



**Gro Sandkjær Hanssen
og Inger Marie Stigen**

**Forsøk med enhetsfylke
i Møre og Romsdal
og Hedmark**

En underveisevaluering

Forsøk med enhetsfylke
i Møre og Romsdal
og Hedmark

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:4

**Fylkeskommunal
oppgavedifferensiering**
Rapport fra innledende
undersøkelse
69 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:7

**Dialogen mellom
fylkesmannen og
kommunene**
108 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:4

**Statlig tilsyn med
kommunesektoren**
104 sider. Kr 250,-

Rapportene kan bestilles fra
NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Gro Sandkjær Hansen
og Inger Marie Stigen

Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark

En underveisevaluering

NIBR-rapport 2006:5

Tittel: **Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark.**
En underveisevaluering

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen
og Inger Marie Stigen

NIBR-rapport: 2006:5
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-616-2

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 enhetsfylkemodel i to norske fylker, Møre og Romsdal og Hedmark. I denne rapporten gjøres det rede for de foreløpige resultatene fra evalueringen. I følge oppdraget skal hovedfokus i evalueringen være på forsøket i Møre og Romsdal. I tråd med dette er det hovedsakelig forsøket i Møre og Romsdal som behandles i denne underveisrapporten. Forsøket i Hedmark omtales kun i et kort kapittel, og brukes som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner. I sluttrapporten vil også forsøket i Hedmark behandles i en større bredde.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2006

Antall sider: 100
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsensvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

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

I forsøkene prøves det ut ulike former for integrasjon og samarbeid mellom den fylkeskommunale administrasjon og fylkesmannsembetet. Evalueringen legger vekt på fem hovedtemaer: valg av organisasjonsmodell, rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner, forenkling og effektivitet i den regionale administrasjonen, helhet og sammenheng i den regionale politikken og fylkets rolle som regional utviklingsaktør, samt spørsmålet om endrede maktrelasjoner mellom fylkesmann og fylkeskommune som følge av forsøkene.

I denne rapporten gjøres det rede for de foreløpige resultatene fra evalueringen. Datamaterialet bygger på dokumentstudier og informantintervjuer i de to forsøksfylkene. Den endelige evalueringen, som vil bygge på et mer omfattende datamateriale og dekke flere problemstillinger i større dybde, skal være ferdig tidlig høst 2007.

Rapporten er skrevet av Inger Marie Stigen (prosjektleder) og Gro Sandkjær Hanssen. En spesiell takk til våre informanter i Møre og Romsdal og Hedmark for all imøtekommenhet i forbindelse med intervjuer. Takk også for gode kommentarer og innspill fra KRDs referansegruppe for prosjektet og fra kolleger på NIBRs gruppe for forskning om demokrati og offentlig styring (DEMOS).

Oslo, april 2006

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Sammendrag	6
Summary.....	12
1 Innledning	18
1.1 Om evalueringsoppdraget	18
1.2 Rapportens disposisjon.....	19
2 Enhetsfylket – et tilbakevendende forvaltningspolitisk tema	21
2.1 Innledning	21
2.2 Ingen uprøvd løsning – fellesadministrasjon mellom fylkesmann og fylkeskommune fram til 1976.....	21
2.3 Etter hvert dalende interesse for fylkeskommunen – revitalisert fylkesmannsembete	23
2.4 Men tanken om enhetsfylke var ikke død – fra Ellingsgårdfløy til Sundsbøutvalg.....	24
2.5 Forsøk med enhetsfylke – på tross av lite fokus i Oppgavefordelingsutvalgets innstilling	25
3 Nærmere om problemstillinger og evalueringsdesign	27
3.1 Innledning	27
3.2 Hvilke formelle styringsmodeller er valgt?.....	28
3.3 Klar rolleforståelse og gode samarbeidsrelasjoner eller uheldig teigblanding og konflikter?	30
3.4 Et mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt fylke?	32
3.5 En mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?.....	33
3.6 Endrede maktrelasjoner?.....	34
4 Data og metode i underveisevalueringen	36
5 Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal	39
5.1 Bakgrunn og målsettinger	39
5.2 Organisering og oppgaveportefølje.....	40

5.2.1	Overordnet ledelse og fordeling av ansvar mellom fylkesdirektør og fylkesmann.....	41
5.2.2	Avdelingsinndeling – integrering av statlig og fylkeskommunal administrasjon	43
5.3	Rolleforståelse og samarbeidsrelasjoner	45
5.3.1	To styringslinjer	46
5.3.2	Klage-, kontroll og tilsynsoppgaver	51
5.3.3	Samarbeidsrelasjoner i enhetsfylket.....	55
5.4	Effektivitet og ressursutnyttelse	58
5.5	Innholdet i politikken – en mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?	65
6	Forsøk med enhetsfylke i Hedmark	70
6.1	Bakgrunn og målsettinger	70
6.2	Organisering og prosjektsamarbeid.....	71
6.2.1	Enhetsrådet.....	71
6.2.2	Prosjektsamarbeid	73
6.3	Rolleforståelse og ansvarsuklarhet.....	76
6.4	Merverdi og effektiviseringsgevinst	77
7	Oppsummerende drøfting	80
7.1	Enhetsfylket – en krevende modell for ledelse og styring.....	80
7.2	Et mer fleksibelt og tilgjengelig fylke: en dør inn – en dør ut	82
7.3	En mer proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør	83
7.4	Et administrativt forsøk, men... ”ingen kommer undan politiken”	84
7.5	Veien videre.....	85
	Litteratur	86
	Vedlegg 1 Forskrifter.....	89

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Politisk styringsmodell, grad av administrativ integrering og plassering av lederskap.....</i>	30
Tabell 4.1	<i>Intervjuer i underveisevalueringen</i>	37

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Evalueringslogikk</i>	28
Figur 3.2	<i>Enhetsfylket i spenningsfeltet mellom statlig og regionalpolitisk styring?</i>	35
Figur 5.1	<i>Organisasjonskart Møre og Romsdal fylke</i>	40
Figur 6.1	<i>Hedmark enhetsfylke</i>	72
Figur 7.1	<i>Hovedkjennetegn ved enhetsfylkemonellene i Hedmark og Møre og Romsdal</i>	81

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen

Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark.

En underveisevaluering

NIBR-rapport 2006:5

Om oppdraget og hovedinnretning på forsøkene

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 rapporten gjøres det rede for de foreløpige resultatene fra evalueringen. I følge oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet skal hovedfokus i evalueringen være på forsøket i Møre og Romsdal. I tråd med dette er det hovedsakelig forsøket i Møre og Romsdal som behandles i denne underveisrapporten. Forsøket i Hedmark omtales kun i et kort kapittel, og brukes som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner. I sluttrapporten vil også forsøket i Hedmark behandles i en større bredde.

NIBR legger i evalueringen av forsøkene med enhetsfylkemodell i Møre og Romsdal og Hedmark vekt på fem hovedtemaer: (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, dvs. spørsmålet om endrede maktforhold mellom statlige og regionalpolitiske styringsorganer.

Forholdet mellom formell organisering, fordeling av ledelsesansvar, samarbeidsrelasjoner og rolleforståelse er sentrale temaer i evalueringen. Makter en å få til en hensiktsmessig rollefordeling og gode samarbeidsrelasjoner eller blir samarbeidsrelasjonene forverret med 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 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?

Data og metode

Evalueringen så langt bygger på dokumentanalyser og på kvalitative intervjuer. Hensikten med underveisrapporten er å identifisere de viktigste problemområdene, konfliktlinjene og mulighetsområdene, basert på informantenes egne formidlinger av erfaringer *på dette tidspunktet i forsøksperioden*. Det må derfor presiseres at datainnsamlingen ikke er komplett. Det er i første omgang noen viktige informantgrupper internt i fylkene og eksternt i et utvalg kommuner som er intervjuet. Noen problemstillinger og politikkområder har også fått større oppmerksomhet enn andre.

I forbindelse med underveisevalueringen er det til sammen 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 ”pilotkommuner” fra Hedmark. Intervjuene med disse skal gjentas senere i evalueringsperioden, i tillegg til at nye grupper av informanter skal inkluderes.

Formell organisering av forsøkene

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. 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 de pågående forsøkene er *administrative* forsøk. Det er *ikke* 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 prøver 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 er mer avgrenset uten formell organisatorisk integrasjon av den statlige og den fylkeskommunale regionale administrasjon. Det ledes av et Enhetsråd sammensatt av lederne fra fylkesmannsembetet og de politiske 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.

Klar rolleforståelse?

Rapporten viser at enhetsfylket i en rendyrket form kan være en krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring. Det viser så vel de historiske erfaringene med fellesadministrasjon fram til 1976 som erfaringene fra de pågående forsøkene. Målet om å ivareta to parallelle styringslinjer innenfor samme administrasjon er utfordrende, både mht. til valg av ledelsesmodell, rolleutforming, rolleforståelse og faglig kompetanse.

Uansett hvem som leder enhetsfylket (fylkesmann eller fylkesrådmann), stiller en sterkt integrert administrativ modell store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolleforståelse og lederegenskaper. 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 imidlertid en utbredt oppfatning blant våre informanter at den valgte modellen kan være sårbar i forhold til hvilken person som til en hver tid innehar lederposisjonen.

Spørsmålene om klage, kontroll og tilsynsoppgavene innenfor enhetsfylket er meget prinsipielle, og viser tydelig de spenninger som kan oppstå når hensyn til utvikling, drift 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 er langt på vei ikke forenlig med en slik forvaltningspolitisk doktrine. I Møre og Romsdal har en tatt konsekvensen av de innvendinger som har kommet mot ulike forslag til organisering av klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten, og organisert disse

funksjonene i samråd med overordnede departementers anbefalinger. Diskusjonen rundt disse spørsmålene viser likevel at dette er problemstillinger som bør gis særlig oppmerksomhet når enhetsfylkemonstrer vurderes. Det må fortløpende vurderes om etablerte ordninger gir gode nok institusjonelle barrierer for å sikre habilitet.

Et mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt fylke?

Et sentralt spørsmål er om enhetsfylket representerer en forenkling av det regionale nivået. Fremstår enhetsfylket som en enhetlig og mindre byråkratisk aktør overfor kommunene?

De kommunene som er intervjuet i Møre og Romsdal rapporterer, nesten uten unntak, at enhetsfylket er enklere å forholde seg til enn den tidligere ordningen med atskilte administrasjoner i fylkeskommune og fylkesmannsembete. Enhetsfylket framstår i deres øyne som en mer enhetlig og samordnet aktør utad. I Møre og Romsdal og nå også i Hedmark går det f.eks. i plansaker kun ett svarbrev til kommunene. Kommunene slipper å forholde seg til flere svar fra fylkesmannsmbetet og fylkeskommunen.

At Møre og Romsdal fylke må ta i bruk tre ulike brevhoder, avhengig av om de opptrer som fylkesmannens, helsetilsynets eller enhetsfylkets representant, kan virke forvirrende utad. 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 så langt ikke har fått utnyttet mulighetene til administrativ forenkling fullt ut. Av hensyn til muligheten for å reversere forsøket må Møre og Romsdal 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 så langt.

Hvor avgjørende modellvalg er for å lykkes i forhold til målsettingen om en dør inn – en dør ut, er usikkert. På de områdene som vi her har valgt å trekke fram, kan mye gjøres uten at administrasjonene er fullt integrert. Her er det langt på vei snakk om praktiske løsninger, som ikke har avgjørende prinsipielle konsekvenser, verken forvaltningspolitisk eller forvaltningsrettslig.

En mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?

Så langt i evalueringsperioden tyder mye på at fylkets rolle som proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør, er styrket i de to enhetsfylkene. Svært mange av våre informanter trekker fram at enhetsfylket har gitt bedre forutsetninger for å se politikkområder i

sammenheng, og at dette er en viktig merverdi av forsøket. Den såkalte Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal fylke er et viktig forum for dette. Den stimulerer til å se politikkområder i sammenheng, fordi partene her oppfordres til å arbeide i prosjekt på tvers av avdelinger, seksjoner og fag. Det finnes gode eksempler på samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommuner også i andre fylker, men enhetsfylket gir spesielt gode organisatoriske betingelser for å få til slikt samarbeid. Det blir trolig mer forpliktende samtidig som det er mer fleksibelt.

De kommunene som er intervjuet i Møre og Romsdal opplever at Møre og Romsdal fylke har fått tydeligere og klarere visjoner for fylkets utviklingsrolle, og at det er blitt seg mer bevisst rollen som medspiller for kommunene. Spesielt gjelder dette for de små kommunene. Mye tyder på at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har bidratt spesielt 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. Et interessant spørsmål er igjen om dette ville kunne la seg realisere på en like god måte uten en så integrert enhetsfylkemodell.

Endrede maktrelasjoner?

Enhetsfylkeforsøket er 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 leder forsøket eller deltar i fylkets ledergruppe, og 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 så langt, indikerer at en slik betegnelse i noen grad er på sin plass. Det er i fortsettelsen av forsøket dessuten interessant å diskutere hvorvidt fylkespolitikkerne har fått økt eller redusert sitt handlingsrom gjennom denne modellen. Så langt gir vårt datamateriale intet grunnlag for å konkludere i den ene eller andre retningen.

Det er således for tidlig å felle en endelig dom over enhetsfylkeforsøkene. De ble iverksatt ved årsskiftet 2003/2004, og første året gikk naturlig nok med til etablering av organisasjon. De to forsøkene har derfor ikke "fått satt seg helt enda", selv om mye er oppnådd. Vi har derfor i denne underveisevalueringen konsentrert oss om å identifisere de viktigste problemområdene, konfliktlinjene og mulighetene, basert på informantenes egne erfaringer, så langt.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen og Inger Marie Stigen

Unified County Trials in Møre og Romsdal and Hedmark.

A preliminary report

NIBR Report: 2006:5

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 we present the preliminary results of the evaluation. 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. Consequently, the Møre og Romsdal trial is the main subject of this preliminary report. The Hedmark trial is only discussed in a short chapter, and it is used as the basis of comparison for some general conclusions. In the final report the Hedmark trials will be treated in more detail.

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) selecting the model of organisation, (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 hierarchy or partnerships, e.g. the question of altered power relations between state and regional government.

The relation between formal organisation, 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?

The second main question asked in the evaluation is whether the trials contribute to higher efficiency and whether public administration on the regional level appears easier to understand from the outside. Is the unified county a less bureaucratic model which opens for more efficient use of administrative resources and expertise?

The third main question is whether the unified county model allows for viewing different policy areas and subjects in a more comprehensive manner. Will increased coordination and unified policies lead to stronger and more successful regional development?

Data and method

The preliminary evaluation is based on the analysis of documents and on qualitative interviews. The purpose of the preliminary report is to identify the main problem areas, lines of conflict and areas of opportunity, based on the informants' own presentation of their experiences *at this stage of the trial period*. It must therefore be emphasized that the collection of data has not been completed. In the first phase some important groups of informants in the county administrations and in selected municipalities were interviewed. Some topics and policy areas have received more attention than others.

In connection with the preliminary evaluation there have been interviews and talks with 50 informants: in two ministries, in the counties concerned and in 6 selected municipalities in Møre og Romsdal county and in 2 "pilot municipalities" in Hedmark county. They will be re-interviewed later during the evaluation period, and there will be interviews with new groups of informants.

How the trials were organized

Unified county models imply a stronger integration between county administration and the office of the 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 (county administrations and 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 ongoing 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 is conducting 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 trials are 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 political, elected leaders of the county administration. In short, it can be said that Møre og Romsdal has been coordinated at the administrative level, while Hedmark is coordinated at the top level.

A clear understanding of roles?

The report 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 before until 1976 as well as from the ongoing trials. The goal of encompassing two parallel lines of management within the same organisation is a challenging one, both when it comes down to selecting a leadership model, shaping the roles, the understanding of roles and professional qualifications.

Whether the unified county is headed by a county governor or a chief county executive, the strongly integrated administrative model makes great 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 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 development, operation and the rule of law need to be taken into account within one and the same organisation. 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 concept of a unified county

is to a large extent incompatible with such a doctrine. In Møre og Romsdal the objections against various proposals for organising the functions of complaints and supervision have been taken into account, and they have been organised in consultation with the recommendations of the ministries. Still, 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, unbureaucratic and efficient county?

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

The municipalities in Møre og Romsdal that have been interviewed report, almost unanimously, that the unified county is easier to relate to than the previous county administration and county governor arrangement. In their view the unified county appears as a more coordinated actor. For example, in planning cases in both Møre og Romsdal and Hedmark one single reply letter is sent to the municipality. The municipalities will not have to relate to multiple replies from the 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 switchboard and the shared customer service, with regard to accessibility and clarity. It is a paradox that the two trial counties have not so far been able to fully exploit the potential for administrative simplification. Because it must be possible to reverse the trial, Møre og Romsdal has to keep two separate archives, two sets of books and two financial systems during the trial period, and in the county of Hedmark it has not yet been possible to implement the intended shared switchboard.

How decisive the choice of model is in order to obtain the goal of "one door in – one door out", is uncertain. In the areas we have chosen to highlight here, there is a lot that can be done without fully integrated administrations. What largely counts here is finding practical solutions.

A more comprehensive regional policy and a strengthened development role?

So far during the evaluation period there are many indications that the county's role as a proactive and coordinated regional development actor has been strengthened in the two unified 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 value added effect of the trials. The so-called Arena for cooperative action in Møre og 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. There are good examples of cooperation between the county governor and the county administration in other counties, but the unified county especially improves the organisational conditions for establishing such cooperation. The cooperation probably becomes more committed and more flexible.

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 many 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. It is an interesting question whether this could be realised equally well in the absence of an integrated unified county model.

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 among the county administration and the county governor. Even though the allocation of duties is not formally influenced, (the county director acts on the authority of the county governor in state business), it has great symbolic significance that the 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 county governor and the county director in various contexts. Both the formal setup of the experiment and the findings so far indicate that such a description is relevant to some extent. During the remainder of the trial it will also be of interest to discuss whether the county politicians

have seen an increase or decrease in their scope of action through this model. Our data so far do not provide conclusive evidence in either direction.

Accordingly, it is too early to pass final judgement on the unified county trials. They went into effect at the beginning of 2004, and naturally the first year a lot of time went into establishing the organisation. The two experiments have not yet hit "full speed", even though a lot has been achieved. Thus, in this preliminary evaluation we have concentrated on identifying the main problem areas, lines of conflict and possibilities, based on the experiences of the informants themselves so far.

1 Innledning

1.1 Om evalueringsoppdraget

Siden 2004 har det foregått forsøk med enhetsfylkemodelle 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.

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 forsøkene, med særlig vekt på forsøket i Møre og Romsdal, som er det mest omfattende av de to forsøkene.

I denne rapporten gjøres det rede for de foreløpige resultatene fra evalueringen. Underveisevalueringen bygger på et omfattende datamateriale, men det er så langt ikke foretatt intervjuer i alle relevante informantgrupper. Den endelige evalueringen skal være avsluttet tidlig høst 2007, og vil bygge på et mer omfattende datamateriale.

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.

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 imidlertid 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 forsøk, og etter spørsmål i Stortinget², presisert at de pågående forsøkene er administrative forsøk. Det er ikke anledning til å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune som ledd i forsøket.

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 følge oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartementet skal hovedfokus i evalueringen være på forsøket i Møre og Romsdal. I tråd med dette er det hovedsakelig forsøket i Møre og Romsdal som behandles i denne underveistrapporten. Forsøket i Hedmark omtales i et kort kapittel, og brukes som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner. I sluttrapporten vil også forsøket i Hedmark behandles i en større bredde.

1.2 Rapportens disposisjon

Som bakgrunn for evalueringen gir vi i kapittel 2 en kort historisk gjennomgang av hvordan enhetsfylkemodellen har vært benyttet, forkastet og så revitalisert igjen på ulike tidspunkter i etterkrigstiden.

I kapittel 3 følger så 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 enhetsfylkemodellen, gjøres det rede for

² Stortingets spørretime 5. mars 2003

evalueringslogikk og nærmere operasjonaliseringer av hovedproblemstillingene.

Kapittel 4 er en kort oversikt over metode og datamateriale.

I kapittel 5 og 6 beskrives først den formelle organiseringen av forsøkene i henholdsvis Møre og Romsdal (kapittel 5) og Hedmark (kapittel 6). Deretter presenteres informantenes erfaringer med forsøkene så langt.

I kapittel 7 oppsummeres og drøftes hovedfunnene fra underveis-evalueringen.

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. Beslutningsprosesser kan forstås som et møtested for ulike strømmer av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (Cohen, March og Olsen 1972, March og Olsen 1976). Hvordan og når beslutninger fattes, og hvilke beslutninger som fattes, er innenfor et slikt perspektiv betinget av koblingen mellom ulike strømmer på gitte tidspunkter.

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.³ Riktignok var administrasjonen mindre enn i dag. Den besto kun av en utbyggingsavdeling 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 1975 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. 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.

³ 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.

7 år etter Ulrik Olsens utspill⁴ 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.⁵ Dette var imidlertid bare et steg på veien til den endelige etableringen av en demokratisk og selvstendig fylkeskommune 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 fylkeskommunen – revitalisert fylkesmannsembete

Flo (2004:288) beskriver situasjonen 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.

Frykten for å skape en overkommune medførte dessuten at fylkeskommunens rolle som mellomledd mellom stat og primærkommune ikke ble avklart i tiårene etter 1976 (Jenssen 1982). Bjørnå (2004:27) hevder at fylkesmannen etter hvert kom til å fylle”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. Mens fylkesmannen var i ”skyggen av den nye fylkeskommunen på 1970-tallet”, fikk embetet

⁴ Som fikk betegnelsen Lex Ulrik.

⁵ Lov om fylkeskommuner av 1961.

en ”stille renessanse som regional maktfaktor” etter 1980 (Bjørnå 2004:25 ff).

Ved etableringen av en egen fylkeskommunal administrasjon, ble fylkets utbyggingsavdeling lagt til fylkeskommunene. Fylkesmannens rolle ble mer rendyrket som statlig kontroll, klage og tilsynsinnsans. I tillegg fikk fylkesmannen sentrale veiledningsoppgaver overfor kommunene. Fram til 2000 førte fylkesmennene blant annet kontroll med kommunenes årsbudsjetter ved at de gikk inn i hver plan og vurderte den for godkjenning. Etter hvert fikk de imidlertid 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 ble startet opp, 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 liten 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 enhetsfylke ikke var lagt død. Vel 20 år senere ble ideen igjen lansert, denne gangen gjennom et utredningsarbeid i regi av Norske kommuners Sentralforbund (nå KS), som var blitt mer og mer kritisk til veksten i regional statsforvaltning og bekymret for fylkeskommunens status som regionalpolitisk organ. Dagfinn Sundsbø ledet utredningsarbeidet, og et av medlemmene var Kåre Ellingsgård⁶. 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. Fylkesmannsambetet skulle opprettholdes, men det skulle konsentrere sin virksomhet om kontroll og tilsynsrollen (KOU 1998:172ff). Forslaget fikk imidlertid liten oppslutning i den påfølgende høringsrunden ute i kommunene og fylkeskommunene. Mange høringsuttalelser pekte på faren for uheldig sammenblanding av roller og at modellen snarere kunne bidra til et uoversiktlig og uryddig forvaltningsnivå (NOU 2000:22).

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). Dette utvalget lanserte imidlertid ikke enhetsfylkemonellen som et alternativ for regional organisering. Utvalget viste dels til at forslaget fra det KS-oppnevnte Sundsbøutvalget hadde fått liten oppslutning i høringsrunden, og dels til at utvalget selv hadde prinsipielle innvendinger til 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

⁶ Ellingsgård var nå fylkesrådmann i Møre og Romsdal. Han forlot fylkesmannsjobben og gikk over til fylkeskommunen i 1976.

St. meld. nr. 31 (2000-2001) er det gitt en nærmere omtale av enhetsfylkeadministrasjon som modell. Verken i innstillingen fra Kommunalkomiteen (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 (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.

3 Nærmere om problemstillinger og evalueringsdesign

3.1 Innledning

NIBR legger i evalueringen av forsøkene med enhetsfylkemodell i Møre og Romsdal og Hedmark vekt på fem hovedtemaer: (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, dvs. spørsmålet om endrede maktforhold mellom statlige og regionalpolitiske styringsorganer.

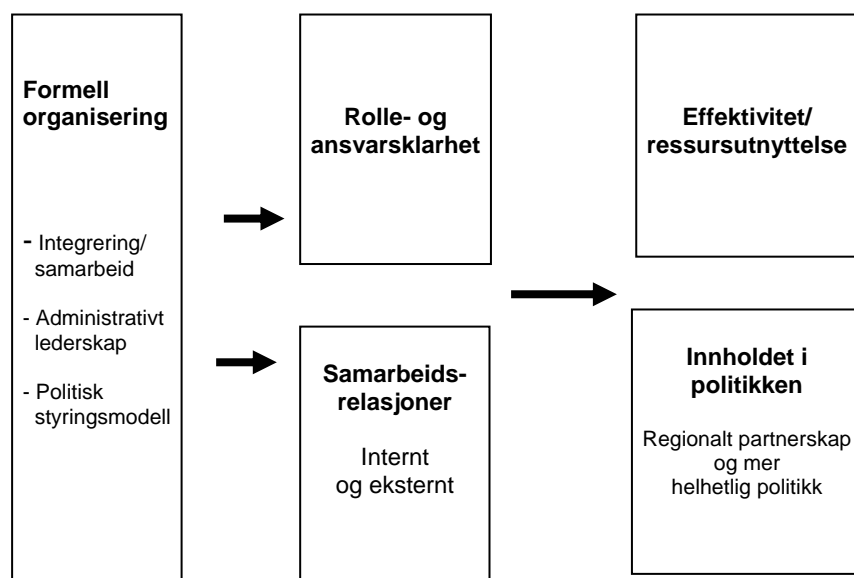
Forholdet mellom formell organisering, fordeling av ledelsesansvar, samarbeidsrelasjoner og rolleforståelse er sentrale temaer i evalueringen. Makter en å få til en hensiktsmessig rollefordeling og gode samarbeidsrelasjoner eller blir samarbeidsrelasjonene forverret med uklare ansvarslinjer og ansatte 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 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 (St.meld. nr 19, 2001-2002)?

For å belyse disse hovedproblemstillingene er evalueringen delt opp i fem hovedmoduler: en første modul hvor evalueringens uavhengige variable (modellene) beskrives, modul to og tre omhandler spørsmålene om rolleklarhet og samarbeidsrelasjoner (prosesseffekter), mens de to siste modulene (fire og fem) omhandler forsøkens 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*



Spørsmålet om endrede maktrelasjoner mellom stat og fylkeskommune er en mer overordnet og gjennomgående problemstilling som, på bakgrunn av informantenes vurderinger og øvrig kilde-materiale, behandles i den sammenfattende drøftingen til slutt i rapporten.

3.2 Hvilke formelle styringsmodeller er valgt?

Modul 1 legger vekt på en fortløpende 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.⁷ 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 fra innværende valgperiode har innført en parlamentarisk modell. 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 en parlamentarisk styringsmodell til økt politisering slik at fylkeskommunale avveininger får større oppmerksomhet på bekostning av saker generert av den statlige delen av enhetsfylket?

Hvor er det administrative lederskapet plassert, og hvilken myndighet har den administrative ledelsen fått? Er den administrative ledelsen plassert hos fylkeskommunen (politisk modell), hos fylkesmannen (en mer byråkratisk modell som støtter seg på et folkevalgt organ), eller er lederskapet delt? I Møre og Romsdal ledes administrasjonen av fylkesrådmannen, mens Enhetsrådet i Hedmark har som oppgave å samordne de to forvaltningenes virksomhet på klart definerte områder, men uten formell beslutningsmyndighet. Hvor lederskapet er plassert og hvordan ansvaret er fordelt mellom lederne vil trolig ha betydning for rolleforståelse, dialog og samarbeid mellom den statlige og fylkeskommunale delen av enhetsfylket.

Hvor integrert er modellen? (Grad av sammenslåing/samarbeid administrativt) Hvor omfattende er samarbeidet? Har man basert seg på omfattende samarbeid uten formell integrering eller har man valgt å integrere fagadministrasjoner? 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, Enhetsrådet, uten sammenslutning av de to fagadministrasjonene. Graden av administrativ integrasjon vil kunne ha betydning for samarbeidets form og innhold, for muligheten for å utnytte felles fagmiljø og for effektiv utnyttelse av administrative ressurser.

Av disse tre dimensjonene kan en lage følgende oversiktstabell:

⁷ 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.

Tabell 3.1 *Politisk styringsmodell, grad av administrativ integrering og plassering av lederskap.*

	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 det påpekt at enhetsfylket kan gi utydelige ansvarsforhold. Enhetsfylket vil i noen saker være direkte ansvarlig overfor velgerne i fylket, mens ansvarslinjene 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 representerte en åpenbar 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 ser vi på hvordan ulike aktører ser på ansvarsforhold og rollefordeling i forsøket, og hvordan holdningene påvirker beslutningsprosessene i fylket. I Møre og Romsdal, hvor administrasjonene er tett integrert, er spørsmålet om uklarhet i rollefordeling mer relevant enn i Hedmark, hvor de to administrasjonene 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.

Hensynet til rettssikkerhet taler for at klage- og tilsynsorganer bør være mest mulig nøytrale og uhildet i forhold til vedtaksorganet/førsteinstans. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) pekes det, i tråd med tidligere innvendinger mot enhetsfylkemonellen, 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 er derfor å få belyst om det eksisterer spesielle utfordringer knyttet til klage-, kontroll- og tilsynsoppgavene i enhetsfylkene. Det blir i bakgrunnsdokumentene understreket at det skal trekkes opp et markert skille mellom klage og tilsynsoppgaver på den ene side og folkevalgte organ på den annen, av hensyn til rettssikkerheten. Hvordan blir dette gjort organisatorisk, og hvilke utfordringer knytter det seg eventuelt til håndteringen av disse oppgavene?

Nært koblet til spørsmålet om klarhet i rolle- og ansvarsfordeling er spørsmålet om samarbeidsrelasjoner mellom statlige og fylkeskommunalt ansatte innenfor rammen av enhetsfylkemonellen. 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.

Innad i enhetsfylket er det nødvendig å studere hvordan de ulike modellene påvirker samarbeidsrelasjonene mellom ansatte i den statlige delen og ansatte underlagt fylkestinget. Hvordan endres de formelle og uformelle samarbeidsrelasjonene internt i fylket?

Nært koblet til dette er spørsmålet om konflikt versus samarbeid. Bidrar forsøket til færre konflikter mellom ansatte i statlig og fylkeskommunalt del, eller øker tvert imot konfliktnivået når medarbeidere fra ulike fagavdelinger og staver skal inngå i et tettere og mer formalisert samarbeid? Greier en å utvikle en felles organisasjonskultur? Hva dreier eventuelle konflikter seg om?

Vi studerer også samarbeidsrelasjoner vis av vis *eksterne aktører*, dvs. stat, kommuner og næringsliv. Hvordan utvikles (styrings)dialogen vis a vis departementene, her først og fremst KRD og FAD? Blir styringsdialogen enklere eller mer komplisert? Hvilke utfordringer ser de ulike aktørene når det gjelder dialogen mellom representanter for enhetsfylket og de overordnede departementene? Likeledes er det nødvendig å studere hvordan enhetsfylkeforsøkene påvirker dialogen med kommunene i de respektive fylkene. På samme måte som for departementene, spør vi om samarbeidsrelasjonene blir enklere, eller mer kompliserte og konfliktfylte. Hva med kommunenes frykt for fylkeskommunen som overkommune? Forsterkes den gjennom enhetsfylket?

Sist, men ikke minst, må enhetsfylkeforsøkene betydning for samarbeidsrelasjoner med næringslivet belyses. Bidrar enhetsfylket til at samarbeidet med næringslivet i fylket bedres?

3.4 Et mer oversiktlig, ubyråkratisk og effektivt fylke?

Et av de viktigste argumentene som er brukt for enhetsfylkemodellen er at den vil 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 spør vi om enhetsfylket framstår som mer oversiktlig, ryddig og tilgjengelig for ulike aktører.

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 setter vi derfor fokus på utnyttelsen av fagmiljøer og stabsressurser. Bidrar forsøkene med enhetsfylke til at dobbeltarbeid reduseres? Greier en å få til 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 effekten mer usikker, i og med at samarbeidet her er mindre integrert og formalisert.

I innholdsanalysen er det dessuten interessant å se om og hvordan eventuelle uklare ansvarsforhold og rollekonflikter påvirker effektiviteten i beslutningsprosessen. Bidrar f.eks. uklarheter og uenighet om hvem som har myndighet over saksfelt til treg saksgang, eller enda verre: til at det ikke lykkes å fatte beslutninger om viktige saker for samarbeidet? Greier en å komme fram til felles målformuleringer og prioriteringer, eller blir det mer ”prosess” enn beslutning?

3.5 En mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?

I denne modulen analyseres hvilke effekter forsøkene har på innholdet i fylkespolitikken. Bidrar forsøkene til at det utvikles en mer helhetlig regionalpolitikk, der fylket framstår som en aktiv utviklingsaktør? Bidrar integrering og samarbeid til at fylket blir en mer attraktiv samarbeidspartner for kommuner og næringsliv i regionen og en mer aktiv regional pådriver i samfunnsutviklingen? Hvordan påvirker forsøkene utarbeidelsen av regionale planer? Blir samarbeidet mer vellykket, endres prioriteringene i planene og blir oppfølgingen og iverksettingen mer forpliktende?

Ved at flere sektorer med betydning for den regionale utviklingen samles innenfor en felles organisatorisk ramme, forventes det at enhetsfylkemonellen vil legge 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:

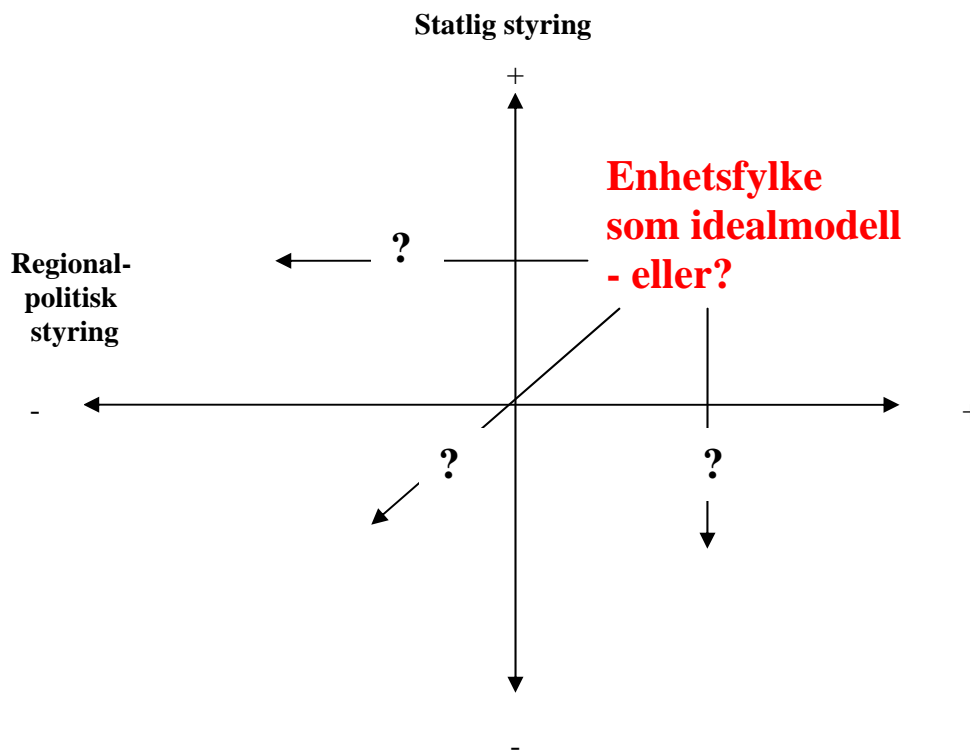
Fremover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste.(...) Parallelt med at statens bruk 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 ide kan forstås som en tilnærming til idealet om en partnerskapsmodell. 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). Forholdet mellom over- og underordnede styringsnivåer vil derfor aldri kunne avklares helt. Spenninger og skiftende trender vil vanligvis prege forholdet.

Evalueringen vil derfor også inkludere et spørsmål om hvorvidt maktrelasjonene mellom staten (v/ fylkesmannen) og fylkeskommunen endres i enhetsfylkene. Nærmer man seg idealet om partnerskap og likeverd, eller får man i praksis likevel en asymmetrisk relasjon mellom stat og fylkeskommune? Hvorvidt fylkesmannen eller fylkeskommunen i så fall blir den dominerende parten i denne relasjonen, vil blant annet avhenge av innretningen på forsøkene.

Enhetsfylket vil slik befinne seg i spenningsfeltet mellom regionalpolitiske og statlige styringspremisser, slik det er illustrert i figuren under:

Figur 3.2 *Enhetsfylket i spenningsfeltet mellom statlig og regionalpolitisk styring?*



En kan i tråd med dette tenke seg ulike utviklingsretninger for enhetsfylket. Betraktet som idealmodell, representerer enhetsfylket en balansert avveining av statlige og regionalpolitiske beslutningspremisser. Andre alternativer er at den statlige styringslinjen blir dominerende eller at enhetsfylket først og fremst blir et redskap for den politisk styrte fylkeskommunen. Et siste alternativ er et enhetsfylke som i større grad er ufølsomt både for statlige og fylkespolitiske premisser, men der administrasjonen fremstår som et faglig-autonomt teknokrati.

4 Data og metode i underveisevalueringen

Evalueringen så langt bygger på dokumentanalyser og på kvalitative intervjuer. Hensikten med underveisrapporten er å identifisere de viktigste problemområdene, konfliktlinjene og mulighetsområdene, basert på informantenes egne formidlinger av erfaringer *på dette tidspunktet i forsøksperioden*. Det må derfor presiseres at datainn-samlingen ikke er komplett. Det er i første omgang noen viktige informantgrupper internt i fylkene og eksternt i et utvalg kommuner som er intervjuet. Noen problemstillinger og politikkområder har også fått større oppmerksomhet enn andre.

I drøftingen av konsekvenser for innholdet i politikken i betydningen mer helhetlig regional politikk og en styrket samordningsrolle, er vi i underveisevalueringen for eksempel først og fremst opptatt av samhandlings- og synergieffekter *på tvers av sektorene*, mens måloppnåelsen innenfor enkeltsektorer (sektorperspektivet) i liten grad er kommentert og vurdert. Dette vises blant annet gjennom at antall informanter fra overordnet faglig myndighet i departementer og direktorater er lavt. Bakgrunnen for at vi i underveisevalueringen har valgt å konsentrere oss om noen hovedproblemstillinger og ”konfliktområder”, er dels av ressursmessige hensyn, dels at forsøkene bør gis noe mer tid før mer sektorspesifikke konsekvenser analyseres. Dette gjenspeiles antagelig også i at henvendelser om informant-intervjuer i flere departementer er blitt besvart med at en ikke har nok kjennskap til/ nok befatning med forsøkene så langt til at det synes relevant å la seg intervju. I sluttevalueringen vil imidlertid antallet informanter økes, både på departements-/direktoratsnivå og på saksbehandlernivå i forsøksfylkene.

I forbindelse med underveisevalueringen er 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 ”pilotkommuner” fra Hedmark., jfr. tabellen under.

Intervjuene med disse skal gjentas senere i evalueringsperioden, i tillegg til nye grupper av informanter.

Tabell 4.1 *Intervjuer i underveisevalueringen*

Departement		
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Saksbehandlere	
Kunnskapsdepartementet	Saksbehandlere	
Møre og Romsdal fylke	Øverste ledelse	Avdelingsledere og saksbehandlere
Sentraladministrasjonen	Fylkesdirektør, adm.direktør, plansamordner	Rådgiver
Utdanningsavdelingen		Avdelingsleder
Helse og sosialavdelingen		Avdelingsledere, saksbehandlere
Areal- og miljøvernnavdelingen		Avdelingsleder, saksbehandlere
Fylkesmannen	Fylkesmannen, ass.fylkesmann	
Fylkespolitikere	Fylkesordfører	Gruppeledere
Kommuner:		
Ålesund	Ordfører og rådmann	
Kristiansund	Ordfører og rådmann	
Molde	Ordfører og rådmann	
Smøla	Ordfører og rådmann	
Stranda	Rådmann	
Tingvoll	Rådmann	Avdelingsleder, enhetsleder
Enhetsfylket i Hedmark	Øverste ledelse	Avdelingsledere
	Assisterende fylkesdirektør	
Fylkesmannsembetet	Fylkesmann, ass. fylkesmann	
Fylkespolitikere	Fylkesordfører	
	Fylkesrådsleder	Fylkesråd (2)
Kommuner:		
Elverum	Rådmann	Avdelingsleder
Tolga	Rådmann	
Totalt	50 informanter	

Selv om antallet informanter er relativt høyt, vil det selvsagt kunne stilles spørsmål både ved representativitet og generaliserbarhet på bakgrunn av dette utvalget, jfr. diskusjonen ovenfor. For kommunenes del er det åpenbart at det må gjøres reservasjoner m.h.t. generaliserbarhet når det kun er 6 kommuner som er intervjuet.

I fylkene er det først og fremst foretatt intervjuer på ledernivå og på saksbehandlernivå i noen avdelinger (i Møre og Romsdal). Gitt formålet med underveistrapporten er både antall informanter og utvalget av informanter etter vår oppfatning tilstrekkelig, med de reservasjoner vi her har tatt i forhold til representativitet og generaliserbarhet. I arbeidet med sluttrapporten vil flere nivåer og avdelinger bli intervjuet.

Det kan også stilles spørsmål ved at det ikke er gjort 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 sammenlikning med andre fylker som ikke er med i forsøkene. Dette reduserer selvsagt ikke de metodiske problemene med å måle effekter. I analysene viser vi likevel til at det også finnes sammenlignbare tiltak utenfor rammen av enhetsfylkeforsøkene. Mange av våre informanter, som først og fremst må sies å formidle *effekterfaringer*, har dessuten lang erfaring både fra forsøksfylkene og andre fylker, og må således forutsettes å kunne ha begrunnede oppfatninger om effekter av forsøkene.

Dokumentanalysene i forbindelse med underveisevalueringen bygger på forarbeidene til forsøkene nasjonalt og i fylkene, samt saksdokumenter og referater i utvalgte saker i de respektive fylkene. Beskrivelser av formell organisering er dels hentet fra fylkenes egen presentasjon av forsøkene og fra tidligere evalueringsrapporter fra Nord-Trøndelagsforskning/ Østlandsforskning.⁸

I den siste delen av evalueringsperioden vil analysen av andre datakilder være mer sentrale i tillegg til informantintervjuene. Dette for å få et mer presist uttrykk for merverdien eller utfordringene av enhetsfylkemodellen for innholdet i politikken

I tråd med oppdraget er det hovedsakelig erfaringene fra Møre og Romsdal som er presentert i denne underveistrapporten. Hedmark omtales i et kort kapittel, og brukes som sammenligningsgrunnlag for noen hovedkonklusjoner.

⁸ Parallelt med denne evalueringen gjennomføres det en følgeevaluering av forsøkene av Østlandsforskning og Nord-Trøndelagsforskning på oppdrag fra KS.

5 Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal

5.1 Bakgrunn og målsettinger

Møre og Romsdal var en av fylkeskommunene som støttet det tidligere omtalte Sundsbøutvalgets innstilling, og ønsket allerede da å være forsøksfylke for en slik modell. Prosessen den gang, og også i forbindelse med det foreliggende forsøket ble i hovedsak drevet fram av fylkespolitikere, med tidligere fylkesordfører som markert talsmann (Skjeggedal og Lysø 2005:4).

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:

- ”sørgje 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. ”

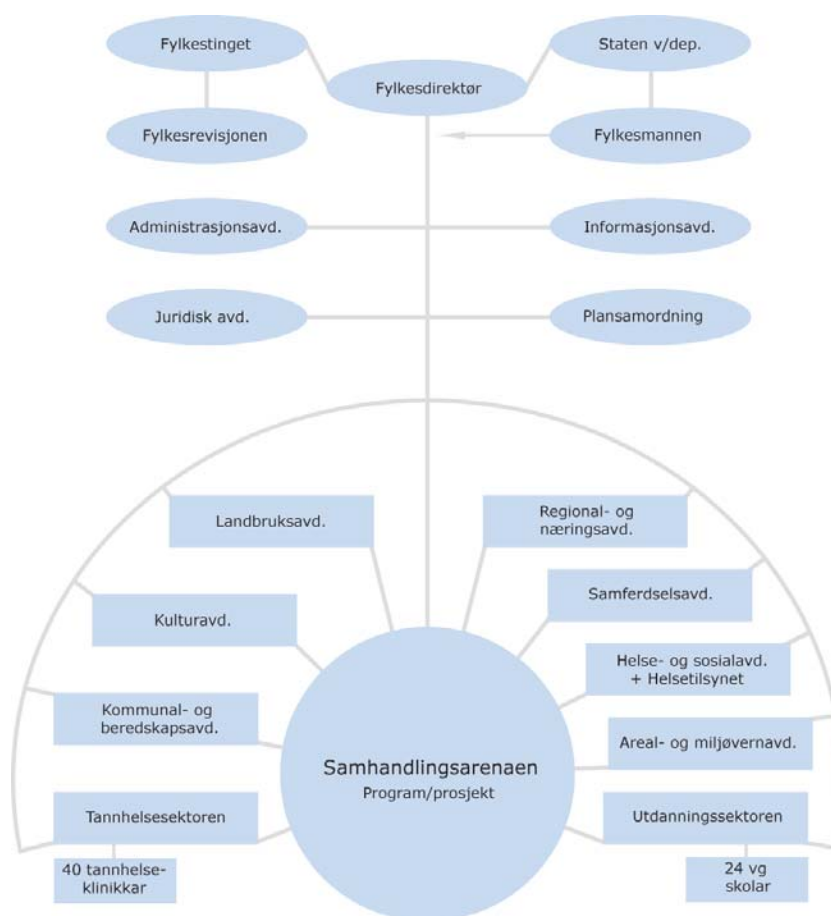
Forsøket i Møre og Romsdal er slik først og fremst et administrativt forsøk, i tråd med de opprinnelige forutsetningene for forsøkene. Det lanseres imidlertid også av fylket selv som et *politisk* forsøk, som fylkets virkemiddel for å utvikle en sterk og framtidsrettet regionmodell for Møre og Romsdal. Fylket presenterer forsøket som et alternativ i den pågående debatten om politisk styrte regioner (jfr.

brochure fra enhetsfylket i Møre og Romsdal, sommer 2005). Dette må således også inngå som en del av vurderingen av forsøket.

5.2 Organisering og oppgaveportefølje

Etableringen av enhetsfylket medførte omfattende organisatoriske endringer av den fylkeskommunale administrasjon og i fylkesmannsembetet. Organiseringen pr. mars 2005 er skissert i figuren under.

Figur 5.1 *Organisasjonskart Møre og Romsdal fylke*



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 tilsetning og eventuelt avskjedigelse av fylkesdirektøren må imidlertid også godkjennes av departementet (dvs. Fornyings- og administrasjonsdepartementet). Som leder av enhetsfylket 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- og beredskapssaker, 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. Det er til sammen om lag 2400 ansatte i Møre og Romsdal fylke.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har etter innføringen av enhetsfylke 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 kommunelovens § 59 (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992), slik dette framgår av forskriftens § 13, § 14 og § 15. (Jfr. forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke, § 3). Fylkesmannen er klageinstans for vedtak etter 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. Med formelt tilsyn menes tilsyn med hjemmel i lov som omhandler skriving av tilsynsrapporter som viser i hvilken grad tilsynsobjektet opptrer i samsvar med reglene og/eller fastsettelse av enkeltvedtak om forhold som må rettes, stanses eller utbedres (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 14). Fylkesmannen fortsetter også som kontrollorgan i forhold til kommunelovens § 59 (forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke § 15). Både 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 (Jfr 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 fylkesmannen 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 § 60.⁹ Dette har særlig betydning for kommuner som er registrert i det såkalte Robek-registret. 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 denne forestås av andre administrative ledere. Det er således ikke fylkes-

⁹ Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

mannen/assisterende fylkesmann som står for meklingen i eventuelle innsigelsessaker.

”Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke” sier imidlertid ikke noe eksplisitt om forholdet mellom forskriften og gjeldende instruks for fylkesmannen. Fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er det imidlertid lagt til grunn at fylkesmannsinstruksen inngår i vedtektens § 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 (gitt ved kgl. res 7.08.81), 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 utsteking 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 administrasjon¹⁰

Alle fylkesmannens tidligere ansatte, med unntak av assisterende fylkesmann, inngår etter etableringen av enhetsfylkeforsøk i Møre og Romsdal i den felles integrerte, administrasjonen. Pr. mars 2006 er administrasjonen inndelt i 4 stabs- og støtteavdelinger og 9 fagavdelinger. Innenfor stab/støttefunksjoner har forsøket resultert i etablering av en administrasjonsavdeling og en stilling for plan-samordning. De 9 fagavdelingene er i ulik grad berørt av sammen-

¹⁰ Gjennomgangen bygger på Skjeggedal og Lysø 2005, Informasjonsbrosjyre og Årsrapport for 2005 fra Møre og Romsdal fylke.

slåingen. De sterkest berørte avdelingene er Areal- og miljøvern-avdelingen, Utdanningsavdelingen, Helse- og sosialavdelingen, Regional og næringsavdelingen 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 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 (jf. 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 har dessuten oppgaver som helsetilsyn i fylket. I tillegg har avdelingen også et bredt spekter av 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.

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 er også et sentralt arbeidsfelt for denne avdelingen. Fylkesgeologen er etter omorganiseringen flyttet til Kommunal- og beredskapsavdelingen.

Utdanningsavdelingen ble sterkt berørt av etableringen av enhetsfylke, da 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.

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

I tillegg er det etablert en såkalt Samhandlingsarena, for prosjektaktivitet på tvers av avdelinger, jfr. kapittel 5.

5.3 Rolleforståelse og samarbeidsrelasjoner

Som beskrevet foran innebærer forsøk med enhetsfylke at både en fylkeskommunal og en statlig styringslinje skal ivaretas innenfor en felles administrasjon. I St. meld. nr. 19 (2001-2002) ble utfordringene knyttet til ansvars- og rollefordeling drøftet inngående. Utfordringene kan kort sammenfattes i følgende punkter:

- Den administrative leder (det være seg statlig eller fylkeskommunalt ansatt) vil både bære en fylkeskommunal og en statlig ”hatt”. Dette stiller store krav til forvaltningsmessig kompetanse og rolleforståelse både innad i organisasjonen i lederrollen og utad som representant for fylket.
- Det må være tydelig for de ansatte når de utfører statlige oppgaver og når de utfører fylkeskommunale oppgaver, slik at de ikke kommer i lojalitetskonflikter.
- I utformingen av forsøket ble det presisert at klage-, kontroll og tilsynsoppgaver skal tillegges fylkesmannsembetet. På dette området er det særlig viktig at det ikke kan stilles spørsmål ved om skillet mellom 1. og 2. instans saksbehandling er klart på områder der fylket har driftsansvar og er 1. saksbehandlingsinstans.

5.3.1 To styringslinjer

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.¹¹

Det er stor oppmerksomhet rundt fylkesdirektørens rolle blant informantene. De opplever at en av enhetsfylkets fremste utfordringer ligger i fylkesdirektørens doble roller: han skal utrede og legge til rette for politiske uttalelser og vedtak, og samtidig ivareta statlige oppgaver uten å fremme regionalpolitiske hensyn. Informanter som i sterkest grad identifiserer seg med den statlige styringslinjen peker på faren for at fylkesdirektøren vil prioritere fylkeskommunale interesser og oppgaver, mens informanter som identifiserer seg med fylkeskommunen frykter at statlige hensyn prioriteres framfor de regionalpolitiske. Gjennomgående blir imidlertid fylkesdirektøren vurdert som svært kunnskapsrik, profesjonell og ryddig i måten han utøver sine roller på. Det pekes imidlertid på at *potensialet* for sammenblanding er til stede, og at det derfor stilles større krav til profesjonalitet i fylkesdirektørrollen enn fylkesrådmannsrollen:

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 (politikere).

For å illustrere problematikken rundt de to styringslinjene er det særlig to saker som nevnes som prøvesteiner for enhetsfylket. Den ene saken gjelder reguleringsplan for Durmålhaugen pukkverk i Tingvoll kommune; den andre gjelder Verneplan for Smøla. Hovedinntrykket er at de ulike partene aksepterer fylkesdirektørens avgjørelser, ikke fordi de nødvendigvis er enig med fylkesdirektørens avgjørelser, men fordi saksbehandlingen vurderes som ryddig og profesjonell.

Begge disse sakene er behandlet ut fra en statlig styringslinje, og fylkesdirektøren var tydelig på at han representerte denne styringslinjen utad. Fylkesdirektøren skal imidlertid også når han opptre i

¹¹ Notat: "Intern kartlegging av fordeling av arbeidstid" av Ingunn Bekken Sjøholm. August 2005

rollen som fylkesmann kunne være lydhør overfor lokale innspill. I retningslinjene for fylkesmannen av 2003 heter det at "Fylkesmannsembetets rolle og utvikling fortsatt skal være forankret i arbeidet med å utvikle en desentralisert forvaltning som ivaretar viktige verdier som hensynet til det lokale selvstyret og enkeltmenneskets rettssikkerhet". De to sakene illustrerer etter vår oppfatning utfordringene knyttet til å ivareta de to ulike rollene innenfor rammen av en enhetsfylkemodell.

Saken om reguleringsplan for Durmålhaugen pukkverk i Tingvoll kommune ble sendt til Miljøverndepartementet for behandling, etter innsigelse fra Sunndal kommune i 2004. Ved første gangs utlegging av saken (i 2001) fremmet også Fylkesmannen innsigelse. Begrunnelsen for innsigelsen fra Sunndal kommune i 2004 var blant annet forurensing, støy og landskapsinngrep. I tilrådingen til departementet (jfr. brev fra Møre og Romsdal fylke til Miljøverndepartementet, av 7.3.05) legger fylkesdirektøren vekt på at markedsmessige forhold ikke er vurdert og at samfunnsnyttan av tiltaket ikke kan tillegges spesiell vekt. Det forutsettes at departementet vurderer behovet for uttak i et nasjonalt perspektiv. Fylkesdirektøren mente at de landskaps- og forurensingsmessige forholdene alene neppe var sterke nok til at innsigelsen fra Sunndal kommune kunne tas til følge. Innsigelsen fra Sunndal kommune ble tatt til følge i Miljøverndepartementet, blant annet med henvisning til at den samlede miljøbelastningen ville bli betydelig (brev av 13. 10. 2005).

Tingvoll kommune var ikke overrasket over at fylkesdirektøren representerte den statlige styringslinjen og de forventet en statlig argumentasjon, hvor miljøvernargumentet var det sterkeste. Kommunen mener imidlertid at fylkesdirektøren i siste runde trakk inn helt andre argument enn hans fagavdeling (areal og miljøvern-avdelingen) hadde kommet med i tidligere runder. Tingvoll kommune kommenterer dette slik i intervju:

Dette ble oppfattet som utidig, og provoserte kommunen. De ville ha seg frabedt at fylket mente noe om markedsadgang og om konkurransesituasjonen med andre pukkverk i landet.... Han trakk inn markedsargument – og ga en markedsvurdering av produktet. Det er svært uvanlig at fylket gjør det i det hele tatt. Det er jo en forutsetning at markedsaktørene selv har denne kunnskapen, og en betingelse for en reell bedriftsetablering. Han tok på seg sin statlige hatt, og representerte dermed den statlige styringslinjen, samtidig som konklusjonen hans ikke var basert på fagavdelingens

argument; altså miljøargumentene. Han brukte en statlig hatt, men brukte ikke statlige argument! Dette overrasket og skapte mangel på forutsigbarhet.

Av Miljøverndepartementets brev av 13.10.2005 fremkommer det dessuten at fylkesutvalget i møte 2.5.05 også hadde fattet uttalelse til reguleringsplanen, der de ser positivt på etablering av pukkverk. Fylkesdirektøren og fylkesutvalget hadde altså to motstridende konklusjoner i denne saken. Derfor ble det sendt to tilrådingar til Miljøverndepartementet. I følge våre informanter er dette uvanlig i forhold til tidligere praksis.

Verneplan Smøla er en annen sak som viser hvordan skillet mellom statlig og fylkeskommunal styringslinje håndteres innenfor rammet av enhetsfylkeforsøket. Den 17. juni 2005 presenterte Møre og Romsdal framlegg om Verneplan Smøla gjennom tilråding til Direktoratet for Naturforvaltning. Dette markerte så langt slutten på en prosess som formelt startet opp i april 1999, der det, etter at enhetsfylket ble etablert, ble gjort vedtak om en utvidet lokal høring i 2004 (utvidet prosess) for å få utrede konsekvensene for lokalsamfunnet ytterligere. Smøla kommune avviste i møte 22.09.05 fylkets tilråding til verneplan, etter en omfattende lokal motstand. Kommunen mente at fylket ikke hadde tillagt det omfattende arbeidet gjennom utvidet prosess nok vekt. Fylket hadde imøtekommet noen av forslagene, men kommunen mener at mye ble forkastet eller oversett uten begrunnelse.

Smøla kommunestyre stilte seg derfor bak styringsgruppas forslag av november 2004, og krevde at dette forslaget legges til grunn og vedtas som endelig Verneplan Smøla. I løpet av våren 2006 skal Direktoratet for Naturforvaltning lage et endelig forslag til Miljøverndepartementet, etter en sentral høring. I presentasjonen av fylkets tilråding til Direktoratet for Naturforvaltning i juni 2005 presisterte fylkesdirektøren at tilrådingen parallelt gikk som sak til fylkesutvalget:

Dette for å sikre en klar statlig linje for oppdraget med Verneplan Smøla.

Da saken senere ble behandlet av fylkesutvalget i møte i september 2005, ble det i saksfremlegget fra administrasjonen framholdt at fylket hadde gjort en grundig avveining mellom vern og bruk på Smøla, og at alle verneforskriftene var blitt endret for å komme lokale interesser i møte. Fylkesutvalget støttet imidlertid ikke den administrative tilrådingen om vern i Smøla, og gjorde vedtak om at fylket sluttet seg til Smøla kommunestyres vedtak. Det viste i denne sammenhengen spesielt til styringsgruppa sitt forslag.

I verneplansaker uttalte fylkespolitikere seg tidligere i forbindelse med lokal høring. I forbindelse med enhetsfylkeforsøket måtte fylket endre prosedyren, noe som altså fikk følger for prosessen med verneplan Smøla. For å skille den statlige styringslinjen som har ansvar for verneplanprosessen, og den fylkeskommunale (politiske) linjen, laget altså administrasjonen en tilråding etter lokal høring som ble sendt til Direktoratet for naturforvaltning. Politikerne fikk så uttale seg 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. Utad kan den imidlertid virke mer komplisert.

Når det politiske vedtaket avviker fra det administrative (statlige) og samtidig ble skrevet på samme brevmal (enhetsfylkelogoen) så må dette virke forvirrende på de som er høringsparter i forbindelse med sentral høring. Vernesaker er såpass kontroversielle at administrasjonen helt naturlig vil legge disse fram for fylkespolitikere i løpet av prosessen (informant i enhetsfylket).

En av informantene i Smøla kommune kommenterer saken på denne måten:

En stor sak som verneplanen belyser for meg enhetsfylkets utfordringer innad, men som for Smøla kommunes vedkommende har vært positiv. Vi har fått til en helt annen prosess med enhetsfylket enn vi hadde fått med fylkesmannen....Jeg har merket at de befinner seg i dette spenningsfeltet, og har merket denne dobbeltheten hele tiden i saksbehandlingen vi har hatt på verneplanen. ...Verneplanen Smøla var en prøvestein.

Dette illustrerer at Verneplan Smøla var en stor og komplisert sak som på mange måter var en utfordring for Møre og Romsdal fylke, spesielt i spenningsfeltet mellom vern og næringsutvikling. Alle tre direktørene i henholdsvis Regional- og næringsavdelingen, Landbruksavdelingen og Areal- og miljøvern avdelingen ble utfordret når det gjaldt å balansere ut de enkelte hensynene eller interessene. Informanter påpeker at saksbehandlerne i fylket hadde en krevende jobb i denne saken, og opplevde et sterkt krysspress mellom å hevde faglige standpunkt vs. mer overordnede/samfunnsmessige standpunkt. En av informantene oppsummer prosessen slik:

Jeg registrerer likevel at fylkesdirektøren så langt som mulig har søkt å være lojal overfor nasjonale politiske mål innenfor både miljøvern, landbruk og annen næringsutvikling i utviklingen av Møre og Romsdal fylke sitt standpunkt i denne saken. Dette standpunktet er samtidig fylket sitt råd til Direktoratet for naturforvaltning som i sin tur skal fremme saken for avsluttende behandling i Miljøverndepartementet.

De to sakene reiser flere interessante problemstillinger: Hvor lydhør kan eller bør fylkesdirektøren være overfor kommunenes interesser eller argument innenfor den statlige styringslinjen? Hva ligger i fylkesdirektørens fylkesmannsrolle? Og hvilken rolle skal fylkespolitikere ha i slike saker? De to eksemplene viser at det ikke er et opplagt svar på dette spørsmålet. For det første gir fylkespolitikere egne uttalelser der den statlige styringslinjen skal følges, når de er uenige i fylkesdirektørens vedtak eller tilrådinger. For det andre er det et spørsmål om hvor langt avveiningen mellom lokale og nasjonale hensyn kan gå innenfor den statlige styringslinjen. Dette er neppe unike problemstillinger for enhetsfylket (fylkesmannsembetet vil også møte noen av de samme utfordringer), men innenfor rammen av enhetsfylket blir disse dilemmaene trolig mer synlige.

Hvordan opplever så avdelingslederne og ansatte på saksbehandlernivå å ha flere styringslinjer å forholde seg til? For flere av de ansatte i enhetsfylket er dette kjent problematikk. 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 tre ulike brevhoder.

Vi må bare huske hvilken rolle vi har når vi skal skrive brev (informant fra Helse- og sosialavdelingen).

For ansatte i andre avdelinger kan de nye rollene være mer uvant:

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.”

Hovedinntrykket er likevel at de ansatte opplevde dette som et større problem i oppstartsfasen av forsøket enn nå. For fylkesmannens ansatte kan det imidlertid fra tid til annen oppleves som vanskelig å bli

mer direkte ”konfrontert” med aktive politikere som har andre oppfatninger enn dem om hvordan saker bør løses. For disse blir det et vesentlig spørsmål om hvordan lokale eller regionalpolitiske hensyn skal avstemmes mot de nasjonale hensynene som de gjennom sin rolle som statlige ansatte er forpliktet til å ivareta. Enhetsfylkemonellen innebærer at de statlige ansatte blir mer direkte konfrontert med det politiske miljø enn tidligere, noe som er uvant. De blir utfordret på grenseoppganger mellom politisk skjønn og faglig skjønn.

5.3.2 Klage-, kontroll og tilsynsoppgaver

Et meget viktig prinsipielt spørsmål innenfor enhetsfylkemonellen dreier seg om hvordan habilitet og rettsikkerhet skal sikres når fylket både er eier/tjenesteyter og klage-, kontroll- og tilsynsinnsans (St. meld. nr. 19 (2001-2002)). Dette berører særlig videregående opplæring; dvs. tilsyn og klager på rett til videregående opplæring og rett til spesialundervisning, samt godkjenning og tilsyn av friskoler. Fylkeskommunen som eier og fylkesmannen som tilsyn, klage og kontrollinnsans vil i en rendyrket enhetsfylkemonell i utgangspunktet ha samme ”pool” av saksbehandlere.

For enkelte er svaret på disse spørsmålene selve lakmustesten for enhetsfylkemonellen, slik følgende sitat fra en informant på departementsnivå illustrerer:

Får fagdepartementene gjennom sitt på sine sektorer, og politikerne gjennom sine ting på sine områder, er dette en rasjonell måte å drive på. Men det kritiske er om det holder vann – rettssikkerhetsmessig. Vil tilsynsmyndigheten ivaretas i tilstrekkelig grad?

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har ved flere anledninger tatt til orde for at han er kritisk til om klage-, kontroll og tilsynsoppgavene kan løses på en tilfredsstillende måte innenfor rammen av en enhetsfylkemonell. Han mener at en organisasjonsmodell der utdanningsavdelingen også skal ha ansvar for saksbehandlingen i klage-, kontroll og tilsynsoppgaver ikke sikrer habilitet og rettsikkerhet godt nok. Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet) og Kommunal- og regionaldepartementet er blitt trukket inn for å svare på denne kritikken og gi råd om løsninger. Den organisatoriske løsningen som er valgt er at Kommunal- og beredskapsavdelingen er ansvarlig for tilsyns- og klageoppgavene overfor videregående skoler, mens Utdanningsavdelingen står for driften. Det er imidlertid ikke blitt overført skolefaglig kompetanse til Kommunal- og beredskapsavdelingen.

Denne kompetansen blir innhentet fra Fylkesmannsembetet i Sør-Trøndelag. 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 imidlertid fortsatt ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessig og god denne ordningen er. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann i Møre og Romsdal har både i media, i korrespondanse med departementet, og i intervjuer tatt til orde for at tilsyns-, klage- og kontrolloppgavene ikke blir ivaretatt på en måte som ivaretar rettsikkerheten i enhetsfylkeforsøket godt nok:

Hele forsøket skaper et habilitetsproblem – uansett hvilken avdeling klage-, kontroll og tilsynsoppgavene er på – i og med at fylkesdirektøren sitter med øverste myndighet. Oppgavene ligger hos Kommunal og beredskapsavdelingen nå. Det er bedre enn før 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...")

Andre informanter peker imidlertid på at den etablerte ordningen også kan betraktes som en styrking av rettsikkerhet og habilitet:

Enkelte synes det er uheldig at enhetsfylket må trekke inn eksterne. Men på den måten oppnår jo man å få inn enda mer kompetanse, og får flere eksterne blikk som er inne og ser. I det siste året har vi hatt 4 tilsyn på skolenivå i forhold til elevenes rettigheter, og det representerer en sterk synliggjøring av statlig tilsyn på skolene. Dette henger først og fremst sammen med innføring av ny tilsynsmetodikk over hele landet (systemrevisjonsmetoden). Statlig tilsyn har bidratt til å få oss mer på alerten i forhold til elevenes rettssikkerhet enn fylkeskommunen var før enhetsfylket. Det er ingen fare med rettsikkerheten med denne løsningen. Det den statlige forvaltningsbiten var mindre aktive overfor skoleeier på før, var forvaltningsjus. Sør-Trøndelag har dessuten høy kompetanse på videregående opplæring. Slik folk i sektoren opplever situasjonen, har effekten av enhets-

fylkeforsøket for innbyggerne altså vært en annen tilsynsmetodikk (systemrevisjon) og mer kompetanse tilført fra Sør Trøndelag.

Et annet spørsmål som er brakt opp av fylkesmannen er hvorvidt det kan være prinsipielt uheldig at tilsynsobjektet (fylkeskommunen) har myndighet til å dimensjonere klage- og tilsynsorganets virksomhet. Hvilke prinsipielle dilemmaer kan man i så fall stå overfor? (jfr. også NOU 1990:13)

Vedtektene for forsøket sier at fylkesmannen skal ha tildelt *tilstrekkelig med ressurser* til å få utført sine oppgaver. Denne formuleringen gir imidlertid ikke konkrete føringer på hvor mye ressurser fylkesmannen har til rådighet, og det vil være et definisjonsspørsmål hva som er "tilstrekkelig". En av de viktigste innvendingene fylkesmannen og assisterende fylkesmann har mot enhetsfylkeforsøket, er nettopp denne uklarheten, som etter deres oppfatning åpner for at:

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.

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at ressursituasjonen er vanskeligere for den statlige delen av enhetsfylket enn den fylkeskommunale. Det er særlig i Helse- og sosialavdelingen den knappe ressursituasjonen oppleves som vanskelig, og her frykter en at det går ut over ivaretagelsen av avdelingens oppgaver. Årsaken til dette er trolig å finne i forhold som går lenger tilbake i tid enn enhetsfylkeforsøket. Et sentralt spørsmål er likevel om enhetsfylkeorganiseringen kan bidra til å forklare noe av situasjonen, og om man innenfor enhetsfylket hadde kunnet omdisponert midlene. Flere av de intervjuede peker på at man allerede hadde føringer på å stramme inn budsjettet før sammenslåingen, men at disse føringene ble enda sterkere i enhetsfylket.

De som opplever at de har knappe ressurser, opplever i tillegg at de har mindre muligheter til å nyttiggjøre seg fellesgodene som

enhetsfylket har, først og fremst de mulighetene som finnes i den såkalte Samhandlingsarenaen.

Som ide gir enhetsfylket muligheter, men ressursituasjonen gir oss ikke de mulighetene. Fylkesmannen og fylkeslegen har en sentral rolle i forhold til å ivareta rettsikkerheten til de aller svakeste, for eksempel når det gjelder tvang og makt av psykisk utviklingshemmede, i forhold til barnevern og andre "svake" grupper. Dette krever masse tilsyn fra vår side. Nå klarer vi ikke gjøre noe med det, og klarer ikke å få saksbehandlet ferdig klager. Det er en 3 måneders frist, vi er oppe i 4-5 måneder. Vi er nødt til å rydde dette bort først. Erfaringen med klage og tilsyn gir oss god kunnskap om hvor skoen trykker i kommunene. Vi har god kunnskap om kommunenes ressursituasjon, kompetanse og praksis – og kunnskap om hvor det svikter.

Spørsmålene om klage, kontroll og tilsynsoppgavene innenfor enhetsfylket er meget prinsipielle, og viser tydelig de spenninger som kan oppstå når hensyn til utvikling, drift 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. Som vi ser har en da også i Møre og Romsdal tatt konsekvensen av de innvendinger som er kommet mot ulike måter å organisere klage-, kontroll og tilsynsvirksomheten på.

Fylkesmannen er imidlertid fortsatt kritisk til de løsninger som er valgt. Det er likevel få eller ingen som har stilt spørsmål ved de vedtak som er fattet når det gjelder klage, kontroll og tilsyn innenfor videregående opplæring. Kommunene som har uttalt seg gjennom intervjuene er også godt fornøyd med måten tilsynet generelt blir utført på innenfor rammen av enhetsfylkemodelen. De opplever ikke at fylket blander rollene når de er i kontakt med kommunen. "Når fylket tar kontakt i forbindelse med tilsyn sier de at de er der som statlige tilsynsmyndigheter" (rådmann). Kommunene gir i tillegg uttrykk for at enhetsfylket har ført til en større samordning av tilsyn, og at følsomheten overfor kommunenes interesser er større enn tidligere.

Diskusjonen rundt disse spørsmålene viser likevel at dette er problemstillinger som bør gis særlig oppmerksomhet når enhetsfylkemodeller 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 stor resultatlegitimitet. Denne typen legitimitet må imidlertid veies mot spørsmålet om prosesslegitimitet. Så lenge ulike aktører stiller spørsmål ved om prosedyrene er "vanntette" ut fra rettsikkerhetssynspunkt vil slike argumenter kunne vitaliseres i vanskelige saker, og rokke ved legitimiteten til forsøket.

5.3.3 Samarbeidsrelasjoner i enhetsfylket

Nært koblet til problematikken rundt ansvars- og rollefordeling er spørsmålet om samarbeidsrelasjoner mellom ulike parter i enhetsfylket. Hvordan har forsøket påvirket samarbeidsrelasjonene mellom statlige og fylkeskommunalt ansatte? Har en greid å utvikle en felles organisasjonskultur? Hva dreier eventuelle konflikter seg om?

En spørreundersøkelse i regi av følgeevalueringen av forsøket, som gjennomføres av Nord-Trøndelagsforskning og Østlandsforskning viste våren 2005 at fylkesmannens ansatte var vesentlig mer skeptisk til forsøket enn de fylkeskommunalt ansatte. Dette, i tillegg til at Fylkesmannen og assisterende fylkesmann oppfattes som for lite involvert i forsøket, ble trukket fram som den største utfordringen i forsøket (Skjeggedal og Lysø 2005, Lysø og Skjeggedal 2005).

Også NIBRs informanter gir uttrykk for at det oppleves som uheldig at Fylkesmannen er så lite involvert i forsøket. Det at Fylkesmannen (eller assisterende) ikke er representert i ledergruppen gjør at tradisjonelle fylkesmannsoppgaver blir mindre synlige i organisasjonen, og at kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom enhetsfylket og fylkesmannen ikke er tilfredsstillende.

At det er vanskelig å slå sammen to organisasjoner er ikke spesielt for enhetsfylkeforsøket. Et mer interessant spørsmål er hvor ulike de to organisasjonskulturene var. Mange av informantene peker på at mens fylkesmannens ansatte var vant til å måle seg oppover (mot direktorater og departementer) var fylkeskommunens ansatte vant til å måle seg nedover (mot kommuner og innbyggere). Følgende sitat gir en treffende beskrivelse av hvordan disse ulikhetene er erfart:

[Men] de trekker seg litt inn i seg selv, og vil holde på med det de har gjort, og da er det ikke lett å samordne et team. Særlig vanskelig synes det å være å forholde seg til fylkespolitiske organer. Jeg prøvde å organisere avdelinga i blandede seksjoner, for at flere skulle få prøve flere hatter, men noen syntes dette var problematisk.

For å få til samarbeid på tvers av de mange avdelingene ble den prosjektbaserte "Samhandlingsarenaen" etablert. Ved å plassere samhandlingsarenaen fysisk i Regional og næringsavdelingen ble den koblet mot fylkesplanen. Det er ledergruppen som styrer samhandlingsarenaen, men en ansatt fra Regional og næringsavdelingen har spesielt ansvar for arenaen. Tanken er å bruke økonomi og kompetanse fra alle avdelinger. Hovedinntrykket fra intervjuene er at samhandlingsarenaen så langt fungerer bra og har et godt potensial som møteplass for de ulike kompetansemiljøene i enhetsfylket.

Et av formålene med enhetsfylkemodelen er at enhetsfylket videre skal "sørge for god samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten" (§2 i vedtektene). Hovedinntrykket fra intervjuene er at kontakten og samhandlingen mellom kommunene og fylkesnivået er blitt styrket og forbedret med enhetsfylkeforsøket, og at kontakten til en viss grad har endret karakter. I enhetsfylket rapporterer ansatte som tidligere arbeidet i fylkesmannsembetet 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 fylkesmannsembetet] 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).

I Areal- og miljøvernavdelingen forklares dette blant annet med at det nå er frigjort ressurser, ved at man unngår dobbelarbeid, som igjen kan brukes til å veilede kommunene.

Vår seksjon har bedret mulighetene for å ha kontakt med kommunene. Tidligere ble jo kommuneplaner behandlet av to instanser (både fylkesmannen og fylkeskommunen), men nå slipper vi dobbelarbeidet. Det har gitt oss mer tid til rådighet (informant fra enhetsfylket).

Også blant fylkespolitikere pekes det på fordelene med at planarbeidet er mer samordnet:

I arealplansaker er alle sektorinnspill innenfor enhetsfylkets myndighetsområder samlet i en uttalelse (til kommune eller privat regulant) Tidligere har det gått ut inntil fire brev. Det kunne virke forvirrende. Nå må de

(saksbehandlerne) samordne seg bedre. Folk er mer ute på veilederoppdrag, og blir ofte mer informert om saker og planer i kommunene (fylkespolitikker).

Dette stemmer overens med tilbakemeldingen fra kommunene. Kommunene som er intervjuet opplever at enhetsfylket har større kapasitet til å gi råd og veiledning, enn det den tidligere fylkeskommunen (og fylkesmannen) hadde. I tillegg til bedre veiledningskapasitet opplever kommunene 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.

Samtidig viser intervjuene at det er en forskjell mellom små og store kommuner i hvor avhengige de er av veiledning fra enhetsfylket. Det er først og fremst små kommuner som benytter seg av kompetansen til enhetsfylket, mens større kommuner opplever at denne kompetansen finnes i egen organisasjon. En liten kommune rapporterer om stort utbytte av de 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).

Den bedre kontakten som kommunene rapporterer om gjelder først og fremst Møre og Romsdal fylke. Når det gjelder kontakten mellom Fylkesmannen og kommunene er denne redusert, i og med at oppgaveporteføljen hans er redusert. Flere kommuner rapporterer likevel om et større engasjement fra Fylkesmannen i de oppgavene han har ansvar for, for eksempel knyttet til beredskap:

Vi har et godt samarbeid her. Vi har nå et stort rasprosjekt, og i styringsgruppen sitter Fylkesmannen selv, og fylkesberedskapssjefen. Det er ikke mange kommuner som har et så godt og nært samarbeid med fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen. Det har nok noe å gjøre med at han har fått en mindre portefølje, og at han derfor har tid til slikt engasjement. Dette er ikke noe vi forventet. Men forklaringen er nok det at han er blitt

vingeklippet, har mistet mange arbeidsoppgaver. Dette gir ham kanskje bedre tid til andre ting (informant fra en kommune).

5.4 Effektivitet og ressursutnyttelse

Som tidligere nevnt er et av de viktigste argumentene som er brukt for enhetsfylkemodellen at den kan bidra til forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå (St.meld.19, 2001-2002). Forenklingen er blitt knyttet til:

- fleksibel utnytting av fagmiljøene
- unngå doble administrasjoner og overlappende oppgaver
- forenklet forvaltning (utad)

Fleksibel utnyttelse av felles fagmiljøer

I forskriften for forsøket § 2 står det at modellen skal ”oppretholde og utvikle et sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane”. Har man per i dag oppnådd denne målsetningen i Møre og Romsdal fylke? Informanter opplever at et større og bredere fagmiljø gir effektivitetsgevinster:

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. Vi ser også en effektivisering når det gjelder høringsuttalelser – hvor vi gir en felles uttalelse - , unntatt i noen saker hvor fylkesmannen ønsker en egen (informant fra enhetsfylket).

Hovedinntrykket fra intervjuene så langt er at Møre og Romsdal fylke har jobbet aktivt med å få til en fleksibel utnyttelse av fagmiljøene, og at enhetsfylkemodellen stimulerer til faglig diskusjon og kunnskapsdeling. Areal- og miljøvernavdelingen er en av avdelingene hvor man har integrert fagmiljøene fra fylkesmannsembetet og fylkeskommunen. Ansatte i avdelingen peker på flere positive effekter av sammenslåingen:

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.

I tillegg til at enhetsfylket har gitt et sterkere og mer fleksibelt fagmiljø, trekker mange frem at de nå har fått et mye større nettverk å spille på. Informanter fra den tidligere fylkeskommunen opplever i tillegg at det å få inn fylkesmannsansatte gjør dem til en tyngre aktør utad. De får større autoritet. En av lederne fra en ren ”fylkeskommunal” avdeling har gitt uttrykk for at en har oppnådd større tyngde/anerkjennelse når nå riksvåpenet (Den Norske Løve) er tatt inn i logoen for enhetsfylket, sammen med fylkesvåpenet (de tre båtene). Når personell fra Møre og Romsdal fylke er ute på for eksempel bedriftskontroll/tilsyn for Fylkesmannen i Møre og Romsdal, benyttes riksvåpenet (alene) på bekledning, brevark osv., som en ordinær praksis for bl.a. å markere den myndigheten vedkommende personell har i den aktuelle situasjonen.

Samhandlingsarenaen

For bedre å utnytte kompetansen på tvers av avdelingene har Møre og Romsdal fylke opprettet Samhandlingsarenaen. Hensikten var, i følge administrasjonsdirektøren:

[Å] få til en effektivitets- og samordningsgevinst. Tidlig i diskusjonen skjønte vi at vi med mange avdelinger ville risikere at folk sitter i sine avdelinger uten å snakke med andre avdelinger. For å motvirke dette opprettet vi samhandlingsarenaen, for å presse frem samhandling og prosjekt på tvers.

I samhandlingsarenaen legges det inn prosjekter og programmer som blant annet har som hensikt å konkretisere målene og strategiene i fylkesplanen (www.mrfylke.no). 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 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.

Det er eit mål med prosjekta at dei skal generere ytterlegare kompetanse/meirverdi i fylket og i det partnerskapet som er involvert i prosjekta” (www.mrfylke.no).

Samhandlingsarenaen omfatter per mars 2006 følgende prosjekt (hentet fra www.mrfylke.no):

Matglede og matmangfald i skulen.

Prosjektet har som formål å gi barn og unge gode matvaner og matopplevelser. Prosjektet er ledet av Landbruksavdelingen, men samarbeider både med Kulturavdelingen, tannhelsetjenesten, Utdanningsavdelingen, Helse og sosialavdelingen, og Areal og miljøvern avdelingen. Prosjektet vil i tillegg samarbeide med lokale matprodusenter og frivillige lag.

Det digitale fylket

Prosjektet har som formål å gi en samlet tilgang til fagstoff fra Møre og Romsdal fylke på nettet, for gjennom dette virkemiddelet å kunne fungere som en aktiv støttespiller og faglig veileder for kommunene. Målet er dessuten at Det digitale fylke vil bidra til et åpnere samfunn ved at innbyggerne får økt tilgang til det faglige grunnlaget for beslutningene som taes i Møre og Romsdal fylket. Prosjektet ledes av Kommunal- og beredskapsavdelingen, men samarbeider med andre avdelinger. I tillegg samarbeider enhetsfylket her med fylkesmannen i Sør Trøndelag. I følge administrasjonsdirektøren har man her klart å få til et faglig forum, og også å nyttiggjøre seg av et bredt spekter av kompetanse. For eksempel brukes fylkesgeologen i prosjektet. Dette prosjektet fremheves som et godt eksempel på samordning av beredskapsarbeidet. Innenfor dette prosjektet ønsker man etter hvert å legge ut fagkunnskap om landbruk på nett for å få til en kompetansedeling.

Timeekspresen

Prosjektet består i å etablere et kollektivtilbud på aksene Volda-Kristiansund. Samferdselsavdelingen er prosjektleder, men samarbeider med både interne og eksterne aktører.

Planskolen/ plannettverket

Prosjektets formål er at fylket skal bli en oppsøkende kompetansestøtte til kommunene gjennom kompetansebygging og kursing. Alle avdelinger vil være bidragsyttere. I følge administrasjonsdirektøren ønsker man å bruke dette nettverket til å komme tidligere i dialog med kommunene i deres arbeid med plansaker. En positiv effekt av dette prosjektet, som kan tyde på at fylket har klart å komme i forkant i kommunens planprosesser, er at det nå kommer mindre meklingsaker. I tillegg skjer det både opplæring og kompetanseoverføring i nettverket.

Fra kratt til kroner

Målet med prosjektet er å komme frem til metoder og system som gjør at fylket klarer å holde det veinære kulturlandskap åpent på sikt. Landbruksavdelingen leder prosjektet, og samarbeider med interne etater, samt kommuner, statlige etater og organisasjoner og foreninger.

Omstilling og modernisering i kommunene, med særlig fokus på plan og styringssystem

Målet med prosjektet er å få en helhetlig tilnærming til omstillingsarbeidet, og samordne ressursene i fylket slik at aktiviteten oppleves som nyttig for kommunene, være med å utvikle helhetlige plan- og styringssystem, og legge til rette for kompetanseutvikling og erfaringsoverføring. Et annet mål er at færre kommuner skal være under kontroll og godkjenning (ROBEK). Prosjektet ledes av Kommunal- og beredskapsavdelingen, men samarbeider med alle andre avdelinger.

Det 13årige skoleløpet

Målet med prosjektet er å utnytte samspeilet mellom de to utdanningsavdelingene, og å videreutvikle koblingen mellom grunnskole og videregående skole. Prosjektet utføres av utdanningsavdelingen, men vil også involvere andre avdelinger.

Nye prosjekter:

Unge i Møre og Romsdal

Dette prosjektet skal ledes av Utdanningsavdelingen, men samarbeide med Kulturavdelingen og Samferdselsavdelingen.

Energiregionen Møre

Dette prosjektet er et betydelig satsingsområde for Møre og Romsdal fylke. Fylket har et stort energiforbruk, og det diskuteres både vindmøller og gasskraftverk. Fylket ønsker her å koble energi og miljø, og få en styringsgruppe på toppen. Det er bevilget 14 mill i de neste 3 til 4 år til dette prosjektet.

”Top of fjords”

Dette er et innovativt prosjekt som omhandler reiseliv, hvor enhetsfylket og reiselivsaktører samarbeider for å trekke turister til fylket.

Hovedinntrykket er at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har vært hensiktsmessig i arbeidet med å få til en fleksibel utnyttelse av fagkompetansen og bedre oppgaveløsning. Informantene som er intervjuet så langt opplever uten unntak at Samhandlingsarenaen stimulerer til samarbeid og kunnskapsdeling på tvers. I tillegg stiller samhandlingsarenaen ulike 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 (informant fra enhetsfylket).

Det gir oss felles budsjettmidler og mulighet til å knytte oss til annen fagkompetanse. Terskelen er lavere for kontakt (informant fra enhetsfylket).

Det økte samarbeidet på tvers av avdelinger forbedrer dessuten forutsetningene for å se politikkområder i sammenheng. Selv om man også i andre fylker ser prosjektsamarbeid mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen (som for eksempel i Rogaland), foregår prosjektsamarbeidet i Møre og Romsdal innenfor institusjonaliserte arenaer. Hovedinntrykket fra intervjuene er at denne institusjonaliseringen senker terskelen for kontakt, stimulerer til samarbeid på tvers, og at midlene som sluses inn på denne arenaen bringer frem nyskapende og kreative prosjektideer.

Forenkling utad – en dør inn og ut

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 ”forenkles og effektiviseres 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?

Kommunene som er intervjuet så langt rapporterer, nesten uten unntak, 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).

Det er særlig samordning av de regionale planmyndighetene som trekkes frem som en av de største gevinstene av forsøket. Uten unntak mener alle kommuner som ble intervjuet at dette har forenklet kommunenes planarbeid. For kommunene innebærer denne samordningen ”en dør inn”, – de trenger kun å forholde seg til en instans.

All samordningen av planarbeidet på fylkesnivået skjer nå internt, noe som innebærer at Møre og Romsdal fylke sender et samlet svar til den aktuelle kommune. Kommunene rapporterer at dette representerer en klar forenkling av planarbeidet.

Et sentralt spørsmål i evalueringen er likevel om samordningen på planområdet kunne vært gjennomført også uten enhetsfylkeforsøket. Enhetsfylkeforsøket i Hedmark viser, som vi skal se, at fylkesmannsembetet og fylkeskommunen kan få til en samordning på planområdet uten omfattende administrativ integrasjon. Også i kommunene stilles det spørsmål ved hvorfor denne samordningen ikke er skjedd tidligere:

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).

Et ankepunkt mot det tidligere skillet mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen har vært at det har vært vanskelig for innbyggere å få oversikt over hvilke oppgaver og ansvar som ligger til de ulike enhetene. På dette stadiet i evalueringen er det bare hentet inn kvalitative data fra kommunene, Møre og Romsdal fylke, fylkesmannen og departementene, og vi kan bare indirekte si noe om innbyggernes og næringslivsaktørers vurderinger. De intervjuede

aktørene opplever i liten grad at innbyggerne og næringslivsaktører kjenner til enhetsfylket, fordi de sjelden må forholde seg til det regionale nivået.

Effektivitetsgevinst - færre overlappende oppgaver

Et sentralt argument for enhetsfylkemodellen har vært å redusere dobbeltarbeid og doble administrasjoner, for på den måten å oppnå en administrativ forenkling og effektivisering.

I mange av intervjuene stilles det spørsmålsteget ved hvor mye dobbeltarbeid man i utgangspunktet hadde i fylkesmannsembetet og fylkeskommunen. I følge ledelsen i enhetsfylket og fylkesmannen var det i utgangspunktet få overlappende oppgaver:

Det var ikke så mye dobbeltarbeid i utgangspunktet. Effektiviteten ligger i bedre oppgaveløsning. Doble oppgaver går mer på administrasjon, to ledelsessystem, to administrative system og så videre (informant fra enhetsfylket).

Enkelte av de overlappende oppgavene som i utgangspunktet eksisterte, gis det imidlertid ikke 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. På grunn av restriksjonene som ligger i vedtektene kan det være vanskelig å måle effektiviseringsgevinster i sparte kroner eller årsverk.

[F]orsøket gir oss ikke fulle muligheter til å utnytte effektiviseringspotensialet. Vi ønsker å simulere dette – selv om vi ikke kan gjøre det – så ønsker vi å regne på hvor mye vi kunne ha spart – gitt at vi hadde frie tøyler. Det vil være et eksempel på hva man kunne spart på landsbasis. Nå har vi tre arkiv, to regnskap, to budsjett – vi får ikke prøvd ut det å ikke ha to ledelsessystem. En ledelse ville gitt et mer effektivt regionalt organ (informant fra enhetsfylket).

Dette innebærer en ekstra utfordring for evalueringen av forsøket. Effektiviseringsgevinster må operasjonaliseres og måles på andre måter. Som en av informantene understreker:

Hva er effektivitet? Det kan være mye; en stilling spart, en samordning av plan, kronasje, mer effektive og bedre beslutninger, og større effektivitet overfor brukerne. Men det kan også være effektivitet i form av den merverdien vi skaper. Mye av det vi har skapt er fordi organisasjonen

er under trykk - vi tvinges til å tenke sammen. Men det tar tid å etablere ett regionalt nivå.

5.5 Innholdet i politikken – en mer helhetlig regional politikk og styrket utviklingsrolle?

En mer helhetlig regional politikk

Har enhetsfylkemedellen bidratt til en mer helhetlig regional politikk, hvor man evner bedre å se politikkområder i sammenheng? Får man i enhetsfylket til en kvalitativ bedre oppgaveløsning, hvor alle relevante og nødvendige hensyn er trukket inn, diskutert og avveid?

Informanter fra Areal- og miljøvernavdelingen forteller om faglige ståsted som brynes mot hverandre, og hvor man gjennom dette i større (eller mindre) grad klarer å se politikkområder i sammenheng:

Begrepene ”utvikling”, ”utviklingsaktør”, ”utviklingsorientert” osv. var i liten grad definert ved etableringen av enhetsfylket. Tradisjonelt vil noen oppfatte det å få opprettet arbeidsplasser på kort sikt som et kjennetegn på at en har fått til ”utvikling”. Jeg mener at det å opprette et verneområde for å ta vare på et verdifullt landskap, som så i sin tur kan bli basis for et bærekraftig turisttilbud, også må betegnes som ”utvikling”.

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.

Det er en tendens i tiden til å vurdere naturvernområder som aktive og som muligheter for næringsutvikling med et langsiktig perspektiv. Vi mener denne trenden bør bli representert i ulike fora som forvalter offentlige midler for bl.a. næringsutvikling. Vi har derfor tatt kontakt med Regional- og næringsavdelingen for å bli representert i RUP-styret (Regionalt UtviklingsProgram), men vi har ikke blitt representert her ennå.

Dette sitatet får frem et synspunkt flere av informanter har, nemlig at potensialet for å se politikkområder i sammenheng ikke er utnyttet fullt ut enda. Foruten miljøområdet, trekkes helse og sosialektoren fram som eksempler. På det siste området opplever en at dette, som nevnt tidligere, ikke blir utnyttet på grunn av ressursmangler.

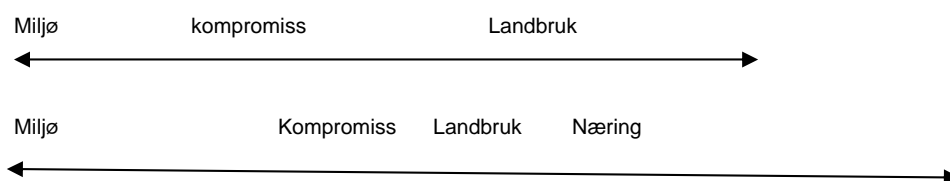
Vi har potensial til å få inn et helsemessig perspektiv på så mange områder – helsen kommer nærmere planleggingsaktiviteten! Ellers hadde ikke fylkeskommunen blitt eksponert for disse perspektivene – de har jo bare tannhelse og litt forebyggende oppgaver igjen i porteføljen. Men på grunn av ressurser utnytter vi ikke disse mulighetene. I fylkesplanleggingen skulle jeg gjerne ha engasjert meg mer, men vi klarer ikke gjennomføre det på grunn av ressursituasjonen. Jeg skulle gjerne sikret det helsemessige perspektivet i samfunnsplanleggingen. Vi har ikke prosjekter i samhandlingsarenaen. Det skyldes ikke at vi ikke har noe å bidra med, vi har bare ikke kapasitet. ... Folk hadde opplevd det som inspirerende å ha slike prosjekt i samhandlingsarenaen, men vi har vært undermannet i forhold til oppgaver og forventninger. Men det betyr ikke at vi er negative – vi må bare sikre våre kjerneområder (informant fra enhetsfylket).

Det er særlig i forbindelse med plansaker det har vært argumentert med at enhetsfylket har potensial til å oppnå mer helhetlig regional politikk. Ved å integrere fagmiljøer fra fylkeskommunen og fylkesmannen, som representerer henholdsvis vekst- og verneinteresser, vil beslutningene være resultat av en diskusjon og avveining mellom ulike politikkområder. I fylkesmannsembetet var vekst-verndimensjonen representert ved to avdelinger, Landbruksavdelingen og Miljøvern avdelingen. I enhetsfylket er vekst-verndimensjonen representert i samme avdeling. Informanter peker imidlertid på at dette prinsipielt sett ikke er veldig forskjellig fra det en normalt har med fylkesmannen som avveiningsaktør.

Det som er spesielt med enhetsfylkemonellen er at miljøinteressene ikke bare må avveies mot landbruksinteressene, de må også avveies mot andre regionale næringsinteresser, representert ved Regional- og næringsavdelingen. Dette innebærer, i følge våre informanter, at da bryningen mellom vekst og vern sto mellom de to avdelingene i fylkesmannsembetet (Miljøvern avdelingen og Landbruksavdelingen) så var avstanden mellom ytterpunktene mindre. Når man i enhetsfylket skal lage kompromissløsninger mellom vekst- og verneinteresser ligger disse løsningene lenger borte fra deres utgangspunkt, noe som innebærer at de må strekke seg lenger.

I fylkesmannsembetet ble aktuelle vurderinger fra miljøvernavdelingen avveid vs. tilsvarende vurderinger fra landbruksavdelingen. I enhetsfylket vil de aktuelle miljøvernaglige vurderingene i tillegg bli avveid vs. Regional- og Næringsavdelingen sine vurderinger. Jeg vil reise spørsmål om dette medfører et endret resultat i forhold til fylkesmannssettingen (informanter fra enhetsfylket)

Informantene illustrerer dette ved tegne to skalaer, hvor den første representerer situasjonen i fylkesmannsembetet og den andre den nåværende situasjonen i enhetsfylket.



Kommunene opplever imidlertid i liten grad at verneinteressene har måtte gi tapt for næringsutvikling og regionale utviklingsinteresser i Møre og Romsdal fylke. Som en informant fra en av kommunene uttaler:

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

Også blant administrativt ansatte i enhetsfylket hevdes det at det neppe er belegg for å hevde at fylket er blitt mindre "statsstyrt" på planområdet, gjennom at næringsinteressene har fått større innpass enn tidligere. Når samordningen mellom vekst og verneinteresser nå foregår innenfor en avdeling blir det imidlertid noe mindre åpenhet om utgangsstandpunktene. Et sentralt spørsmål er derfor hva som samordnes bort. Hva taper man ved ikke ha full åpenhet, som man tidligere hadde når det ble sendt flere formelle/ offisielle brev som tydeliggjorde de ulike standpunktene?

[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).

Rollen som regional utviklingsaktør styrkes

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”. Har enhetsfylkemodellen styrket det regionale nivåets rolle som en regional utviklingsaktør? Opplever kommuner, næringsliv og andre aktører at enhetsfylket er en aktiv regional pådriver i samfunnsutviklingen?

Fylkespolitikkerne mener i all hovedsak at organiseringen er hensiktsmessig for fylkets rolle som regional utviklingsaktør.

Kommunen sender en søknad inn og får ett svar. De må samle sine styrker, og det vitaliserer partnerskapet. De er mer utadrettet mot kommunene. Administrativt ansatte bruker hverandre på en annen måte, og det er en fordel. Når det gjelder regional utvikling viser sakslisten til fylkesutvalget i dag at vi nå har en større samlet styrke til å drive med regional utvikling (fylkespolitiker).

Kommunene som er intervjuet gir også et samstemmig inntrykk av at enhetsfylket er blitt mer proaktive i utviklingsaktørrollen.

De siste to årene har fylket i økende grad vært en regional utviklingsaktør. Men om det er et produkt av enhetsfylket eller regionsdebatten er ikke lett å si. Det kan også være et resultat av ønsket om å forbli en region (informant fra en kommune).

Kommunene opplever at Møre og Romsdal fylke har fått tydeligere og klarere visjoner for Møre og Romsdal. I tillegg er fylket blitt mer bevisst at det skal være en medspiller for kommunen. 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 her 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. Mye tyder på at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har bidratt til å styrke den regionale utviklingsrollen, i og med at flere av prosjektene har en klar partnerskapsorganisering – hvor både kommuner, organisasjoner og næringsliv trekkes med.

Enkelte kommuner stiller likevel spørsmål ved om enhetsfylket har tatt de tilstrekkelige *store* grep for å få til regional utvikling. Noen

kommuner har inntrykk av at fylket i liten grad klarer å koble utviklingsoppgavene med driftsoppgavene. Ved å ikke se disse oppgavene i sammenheng utnytter man ikke det fulle potensialet som ligger i enhetsfylkemodellen.

Skal vi tro våre informanter i kommunene, er altså et av de mest ubestridte resultatene av enhetsfylkeforsøket at modellen ser ut til å styrke fylkets forutsetninger for å være en aktiv regional pådriver i samfunnsutviklingen. Nesten uten unntak rapporterer både kommunene og aktører i enhetsfylket om dette. Enkelte kommuner peker likevel på at det fremdeles ligger et større uutnyttet potensial i enhetsfylkeforsøket, som ikke er blitt utløst til nå. Det vil i slutt-evalueringen bli særlig fokusert på hvordan disse utfordringene er blitt løst. Vil enhetsfylket i de årene det er igjen av forsøket klare å ta større grep for å få til regional utvikling? Vil de i større grad se sine utviklingsoppgaver og driftsoppgaver i sammenheng?

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 (fylkesmann).

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. Kommunaldepartementet 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 er:

- 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 bli utnyttet på best mulig måte¹².

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). 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 "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 intervjuene med medlemmene går det frem at Enhetsrådet fungerer godt, etter en lang innkjøringsperiode. I det første året av forsøket var

¹² Rapport for forsøket med enhetsfylket i Hedmark 2005, Vedlegg 6 til møte i Enhetsrådet 6.mars 2006.

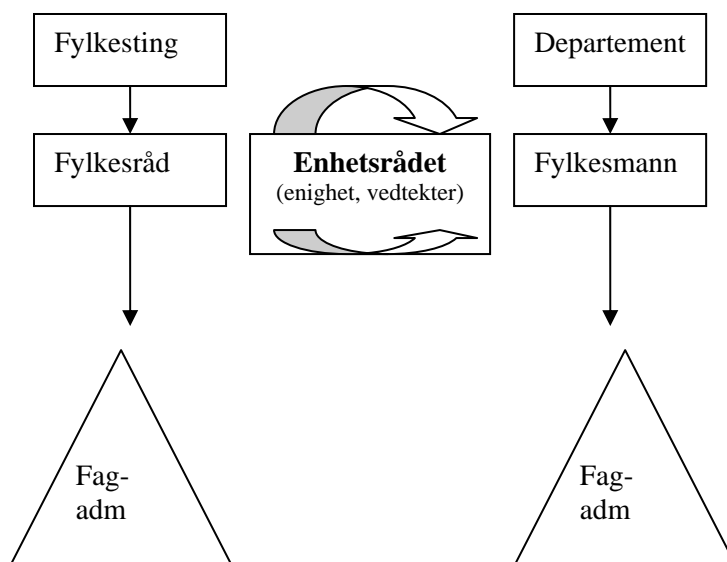
fokuset i de to organisasjonene rettet mot indre prosesser. Fylkeskommunen gikk over til parlamentarisk styringsmodell, mens fylkeslegen og utdanningskontoret ble inkorporert i fylkesmanns-embetet.

Dette gjorde organisasjonene innadrettet, og gav dem et fokus på intern omstilling. Men nå er samarbeidet i Enhetsrådet bra (informant).

Møtene i Enhetsrådet har ifølge våre informanter hittil hatt en tendens til å være dominert av orienteringssaker, men det er nå gjort endringer for å unngå dette. Det er etablert et tonivåsystem på ledermøtene, slik at hele Enhetsrådet møtes annenhver måned, mens toppledelsen møtes hver måned. Fylkesmannen, assisterende fylkesmann og fylkesrådsleder blir da et arbeidsutvalg som tar seg av saker av en viss størrelse.

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 å komme til enighet og utforme felles anbefalinger for videre oppfølging i hver av de to organisasjonene.

6.2.2 Prosjektsamarbeid

Fylkesmannen og fylkeskommunen har samarbeidet om en rekke prosjekt, som vil fortsette i 2006. En rekke samarbeidsområder og samarbeidsprosjekt trekkes frem i rapporten for arbeidet i 2005 (møte i Enhetsrådet 6.3.2006, vedlegg 6). I følge fylkesrådslederen er det imidlertid fire store samarbeidsområder som enhetsfylket skal gripe fatt i videre. Dette er:

Folkehelse

Folkehelse er et viktig og prioritert satsingsområde for Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune. Det blir 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 vil bli 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 vil det bli satt særlig fokus på områder som trygge lokalsamfunn, psykisk helse, sunne valg og ernæring, fysisk aktivitet / FYSAK, tobakk, rus og doping, arbeids-helse 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

Enhetsfylket er opptatt av å få til en samordnet opptreden 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 uttalelser (felles brev) om kommuneplanen i Ringsaker kommune. Tidligere kom både fylkeskommunen og fylkesmannen med hver sine uttalelser om kommuneplanen. Ved å sende en felles uttalelse får fagadministrasjonene, som representerer vekst- og verneinteresser, brynt seg mot hverandre i prosessen med å komme frem til et omforent svar. I følge informanter blir resultatet på den måten kvalitativt bedre. Enhetsfylket ønsker å gå videre med dette, og finne ut hva man gjør hvis de får innsigelser. Målet er å ikke få innsigelser, men at enhetsfylket kommer inn tidlig i prosessen og har dialog med kommunen. Som en av informantene understreker;

Nå kan vi løse dette i dialog med kommunene, ved å komme inn tidlig. Tidligere kunne vi lene oss tilbake og vente på innsigelsene – da reagerte vi, nå er vi mer proaktive.

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 ønsker 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 informantene 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).

Felles tildelingsbrev til Innovasjon Norge

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

Andre samarbeidsprosjekt er:

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 idèer for næringsutviklingen innenfor området mat og vise det matmangfoldet og det matfattet Hedmark fylke er, og hva det kan tilby av kvalitetsprodukter.

Grønn Jobb

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 natursektoren. 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.

I tillegg til disse eksemplene på prosjektrettet samarbeid bør samarbeidet når det gjelder *administrative støttefunksjoner* nevnes. Dette er arkivforum og IKT forum, samt samarbeid om felles telefoni- og sentralbordløsning. Dette siste kan finne sin løsning utenfor Hamar, i Engerdal, hvor Statens forvaltningstjeneste nå legger en del sentralbordfunksjoner for statlige etater. Fylkesmannen har vedtatt å legge sitt sentralbord dit. Fylkeskommunen vurderer også samme løsning.

6.3 Rolleforståelse og ansvarsuklarhet

Diskusjonen om sammenblendingen av tjenesteleverandør, tilsyns- og klagerollen er atskillig mindre 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 sammenblending 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 (fylkesråd).

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 klart 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 at departementets valg av et mer begrenset forsøk i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Innenfor Hedmarks begrensede modell har vi ikke belegg for å si at den parlamentariske modellen har ført til spesielle problemer for samarbeidet i enhetsfylket. Det er derfor et hypotetisk spørsmål hvordan parlamentarisme ville latt seg kombinere med en mer omfattende enhetsfylkemodell à la den i Møre og Romsdal.

6.4 Merverdi og effektiviseringsgevinst

I årsrapporten for 2005 understrekes det 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 i årsrapporten for 2005 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”.

Spørsmålet er hvor stort potensialet er for ytterligere samarbeid uten en større grad av integrering. I følge en av de intervjuede var feltet for felles saker opprinnelig stort, men etter hvert som man har fått til samarbeidsprosjekt, sliter man nå med å finne saker man kan samarbeide om. Likevel ligger det fremdeles et potensial når det gjelder plansiden. Spørsmålet informanten stiller seg er om man for å oppnå dette faktisk må få til en mer faglig og organisatorisk integrering.

Som et resultat av enhetsfylkeforsøket møter både fylkeskommunen og fylkesmannen i regionsrådsmøtene Enhetsfylket i Hedmark har imidlertid ikke, på samme måte som Møre og Romsdal vært aktive når det gjelder å presentere forsøket utad for kommuner og andre berørte parter. To pilotintervjuer i kommunene avdekker da også at forsøket er relativt lite kjent, i hvert fall i disse kommunene. Kommunene er imidlertid positive til intensjonen med samarbeidet. Det viser seg også at enkelte av prosjektene som det samarbeides om er kjent, men de knyttes ikke til enhetsfylkeforsøket spesifikt. I 2006 vil Enhetsrådet legge mer vekt på informasjon om forsøket utad, blant annet gjennom utarbeidelse av informasjonsbrosjyre.

På tross av at de formelle rammene for forsøket i Hedmark er begrenset, tyder likevel både informantintervjuene 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 likevel 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 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 i fylkeskommunen).

Det er likevel interessant å sammenlikne Hedmark og Møre og Romsdal når det gjelder arbeidet med felles uttalelser i behandlingen av kommuneplaner. I enhetsfylkeforsøket i Hedmark har man ønsket å forsøke muligheten for å lage et felles svarbrev i forbindelse med behandlinger av kommuneplaner. Som et forsøk vil enhetsfylket ta for seg revideringen av kommuneplanen i Ringsaker kommune. Det vil for sluttevalueringen av forsøkene være særlig interessant å følge forsøkene med felles svarbrev. Et sentralt spørsmål er om Hedmark kan oppnå dette uten den omfattende integreringen som er gjort i Møre og Romsdal, eller om et felles svar og oppfølging av kommunene krever en tettere integrering av fagavdelinger.

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 (fylkesmann).

Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune har i tillegg inngått en samarbeidsavtale om meklings- og klagesaker etter plan- og

bygningsloven. Også her vil det i sluttevalueringen bli gjort en sammenlikning av hvordan de to forsøkene løser meklings- og klagesakene etter plan- og bygningsloven.

7 Oppsummerende drøfting

7.1 Enhetsfylket – en krevende modell for ledelse og styring

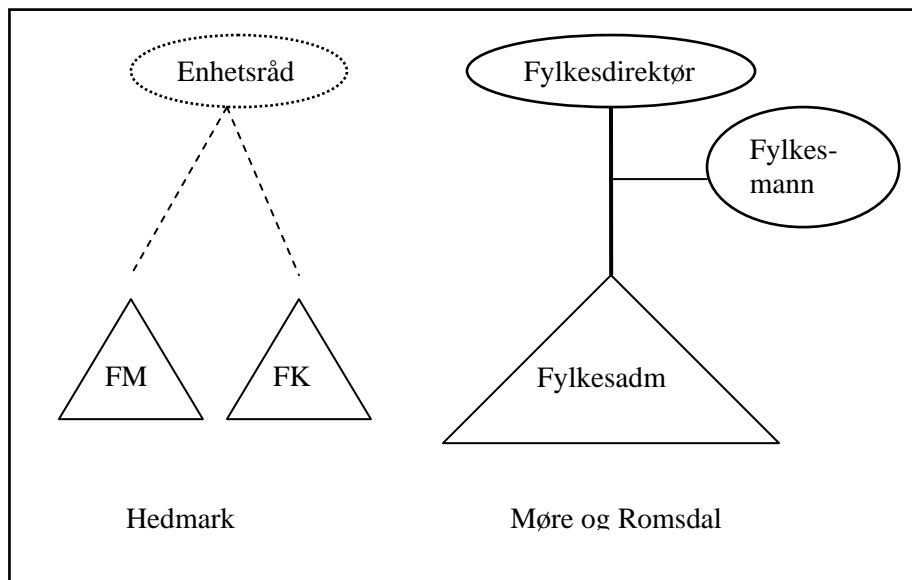
I rendyrket form er enhetsfylket utvilsomt en krevende forvaltningsmodell for ledelse og styring. Det viser så vel de historiske erfaringene med fellesadministrasjon fram til 1976 som erfaringene fra forsøket i Møre og Romsdal. Målet om å ivareta to parallelle styringslinjer innenfor samme administrasjon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

Enhetsfylkemodellen må 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 hvordan parlamentarisme ville latt seg kombinere med en mer omfattende enhetsfylkemodell à la den i Møre og Romsdal.

Valg av administrativ ledelsesmodell har innenfor de foreliggende forsøkene fått atskillig mer oppmerksomhet enn type politisk styringsmodell. I Møre og Romsdal ledes fylket faglig og administrativt av den fylkeskommunalt tilsatte fylkesdirektøren. Fylkesmannen og administrerende fylkesmann står utenfor forsøket, i den forstand at de ikke deltar i ledergruppen. Denne situasjonen har, i hvert fall i oppstartsfasen, satt sitt preg på forsøket i Møre og Romsdal. 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

integreert. Oppsummert kan hovedforskjellen mellom de to forsøkene illustreres på følgende måte:

Figur 7.1 *Hovedkjennetegn ved enhetsfylkmodellene i Hedmark og Møre og Romsdal*



Det er ikke opplagt hva som er den mest hensiktsmessige løsningen mht. ledelsesmodell. 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 skal være den gjeldende løsningen i dette fylket. Vedtektene fastslår også hvilke oppgaver som skal være fylkets ansvar og hvilke som er fylkesmannens ansvar.

Et interessant spørsmål er om fylkesmannsembetet fortsatt kan betraktes som en form for "individualorgan" i forvaltningen, der det forutsettes at embetsinnehaveren har et mer personlig faglig og administrativt ansvar. Den løsningen som er valgt i Møre og Romsdal, med en begrenset oppgaveportefølje for Fylkesmannen, og der Fylkesmannen og assisterende fylkesmann står utenfor ledergruppen, er utvilsomt utfordrende i forhold til en slik forståelse av fylkesmannens rolle og ansvar.

Uansett hvem som leder enhetsfylket (fylkesmann eller fylkesrådmann), stiller en sterkt integrert administrativ modell store krav til lederens forvaltningskompetanse, faglige kompetanse, rolleforståelse og lederegenskaper. 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 imidlertid en utbredt oppfatning blant våre informanter at den valgte modellen kan være sårbar i forhold til hvilken person som til en hver tid innehar lederposisjonen.

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. Spørsmålet blir derfor 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. I tillegg til erfaring og politisk innsikt, stiller rollen store krav til integritet og evne til å håndtere ulike roller i forhold til ulike overordnede (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. Det er for tidlig i forsøksperioden å konkludere i forhold til en problemstilling om "overload", men vi har merket oss at Helse- og sosialavdelingen i fylket så langt i begrenset utstrekning er trukket med i fylkets utviklingsaktivitet, blant annet på grunn av kapasitetsbegrensninger.

7.2 Et mer fleksibelt og tilgjengelig fylke: en dør inn – en dør ut

I St.meld.19 (2001-2002) trekkes forenkling og brukervennlighet i forhold til kommuner frem som sentrale argumenter for enhetsfylkemodellen. Av forskriften om enhetsfylket § 2 fremgår 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. Fremstår enhetsfylket som en enhetlig aktør overfor kommunene?

De intervjuede kommunene i Møre og Romsdal rapporterer, nesten uten unntak, at enhetsfylket er enklere å forholde seg til enn den tidligere ordningen med atskilte administrasjoner. Enhetsfylket framstår i deres øyne som en mer enhetlig og samordnet aktør utad. I Møre og Romsdal og nå også i Hedmark går det f.eks. i plansaker kun ett svarbrev til kommunene. Kommunene slipper å forholde seg til flere svar fra fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.

At Møre og Romsdal fylke må bruke tre ulike brevhoder, avhengig av om de opptrer som fylkesmannens, helsetilsynets eller enhetsfylkets representant, kan 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 må 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 så langt.

Hvor avgjørende modellvalg er for å lykkes i forhold til målsettingen om en dør inn – en dør ut, er usikkert. På de områdene som vi her har valgt å trekke fram, kan mye gjøres uten at administrasjonene er fullt integrert. Her er det langt på vei snakk om praktiske løsninger, som ikke har avgjørende prinsipielle konsekvenser, verken forvaltningspolitisk eller forvaltningsrettslig.

7.3 En mer proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør

Så langt i evalueringsperioden tyder mye på at fylkets rolle som proaktiv og samordnet regional utviklingsaktør, er styrket i de to enhetsfylkene. Svært mange av våre informanter trekker fram at enhetsfylket har gitt bedre forutsetninger for å se politikkområder i sammenheng, og at dette er en viktig merverdi av forsøket. Den såkalte Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal fylke er et viktig forum for dette. Den stimulerer til å se politikkområder i sammenheng, fordi partene her oppfordres til å arbeide i prosjekt på tvers av avdelinger, seksjoner og fag. Det finnes gode eksempler på samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommuner også i andre fylker, men enhetsfylket gir spesielt gode organisatoriske betingelser for å få til

slikt samarbeid. Det blir trolig mer forpliktende samtidig som det er mer fleksibelt.

De intervjuede kommunene i Møre og Romsdal opplever at Møre og Romsdal fylke har fått tydeligere og klarere visjoner for fylkets utviklingsrolle, og at det er blitt seg mer bevisst rollen som medspiller for kommunene. Spesielt gjelder dette for de små kommunene. Mye tyder på at opprettelsen av Samhandlingsarenaen har bidratt spesielt 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

7.4 Et administrativt forsøk, men... ”ingen kommer undan politiken”...¹³

Enhetsfylkeforsøket er 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 leder forsøket eller inngår i ledergruppen, og at så mye som 75 prosent av hans oppgaver er tillagt fylkesdirektøren. 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.

Det er i fortsettelsen av forsøket dessuten interessant å diskutere hvorvidt fylkespolitikere har fått økt eller redusert sitt handlingsrom gjennom denne modellen. Så langt gir vårt datamateriale intet grunnlag for å konkludere i den ene eller andre retningen.

Selv om det er et administrativt forsøk, legger man i Møre og Romsdal ikke skjul på at man har regionalpolitiske hensikter med forsøket, nemlig å bestå som en egen region, fremfor å bli splittet og inngå som deler av to tilstøtende regioner. I informasjonsbrosjyren for Møre og Romsdal fylke 2006 presenteres denne hensikten under overskriften ”Einskapsfylket – kimen til regionen Møre og Romsdal?”. Også i intervjuene går det frem at en viktig begrunnelse for forsøket er å vise at Møre og Romsdal kan stå frem som en robust

¹³ Marie Bergmann

regional enhet. Dette kan ha bidratt til at man har lagt vekt på å lykkes og sett med stor velvilje på forsøket.

7.5 Veien videre.....

Det er for tidlig å felle en endelig dom over enhetsfylkeforsøkene. De ble iverksatt ved årsskiftet 2003/2004, og første året gikk naturlig nok med til etablering av organisasjon. De to forsøkene har derfor ikke "fått satt seg enda", selv om mye er oppnådd. Vi har derfor i denne underveisevalueringen konsentrert oss om å identifisere de viktigste problemområdene, konfliktlinjene og mulighetene, basert på informantenes egne erfaringer, så langt.

I den siste delen av evalueringsperioden vil analysen av andre datakilder være mer sentrale i tillegg til informantintervjuene. Dette for å få et mer presist uttrykk for merverdien eller utfordringene av enhetsfylkemodellen for innholdet i politikken. Vi ønsker på den måten å kunne få frem et mer sammenfattende bilde av fortrinn, ulemper og utfordringer ved enhetsfylkemodellen.

Litteratur

- Baldersheim, Harald (red) (1998) *Kan fylkeskommunen fornyast?*
Oslo: Det norske Samlaget
- Bjørnå, Hilde (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
- Brev fra Miljøverndepartementet til Møre og Romsdal fylke, datert 13.10. 2005
- Brev til Møre og Romsdal fylke fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal og regionaldepartementet, datert 26.10.2005
- Brev fra Møre og Romsdal fylke til Miljøverndepartementet, datert 7.3. 2005
- Cohen, MD, March J.G og Olsen, J.P. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25
- 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)
- 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
- 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 utjevningsstat 1945-1970" i Næss m.fl. (red) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget
- 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)*
- Instruks for fylkesmannen (gitt ved kongelig resolusjon 07.08.1981)
- Jenssen, Synnøve (1982) "Fylkesmannens forhold til fylkeskommuner og kommuner etter reformene i lokalforvaltningen i 1970-årene". *Statsviteren*, nr.2-3
- 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, Roald og Terje 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
- March, J.G. og Olsen, J.P (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Norske kommuners sentralforbund (1998) *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. KOU 1998-1. Oslo: Norske kommuners sentralforbund.

- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (Kommunal- og regionaldepartementet).
- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
Kommunaldepartementet.
- 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, Terje og Roald 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
- 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.prp. nr. 1. (2003-2004) *For budsjetterminen 2004*.
- www.mrfylke.no (2006) Nettsidene til Møre og Romsdal fylke, april 2006.
- Årsrapport for Møre og Romsdal fylke (2005)
- Årsrapport for Hedmark fylke (2005) *Rapport for forsøket med enhetsfylket i Hedmark 2005* (behandlet i Enhetsrådet 6.3.2006).

Vedlegg 1 Forskrifter

Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke.

(hentet fra <http://www.lovdata.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

- sørge for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten
- oppretthalde og utvikle eit sterkt kompetansmiljø 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, delegerer oppgaver eller grupper av oppgaver 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 fra staten og overfor fylkestinget for bruk av kompetanse gitt fra 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 fylkesmannsambetet 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 delegerer 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 opptrer i samsvar med reglene og/eller
- b) å treffe enkeltvedtak om at forhold må rettast, stansast eller bli utbetra.

Fylkesmannen kan delegerere kompetansen til å behandle saker som nemnd i første ledd til tenestemenn i einskapsfylket. Desse tenestemennene opptrer 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 delegerere kompetansen til å behandle saker som nemnd i første ledd til tenestemenn i einskapsfylket. Desse tenestemennene opptrer 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 kunngjøring 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 saksliste 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

Tilsettingsforhold: De ansatte skal i forsøksperioden beholde sitt nåværende tilsettingsforhold 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