble ikke settefylkesmann benyttet.

2) Fare for ressursmangel fordi Enhetsfylket dimensjonerer klage- og kontrollorganets virksomhet?

I tillegg peker kritikerne på at det etter deres oppfatning er prinsipielt uheldig at klage- og tilsynsobjektet (fylkeskommunen) også er den som har myndighet til å dimensjonere klage- og tilsynsorganets virksomhet. En slik ordning kan innebære vanskelige prinsipielle dilemmaer (jfr. også NOU 1990:13). En hovedinnvending er med andre ord at ”penger ikke følger det ansvaret” som er pålagt Fylkesmannen i slike saker.

I Møre og Romsdals tilfelle sier vedtektene for forsøket (§ 16) at Fylkesmannen skal ha tildelt *tilstrekkelig med ressurser* til å få utført sine oppgaver. Denne formuleringen gir imidlertid, i følge kritikerne, ikke konkrete nok føringer på hvor mye ressurser Fylkesmannen har til rådighet. Det vil være et definisjonsspørsmål hva som er ”tilstrekkelig”. En av de viktigste innvendingene som Fylkesmannen har mot enhetsfylkeforsøket, er nettopp denne uklarheten. Fylkesmannen beskriver situasjonen på følgende måte:

Den kontrollerte dimensjonerer kontrollorganets virksomhet! Dette er prinsipielt uheldig. [...] Vi får ikke tildelt eget budsjett fra departementet for Fylkesmannens oppgaver - det går til fylkesdirektøren som så fordeler videre til avdelingene. Her sitter derfor den kontrollerte og gjennom budsjettildelingen dimensjoner omfanget av Fylkesmannens mulighet til å gjøre jobben sin. Det er m.a.o. skoleeier og tilsynsobjektet som dimensjoner tilsynsorganets virksomhet på området tilsyn med videregående utdanning.

I debatten om organiseringen av tilsynsaktiviteten i videregående skole er det ved flere anledninger, fra Enhetsfylket, vist til at det ikke er snakk om mer enn ½ årsverk som brukes til tilsyn i videregående opplæring. I forbindelse med sluttevalueringen trekker imidlertid informanter fram at en ikke bare må se dette som et uttrykk for behov, men også som et uttrykk for hvordan dette tilsynet faktisk er dimensjonert. Det er ikke enkelt å etterprøve denne påstanden. Vi har ikke eksakte data om hvor stor ressursinnsats Møre og Romsdal har lagt inn i denne delen av virksomheten sammenliknet med andre fylkesmannsembeter og i forhold til hva Fylkesmannen selv brukte på

dette før enhetsfylket. En indikasjon på omfanget gis imidlertid i SNFs undersøkelse av fylkesmennenes ressursbruk på ulike oppgaver, blant annet klage og tilsyn med opplæring (Andersen m.fl. 2004:55ff). Denne undersøkelsen viser at embetene i snitt brukte i underkant av 1 ½ årsverk på klagesaksbehandling og i overkant av 1 ½ årsverk på tilsyn med kommunesektoren. Undersøkelsen skiller ikke mellom klage og tilsyn med kommunene og fylkeskommunen. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at hoveddelen av saksomfanget/ressursbruken er knyttet til klage og tilsyn med kommunene, siden de til sammen har langt flere tilsynsobjekter og brukere enn fylkeskommunen.

Ifølge Enhetsfylkets ledelse har Fylkesmannen ikke fått avslag på spørsmål om ressurser eller personell i forsøksperioden. Det påpekes imidlertid som ledd i dette at ressursituasjonen generelt har vært vanskeligere for den statlige delen av Enhetsfylket enn den fylkeskommunale. I underveisevalueringen ble dette særlig trukket fram i Helse- og sosialavdelingen. I sluttevalueringen nevnes dessuten beredskapsområdet av flere informanter. Her vises det til at man på grunn av ressursituasjonen ikke har kunnet foreta nødvendig tilsynsaktivitet på beredskapsområdet. At ressursituasjonen generelt er vanskelig for fylkesmennene påtales også i Riksrevisjonens rapport om fylkesmannsembetenes effektivitet og måloppnåelse. Her påpekes det at 1) for små ressurser fører til at noen fylkesmenn ikke fører tilstrekkelig tilsyn innen områdene helse- og sosial, barnevern og utdanning, 2) at budsjetteringen for fylkesmennene ikke er realistisk og 3) at omfattende krav fra departementene ikke samsvarer med midlene som tildeles fylkesmennene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet kritiseres for dårlig samordning av disse kravene med fylkesmennenes ressurser (Kilde: Aftenposten Morgen 27.9.2007, Riksrevisjonen: Dokument 3-14 2006-2007).

3) Økt behov for settefylkesmenn? Et tredje forhold som trekkes fram er økt behov for settefylkesmenn, enten som følge av økt forekomst av formell inhabilitet, eller for å unngå ubehagelige lojalitetskonflikter hos saksbehandlere og kritikk utenfra.

Tabellen under viser en oversikt utarbeidet på bakgrunn av statistikk fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Tabell 5.2 *Antall saker behandlet av settefylkesmann i perioden 2001-2006**

	2001	2003	2004	2005	2006
Rogaland	10	18	25	31	40
Hordaland	21	43	54	49	86
Sogn og Fjordane	4	4	7	11	5
Møre og Romsdal	5	1	2	7	5
Sør-Trøndelag	6	13	12	14	20

* tallene for 2002 i den tilsendte statistikken omfatter kun deler av året 2002, og er derfor ikke tatt med i tabellen.

Tabellen viser at Møre og Romsdal har et lite antall slike saker i hele forsøksperioden, sammenlignet med både Sør-Trøndelag og andre Vestlandsfylker, og også sammenlignet med perioden før forsøket ble igangsatt. Dette er en videreføring av situasjonen før forsøket ble i gang, da det også var få saker i Møre og Romsdal som gikk til settefylkesmann i et annet fylke. Det er således ikke empirisk grunnlag for å hevde at forsøket har ført til et økt bruk av settefylkesmann.

Alt i alt viser likevel denne gjennomgangen at spørsmålene om habilitet og klage, kontroll og tilsynsoppgavene innenfor en enhetsfylkemodel er mange og utfordrende. Diskusjonene viser de spenninger som kan oppstå når hensyn til utvikling, drift/tjenesteyting og rettsikkerhet skal ivaretas innenfor en og samme organisasjon. Forvaltningspolitisk har den dominerende trenden de senere årene vært en stadig sterkere påpekning av nødvendigheten av å etablere et tydelig skille mellom driftsoppgaver, klage og tilsynsoppgaver. Ideen om et rendyrket enhetsfylke må langt på vei sies å ikke være forenlig med en slik forvaltningspolitisk doktrine. I Møre og Romsdal har en vært bevisst problematikken, og har i forsøksperioden diskutert ulike løsninger for disse oppgavene, særlig hva angår videregående opplæring. Kritikken fra Fylkesmannen, har imidlertid vært vedvarende. Kritikken mot de ordninger som er valgt kan nok delvis forstås som del av en institusjonell maktkamp mellom involverte aktører. Det er likevel ikke tvil om at de spørsmålene som det pekes på er prinsipielle, og kan være svært avgjørende for enhetsfylkemode llens legitimitet, både internt i fylket og ikke minst, eksternt.

Argumenter om at denne typen problematikk først og fremst gjelder de saker som angår klage, kontroll og tilsyn med Enhetsfylkets egen virksomhet, at sakene har et lite omfang og angår få av de ansatte og at de derfor ikke bør være avgjørende for enhetsfylkeideens leve-

dyktighet er selvsagt relevante. Det må også presiseres at det i evalueringen ikke er framkommet eksempler på saker som tilsier at Enhetsfylket ikke har håndtert disse spørsmålene på en ryddig måte og tilfredsstillende måte.

På den annen side er det grunn til å påpeke at det neppe er antallet saker, eller omfanget av disse som er avgjørende for spørsmålet om legitimitet. Diskusjonene viser at denne typen problemstillinger må gis særlig oppmerksomhet når enhetsfylkeordninger vurderes. Det må fortløpende vurderes om etablerte ordninger gir gode nok institusjonelle barrierer for å sikre habilitet. Så lenge ingen stiller spørsmål ved utfallet av klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten, er det et uttrykk for god resultatlegitimitet. Denne typen legitimitet må imidlertid fortløpende veies mot hensynet til prosesslegitimitet. Så lenge det kan stilles spørsmål ved om en ”sammenvevd administrasjon” blir for belastende for ansattes lojalitet og på noen som helst måte kan være ”egnet til å svekke tilliten til” beslutninger, kan denne typen argumenter vitaliseres og brukes i særlig vanskelige saker. Som kjent kan også ”en liten tue velte et stort lass”.

5.5 Er målene i forskriften for enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal nådd?

5.5.1 Et styrket og mer fleksibelt kompetansemiljø til nytte for brukerne?

I forskriften for forsøket § 2 står det at modellen skal ”oppretholde og utvikle et sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane”.

Hovedinntrykket fra intervjuene, både i underveisevalueringen og sluttevalueringen er at Møre og Romsdal fylke har jobbet aktivt for å styrke det regionale kompetansemiljøet og at enhetsfylkemodellen stimulerer til faglig diskusjon og kunnskapsdeling mellom de fylkeskommunale og statlige kompetansemiljøene. For å kunne lære noe av hverandre er det en forutsetning at det er begrenset med dobbeltarbeid og lik kompetanse i organisasjonen. Det snakkes ofte om at det er dobbeltsaksbehandling og dobbeltkompetanse i fylkeskommunal og statlig regionalforvaltning. Verken denne evalueringen, følgeevaluatorenes vurderinger eller andre evalueringer av regional forvaltning støtter opp om en slik påstand (Skjeggedal og Lysø 2006a, Hansen mfl. 2006). I likhet med følgeevaluatorene mener vi det heller

er snakk om dobbel kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre ulike oppgaver på ulike fagfelt, og at det derfor vil være mulig å få til et styrket kompetansemiljø, enten gjennom å koble fagmiljøer som jobber med ulike oppgaver, eller ved å samle like oppgaver som ulike typer fagmiljøer arbeider med (Skjeggedal og Lysø 2006a:31).

Areal- og miljøvernavdelingen er en av avdelingene hvor man har integrert fagmiljøene fra fylkesmannsembetet og fylkeskommunen. Ansatte i avdelingen pekte i forbindelse med underveisevalueringen på flere positive effekter av sammenslåingen:

I saksforberedelsene har vi et større spekter enn før. Her ser vi en effekt av større saksbehandlerapparat og bredere kompetanse. I miljøsaker og energisaker ser vi for eksempel at vi nå har fått større kompetanse på vern.

Det er først og fremst på arealplansaker vi har hatt størst positiv effekt. Vi har her samlet ulike fagnasjoner. Det å samle folk med ulike fagbakgrunn er en berikelse, og man kan gå inn i hverandres saker og tilføre noe nytt. Innenfor avdelingen har vi avdelingsmøter hvor vi kan ta opp fagtema til diskusjon, og få argumenter fra alle vinkler. Men det er opp til avdelingsledelsen å ta tak i den merverdien det er av denne bredere kompetansen (informanter fra Areal og miljøvernavdelingen).

Også i Utdanningsavdelingen rapporteres det om et styrket fagmiljø og en større faglig diskusjon som er til berikelse etter at fylkesmannens og fylkeskommunens avdelinger ble slått sammen. Det hevdes at avdelingen fra Fylkesmannen har tilført fylkeskommunens skoleavdeling mye, pedagogisk sett. Fylkeskommunens ansatte har også fått tilført en forvaltningstankegang som er juridisk preget.

Et poeng som trekkes fram er at fylkeskommunen som skoleeier blir bedre informert gjennom å ha statlig kompetanse i samme avdeling. Kontaktflaten opp til statlig nivå blir større, og fylkeskommunen får informasjon gjennom flere kanaler. Nettverket er større, både opp mot statlig nivå og ut mot kommunene. Særlig nevnes prosjektarbeidet, f.eks. i forbindelse med det 13 årige skoleløpet, Ung i Møre og Romsdal, og Elevbedrifter.

Det er gjennom slike prosjekter at man virkelig får nytte av den kompetansen som nå finnes på avdelingen - både statlige og fylkeskommunalt ansatte. Ansvarsforholdet ellers ligger ofte der det har ligget (informant).

De kvalitative vurderingene støttes også av Møreforsknings undersøkelse blant de ansatte. Den viser at hele 72 % av de som svarte, var enige i at avdelingene og etatene var tilført ny sakkunnskap og kompetanse som følge av enhetsfylkeforsøket (Stangeland og Barstad 2006:21).

Det må imidlertid samtidig nevnes at kritikerne av den nåværende ordningen med kjøp av skolefaglig kompetanse utenfor fylket i forbindelse med tilsyn av videregående opplæring i tillegg til spørsmålet om habilitet eller inhabilitet, også er opptatt av om ordningen på sikt kan få uheldige følger for bredden i den skolefaglige kompetansen i fylket. Det hevdes at når Fylkesmannen må kjøpe den skolefaglige kompetansen utenfra så fører det til en noe magrere kompetanseoppbygging i forhold til klage, kontroll og tilsyn på utdanningsfeltet enn det tilsynsmyndigheten ellers ville fått. Begrunnelsen er blant annet at saksbehandlerne ikke får sett de ulike tilsynsmetodikkene for videregående opplæring og grunnopplæring (det 13-årige skoleløpet) i sammenheng.

Hvorvidt kompetansen i enhetsfylket kommer brukerne til gode, kan svarene på Møreforsknings spørreundersøkelse til kommunene³⁴ i Møre og Romsdal om erfaringene med enhetsfylkeforsøket gi en indikasjon på. På spørsmål om hvordan en vurderer tilbudet til kommunene om rettledning og kompetanseheving, sier 22 % at tilbudet er blitt mye bedre eller bedre, 22 % vurderer tilbudet som dårligere eller mye dårligere, mens 56 % synes tilbudet er som før. 15 % synes at tilgangen på sakkunnskap og kompetanse fra fylkesnivået er blitt bedre, 63 % synes det er som før, mens 21 % opplever tilgangen som dårligere eller mye dårligere (Båtevik og Barstad 2006:41-42). Ordførere og rådmenn er gjennomgående noe mer fornøyde enn saksbehandlerne.

Samlet viser de ulike evalueringene, kanskje ikke overraskende, at de ansatte anser det regionale kompetansemiljøet som styrket gjennom forsøket. Dataene fra kommunene viser dessuten at 3 av 4 er av den oppfatning at fylkets kompetanse overfor dem som brukere enten er blitt bedre eller er som før.

³⁴ Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk våren 2006 i kommunene i Møre og Romsdal. Det er to hovedgrupper av informanter i undersøkelsen. Den ene er ordførere og rådmenn. Den andre er en gruppe med arbeidsfelt innen skole, kommunal- og arealplanlegging eller forebyggende helse. Det ble valgt ut en person med lederstilling og en på saksbehandlernivå innenfor hvert fagfelt. Skjemaet ble sendt til 250 personer. Av disse svarte 65 % (162 personer). Representativiteten oppgis å være god (Båtevik og Barstad 2006:8-9).

Det kan imidlertid være grunn til å nevne at informantintervjuene etterlater seg et inntrykk av (både intervjuer med fylkeskommunalt ansatte og med statlige ansatte) at det, i Enhetsfylket som i andre organisasjoner, har vært noen grupper som har vært mer innstilt på å dele kompetanse og lære nytt enn andre. En informant beskriver dette slik:

Skal man lære å danse tango, må man takke ja til invitasjonen. Siden dette er et tidsavgrenset forsøk, kan det være at noen håper at de skal slippe å lære seg tango. Det gjelder både på statlig og fylkeskommunal side.

5.5.2 En enklere og mer effektiv regional forvaltning?

I St.meld.19 (2001-2002) trekkes forenkling og brukervennlighet i forhold til kommuner frem som sentrale argument for enhetsfylke-modellen. I forskriften om enhetsfylket § 2 står det at modellen skal ”forenkle og effektivisere den offentlige organiseringen på regionalt nivå”. Et sentralt spørsmål er derfor om enhetsfylket representerer en forenkling av det regionale nivået, og om det fremstår som en mer enhetlig aktør overfor kommunene?

En dør inn – en dør ut, en åpenbar gevinst for brukerne

I underveisevalueringen rapporterte kommunene som da ble intervjuet om at den felles enhetsfylkeadministrasjonen er enklere å forholde seg til enn de tidligere atskilte administrasjonene.

Organiseringen av enhetsfylket er en styrke for samarbeidet med kommunene, særlig gjelder dette samordningen de har gjort på areal og miljø, og også den de har gjort på utdanning. Det er en fordel for oss å forholde oss til en administrasjon på fylkesnivå, og ikke to (informant fra en kommune).

Samordningen av de regionale planmyndighetene trekkes frem som kanskje den største gevinsten av forsøket også i intervjuene i forbindelse med sluttevalueringen. Som vist i kapittel 5.2.2 har Enhetsfylket en egen stilling som plansamordner i stab. Denne sørger for at saksbehandlingen blir koordinert i alle plansaker og konsesjons-saker, noe som innebærer at Møre og Romsdal fylke sender et samlet svar til den aktuelle kommune. Tidligere koordinerte Fylkesmannens avdelinger sine svar, nå omfatter dette også fylkeskommunen. I fellesbrevet til kommunene blir synspunktene fra alle avdelingene

presentert. Slik kan samordningen også vurderes av den enkelte kommune (Skjeggedal og Lysø 2006a:19).

Det er videre opprettet fire regionale planfora, det såkalte Plannettverket, for opplæring og erfaringsutveksling mellom fylket og kommunene. Enhetsfylket har tatt initiativ til, og drifter disse i samarbeid med kommunene. Dette har en ifølge enhetsfylket hatt mulighet til fordi 2-3 årsverk er innspart som følge av plansamordningen.

Møreforsknings spørreundersøkelse til kommunene (Båtevik og Barstad 2006:21) viser at 92 % av de som har kommunal- og arealplanlegging som arbeidsområde mener at fylkesnivået har blitt ryddigere som følge av plansamordningen. Et stort flertall mener også at fylket opptrer mer samordnet, uten at det dermed fremstår mer forutsigbart. Selv om plannettverket ikke er like kjent som den nye behandlingsformen for plansaker, viser Båtevik og Bårstad i sin undersøkelse at de fleste som kjenner til nettverket også opplever dette som et egnet verktøy for erfaringsutveksling mellom kommunene i planspørsmål. En liten kommune rapporterer f.eks. om stort utbytte av nettverkene og prosjektene som er etablert i enhetsfylket;

“[D]e har med utgangspunkt i Samhandlingsarenaen kjørt prosjekt hvor de arrangerer fagdager for kommunene, og samler relevant personell. Og de lager nettverk som er nyttige for små kommuner. Ser at planleggeren min vokser på å være med i slike nettverk. Dette har skjedd på grunn av Enhetsfylket. De har etablert flere slike møteplasser mellom fylket og kommunene (informant fra liten kommune).

Et annet tiltak som representerer en forenkling gjennom Enhetsfylket er samordningen av tildeling av statlige tilskudd. Dette skjer bl.a. ved at de ulike avdelingene går gjennom andre avdelingers liste over søkere til tilskudd, og at man slik kan supplere hverandres lister. I følge Enhetsfylket kan man gjennom dette bidra til at flere gode søknader får tilskudd. En annen måte samarbeidet foregår på er at man yter tilskudd på hvert sitt fagfelt som gjelder samme prosjekt i kommunen, for å styrke dette. For søkere som har søkt om tilskudd fra flere ulike avdelinger, samler fylket seg i ett felles brev, der søkeren bare får en person/saksbehandler å forholde seg til. På Enhetsfylkets nettsider ligger en samlet oversikt over tilskudd man kan søke på, og det blir samarbeidet om utforming av annonser.

Samlokalisering og felles sentralbord er utvilsomt også forhold som representerer en forenkling vis a vis brukerne.

Et sentralt spørsmål som melder seg er selvsagt om samordningen på planområdet kunne vært gjennomført også uten enhetsfylkeforsøket. Det enklere forsøket i Hedmark viser, som vi skal se, at fylkesmanns-embetet og fylkeskommunen kan få til en samordning på planområdet uten omfattende administrativ integrasjon. Det samme gjelder i flere andre fylker, f.eks. i Rogaland og i Sør-Trøndelag hvor en har etablert samarbeidsavtaler mellom fylkeskommune og fylkesmann der plansamordning inngår (se vedlegg 3). I Vestfold er håndboken "Vestfolds lille grønne" www.vlg.no et annet eksempel på et tiltak som har som mål å styrke samarbeid og samhandling i arealsaker på tvers av forvaltningsnivåene. Såkalte Planforum der kommuner og andre utbyggere kan utveksle informasjon med regionale myndigheter på et tidlig stadium i planprosesser finnes også i flere fylker. Felles brev ut i plansaker er ikke like vanlig. Her kan det f.eks. nevnes at en i Rogaland ikke sender felles uttalelser for saker over reguleringsplannivå.

En informant i en kommune i Møre og Romsdal stiller også spørsmål ved hvorfor en mer effektiv plansamordning ikke var etablert tidligere i fylket:

Plansamordningen burde vært gjort for lenge siden. For minst 20 år siden. Og man kunne nok fått til et felles plansvar også uten denne omorganiseringen. Det hadde vært fullt mulig med felles svar (informant fra en kommune).

Spørsmålet er hvorvidt lignende ordninger i øvrige fylker er like omfattende, forpliktende, systematiske og forutsigbare som ordningen innenfor den integrerte administrasjonen i Møre og Romsdal. Et annet sentralt spørsmål er hvordan de største konfliktsakene løses innenfor ulike ordninger. Vi har ikke gode nok data til å kunne si om disse utgjør jevn gode alternativer med ordningen i Møre og Romsdal. De ulike ordningene må forstås som alternativer på en skala med mer eller mindre formaliserte og integrerte ordninger. Ordningen med plansamordnerstillingen i stab, som enhetsfylkemodelen gir mulighet for, er imidlertid en organisatorisk løsning som utvilsomt bidrar til å gi enhetsfylkemodelen en merverdi i forhold til andre samarbeidsordninger mellom fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

Økt samordning – kortere saksbehandlingstid?

Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette temaet er hvordan samordningen påvirker effektiviteten i interne og eksterne beslutningsprosesser, forstått som saksbehandlingstid. Ett av målene med forsøket er å få til en mer effektiv saksbehandlingsprosess.

I Tangen og Amdams studie (2006:8) framkommer det at deres informanter i kommunene mener at plansamordningen har redusert tidsbruken og ressursbruken i deres kommune.³⁵ Et annet mål på effekten av bedre samordning internt kan være fylkesmannens saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven. Av Riksrevisjonens kartlegginger framgår det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven i Møre og Romsdal har gått ned fra 4 måneder i 2003 til 2,9 måneder i 2006 (Riksrevisjonen: Dokument 3-14, 2006-2007:67)

Tabellen under viser utviklingen i Møre og Romsdal sammenliknet med et utvalg andre Vestlandsfylker og Sør-Trøndelag, samt gjennomsnittet for samtlige av landets fylker:

Tabell 5.3 *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene for klagesaker etter plan- og bygningsloven, måneder (30 dager pr. måned) 2003-2006*

	2003	2004	2005	2006
Rogaland	6	8,2	2,8	3,5
Hordaland	3	2,6	3,5	3,2
Sogn- og fjordane	4	2,3	2,8	3,4
Møre og Romsdal	4	3,8	3,3	2,9
Sør-Trøndelag	4	2,8	1,9	3,2
Gjennomsnitt alle fylker	4	4,6	2,6	3,0

Kilde: Riksrevisjonen: Dokument 3-14 2006-2007:67

Med unntak av Hordaland som har en liten økning i saksbehandlingstid i 2006 sammenliknet med 2003, har saksbehandlingstiden blitt redusert i alle de utvalgte fylkene i perioden. Nedgangen i saksbehandlingstid er størst i Rogaland. Vi ser dessuten at Møre og Romsdals gjennomsnittlige saksbehandlingstid og nedgang i tid i perioden er omtrent på gjennomsnittet for samtlige av landets fylker. Saksbehandlingstiden i Møre og Romsdal har med andre ord utviklet seg i gunstig retning, men ikke markant bedre enn i andre norske fylker.

³⁵ I denne evalueringen har Tangen og Amdam studert utvalgte satsninger i Møre og Romsdal fylke: Plansamordning - plannettverk; Kunnskapsløftet og God helse. Det er gjennomført telefonintervju med totalt 30 informanter, samt evalueringsseminarer med mellom 15 og 25 deltakere, fordelt på brukere og de er involvert i satsningene i fylket (Amdam og Tangen 2006:7)

Som et apropos til dette kan det være grunn til å spørre om økt samordning i noen tilfelle også kan bety lengre saksbehandlingstid, og hvorvidt dette faktisk må aksepteres dersom en ønsker samordning på lavere administrativt nivå. Kan økt samordning medføre at beslutningsprosessen i særlig omfattende og vanskelige saker kan ta (og må/bør ta) noe lengre tid? Vi har ikke empiri som tilsier at vi kan konkludere i denne retningen, men flere av våre informanter er av den oppfatning at behandlingen av Verneplan Smøla i fylket tok lengre tid enn hva som er erfaringen i tilsvarende saker. Den utvidede prosessen kobles til enhetsfylkemodellen.

Enhetsfylkemodellen skaper, ifølge informanter, større forventninger om bred deltakelse og innflytelse hos ulike interessenter i fylket, både på politisk og administrativ side, og blant private aktører. Dette øker presset for at det skal "gå flere runder" eller at en skal etablere utvidede prosesser, slik som i Smølasaken. Enhetsfylkemodellen innebærer at flere og ulike hensyn kommer tidligere inn i beslutningsprosessen, og at prosessen med å avveie disse starter lavere i beslutningskjeden. Som vi skal se senere er det ikke slik at alle parter nødvendigvis anser dette som positivt; vårt poeng her er at dersom en skal gi nødvendig tid til alle argument også på et tidlig stadium i en beslutningsprosess, så må en kanskje også akseptere at særlig vanskelige saker tar noe lengre tid.

Fortsatt administrativt dobbeltarbeid pga restriksjoner i forsøkets vedtekter

Som vi har sett kan det stilles spørsmål ved hvor mye dobbeladministrasjon og dobbeltarbeid man i utgangspunktet hadde mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.

Enkelte av de overlappende oppgavene som i utgangspunktet eksisterte, er det imidlertid ikke gitt muligheter for å endre på innenfor rammen av forsøkets vedtekter. Vedtektene (blant annet § 6) sier at det skal opprettholdes to arkiv, to regnskap og to budsjett. Begrunnelsen er at omkostningene med å stoppe forsøket og gå tilbake til opprinnelig modell ikke skal bli for store.

På grunn av restriksjonene som ligger i vedtektene har det følgelig vært vanskelig å måle effektiviseringsgevinstene i sparte kroner eller årsverk.

På oppdrag fra Enhetsfylket har imidlertid Møreforskning gjort noen illustrative beregninger av nyttegevinstene ved etablering av enhetsfylkeforsøket (Bræin, Hervik og Rattsø 2007). I rapporten viser forskerne at det er oppnådd noen gevinster ved sammenslåing i

Enhetsfylket og at det er et potensial for ytterligere gevinster. Beregningene er ifølge forskerne usikre, men på noen områder hvor de har gjort noen kvantitative anslag, antyder regneeksemplene nyttegevinster i størrelsesorden 6 % målt som andel av årsverk (Bræin, Hervik og Rattsø 2007:20).

5.5.3 God samhandling med kommuner, næringsliv og stat?

Et av formålene med enhetsfylkemodellen er at enhetsfylket videre skal "sørge for god samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten" (§2 i vedtektene). Hovedinntrykket fra intervjuene med ordførere og rådmenn i forbindelse med underveis-evalueringen var at kontakten og samhandlingen mellom kommunene og fylkesnivået for disse var blitt styrket og forbedret med enhetsfylkeforsøket, og at kontakten til en viss grad hadde endret karakter. I Enhetsfylket rapporterer ansatte som tidligere arbeidet i fylkesmanns-embetet om at veilederrollen deres er blitt styrket gjennom forsøket. Mens de tidligere opplevde at dette ble nedprioritert av økonomiske hensyn, rapporterer de nå om økte muligheter for kontakt med kommunene, og en større vektlegging av veilederrollen fremfor kontrollørrollen.

Den tidligere rollen med kontakt og veiledning [i fylkesmanns-embetet] forsvant på grunn av manglende tid og penger. Men fylkeskommunen hadde rollen, og har tatt den med seg inn i enhetsfylket. Derfor har vi nå igjen fått bedre kontakt med kommunene gjennom Enhetsfylket (informant fra enhetsfylket).

Dette stemmer overens med tilbakemeldingen fra de kommunene som ble intervjuet. De opplevde at Enhetsfylket har større kapasitet til å gi råd og veiledning, enn det den tidligere fylkeskommunen (og fylkesmannen) hadde. I tillegg til bedre veiledningskapasitet peker kommunene på at de nå møter en organisasjon med en bedre forståelse for kommunenes situasjon og forutsetninger. Flere av kommunene forklarer den forbedrede kontakten med fylkesnivået med at de kjenner seg mer igjen i det folkevalgte systemet rundt fylkesdirektøren (enn de gjorde i fylkesmannssystemet). Dette gir en større nærhet, og en enklere og bedre kommunikasjon.

Gjennom Møreforskningens spørreundersøkelser til ansatte i Enhetsfylket og i kommunene framkommer et mer representativt bilde av samarbeidet med kommunene enn det våre relativt fåtallige

intervjuer i forbindelse med underveisevalueringen ga. Deres undersøkelser viser at om lag en fjerdedel av de spurte i Enhetsfylket og om lag en tredjedel i kommunene mener at samarbeidet med kommunene er blitt bedre. Flertallet synes imidlertid ikke at Enhetsfylket har ført til noen endring i samarbeidet. Det samme gjelder servicen til kommunene. Selv om mange er fornøyde med servicen fra fylket (40 %) og om lag en tredel gir uttrykk for at de opplever bedring, er det 52 % som sier at det ikke har vært noen endring (Båtevik og Barstad 2006:15).

Når det gjelder enhetsfylkets kontakt utad, viser Stangeland og Barstads undersøkelse (2006:20), at det er kommunen som er den eneste samarbeidspartneren som skiller seg ut (og i positiv retning) når de ansatte ble bedt om å vurdere endringer i samarbeidsforholdene i enhetsfylket. Samarbeidsforholdene til departementer, direktorater, statlige regionale instanser, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner som tar kontakt med fylket vurderes langt på veg som før, av 70-80 % av respondentene.

Når det gjelder kontakt og samarbeid med departement og direktorat er informantene som ledd i sluttevalueringen spurt om de opplever at styringsdialogen med den sentrale staten har endret seg som følge av forsøket. Verken våre informanter eller referater fra styringsdialogmøter indikerer endringer som er av kvalitativ betydning. Et forhold som imidlertid trekkes fram i intervjuer er et inntrykk av at mange departementer og direktorater ikke kjenner forsøket godt nok. Møre og Romsdal fylke har informert aktivt om forsøket, men de ansvarlige departementer har ikke vært like aktive med hensyn til å gjøre forsøket kjent.

Enhetsfylkets forhold til regionale statsetater i Møre og Romsdal er studert nærmere gjennom kvalitative intervjuer med ledere i enhetsfylket og ledere for regionale statsetater i en undersøkelse av planlegging, gjennomføring, utvikling og oppfølging av statlige oppgaver i og i samarbeid med Enhetsfylket, gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling høsten 2006 (Lysø 2007)³⁶. Gjennomgangen av samarbeidet viser ifølge Lysø at det samarbeides om et mangfold av oppgaver, og at erfaringene med Enhetsfylket jevnt

³⁶ Ledere i følgende regionale statsetater ble intervjuet: Mattilsynet, Distriktskontoret for Romsdal; Innovasjon Norge, avdeling Molde; Statens Vegvesen, Region Midt; NAV, Møre og Romsdal; Fiskeridirektoratet, Region Møre og Romsdal; Helse Nordmøre og Romsdal HF; Husbanken Region Midt-Norge; Midt-Norsk Kompetansesenter for Rusfaget; Norges Vassdrags- og Energidirektorat, Regionkontoret for Vestlandet; Kystverket i Midt-Norge og Arbeidstilsynet Midt-Norge.

over er gode, både når det gjelder saksbehandling, saksbehandlingstid, kompetanse i enhetsfylket og veiledning og tilsyn.

5.5.4 En aktiv pådriver for samfunnsutviklingen i Møre og Romsdal?

I følge vedtektene for forsøket (§2) er et av formålene med enhetsfylkemodellen å ”gjennomføre regional politikk og iverksette statleg politikk og andre oppgaver for staten og gjennom dette være ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal”. I forlengelsen av dette er det naturlig å spørre om enhetsfylkemodellen har styrket fylkets rolle som regional utviklingsaktør?

Intervjuene, både i forbindelse med underveisevalueringen og sluttevalueringen, viser at både fylkespolitikere og ansatte i all hovedsak oppfatter modellen som hensiktsmessig for fylkets rolle som regional utviklingsaktør. For de ansattes del støttes også tendensene i intervjumaterialet av Møreforsknings spørreundersøkelse (2006). Den viser at 61 % av de ansatte i Enhetsfylket mener at ”gjennomføringen av mål og strategier for fylkets samla utvikling” er blitt bedre med enhetsfylket, mens bare 5 % mener den er blitt dårligere (Stangeland og Barstad 2006:18).

Kommunene som ble intervjuet i forbindelse med underveisevalueringen ga også uttrykk for at de oppfatter Møre og Romsdal fylke som proaktiv i utviklingsaktørrollen. De var av den mening at visjonene for Møre og Romsdal er blitt klarere og tydeligere. I tillegg er fylket blitt mer bevisst at det skal være en medspiller for kommunene, i følge informantene. De små kommunene rapporterer om at Enhetsfylkets rolle som regional utviklingsaktør er spesielt viktig for dem, da de er mer avhengige av drahjelp. Kommunene trekker også frem at man med Enhetsfylket har fått en økt forståelse for kommunens situasjon. Dette presenteres som en stor fordel også når det gjelder fylkets evne til å få til regional utvikling i samarbeid med kommunene. I Møreforsknings undersøkelse av kommunenes oppfatning av i hvilken grad de oppfatter Enhetsfylket som pådriver for samfunnsutviklingen i Møre og Romsdal, svarer 22 % at de opplever dette i høg eller svært høg grad, mens 63 % svarer i middels grad (Båtevik og Barstad 2006:35 (dokumentasjonsrapport)).

Samhandlingsarenaen – et viktig organisatorisk grep for å styrke den regionale utviklingsrollen

Mye tyder på at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har vært et viktig virkemiddel for å styrke den regionale utviklingsrollen. Dette

skyldes blant annet at flere av prosjektene har en klar partnerskapsorganisering – hvor både kommuner, organisasjoner og næringsliv trekkes med.

I Samhandlingsarenaen legges det inn prosjekter og programmer som blant annet har som hensikt å konkretisere målene og strategiene i fylkesplanen. Ledergruppen avgjør hvilke prosjekt som skal inn i samhandlingsarenaen, og fungerer også som styringsgruppe, noe som sikrer forankring på ledernivå med hensyn til økonomi og oppfølging.

Det er videre utformet føringer for hva slags typer prosjekt som kan legges inn i samhandlingsarenaen;

- ”Oppgåva må ha stor regional interesse og vere eit naturleg arbeidsfelt for fylket som regional utviklingsaktør.
- Oppgåva må vere av stor verdi for fylket (busetting, kultur, næring, samferdsel m.v.) og synleggjere fylket som utviklingsaktør
- Oppgåva eignar seg for å løyse i prosjekt der fleire fagområde i fylket deltar gjerne i partnerskap med eksterne aktørar.

Pr. august 2007 er det 6 store satsninger og 14 prosjekter som er/eller har vært inkludert i Samhandlingsarenaen:

De 6 store satsningene er:

- Energiregion Møre (2006-2010): Programmet tar utgangspunkt i at prognoser viser at det vil bli underskudd på elektrisk energi i Møre og Romsdal i fremtiden. Hovedmålene for programmet er å sikre forsyningen av elektrisk energi, øke bruken av fornybare energikilder og gass innenfor rammen av bærekraftig utvikling, at Møre og Romsdal skal ha en ledende rolle i utviklingen av miljøvennlig energi, samt etablering av et regionalt/nasjonalt/internasjonalt senter for bærekraftig energibruk.
- Reiselivsprogrammet (2006-2009): Hovedmålet er å øke lønnsomheten i reiselivsnæringen i fylket. Det kvantitative målet er 5-7 % økning i overnattinger (150 000 flere) fram til 2010.
- Entreprenørskapsprogrammet – hoppid.no (2006 -): Programmet skal bidra til flere og bedre nyetableringer i Møre og Romsdal. Stikkord er småsamfunnsatsning, ungt entreprenørskap (entreprenørskap i utdanning), utvikle førstelinjetjenesten ifht etablerere, etablereropplæring, idefangst og knoppskyting, og øke antall topp/vekstetablere med internasjonalt potensial.

- Livskraftige kommuner – frivillige organisasjoner i samfunnsbyggingen (2006-2009): Målsettingen er å utvikle en mer offensiv politikk for miljø og bærekraftig samfunnsutvikling, i nært samarbeid med innbyggerne, frivillige organisasjoner, næringsliv og regionale og statlige organer; å etablere og utvikle Møre og Romsdal som en pilotregion gjennom samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor; og gjennom kommunenettverk styrke samfunnsutviklerrollen til kommunene og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.
- Ung i Møre og Romsdal (2006-2009): Målet er et styrket partnerskap mellom Møre og Romsdal fylke og samarbeidsparter i ungdomsarbeidet; synliggjøre hva Møre og Romsdal gjør for unge; utvikle arenaer for større deltakelse fra ungdommen selv; og stimulere til økt tilbakeflytting/tilflytting.
- God helse (2004-): Programmet skal bygge opp et systematisk og helhetlig folkehelsearbeid i Møre og Romsdal i tråd med de prioriterte tiltakene i St.meld. nr. 16 (2002-2003): fysisk aktivitet, kosthold, tobakk, rus og psykisk helse.

De 14 øvrige prosjektene er:

- Plannettverket (2005 -): Målet er å forbedre plan- og styringssystemet, legge til rette for læringsnettverk, skape en faglig/sosial møteplass for uteksling av planfaglige synspunkter, forbedre informasjonsflyten; samt hjelpe kommunene slik at de blir i stand til å oppnå bedre faglig standard ut fra sine ressurser.
- Fergerute Kristiansund-Skottland (2006-2007): Målet er å utrede et beslutningsgrunnlag for aktører i ROPAX-markedet (ROPAX: rullende last og passasjerer) om etablering av internasjonal fergerute mellom Midt-Norge (Kristiansund) og Skottland (Rosyth ved Edinburgh)
- Fra kratt til kroner (2005-2008) har som målsetting å sette fokus på arealene som ressurs heller som problem. Med ressurs fokuseres det på bioenergi, framtidig virkesproduksjon, penere landskap, tryggere veier.
- Fiskerbonden sin arv (2005-2008) har som formål å styrke næringslivet og bygdesamfunnene på kysten av Møre og Romsdal. En ønsker å synliggjøre verdiene på kysten av Møre og Romsdal gjennom gode modeller og eksempler på næringsutvikling knyttet opp mot natur og kulturlandskapet, og gjennom gode modeller for ivaretagelse av kulturlandskapet.

- FylkesROS – Risiko og sårbarhetsanalyse for sjøområdene i fylket (2006-2007): Målet for prosjektet har vært å framskaffe nødvendig og relevant informasjon for det videre arbeidet med brann og ulykkesberedskapen til sjøs i Møre og Romsdal; kartlegge uønskede hendelser og risikovurdere disse; identifisere beredskapen i forhold til brann og ulykkesberedskapen til sjøs; gi tilbakemelding om tiltak som kan være med å redusere samlet risiko i forhold til ulykker til sjøs i Møre og Romsdal.
- FylkesROS - Fjellskred (2005-2010) har som formål å identifisere alle fjellparti som kan utvikle store fjellskred, gjennomføre risikoanalyser, og initiere beredskapstiltak for høgrisikoobjektene.
- TIMEekspressen (2005) Målsettingen var å etablere høgfrequent gjennomgående kollektivtilbud fra nord (Kristiansund) til sør i fylket (Volda) fra og med mai 2005. Prosjektet er avsluttet med positivt resultat.
- Familierådprosjektet (2007 -) Målsettingen er opplæring i bruk av familieråd for alle som arbeider med familievern i Møre og Romsdal. Det skal gjennomføres opplæring av alle fagtilsatte i barnevernet og oppfølging av opplæringen gjennom diverse samlinger. Prosjektet tar sikte på å endre barnevernets arbeidsmetoder slik at barnevernet og familiene inngår i en form for partnerskap for å finne varige løsninger som sikrer barnets situasjon. Prosjektet er et samarbeid mellom BUF-etat, kommunene og Helse- og sosialavdelingen i fylket.
- Digitalisering av kommunale arealplaner (2006-): Målsettingen er tilgjengeliggjøring og forvaltning av kommunale arealplaner i et felles system.
- Matglede og matmangfold i skolen (2004-2005): Prosjektet har hatt som formål å gi barn og unge gode matvaner og matopplevelser.
- Kompetansesenter for petroleumsutdanning i Kristiansund (2005-2006): Målet for prosjektet var å utvikle Kristiansund videregående skole til å bli et regionalt kompetansesenter for petroleumsutdanning gjennom samarbeid med lokalt og regionalt næringsliv.
- Det digitale fylket (2005): Hovedformålet var å samordne aktivitetene innenfor arbeidet med kart- og faginformasjon for å styrke og effektivisere det faglige arbeidet internt.

For ytterligere informasjon om prosjekter i Samhandlingsarenaen vises til www.mrfylke.no og andre evalueringsrapporter, jfr kapittel 4.

Hovedinntrykket fra intervjuer og øvrige evalueringsrapporter er at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har vært hensiktsmessig i arbeidet med å få til en fleksibel utnyttelse av fagkompetansen i arbeidet med større satsninger/prosjekter i fylket. Mange av informantene fra Enhetsfylket opplever at Samhandlingsarenaen stimulerer til samarbeid og kunnskapsdeling på tvers. I tillegg stiller Samhandlingsarenaen nye midler til rådighet, som gjør at man kan realisere nye (og innovative) prosjektideer.

Samhandlingsarenaen er en positiv effekt av Enhetsfylket. Der dukker det opp penger vi ikke er vant til tidligere, som kan brukes til å starte prosjekt. ... Det gir oss felles budsjettmidler og mulighet til å knytte oss til annen fagkompetanse. Terskelen er lavere for kontakt (informant fra Enhetsfylket).

Det er selvsagt ikke uvanlig med prosjektsamarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen også i andre fylker. Det finnes det en rekke eksempler på. Det er likevel grunn til å påpeke at prosjektsamarbeidet i Møre og Romsdal er institusjonalisert på en annen måte enn i øvrige fylker. Det er et system for hvordan prosjekt skal besluttes igangsatt, og ikke minst er Samhandlingsarenaen koblet direkte opp mot ledergruppen ved at koordinator møter i denne. Det gjør at ledergruppa knyttes inn mot prosjektarbeidet på en forpliktende måte. Blant annet kan resultatene i prosjektarbeidet raskere kobles mot andre beslutninger som ledergruppa gjør (bevilgninger, ansettelser osv). Ledergruppa er en formell styringskanal som binder statlig og fylkeskommunal sektor sammen, og som ifølge informanter slik bringer mer likeverdighet inn i samarbeidet. ”En trenger ikke å komme med lua i handa for å be om samarbeid”, sier en informant. Det er også lettere å få finansiering av slike prosjekter innenfor enhetsfylkemodellen, fordi - som en av informantene uttrykte det: ”Det er kortere vei til pengesekken her enn i staten”.

Et annet sitat illustrerer forpliktelsen i prosjektarbeidet:

Det kunne vært gjort uten, men Samhandlingsarenaen viser en positiv vilje til samarbeid. Det er legitimt og forpliktende å bruke ressurser på slik samarbeid.

Men selv om de evalueringene som er gjort av prosjektene i Samhandlingsarenaen alt i alt positive (Skjeggedal og Lysø 2006a; Tangen og Amdam 2006), er det likevel ikke lett å få en god

dokumentasjon, verken kvantitativt eller kvalitativt, på hva som er merverdien av denne typen organisering for henholdsvis den fylkeskommunale og den statlige delen av enhetsfylket. En oversikt over hvilke avdelinger som er engasjert i prosjekter i Samhandlingsarenaen kan imidlertid gi en indikasjon på hvilke deler av organisasjonen som er involvert i de beskrevne prosjektene (tabell 5.4)

Tabell 5.4 *Samhandlingsarenaen – sammensetning av prosjektgrupper. 2007*³⁷

Prosjekt	Avdelinger ³⁸									
	KB	HS	LB	UTD	AMV	KU	SAM	RN	ADM	Andre ³⁹
Energi*										
Reiseliv								2		
Hoppid.no			1	1		3		4		14
Livskraftige kommuner						2				1
Ung i MR				1				1	1	3
God helse		1				3		1		
Verdiskaping						1				7
Fergerute Kr.sund - Skottland								1		6
Familieråd		1								5
Digitalisering	1									3
Frå kratt til kroner			1							
Fiskarbonden sin arv			1							
FylkesROS Sjø	1							1		11
FylkesROS Fjellskred	1									
Plannettverket					1					
Totalt	3	2	3	2	1	9		10	1	50

* ikke data om sammensetning av prosjektgrupper

Tabellen viser at de 2 rene fylkeskommunale avdelingene, Kulturavdelingen og Regional- og næringsavdelingen har 19 deltakere i prosjektgruppene i de 14 prosjektene vi har data for, mens antallet deltakere fra avdelinger med ”statlige saksbehandlere” er 11.

³⁷ Tabellen er basert på en oversikt over deltakere i prosjekter i Samhandlingsarenaen, utarbeidet av fylket i august 2007.

³⁸ KB=Kommunal- og beredskapsavdelingen, HS=Helse- og Sosialavdelingen, LB=Landbruksavdelingen, UTD=Utdanningsavdelingen, AMV=Areal og miljøvern avdelingen; KU= Kulturavdelingen, SAM=Samferdselsavdelingen, RN=Regional- og næringsavdelingen, ADM=Administrasjonsavdelingen

³⁹ Andre=eksterne deltakere utenfor Enhetsfylket, feks. Kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner, næringsorganisasjoner

Enkelte kommuner stilte i underveisevalueringen spørsmål ved om enhetsfylket har tatt tilstrekkelige *store* grep for å få til regional utvikling. I løpet av de siste par årene er det skjedd en utvikling i så måte. Nå er flere av prosjektene i Samhandlingsarenaen større prosjekter. Det er også etablert såkalte satsninger som består av flere prosjekter.

Denne utviklingen synes samtidig å ha ført fylkespolitikerne nærmere Samhandlingsarenaen enn tidligere. Dette gir seg blant annet uttrykk i at fylkespolitikere deltar i flere styringsgrupper for prosjekter i Samhandlingsarenaen, jfr. tabell 5.5.

Tabell 5.5 Samhandlingsarenaen – sammensetning av styringsgrupper. 2007

Prosjekter	Avdelinger ⁴⁰												
	KB	HS	LB	UTD	AMV	KU	SAM	RN	ADM	Fylkes-dir	Fylkes-mann	Fylkes-politi-kere	Andre ⁴¹
Energiprogrammet					1			1		1		4	5
Reiseliv								1					11
Hoppid.no								1				2	8
Livskraftige kommuner									1			1	4
Ung i MR				1					1			1	2
God helse		1				2				1		1	1
Verdiskaping						1		1				3	12
Fergerute Kr.sund – Skottland							1	1				1	4
Familieråd	1												3
Digitalisering ⁴²													
Frå kratt til kroner			1										6
Fiskarbonden sin arv								1					
FylkesRos	1										1		15
Totalt	2	1	1	1	1	3	1	6	2	2	1	13	71

⁴⁰ KB=Kommunal- og beredskapsavdelingen, HS=Helse- og Sosialavdelingen, LB=Landbruksavdelingen, UTD=Utdanningsavdelingen, AMV=Areal og miljøvernnavdelingen; KU= Kulturavdelingen, SAM=Samferdselsavdelingen, RN=Regional- og næringsavdelingen, ADM=Administrasjonsavdelingen

⁴¹ Andre=eksterne deltakere utenfor Enhetsfylket, feks. Kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner, næringsorganisasjoner

⁴² Styringsgruppe er Orkideledelsen: Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre

Oversikten viser at politikerne er representert i styringsgruppen for 7 av de 13 prosjektene vi har data for her. Av det totale antallet medlemmer av styringsgrupper (105) utgjør politikerne 12 %. Eksterne representanter for kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner utgjør hele 70 %, mens de administrativt ansatte innehar 10 % av plassene.

Samlet viser de to tabellene at prosjektene kan sies å være noe sterkere koblet mot den fylkeskommunale delen av enhetsfylket, hva innretning og deltakelse angår, enn mot staten. Regional- og næringsavdelingen står svært sentralt i arbeidet. Fylkespolitikere (og disse er gjerne de mest sentrale fylkespolitikere, med fylkesordfører i spissen) er trukket inn i Samhandlingsarenaens arbeid, men de har ingen dominerende plass, hvert fall ikke tallmessig. Det synes således ikke å være empirisk grunnlag for å hevde at politikerne er ”for langt inne i faglige spørsmål” i prosjektarbeidet. Blant de ansvarlige for Samhandlingsarenaen er en imidlertid bevisst denne problemstillingen. Derfor har en også satt i gang et arbeid med en håndbok i prosjektarbeid, for å sikre et tydelig skille mellom prosjektgruppens og styringsgruppens mandat.

Informantintervjuene avdekker for øvrig at noen av de statsansatte synes å ha en noe mer tvetydig holdning til Samhandlingsarenaen enn fylkeskommunalt ansatte, selv om statlige utviklingsprosjekt også er en viktig del av fylkesmannsembetene sitt arbeid. På den ene siden påpeker de at fokuset på utvikling og prosjektarbeid fører til dobbeltarbeid, og at de ofte ikke har kapasitet og ressurser til å være med i den utstrekning de ønsker. På den annen side tilkjenner enkelte at de ikke ønsker å markere seg som utviklingsaktører, blant annet på grunn av at de også har en kontroll og tilsynsrolle. Når det er sagt, må det imidlertid også poengteres at det påpekes at denne holdningen er noe mindre framtreddende i dag enn i starten av forsøket, og at det ikke er en holdning som er representativ for alle statsansatte. Synspunktet er imidlertid interessant fordi det sier noe om vilkårene (eller barrierene) for å få engasjert ulike grupper på tvers av avdelingstilhørighet, oppgaver og fag.

At Samhandlingsarenaen er knyttet så nært opp til Regional- og næringsavdelingen, blant annet gjennom koordinators formelle tilknytning til denne avdelingen, kan også bidra til å forsterke inntrykket av at Samhandlingsarenaen først og fremst er en arena for å markere det fylkeskommunale utviklingsmiljøet i Enhetsfylket. En plassering av koordinator i stab kunne, ifølge informanter, tydeliggjort Samhandlingsarenaen som en arena for fellesprosjekter mellom stat og fylkeskommune på en bedre måte. På den annen side er de finansielle

ressursene størst i Regional- og næringsavdelingen, noe som hittil utvilsomt har kommet det regionale utviklingsarbeidet til gode.

5.6 Endrede maktrelasjoner? Større regionalpolitisk rom, mindre synlig stat?

Lysø (2007:37) konkluderer i sin gjennomgang av arbeidet med statlige oppgaver i Enhetsfylket med at ledelsen og avdelingene i fylket har jobbet godt med å sikre at nasjonale styringssignaler og nasjonale satsninger er blitt gjennomført på en god måte. Han viser til at både interne handlingsplaner og interne/eksterne rapporteringsrutiner sikrer at innsatsen blir synliggjort og kan følges opp. Med unntak for noen problemer med oppfølging og tilsyn på grunn av bemanningsproblemer, finner han at det er dokumentert god oppfølging.

Vår evaluering gir ikke grunnlag for en annen konklusjon. Gitt den utformingen forsøket har fått i Møre og Romsdal, og de erfaringene som nå er høstet, er det likevel avslutningsvis interessant å diskutere enkelte spørsmål knyttet til ”balansen” mellom statlige og fylkeskommunale hensyn i en enhetsfylkemodell (jfr. figur 3.2, kapittel 3.6.). Hvordan oppfattes ”styrkeforholdet” mellom stat og fylkeskommune i forsøket? Er det noen områder eller sektorer som etter informantenes mening er mer sårbare enn andre, og hva skyldes i så fall dette?

Selv om enhetsfylkeforsøkene er administrative forsøk, har man i Møre og Romsdal ikke lagt skjul på at man har hatt regionalpolitiske hensikter med forsøket, nemlig å bestå som en egen region, fremfor å bli splittet og inngå som deler av to tilstøtende regioner i forbindelse med regionreformen. I informasjonsbrosjyren for Møre og Romsdal fylke 2005 presenteres denne hensikten under overskriften ”Einskapsfylket – kimen til regionen Møre og Romsdal?” Dette kan selvsagt ha bidratt til at man har lagt vekt på å lykkes og at aktører som ellers ikke ville engasjert seg nevneverdig, har sett med stor velvilje på forsøket og bidratt mer aktivt enn de ellers ville gjort. Å si noe om hvordan forsøket ville forløpt uten denne politiske situasjonen, vil imidlertid fort bli spekulasjoner.

Selv om oppgavefordelingen formelt ikke er berørt, (fylkesdirektøren opptrer med fylkesmannens myndighet i statlige oppgaver), så har det stor *symbolisk* betydning at Fylkesmannen ikke leder forsøket eller inngår i ledergruppen, og at Enhetsfylket viser til at så mye som 75

prosent av hans oppgaver er tillagt fylkesdirektøren (den tidligere fylkesrådmannen). Det er i ulike sammenhenger brukt betegnelser som "institusjonell maktkamp" om "tautrekkingen" mellom Fylkesmann og fylkesdirektør. Både den formelle innretningen på forsøket, og erfaringene så langt, indikerer at en slik betegnelse i noen grad er på sin plass. Når forsøket i tillegg av politikere betegnes som "et steg på veien" mot endret oppgavefordeling, er det grunn til å spørre om enhetsfylkemonellen bærer i seg kimen til et større regionalpolitisk rom som over tid kan svekke statens interesser på regionalt nivå.

La oss først se en samlet oversikt over hvordan enhetsfylkets ansatte vurderer gjennomføringen av oppgaveløsningen i Enhetsfylket i Møreforsknings spørreundersøkelse i 2006.

Tabell 5.6 *Vurdering av oppgaveløsningen i enhetsfylket. Kilde: Stangland og Barstad 2006:18)*

Oppgaveløsning	% Bedre	% Som før	% Dårligere	N=100 % *
Gjennomføring av fylkeskommunale oppgaver	49	47	4	161
Gjennomføring av fylkesmannens oppgaver	31	43	26	142
Gjennomføring av mål og strategier for fylkets samlede utvikling	61	34	5	170
Gjennomføring av oppgavene for departement/direktorat	28	44	17	163
Tilsyn med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak	23	62	15	112
Klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover	19	69	12	104
Klagesaksbehandling over fylkeskommunale vedtak etter særlover	19	66	15	88
Tilbud til kommunene om veiledning og kompetanseheving	53	41	6	159

Tabellen viser at de ansatte i Enhetsfylket i all hovedsak vurderer oppgaveløsningen som bedret eller som før, en konklusjon som er i tråd med kvalitative gjennomganger, blant annet av Lysø (2007). Samtidig ser vi at respondentene er mest fornøyd med gjennomføringen av fylkeskommunale oppgaver og gjennomføringen av mål

og strategier for fylkets samlede utvikling. Når det gjelder gjennomføringen av fylkesmannens oppgaver og oppgaver for departement og direktorat er det noe mer ulike oppfatninger blant informantene. Det må imidlertid påpekes at de som har svart vet ikke/eller ikke har sammenlikningsgrunnlag ikke er tatt med i beregningene. Det finnes med andre ord en god del av de ansatte som ikke har gjort seg opp noen mening om spørsmålet eller som ikke synes de har godt nok sammenlikningsgrunnlag (Total N i undersøkelsen var 241). De som svarer at de statlige oppgavene gjennomføres dårligere er dessuten fordelt på ulike avdelinger, slik at det faktiske antallet ”misfornøyde” i den enkelte avdeling er lite. Det er ingen avdeling som peker seg ut som særlig misfornøyd. Hovedbildet er at de fleste er fornøyde, noe som også kom fram i fylkets egen interne gjennomgang av Møreforskings spørreundersøkelse (Kilde: Møre og Romsdal fylke).

Etter vår oppfatning er det likevel interessant å diskutere nærmere hvorfor en del av de ansatte synes å være noe mer kritiske til gjennomføringen av statens oppgaver enn de fylkeskommunale. Vi har selvsagt ikke gjort noen oppfølgende intervjuing av akkurat disse svargiverne, så slik kan vi ikke si noe om den enkelte respondents beveggrunner for å svare slik de gjør, med tanke på å danne oss et representativt bilde. Basert på de generelle erfaringene med forsøket, fylkets egne interne gjennomganger av undersøkelsen og de generelle intervjuene vil vi likevel drøfte noen problemstillinger.

Vi har tidligere pekt på at en del av de statsansatte har vært (og er) mer kritiske til enhetsfylket enn de fylkeskommunalt ansatte. Det viser både tidligere evalueringsrapporter (Skjeggedal og Lysø 2006a, Stangeland og Barstad 2006) og våre intervjuer i enhetsfylket.

I likhet med hva Stangeland og Barstad (2006) mener, er vår oppfatning at det antakelig ikke bare er personlig uvilje mot reformen som ligger bak svarene, men at det også er prinsipielle vurderinger knyttet til modellen hensiktsmessighet på spesielle områder. Én åpenbar grunn til at noen kan være kritiske til håndteringen av statlige oppgaver i Enhetsfylket, er diskusjonen om organiseringen av klage-, kontroll og tilsynsoppgavene, jfr. kapittel 5.4.2. Det er likevel grunn til å poengtere at det ikke er framkommet eksempler på saker der saksbehandlingen har gitt uheldige resultater. Svarene er således trolig mer et uttrykk for en svekket tillit til den organiseringen som er valgt enn konkrete erfaringer med hvordan saker er håndtert. Informanter sier også at de noen ganger blir mer passive enn de ellers ville vært på grunn av det de oppfatter som lojalitetskonflikter. Dette kan selvsagt

også medføre at en for egen del stiller spørsmål med gjennomføringen av statlige oppgaver.

Vårt inntrykk er dessuten at det er forskjeller mellom ulike statlige avdelinger/sektorer med hensyn til hvor utfordrende modellen eller forsøket oppleves, og at dette også kan ha preget svarene.

Av de statlige avdelingene synes enhetsfylkemodellen (og forsøket) å være aller best mottatt i Landbruksavdelingen/landbruksetaten. Det kan være flere grunner til dette. En åpenbar forklaring, som mange informanter peker på, er at oppgavens karakter i denne sektoren er mer lik fylkeskommunens utviklingsrettede oppgaver enn hva som er tilfelle for de andre statlige oppgavene i fylket. Slik passer avdelingens oppgaver også godt inn i fylkeskommunens oppgaveportefølje og ideen om det nye utviklingsrettede fylket. Sektoren ”kjenner seg godt igjen” i begreper som regional utviklingsaktør, regional pådriverrolle osv. Dette har medført at avdelingen har vært mer prosjekt- og utviklingsorientert enn andre statlige avdelinger i fylket. Et annet forhold som kan nevnes er at den statlige landbruksavdelingen tradisjonelt har hatt en nærmere tilknytning til fylkespolitikken/fylkespolitikkerne, både ved at avdelingen tidligere var fylkeskommunal og gjennom det politisk oppnevnte fylkeslandbruksstyret som avdelingen er sekretariat for.⁴³ To ”hatter” er således ikke ukjent. Et tredje poeng som respondenter peker på er karakteristika ved styringsdialogen mellom overordnede statlige myndigheter og landbruksetaten på regionalt nivå. I styringsmøtene møter fylket departementet, noe som gjør føringenes politiske karakter tydelige.

Også i Areal- og miljøvernavdelingen har forsøket etter informantenes vurderinger gitt mange positive erfaringer. Her mener også et flertall av de ansatte at gjennomføringen av fylkeskommunale oppgaver ivaretas bedre enn før. Økningen av ressursinnsatsen, spesielt på arealplansaker har gitt muligheter for å etablere plannettverket som har blitt godt mottatt i kommunene, og tilgangen til ny kompetanse er blitt bedre ettersom avdelingen er blitt større og mer mangfoldig (jfr. også kapittel 5.5.1) Forsøket har imidlertid, som vi har påpekt

⁴³ Møre og Romsdal fylke/fylkesmannen er sekretariat for fylkeslandbruksstyret i saker etter konsesjonsloven, jordloven, skogloven, plan- og bygningsloven og odelsloven.. Medlemmene er oppnevnt av Fylkestinget. Fylkeslandbruksstyret kan også gi innsigelsertil kommunale planar på landbruksområdet. <http://www.mrfylke.no/fagom.aspx?m=23816>

tidligere (jfr. kapittel 5.4.1) også til tider vært utfordrende for ansatte i den statlige delen av areal- og miljøvern avdelingen. Vi gjør i det videre nærmere rede for hvordan disse utfordringene beskrives av informanter innenfor miljøfeltet for å vise noen forhold som bør vies oppmerksomhet innenfor området areal- og miljøvern når enhetsfylkemodellen skal vurderes. Vår hensikt er ikke å påstå at nasjonale miljøhensyn ivaretas dårligere i Møre og Romsdal enn i andre fylker. Det gjør verken de ulike evalueringene som er gjennomført eller andre undersøkelser, f.eks. Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (Riksrevisjonen: Dok. nr. 3:11, 2006-2007) grunnlag for å hevde.

Følgende kommentar fra en informant i en kommune kan brukes som illustrasjon på at fylket ute i kommunene ikke oppleves som mindre restriktive enn før i plansaker:

Opprinnelig hadde vi fem innsigelser på reguleringsplaner. Nå får vi bare en, men de er like stae på det! Statlige premisser står like sterkt som før, de er færre, men like tunge (informant fra en kommune).

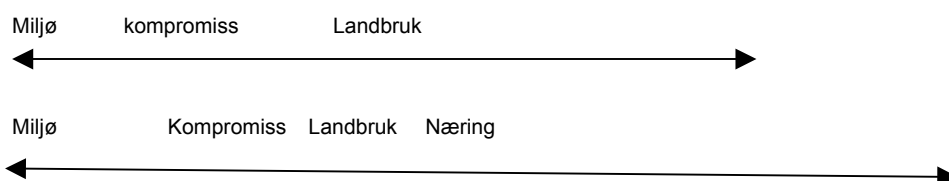
Som eksempel på en sak som har vært særlig utfordrende i forsøksperioden vises det, som nevnt tidligere, til behandlingen av Verneplan Smøla. Det stilles spørsmål om den utvidede prosessen og samordningen lokalt, som tok ganske lang tid, ga noe større rom for lokal- og regionalpolitisk innflytelse enn det vernefaglige, sammenlignet med tilsvarende saker.

Miljøsektorens utfordring, sett fra statens ståsted, er ikke bare at antallet hensyn som må avveies og brynes mot hverandre øker i en integrert modell, men at de ulike interessene målbæres med noe forskjellig institusjonell politisk/administrativ tyngde bak seg, og ut fra informantenes vurdering, med noe forskjellig dokumentasjonskrav rettet mot seg. Mer konkret må verneinteresser (representert av Areal- og miljøvern avdelingen) i en integrert modell ikke bare avveies mot landbruksinteresser (representert ved Landbruksavdelingen), men også mot andre regionale næringsinteresser (representert ved Regional- og næringsavdelingen). En informant formulerer dette slik:

Vi har fra tidligere hatt Landbruksavdelingen å forholde oss til hos fylkesmannen. Nå forholder vi oss også til Regional- og næringsavdelingen. Begge disse er ut fra tradisjonell tankegang ”utviklingsorienterte”. Fra tidligere har det vært en spenning mellom vern/naturvern

og det tradisjonelle utviklingsbegrepet. Noen vil hevde at denne spenningen er økt i organisasjonen etter dette.

Informantens poeng er at når man i en enhetsfylkemodel skal lage kompromissløsninger mellom vekst- og verneinteresser så vil løsningen ligge lenger borte fra verneinteressenes utgangsstandpunkt; verneinteressene må altså trolig strekke seg lenger enn tidligere. Informanten illustrerer dette ved å tegne to skalaer, hvor den første representerer situasjonen i fylkesmannsembetet og den andre situasjonen i en enhetsfylkemodel:



Her kan det selvsagt være ulike oppfatninger av hvor stor avstanden mellom landbruks- og næringsinteresser er, dvs. hvorvidt det faktisk er større avstand mellom miljø og næringsinteresser enn mellom miljø og landbruksinteresser. Vårt poeng i denne sammenhengen er å vise at situasjonen kan oppleves slik blant informanter, og at det i følge deres synspunkt kan ha betydning for verneinteressenes gjennomslag i regionale beslutningsprosesser.

Oppfatningen er dessuten at enkelte avdelinger er mer ”politikk-drevne” enn andre, og at samordning med disse også betyr at sannsynligheten for indirekte politisk påvirkning øker. I avveiningen mellom næringsinteresser og vernehensyn mener de samme informanter dessuten at dokumentasjonskravet generelt ligger sterkere på vernesiden enn på nærings- eller utviklingssiden. Det hevdes at kravet til dokumentasjon av underliggende premisser ikke synes å være den samme for lokal- og regionalpolitiske utviklings- eller næringsinteresser som for verneinteressene.

Et annet, og nærliggende poeng er at bredden i standpunkter kan bli mindre *synlige* når avveininger foretas innenfor samme organisasjonsgrensener, enn når formelle dokumenter blir sendt mellom ulike etater og embeter. En informant beskriver dette slik:

[N]år det gjelder naturvernprosessene blir vi i større grad tvunget til en enighet i enhetsfylket. Det negative er at man ikke får frem alt, man skjuler uenighet. Det positive

er at det som kommer frem står sterkere (informant fra enhetsfylket).

Beslutningsprosessen kan med andre ord bli mindre ”transparent”. Dette poenget viser viktigheten av at alle de ulike synspunktene presenteres og dokumenteres skriftlig, slik at samordningen kan vurderes av ulike parter og interesser, både internt og eksternt. I Møre og Romsdal ivaretas dette f.eks i plansaker ved at synspunktene fra alle avdelingene presenteres i fylkets fellesbrev til kommunene.

I gjennomgangen av landbruksetatens tilpasning til forsøket pekte vi på at organiseringen av styringsdialogen kan tenkes å ha betydning for hvor utfordrende ulike sider ved forsøket oppfattes. Lysø (2007:19) peker på at selv om de statlige oppgavene i stor grad er bestemt av føringer fra departement og direktorat, så synes det i varierende grad å være rom for regionale tilpasninger. Vår sammenligning av landbruk og miljø viser at rommet for lokale tilpasninger og ”følsomheten” for politiske hensyn er noe forskjellige i de to sektorene. I miljøsektoren oppfattes statlige styringshensyn og spesielt vernehensyn i stor grad som faglige hensyn som ikke kan kompromises bort. Dette forsterkes trolig av at direktoratene er de som gjennomfører styringsmøtene, og at styringsdialogen er mer formalisert og har stor detaljeringsgrad. I landbruk er en, ifølge informanter, mer vant med, og kanskje derfor også mer komfortabel med, å bli direkte eksponert for politiske hensyn.

Svarene på undersøkelsen må antakelig sist, men ikke minst, også ses i sammenheng med at ressursituasjonen for de to delene av fylket har vært og er noe forskjellig. Dette er et poeng som særlig blir trukket fram av Enhetsfylket i deres interne gjennomgang av undersøkelsen. Den statlige delen av fylket har opplevd strammere økonomiske rammer og en del vakante stillinger. Dette har åpenbart ført til stor arbeidsbelastning for en del av de statlige ansatte. Informanter fra avdelinger som opplever at de har knappe ressurser, opplever på grunn av dette at de har hatt mindre muligheter til å nyttiggjøre seg fellesgodene som Enhetsfylket har. Flere av de statsansatte peker på at de ikke har kunnet engasjere seg i fylkets prosjekt- og utviklingsarbeid i den grad de hadde ønsket. Dette gjelder særlig de mulighetene som finnes i Samhandlingsarenaen.

Det er også verdt å merke seg at det er mange (i Møre og Romsdal), både fra den statlige og fra den fylkeskommunale delen av administrasjonen, som poengterer at det særlig er de fylkeskommunalt ansatte som er tilført ny kompetanse og nye innfallsvinkler i sitt arbeid. Dette

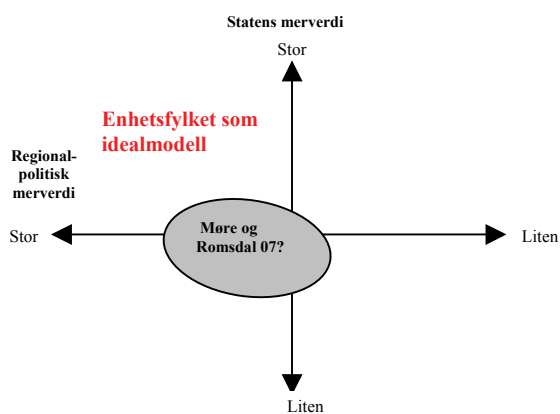
kan henge sammen med mange ting, men blant annet må det ses i lys av den noe ulike ressurstilgangen.

Hva betyr så disse innspillene i forhold til diskusjonen om endrede maktrelasjoner som følge av forsøket?

Både Møreforsknings spørreundersøkelse og informantintervjuene peker i retning av at forsøket har gitt noe større merverdi til fylkeskommunen og kommunene i fylket enn til staten. Det er ansatte, både fra statlig og fra fylkeskommunal side i forsøket enige om, men grunnene til at det oppfattes slik, kan som vi har sett av diskusjonen ovenfor, være forskjellig. På politisk side viser en dessuten til at en har fått en større kontaktflate en før, noe som ”har gjort ombudsrollen større og sterkere”, selv om en også er seg bevisst at en ikke kan løse statlige saker. Kommunene, spesielt den politisk-administrative ledelsen, har også tatt godt i mot forsøket. De har ikke bare fått bedre oversikt over regionale tjenestetilbud, de mener også at forståelsen for kommunenes situasjon er blitt bedre i det nye fylket. Frykten for overkommunen synes ikke å ha blitt gitt næring gjennom forsøket.

Samtidig er det, som vi har sett, stor enighet om at fylkesdirektøren og hans ansatte har vært opptatt av, og har greid, å håndtere de to styringslinjene på en ryddig og tilfredsstillende måte, selv om rollene er krevende. Politikerne i Møre og Romsdal har på sin side utvilsomt vært, og er, svært opptatt av regional utvikling og har flagget de fylkeskommunale honnørordene i forsøket. De er tydelige på at de ønsker et større regionalpolitisk rom, helst gjennom endret oppgavefordeling, og det kan også stilles spørsmål ved om det har skjedd like mye læring og modning på politisk side i forhold til legitime statlige behov som på administrativ side i forsøket. Dette betyr imidlertid ikke at vi kan si at politikerne ikke har akseptert og respektert den vedtatte organiseringen og rollefordelingen i forsøket.

I tråd med dette nøler vi derfor med å gi et svar på spørsmålet om endrede maktrelasjoner som følge av forsøket. Til det er i underkant av 4 år en for kort forsøksperiode til å kunne konkludere, og noen av de kontekstuelle forholdene i tilknytning til forsøket i Møre og Romsdal for spesielle. Når vi avslutningsvis skal prøve å plassere forsøket i forhold i mulighetsrommet som vi skisserte i figur 3.2. velger vi derfor å bruke begrepet merverdi heller enn dominans for å skissere erfaringene så langt.



I rapportens siste kapittel tar vi opp denne tråden og diskuterer nærmere hvordan enhetsfylkemonellen kan forstås som forvaltningspolitisk ide, basert på de erfaringer som er gjort i Møre og Romsdal og i lignende forvaltningspolitiske konstruksjoner.

6 Forsøk med enhetsfylke i Hedmark

6.1 Bakgrunn og målsettinger

Til forskjell fra enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal innebærer forsøket i Hedmark ikke en reell sammenslåing av de to administrasjonene. Forsøket kan heller beskrives som et institusjonalisert samarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.

Bakgrunnen for forsøket er blant annet at Hedmark har lange tradisjoner med samarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.

Det har alltid vært et samarbeid, for eksempel har det vært formelle tilknytningspunkter når det gjelder landbruk. Og vi har hatt et formalisert samarbeid om fylkesplanen. Vi var jo dessuten samlokalisert tidligere, noe som innebar mye uformell kontakt. Det var imidlertid ikke et helhetlig samarbeid tidligere, slik som nå (informant).

I utgangspunktet hadde Hedmark ambisjoner om en mer integrert enhetsfylkemodel. Det var fylkeskommunen som tok initiativ til å søke om å bli med i forsøket. De søkte om en mer integrert enhetsfylkemodel innenfor rammen av en parlamentarisk styringsmodell. Kommunal- og regionaldepartementet la imidlertid begrensninger på hvor integrert modellen kunne være, og forsøket ble derfor et institusjonalisert ledersamarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.

Formålet med enhetsforsøket i Hedmark er ifølge vedtektene:

- å forenkle den offentlige organiseringen på regionalt nivå

- å rasjonalisere og effektivisere forvaltningen
- å få sterkere og mer robuste og integrerte fagmiljøer
- å bedre ivareta utviklingsoppgavene og styrke utviklingen i Hedmark
- å tilby kommunene, befolkningen og næringslivet godt tilgjengelige og effektive tjenester.

De prioriterte oppgaveområdene for samarbeidet har vært:

- landbruk, utdanning, næring og nyskaping
- planlegging, miljø, energi og samferdsel
- opplæring, kompetanseutvikling og folkehelse
- administrative støttefunksjoner
- folkehelsearbeid

6.2 Organisering og prosjektsamarbeid

6.2.1 Enhetsrådet

Forsøket med enhetsfylke i Hedmark innebærer at fylkeskommunen og fylkesmannen har etablert en felles ledergruppe, kalt *Enhetsrådet*. Enhetsrådet skal utvikle og lede samarbeidet mellom de to organisasjonene. Gjennom faglig integrering og samarbeid mellom fagavdelingene skal felles ressurser utnyttes på best mulig måte⁴⁴.

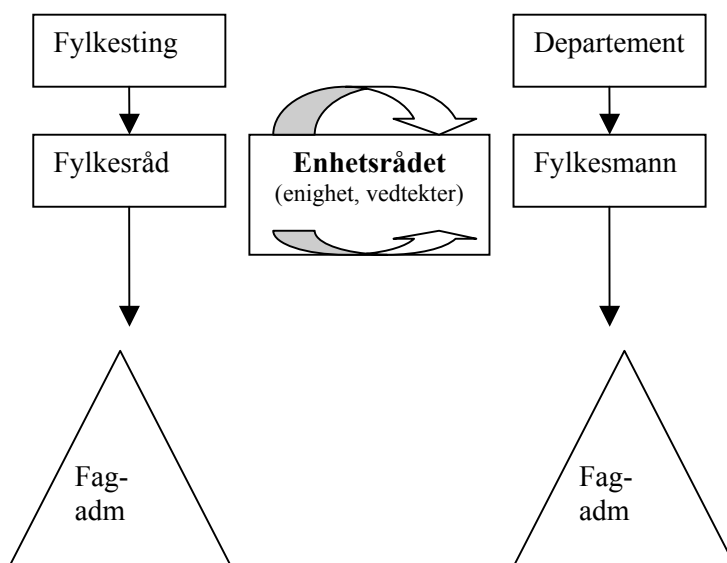
I Enhetsrådet sitter øverste ledelse for fylkesmannsembetet og fylkeskommunen. Siden Hedmark fylkeskommune har en parlamentarisk styringsmodell, er den øverste politiske ledelse representert ved både fylkesrådet og fylkesordføreren. Fra fylkesmannsembetet møter fylkesmannen og assisterende fylkesmann (og to øvrige fra fylkesmannens ledelse). Parlamentarismen som styringssystem har ført til at ingen fra administrasjonen i fylkeskommunen formelt er representert i rådet. Fylkesdirektøren møter imidlertid regelmessig, og etter behov også andre fra administrasjonen. Forsøket bygger på et konsensusprinsipp og at det er intakte beslutningssystemer i de to organisasjonene. Likevel fatter Enhetsrådet beslutninger i form av anbefalinger. Dette er viktig for å forankre de konkrete tiltakene og prosjektene i Enhetsrådet, og for å hindre at det vokser fram en

⁴⁴ Rapport for forsøket med enhetsfylket i Hedmark 2005, Vedlegg 6 til møte i Enhetsrådet 6.mars 2006.

"omkampkultur" i de to administrasjonene. Når Enhetsrådet er enige om et konkret tiltak, ligger det således en helt tydelig gjennomføringsforpliktelse i dette. Ledelsen av Enhetsrådet går på omgang mellom Fylkesmannen og Fylkesrådslederen.

I årsrapporten for 2005 illustreres organiseringen på følgende måte (vedlegg 6 i saksdokumentene til møte 6.3.06):

Figur 6.1 *Hedmark enhetsfylke*



Figuren illustrerer at Enhetsrådet formelt sett ikke fatter endelige beslutninger, men baserer seg på enighet og felles anbefalinger for videre oppfølging i hver av de to organisasjonene.

Både i våre egne intervjuer i Hedmark og i forbindelse med KSs følgeevaluering fremholder informantene at Enhetsrådet fungerer godt, etter en innkjøringsperiode hvor fokuset i de to organisasjonene i større grad var rettet mot indre prosesser, i og med at fylkeskommunen gikk over til en parlamentarisk styringsmodell, mens fylkeslegen og utdanningskontoret ble inkorporert i fylkesmanns-embetet.

Tabell 6.1 viser antallet saker som er behandlet i Enhetsrådet i løpet av forsøket:

Tabell 6.1 *Antall saker i Enhetsrådet i Hedmark 2004-2007. Kilde: protokoller fra 23 møter.*

2004	2005	2006	2007	Totalt
86	58	77	24 (pr mai)	245

Oversikten viser størst aktivitet i oppstartåret, noe som har sammenheng med etableringen av forsøket. I 2005 var aktiviteten markant lavere enn i oppstartsåret, mens den tok seg betydelig opp i 2006. Dette er interessant, tatt i betraktning at informantene i intervjurunden i 2005 var opptatt av at møtene i Enhetsrådet hadde hatt en tendens til å være dominert av orienteringssaker og at en måtte sette i verk tiltak for å unngå dette. I 2006 ble det således etablert et tonivåsystem på ledermøtene, slik at hele Enhetsrådet deretter har møttes annenhver måned, mens toppledelsen møtes hver måned.

Fylkesmannen, assisterende fylkesmann og fylkesrådsleder fikk som følge av denne endringen karakter av å være et arbeidsutvalg som tok seg av saker av en viss størrelse. Tabellen viser at dette synes å ha ført til økt aktivitet i Enhetsrådet. En gjennomgang av protokollene viser dessuten at det ikke er lett å skille mange av de benevnte orienteringssakene fra de andre sakene på sakskartet. Mange av orienteringssakene har vært store saker som Enhetsrådet har diskutert og fulgt opp i møtene. At aktiviteten er rimelig god og forpliktende viser også Skjeggedal og Lysøs undersøkelse i 2006. De viser til at det er stor oppslutning om møtene, og lite forfall til møtene. Aktiviteten har dreid seg over fra orienteringssaker til saker som angår prosesser og beslutninger, og dessuten dreid seg mot strategiske eller større utviklingsorienterte saker (Skjeggedal og Lysø 2006b:16).

6.2.2 Satsing på prosjektsamarbeid

En vesentlig del av Enhetsrådets arbeid har dreid seg om å bidra til utvikling av prosjekter. I 2004 ble følgende fire samarbeidsgrupper etablert med til sammen 15 samarbeidsområder under de fire faggruppene. Oversikten gir en god indikasjon på hvilket fokus samarbeidet i Hedmark har hatt.

1. Landbruk, utdanning, næring og nyskaping

- Entreprenørskap
- Bioenergi
- Reiselivsutvikling
- Bruk av tre

2. Planlegging, miljø, energi og samferdsel

- Vannressurser
- Geografiske informasjonssystemer
- Samferdsel
- Løpende samarbeid i henhold til Plan- og bygningsloven

3. Opplæring, kompetanseutvikling og folkehelse

- Samarbeid høyskole-offentlig forvaltning
- Internasjonalisering
- Folkehelse
- Det flerkulturelle Hedmark

4. Administrative støttefunksjoner

- Samordnet telefonmottak og publikumstjeneste
- Felles teknisk infrastruktur/IKT

Fylkesmannen og fylkeskommunen har i tråd med disse føringene samarbeidet om en rekke prosjekt.. En rekke samarbeidsområder og samarbeidsprosjekt trekkes frem i årsrapportene fra arbeidet i Enhetsrådet. Nedenfor beskrives noen av prosjektene:

Folkehelse

Folkehelse er et viktig og prioritert satsingsområde for Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune. Det er blitt arbeidet for at dette kommer tydeligere fram innen arbeidet på områder som for eksempel, ”Inn på TUNET”, friluftsliv, kommuneplanlegging, transport, barnehager, grunnskole, videregående skole, kultur, miljø, næringsutvikling og internasjonalt samarbeid. Hedmark er av Sosial- og helsedirektoratet utpekt som partnerskapsfylke og blir tildelt egne stimuleringsmidler, spesielt med tanke på aktiviteter i kommunene. Dette vil bl.a. ta utgangspunkt i Strategisk plan for folkehelse og som utarbeides i regi av Enhetsrådet. I arbeidet med denne planen settes det særlig fokus på områder som trygge lokalsamfunn, psykisk helse, sunne valg og ernæring, fysisk aktivitet / FYSAK, tobakk, rus og doping, arbeidshelse og miljø. Sammenhengen mellom god og dårlig helsetilstand og sosial ulikhet er et viktig forhold og som må tas med i vurderingen av alle aktuelle tiltak.

Utvidet samarbeid om kommuneplaner

Også Enhetsfylket i Hedmark har vært opptatt av å få til en samordnet oppreden i behandlingen av saker etter plan- og bygningsloven, og har utviklet flere fellesarenaer som Planforum i regi av Hedmark fylkeskommune, felles planmøter og en årlig konferanse for kommunene omkring planfaglige tema. Enhetsfylket har i tillegg tatt samarbeidet ett skritt videre og kommet med felles uttalelse (felles brev) om kommuneplanen i Ringsaker kommune.

Videre har Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune inngått en samarbeidsavtale om meklings- og klagesaker etter plan- og bygningsloven. Samarbeidet på disse to områdene fungerer godt, og utfordringen går på å utforme denne arbeidsmetodikken videre.

Administrativ samordning/ GIS/ IKT

Enhetsrådet har ønsket et større fokus på bruken av internett i formidling av informasjon både internt til Enhetsrådet og ut til innbyggerne. Noe av målet til enhetsfylket er å tilby en bedre service til innbyggerne. Dette gjøres bl.a. gjennom en felles satsing på GIS (Geografiske informasjonssystemer). I intervjuene peker informanter på at dette prosjektet er en særlig merverdi av enhetsfylkeforsøket:

Utviklingen av GIS-prosjektet hadde aldri blitt til uten forsøket. Dette er et samarbeid med kommunene, foruten fylkeskommunen og fylkesmannen. Utfordringen ligger i at fylkeskommunen har penger til rådighet, mens vi er bundet opp. Vi har skjønnsmidler, som blant annet skal brukes til kommunesamarbeid. Økonomisk står fylkeskommunen friere enn oss, men vi kan bidra med arbeidskraft (informant fra fylkesmannsembetet).

Felles tildelingsbrev til Innovasjon Norge

Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune har også gått sammen om en felles tildeling av midler til bedriftsutvikling for å fremme bygdeutvikling og bedriftsrettet regional utvikling. Med dette ønsker en å få et sterkere fokus på felles regionale satsinger og en bedre samordning av det offentlige virkemiddelapparatet.

Interreg

Interreg er et EU- program for grenseoverskridende regionalt samarbeid. Hedmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Hedmark bidrar her til at Hedmarkssamfunnet deltar aktivt i Interreg-samarbeidet. Interreg-programmene ses av EU på som svært vellykkede, og

det er forslag om å oppgradere både status og bevilgninger i kommende periode. Hedmark er deltaker i Interreg IIIA Sverige – Norge, delområde Indre Skandinavia som avsluttes i 2007.

Grønn Varme fra Hedmarksskogen

Prosjektet har som hovedmål at skogfylket Hedmark skal ta i bruk enda mer av egen bioenergi, og dermed bidra til lokal verdiskapning og reduserte utslipp av klimagasser. Ambisjonene er også å bidra til at Innlandet utvikles til landets viktigste kompetanse- og produsentmiljø innenfor bioenergi basert på biobrensler fra skogen.

Mat i Hedmark

Gjennom prosjektet ønsker matfylket Hedmark å sette fokus på mat og øke næringsutviklingen innenfor området. Verdiskapningsprogrammet for mat er en grunnpilar. Det jobbes med å få frem gode ideer for næringsutviklingen innenfor området mat og vise det matmangfoldet og det matfatet Hedmark fylke er, og hva det kan tilby av kvalitetsprodukter.

Grønnjobb

Gjennom prosjektet tar Hedmark sikte på å utvikle et samarbeid mellom NAV- partnerene og landbrukssektoren på kommunenivå for derigjennom å kunne tilby grupper av arbeidsledige et lavterskel arbeidstilbud innenfor skog- og naturektoren. Bruk av skog og natur bør kunne utvikles mer systematisk og profesjonelt til en arena for mental opprusting og arbeidstrening, basert på fysisk arbeid i frisk luft og naturmiljø.

Inn på Tunet

Prosjektet er tilrettelagte tilbud på gårdsbruk som omfatter tilbud til alle aldersgrupper. Dette er i hovedsak tjenestetilbud som foregår i nært samarbeid med oppvekst/skole-, helse- og sosialsektor i kommunen. ”Inn på tunet” er en del av Folkehelsesatsinga i Hedmark.

Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk

Prosjektet dreier seg om å samle alle berørte kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen om en videre organisering og framdrift for en helhetlig planprosess for Vestmarka. Området berører 9 kommuner, og det er et sammenhengende skogsområde uten store tekniske inngrep som det er knyttet store friluft- og naturverninteresser til.

I tillegg til disse eksemplene på prosjektrettet samarbeid bør samarbeidet når det gjelder *administrative støttefunksjoner* nevnes. Dette er arkivforum og IKT forum, samt et samarbeid om felles telefoni- og sentralbordløsning. Dette siste har imidlertid ikke blitt realisert på grunn av at Statens forvaltningstjeneste valgte å legge sentralbordfunksjoner for statlige etater i Engerdal.

6.3 Små utfordringer for ansvarsfordeling og rolleforståelse

Diskusjonen om sammenblendingen av tjenesteleverandør, tilsyns- og klagerollen er mindre relevant i Hedmark enn i Møre og Romsdal, i og med at man her ikke har integrerte fagavdelinger.

Inhabilitet har likevel vært et diskusjonstema. Dette gjelder samarbeid i prosjekt som omhandler utdanningssektoren, hvor fylkeskommunen er tjenesteleverandører (på videregående skoler og fengselsutdanning) og fylkesmannen er tilsyns- og klagemyndighet.

På fengselsutdanning så vi en potensiell sammenblanding av rollen på drift og tilsyn. Dette er ikke problematisk for oss i Enhetsrådet. Hadde vi ønsket å få fylkesmannen med på dette feltet kunne vi løftet tilsyn over til et annet fylke (informant).

Det er likevel et dilemma at fylkesmannen ønsker å være med i utviklingen av utdanningsfeltet, men også har tilsynsrollen (informant)

Bevisstheten rundt dette dilemmaet har gjort at fylkesmannsembetet har latt være å ta del i prosjekter som omhandler utdanningsfeltet.

Der kan vi møte oss selv i døra – og derfor har vi trekt oss ut av samarbeid med fylkeskommunen på dette området. Vi gjorde det for å rydde unna slike potensielle dilemmaer (fylkesmannen).

På grunn av forsøkets karakter, som er samarbeid snarere enn integrering, er likevel problemet med potensielle rollekonflikter selvsagt mindre i forsøket i Hedmark enn i Møre og Romsdal.

Som vi har sett, var innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune en sentral begrunnelse for departementets beslutning om et mer begrenset forsøk i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Det synes ikke som den parlamentariske modellen har ført til spesielle

problemer for samarbeidet i enhetsfylket, gitt Hedmarks begrensede modell. Det er derfor et hypotetisk spørsmål hvordan parlamentarisme ville latt seg kombinere med en mer omfattende enhetsfylkemodell å la den i Møre og Romsdal.

6.4 Større utfordring å få forsøket kjent utad

Som et resultat av enhetsfylkeforsøket møter både fylkeskommunen og fylkesmannen i regionsrådsmøtene i Hedmark. Enhetsfylket i Hedmark har imidlertid ikke vært like aktivt som Møre og Romsdal fylke når det gjelder å presentere forsøket utad for kommuner og andre berørte parter. To pilotintervjuer i kommunene i forbindelse med underveisevalueringen avdekket da også at forsøket var relativt lite kjent, i hvert fall i disse kommunene. Senere er det utarbeidet en informasjonsbrosjyre om forsøket, men hvor stor effekt denne har hatt for synligheten av forsøket i Hedmark er usikkert.

Kommunene som ble intervjuet var imidlertid svært positive til intensjonen med samarbeidet. Intervjuene viste dessuten at enkelte av prosjektene som det samarbeides om er kjent, selv om informantene ikke kunne knytte disse direkte til enhetsfylkeforsøket. Følgeevaluatorenes sluttevaluering bekrefter også dette inntrykket. De hevder at prosjektene, for mange, både internt i fylket og eksternt, er mer kjent enn selve enhetsfylket (Skjeggedal og Lysø 2006b:vi).

6.5 Klar merverdi for deltakerne: samarbeid, tillit og bedre grep om regional utvikling

I årsrapporten for 2005 ble det understreket at det er vanskelig å finne resultater som ikke kunne vært oppnådd uten forsøket. Dette skyldes blant annet at det ikke er et eget budsjett for forsøket.

Det burde vært en egen økonomi i forsøket, og det burde vært et eget budsjett. Vi valgte å la være. Vi vedtok at vi skulle bruke sektorbudsjett, men på den måten synliggjøres effektene av forsøket lite. Fyrtårnene er prioritert med økonomiske midler (informant).

Den viktigste merverdien som trekkes frem er likevel det institusjonaliserte ledersamarbeidet, som har resultert i forbedret samarbeid på alle nivåer i organisasjonen. Det er utviklet gode

samarbeidsprosesser og økt gjensidig tillit mellom de to organisasjonene. Som en informant understreker:

”samarbeidet ER faktisk merverdien av forsøket”.

Hovedkonklusjonen fra følgeevalueringen gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling/Østlandsforskning er at samarbeidet, særlig i toppledelsen av de to organisasjonene, er blitt godt formalisert og videreutviklet siden 2004. I NIBRs intervju med en representant for sekretariatet sommeren sommer 07 blir det dessuten påpekt at samarbeidet etter hvert også er blitt mer etablert og forankret i linjeorganisasjonen. Deltakerne opplever at fylkets rolle i partnerskap og regional utvikling er styrket gjennom forsøket. Dette støttes også av følgeforskernes intervjuer og i en nettbasert spørreundersøkelse som ble sendt ut høsten 2006⁴⁵. 45% av respondentene i kommunene, og nesten like mange i fylkeskommunen og hos fylkesmannen mener at forsøket har tilført utviklingsarbeidet nye muligheter som styrker fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling (Skjeggedal og Lysø 2006b:vi)

På tross av at de formelle rammene for forsøket i Hedmark har vært begrenset, tyder altså både spørreundersøkelser (i regi av følgeevalueringen), informantintervjuer og den registrerte aktiviteten i prosjekter på at forsøket gir en merverdi, både mht. samarbeidsprosesser og faglig innhold i prosjektene.

Enhetsfylkeforsøket i Hedmark kan beskrives som et institusjonalisert samarbeid på ledernivå. Kunne man fått til et slikt samarbeid uten et enhetsfylkeforsøk? Flere av informantene heller til den oppfatning.

Det vi har fått til nå burde vi fått til for 20 år siden. Dette er noe vi kunne gjort uten forsøket, og uten forsøksloven (informant i fylkeskommunen).

Informantene legger likevel vekt på at man ikke skal undervurdere betydningen av institusjonalisering.

Vi var veldig skuffet over brevet fra departementet, hvor det sto; ”kan gjerne starte forsøket, men dere kan gjøre det samme uten et forsøk”. Formalisering er et viktig

⁴⁵ Det ble sendt ut to enkle nettbaserte spørreundersøkelser til de ansatte i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen og hos rådmannen, samt til utvalgte grupper i kommunene i Hedmark i 2005 og 2006. I 2006-undersøkelsen var samlet svarprosent i fylkeskommunen og hos fylkesmannen 67 %, og i kommunene 71 %, hvilket var vesentlig høyere enn i 2005.

grep, det er dagsordenssettende, - nå kreves det referat, protokoller og så videre. Det blir en gjensidig orientering. Vi må bygge kulturen sammen, for de tok fra oss muligheten til å vise resultater (informant).

Informanter peker dessuten på at man i enhetsfylkeforsøket i Hedmark har en ekstra formell arena når avveininger mellom vekst og vern skal tas, som man ikke har i Møre og Romsdal fylke.

Vi har en mulighet til å få dette inn i Enhetsrådet også – hvor fylkesmannen og fylkesrådsledelsen sitter. Her kan man ta diskusjonen [mellom vekst og vern]også, og har dermed en ekstra ventil som Møre og Romsdal fylke ikke har. Hos dem blir det lett diskusjon mellom overordnet og underordnet (informant).

Oppsummert viser altså studiene av forsøket i Hedmark at de ulike partene gjennomgående er fornøyd med forsøket. Som allerede påpekt ønsker de å fortsette samarbeidet og utvikle dette opp mot regionreformen i 2010. Følgeevaluatorene konkluderer med at Enhetsrådet, som de heller vil kalle Samarbeidsrådet, har funnet en form som kan videreføres uten vesentlige endringer (Skjeggedal og Lysø 2006b:vii). Forsøket viser først og fremst hva som kan oppnås av samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune med utgangspunkt i dagens arbeids- og oppgavefordeling, med to ganske jevnbyrdige organisasjoner hvor samarbeidet er tuftet på gode personlige relasjoner på toppnivå. Det er etter hvert også blitt et mer utviklet samarbeid lenger ned i organisasjonene. Samlet finner følgeevaluatorene således at det er lagt et godt grunnlag internt i de to organisasjonene dersom det skulle bli aktuelt å etablere et mer formalisert enhetsfylke (Skjeggedal og Lysø 2006b:24)

7 Oppsummerende drøfting: Enhetsfylket – et Columbi egg?

Dette avslutningskapitlet består av tre hoveddeler. Først oppsummerer vi de organisatoriske hovedtrekkene i forsøkene før vi så drøfter noen av hovedfunnene i evalueringen. Her diskuterer vi hvor store endringer forsøkene har representert, hva som har vært mest vellykket og gitt eventuell merverdi, men også hva som har vært de største utfordringene.

Kjernen i en rendyrket enhetsfylkemonell er at ledelsen og de ansatte må forholde seg til to styringslinjer, både en fylkeskommunal og en statlig. Hensikten er å få til et mer oversiktlig og samordnet mellomnivå, som i fellesskap kan bidra til bedre regional utvikling. Ideen om et enhetsfylke berører slik sentrale organisasjonsteoretiske og forvaltningspolitiske problemstillinger som dreier seg om behovet for rolleklarhet og spesialisering vs. fordelene med integrerte, multi-strukturelle eller endog hybride organisasjonsformer. Den siste delen av kapitlet er viet disse spørsmålene. Hvordan kan tanken om en mer integrert administrasjon på regionalt nivå plasseres i forhold til ulike forvaltningspolitiske trender? Går den på tvers av, eller er den i tråd med nyere forvaltningspolitiske trender? Kan andre forvaltningspolitiske erfaringer bidra til å forstå og eventuelt videreutvikle enhetsfylkeideen?

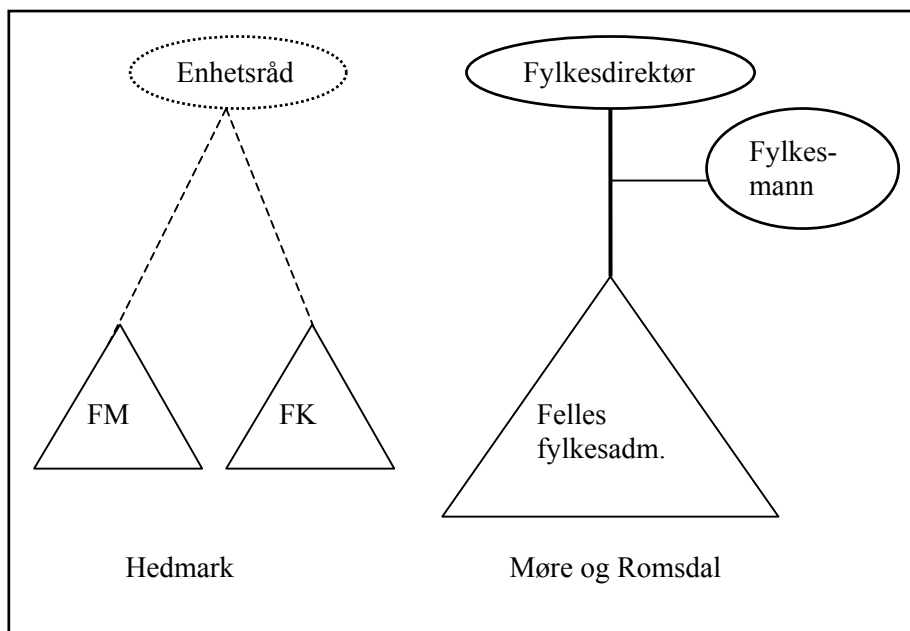
7.1 Den formelle organiseringen av forsøkene

En enhetsfylkemonell innebærer altså at fylkeskommunens administrasjon integreres sterkere med fylkesmannsembetet. I prinsippet skal enhetsfylket integrere to ulike styringslinjer – en statlig styringslinje

underlagt departementene og en fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget. Verken i St. meld. nr 19 (2001-2002) eller gjennom Stortingets behandling ble det lagt føringer på hvilke modeller for større integrasjon som skulle utprøves. Det var derfor opp til interesserte fylker (fylkeskommuner og fylkesmannsembeter) å skissere hvilke modeller de ønsket å prøve ut. Det ble imidlertid, både i forbindelse med utlysning og godkjenning av forsøkene, og etter spørsmål i Stortinget presisert at forsøkene skulle være *administrative* forsøk. Det har *ikke* vært anledning til å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune som ledd i forsøkene.

De to forsøkene som til slutt ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet er svært ulike. Møre og Romsdal har prøvd ut et omfattende forsøk med en sterkt integrert regional administrasjon med fylkesdirektøren som leder. Han har ansvar både for statlige og fylkeskommunale oppgaver, mens Fylkesmannen sitter igjen med en mer begrenset oppgaveportefølje. Forsøket i Hedmark har vært mer avgrenset uten formell organisatorisk integrasjon av den statlige og den fylkeskommunale regionale administrasjon. Det er blitt ledet av et Enhetsråd sammensatt av lederne fra fylkesmannsambetet og de politiske lederne i den parlamentarisk styrte fylkeskommunen. Forsøkene kan karakteriseres ved at Møre og Romsdal fylke er samordnet i administrasjonen, mens Hedmark er samordnet i toppledelsen, jfr figur 7.1. under.

Figur 7.1 Hovedkjennetegn ved enhetsfylkemonellene i Hedmark og Møre og Romsdal



7.2 Hovedfunn

7.2.1 Er målene nådd?

Det meste er som før... og bra er vel det?

Evalueringen har diskutert mange effekter av forsøkene med enhetsfylkemonell i Møre og Romsdal og Hedmark. Særlig i Møre og Romsdal, som har vært evalueringens hovedfokus, er erfaringene mange og interessante. Et funn, som vi bare indirekte har berørt, er at på mange områder er ”det meste er som før”. Dette gis det uttrykk for i spørreundersøkelser, både blant ansatte og brukere. Etter vår oppfatning må dette ikke ses som et uttrykk for at forsøkene ikke har vært vellykket, snarere tvert om. Selv om forsøket har ført til ganske store endringer i mange av de ansattes arbeidssituasjon i Møre og Romsdal, er andre, som forventet, bare berørt i liten grad. Sett i lys av at forsøkene har vært administrative forsøk – uten endret oppgavefordeling – har det heller ikke vært grunn til å forvente gjennomgripende endringer i de to forsøksfylkene. Noe av målsetningen med

forsøkene er jo på mange måter tvert om; å vise at det er mulig å behandle de to styringslinjene innenfor en og samme organisasjon uten at det fører til rolleklarhet eller endrede maktrelasjoner. Som vi har sett har både fylkesdirektøren og hans ansatte i Møre og Romsdal lagt stor vekt på å opptre ryddig når det gjelder praktiseringen av de to styringslinjene, noe de også får gode skussmål for blant informantene.

I Hedmark har forsøket ikke medført de store administrative grep. I så måte ville det vært enda mer overraskende dersom en her kunne melde om store og gjennomgripende endringer i forvaltningspraksisen i fylket.

Et styrket regionalt kompetansemiljø

Det er bred enighet blant våre informanter i Møre og Romsdal om at enhetsfylkemodelen har stimulert til mer faglig diskusjon og kunnskapsdeling mellom de fylkeskommunale og statlige miljøene. I spørreundersøkelsen til de ansatte som ble gjennomført av Møreforskning var hele 72 % av de som svarte enige i at avdelingene og etatene var tilført ny sakkunnskap og kompetanse som følge av enhetsfylkeforsøket. De ansatte, enten de har kommet fra fylkeskommunen eller staten, har fått tilgang til ny kompetanse gjennom at avdelingene er blitt større og mer mangfoldige. I Areal- og miljøvern-avdelingen har dette vært tydeligst i arbeidet med arealplansaker. På utdanningsfeltet rapporteres det på sin side om at fylkeskommunen som skoleeier er blitt bedre informert, og at kontaktflaten opp til statlig nivå er blitt bredere gjennom å ha statlig kompetanse i samme avdeling. Fysisk samlokalisering har selvsagt bidratt til å gjøre kontakten mellom de to kompetansemiljøene enklere.

Også i Hedmark har en etter hvert involvert større deler av de to organisasjonene i prosjektarbeid, noe som også her har bedret vilkårene for kunnskapsdeling og læring på tvers.

Samlet viser de ulike evalueringene at enhetsfylkemodelen, kanskje ikke overraskende, synes å styrke de regionale kompetansemiljøene. Dataene fra kommunene i Møre og Romsdal viser dessuten at 3 av 4 respondenter i Møreforskningens spørreundersøkelse er av den oppfatning at fylkets kompetanse overfor dem som brukere enten er blitt bedre eller er som før.

”En dør inn og en dør ut” – en klar fordel for brukerne

I St.meld.19 (2001-2002) trekkes forenkling og brukervennlighet i forhold til kommuner frem som sentrale argumenter for enhetsfylkemodelen.

Resultatene fra evalueringen viser at kommunene synes at den regionale administrasjonen på flere områder er blitt enklere og lettere tilgjengelig. Et uttrykk for dette, som det settes særlig pris på, er tiltaket med et felles svarbrev i plansaker, som en har fått til både i Møre og Romsdal og i Hedmark i forsøksperioden. Dette er et viktig uttrykk for at en har lyktes med bedre samordning gjennom forsøkene. Et annet tiltak som kan nevnes fra Møre og Romsdal er samordning og samlet presentasjon av tilskuddsordninger overfor kommunene.

At Møre og Romsdal fylke til tider må bruke tre ulike brevhoder, avhengig av om en opptrer som Fylkesmannens, Helsetilsynets eller Enhetsfylkets representant, kan selvsagt virke forvirrende. Men for kommuner og publikum er trolig fysisk samlokalisering, felles publikumstjeneste og felles sentralbord vel så viktig, ut fra hensynet til tilgjengelighet og oversiktighet. Det er i så måte et paradoks at de to forsøksfylkene ikke har fått utnyttet mulighetene til administrativ forenkling fullt ut. Møre og Romsdal har måttet beholde to ulike arkiv, to regnskaper og to økonomisystemer i forsøksperioden, og i Hedmark fylke har intensjonen om et felles sentralbord ikke latt seg realisere på grunn av beslutninger utenfor fylket.

Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette temaet er hvordan samordningen påvirker effektiviteten i interne og eksterne beslutningsprosesser, forstått som saksbehandlingstid. Ett av målene med forsøket er å få til en mer effektiv saksbehandlingsprosess.

Av Møreforskningens evaluering fremkommer det at deres informanter i kommunene mener at plansamordningen har redusert tidsbruken og ressursbruken i deres kommune. En annet mål på effekten av bedre samordning internt er saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven. Av Riksrevisjonens kartlegginger framgår det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven i Møre og Romsdal har gått ned fra 2003 til 2006, men ikke mer enn andre fylker på Vestlandet og i Trøndelag, og i landet som helhet. Som et apropos til dette kan det være grunn til å spørre om økt samordning på regionnivå i noen tilfelle også kan (må) bety lengre saksbehandlingstid (f.eks. i store og kompliserte vernesaker) fordi det gjennom enhetsfylkemedellen skapes forventninger om bredere deltakelse, både politisk og administrativt.

Bedre grep om den regionale utviklingsrollen

Evalueringene tyder på at fylkets rolle som proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør er styrket i de to forsøksfylkene. Spørreundersøkelsen fra Møreforskning viser for eksempel at nærmere to tredeler av svargiverne blant de ansatte i Møre og

Romsdal fylke mente at ”gjennomføringen av mål og strategier for fylkets samla utvikling” er blitt bedre med enhetsfylket, mens bare 5 % mente at den er blitt dårligere.

Informantene peker på at enhetsfylkemonellen har gitt bedre forutsetninger for å se politikkområder i sammenheng, og at dette er en viktig merverdi av forsøket. Kommunene som ble intervjuet i forbindelse med underveisevalueringen ga også uttrykk for at de oppfatter Møre og Romsdal fylke som proaktiv i utviklingsaktørrollen. De mener at visjonene for Møre og Romsdal er blitt klarere og tydeligere. I tillegg er fylket blitt mer bevisst at det skal være en medspiller for kommunene, i følge informantene. De små kommunene rapporterer om at Enhetsfylkets pådriverrolle for regional utvikling er spesielt viktig for dem, da de er mer avhengige av drahjelp. Kommunene trekker også frem at man med Enhetsfylket har fått en økt forståelse for kommunenes situasjon. Dette presenteres som en stor fordel når det gjelder fylkets evne til å få til regional utvikling i samarbeid med kommunene.

Den såkalte Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal fylke har i følge fylket vært en viktig forutsetning for denne utviklingen. Den stimulerer til å se politikkområder i sammenheng, fordi partene her oppfordres til å arbeide i prosjekt på tvers av avdelinger, seksjoner og fag. Også økonomisk har denne gjort samarbeidet lettere. Mye tyder på at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har bidratt til å styrke den regionale utviklingsrollen, i og med at flere av prosjektene her har en klar partnerskapsorganisering, hvor både kommuner, organisasjoner og næringsliv trekkes med. Det samme gjelder i Hedmark hvor forsøkets kjerne på mange måter har vært å få til et bedre og mer forpliktende prosjektsamarbeid på tvers av fylkeskommune og fylkesmannsembetet.

Merverdi sammenliknet med andre regionale samarbeidsformer?

Forsøket i Møre og Romsdal har vist at en tettere og mer formalisert administrativ integrering mellom fylkeskommune og fylkesmannsembetet kan gi gode resultater når det gjelder forenkling, samordning og utvikling på regionalt nivå. Mange vil imidlertid utvilsomt innvende at flere av de resultatene som er omtalt i evalueringen kan oppnås gjennom et løsere og mer uformelt samarbeid mellom fylkeskommunale og statlige myndigheter på regionalt nivå. I evalueringen har vi ikke sammenliknet arbeidet i forsøksfylkene systematisk med andre fylker med mer tradisjonelle samarbeidsformer, men vi har vist eksempler på samarbeidsavtaler og samarbeidsformer i andre fylker. Forsøket i Hedmark med Enhetsråd kan betraktes som en mellomform

mellom en sterkt integrert modell à la den i Møre og Romsdal og andre løser, mindre formaliserte samarbeidsformer.

Det er for eksempel usikkert hvor avgjørende modellvalg er for å lykkes i forhold til målsettingen om ”en dør inn – en dør ut”. Når det gjelder plansamordning, kan utvilsomt mye gjøres gjennom samarbeidsavtaler, ulike planfora og felles postmøter som i Rogaland og gjennom felles nettsted, som Vestfold er eksempel på. Her er det langt på vei snakk om praktiske løsninger, som ikke har avgjørende prinsipielle konsekvenser, verken forvaltningspolitisk eller forvaltningsrettslig. Et viktig spørsmål er imidlertid hvorvidt de sammenlignbare ordningene er like forpliktende og om forutsigbarheten i samarbeidet er like stor som innenfor rammen av en organisatorisk integrering. Et annet interessant spørsmål er hvordan de største konfliktsakene løses innenfor ulike ordninger. Vi har ikke gode nok data til å kunne si om de andre ordningene for plansamordning utgjør jevn gode alternativer med ordningen i Møre og Romsdal. Ordningen med en plansamordnerstilling i en felles stab, som Møre og Romsdal har opprettet, er imidlertid en organisatorisk løsning som utvilsomt representerer en merverdi sammenlignet med andre samarbeidsordninger.

Det er heller ikke uvanlig med prosjektsamarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen i andre fylker. Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal er i så måte ikke unik. Det er likevel grunn til å påpeke at prosjektsamarbeidet i Møre og Romsdal er institusjonalisert på en annen måte enn i øvrige fylker. Samhandlingsarenaen er, i likhet med plansamordneren, koblet direkte opp mot ledergruppen, ved at koordinator for Samhandlingsarenaen møter i denne. Det gjør at ledergruppa knyttes inn mot prosjektarbeidet på en tettere måte. Blant annet kan resultatene i prosjektarbeidet raskere kobles mot andre beslutninger som ledergruppa gjør (bevilgninger, ansettelse osv). Ledergruppa er en formell styringskanal som binder statlig og fylkeskommunal sektor sammen, og som ifølge informanter slik bringer mer likeverdighet inn i samarbeidet. Finansieringen av prosjekter er også enklere. Sist, men ikke minst, må det selvsagt nevnes at den fysiske samlokaliseringen (som en sammenslåing som regel innebærer), gjør samarbeidet enklere.

En sterkt integrert modell kan således trolig gjøre samarbeidet mellom fylkeskommune og stat enklere, mer forpliktende og mer forutsigbart sammenliknet med mer løse, ad hoc baserte samarbeidsformer. Vårt samlede datamateriale gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at et sterkt integrert enhetsfylke har utvilsomme fordeler framfor

andre samarbeidsformer. Kanskje må vi se de ulike ordningene som alternativer på en skala, der fordelene med formell sammenslåing må veies opp mot de utfordringene som en så tett integrering kan representere. Om det dreier neste avsnitt seg.

7.2.2 Utfordringer i forsøket

Evalueringen viser at forsøket har bydd på flere utfordringer i Møre og Romsdal enn i Hedmark. Det er ikke overraskende, gitt den forskjellige utformingen forsøket har hatt i de to fylkene. De utfordringene som vi her diskuterer refererer seg først og fremst til de erfaringene som er gjort med den integrerte modellen i Møre og Romsdal. Det er dermed ikke sagt at forsøket i Hedmark har vært uten utfordringer, men evalueringen har hatt et særlig fokus på forsøket i Møre og Romsdal, og det meste av drøftingen vil derfor relatere seg til dette fylket.

En mer krevende modell for ledelse og styring

I rendyrket form er enhetsfylkemonellen utvilsomt en mer krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring enn dagens standardmodell for regional administrasjon. Det viser så vel de historiske erfaringene med fellesadministrasjon fram til 1976 som noen av erfaringene fra forsøket i Møre og Romsdal. Målet om å ivareta to parallelle styringslinjer innenfor samme administrasjon er utfordrende, både med hensyn til valg av ledelsesmodell, rolleutforming, rolleforståelse og faglig kompetanse. Modellen har konsekvenser både for størrelsen på oppgaveporteføljen, for hvilke typer av hensyn og verdier som må ses i sammenheng og hvor disse skal avveies.

Enhetsfylkemonellen kan for eksempel vurderes i forhold til politisk styringsmodell i fylket. Som vi har sett, var innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune en sentral begrunnelse for departementets valg av et mer begrenset forsøk i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Det er derfor et hypotetisk spørsmål om, og hvordan den parlamentariske styringsmodellen hadde latt seg kombinere med en mer omfattende enhetsfylkemonell å la den i Møre og Romsdal. I det foreliggende forsøket i Hedmark med Enhetsråd synes imidlertid ikke den parlamentariske modellen å ha medført spesielle problemer.

Valg av administrativ ledelsesmodell har fått atskillig mer oppmerksomhet. I Møre og Romsdal er fylket faglig og administrativt ledet av den fylkeskommunalt tilsatte fylkesdirektøren. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann har stått utenfor forsøket, i den forstand at de

ikke deltar i ledergruppen. Denne situasjonen har utvilsomt satt sitt preg på forsøket i Møre og Romsdal, og har nok også farget enkeltens vurdering av modellens hensiktsmessighet. I Hedmark går ledelsen av enhetsfylket (gjennom Enhetsrådet) på omgang mellom fylkesmannen og fylkesrådsledelsen, vel og merke innenfor rammen av en administrasjon som ikke er integrert.

Det er ikke opplagt hva som er den mest hensiktsmessige løsningen mht. ledelsesmodell i en integrert modell. Departementet ga forsøksfylkene stor frihet på dette området. I Møre og Romsdal fikk fylkesrådmannen stillingen som fylkesdirektør, og det ble i vedtektene for forsøket fastslått at dette skulle være den gjeldende løsningen i dette fylket. Som vist i kapittel 5.1. var prosjektgruppen delt i synet på dette spørsmålet, mens fylkestinget ønsket fylkesrådmannen som leder. Det var imidlertid også åpent for et delt lederskap mellom fylkesrådmann og fylkesmann. Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å si noe om hva som er den beste løsningen, da vi ikke har hatt andre integrerte modeller med annen ledelsesmodell å sammenligne med. Mulige alternativer er én leder (enten fylkesmann eller fylkesrådmann), delt ledelse, eller en modell med leder og assisterende leder. Møre og Romsdal fylke har selv pekt på en modell der lederen tilsettes i fellesskap av fylkesting og stat.

Uansett hvem som leder et enhetsfylke (fylkesmann eller fylkesrådmann), stiller en sterkt integrert administrativ modell store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolleforståelse og lederegenskaper. I tillegg til erfaring og politisk innsikt, stiller rollen store krav til integritet og evne til å håndtere ulike roller i forhold til overordnede organer (departementer, direktorater, fylkestinget) og målgrupper (enkeltindivider, kommuner, næringsliv mv.), samtidig som kravene til rettsikkerhet i form av likebehandling, forutsigbarhet og konsistens i saksbehandlingen skal ivaretas. Han eller hun må altså forholde seg til to styringslinjer, og være en svært tydelig og ryddig leder både innad og utad. Dagens fylkesdirektør i Møre og Romsdal får gode skussmål i så henseende. Det er selvsagt ingen grunn til ikke å tro at denne kompetansen også innehas av potensielle ledere i andre fylker. Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant våre informanter at enhetsfylkemodellen vil være noe mer sårbar enn dagens standardmodell med hensyn til hvilken person som til en hver tid innehar lederposisjonen.

Fare for administrativ "overload"?

En av anførselene mot fellesadministrasjonen fram til 1976 (jfr. kapittel 2) var at fylkesadministrasjonene hadde vokst så mye (oppgaver) at en

av kapasitetshensyn burde skille fylkesmannens og fylkeskommunens administrasjon. Lederen (fylkesmannen) hadde etter hvert fått ansvar for en stor oppgaveportefølje med et stort kontrollspenn. Siden den gang er kravene til dagens fylkesmenn økt betraktelig. Det er i dag ca. 90 lover som berører fylkesmannens ansvarsområder, og det er utferdiget ca. 2000 forskrifter som fylkesmannen har befatning med. Fylkeskommunens oppgaver er riktignok kraftig redusert, men forventningene til fylkets rolle som regional utviklingsaktør har økt. Dette fordrer et proaktivt og utadrettet fylke. Det er derfor et relevant spørsmål om oppgavemengden innenfor en enhetsfylkemodell kan bli for omfattende og kompleks. Kontrollspennet for lederen av fellesadministrasjonen kan bli i overkant stort og dermed sterkt avhengig av riktig ledervalg. For Møre og Romsdals del gir ikke vårt datamateriale grunnlag for å konkludere med at modellen har medført overload med hensyn til oppgavemengde og kompleksitet, men dette er etter vår oppfatning likevel et spørsmål som bør tas i betraktning i vurderinger av enhetsfylkemodellens hensiktsmessighet.

En mer krevende modell for organisering av klage-, kontroll og tilsynsmyndigheten

I evalueringen har vi gitt spørsmålet om habilitet og organiseringen av klage-, kontroll og tilsynsmyndigheten i Møre og Romsdal betegnelsen forsøkets ”akilleshæl”. Spørsmålet gjelder den enkelte tjenestemann/kvinnens habilitet i klage, kontroll og tilsynssaker og andre saker der fylket har rettslige og/eller økonomiske interesser i sakens utfall.

Forsøket i Møre og Romsdal følger kommunelovens habilitetsbestemmelser, noe som innebærer at ansatte eller folkevalgte som er med på å treffe det påklagde vedtaket eller som har deltatt ved tilretteleggingen av vedtaket er å regne som inhabil når klageinstansen behandler vedtaket. I vurderingen av disse spørsmålene er det viktig å skille mellom klager, kontroll og tilsyn som gjelder fylkets egne vedtak og tjenester og de som gjelder kommunale vedtak. Det er særlig den første typen saker debatten har dreid seg mest om. Klager, kontroll og tilsyn i forhold til kommunene er mindre kontroversielt. Spørsmålet om enhetsfylket kan bli en overkommune kan selvsagt bringes inn her, men det har vært liten oppmerksomhet om dette.

Ved etableringen av forsøket var det en klar forutsetning at Fylkesmannen i Møre og Romsdal skulle ha ansvar for klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten. Når det gjelder spørsmålet om klage, kontroll og tilsyn på fylkets egne områder, er det er særlig innenfor videregående opplæring, hvor fylkeskommunen er skoleeier, at spørsmålet om

habilitet har vært omdiskutert. Her har en valgt en løsning der alt ansvar for saksbehandling av klage, kontroll og tilsynsoppgaver i videregående opplæring er plassert innenfor organisasjonen, men til en annen avdeling; Kommunal- og beredskapsavdelingen i Enhetsfylket. Det er imidlertid ikke overført skolefaglig kompetanse; denne kjøpes fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Ansvaret for oppgavene likevel ligger hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal: det er ikke oppnevnt settefylkesmann i de aktuelle sakene. Det er saksbehandler/avdelingsleder i Kommunal- og beredskapsavdelingen og Fylkesmannen som skriver under alle vedtak/all korrespondanse som gjelder slike saker. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og Kommunal og regionaldepartementet (KRD) understreker i felles brev datert 26.10.05 at denne ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar kravene om habilitet.

Det er ikke reist alvorlige innvendinger mot hvordan enkeltsaker er blitt løst, men særlig Fylkesmannen har flere ganger, både internt og offentlig, påpekt at den valgte organiseringen etter hans vurdering er egnet til å svekke tilliten til at hensynet til habilitet og rettssikkerhet blir godt nok ivaretatt i fylket. Årsaken er at Fylkesmannen i Møre og Romsdal ikke har egne ansatte, men må benytte ansatte i Enhetsfylket, som har fylkesdirektøren som arbeidsgiver, som saksbehandlere i alle typer klage-, kontroll og tilsynssaker. Det er dette forholdet, som ifølge kritikerne, kan skape lojalitetsutfordringer hos saksbehandlerne og svekke den allmenne tilliten til håndteringen av slike saker. Fylkesmannen er også opptatt av at det er prinsipielt uheldig at klage- og tilsynsobjektet (fylkeskommunen) også er den som har myndighet til å dimensjonere klage- og tilsynsorganets virksomhet. I tillegg stilles det spørsmål ved om en tettere sammenvevd organisasjon fører til så mye formell inhabilitet at behovet for settefylkesmenn øker. Når det gjelder ressurser til Fylkesmannens ansvarsområde er det viktig å vise til den påpekning som Riksrevisjonen nylig har gjort om at fylkesmennesenes ressursituasjon generelt er vanskelig. Spørsmålet om økt behov for settefylkesmenn er studert gjennom foreliggende statistikk. Den viser at bruken av settefylkesmann ikke har økt i Møre og Romsdal.

Alt i alt viser likevel denne gjennomgangen at spørsmålene om habilitet og klage, kontroll og tilsynsoppgavene innenfor en enhetsfylkemodel kan være utfordrende. Diskusjonene viser noen av de spenninger som kan oppstå når hensyn til utvikling, drift/tjenesteyting og rettssikkerhet skal ivaretas innenfor en og samme organisasjon. Selv om sakenes omfang er begrenset kan som kjent også ”en liten tue velte et stort lass”. Om det er gode nok institusjonelle barrierer for å sikre

habilitet og rettssikkerhet er derfor spørsmål som må vurderes nøye når enhetsfylkeordninger vurderes.

Ikke lett å skape en felles organisasjonskultur – men hvor nødvendig?

Forsøket i Møre og Romsdal har fordret et sterkt og vedvarende fokus på kulturbygging i organisasjonen. Entusiasmen for forsøket har vært klart størst hos ansatte fra den fylkeskommunale delen av fylket. Blant de statsansatte er det flere som har vært skeptisk. Samarbeidet innen og mellom avdelinger er blitt klart bedre etter hvert, men det er fortsatt ingen full oppslutning om forsøket.

Bakgrunnen for dette er nok delvis prosessen fram mot etableringen av forsøket der det etter hvert ble klart at Fylkesmannen i Møre og Romsdal kom til å stå utenfor forsøket. Fylkesmannen har også i hele forsøksperioden gitt uttrykk for sin misnøye med forsøket, både internt og i media. Ikke minst har, som vi har sett, organiseringen av klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten vært kontroversiell. I tillegg peker mange på at organisasjonskulturen i fylkeskommune og stat er ganske forskjellig i utgangspunktet. Mens de statlige ansatte er vant til ”vende seg oppover” og er enkeltsaks- og resultatorientert, ”vender de” fylkeskommunalt ansatte seg ”nedover mot kommunene” med fokus på utviklingsoppgaver.

I en av avdelingene hvor en forsøkte full integrering, med helt blandede seksjoner, har en gått bort fra dette. Dette kan ses som et uttrykk for at en ikke har kommet langt nok i integreringen, men samtidig kan det stilles spørsmål om hvor nødvendig det er å lage en enhetlig eller ”blandet” organisasjonskultur for å få en enhetsfylkemodell til å fungere? Er en sterk felles kultur nødvendigvis et suksesskriterium? I organisasjonsteorien er det et velkjent poeng at kulturell inkonsistens og mangfold kan skape problemer for et offentlig lederskap, men det kan også gi fleksibilitet og skape nytenkning. Slik kan forskjellige handlemåter være mulige, og flere interesser og hensyn kan tilfredsstilles samtidig. Evnen til å håndtere kompleksitet kan styrkes (se f.eks. Christensen mfl. 2004, Jacobsen 1960).

Tydligere merverdi for fylkeskommune enn for stat

I evalueringen har vi også diskutert hvorvidt enhetsfylkemodellen har utfordret eksisterende maktforhold mellom fylkeskommune og stat. Har fylkespolitikere f.eks. brukt forsøket til å skape seg et større regionalpolitisk rom i ”påvente av en endret oppgavefordeling?”

Enhetsfylkeforsøket er som kjent et administrativt forsøk, som ikke er ment å innebære endring i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom

fylkeskommune og fylkesmann. Selv om oppgavefordelingen formelt sett ikke er berørt, (fylkesdirektøren opptrer med fylkesmannens myndighet i statlige oppgaver), så har det stor *symbolsk* betydning at Fylkesmannen ikke har ledet forsøket eller deltatt i fylkets ledergruppe, og at Enhetsfylket oppgir at så mye som 75 prosent av hans oppgaver er tillagt fylkesdirektøren. Det er brukt betegnelser som ”institusjonell maktkamp” om ”tautrekkingen” mellom Fylkesmann og fylkesdirektør. Både den formelle innretningen på forsøket og erfaringene, indikerer at en slik betegnelse i noen grad er på sin plass.

Evalueringen viser at det er mulig å argumentere for at forsøket har gitt noe mer merverdi for fylkeskommunen enn for staten. Det synes det å være ganske bred enighet om. De ”statlige honnørordene” har ikke vært like synlige som de ”fylkeskommunale eller regionalpolitiske honnørordene”. Dette henger nok delvis sammen med hvordan målsettingene for forsøket ble formulert og den måten fylkespolitikere har brukt forsøket i regiondiskusjonen på. Men det kan nok også stilles spørsmål ved om staten har vært aktiv nok når det gjelder å synliggjøre statens rolle i forsøket og utnytte de mulighetene som forsøket kan gi. På politisk side viser en dessuten til at en har fått en større kontaktflate enn før, noe som ”har gjort ombudsrollen større og sterkere”, selv om en også er seg bevisst at en ikke kan løse statlige saker. Kommunene, spesielt den politisk-administrative ledelsen, har også tatt godt i mot forsøket. De har ikke bare fått bedre oversikt over regionale tjenestetilbud; de mener også at forståelsen for kommunenes situasjon er blitt bedre i det nye fylket. Frykten for overkommunen synes ikke å ha blitt gitt næring gjennom forsøket.

Samtidig finnes det etter vår oppfatning ikke empirisk belegg for å hevde at fylkesdirektøren og hans ansatte ikke jevnt over har maktet å håndtere de to styringslinjene på en ryddig og tilfredsstillende måte. Det samme gjelder politikere. De har utvilsomt vært svært opptatt av regional utvikling og flagger de fylkeskommunale honnørordene høyt. De er tydelige på at de ønsker et større regionalpolitisk rom, helst gjennom endret oppgavefordeling, og det kan også stilles spørsmål ved om det har skjedd like mye læring og modning på politisk side i forhold til legitime statlige behov som på administrativ side i forsøket. Dette betyr imidlertid ikke at vi kan si at politikere ikke har akseptert og respektert den vedtatte organiseringen og rollefordelingen i fylket. Derfor er betegnelser som forskjellig merverdi etter vår oppfatning mer dekkende enn endrede maktforhold.

7.3 Enhetsfylketanken – på tvers av, eller i tråd med nye forvaltningspolitiske trender?

Flo (2003, 2004) viser i sine studier hvordan mellomnivået over tid har vært karakterisert av spenninger; både mellom fylket som statlig nivå og fylket som selvstyrt nivå, og innenfor de to ”tverrbjelkeorganene”, som Flo benevner dem.

Spenningene mellom fylkesmann og fylkeskommune har kort dreid seg om utøvelsen av fylkesmannens lederfunksjoner i forhold til fylkeskommunen og oppgave- og kompetansefordelingen mellom de to organene. Innen fylkeskommunen har konfliktene vært knyttet til representativitet og overkommuneproblematikk; dvs. forholdet mellom fylkeskommunen og de enkelte kommunene innenfor fylkets grenser. Innen fylkesmannsembetet har spenningene blant annet gått på om fylkesmannens primært skal være statens representant i fylket, eller en representant for distriktene overfor staten. Eller sagt på en litt annen måte: skal fylkesmannen være ”en refsende øvrighet” eller en som satser på ”samarbeid med lokale folkevalgte krefter?” (Flo 2003: kap 2⁴⁶).

På tross av at de evaluerte enhetsfylkeforsøkene har vært administrative forsøk, viser evalueringen at alle disse spenningene har vært til stede i en eller annen form i Møre og Romsdal, som har gått lengst i integrering av de to administrasjonene. Forsøket kan derfor ikke plasseres og diskuteres forvaltningspolitisk uten at flere av disse spenningene berøres.

I kapittel 2 viste vi hvordan tanken om en felles administrasjon mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen ikke er av ny dato. I 140 år, fram til 1976 var dette normalmodellen for regional forvaltning, vel og merke i mindre format (færre oppgaver/færre ansatte) og med fylkesmannen som leder. Flo (2003:kap 4) bruker betegnelsen ”det hybride fylket” om utviklingen av mellomnivået fram til 70-tallet. Hybriditeten var ikke bare knyttet til den administrative ordningen med fellesadministrasjon ledet av fylkesmannen, den var også knyttet til fylkesmennesenes selvforståelse av å både være representant for staten overfor fylkene og for distriktet overfor staten. Flo beskriver fylkesmannens rolle slik:

⁴⁶ Kun kapittelhenvisning pga nettutgave.

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport65/index.html>

Skillelinjene overfor den statlige administrasjonen i fylket var svært diffuse. Den særegne maktstillingen til fylkesmannen og måten han definerte si eiga rolle på, gjør at vi kan kalle den gamle fylkeskommunen eit demokratisk organ med sterke patriarkalske innslag. Fylkesmennene såg seg sjølve – og agerte – som noko meir enn statlege embetsmenn: Dei vurderte seg sjølve som sanne demokratar og forsvararar for distrikta, og dessutan som regionale representantar for det nasjonale demokratiet.

Proessen fra et tett samliv til endelig skilsmisse mellom fylkeskommune og stat i 1976 kan analyseres ut fra to ulike vinklinger. Ønsket om et klarere skille mellom den statlige og den regionalpolitiske styringslinjen var på den ene siden av praktisk karakter, båret fram av bl.a. Rasjonaliseringsdirektoratet. En så for seg at økningen i oppgaver lagt til det regionale nivået ville bli så stor at en av rent praktiske hensyn måtte splitte fylkesadministrasjonen i en fylkeskommunal del og en del underlagt fylkesmannen. Den andre begrunnelsen var av ideologisk og demokratisk karakter, båret fram av ”at tiltrua til det lokale selvstyret og den rikspolitiske viljen til å styrke den lokalpolitiske handlefriheten etter hvert nådde et historisk høydepunkt.” Den nye fylkeskommunen vokste således fram som et av de fremste uttrykk for den «grønne» politikken” men den kan også forstås som en storstilt opprydding på mellomnivået:

Dei politisk-administrative reformene midt på 1970-talet vart ikkje minst profilerte som ei veldig opprydding i eit unødig komplekst system. Frå no av skulle det eksistere *klåre liner*. (Flo 2003:kapittel 4).

Denne ideologiske politiske-administrative oppryddingen ble på 1980- og 1990-tallet fulgt og støttet opp av de nye forvaltningspolitiske ideene som sprang ut av New-Public Management bølgen. Gjennom NPMs mer endimensjonale fokus eller ideal for hvordan offentlig forvaltning bør utformes, ble samtidig etablerte forvaltningsdoktriner med krav til balanse mellom til dels motstridende hensyn (som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likhet, forutsigbarhet og berørte parters interesser) i et multifunksjonelt forvaltningsapparat utfordret. Mens de etablerte forvaltningsdoktriner la til grunn tillit, integrasjon og felleskap i normer og verdier mellom ulike deler av det offentlige apparatet som et av de viktigste kjennetegn ved vårt politisk-administrative system, er det i NPM mindre snakk om disse verdiene, men derimot mer om at interessekonflikter mellom ulike

aktører må holdes i sjakk (Christensen og Læg Reid 2001:82; Egeberg 1997).

Empirisk har dette ført til at desintegrerte og mer fragmenterte løsninger er blitt foretrukket framfor integrerte modeller. Argumentene for desintegrasjon har ikke minst vært ”bukken-og-havresekken-syndromet” som blant annet innebærer at en rolleblanding i samme organisasjon, f.eks når det gjelder regulering, kontroll og produksjon, fører til uklare ansvarsforhold og må unngås. En oppsplitting i mer uavhengige organisasjoner, strømlinjeformet for hver sin oppgave, reduserer problemet. Tanken om integrerte kontroll- og tilsynsfunksjoner sammen med andre funksjoner er forlatt. Resultatet er blitt en sterkere utbygging av kontroll- og tilsynsoppgaver, sammen med en tydeliggjøring av at disse skal ha egne organer (se f.eks Christensen og Læg Reid 2001:83, Læg Reid og Fimreite 2005).

Etter tusenårsskiftet har en imidlertid sett konturene av en ny generasjon av reformtenkning, gjerne kalt post-NPM tenkning. Her er ideene om spesialisering og strømlinjeforming, interessekonflikter og behov for kontroll erstattet med økt fokus på koordinering og integrering. Det brukes begreper som ”whole-of-government” som vektlegger kollegiale organer for horisontal samordning internt i organisasjoner, ”smart practice” som fokuserer på behovet for samarbeid internt og eksternt for å finne praktiske løsninger på ulike problemer og ”value-based management” som betyr at ledere i sterkere grad enn før bør tenke felleskap både horisontalt og vertikalt, og ikke spesialinteresser eller subkulturer” (Christensen 2006:219-220, Christensen og Læg Reid (eds) 2007). Koordinering foregår ikke bare på toppen av organisasjoner, men også lengre ned. Et annet begrep som i større grad peker ut over den formelle offentlige organisasjonen, er begrepet ”joined-up” government (Ling 2002, Downe and Martin 2006, Stoker 2006). Her fokuseres det tydeligere på behovet for samarbeid mellom offentlige og private aktører gjennom ulike partnerskap. Et annet uttrykk for dette er ”governance-tankegangen” (se f.eks.Fimreite og Medalen red. 2005, Aars, Fimreite og Homme 2005, Sørensen og Torfing 2005, 2007 eds.) som også har bidratt til å dreie fokus bort fra den mer rendyrkede NPM-tankegangen som var så moderne før årtusenskiftet. Blant annet regnes institusjonell kapasitet og partnerskap mellom offentlige, private og frivillig sektor og mellom styringsnivåene som en viktig måte å møte regionenes nye utfordringer på (Tangen og Amdam 2006).

Samlet har vi altså sett en utvikling i retning av en rebalansering mellom ulike forvaltningspolitiske ”doktriner”, eller endog en

pendelsvingning tilbake til gamle ideer og doktriner. En konsekvens av dette er at ideer om tvetydighet ("ambiguity") og to-spors-løsninger ("double-hatted-administration") ikke nødvendigvis betraktes som uttrykk for irrasjonelle løsninger eller sykdomstrekk, men tvert om som rasjonelle og robuste organisatoriske løsninger. Under visse betingelser kan integrerte løsninger, med innslag av tvetydighet eller "to-spors-løsninger" således fremstå som nødvendige og konstruktive. Avhengig av situasjonen kan ulike hensyn og beslutningspremisser vektlegges, kanskje endog uten at det må velges eksplisitt mellom ulike prosedyrer eller hensyn (Egeberg og Stigen 1985). Begreper som tidligere har vært benyttet for å dekke denne typen organisatoriske løsninger er "loose coupling", "organizational tents", "organized anarchies", "duplication and overlap" eller organisasjoner som "all-terrain-vehicles" (Landau 1969; Friedrich 1974; Hedberg, Nystrom and Starbuck 1976; Weick 1976, Moch and Pondy 1977, March and Olsen 1976).

Det at den integrerte løsningen mellom stat og fylkeskommune kunne bestå i 140 år fram til 1976 er i seg selv et uttrykk for at organisasjonsmodellen ble betraktet som rasjonell og praktisk. Andre eksempler på at "to-spors-ordninger" av ulike typer har hatt en "naturlig" plass som forvaltningspolitiske løsninger er ordningen med direktorater i mellomstilling (direktorater innordnet i departementer) som særlig hadde en blomstringstid fra 1920-1950-årene, samt ordningen med kollegiale styrer i ledelsen av direktorater fram til 1980-tallet (Christensen 1983, 1994a, b; Egeberg og Stigen 1985). På regionalt nivå er det politisk utnevnte fylkeslandbruksstyret et eksempel på en lignende ordning. I dag representerer vår tilknytning til overnasjonale organer i EU/EØS åpenbare eksempler på hvordan nasjonale organer (f.eks. på direktoratsnivå eller på regionalt nivå) ofte må forholde seg til to ulike styringslinjer; den nasjonale, representert ved overordnet departement og den overnasjonale representert ved EU/EØS (Egeberg (ed.) 2006, Beyers and Trondal 2004, Trondal 2007, Egeberg and Trondal 2007). Her er det høstet erfaringer som også er interessante i den regionale konteksten.

Enhetsfylkeforsøkene i Møre og Romsdal og Hedmark, må etter vår oppfatning også kunne plasseres og vurderes i forhold til de nyere post-NPM strømningene innenfor internasjonal forvaltningsutvikling. Forsøkene kan, selv om de som vi har sett, også viser ideens svakheter eller yttergrenser, betraktes som verdifulle erfaringer og mulige svar på noen av de utfordringer som mellomnivået i norsk politikk står overfor. Her må det også presiseres at en del av de utfordringer som er omtalt når det gjelder forsøket i Møre og Romsdal trolig må tilbakeføres til den spesielle utformingen forsøket i fylket fikk, med en

fylkesdirektør i ledelsen for organisasjonen og en fylkesmann (med assisterende) utenfor forsøket.

Vårt poeng i denne sammenhengen er at en integrert modell kan ha den fordel at den, paradoksalt nok, kan være mer robust overfor eksterne endringer eller ”eksterne sjokk” som det også kan betegnes, enn en modell der strømlinjeforming er hovedmålet. I forhold til endringer i oppgavefordeling mellom stat og fylke/region kan en integrert modell framstå som mer fleksibel og effektiv enn dagens standardordning. Justeringer i framtidig oppgavefordeling kan for eksempel foretas uten omfattende og kostbare administrative omorganiseringer. For byråkrater vil en slik ordning trolig være krevende, men kanskje ikke mer krevende enn det regjeringsskifter/ny regionalpolitisk ledelse eller flytting av oppgaver/arbeidssted mellom departement og underliggende direktorater m.m. ofte innebærer.

I tillegg gir ideen om et enhetsfylke signaler om at fylkeskommune og stat opptrer som medspillere for hverandre (på samme lag), i et felleskap basert på tillit. Vi har tidligere vist hvordan forsøkets slagord om enhetsfylket som ”en tydelig medspiller” i Møre og Romsdal er blitt problematisert. Kanskje hadde forsøket fått mer støtte dersom en, i tråd med enhetsfylkets kjerne, i større grad hadde flagget fylkeskommune og fylkesmannsambetet som medspillere for hverandre, til innbyggernes beste.

Som et apropos til dette viser vi til følgende sitat fra Flo 2003:kapittel 6:

Ironisk nok kan ein seie at demokratiseringa av fylkeskommunen midt på 1970-talet i røynda kanskje bar i seg undergangen for fylket som demokratisk nivå. Vi vil sjølv sagt aldri få vite om fylkeskommunen hadde klart seg betre om han i staden vart modernisert innan rammene av den gamle ordninga, som fellesorgan for kommunane og med tette band til fylkesmannsambetet. Men det som iallfall kan seiast om den gamle, integrerte løysinga, var at den i all hovudsak dempa visse spenningar som fyrst kom opp i dagen i den augneblinken fylkeskommunen vart «frigjort». Då banda til kommunane vart kutta, tapte fylkeskommunen karakteren av å vere eit «praktisk» fellesorgan, der mykje av legitimiteten hans tidlegare hadde lege. Dessutan vart overkommuneproblematikken for alvor utløyst: Fylkeskommunen vart halden fram som ein konkurrent til kommunen, og dette var eit effektivt stengsel for at den

politiske basisen til den institusjonelle nyskapnaden kunne få den sårt tiltrengte breidda. At banda til fylkesmannsembetet vart kutta, gjorde på si side at fylkeskommunen miste ein aktiv og mektig støttespelar, og i staden fekk ein motstandar i kampen om viktige oppgåver og funksjonar (vår understrekning)

Vi har med dette argumentert for at det er positive sider ved enhetsfylketanken som bør vurderes i videreutviklingen av mellomledet i norsk forvaltning. Samtidig mener vi at evalueringen av forsøket i Møre og Romsdal også har vist hvor yttergrensen for modellens brukbarhet, og ikke minst legitimitet ligger. Utfordringene knyttet til organiseringen av klage, kontroll og tilsynssaker med egen virksomhet har vist at dette representerer yttergrensen for hva som kan håndteres innenfor rammen av en integrert administrasjon, dersom modellen skal ha den nødvendige tillit internt og eksternt. Riktignok er post-NPM tenkningen preget av et fornyet fokus på integrasjon og samordning, men dette innebærer ikke svekket bevissthet om ”bukken-og-havresekk” problematikk. At enkelte oppgaver er av en slik art at de krever en særlig uavhengig organisatorisk beskyttelse kan ikke ”forhandles” bort under merkelapper som ”medspiller”, ”governance”, tillit osv. En utvikling i retning av økt rettighetsfesting og rettsliggjøring der innbyggere får tilført stadig flere rettigheter og tjenester bidrar dessuten trolig til ytterligere fokus på disse oppgavene framover. Som Møre og Romsdal fylke selv peker på i sine senere vurderinger/ presentasjoner av modellen bør derfor oppgaver knyttet til klage-, kontroll og tilsyn med den fylkeskommunale virksomheten utvilsomt løftes ut av enhetsfylkeadministrasjonen, av rettssikkerhetshensyn. Hvorvidt dette også bør gjelde oppgaver knyttet til kontroll med kommunene synes det å være noe mer ulike oppfatninger om blant våre informanter. Her er hensynet til oppsplitting av kompetansemiljøer et spørsmål som må vurderes hvis oppgavene løftes ut. Dersom oppgavene skal ivaretas innenfor en integrert modell er overkommuneproblematikken et spørsmål som krever vedvarende oppmerksomhet.

At klage, kontroll og tilsynsoppgaver gjerne har en tett kobling til andre forvaltningsoppgaver og i så måte krever en sektorkompetanse er et spørsmål som vi ikke berører her. Det sentrale er at den instans som skal ivareta oppgavene utenfor enhetsfylket har sine egne saksbehandlere og et eget budsjett. Bare slik kan den beskrive tvilen om habilitet, ubehagelige lojalitetskonflikter og diskusjon om ressursgrunnlag for denne typen oppgaver unngås.

Et annet spørsmål som også kan si noe om modellens yttergrense, er spørsmålet om politisk ansvar. Hvor lett er det, på kort og lang sikt, for fylkets/regionens innbyggere å ta stilling til hvem som skal stilles politisk ansvarlig for utviklingen i et enhetsfylke. Hva skal Storting og Regjering og hva skal regionale politisk-administrative myndigheter svare for? Med tanke på denne problemstillingen kreves det trolig ikke bare ryddige styringslinjer og god rolleforståelse i et enhetsfylke, det kreves også gode pedagogiske evner fra fylkets lederskap.

7.4 Gode og lærerike forsøk – tid for beslutning

Nesten fire år med enhetsfylkeforsøk i Møre og Romsdal og Hedmark har gitt mange og interessante erfaringer. Forsøkene har utvilsomt vært gode og lærerike i den forstand at en har fått prøvd ut ulike modeller, og høstet erfaringer om enhetsfylkeideens muligheter og begrensninger, gitt den kontekst dagens mellomnivå opererer innenfor.

De erfaringene som er høstet gjennom de ulike evalueringene viser at modellen både har noen muligheter og begrensninger som bør vurderes ved en eventuell videreutvikling av mellomnivået i norsk forvaltning. Vi har kalt rapporten ”Enhetsfylket – et Columbi egg for organisering av regional forvaltning?” Som kjent fikk Columbus egget til å balansere ved å gi spissen en liten knekk. Vår konklusjon er i tråd med dette at ideen om et enhetsfylke nok kan fremstå som et Columbi-egg. Overført til praktisk politikk forutsetter dette imidlertid at det må tas noen viktige valg. Disse valgene kan en ikke evaluere seg fram til. De må politikere ta!

Litteratur

Aftenposten 27.09.07 Kritikk for dårlig styring

Andersen, Chr., T.M. Ektvedt, W. Ellingsen og K. Sunnevåg (2004):
*En vurdering av kostnader og nytteeffekter av den statlige
tilsynsfunksjonen med kommunene*. SNF-rapport 09/04. Bergen:
Samfunns- og næringslivsforskning AS

Baldersheim, Harald (red) (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?*
Oslo: Det norske Samlaget

Beyers, J. and J. Trondal (2004): "How Nation-States 'hit' Europe.
Ambiguity and Representation in the European Union", *West
European Politics*, Vol. 27, No. 4: 919-942.

Bjørnå, H. (2004): *Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre.
Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger*. Avhandling for
graden Dr.polit. ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i
Troms. Tromsø: Universitetet i Tromsø

Bræin, L., A. Hervik og J. Rattsø (2007): *Nyttegevinster ved
etablering av enhetsfylket i Møre og Romsdal – illustrative
beregninger*. Arbeidsrapport M 0702. Molde: Møreforskning
Molde AS.

Båtevik, F. O. og J. Barstad (2006): *Einskapsfylket i Møre og Romsdal
- sett frå kommunane*. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr 190.
Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda

Båtevik, F. O. og J. Barstad (2006): *Einskapsfylket i Møre og Romsdal
- sett frå kommunane*. Dokumentasjonsrapport. Arbeidsrapport
nr. 195. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

- Christensen, T. (1983): *Hovedtrekk i utviklingen av direktoratene som organisasjonsform i norsk sentralforvaltning – endringer i problemoppfatninger og løsningsforslag*. Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet., Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano AS.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. Roness og K.A.. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. (2006): "Statens og reformenes forunderlige verden". I *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2006:215-228
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2001): "New Public Management i norsk statsforvaltning". I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2007): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Great Britain: Ashgate
- Downe, J. and S. Martin (2006): "Joined Up Policy in Practice? The Coherence and Impacts of the Local Government Modernisation Agenda". *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 4, 465-488.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli
- Egeberg, M. (1997): "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner". I T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningspolitikk*. Oslo: Tano
- Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (ed.) (2006): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave. MacMillan

- Egeberg, M. and I.M. Stigen (1985): *The management of competing norms and decision principles: The organizational context of Norwegian Directorates*. Paper prepared for presentation at the IPSA XIIIth World Congress, Paris, July 1985.
- Egeberg, M. and J. Trondal (2007): *National agencies in the European administrative space. Government driven, Commission driven or networked*. Paper prepared for the RGI CONNEX conference. Barcelona. June 2007
- Enhetsfylke Møre og Romsdal (2005): *Einskapsfylket – kimen til Region Møre og Romsdal?* Informasjonsbrosjyre (http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Folder_om_einskapsfylket_mars_2006_scTXQ86003506.pdf)
- Fimreite, A. L., T. Medalen (red. 2005): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press.
- Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport nr. 65. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport65/index.html>
- Flo, Yngve (2004): *Staten og sjølvstyret: ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling (dr. art.) ved Historisk institutt ved Det historisk-filosofiske fakultet, Universitetet i Bergen. Bergen: Universitetet i Bergen
- Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke*. (Kommunal- og regionaldepartementet)
- Friedrich, C.J. (1974): *Limited Government. A Comparison*. Prentice Hall.
- Goldsmith, M. (1995): "Autonomy and City Limits." I Judge, D., Stoker G. and Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage
- Grønlie, Tore (1987): "Velferdskommune og utjevningstat 1945-1970". I Næss m.fl. (red) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget

- Hansen, T., G.S. Hanssen, L.A. Heløe og I.M. Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006:9. Oslo: NIBR
- Hanssen, G.S. og I.M. Stigen (2006): *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering*. NIBR-rapport 2006:5. Oslo: NIBR
- Hedberg, B.L.T., P.C. Nystrom and W.H. Starbuck (1976): "Camping on Seesaws: Prescriptions for a Self-Designing Organization". *Administrative Science Quarterly* (21): 41-65
- Innst. S. nr 268 (2001-2002) *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*
- Innst. S. nr 326 (2000-2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*
- Innst. S. nr 166 (2006-2007) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn - regional framtid*
- Instruks for fylkesmannen* (gitt ved kongelig resolusjon 07. 08. 1981)
- Jacobsen, D. I. (1998): "Motstand mot forandring, eller 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon." *Magma*. Nr. 1.
- Jacobsen, D.I. og J.Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, K.D. (1960): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1:231-248
- Jenssen, S. (1982) "Fylkesmannens forhold til fylkeskommuner og kommuner etter reformene i lokalforvaltningen i 1970-årene". *Statsviteren*, nr.2-3
- Johnsen, Å. (2000) *Kommunesammenslåinger i et ressursavhengighetsperspektiv. Nordiske organisasjonsstudier* 2(3): 54-75
- Kommunaldepartementet (2004): *Alternativ til dagens fylkeskommune*

- Køhn, E. og T. Skjeggedal (2006): *Enhetsfylket i Hedmark – hva er det? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark*. Notat 2006:1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Landau, M. (1969): "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap". *Public Administration Review* 346-358.
- Ling, T. (2002): "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems". *Public Administration*. Vol 80 No.4, 615-642.
- Lov om forsøk i offentlig forvaltning* av 26. juni 1992 nr. 87 (forsøksloven)
- Lov om fylkeskommuner* av 1961
- Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992
- Lysø, R. (2007) *Evaluering av statlige oppgaver. Planlegging, gjennomføring, utvikling og oppfølging av statlige oppgaver i og i samarbeid med Enhetsfylket – hvilke erfaringer? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. Notat 2007:2 Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Lysø, R. og T. Skjeggedal (2005): *Hvordan går det med enhetsfylket? Andre undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. NTF-notat 2005:4. Steinkjer: Nord Trøndelagsforskning
- Lysø, R. og T. Skjeggedal (2006): *Entusiasme og avventende forventning. Tredje undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. Notat 2006:3. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Læg Reid, P. og A.L.Fimreite (2005): "Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre". Vedlegg 4 i *NOU 2005:06. Samspill og tillit*
- March, J.G and J.P Olsen, (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget

- Moch, M.K. and Pondy, L.R. (1977): "Organized Anarchy as a Response to Ambiguity". *Administrative Science Quarterly*, (22):351-362
- Norske kommuners sentralforbund (1998): *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. KOU 1998-1. Oslo: Norske kommuners sentralforbund.
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommunaldepartementet).
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (Kommunal- og regionaldepartementet).
- Pfeffer, J. and G.R. Salancik (1978/2003) *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press
- Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Dokument 3-11 2006-2007.
- Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse om måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. Dokument 3-14 2006-2007
- Rundskriv fra Miljøverndepartementet T-5/95: *Retningslinjer for bruk av motsegn i plansaker*
- Sjåholm, Ingunn Bekken (2005) *Intern kartlegging av arbeidstid*. Internt notat i Møre og Romsdal fylke.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2005) *Skjønn forening eller okkupasjon? Første undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. NTF-notat 2005:1. Steinkjer: Nord Trøndelagsforskning
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006a) *Godt forsøk – god modell?* Notat 2006:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006b): *Samarbeidsrådet. Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark* Notat 2006:11. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

- Soria Moria erklæringen (2005). *Politisk plattform for regjeringen Stoltenberg (2005-)*
- St.meld.nr.19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* (Kommunal- og regionaldepartementet)
- St.meld.nr.31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* (Kommunal- og regionaldepartementet).
- St.meld.nr.25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken*. (Kommunal- og regionaldepartementet)
- St.meld.nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. (Kommunal- og regionaldepartementet)
- St.prp. nr. 1. (2003-2004) *For budsjetterminen 2004*.
- Stangeland, P. og J. Barstad (2006): *Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver*. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr 191. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.
- Stangeland, P. og J. Barstad (2006): *Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver*. Dokumentasjonsrapport. Arbeidsrapport nr 192. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.
- Stoker, G. (2006): *Key Developments in English Local Government*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, october 2006.
http://www.ipeg.org.uk/papers/key_dev_eng_loc_gov.pdf
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. and J. Torfing (eds.) (2007): *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tangen, G. og J. Amdam (2006): *Einskapsfylket i Møre og Romsdal. Frå forvaltning til utvikling eller begge deler?* Arbeidsrapport nr 193. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda.

Trondal, J. (2007): "Contending Decision-making Dynamics within the European Commission", *Comparative European Politics*, Vol 5, No. 2:158-178.

Weick, K.E. (1976): "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly* (21) 1-19.

www.mrfylke.no (2007) Nettsidene til Møre og Romsdal fylke

Aars, J., A. L. Fimreite, A. Homme (2006): *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Rapport. Bergen: Rokkansenteret.

Årsrapport for Hedmark fylke (2005) *Rapport for forsøket med enhetsfylket i Hedmark 2005* (behandlet i Enhetsrådet 6.3.2006).

Årsrapport for Møre og Romsdal fylke (2005)

Årsrapport for Møre og Romsdal fylke (2006)

Vedlegg 1

Forskrifter

Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke.

(hentet fra <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/lf/lf/lf-20031222-1833.html>)

Fastsett av fylkestinget i Møre og Romsdal 10. desember 2003 med heimel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 22. desember 2003 med heimel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak av 11. desember 1992 nr. 1050. Endret 12 mars 2004 nr. 527.

§ 1. Virkeområde

Denne forskrifta gjeld for forsøk med einskapsfylke i Møre og Romsdal, jf. lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 3 første ledd bokstav d).

Forsøksperioden er fire år rekna frå 1. januar 2004 med høve til to års lenging.

Med einskapsfylke i Møre og Romsdal meines at dei tilsette i Møre og Romsdal fylkeskommune og fylkesmannembetet i Møre og Romsdal vert integrert i eitt regionalt organ (einskapsfylket) under felles administrativ leiing av fylkesdirektøren. Einskapsfylket er ikkje eit eige rettssubjekt.

§ 2. Formål

Einskapsfylket har som mål å:

- - forenkle og effektivisere den offentlege organiseringa på regionalt nivå
- - sørgje for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten
- - oppretthalde og utvikle eit sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane.
- - gjennomføre regional politikk og iverksetje statleg politikk og andre oppgåver for staten og gjennom dette være ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal.

§ 3. Oppgåver og ansvar

I forsøksperioden skal einskapsfylket utføre oppgåver for fylkeskommunen og staten.

Fylkesmannen skal i forsøksperioden på vegne av staten ha ansvar og mynde som beredskapsmyndigheit og som representant for Kongehuset i Møre og Romsdal. Fylkesmannen skal vidare på vegne av staten ha ansvar og mynde i saker om klage, tilsyn og lovlegheitskontroll etter kommunelova (lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner) § 59 slik dette går fram av forskrifta § 13, § 14 og § 15.

Fylkesdirektøren skal i forsøksperioden ha ansvar og mynde for alle andre statlege oppgåver som ved ikraftsetting av denne forskrifta var lagt til fylkesmannen i lov, forskrifter, delegasjonsvedtak eller tildelingsbrev, eller som i forsøksperioden vert lagt til fylkesmennene om det ikkje særskilt vert sagt at oppgåva ikkje skal leggest til fylkesdirektøren.

Fylkesdirektøren er i høve fylkeskommunen administrasjonssjef slik dette er definert i kommunelova § 22. I Møre og Romsdal fylkeskommune er administrasjonssjefen nemnd fylkesrådmann.

Forsøket inneberer ikkje endringar i dei oppgåver som i lov eller forskrift er lagde til Helsetilsynet i fylket og som utøves av fylkeslegen i medhald av tilsynsloven § 1 tredje ledd.

§ 4. Namn

Einskapsfylkets nemning er Møre og Romsdal fylke.

§ 5. Kommunelov og reglementa

I forsøket med einskapsfylke skal bestemmelsene i kommunelova og dei til einkvar tid gjeldande reglement for Møre og Romsdal

fylkesting, fylkesutval, hovudutval og kontrollutval gjelde, med dei eventuelle unntak, presiseringar, tilføyingar og/eller endringar som følgjer av desse forskriftene.

§ 6. Arkivlova

Einskapsfylket er å sjå som eige organ etter arkivlova § 2. Det vert oppretta eit eige arkiv for felles arbeidsoppgåver for einskapsfylket. Regelverk for einskapsfylkearkivet og for eventuell avvikling, skal nedfellast i arkivplanen.

Riksarkivaren skal ha melding om arkiv som vert oppretta under/i forsøket med einskapsfylke. Einskapsfylkets arkiv skal avleverast til det statlege arkivverket v/Statsarkivet i Trondheim.

Den statlige arkiv- og journalføringsordninga oppretthaldes i forsøksperioden.

§ 7. Einskapsfylkets administrative leiar

Fylkesdirektøren er einskapsfylkets øvste administrative og faglege leiar.

Fylkesdirektøren står, i alle saker der mynde ikkje er gjeve han direkte frå staten, jf. § 3, under fylkestingets instruksjon.

For mynde gjeve fylkesdirektøren frå staten, dvs. under statens kompetanse, kan han instruerast av det enkelte fagdepartement og direktorat. I høve til dei statlege oppgåvene er fylkesdirektøren administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Fylkesdirektøren skal særleg sjå til at ovannemnde instruksjonsliner, dvs. instruksjon under høvesvis fylkeskommunal og statleg kompetanse, ikkje vert blanda, men vert haldne klårt åtskild. Dersom fylkesdirektøren mottok motstridande instruksar i same sak frå sine to oppdragsgjevarar, skal han melde frå om dette til begge oppdragsgjevarane.

Fylkesdirektøren er i forsøksperioden arbeidsgjevarrepresentant i høve dei fylkeskommunalt tilsette og arbeidsgjevar i høve dei statstilsette i einskapsfylket.

§ 8. Delegering frå fylkesdirektøren

Fylkesdirektøren kan, der:

- a) delegeringsvedtak frå fylkestinget og/eller andre folkevalde organ.

jf. kommunelova § 23 nr. 4,

eller

- b) lov, forskrift, anna delegering av mynde eller tildelingsbrev fra staten

ikkje er til hinder for det, delegere oppgåver eller grupper av oppgåver til andre i administrative stillingar i einskapsfylket.

§ 9. Tilsetting m.m for fylkesdirektøren

- a) Tilsetting/oppseiing/avskil

Fylkesdirektøren svarar overfor det einskilde fagdepartement og direktorat for bruk av kompetanse gitt frå staten og overfor fylkestinget for bruk av kompetanse gitt frå fylkeskommunen. Dette medfører at fylkesdirektøren er å sjå både som statleg tenestemann og administrasjonssjef slik dette er definert i kommunelova § 22. I Møre og Romsdal fylkeskommune har administrasjonssjefen nemninga fylkesrådmann.

Den til einkvar tid tilsette fylkesrådmann i Møre og Romsdal er fylkesdirektør. Eventuelle fylkeskommunale vedtak knytt til tilsetting av fylkesrådmann i forsøksperioden skal godkjennast av departementet.

Dersom det skulle bli aktuelt å seie opp eller gje fylkesdirektøren avskil, må dette også godkjennast av departementet

- b) Løns- og arbeidsvilkår

Endringar i fylkesdirektørens løns- og arbeidsvilkår skal også godkjennast av departementet.

§ 10. Tilsette

Alle tilsette i fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal og i Møre og Romsdal fylkeskommune inngår i einskapsfylket med unntak for fylkesmannen personleg. Dei tilsette beheld sitt arbeidsforhold/sin individuelle arbeidsavtale som statleg eller fylkeskommunalt tilsette i forsøksperioden slik det går fram av forsøkslova § 4 og dessutan i samsvar med lov og avtaleverk for statleg- og fylkeskommunalt tilsette.

For nytilsette blir statleg eller fylkeskommunal tilsettingsform fastsett før tilsetting.

Det kan ikkje gjennomføres driftsinnskrenkinger som medfører at tilsette vert sagt opp som følgje av forsøket.

Det kan inngåas ein lokal samarbeidsavtale som sikrar dei tilsette medbestemming ved etablering av einskapsfylket.

§ 11. Habilitet - forholdet til kommunelova § 40 nr. 3 b) og c)

Dei særlege habilitetsreglane i kommunelova § 40 nr. 3 bokstavane b og c, gjeld i høve all saksbehandling i einskapsfylkets administrasjon uavhengig av om saksbehandlinga gjeld bruk av statleg- eller fylkeskommunal kompetanse.

§ 12. Forvaltningslova § 28, 2. ledd

Det er ikkje gjort noko endring i klagereglane i høve forvaltningslova § 28 andre ledd.

§ 13. Fylkesmannen som klageinstans

Fylkesmannen skal i forsøksperioden vere

- a) klageinstans for vedtak etter opplæringslova § 15-2 andre og tredje ledd.
- b) klageinstans for enkeltvedtak etter friskulelova § 3-1 første ledd, § 3-10 og § 3-12.
- c) klageinstans for kommunale enkeltvedtak og enkeltvedtak truffet av andre offentlege organ som etter normalordninga skal handsamast av fylkesmannen som statleg klageorgan. Dette gjeld også for saker der fylkeskommunen måtte vere part eller ha rettsleg klageinteresse.
- d) klageinstans for einskapsfylket sine avslag på innsyn etter forvaltningslova og offentleglova.
- e) klageinstans for einskapsfylket sine vedtak etter forvaltningslova § 36.

Fylkesmannen kan delegere kompetansen til å behandle saker som nemnd i første ledd til tenestemenn i einskapsfylket. Desse tenestemennene opptreer då i desse sakene på vegne av fylkesmannen, og kan ikkje instruerast av fylkesdirektøren, jf. også forskrifta § 11.

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

§ 14. Fylkesmannen som tilsynsinstans

Fylkesmannen held i forsøksperioden fram som statleg formell tilsynsinstans overfor kommunane, andre offentlege organ og private rettssubjekt. Med formelt tilsyn meiner ein i denne paragrafen tilsyn med heimel i lov som er innretta mot;

- a) anten å skrive ein tilsynsrapport som viser i kva grad tilsynsobjektet opptre i samsvar med reglene og/eller
- b) å treffe enkeltvedtak om at forhold må rettast, stansast eller bli utbetra.

Fylkesmannen kan delegerer kompetansen til å behandle saker som nemnd i første ledd til tenestemenn i einskapsfylket. Desse tenestemennene opptre då i desse sakene på vegne av fylkesmannen og kan ikkje instruerast av fylkesdirektøren, jf. også forskrifta § 11.

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

§ 15. Lovlegheitskontroll

Fylkesmannen held i forsøksperioden fram som kontrollorgan i høve kommunelova § 59.

Fylkesmannen kan delegerer kompetansen til å behandle saker som nemnd i første ledd til tenestemenn i einskapsfylket. Desse tenestemennene opptre då i desse sakene på vegne av fylkesmannen og kan ikkje instruerast av fylkesdirektøren, jf. også forskrifta § 11.

§ 16. Ressursar

Fylkesmannen og Helsetilsynet Møre og Romsdal får i høve dei oppgåver dei har etter forskrifta § 3 andre og femte ledd stilt til rådvelde tilstrekkelege ressursar og kvalifisert personell frå einskapsfylket.

§ 17. Økonomiforvaltning, rekneskapsføring og revisjon

Forsøket inneberer ikkje endringar i Riksrevisjonens eller fylkeskommunens revisor(er)s ansvar og fullmakter etter gjeldande regelverk.

For dei statlege oppgåvene gjeld økonomiregelverket i staten, Skattefuten i Møre og Romsdal er regneskapsførar og Riksrevisjonen er revisjonsansvarleg.

For dei fylkeskommunale oppgåvene gjeld økonomibestemmelsene i kommunelova og fylkeskommunens revisor((er) er revisjonsansvarleg.

§ 18. Endring av forskrifta

Mynde til å endre forskrifta ligg til fylkestinget i Møre og Romsdal. Endringane må godkjennast av Kommunal- og regionaldepartementet, og trer først i kraft etter kunngjering i samsvar med forvaltningslova § 38.

§ 19. Ikrafttredelse

Denne forskrifta trer i kraft 1. januar 2004 og gjelder til 31. desember 2007.

Forskrift om forsøk med enhetsfylke i Hedmark

(hentet fra

http://www.hedmark.org/dt_singlearticle.aspx?m=11&amid=15215)

Vedtatt av Hedmark fylkesting 16. desember 2003 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet 19. desember 2003 med hjemmel i § 5 i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning, jf. kgl.res. 11. desember 1992.

- av Frode Skår

(Det er utarbeidet en kommentardel til vedtektene som kan lastes ned fra menyen til høyre).

§ 1 Bakgrunn, formål og rammebetingelser

Bakgrunn, formål og rammebetingelser for forsøket fremgår av St. meld. nr. 19 (2001-2002) og brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13.12.2002, 27.01, 24.03, 12.05 og 18.07.2003.

Forsøket med enhetsfylke har som overordnet mål:

- a. å styrke utviklingen i Hedmark.
- b. å tilby kommunene, befolkningen og næringslivet godt tilgjengelige og effektive tjenester.
- c. å effektivisere den regionale statlige og fylkeskommunale forvaltningen gjennom samordnet ledelse og integrering av arbeidsoppgaver.

§ 2 Lovgrunnlaget

De bestemmelser som gjelder for hhv. fylkeskommunens og fylkesmannens virksomhet, vil gjelde også i forsøksperioden.

Enhetsfylket er ikke et selvstendig rettssubjekt, og kan ikke binde partene.
Vedtektene vil regulere de spesielle forhold som knytter seg til forsøkets gjennomføring.

§ 3 Klagebehandling

Fylkeskommunens opplegg for behandling av klagesaker etter forvaltningslovens § 28 endres ikke som følge av enhetsfylkeforsøket.

Forsøket med enhetsfylket endrer ikke på den myndigheten fylkesmannen har etter særskilt lovverk som klageinstans over fylkeskommunale vedtak.

Kommunal- og regionaldepartementet er klageinstans for avgjørelser om å nekte innsyn i dokumenter som legges frem for eller utarbeides av rådet, jf. § 4 åttende ledd.

§ 4 Felles ledelsesorgan for enhetsfylket

(1) *Navn: Ledelsesorganet benevnes "Enhetsrådet".*

(2) *Rådets status — myndighet:*

Rådet har det øverste, strategiske ansvaret for ledelsen og gjennomføringen av forsøket. Rådet er en felles arena hvor samarbeidspartene skal drøfte synspunkter på saker av felles interesse og søke å komme frem til felles anbefalinger.

(3) *Organisering:*

Det gjøres unntak fra kommuneloven §§ 10 nr. 3, 14 nr. 1 b og 19 nr. 7 samt § 35 nr. 3-5 og § 36-38. Følgende gjelder for rådets sammensetning.

Rådet skal ha følgende sammensetning: fylkesordfører, fylkesrådet, fylkesmann, assisterende fylkesmann. Rådet består av maksimum 8 medlemmer. Det skal være like mange medlemmer fra begge parter i rådet. Partene avgjør selv hvem som deltar fra den øvrige administrasjonen under behandlingen av de enkelte saker. Ledelse: Rådet ledes av hhv. fylkeskommunen og fylkesmannen. Ledelsen går på omgang etter en fastsatt turnus.

(4) *Sekretariat:*

Begge parter forplikter seg til å stille administrativ støtte til disposisjon for rådets virksomhet, slik at det er en person som har ansvaret for kontakten med rådet. Sekretariatet setter opp sakslister og innkalling til møtene og skriver referat fra møtene. Hovedansvaret for administrativ og praktisk tilrettelegging for rådets møter ligger til den parten som til enhver tid innehar ledelsen av rådet, jfr. §4b,pkL2.

(5) *Saker som behandles i rådet:*

Rådet skal behandle saker som omhandler gjennomføring og utvikling av forsøket. Rådet skal drøfte saker av betydning for forsøket, jf. § 1. Dette vil særlig gjelde i forhold til følgende områder:
Utviklingsoppgaver, behandling av kommunale planer, samferdsel og

miljø, opplæring og kompetanseutvikling, folkehelsearbeid, samt administrative funksjoner.

(6) Saksbehandling:

Forberedelse og oppfølging av sakene:
Fylkeskommunen og fylkesmannen står hver for seg ansvarlig for å forberede og følge opp de saker som de tar opp i rådet.

(7) Saksbehandlingen i rådet:

Det skal foreligge skriftlig forberedte saker til behandlingen. Rådet skal drøfte synspunkter på sakene. Hver av partene skal så langt mulig orientere hverandre om hvilken beslutning som vil bli tatt etter behandlingen i rådet. Det foretas ikke avstemming i rådet. Det kan også tas opp muntlige saker til gjensidig orientering.

(8) Forholdet til offentlighet:

Offentlighetsloven skal gjelde for rådets virksomhet.
Møtene i rådet er åpne såfremt rådet ikke bestemmer noe annet jf. kommuneloven § 31. Det gjøres unntak fra offentlighetsloven § 2 annet ledd. I stedet gjelder:
Spørsmål om innsyn i de underliggende dokumenter avgjøres av det organ som legger saken frem for rådet. Det må fremgå av saksfremlegget om saken er unntatt offentlighet.
Rådet avgjør spørsmål om møtet skal lukkes samt innsyn i rådets egne dokumenter ved flertallsvotum. Ved stemmelikhet har møteleder dobbeltstemme.

Det gjøres unntak fra offentlighetsloven § 9 tredje ledd annet punktum. I stedet gjelder:
Kommunal- og regionaldepartementet er klageinstans for rådets vedtak om å nekte innsyn eller forsøkspartenes vedtak om å nekte innsyn i dokumenter som skal legges frem for rådet.

§ 5 Administrativt samarbeid

Rammene for det administrative samarbeidet avklares av rådet.

Administrasjonene vil kunne samarbeide innenfor de områder som er nevnt i § 4 d iht. de rammer som er trukket opp av rådet, og skal forberede og følge opp de saker som behandles i rådet

I tillegg vil administrasjonene kunne samarbeide om oppgaver av administrativ art innenfor disse fagområdene for å realisere de mål som er trukket opp for forsøket.

De administrative lederne kan på sine felter samarbeide og treffe beslutninger i denne sammenheng innenfor de fullmakter de har på sitt område.

§ 6 Forholdet til egne ansatte og deres organisasjoner

Tilsetningsforhold: De ansatte skal i forsøksperioden beholde sitt nåværende tilsetningsforhold og arbeidsvilkår.

Ansatte kan etter avtale mellom partene i forsøket utføre oppgaver for den annen samarbeidspart for et avgrenset oppdrag eller periode uten at det medfører skifte av arbeidsgiver.

De ansatte forholder seg til sin nåværende hovedavtale, tariffavtale og lovverk.

Medbestemmelse: De ansattes og deres organisasjoners medbestemmelsesavtaler endres ikke som følge av forsøket, verken mht forhandlinger, drøftinger eller informasjon. Dette gjelder selv om sakene berører ansatte i begge organisasjonene. Der hvor det er naturlig kan rådet likevel bli enig om å avvikle felles informasjonsmøter i spesielle saker.

Partene kan innenfor gjeldende lov- og avtaleverk inngå avtale med de ansattes organisasjoner om forhold som berører medbestemmelse i saker av felles interesse for de ansatte i forsøksperioden.

Organisatoriske forhold: Forsøket innebærer ingen formelle endringer av organisatorisk karakter.

Faglig samarbeid og integrering vil foregå mellom to selvstendige organisasjoner med hvert sitt lederskap og hver sine beslutningslinjer.

Det kan avtales mellom samarbeidspartene og de ansatte/tillitsvalgte midlertidige løsninger, hvor kompetanse blir benyttet felles, eller at ansatte kan disponeres av den annen part i en avgrenset periode eller avgrenset prosjekt. Vedkommende kan da underlegges en annen ledelse enn opprinnelig.

Det kan innenfor gjeldende lov- og avtaleverk inngås avtale med de ansattes organisasjoner om interne kunngjøringer av stillinger mellom samarbeidspartene avgrenset til forsøksperioden.

Rådet har et overordnet ansvar for å utvikle samarbeidet i begge organisasjonene.

§ 7 Samarbeid med andre

Gjennom samarbeidet i enhetsfylket skal forholdet til eksterne samarbeidsparter samordnes og forsterkes.

Felles partnerskapsavtaler som samarbeidsform skal benyttes der det er formålstjenlig for å avklare mål, ressursbruk, gjennomføring og oppfølging.

Partnerskapsavtaler skal være forpliktende for deltakerne, og benyttes fortrinnsvis på konkrete, avgrensede tiltak og prosjekter.

I enhetsfylket vil fylkeskommunen og fylkesmannen innenfor sine myndighetsområder og rammer, hver for seg forplikte seg ved inngåelse av partnerskapsavtaler.

I tillegg til det formelle samarbeidet gjennom avtaler, vil det være behov for mer uformell kontakt gjennom temamøter, konferanser og lignende.

§8 Økonomi

Rådets virksomhet: Kostnader knyttet til rådets virksomhet bæres forholdsmessig av partene selv. Ressurser til sekretariat og administrativ støtte avgjøres av partene hver for seg, men slik at partene dekker sitt bidrag som det fremgår av § 4 femte ledd vedrørende sekretariat.

Felles prosjekter: Når partene inngår i felles prosjekter, vil det bli opprettet avtale som avklarer fordelingen av kostnader.

§9 Uenighet i rådet

Uenighet om hvilken anbefaling som skal gis i den enkelte sak påvirker ikke gjennomføringen av beslutningen hos de organ som har beslutningsmyndighet, og får heller ikke oppsettende virkning.

§ 10 Endring i vedtektene

Endring av vedtektene kan gjennomføres etter lov om forsøk i offentlig forvaltnings alminnelige prosedyrer. I tillegg forutsettes enighet mellom partene.

§ 11 Iverksettelse og varighet

Denne forskriften om vedtekt for forsøk med enhetsfylke i Hedmark iverksettes 1. januar 2004 og gjelder til 31. desember 2007

Vedlegg 2

Samarbeidsavtaler

I) Rogaland: Den regionale dialog

Innlegg av regionalplansjef Per Frøyland Pallesen i ”Rogaland i utvikling”. 16.12.2004.

http://www.irogaland.no/ir/public/openIndex/view/page1.html?ARTICLE_ID=1103196251082

I Rogaland har vi nå i halvannet år hatt en ordning der fylkesmannen og fylkeskommunen samarbeider om behandling av kommunale planer og enkeltsaker, men også om utformingen av andre større saker. Avtalen for dette samarbeidet er kalt ”Den regionale dialog”.

Premissene for samarbeidet skal være følgende:

- Det foretas så langt som mulig en rasjonell, faglig og funksjonell arbeidsdeling mellom partene slik at dobbeltarbeid unngås.
- Faglig gjennomgang og utarbeidelse av underlag i større saker - for politisk behandling eller administrative uttalelser fra fylkesmannen og fylkeskommunen, skal fortrinnsvis koordineres i en av etatene.

Formålet med samarbeidet er på den ene side å spare ressurser, og på den andre side å samarbeide om saker som er viktige for utviklingen i fylket.

FAKTA

Samarbeidet gjelder:

1. Regional planlegging
2. Plan- og enkeltsaksbehandling
3. Utviklingsoppgaver
4. Myndighetsutøvelse
5. Policydokumenter

Det er ikke aktuelt å flytte myndighet eller endre det formelle ansvar mellom partene. Det viktigste er å få til en hensiktsmessig arbeidsdeling der det bl.a. klargjøres hvem som tar hovedansvar i forhold til sin myndighet, og m.a.o. hvor den ene part "lar være" å bruke sin myndighet. Avtalen er ikke til hinder for at begge parter kan ta opp saker til behandling etter eget ønske, selv om arbeidsdelingen i utgangspunktet legger opp til noe annet. For eksempel vil fylkeskommunen kunne ta alle saker opp til politisk behandling selv om sakene er klassifisert som "fylkesmannssaker". Og omvendt.

Hva gjelder de kommunale plan- og enkeltsakene skal fylkesmannen i utgangspunktet ha ansvaret for saker utenfor tettsted/ utbygd by, mens fylkeskommunen har ansvar for de sakene som er innenfor tilsvarende. I tillegg har partene særlovsansvar som gir en del føringer for plasseringen (for eksempel har fylkesmannen ansvar for miljøvernlovgivningen, mens fylkeskommunen har oppgaver innenfor kulturminneloven).

Videre legges det til grunn at partene har ulik faglig kompetanse som gir føringer for arbeidsdelingen. Fylkesmannen har tyngdepunktene i sin fagkompetanse innenfor naturvern, vilt, ferskvannsfisk, landskap inkludert kulturlandskap, forurensning (vann, luft, støy), avfallshåndtering, landbruk - næring og arealkonsekvenser, friluftsliv (i hovedsak vern/sikring av friluftsområder), beredskap, energi, vassdrag og planjuss.

Fylkeskommunen har sin hovedkompetanse innenfor demografi, generelle utviklingstrekk, arealbehov, regionale policyhensyn, samferdsel/kollektivtrafikk, tettstedsutvikling/ estetikk/ nærmiljø, almenkultur, kulturvern, idrett, friluftsliv (i hovedsak tilrettelegging og drift), landskapsestetikk, reiseliv, næringsliv, energi (gass m.m) og ressurskartlegging.

Felles postmøter holdes hver mandag der sakene fordeles.

Samarbeidet er nå evaluert og sak om dette er presentert for fylkestinget (sak 19/04). Erfaringene med ordningen er kartlagt både i kommunene, hos fylkesmannen og i fylkeskommunen. Erfaringene er overveiende positive. Det er et dominerende synspunkt i kommunene at saksbehandlingen på fylkesnivået er blitt mer effektiv og raskere.

Det er brei enighet om at samarbeidet bør videreføres. Det har både Fylkesmannen og Rogaland fylkesting sluttet seg til. Både hos fylkesmannen og i fylkeskommunen er det imidlertid synspunkter på at samarbeidet kan videreutvikles og bli enda bedre og mer effektivt. Det er en av våre utfordringer framover.

II) Sør-Trøndelag

SAMARBEIDSAVTALE MELLOM SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE OG FYLKESMANNEN I SØR-TRØNDELAG 2004

<http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=18480&amid=1122557>

Fylkesmannen og Fylkeskommunen har samarbeidet på mange saksområder i lang tid. Samarbeidet har for en stor del rettet seg mot enkeltsaker/-prosjekter. Erfaringene fra samarbeidet har vært god. Partene ser imidlertid behov for å utvikle et tettere og mer forpliktende samarbeid.

Partene vil gjennom denne samarbeidsavtalen bidra til økt kvalitet, effektivitet og brukervennlighet i oppgaveløsningen. Mer konkret har vi som mål at et tettere samarbeid skal bidra til å :

- forenkle offentlig oppgavefordeling på regionalt nivå.
- unngå dobbeltarbeid gjennom rasjonell, faglig og funksjonell arbeidsdeling.
- sikre helhetstenkning og involvering av flere fagfelt.
- unngå revirtenkning, men fortsatt gjøre det mulig å opptre hver for seg med egne syn.
- sikre bedre kvalitet på saksbehandlingen, til det beste for brukerne og for den faglige utviklingen blant de ansatte.

Som et vedlegg til avtalen beskrives nærmere seks områder som i første omgang har blitt valgt ut for å konkretisere et tettere samarbeid. Det er beskrevet oppfølgingstiltak for hvert område. Disse vil bli fulgt opp gjennom videre arbeid på enkeltområder med utgangspunkt i avtalen.

Partene har også skissert en del områder vi mener kan være aktuelle å gå inn på senere for å utvide samarbeidet utover de temaer vi har prioritert i første omgang. Avtalen er en samarbeidsavtale og innebærer ikke endringer av grenser for myndighet og ansvar. Partene vil evaluere og ev. revidere denne avtalen senest ett år etter inngåelsen.

REVIDERT SAMARBEIDSAVTALE OG FELLES SATSINGSOMRÅDER FOR 2006-2007

1. Videreføring og revidering av gjeldende samarbeidsavtalen

Fylkesmannen og Fylkeskommunen inngikk 2.april 2004 en egen samarbeidsavtale. Oppfølgingen av avtalen og satsingsområdene som ble pekt ut er nå evaluert, og evalueringen er lagt ut på begge virksomhetenes hjemmesider.

Partene er enige om å videreføre samarbeidsavtalen, med noen tilpasninger. For det første ønsker vi å være tydeligere på de mål som ligger til grunn for avtalen, og forankringspunktene for arbeidet. For det andre ser Fylkesmannen og Fylkeskommunen behov for endringer på tiltakssiden, både gjennom at noen tiltak tas ut og ved at nye tiltaksområder tas inn i avtalen.

2. Presisering av mål og forankring for samarbeidsavtalen

De generelle målene og resultatmålene for samarbeidet slik de er beskrevet i gjeldende samarbeidsavtale av 2. april 2004, står fast. Vi ønsker imidlertid å være tydeligere på selve hensikten med samarbeidet, som er å:

- styrke utviklingen i Sør-Trøndelag.
- tilby kommunene, befolkningen og næringslivet tilgjengelige og effektive tjenester.
- effektivisere regionalt statlig og fylkeskommunal forvaltning gjennom god kommunikasjon, samarbeid om ledelse og løsning av arbeidsoppgaver.

Med samarbeid om ledelse og løsning av arbeidsoppgaver mener vi følgende:

- å sørge for en effektiv samordning av de to forvaltningenes virksomhet og arbeidsoppgaver på klart definerte områder.
- ingen felles ledelse, men basere seg på å skape enighet og felles anbefalinger for videre oppfølging.

Samtidig som vi presiserer målene ved avtalen, ønsker vi å tydeliggjøre forankringen for samarbeidet.

- Felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008 er en samlet regional planstrategi som skal følges opp av årlige handlingsprogrammer. Planen ble godkjent ved kongelig resolusjon av 7. oktober 2005, og gir en ramme for samlet

- innsats fra offentlige aktører, kunnskapsinstitusjoner og næringsliv.
- Stortinget og Regjeringens strategier for fornying av offentlig forvaltning.

3. Ny revidert samarbeidsavtale og satsingsområder

Revidert avtale (denne) med vedlegg 1 (om strategisk samfunnsutviklingsarbeid) og vedlegg 2 (tiltaksliste) erstatter gjeldende samarbeidsavtale. Ny avtale gjelder for perioden 2006-2007.

Vedlegg 1

STRATEGISK SAMFUNNSUTVIKLINGSARBEID I SØR-TRØNDELAG

Samfunnsutviklingsarbeid handler om å utvikle samfunn som helhet. Skal man lykkes må ulike aktører innen næringsliv, offentlig virksomhet og det sivile samfunn samarbeide i ulike partnerskap for å utvikle felles holdninger og strategier.

Dette er også utgangspunktet for den felles fylkesplan ”Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett”, som ble vedtatt av de trønderiske fylkestingene i oktober 2004. Felles fylkesplan er det sentrale felles plandokument og utviklingsverktøy for Trøndelag. I januar 2005 ble Samhandlingsprogram 2005 vedtatt, og dette inneholder 47 aksjonspunkter/tiltak som skal gjennomføres. I løpet av høsten 2005 skal samhandlingsprogram for 2006 drøftes og vedtas.

Samarbeidet mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vil ta utgangspunkt i felles fylkesplan og de årlige samhandlingsprogrammene. Samarbeidet skal ellers bidra til gjennomføring av nasjonal politikk og krav/forventninger fra Storting og Regjering.

Fylkesmannen og Fylkeskommunen ønsker å samarbeide tettere for å fremme en helhetlig tenkning i den regionale forvaltningen i fylket. Det er også viktig å samarbeide for å sikre dialog og utvikling av felles forståelse mellom regionalt nivå og kommunene om gode og helhetlige løsninger. Kommunesektoren er den viktigste tilbyderer av offentlige velferdsgoder, og møter innbyggerne som brukere på mange arenaer. En stor del av Fylkesmannens og Fylkeskommunens virksomhet har kommunene som største bruker, enten det nå er

gjennom virkemiddel- og tilskuddsforvaltning, behandling av bevilninger/konsesjoner, råd/veiledning, tilsyn og kontroll.

Oppfølgingspunkter:

1. Fylkesmannen og Fylkeskommunens ledelse skal møtes en gang i halvåret til et strategisk ledermøte for å sikre at avtalens intensjon blir oppfylt, og drøfte samordning av den offentlige innsatsen i samfunnsutviklingen i Sør-Trøndelag. I møtet skal bl.a.:
 - fylkeskommunens ledelse og fylkesmannen vurdere den overordnede utviklingen i fylket, bl.a. med grunnlag i tilgjengelig statistikk og analysemateriale.
 - drøfte aktuelle saker og hvordan samarbeidet mellom Fylkesmann og Fylkeskommune kan tilrettelegges til det beste for samfunnsutviklingen i regionen - bl.a. ved å se virksomhetenes ressursbruk og styringsdialog med kommunene i sammenheng.
2. For å påvirke nasjonale beslutninger av betydning for Sør-Trøndelag skal Fylkesmannen og Fylkeskommunen jobbe for å samordne policydokumenter (interne og eksterne). Det skal tilstrebes å lage et felles saksunderlag og så langt som mulig også felles holdninger fra fylkesnivået. Her må man ta høyde for at enkelte NOUer og utredninger egner seg dårlig for samordning og felles policy, da det dreier seg om "reine" politiske avklaringer.
3. Fylkeskommunen vil styrke det strategiske samarbeidet med Fylkesmannen i utarbeidelsen og oppfølgingen av den gjeldende fylkesplanen 2005-2008 med tilhørende handlingsplaner. En sentral oppgave er å utforme regionale planer som inneholder en helhetlig virkemiddelstrategi.

Vedlegg 2**REVIDERT LISTE OVER SATSINGSOMRÅDER 2006-2007**

FMST=Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

STFK=Sør-Trøndelag fylkeskommune

Tiltak	Beskrivelse
1. Dialog med kommunene	
Samarbeid om den kommuneretta dialogen	<p>Partene vil samordne sin strategiske kommunikasjon med kommunene i størst mulig grad, bl.a. gjennom å dele kunnskaper og kjennskap til kommunenes behov og utfordringer. Dette kan skje bl.a. ved å:</p> <ul style="list-style-type: none"> - invitere den andre parten til å delta på forberedende møter i forkant av strategiske møter med kommunene - utveksle referatet fra strategiske møter med kommunene - vurdere om det er hensiktsmessig med praktisk og innholdsmessig samordning i selve dialogen med kommunene
Dialogen mot regionrådene	<p>Partene vil styrke dialogen med regionrådene i fylket bl.a. ved å</p> <ul style="list-style-type: none"> - delta som observatører i de regionråd som finnes i fylket - systematisere og dele kunnskap om samarbeidsregionenes utfordringer og muligheter - drøfte fylkesovergripende problemstillinger - vurdere endringer i dialog med og vektlegging av regionrådene som utviklings- og samarbeidforum for kommunene

2. Planbehandling	
Samordningsmøter	<p>Samordningsmøter hver 14 dag for bl.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> - å drøfte innkomne plansaker, med sikte på å få klarhet i om saken er tilstrekkelig belyst, - utveksle foreløpige synspunkter, avtale ansvarsfordeling for felles saksframstilling, behov for å utveksle dokumenter/informasjon mv. - vurdere rutinene i forbindelse med høringer i enkle plansaker. - samordne felles opptreden utad og praktisk opplegg rundt reiser/befaringer/møter. <p>Møtene kan også benyttes til å drøfte faglige spørsmål om temaer som knytter seg til enkeltsaker, strategispørsmål og policy.</p>
Endring i arbeidsform	<p>sette med avtalt endring i arbeidsform, slik at en normalt ikke vil behandle saker knyttet til kommune(del)planer og randsonen. Fylkesmannen vil oversende sin til Fylkeskommunen. I de tilfeller en er uenig, vil de ha egen behandling av</p> <p>Fylkeskommunen vil fortsatt behandle dispensasjonssaker knyttet til kulturminneloven.</p>
3. Digital dugnad	
<p>Dette punktet er knyttet opp til satsingsområdet ”digital dugnad” i samhandlingsprogrammet 2005 for felles fylkesplan i Trøndelag</p>	
e-Trøndelag	<p>eTrøndelag (www.etrondelag.no) er etablert som en digital dugnad for å bidra til at alle aspekter ved den digitale utviklingen blir forstått og utnyttet på en formålstjenlig og kreativ måte i regionen. FMST skal bringes inn i som partner i denne satsingen, og delta i ressurs- og arbeidsgrupper der det arbeides for å til rette digitale tjenester til innbyggere og næringsliv.</p>

Geografiske informasjonssystemer	<p>Partene har i dag en samarbeidsavtale på GIS som skal styrkes og videreutvikles. Dette skal gje ved å øke kompetansen internt hos FMST og STFK og hos eksterne brukere bl.a. gjennom:</p> <ul style="list-style-type: none"> - å ta verktøyene bl.a. GISLink enda mer i bruk i egne organisasjoner - arbeide for at verktøyene tas i bruk i saksbehandling mv. i kommunene - videreutvikling av beredskapsløsning - være aktiv ift. kartverket og Norge digitalt-satsingen.
4. Nærings- og regionalutvikling	
<p>Dette punktet er knyttet opp til flere satsingsområder for 2005 til felles fylkesplan i Trøndelag; et internasjonalt trøndersk næringsliv, mat i trøndelag mv. punktet må også sees i sammenheng med satsing på utdanning og kompetanse, jf. punkt 6 under og samhandlingprogrammet 2005.</p>	
Videreutvikle dagens partnerskapssamarbeid	<p>God samhandling på nærings- og regionalutviklingsnivået mellom STFK og FMST er sentralt. Partene vil videreutvikle dagens samarbeid og dialog knyttet til arbeidet med fylkesplanens samhandlingsprogram, arbeidet i Trøndelagsrådet mer generelt mv. Styrket samhandling er viktig bl.a. for å kunne se virkemiddelbruken i sammenheng, og for samordning mot virkemiddelapparatet – herunder statlige etater og virksomheter</p>
Regionale strategier for landbruksbasert næringsutvikling (RNS)	<p>Partene vil videreutvikle og styrke partnerskapet for RNS og Regionalt miljøprogram (RMP) gjennom bl.a. Regionalt landbruksforum. Dette skal omfatte analysearbeid, strategiutvikling og prioritering i bruk av økonomiske virkemidler, inkl. miljøvirkemidlene, samt andre virkemidler som støtter opp om dette området.</p>

Mat og opplevelse	Disse områdene inngår i Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammet for 2005. FMST og STFK vil arbeide sammen for å sikre en sterk og helhetlig programsatsing der matsatsingen ses i sammenheng med de forutsetninger og goder vi har innen utmark og reiseliv. Dette er viktig for å bygge en opplevelsesnæring mer flere bein å stå på.
Marine satsinger	Fylkeskommunen med bistand fra Fylkesmannen skal i fellesskap bidra til større oppmerksomhet mot akvakulturområdet, og til at det drøftes strategier og innsatsområder i tråd med dette for å utvikle kystområdene i Trøndelag. Blant annet gjennom Marint forum Trøndelag. Marint Forum er et av flere initiativ for å forsterke samhandlingen mellom sentrale aktører i fiskeri og havbrukssektoren om de viktigste utfordringene.
Skogbruk	Skogbruket i Trøndelag står allerede for en betydelig verdiskaping og har i tillegg et stort framtidig potensiale. FMST og STFK vil arbeide sammen for å vurdere en tiltaksretta programsatsing om skogbruket og trebasert næringsutvikling.
Landbruksbasert tjenesteproduksjon	Tjenesteproduksjon innenfor landbruket har et betydelig og uforløst potensial. "Inn på tunet" er et eksempel på en tjenesteretta satsing som har fått nasjonal oppmerksomhet. FMST og STFK vil arbeide for å utvikle en strategi for landbruk- og bygdebasert tjenesteyting, og hvordan dette området skal følges opp på praktisk tiltaksnivå med nødvendige ressurser.
Bolyst	Bosted og livsmiljø er et viktig område i lokalt og regionalt utviklingsarbeid. FMST har satt dette opp som et satsingsområde. STFK mfl. har fokusert området bl.a. gjennom BLILYST-programmet. FMST og STFK vil i fellesskap vurdere helheten i

	satsingene, koblingene til miljøretta næringsutvikling, og om det ev. bør utvikles en tiltaksretta programsatsing på området.
Samarbeid internasjonalt	Samarbeid internasjonalt bl.a. gjennom Interreg, der utforming av programforslag til Interreg, deltakelse i Interreg- sekretariat og beslutningsgruppe og utvikling, prioritering og finansiering av Interreg IIIA-tiltak / prosjekter er naturlige samarbeidsområder
5. Folkehelseområdet	
Videreutvikle dagens partnerskapsamarbeid	For FMST og STFK er det viktig å integere folkehelsearbeidet i alle deler av virksomhetenes arbeid. Partene vil derfor videreutvikle sitt partnerskapsamarbeid og la det omfatte arbeid med mål/visjoner for folkehelse i Sør-Trøndelag, samarbeid om temaet folkehelse i oppfølgingsarbeidet for Fylkesplanen. Partene vil også samarbeide om kartlegging og systematisering av kunnskap om utviklingstrekk av betydning for folkehelsen i fylket, formidling av kunnskap til befolkningen, ivaretagelse av helseperspektivet i kommunale planer, rapporteringssystemer som sikrer resultatoppnåelse mv.
Oppfølging etter fyrårnfyfylke-perioden	Sør-Trøndelag er fyrårnfyfylke for folkehelse fram til 2007. Partene vil samarbeide, jf. punktet over, for å bidra til å få folkehelse som en integrert del av virksomhetenes arbeid. Partene vil legge spesielt vekt på å integrere folkehelse på en slik måte at satsingen ikke trappes ned i 2007, selv om satsingen går fra å være prosjekt til å være en del av daglig virksomhet.
6. Oppvekst og utdanning	
Dette punktet er knyttet opp til felles samhandlingsprogram 2005 for felles fylkesplan i Trøndelag, og satsingen der på "Trøndelag som landets ledende utdanings- og kompetanseregion	

Den kulturelle skolesekken	<ul style="list-style-type: none"> - Fylkeskommunen har prosjektansvar og økonomisk ansvar for tiltaket, mens Fylkesmannen er representert i styringsorganer og skal bidra til å sikre at alle grunnskoleelevene i Sør-Trøndelag får gode, spennende og varierte kulturoplevelser. - Fylkesmannen har et landsomfattende ansvar for kulturskolene (tidligere musikkskolene). Kulturskolenes aktiviteter må ses i sammenheng med den kulturelle skolesekken.
Det 13-årige skoleløpet	<ul style="list-style-type: none"> - Utdanningdirektørene hos STFK og FMST vil ha 2 faste planleggingsmøter pr. år om det 13-årige skoleløpet i Sør-Trøndelag - Partene vil så langt det er mulig og hensiktsmessig, være sammen om impementeringsarbeidet av Kunnskapsløftet - FMST vil ha en koordinerende rolle når det gjelder kompetanseutvikling i forbindelse med Kunnskapsløftet - FMST som tilsynsinnsinstans og veileder vil ha jevnlig møter med STFK som skoleeier, om faglige utfordringer.
7. Universell utforming	
Dette punktet er knyttet opp til Regjeringens felles satsing på tiltak for funksjonshemmede samt planen for universell utforming innen viktige samfunnsområder	
Felles strategi	Partene vil, i samarbeid med fylkets råd for funksjonshemmede, utarbeide en strategi for arbeidet med universell utforming i fylket. FMST tar initiativet til et slikt arbeid.