

# **Skjønn forening eller okkupasjon?**

**Første undervegsrapport fra evaluering av  
forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal**

Terje Skjeggedal  
Roald Lysø

Tittel : SKJØNN FORENING ELLER OKKUPASJON?  
Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med  
enhetsfylke i Møre og Romsdal

Forfattere : Terje Skjeggedal  
Roald Lysø

NTF-notat : 2005:1

Prosjektnummer : 1660

ISSN : 1500–2624

Prosjektnavn : Evaluering av enhetsfylket Møre og Romsdal

Oppdragsgiver : Kommunenes Sentralforbund

Prosjektleder : Terje Skjeggedal, Østlandsforskning (ØF)

Medarbeidere : Christian Wendelborg, NTF  
Anders Sønstebø, NTF  
Espen Køhn, ØF  
Svein Erik Hagen, ØF

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Referat : Notatet oppsummerer resultatene fra spørreundersøkelse,  
intervjuer og dialogkonferanse høsten 2004 som ledd i  
følgeevaluering av forsøket med enhetsfylke i Møre og  
Romsdal

Emneord : Enhetsfylke, Evaluering, Oppgavefordeling. Forsøk

Dato : Februar 2005

Antall sider : 65

Pris : 75,–

Utgiver : Nord-Trøndelagsforskning  
Serviceboks 2533, 7729 STEINKJER  
telefon 74 13 46 60  
telefaks 74 13 46 61

## FORORD

Dette er første delrapport i prosjektet *Enhetsfylke – fylkeskommune og stat i skjønn forening?* som er ei evaluering av forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal. Forsøket foregår i perioden 2004–2007. Evalueringa startet opp i august 2004 og skal avsluttes 1. oktober 2006. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund.

Evalueringsprosjektet blir gjennomført av Nord-Trøndelagsforskning (NTF), i samarbeid med Østlandsforskning (ØF). Prosjektet blir utført av ei prosjektgruppe med Roald Lysø, Christian Wendelborg og Anders Sønstebø fra NTF og Espen Køhn, Svein Erik Hagen og Terje Skjeggedal fra ØF, med sistnevnte som prosjektleder. Denne første delrapporten er skrevet av Terje Skjeggedal, bortsett fra beskrivelsen av dialogkonferansen 1. desember, som er skrevet av Roald Lysø. Lysø var også ansvarlig for opplegget for konferansen. Spørreundersøkelsen det refereres til i rapporten er tilrettelagt og gjennomført av Christian Wendelborg og Anders Sønstebø.

Kontaktperson i enhetsfylket har vært administrasjonsdirektør og prosjektleder for enhetsfylket, Turid Reiten Huse, når det gjelder selve forsøket, og Geir Gøncz, som leder av ei intern evalueringsgruppe, når det gjelder evalueringsarbeidet. Begge disse har kommentert et første utkast til rapport.

Steinkjer/Lillehammer, februar 2005

Terje Skjeggedal  
prosjektleder



## INNHOLD

	side
FORORD	i
INNHOLD	iii
FIGURLISTE	iv
SAMMENDRAG	v
1. RAPPORT ETTER ENHETSFYLKETS FØRSTE DRIFTSÅR	1
2. HVA ER ENHETSFYLKET?	3
3. METODE OG DATAGRUNNLAG	13
4. SPØRREUNDERSØKELSEN	15
5. DIALOGKONFERANSE	25
6. VURDERINGER OG KONKLUSJONER	29
LITTERATUR	31
Vedlegg 1: Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke	
Vedlegg 2: Intervjuede personer	
Vedlegg 3: Intervjuguide fase 1 planlegging og forberedelser	
Vedlegg 4: Spørreskjema til ansatte i enhetsfylket	
Vedlegg 5: Spørreskjema til kommunene	
Vedlegg 6: Deltakerliste dialogkonferansen 1. desember 2004	

## FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Organisasjonsplan for enhetsfylket Møre og Romsdal. Kilde: <a href="http://www.mrfylke.no">www.mrfylke.no</a> (27.1.05)	8
4.1: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Informasjon om enhetsfylket <u>før</u> forsøket var vedtatt	19
4.2: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Informasjon om enhetsfylket <u>etter</u> at forsøket var vedtatt	19
4.3: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Oppfatninger om informasjonen om enhetsfylket	20
4.4: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Oppfatninger om prosessen rundt enhetsfylket	20
4.5: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdninger og oppfatninger om enhetsfylket I	21
4.6: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdninger og oppfatninger om enhetsfylket II	21
4.7: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdninger og oppfatninger om enhetsfylket III	22
4.8: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Synspunkter på utsagn om enhetsfylket I	22
4.9: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Synspunkter på utsagn om enhetsfylket II	23
4.10: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdning til oppretting av enhetsfylket	23
4.11: Spørreundersøkelse til kommunene i Møre og Romsdal. Andel som forventer forbedringer med enhetsfylket	24
4.12: Spørreundersøkelse til kommunene i Møre og Romsdal. Synspunkter på utsagn om enhetsfylket	24

## SAMMENDRAG

Forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal ble satt i gang 1. januar 2004 og skal vare ut 2007. Nord-Trøndelagsforskning, i samarbeid med Østlandsforskning, er engasjert av Kommunenes Sentralforbund til å evaluere forsøket. Det er to overordna problemstillinger for evalueringa: (1) intern organisering av enhetsfylket og (2) oppgavehåndtering i den nye organisasjonen. Det er selvfølgelig endringer og mulige forbedringer i oppgavehåndteringa som avgjør om enhetsfylket er en god ide eller ikke. I starten av forsøket er det likevel den interne organiseringa, som en forutsetning for bedre oppgaveløsning, som er i fokus for evalueringa.

Med "enhetsfylket" menes de ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune og fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal, som er integrert i ett regionalt organ under felles administrativ ledelse av fylkesdirektøren. Det dreier seg om ca. 2 200 fylkeskommunalt ansatte, hvorav ca. 200 arbeider i sentraladministrasjonen og ca. 140 er ansatte i fylkesmannsembetet. Fylkesmannsembetet og det meste av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen var allerede før forsøket samlokalisert i Fylkeshuset i Molde.

Fylkesdirektøren er den til enhver tid sittende fylkesrådmannen i Møre og Romsdal. Fylkesmannen personlig og assisterende fylkesmann inngår ikke i enhetsfylket. Ellers inngår alle de ansatt i fylkesmannsembetet og i fylkeskommunen i enhetsfylket, men de beholder sitt arbeidsforhold/sin individuelle arbeidsavtale som statlig eller fylkeskommunalt ansatt. Enhetsfylket skal utføre oppgaver både for fylkeskommunen og for staten. Fylkesdirektøren er fylkeskommunenes administrasjonssjef, og er også tillagt alle statlige oppgaver som ved ikraftsetting av forsøket var tillagt fylkesmannen, med følgende unntak: Fylkesmannen skal i forsøksperioden på vegne av staten ha ansvar og myndighet som beredskapsmyndighet, som representant for Kongehuset og i saker som klage-, tilsyns-, og lovlighetskontroll etter kommuneloven.

I forsøksperioden er sentraladministrasjonen i enhetsfylket omorganisert etter en fagstruktur som organiseringsprinsipp, noe som i hovedtrekk samsvarer med strukturen i fylkeskommunen og fylkesmannen, og også i den sentrale statsforvaltninga. På den måten er det ingen gjennomgripende og prinsipielt annerledes organisasjonsstruktur som er valgt. Likevel har dette ført til en del organisatoriske og lokaliseringmessige endringer, ved sammenslåinger av avdelinger med sammenfallende eller nært tilknytt oppgaver, og til dels også for å få kontorkabalen til å gå opp. For de fleste avdelinger eller ansatte har dette ført til endringer i både organisasjon og arbeidsplass, mens en del avdelinger eller ansatte bare er berørt av endringene i toppledelsen.

Følgeevalueringen baserer seg på tradisjonelt datagrunnlag som dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. I evalueringssopplegget inngår dessuten dialog med evalueringsgruppe, prosjektledelse og administrativ ledelse for å drøfte innhold, prioriteringer og for å gi tilbakemeldinger og innspill til forbedringer. I tillegg blir det arrangert egne dialogkonferanser, som er en arena for formidling og kunnskapsutvikling. Disse gir også informasjon og data til evalueringa.

Det er gjennomført en enkel nettbasert spørreundersøkelse (pr. e-post) til alle ansatte i sentraladministrasjonen i enhetsfylket, og til alle kommunene i Møre og Romsdal v/ordførere og rådmenn. I tillegg er det gjennomført til sammen 17 intervjuer av ledere og tillitsvalgte i enhetsfylket. Dessuten er det arrangert en dialogkonferanse med ledergruppa, referansegruppa, den interne evalueringsgruppa og representanter for de tillitsvalgte som deltakere.

Spørreundersøkelsen viser store forskjeller mellom de fylkeskommunalt ansatte og de statlige ansatte i oppslutningen om enhetsfylket. Dette bekreftes også av intervjuene og dialogkonferansen. De fylkeskommunalt ansatte er i hovedsak positive, de statlige ansatte er gjennomgående reserverte eller negative til forsøket. Forskjellen er naturligvis ikke skapt bare gjennom forsøket, den var der allerede før forsøket starta. Det var fylkespolitikkerne som ville ha enhetsfylket, mens både fylkesmannen og fylkesrådmannen var negative etter den første utredningen om forsøket. Spørsmålet er mer om det i forsøket er gjort nok for å utjevne forskjellene og stimulere til felles innsats. Dette er et ansvar som hviler ikke bare på fylkeskommunen, som har fått en ledende rolle i forsøket. Det er i like stor grad et ansvar for fylkesmannen å bidra med konstruktive innspill til utviklinga av forsøket. En del organisatoriske valg som er gjort kan bidra til å vedlikeholde og kanskje forsterke forskjellene. Både fylkesdirektøren og administrasjonsdirektøren, som også er prosjektleder for enhetsfylket, kommer fra fylkeskommunen. Avdelingsstrukturen gjør at også ledermøtene ser ut til å forsterke fylkekommunens ledende rolle i forsøket. Her spiller det også inn at fylkesmannen personlig står utenfor enhetsfylket, og dermed ikke har noen definert rolle i ledelsen av enhetsfylket. Vi ser også at det stort sett er fylkeskommunens honnørord, som for eksempel utviklingsaktør, partnerskap og medspiller, som blir brukt i presentasjonen av forsøket, mens fylkesmannsembetets honnørord som for eksempel rettsikkerhet, habilitet og likebehandling, ikke har fått en tilsvarende plass. Det kan være gode grunner til at det er slik, men vi mener det er viktig å fortsette diskusjonene om fylkesmannes rolle i forsøket, ikke bare fylkesmannen personlig, men hele embetet. Vi tror muligheten for å lykkes som enhetsfylke forutsetter aktiv oppslutning både fra fylkeskommunen og fylkesmannsembetet.



# 1. RAPPORT ETTER ENHETSFYLKETS FØRSTE DRIFTSÅR

Forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal ble satt i gang 1. januar 2004 og skal vare ut 2007. Forsøket innebærer at fylkeskommunen og fylkesmannen i Møre og Romsdal får felles administrasjon i forsøksperioden. Nord-Trøndelagsforskning, i samarbeid med Østlandsforskning, er engasjert av Kommunenes Sentralforbund til å evaluere forsøket. Avtalen om evaluering: *Enhetsfylke – fylkeskommunen og regional stat i skjønn forening*, ble gjort i august 2004 og evalueringsarbeidet skal avsluttes og oppsummeres i 1. oktober 2006. Det er to overordna problemstillinger for evalueringa:

- Intern organisering av enhetsfylket
- Oppgavehåndtering i den nye organisasjonen

Det er selvfølgelig endringer og mulige forbedringer i oppgavehåndteringa som avgjør om enhetsfylket er en god ide eller ikke. Den interne organiseringa er en nødvendig forutsetning for oppgavehåndteringa. Derfor er det på dette stadiet i forsøket den interne organiseringa, som en forutsetning for bedre oppgaveløsning, som er i fokus for evalueringa.

Innledningsvis er det viktig å presisere at dette er ei følgeevaluering. Det betyr at evalueringa blant annet har ambisjoner om også å påvirke utviklinga av forsøket. Vi skal ikke bare vurdere resultatene, men også bidra til at resultatene blir bedre enn uten evaluering. Dette gir noen metodiske utfordringer, som vi kommer tilbake til. Det har også stor betydning for hvordan vi har lagt opp arbeidet det første halvåret, og for innholdet i dette notatet. Vi har konsentrert oss om å få innsikt i hva forsøket dreier seg om og har lagt vekt på at vår tilstedeværelse skal fremme utviklinga i forsøket. Derfor er også formålet med dette notatet først og fremst å gi et kortfatta innspill til videreutvikling av forsøket, mer enn å gi grundige og omfattende analyser og vurderinger av prosessen så langt. Vi har konsentrert oss om de administrative sidene ved forsøket fordi det er her de store organisatoriske endringene skjer. De politiske sidene ved forsøket er selvfølgelig også viktige, og det vil vi komme tilbake til seinere.

Halvårsrapporten inneholder først en kort beskrivelse av bakgrunnen for forsøket, både i nasjonal og regional sammenheng. Deretter følger en beskrivelse av hovedtrekkene i arbeidet med søknaden om å bli enhetsfylke og av innholdet i det godkjente forsøket. Etter en gjennomgang av metode og datagrunnlag for evalueringa, følger en presentasjon av resultater fra en internettbasert spørreundersøkelse til alle ansatte i sentraladministrasjonen i enhetsfylket, og til ordførere og rådmenn i kommunene i Møre og Romsdal. Som del av evalueringa har vi også, i samarbeid med ledelsen i enhetsfylket og enhetsfylkets egen evalueringsgruppe, arrangert en "dialogkonferanse" som vi presenterer i notatet. Vi oppsummerer notatet med noen kritiske spørsmål for utviklinga av enhetsfylket som vi mener enhetsfylket bør diskutere og ta stilling til. Avslutningsvis skisserer vi opplegget for evalueringa videre fram mot neste rapportering, som skal foregå etter første halvår 2005.



## 2. HVA ER ENHETSFYLKET?

### Ny organisering av det regionale nivået

Enhetsfylket er en konstruksjon som har oppstått i diskusjonen om oppgave- og ansvarsfordeling i forvaltninga. I utredningen *Alternativer til dagens fylkeskommune* presenterer Kommunal- og regionaldepartementet (2004) fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået, hvorav en er enhetsfylke:

- Modell med **landsdelsregioner**, som fortsatt har tre forvaltningsnivå, men regionene har et større areal og dermed større befolkningsgrunnlag enn dagens fylkeskommuner. Hensikten er å gi det regionale nivået større ansvar og mer politisk handlekraft.
- Modell med **to forvaltningsnivåer**, hvor fylkeskommunen avvikles og offentlig forvaltning består av bare staten og kommunene.
- Folkevalgt mellomnivå som samarbeidsorgan for kommunene – **samarbeidsmodellen**, som også har tre forvaltningsnivå, men hvor indirekte valg til mellomnivået basert på kommunestyrene utgjør en bærebjelke i modellen.
- Modell med **differensiert organisering** av det regionale nivået, hvor kommuner med ulike forutsetninger kan få ansvar for ulike oppgaver, og dermed bryter med dagens prinsipp med generalistkommuner.
- Modell med **enhetsfylke**, hvor fylkeskommunenes og fylkesmannens administrasjon er integrert til ett regionalt organ, underlagt felles administrativ ledelse.

Modellen med enhetsfylke ble introdusert av det såkalte Sundsbøutvalget, som ble oppnevnt av Kommunenes Sentralforbund (KS) i 1996 for å drøfte og komme med forslag til hvilken oppfatning KS burde ha om slike spørsmål. Kåre Ellingsgård fra Møre og Romsdal, som tidligere både har vært fylkesmann og fylkesrådmann i Møre og Romsdal, satt i dette Sundsbøutvalget. Utvalget foreslo blant annet at fylkesmanns-embetet og den fylkeskommunale sentraladministrasjonen burde slås sammen under administrativ ledelse av fylkesmannen og gis betegnelsen "fylke" (Sundsbø et al 1998).

I høringsuttalelsen til Sundsbøutvalget støtta fylkestinget i Møre og Romsdal forslaget om å slå sammen administrasjonene på fylkesnivå, og stilte seg positivt til å være forsøksfylke for å prøve ut nye organisasjonsformer mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning. I følge NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* fikk forslaget liten oppslutning i høringsrunden. Modellen skulle bidra til en oversiktlig struktur, som ville være enklere å forholde seg til for folk flest, og også gi samordnings- og innsparingsgevinster. Innvendingene var at modellen kunne føre til uheldig sammenblanding av statlige og fylkeskommunale oppgaver, ansvar og roller, og snarere bidra til å forsterke inntrykket av et uoversiktlig og uryddig regionnivå (s. 287).

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt* (12. april 2002) ble det likevel foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke. I følge meldinga vil enhetsfylket bestå av en statlig del med en administrativ leder og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget. Enhetsfylkets leder kan være enten fylkesmannen eller fylkesrådmannen. Det blir understreket at en absolutt forutsetning for enhetsfylket er at tilsyns- og klageoppgaver holdes separat fra øvrige oppgaver i enhetsfylket (s. 9). Stortinget ga sin tilslutning til slike forsøk i Inst. S. nr. 268 (2001–2202) 14. juni 2002. Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet utgjorde flertallet, mens Fremskrittspartiet (Frp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) gikk mot forsøket. SV mente at enhetsfylket ville skape vanskelige avveininger mellom forvaltning og myndighet med åpenbar fare for sammenblanding av roller, mens Frp mente enhetsfylket sannsynligvis vil utvide byråkratiet (s. 26).

Da St.meld. nr. 19 (2001–2002) ble lagt fram, hadde spørsmålet om enhetsfylke allerede vært på dagsorden i flere måneder i Møre og Romsdal. Det lå nok flere og ulike målsettinger bak interessen for enhetsfylke, men mange ser på enhetsfylket som et mulig alternativ til landsdelsregioner. Modellen med landsdelsregioner møter stor skepsis i Møre og Romsdal, blant annet fordi fylket som en samla enhet verken føler tilhørighet til Bergen eller til Trondheim, som er de naturlige landsdelscentrene. Oppdeling av fylket, slik blant andre Tor Selstad (2004) foreslår i sin nye regioninndeling, får heller ikke stor oppslutning. Etter Selstads forslag går Sunnmøre til Vestlandet, mens Nordmøre legges til Trøndelag. Romsdals skjebne er uavklart.

## **Hvorfor enhetsfylke i Møre og Romsdal?**

Vi har i denne delrapporten ingen ambisjoner om å gi analyser av bakgrunnen og motivene for arbeidet med enhetsfylket, og heller ikke av prosessene for utarbeiding av søknader om enhetsfylke og for utforming og iverksetting av forsøket. Vi nøyer oss i denne omgang med å beskrive hovedtrekkene, men vi vil innledningsvis redegjøre for vår oppfatning av noen sentrale forutsetninger for forsøket.

Enhetsfylket i Møre og Romsdal er først og fremst drevet fram av fylkespolitikerne, med tidligere fylkesordførere som en markert talsmann. Enhetsfylket ses på som et alternativ til inndelinger i landsdeler. Ambisjonen var også at enhetsfylket skulle få tilført nye oppgaver som skulle gi økt politisk myndighet til det regionale nivået. Blant annet skulle dette skje ved overføring av oppgaver fra regionalt statlig nivå til enhetsfylket, som for eksempel miljøvern og landbruk. Det ville tappe fylkesmannen for oppgaver og gi andre styringssignaler, og bidro til den forholdsvis sterke skepsisen til enhetsfylket i fylkesmannens avdelinger. En annen motforestilling var frykt for at muligheten for å drive kontroll- og tilsynsoppgaver ville bli svekka under en felles ledelse, og at felles ledelse også kunne gi alvorlige habilitetsproblemer og svekka rettsikkerhet for innbyggerne. Enhetsfylkets motto er "ein tydleg medspelar". Det kan være treffende for det meste av fylkeskommunens virksomhet, men det er ikke like dekkende for alle fylkesmannens oppgaver, som for eksempel kontroll- og tilsynsoppgavene. Slike oppgaver vil jo også kunne innebære å være en motspiller. Det faktiske grunnlaget for en del av ambisjonene, og også motforestillingene, ble endra i

søknadsprosessen om enhetsfylket. Kommunal- og regionaldepartementet gjorde det helt klart at forsøkene ikke skulle innebære endringer i oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune. Enhetsfylket er i utgangspunktet et reint administrativt forsøk, hvor den administrative lederen mottar styringssignaler både fra fylkestinget og departementer/direktorater.

## **Prosesen mot enhetsfylket Møre og Romsdal**

På en pressekonferanse 8. februar 2002 gikk fylkesordføreren, fylkesrådmannen og den nyansatte fylkesmannen (fra 1. februar 2002) sammen ut og sa at de ønska å være med på forsøk med enhetsfylke. Dette utspillet kom overraskende på de ansatte, spesielt hos fylkesmannen. I april 2002 vedtok fylkestinget å starte arbeidet med å utarbeide søknad om enhetsfylke. Arbeidet ble leda av ei styringsgruppe (fylkesmann, assisterende fylkesmann, fylkesordfører og fylkesrådmann) og ei prosjektgruppe med to medlemmer fra fylkesmannen, to fra fylkeskommunen og fire representanter fra de tillitsvalgte (to fra fylkesmannen og to fra fylkeskommunen). Prosjektgruppa ble leda av en av representantene fra fylkeskommunen. Prosjektgruppa la fram innstillinga si "*Enklare og betre. Forsøk med einskapsfylke i Møre og Romsdal*", 25. september 2002. Innstillinga fra prosjektgruppa var enstemmig i at Møre og Romsdal burde søke om å få delta i forsøk om enhetsfylke, med en integrering av fylkeskommunen og fylkesmannen og en administrativ leder. Prosjektgruppa var delt i synet på hvem som burde være leder. Fire av medlemmene ment fylkesmannen burde være leder, tre av medlemmene mente at lederansvaret i forsøksperioden burde deles mellom fylkesmannen og fylkesrådmannen i hver sin periode, og ett medlem mente at fylkesrådmannen og fylkesmannen burde utgjøre en kollektiv ledelse, subsidiært at fylkesrådmannen burde være administrativ leder.

Til tross for en positiv konklusjon fra prosjektgruppa, gikk styringsgruppa likevel ikke inn for å søke om forsøk med enhetsfylke "*på det noverande tidspunkt*". De ville heller fortsette samarbeidet slik det nå var etablert mellom fylkeskommunene og fylkesmannen (saksframlegg til fylkesutvalget U-123/02, 14. oktober 2002). Disse synspunktene ble støtta av fylkesrådmannen også i saksframlegget for fylkesutvalget, hvor han gikk i mot å søke om forsøk med enhetsfylket. Fylkesutvalget ville det annerledes og vedtok å søke om forsøk om enhetsfylke. Det samme gjorde fylkestinget i møte 15. oktober 2002 (sak T-62/02). I vedtaket ble det også slått fast at forsøket skulle være politisk leda med fylkesrådmannen som administrativ leder, eventuelt med delt administrativ lederfunksjon, dersom departementet skulle finne det formålstjenlig.

I brev av 13. desember 2002 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet fikk Møre og Romsdal klarsignal til å arbeide vidare med opplegget for forsøket. Arbeidet med tilleggssøknaden ble leda av ei styringsgruppe (fylkesordfører, fylkesrådmann, ass. fylkesrådmann, prosjektleder (fra fylkeskommunen), fylkesmann, ass. fylkesmann og rådgiver hos fylkesmannen) og det ble etablert ei samordningsgruppe/prosjektgruppe med representanter fra de tillitsvalgte og de to organisasjonene. Dessuten ble det etablert fire arbeidsgrupper (tilsyn og klage; areal, ressurser, miljø; oppvekst og utdanning; næringsutvikling) med representanter fra de to organisasjonene. Tillegg-

søknaden ble behandla i fylkesutvalget, som i møte 18. februar 2003, sak U-15/03 A vedtok å delta i forsøket med enhetsfylke. Fylkesutvalget la til grunn ei styrking av det regionalpolitiske nivået gjennom utvida ansvar og virkefelt, og at det skulle skje en reell integrasjon under felles administrativ ledelse. Enhetsfylket skulle være politiske leda, med fylkesrådmannen som administrativ leder, ev. delt lederansvar i perioden.

Ved brev av 30. april 2003 ga Kommunal- og regionaldepartementet sin tilslutning til forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. I brevet blir det understreket at departementet i sin *"tilslutning til forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal har lagt til grunn at forsøket ikke vil bety en utvidelse av fylkeskommunens ansvar og virkefelt i betydningen overflytting av ansvaret av oppgaver fra staten til fylkestinget"* (s. 2). For å sikre variasjon i enhetsfylkeforsøkene blir fylkeskommunenes ønske om at fylkesrådmannen skal være enhetsfylkets administrative leder imøtekommet. Det blir understreket at den administrative lederen vil være underlagt instruksjonsmyndighet både fra departementet (på statlige oppgaver) og fra fylkestinget (på fylkeskommunale oppgaver).

Kommunal- og regionaldepartementet presiserer i brev av 7. november 2003 hvilke fullmakter med tilhørende rapporterings- og instruksjonskanaler som gjelder for fylkesrådmannen som enhetsfylkets administrative leder. Her slås det fast at den administrative lederen har det overordna resultatansvaret for den faglige og budsjettmessige virksomheten, for så vel de statlige som de fylkeskommunale oppgavene, overfor henholdsvis departement og fylkesting. På det statlige området er det tre unntak fra denne regelen:

- oppgaver som klage- og tilsynsmyndighet
- oppgaver som beredskapsmyndighet
- oppgaver for Kongehuset

Disse oppgavene skal utøves direkte av fylkesmannen. Av hensyn til at dagens struktur skal kunne reverseres uten for store kostnader etter forsøksperioden, forutsetter departementet at verken fylkeskommunale eller statlige tjenestemenn i forsøksperioden får endra tilknytning til lov- og avtaleverk, og at den statlige arkiv- og journalføringsordninga opprettholdes i forsøksperioden. Økonomiforvaltninga for statlige oppgaver skal også til enhver tid tilpasses økonomiregelverkets bestemmelser.

Forberedelsen til oppstart av enhetsfylket ble organisert som et prosjekt med oppstartseminar 3.-4. september 2003, og gikk fram til 1. januar 2004. Prosjektet ble styrt av ei styringsgruppe med fylkesrådmann (leder), fylkesmann og to tillitsvalgte, med fylkesordføreren som observatør. Ei prosjektgruppe med fylkesrådmann (leder), fylkesmann og tre ledere og en tillitsvalgt fra hver organisasjon har hatt tett oppfølging av prosjektet. Det ble ansatt en prosjektleder (fra fylkeskommunen) i full stilling som sekretær for styringsgruppe og prosjektgruppe, og det ble oppretta arbeidsgrupper for å utarbeide forslag til vedtekter, klage- og tilsynsbehandling, samla uttalelser på plan saker, arbeidsgiverspørsmål, økonomi, post og arkiv, revisjon, IT-kommunikasjon og internett, ny grafisk profil og informasjon internt/eksternt. Det ble også arbeidet med

lederstruktur og organisering av enhetsfylket, med samordningsområdene areal, ressurs og miljø; oppvekst og utdanning, og næringsutvikling, og med kartlegging av samhandling/samarbeid med brukere og samarbeidspartnere.

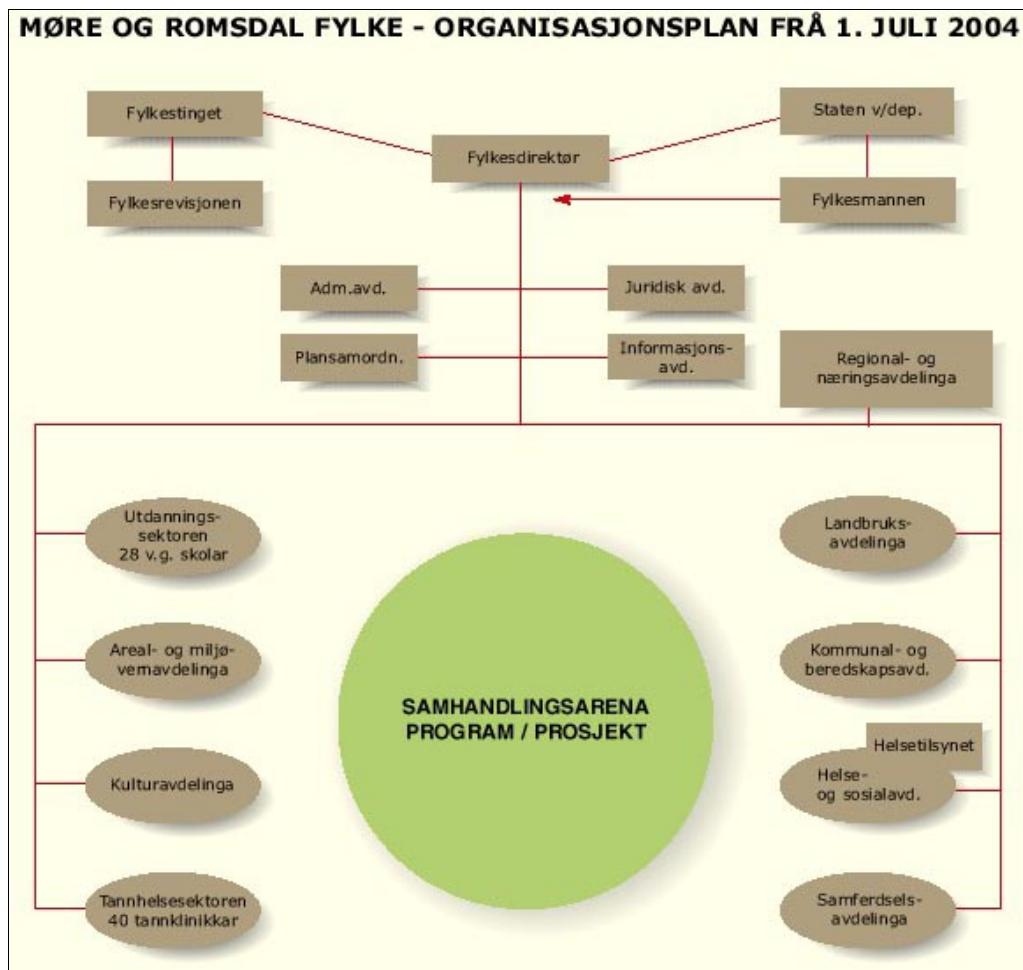
Det mest dramatiske innslaget i denne prosessen var fylkesmannens "time out" i arbeidet med forsøket i oktober 2003, fordi fylkesmannen mente det var behov for avklaringer fra sentral stat. Dette var i innspurten av arbeidet med vedtektene, og bidro selvfølgelig til usikkerhet omkring de statsansattes deltakelse i forsøket.

Vedtektene for enhetsfylket ble vedtatt i fylkestinget 10. desember 2003 og godkjent av Kommunal- og arbeidsdepartementet ved brev av 22. desember 2003. Vedtekten er seinere justert ved brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2004, se vedlegg 1.

Proessen med å integrere fylkesmannembetet og fylkeskommunen til et organ fortsatte fram til 1. juli 2004. Prosjektet ble leda av fylkesdirektøren med ledergruppa, supplert med to tillitsvalgte som styringsgruppe, og med prosjektlederen (fra høsten 2003) som sekretær.

Det ble oppretta ei referansegruppe med representanter fra NHO, LO, rådmannsutvalget i Møre og Romsdal, KS Sentralt, KS Møre og Romsdal, videregående skoler, Kommunal og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og høyskolene i Møre og Romsdal. Det ble også oppnevnt ei rådgivingsgruppe for prosjektlederen på seks personer, fire fra arbeidsgiver og to fra tillitsvalgte. I tillegg ble det etablert arbeidsgrupper for følgende tema (iflg. prosjektplan av 19. januar 2004): Oppvekst, kultur og opplæring, næringsutvikling, areal, ressurs og miljø, regionalpolitisk styring/regional utvikling, stabsfunksjoner, nettverk, kompetanseutvikling og kulturbygging, informasjonsstrategi, evaluering og samarbeidsavtale.

## Enhetsfylket – modellen og vedtektene



Figur 2.1: Organisasjonsplan for enhetsfylket Møre og Romsdal. Kilde: [www.mrfylke.no](http://www.mrfylke.no) (27.1.05)

Med "enhetsfylket" menes i følge vedtektene de ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune og fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal, som er integrert i ett regionalt organ under felles administrativ ledelse av fylkesdirektøren. Det dreier seg om ca. 2 200 fylkeskommunalt ansatte, hvorav ca. 200 arbeider i sentraladministrasjonen og ca. 140 er ansatte i fylkesmannsembetet. Fylkesmannsembetet og det meste av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen var allerede før forsøket samlokalisert i Fylkeshuset i Molde.

Fylkesdirektøren er den til enhver tid sittende fylkesrådmannen i Møre og Romsdal. Fylkesmannen personlig og assisterende fylkesmann inngår ikke i enhetsfylket. Ellers inngår alle de ansatt i fylkesmannsembetet og i fylkeskommunen i enhetsfylket, men de beholder sitt arbeidsforhold eller sin individuelle arbeidsavtale som statlig eller fylkeskommunalt ansatt.

Enhetsfylket skal utføre oppgaver både for fylkeskommunen og for staten. Fylkesdirektøren er den øverste administrative og faglige lederen. For de fylkeskommunale



oppgavene er fylkesdirektøren underlagt fylkestinget, for de statlige oppgavene er fylkesdirektøren det enkelte fagdepartement og direktorat og administrativt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (etter 1. oktober 2004: Moderniseringsdepartementet).

Fylkesdirektøren er fylkeskommunenes administrasjonssjef, og er også tillagt alle statlige oppgaver som ved iverksetting av forsøket var tillagt fylkesmannen, med følgende unntak: Fylkesmannen skal i forsøksperioden på vegne av staten ha ansvar og myndighet som beredskapsmyndighet, som representant for Kongehuset og i saker som klage-, tilsyns- og lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Figur 2.1 viser den nye organisasjonsplanen for enhetsfylket, gjeldene fra 1. juli 2004. Det er valgt en fagstruktur som organiseringsprinsipp, noe som i hovedtrekk samsvarer med strukturen i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og i den sentrale statsforvaltningen. På den måten er det ingen gjennomgripende og prinsipielt annerledes organisasjonsstruktur som er valgt. Likevel har dette ført til en del organisatoriske og lokaliseringmessige endringer, for eksempel sammenslåinger av avdelinger med sammenfallende eller nært tilknyttede oppgaver eller for å få kontorkabalen til å gå opp. For de fleste avdelinger eller ansatte har dette ført til endringer i både organisasjon og arbeidsplass, mens en del avdelinger eller ansatte bare er berørt av endringene i toppledelsen. Her følger en kortfatta presentasjon av enhetene i den nye organisasjonsplanen, hvem som har fått ledelsesansvaret og hvor den nye enheten er lokalisert, jf. figur 2.1:

**Fylkesdirektøren**, den tidligere fylkesrådmannen, holder til i 6. etasje i Fylkeshuset, som før forsøket.

**Fylkesmannen** og assisterende fylkesmann har beholdt sine kontorer i 4. etasje.

**Administrasjonsavdelinga**, er den klart største av stabsavdelingene med om lag 70 ansatte, hvorav 50 fylkeskommunale. Den er lokalisert med ledelse og personalseksjon i 6. etasje, økonomiseksjon i 5. etasje, bygge- og vedlikehold i et bygg ved siden av Fylkeshuset og IT-seksjonen i 2. etasje. Arkivet er delt på to etasjer. I 1. etasje er fylkeskommunenes arkiv, dokumentcenteret, og i 4. etasje er fylkesmannens arkiv. Sekretariatene er også delt på to etasjer, i 4. og 6. etasje. Lederen av avdelinga kommer fra fylkeskommunen. Det har vært forholdsvis liten intern flytting i avdelinga og "innflyttinger" har stort sett balansert med "utflyttinger".

**Juridisk avdeling** og **Informasjonsavdelinga**, som stort sett er fylkeskommunale, er også i 6. etasje, som tidligere.

**Plansamordning** består av ei stilling, og vedkommende kommer fra fylkesmannen. Plansamordneren har kontor sammen med Kommunal- og beredskapsavdelinga i 4. etasje.

**Regional- og næringsavdelinga** har i den nye strukturen fått både en stabs- og en linjefunksjon. Avdelinga består av næringsdelen fra den tidligere nærings- og miljø-

avdelinga i fylkeskommunen og av fylkesplansekretariatet i fylkeskommunen, som tidligere var knytta til fylkesrådmannens stab. Fylkesplanarbeidet er fortsatt en stabsfunksjon, men likevel organisert i linje. Arealplanlegging er "avgitt" til den nye areal- og miljøvernavdelinga, og fylkesgeologen er flytta til kommunal- og beredskapsavdelinga. Avdelinga holder til i 1. etasje som tidligere, med liten intern flytting, bortsett fra de oppgavene og ansatte som er flytta ut.

**Utdanningssektoren** er ei ny avdeling slått sammen av fylkesskolesjefen hos fylkeskommunen og Statens utdanningskontor. Denne nye avdelinga er plassert i 2. etasje i fylkeshuset, hvor Statens utdanningskontor tidligere holdt til. Fylkesskolesjefen hadde før forsøket tilhold i Reknessenteret, ca. 500 meter vest for fylkeshuset, og ble nå flytta inn i fylkeshuset. De to tidligere avdelingene er nå integrert i hverandre, slik at de aller fleste har måttet flytte kontor plass i forbindelsen med forsøket. Lederen av den nye avdelinga kommer fra fylkeskommunen.

**Areal- og miljøvernavdelinga** er den tidligere Fylkesmannens miljøvernavdeling, supplert med arealplanleggerne fra den tidligere nærings- og miljøavdelinga i fylkeskommunen. De holder til i 4. etasje, hvor miljøvernavdelinga var tidligere, men det har vært interne flyttinger i forbindelse med forsøket. Lederen kommer fra fylkesmannen.

**Kulturavdelinga** er den samme som tidligere kulturavdeling i fylkeskommunen, og er lite direkte berørt av endringene. De holder til i "Kvithuset" like ved Fylkeshuset, som tidligere.

**Tannhelsesektoren** er heller ikke mye berørt av endringene, og holder som tidligere til i et eget hus vest for Fylkeshuset.

**Landbruksavdelinga** har ikke fått vesentlige organisatoriske endringer, men er likevel sterkt berørt av forsøket, fordi avdelinga pga. plassmangel i fylkeshuset etter at Fylkesskolesjefen ble flytta inn, måtte flytte til Fylkesskolesjefens tidligere lokaler i Reknessenteret, 500 meter vest for Fylkeshuset.

**Kommunal- og beredskapsavdelinga** holder som tidligere til i 4. etasje i Fylkeshuset, men kommunaldelen har pga. forsøket måtte flytte internt i etasjen.

**Helse- og sosialavdelinga** er slått sammen av to tidligere avdelinger hos fylkesmannen: Fylkeslegen og sosial- og familieavdelinga. Dette er ei sammenslåing som nok hadde kommet uavhengig av forsøket med enhetsfylket, men som nå er gjennomført i sammenheng med forsøket. De to tidligere avdelingene er nå samla i 5. etasje, hvor fylkeslegen tidligere holdt til. Sosial- og familieavdelinga kom flyttende fra 4. etasje.

**Samferdselsavdelinga** til fylkeskommunen er lite berørt av endringene og holder som tidligere til i 7. etasje i fylkeshuset.

**Samhandlingsarenaen** for avgrensa programmer og prosjekter er det avsatt et "torgareal" for i 4. etasje, og det er ansatt en prosjektleder, som kommer fra fylkeskommunen.

### **Det vanskelige lederspørsmålet**

Helt fra ideen om enhetsfylke i Møre og Romsdal ble lansert, har det vært et strids-spørsmål hvor lederansvaret skulle legges: til fylkesrådmannen, til fylkesmannen eller til en kombinasjonsløsning? Valget har praktisk betydning for hvordan enhetsfylket blir utforma, iverksatt og drevet. I tillegg har den mer symbolske effekten av hvem som får lederansvaret hatt mye å si. I Møre og Romsdal hadde det neppe blitt noen søknad fra fylkestinget om forsøk med enhetsfylke, dersom lederstillinga ikke hadde blitt lagt til fylkeskommunen og fylkesrådmannen. En periode lå det an til at fylkesmannen skulle gå inn som nestleder i fylket. Det endte opp med at fylkesmannen personlig og assisterende fylkesmann ikke inngår i enhetsfylket, slik de andre ansatte i fylkesmannsembetet gjør, jf. § 10 i vedtektene. Dermed har fylkesmannen heller ingen definert rolle i ledermøtene. Han blir invitert, men møter ikke.

Strid om lederstillinger i enhetsfylket har det også vært i de sammenslåtte avdelingene. I utgangspunktet fikk alle lederne som hadde etatsjefstillinger fortsette. I de sammenslåtte avdelingene ble det gjennomført omfattede prosesser rundt ansettelsene. Likevel har man ikke unngått at det har blitt skapt "tapere" og "vinnere" i organisasjonskabalene, som har fått betydning for utvikling av enhetsfylket også utover de konkrete ansettelsesakene. I ledergruppa møter nå 12 personer, hvorav sju, inkludert fylkesdirektøren, er fra fylkeskommunen og fem er fra fylkesmannsembetet.

### **Store endringer for noen avdelinger, små for andre**

Vi ser at den valgte omorganiseringa etter en fagstruktur har ført til store endringer for noen avdelinger, mens andre nærmest ikke er berørt. Kulturavdelinga, samferdselsavdelinga og tannlegesektoren er ikke direkte berørt av forsøket i form av endringer i lokalisering eller flytting av kontorer. Landbruksavdelinga er også den samme, men er likevel vesentlig berørt, siden hele avdelinga har måttet flytte ut av Fylkeshuset. Kommunal- og beredskapsavdelinga fortsetter også stort sett som før, men med en del interne omflyttinger. Regional- og næringsavdelinga har beholdt kontorene. Likevel er avdelinga vesentlig berørt fordi arealplanleggerne er flytta ut og fylkesplansekretariatet har kommet inn. Begge disse endringene har vært omdiskuterte. De angår bare fylkeskommunal virksomhet.

Areal- og miljøvernavdelinga er en sammenslåing av fylkeskommunal arealplanlegging og statlig miljøvern som bygger på ulike faglige tradisjoner og har ført til forholdsvis omfattende endringer i lokalisering og kontorplasser. Helse- og sosialavdelinga er en sammenslåing av to av fylkesmannens tidligere avdelinger, men innebærer likevel en omfattende endring, blant annet fordi den tidligere Sosial- og familieavdelinga kom flyttende fra en annen etasje i bygget. Dette er ei sammenslåing som nok hadde kommet uavhengig av enhetsfylket. Fordi det har vært mange endringer og konflikter i forbindelse med denne sammenslåinga, blant annet om lederspørsmålet,

har denne endringa stor betydning også for enhetsfylket, sjøl om endringa i og for seg har lite med ideen om enhetsfylke å gjøre.

Utdanningsavdelinga er kanskje avdelinga med de største endringene. Den er sammenslått av ei statlig og ei fylkeskommunal avdeling som også kom flyttende inn i Fylkeshuset fra Reknesbygget. Det har vært stor strid om lederspørsmålet, og om organisering av klage- og tilsynsbehandling angående videregående skole. Den nye organiseringa samler ansvar for både drift og klage eller tilsyn i samme avdeling. Det kan åpenbart gi habilitetsproblemer. Saksmengden er i dag ikke omfattende, anslagsvis et par klagesaker i året, og tilsyn har tidligere vært drevet i beskjedent omfang, slik at det kan dreie seg om ½ - 1 årsverk i arbeidsmengde. Likevel har denne konflikten blitt en prinsippsak, med symbolverdi godt utover hva saken faktisk dreier seg om.

Administrasjonsavdelinga, som vi ikke har sett nærmere på ennå, har også gjennomgått betydelige endringer med sammenslåing av to administrasjoner. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann har beholdt kontorene sine, men har fått arbeidssituasjonen vesentlig endra. De inngår ikke i enhetsfylket. Det gjør imidlertid alle deres saksbehandlere som er underlagt fylkesdirektøren som arbeidsgiver, men likevel ikke kan instrueres av fylkesdirektøren i saker som er lagt til fylkesmannen. Tidligere fylkesrådmann, som nå er fylkedirektør, har også beholdt kontoret, og har som fylkesmannen fått vesentlige endringer i arbeidssituasjonen, blant annet som administrativt ansvarlig for en stor del av fylkesmannens tidligere oppgaver.

### 3. METODE OG DATAGRUNNLAG

Evaluering av enhetsfylket er ei følgeevaluering. Det som skiller følgeevaluering fra annen evaluering, er at evalueringa skal bidra til kunnskapsutvikling og læring undervegs for å forbedre prosesser og resultater. Forskeren skal følge prosjektet, gi innspill og delta i diskusjoner, men likevel ikke styre eller ha ansvar for prosjektet. I følgeevaluering vil dermed forskeren til en viss grad måtte vurdere sin egen virksomhet, og det kan være vanskelig å få en nødvendig kritisk distanse til forsøket. På den andre sida fører deltakelsen til bedre kunnskap om prosjektet og et bedre datagrunnlag. Følgeevaluering innebærer også et kritisk perspektiv på prosjektet som evalueres, for å finne fram til og belyse sider ved prosjektet, både positive og negative, som ellers ikke hadde kommet for dagen. Dersom evalueringen skal kunne bidra til å utvikle prosjektet, må kritikken formuleres og framføres på en konstruktiv måte. Det forutsetter en dialog mellom forskere og prosjektdeltakere som bygger på en felles ambisjon om å påvirke prosjektet i en gunstig retning.

Følgeevalueringen baserer seg på tradisjonelt datagrunnlag som dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. I evalueringsopplegget inngår dessuten dialog og drøftinger med evalueringsgruppe, prosjektledelse og administrativ ledelse for å drøfte innhold, prioriteringer og for å gi tilbakemeldinger og innspill til forbedringer. I tillegg blir det arrangert egne dialogkonferanser. Dialogkonferanser er en arena for læring, og har som formål å utvikle og spre kunnskap gjennom tolkning av innhenta informasjon og data. Det er en arena for formidling og kunnskapsutvikling, og gir også informasjon og data til evalueringa. I evalueringsopplegget er det lagt opp til å arrangere en dialogkonferanse pr. halvår. I denne første delrapporten har vi brukt følgende datakilder:

#### **Dokumenter**

Vi har gått gjennom diverse skriftlig materiale fra arbeidet med prosjektsøknaden og utforminga av forsøket med enhetsfylke i form av utredning, møtereferat og korrespondanse. Denne dokumentgjennomgangen blir det ikke gjort spesielt rede for her, men den ligger som et grunnlag for våre beskrivelser og analyser.

#### **Intervjuer**

Vi har gjennomført to typer intervju, se vedlegg 2. Vi hadde først fem intervju med sentrale personer i administrasjonen i fylket/forsøket, som hadde preg av åpne samtaler for å få en oversikt over hva forsøket med enhetsfylket dreier seg. Deretter har vi intervjuet fylkesmannen og sju personer i ledelsen i de nye fagavdelingene, og i første omgang prioritert de avdelingene hvor det har vært størst endringer og hvor både fylkeskommune og fylkesmann er involvert. Disse intervjuene var åpne, men hadde en strukturert intervjuguide som utgangspunkt, se vedlegg 3. I sammenslåtte avdelinger (fylke/stat) med nyansatt leder, har vi også intervjuet tidligere ledere som ikke fikk den nye lederjobben. Vi har ikke rukket å komme gjennom alle avdelingene før den første rapporten skulle leveres, men vi vil fortsette intervjuene våren 2005. I tillegg til ledere har vi også intervjuet fire representanter for de tillitsvalgte, to fra fylkeskommunalt

avtaleverk og to fra statlig. De tillitsvalgte som er intervjuet ble utpekt av representanter for de tillitsvalgte i styringsgruppa. Formålene med intervjuene var å få belyst hvordan deltakelsen i utformingen av forsøket og muligheten for å påvirke forsøket har vært, og hvordan de organisatoriske "grepene" og muligheten for å oppnå målene for forsøket blir vurdert. Vi ville også få synspunkter på mulige konflikter mellom kontroll/tilsynsoppgaver og utviklingsoppgaver i forsøket, og på kritiske faktorer/flaskehals for gjennomføring av enhetsfylket.

Vi har til nå gjennomført til sammen 17 samtaler/intervju, de aller fleste av Roald Lysø og Terje Skjeggedal i fellesskap. Det er tilstrekkelig til å danne et sammenfallende bilde av hovedtrekk i forsøket, som nye intervju antakelig bare vil bekrefte uten å bringe vesentlige nye momenter inn. Går vi inn i detaljer, vil det selvfølgelig være forskjeller, men det er ikke formålet i denne sammenhengen. Vi har ikke laga en egen presentasjon av innholdet i intervjuene, men de er brukt som en del av grunnlaget for våre beskrivelser og analyser.

### **Spørreundersøkelse**

Det er gjennomført en enkel nettbasert spørreundersøkelse til alle ansatte i sentraladministrasjonen som inngår i enhetsfylket, pluss fylkesmann og assisterende fylkesmann, se vedlegg 4. Formålet med denne spørreundersøkelsen var å få en "temperaturmåling" av situasjonen et knapt år ut i forsøket. Undersøkelsen gir informasjon om oppfatninger i organisasjonen på et gitt tidspunkt, og kan gi grunnlag for sammenlikninger av endringer ved å gjennomføre tilsvarende undersøkelser seinere. Spørreundersøkelsen vil også i seg sjøl påvirke forsøket ved at den vil rette oppmerksomheten mot visse sider ved forsøket. Vi har på dette stadiet av forsøket lagt mer vekt på å få fram oppfatninger om hva som kan være kritiske faktorer i forsøket, enn på en totalvurdering av positive og negative sider. Det vil gi grunnlag for sammenlikninger på seinere tidspunkt, og også for å diskutere endringer og tiltak som bør settes i verk for å forbedre situasjonen.

Vi sendte samtidig ut en tilsvarende spørreundersøkelse til kommunene v/rådmann og ordfører, se vedlegg 5. Formålet var å få synspunkt på enhetsfylket fra ei viktig brukergruppe.

### **Dialogkonferanse**

Som ett av elementene i følgeevaluerings av enhetsfylket skal det arrangeres dialogkonferanser der en setter problemstillinger som er viktige for utviklingen av forsøket i fokus, utveksler erfaringer, drøfter utfordringer og muligheter samt søker å finne løsninger eller tiltak som kan bidra til at en når de måla som er satt for forsøket. Den første dialogkonferansen ble arrangert den 1. desember 2004 og omfattet ledergruppa, referansegruppa, representanter for tillitsvalgte, samt evalueringsgruppa.

## 4. SPØRREUNDERSØKELSEN

Undersøkelsen ble gjennomført i november/desember 2004. Dette var en hektisk periode i forsøket hvor blant annet de fleste flyttingene av kontorplasser ble gjennomført. Dette har selvfølgelig påvirket svarene, sannsynligvis i negativ og skeptisk retning. Derfor er ikke selve nivået på skaler fra positiv til negativ, eller fra bedre til dårligere, det mest interessante for utvikling av forsøket. Nivået blir mer interessant når vi kan sammenlikne med tilsvarende undersøkelser som skal gjennomføres seinere. Nå er det mer interessant å sammenlikne ulike grupper i forsøket for å se på eventuelle forskjeller mellom gruppene. Vi har valgt å sammenlikne de to hovedgruppene som skal integreres, ansatte i fylkeskommunen og ansatte hos fylkesmannen. I tillegg har vi også sett på forskjeller mellom de ulike avdelingene i enhetsfylket, og på om det finnes forskjeller mellom ledere, fagansatte og administrativt ansatte i enhetsfylket. De viktigste resultatene fra spørreundersøkelsen til enhetsfylket er presentert i figurene 4.1–4.10.

Utsendelsen ble basert på adresselister vi fikk fra enhetsfylket, à jour pr. 1. mars 2004. Ansatte etter 1. mars 2004 er altså ikke med i undersøkelsen, men de har jo heller ikke rukket å delta noe særlig i forsøket. Dessverre inneholdt listene vel 30 adresser med feil, slik at spørreskjemaet ikke kom fram til alle i første omgang. Vi hadde også en del tekniske problemer med utsendelsen, slik at det flere ganger ble sendt ut skjemaer som det ikke var mulig å svare på. 299 ansatte (inkludert fylkesmannen og assisterende fylkesmann) fikk tilsendt spørreskjema. Det kom inn 229 svar, fordelt med 127 fra fylkeskommunalt ansatte og 102 fra statlig ansatte, altså en svarprosent på 77. Dette er en svært bra svarprosent, noe som tyder på at skjemaet var enkelt og greit å svare på, at det er stor interesse både for forsøket og for denne muligheten til å gi uttrykk for oppfatninger om enhetsfylket.

Fra kommunene var svarprosenten vesentlig lavere. Av totalt 76 utsendte skjema fikk vi 41 svar, altså en svarprosent på 54 %. Vi fikk svar fra 19 rådmenn og 22 ordførere. Det kan tyde på mindre interesse og engasjement omkring enhetsfylket fra kommunene enn fra de direkte involverte. Dette vil kunne endre seg når virkningene av enhetsfylket blir mer synlige.

### **Omfattende informasjonsopplegg, men små muligheter for påvirkning**

Undersøkelsen viser at arbeidet i prosjektgruppene, som har vært etablert både i forbindelse med utarbeiding av søknaden om enhetsfylket og etter at forsøket kom i gang 1. januar 2004, har vært omfattende, se figur 4.1 og 4.2. Vel 60 % av de ansatte deltok i prosjektgrupper før forsøket og om lag 70 % etter at forsøket kom i gang. Deltakerandelen er omtrent lik for statlig og fylkeskommunalt ansatte, med en liten overvekt hos fylkeskommunen. De største forskjellene mellom stat og fylke, finner vi i andelen som har fått informasjon via møter for tillitsvalgte, som er vesentlig høyere i fylkeskommunen enn hos fylkesmannen, mens situasjonen er den motsatte når det gjelder "andre informasjonsmøter". Vi ser også at andelen som har fått informasjon via "rykter" er vesentlig høyere hos fylkesmannen enn i fylkeskommunen. Deltakelsen i

prosjektgrupper har vært stor, og mange andre informasjonskanaler har også vært benyttet. Likevel er det 2-3 % av de ansatte som sier de ikke har fått noen informasjon.

Til tross for noenlunde lik deltakelse fra fylke og stat, er det stor forskjell på hvor fornøyde de ansatte er med informasjonen, se figur 4.3. De statlige ansatte er vesentlig mindre fornøyde enn de fylkeskommunalt ansatte. Mens om lag 75 % av de fylkeskommunalt ansatte er "fornøyd" eller "svært fornøyd" med informasjonen før forsøket, er bare omlag 45 % av de statlig ansatte "fornøyd" eller "svært fornøyde". For begge gruppene er det også stor forskjell på tilfredsheten før og etter at forsøket kom i gang: Alle er vesentlig mer fornøyd med informasjonen før forsøket starta, enn etter.

Til tross for et omfattende informasjonsopplegg, mener 47 % av de statlig ansatte, og 29 % av de fylkeskommunalt ansatte at informasjonen omkring prosessen rundt enhetsfylket i "liten" eller "ingen grad" har vært tilfredsstillende, se figur 4.4. Bare rundt 20 % av de ansatte mener de i "noen" eller "stor grad" hadde mulighet for å påvirke utforminga av enhetsfylket. En forklaring på det er nok at tidsfristene ble kortere da konkrete endringer skulle vedtas og gjennomføres. Dessuten var det flere ulike syn på hvordan den nye avdelingsstrukturen skulle se ut, slik at mange måtte innfinne seg med at deres syn ikke fikk gjennomslag i den vedtatte organisasjonsplanen. Det er store forskjeller mellom ledere og andre ansatte: Nesten 67 % av ledere mener de i "noen" eller "stor grad" har hatt mulighet for å påvirke forsøket.

Når det gjelder virkningene av enhetsfylket på arbeidsmiljøet, er det nesten 44 % av de statlig ansatte og nesten 17 % av de fylkeskommunalt ansatte som mener at arbeidsmiljøet har blitt dårligere, mens de fleste mener det ikke har skjedd noen endring. Noen få, til sammen godt under 10 %, mener arbeidsmiljøet har blitt bedre, se figur 4.5

## **Beskjedne forventninger til å nå målsettingene**

Forventningene til å oppnå målsettingene for enhetsfylket slik de er formulert i vedtektene, er ikke de aller største, se figur 4.5 og 4.6. Det er også store forskjeller mellom de fylkeskommunalt ansatte og de statlige. Den største svarkategorien er gjennomgående "ingen endring". I underkant av 50 % av de fylkeskommunalt ansatte mener effektiviteten vil bli bedre, mens bare 13 % av de statlige deler dette synet. Oppfatningene om brukernes oversikt over fylkets tjenester, kompetansen i fagavdelingene, fylket som pådriver i samfunnsutviklinga, fylket sin rolle i partnerskap for regional utvikling, samhandlinga mellom fylket og kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten følger langt på veg samme mønster. Om lag 50 % av de fylkeskommunalt ansatte mener forholdene vil bli bedre, mens bare rundt 20 % av de statlig ansatte deler denne oppfatninga. Omlag den samme tendensen gjentar seg ved forventningene til samhandling på tvers av fagavdelingene. 63 % av de fylkeskommunale ansatte, og 32 % av de statlige ansatte, mener det vil bli bedre, se vedlegg 4.7. Forventningene til samhandling mellom fylkeskommunalt og statlige ansatte er også størst i fylkeskommunen. Nesten 70 % mener samhandlinga vil bli bedre, mens 41 % hos fylkesmannen deler denne oppfatninga. Også her skiller lederne seg ut ved



at de har betydelig større forventninger til å oppnå målsettingene med forsøket med enhetsfylket enn de andre gruppene ansatte.

### **Ulike syn om rettigheter og endringer for ansatte**

50 % av de fylkeskommunalt ansatte mener rettighetene som ansatte er ivaretatt i prosessen med enhetsfylket, mens bare 30 % av de statlig ansatte deler denne oppfatninga, se figur 4.8. Mens 38 % av de fylkeskommunalt ansatte mener oppretting av enhetsfylket vil endre arbeidsoppgavene, er det bare 30 % av de statlige som mener dette vil bli virkningen. På den andre sida mener 48 % av de statlig ansatte at arbeidspresstet vil øke som følge av oppretting av enhetsfylket, mens 39 % av de fylkeskommunalt ansatte deler denne oppfatninga.

### **Bekymring for negative effekter**

De statlig ansatte er vesentlig mer bekymra for negative effekter av enhetsfylket enn de fylkeskommunalt ansatte, se figur 4.9. 62 % i staten mener forsøket vil gi flere gråsoner som ingen tar ansvar for. Hele 73 % mener det vil bli vanskeligere å holde kontroll og tilsynsoppgaver atskilt fra andre oppgaver, mens tilsvarende andel av de fylkeskommunalt ansatte er henholdsvis 31 % og 29 %. Når det gjelder bekymring for negative effekter, ser det ikke ut til å være vesentlige forskjeller mellom lederne og andre ansatte.

### **Fylkeskommunens ansatte er for forsøket, fylkesmannens ansatte er skeptiske**

Som ei oppsummering spurte vi om holdningene til oppretting av enhetsfylket, se figur 4.10. Totalt sett har 77 % av de fylkeskommunale en "positiv" eller "svært positiv" holdning til oppretting av enhetsfylket, mens 22 % av de statlig ansatte er positive til forsøket. Bare 2,5 % i fylkeskommunen er "negative" eller "svært negative" til forsøket, mens tilsvarende andel hos fylkesmannen er hele 38,4 %. Her skiller lederne seg fra de andre ansatte ved at det er 65 % av lederne er "positive" eller "svært positive" til forsøket, mens 49 % av de faglig ansatte og 54 % av andre ansatte deler denne oppfatninga.

### **Store forskjeller mellom avdelingene**

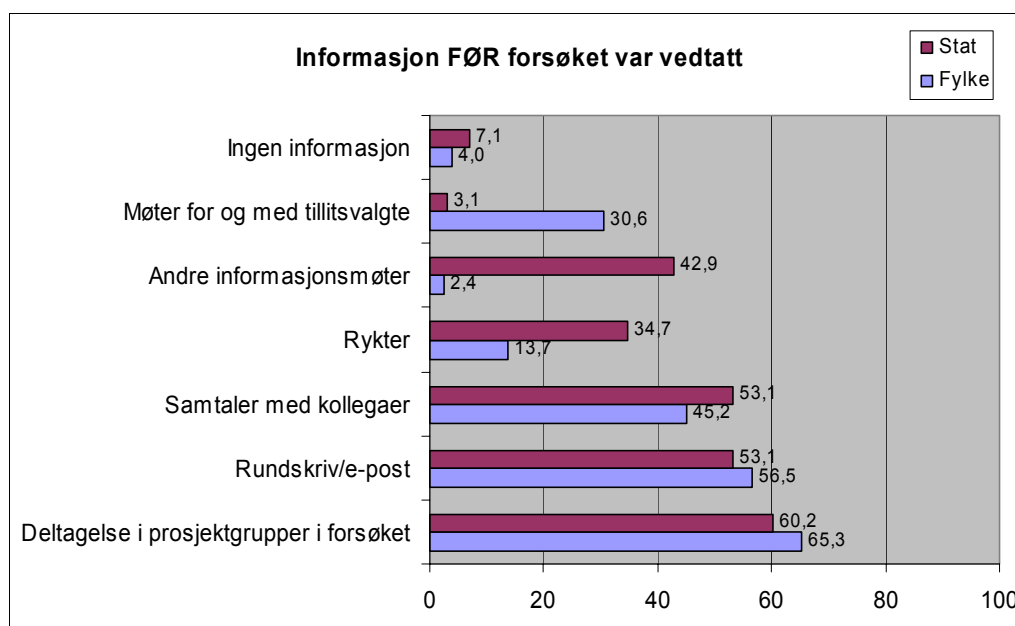
Som vi har nevnt tidligere, er det store forskjeller på i hvor stor grad avdelingene er berørt av forsøket. Det gjenspeiler seg også i svarene i spørreundersøkelsen når vi sorterer avdelingsvis. Når det gjelder informasjon før og etter oppstart av forsøket, og tilfredshet med prosessene, er det ikke så stor forskjell. Likevel skiller areal- og miljøavdelinga og regional- og næringsavdelinga seg ut som de avdelingene som har størst andel svært misfornøyde ansatte, mens kulturavdelinga og samferdselsavdelinga er avdelingene med størst andel fornøyde ansatte. Det er stor oppslutning om å arbeide for å utvikle en felles organisasjonskultur i alle avdelingene. Særlig gjelder dette i kommunal- og beredskapsavdelinga, regional- og næringsavdelinga og utdanningsavdelinga, hvor over 75 % av de ansatte mener at dette "i stor grad" er viktig (gjennomsnittet ligger på 66 %).

Det samme mønsteret gjentar seg i vurderinga av effektene av enhetsfylket, hvor kulturavdelinga og samferdselsavdelinga gjennomgående har de største forventningene. Utdanningsavdelinga, areal- og miljøvernavdelinga og helse- og sosialavdelinga er de mest skeptiske.

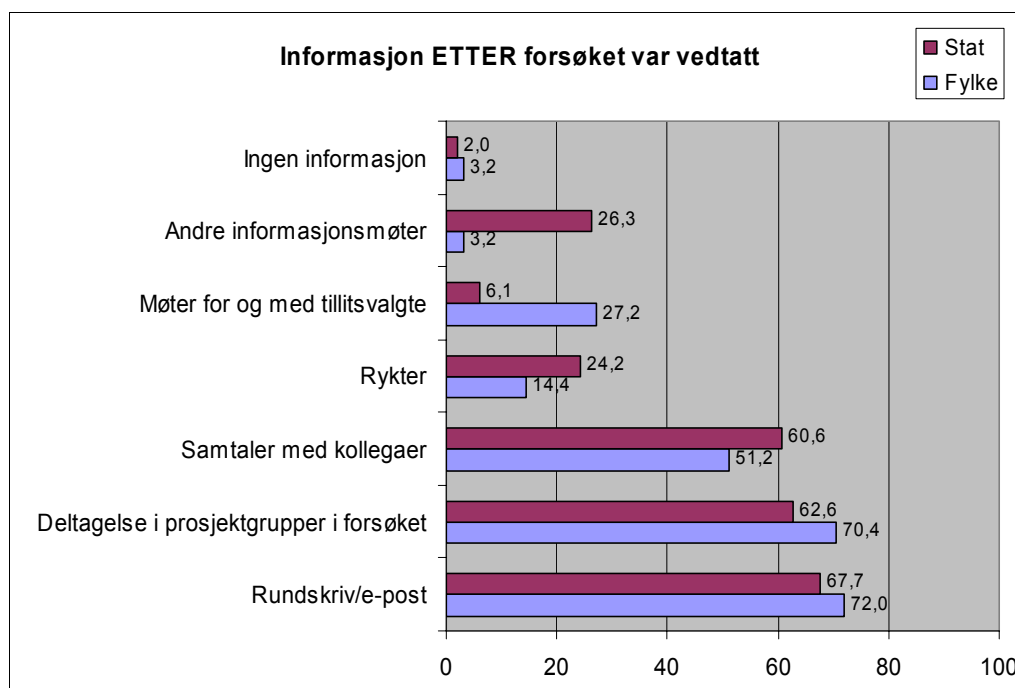
Som generell holdning til enhetsfylket er det minst oppslutning i kommunal- og beredskapsavdelinga, hvor 39 % av de ansatte er "negative" eller "svært negative" til forsøket (gjennomsnitt 19 %). Størst oppslutning finner en i kulturavdelinga hvor, 91 % er "positive" eller "svært positive" til forsøket (gjennomsnitt 52 %).

### **Kommunene har forventninger til partnerskapet**

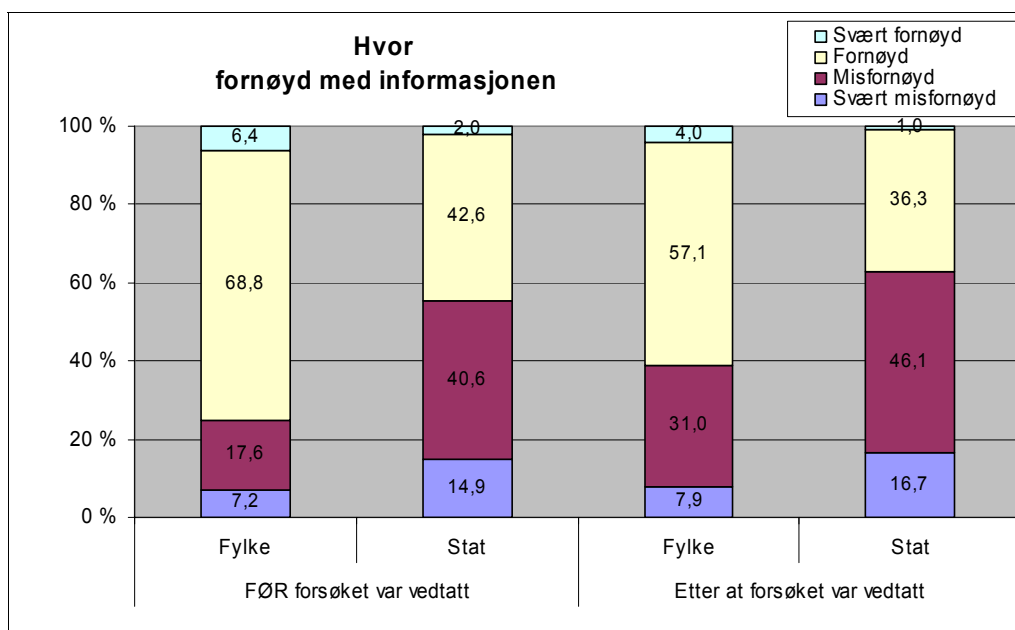
Vi fikk som nevnt ikke så stor oppslutning om spørreundersøkelsen fra ordføreren og rådmennene i kommunene, og presenterer i denne omgang bare to figurer fra kommuneundersøkelsen. Figur 4.11 viser at kommunene har størst forventninger til at enhetsfylket skal kunne styrke fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling. Av figur 4.12 går det fram at også kommunene ser utfordringene som enhetsfylket har med å skille kontroll- og tilsynsoppgaver fra utviklingsoppgaver, og med gråsoner hvor det ikke er klart hvem som har ansvaret. Forholdet til kommunene og andre brukergrupper vil vi komme grundigere inn på i fortsettelsen av evalueringsarbeidet.



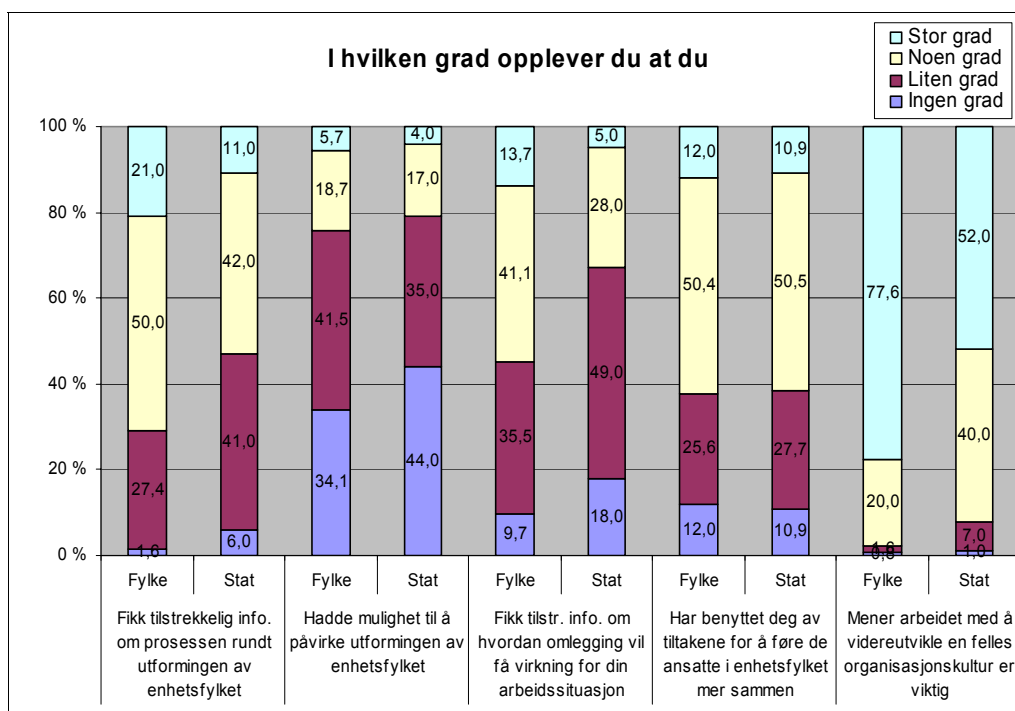
Figur 4.1: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Informasjon om enhetsfylket før forsøket var vedtatt



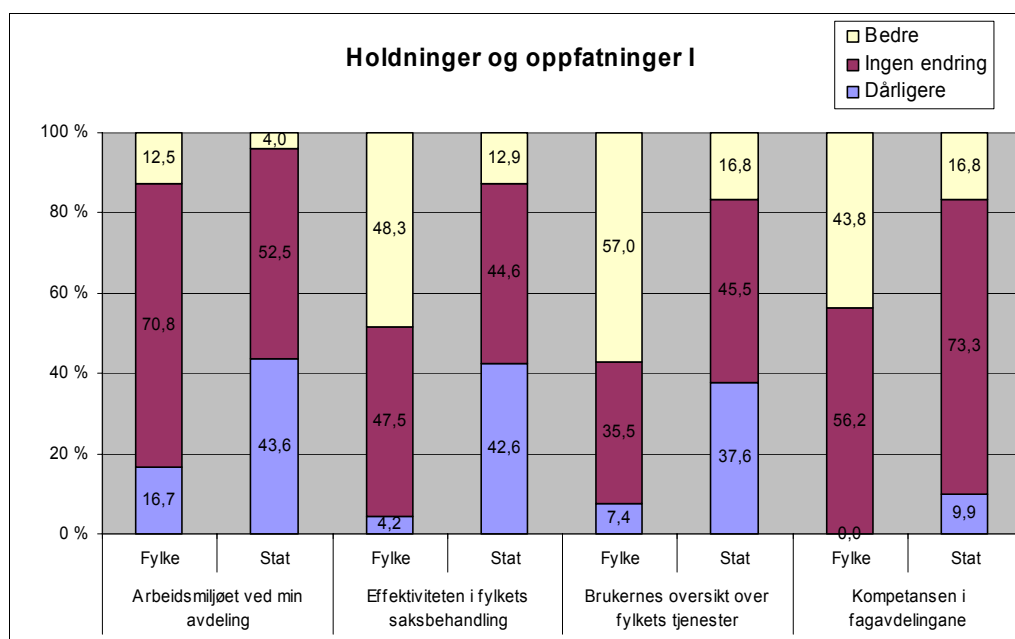
Figur 4.2: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Informasjon om enhetsfylket etter at forsøket var vedtatt



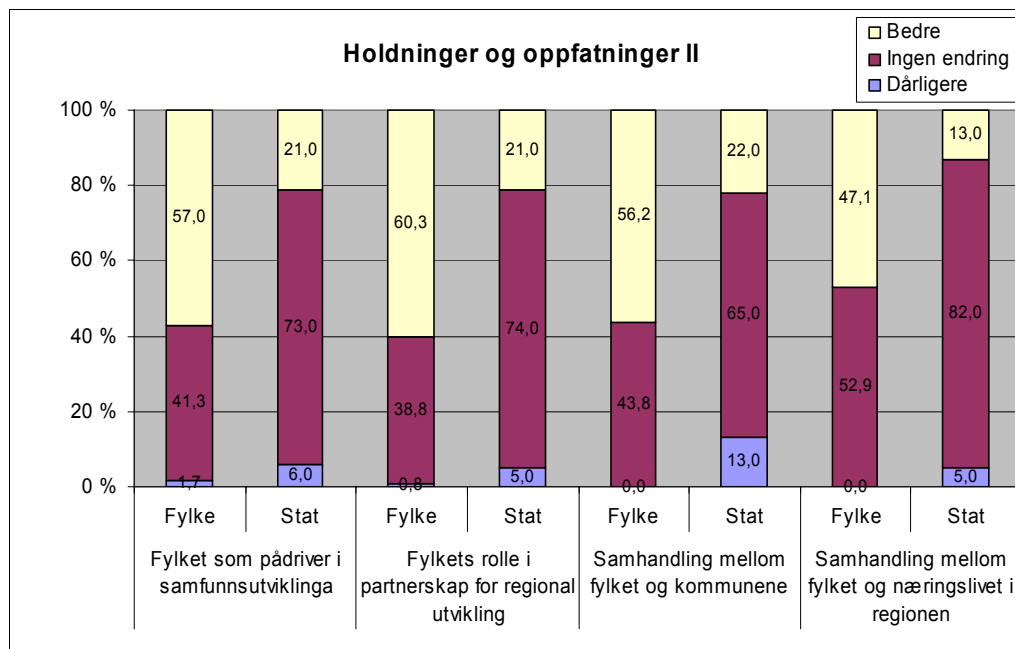
Figur 4.3: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Oppfatninger om informasjonen om enhetsfylket



Figur 4.4: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Oppfatninger om prosessen rundt enhetsfylket

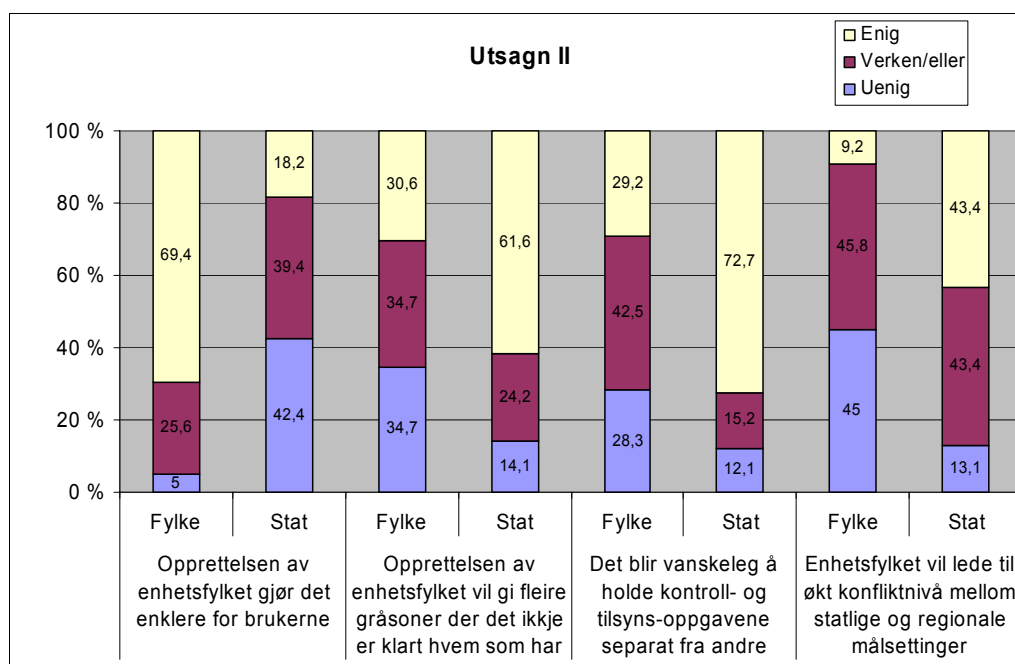


Figur 4.5: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdninger og oppfatninger om enhetsfylket I

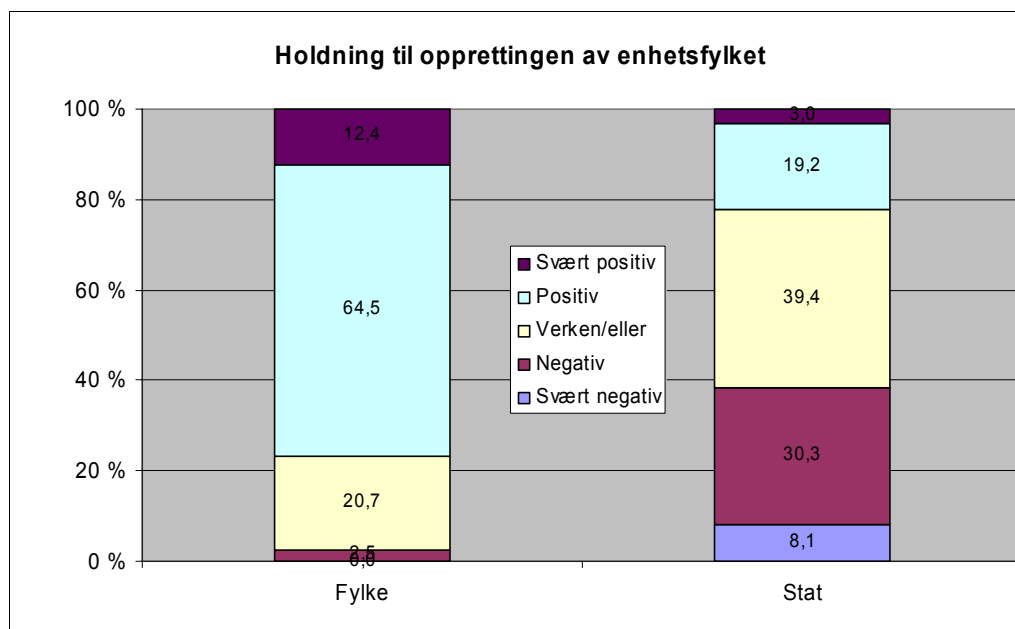


Figur 4.6: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdninger og oppfatninger om enhetsfylket II

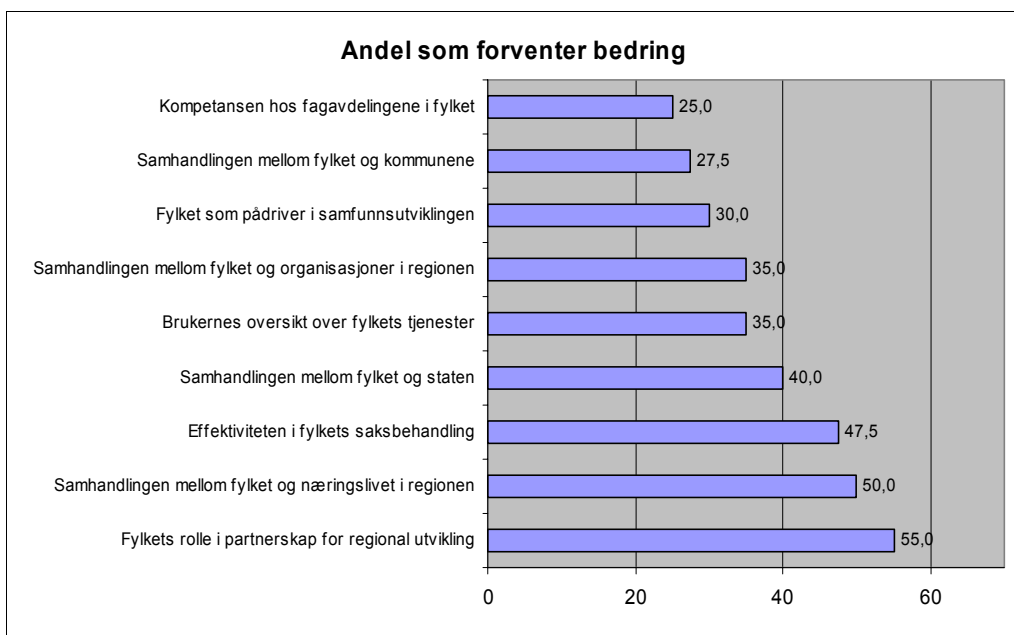




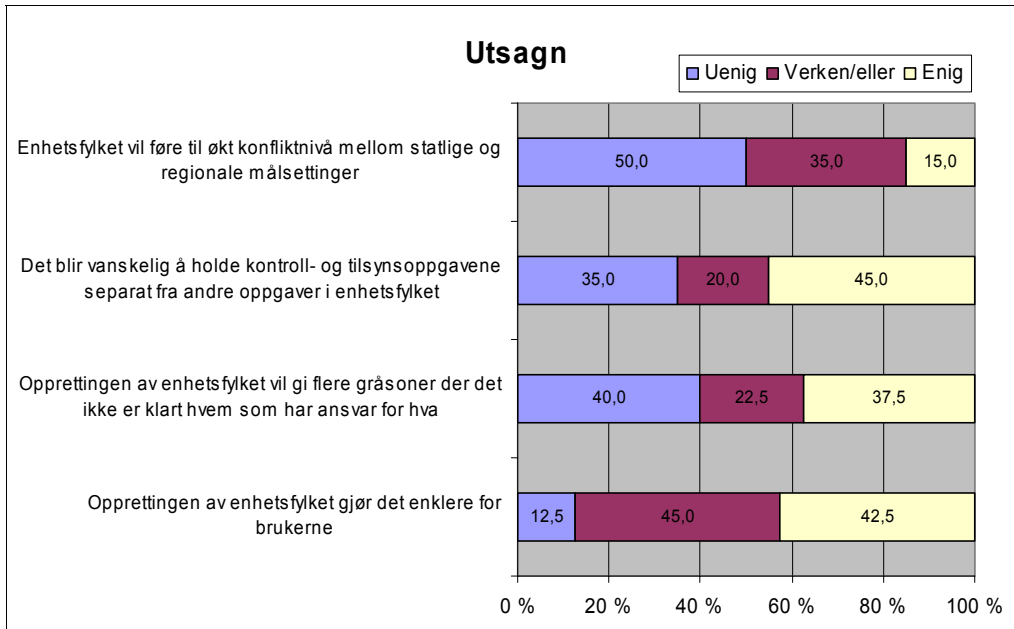
Figur 4.9: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Synspunkter på utsagn om enhetsfylket II



Figur 4.10: Spørreundersøkelse til ansatte i enhetsfylket Møre og Romsdal. Holdning til oppretting av enhetsfylket



Figur 4.11: Spørreundersøkelse til kommunene i Møre og Romsdal. Andel som forventer forbedringer med enhetsfylket



Figur 4.12: Spørreundersøkelse til kommunene i Møre og Romsdal. Synspunkter på utsagn om enhetsfylket



## 5. DIALOGKONFERANSE

Utgangspunktet for dialogkonferansen 1. desember 2004 var visjonen *Møre og Romsdal fylke – ein tydleg medspelar* og de målsettinger og ambisjoner som en ønsker skal prege forsøket (her gjengitt fra enhetsfylkets nettside [www.mrfylke.no](http://www.mrfylke.no), 21.6.2004):

*Frå 1. januar 2004 vart fylkeskommunen og fylkesmannen integrert i eit regionalt organ som fekk namnet Møre og Romsdal fylke. Dette er eit forsøk som skal gå over fire år. Vi ønskjer å skape ein enklare og meir effektiv organisasjon, som er nærverande, solid og ikkje minst engasjert og interessert i innbyggjarane og samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal – kort sagt ein tydeleg medspelar. Gjennom forsøket skal vi utvikle ein sterk og framtidretta regionmodell for Møre og Romsdal fylke.*

*Møre og Romsdal fylke skal framstå som ein tydeleg medspelar ved å:*

- *sørge for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten.*
- *opprethalde og utvikle et sterkt kompetansmiljø 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*

I samarbeid med prosjektledelsen ble det utarbeidet et program for dialogkonferansen, som skulle sikre at deltakerne fikk innblikk i de ansattes vurderinger av forsøket så langt, og at de selv fikk bidra med erfaringer, vurderinger og forslag til løsninger og forbedringer. Deltakerne var ledergruppa, referansegruppa, evalueringsgruppa og representanter for de tillitsvalgte, se vedlegg 6.

Etter presentasjonen av våre inntrykk fra spørreundersøkelsen og intervju av ledere og tillitsvalgte, oppsummerte vi inntrykkene våre i noen kritiske spørsmål som en utfordring til refleksjon og diskusjon:

- Hvor er det blitt av fylkesmannen?
- Hvorfor er fylkeskommunes honnørord mye tydeligere og mer synlige enn fylkesmannens?
- Hvordan utøves ledelsesfunksjonen på avdelingene?

Med utgangspunkt i målsettingene, presentasjonene og utfordringene, fikk deltakerne arbeide med å finne de viktigste utfordringene for enhetsfylket. Deretter ble det drøfta hva som bør gjøres for å svare på disse utfordringene og hvordan en i praksis skal få det til.

## Utfordringer

Gjennom oppsummeringa fra arbeidet pekte deltakerne på følgende utfordringer.

- Å skape legitimitet hos de som er forsøkets "kunder". Det er viktig å profilere enhetsfylket, vise og synliggjøre arbeidet og synliggjøre suksesser. Videre er det viktig og nødvendig å vise at Møre og Romsdal fylke tar rettssikkerhet på alvor og viser det gjennom praktisk handling.
- Å skape og sikre forankring innad. Her ble det pekt på behovet for å skape forståelse for felles mål og å avklare uklarheter i forhold til organisering, roller og samhandling. Det ble pekt på at det er ulike kulturer og tradisjoner som skal smeltes sammen til en mer felles kultur. Dette arbeidet må tas på alvor, og det er viktig å skape tillit gjennom å anerkjenne, involvere og motivere både ansatte og ledere.
- Det er en utfordring å avklare fylkesmannens plass eller rolle i forsøket. Slik situasjonen nå er, opplever en ikke fylkesmannen som en del av forsøket selv om de tjenester fylkesmannen har ansvar for skal utføres i enhetsfylkets stab.
- Å skape regional politikk og å utfordre nasjonal politikk.
- Å vise at en klarer å få til en intern effektivisering gjennom mer samordnet saksbehandling og bruk av ressurser, slik at omgivelsene opplever at Møre og Romsdal fylke er en effektiv og samordnet samarbeidspart både mht. saksbehandling og beslutning og som utøver, kontrollør og rådgiver.
- Å oppnå effektiv og tillitsvekkende samhandling med kommuner og organisasjoner.
- Å samordne, utvikle og utnytte at samorganiseringen har potensial for å oppnå sterkere kompetansemiljø enn da miljøene var hver for seg.

## Hva bør gjøres, og hvordan?

I den løsnings- og framtidsorienterte delen av dialogkonferansen trakk deltakerne fram følgende:

- For å skape legitimitet utad er det viktig å være konkret mht. målene. Det må rettes oppmerksomhet på hvor det er ønskelig at omgivelsene skal merke forskjeller. Her er det nødvendig å ha dialog med brukere og samarbeidsparter om hvilke behov de har. "Det nytter ikke med konkrete mål dersom ikke målgruppen vet om dem" ble det sagt. En annen dimensjon i forhold til legitimitet er hvem som skal måle effekt og resultat, og hva en skal måles på. Dette er et område som bør avklares. Det kan være ulik oppfatning om en ser det fra statens side, kommunenes side eller fra andre ståsted.

- For å få til en bedre forankring innad i hele Møre og Romsdal fylke er det viktig å sørge for god informasjon til både interne og ytre etater. Det må arbeides for å etablere en felles forståelse av målene for forsøket, og en må sikre at lederne viser at de arbeider lojalt i retning av å nå mål. Her må en også arbeide for at kommunikasjonen innad i avdelingene er god. Også her blir det pekt på at fylkesmannen må mer aktivt med i prosessen. For å inkludere fylkesmannen må begrepene rettsikkerhet og likebehandling gjøres til honnørord.
- Når det gjelder å bedre interne forhold bør det satses på lederutvikling, dvs. skape gode lederroller, god ledelse og utvikle lederavtaler. Det er viktig at fylkesdirektøren er synlig for de ansatte, og at en viser en inkluderende holdning i ledelsen, for eksempel gjennom å vise at en tar problemene som kommer opp på alvor. Gjennom å utvikle kommunikasjon og samhandling innad i organisasjonen, i den enkelte avdeling og mellom nivåene, bør en fokusere på å skape en organisasjonskultur og identitet som forflytter fokus fra "vi og de andre" til i større grad å være "oss".
- Å avklare ukklarheter er et lederansvar.
- En bør ta resultatene fra spørreundersøkelsen på alvor. Her må en gå gjennom, se på og vurdere ulike grunner til misnøye. Fylkesmannens rolle oppleves kanskje som uklar, men dette kan forbedres gjennom å synliggjøre de statlige oppgavene på en bedre måte.
- Den nye organisasjonen har ikke "satt seg" enda. Selv om hovedtrekkene i organisasjonen er klar, og det er gjennomført flyttinger, er det likevel viktig å ha et fokus på å avklare ukklarheter, roller og arbeidsoppgaver.



## 6. VURDERINGER OG KONKLUSJONER

### Foreløpig fokus på intern organisering

Vi har valgt den spissformulerte tittelen "*Skjønn forening eller okkupasjon?*" for denne første delrapporten. "Skjønn forening" er henta fra tittelen til evalueringsprosjektet: *Enhetsfylke – fylkeskommune og stat i skjønn forening?*. "Okkupasjon" blir brukt som karakteristikk av forsøket av de meste skeptiske hos fylkesmannen. Tittelen er valgt fordi vi mener det er viktig å være klar over og å erkjenne at disse ytterpunktene av forestillinger om forsøket finnes. Likevel er det lite sannsynlig at noen av disse forestillingene gir grunnlag for et vellykka forsøk. Det er vanskelig å tenke seg at to organisasjoner med ulik myndighet og ulike oppgaver skal kunne smeltes sammen i "skjønn forening" uten konflikter, både i omorganiseringa og også i daglig virksomhet. Det dreier seg mer om å finne ut hvordan konfliktene skal håndteres. Det er også et åpenbart problem dersom den ene parten føler seg mer eller mindre okkupert av den andre. Da blir det ingen entusiasme for forsøket, og det blir vanskelig å få til konstruktive dialoger om spørsmål som krever avklaring.

Som vi har vært inne på flere ganger, må denne første evalueringsrapporten dreie seg om intern organisering, sjøl om målene for forsøket er knytta til oppgaveløsning eksternt. Det er først når forsøket er kommet skikkelig i gang at det er mulig å vurdere oppgaveløsningen. Deler av de sentrale elementene i forsøket, som for eksempel "samhandlingsarenaen", se figur 2.1, er under etablering. Samhandlingsarenaen skal være en arena for program- og prosjektorganiserte oppgaver på tvers av avdelingsstrukturen. Arbeidet med de såkalte "flaggsakene", som skal synliggjøre og profilere enhetsfylket, er også i oppstartingsfasen. På den andre sida ser vi allerede eksempler på organisatoriske grep i enhetsfylket som det er stor oppslutning om, og som ser ut til å gi resultater. Et eksempel er stillinga som plansamordner. Det innebærer at alle plansaker som kommer inn til enhetsfylket nå besvares med bare ett brev. I dette brevet samles og koordineres uttalelser fra alle de berørte avdelingene. Det er også i lys av oppgaveløsningen det er mest interessant å vurdere de interne prosessene. Derfor har vi i denne omgang lagt mest vekt på å beskrive, mer enn å analysere og vurdere, hovedtrekkene i prosessene hittil.

Videre er det viktig å være klar over at spørreundersøkelsen ble gjennomført midt under en omfattende flytteprosess i november/desember 2004, som foregikk samtidig med at de daglige arbeidsoppgavene skulle gjennomføres. Det er også et gjennomgående trekk ved svarene at de avdelingene som har vært gjennom de største endringene er mest skeptiske til forsøket.

### Er fylkeskommunen og fylkesmann likeverdige deltakere i forsøket?

Den store forskjellen mellom de fylkeskommunalt ansatte og de statlig ansatte i oppslutningen om enhetsfylket, er etter vårt syn den største utfordringa for utvikling av forsøket. Denne forskjellen går svært tydelig fram av resultatene fra spørreundersøkelsen, og bekreftes også av intervjuene. De fylkeskommunalt ansatte er i

hovedsak positive, de statlige ansatte er gjennomgående reserverte eller negative til forsøket.

Forskjellen er naturligvis ikke skapt bare gjennom forsøket, den var der allerede før forsøket starta: Det var fylkespolitikerne som ville ha enhetsfylket, mens både fylkesmannen og fylkesrådmannen var negative etter den første utredningen om forsøket. Spørsmålet er mer om det i forsøket er gjort nok for å utjevne forskjellene og stimulere til felles innsats. Dette er et ansvar som ikke bare hviler på fylkeskommunen, som har fått en ledende rolle i forsøket. Det er i like stor grad et ansvar for fylkesmannen å bidra med konstruktive innspill til utviklinga av forsøket.

En del organisatoriske valg som er gjort kan bidra til å vedlikeholde og kanskje forsterke forskjellene. Både fylkesdirektøren og administrasjonsdirektøren, som også er prosjektleder for enhetsfylket, kommer fra fylkeskommunen. Avdelingsstrukturen gjør at også ledermøtene ser ut til å forsterke fylkekommunens ledende rolle i forsøket. Her spiller det også inn at fylkesmannen personlig står utenfor enhetsfylket, og dermed ikke har noen definert rolle i ledelsen av enhetsfylket. Vi ser også at det stort sett er fylkeskommunens honnørord, som for eksempel utviklingsaktør, partnerskap og medspiller som blir brukt i presentasjonen av forsøket, mens fylkesmannsembetets honnørord, som for eksempel rettsikkerhet, habilitet og likebehandling, ikke har fått en tilsvarende plass. Det kan være gode grunner til at det er slik, men vi mener det er viktig å fortsette diskusjonene om fylkesmannes rolle i forsøket, ikke bare fylkesmannen personlig, men hele embetet. Vi tror muligheten for å lykkes som enhetsfylke forutsetter aktiv oppslutning både fra fylkeskommunen og fylkesmannsembetet.

Vi stilte på dialogkonferansen også spørsmål ved ledelsesfunksjonene på avdelingene. Det er ikke en generell kritikk av lederne, men mer et spesielt spørsmål om hvorvidt det gjøres nok for å informere innad i avdelingene om hva enhetsfylket innebærer og for å skape oppslutning internt om de beslutningene som er tatt omkring gjennomføring av forsøket. Her ser vi at det er store forskjeller mellom avdelingene.

## **Videre evaluering**

Vi ser denne evalueringsrapporten som et innspill til utvikling av forsøket. Kommentarer til rapporten vil også bli brukt til å justere opplegget for videre evaluering. Så langt er planen for 2005 å fortsette intervjuene, slik at vi får med samtlige avdelingsledere. Vi vil i løpet av våren også intervju aktører på nasjonalt nivå, i Kommunal- og regionaldepartementet og Moderniseringsdepartementet. Vi vil også velge ut og studere noen konkrete saker som kan belyse mulige problemer, for eksempel ved klagebehandling. Det betyr at våren 2005 fortsatt vil dreie seg mye om interne forhold, men vi vil også se mer på brukernes forhold til enhetsfylket, og da sannsynligvis først og fremst kommunene. En ny dialogkonferanse planlegges i mai/juni. På bakgrunn av erfaringene fra den gjennomførte konferansen bør vi nok "spisse" både deltakelse og tema, for å kunne bli mer konkrete og handlingsretta. Dialogkonferansen i mai/juni 2005 bør involvere også eksterne deltakere. Vi har planlagt en ny spørreundersøkelse våren 2006, som ev. kan gjennomføres tidligere dersom det er ønskelig.

## LITTERATUR

- Inst. S. nr. 268 (2001–2002) *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommune.* Faglig utredning, H-2156. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Selstad, T. (2004): *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge.* KOU 2004:1 Kortversjon. Oslo: Kommuneforlaget.
- St.meld. nr. 19 (2001–2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sundsbo, D. et al (1998): *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling.* Hovedrapport fra et utvalg oppnevnt av Kommunenes Sentralforbund. KOU 1-98. Oslo: Kommuneforlaget.





**VEDLEGG 1: FORSKRIFT OM MØRE OG ROMSDAL  
EINSKAPSFYLKE**



## **Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke.**

Fastsatt 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 leing av fylkesdirektøren. Einskapsfylket er ikkje eit eige rettssubjekt.

### **§ 2. Formål**

Einskapsfylket har som mål å:

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

### **§ 3. Oppgåver og ansvar**

I forsøksperioden skal einskapsfylket utføre oppgåver for fylkeskommunen og staten.

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

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

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

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

### **§ 4. Namn**

Einskapsfylkets nemning er Møre og Romsdal fylke.

### **§ 5. Kommunelov og reglementa**

I forsøket med einskapsfylke skal bestemmelsene i kommunelova og dei til einkvar tid gjeldande reglement for Møre og Romsdal fylkesting, fylkesutval, hovudutval og kontrollutval gjelde, med dei eventuelle unntak, presiseringar, tilføyningar 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 klart 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 arbeidsgjavarrepresentant 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 frå staten og overfor fylkestinget for bruk av kompetanse gitt frå fylkeskommunen. Dette medfører at fylkesdirektøren er å sjå både som statleg tenestemann og administrasjonssjef slik dette er definert i kommunelova § 22. I Møre og Romsdal fylkeskommune har administrasjonssjefen nemninga fylkesrådmann.

Den til ein kvar 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 nyttilsette blir statleg eller fylkeskommunal tilsettingsform fastsett før tilsetting.

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

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

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

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

**§ 12. Forvaltningslova § 28, 2. ledd**

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

**§ 13. Fylkesmannen som klageinstans**

Fylkesmannen skal i forsøksperioden vere

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

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

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

**§ 14. Fylkesmannen som tilsynsinstans**

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

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

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

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

**§ 15. Lovlegheitskontroll**

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

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

**§ 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 regneskapsfører og Riksrevisjonen er revisjonsansvarleg.

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

**§ 18.** *Endring av forskrifta*

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

**§ 19.** *Ikraftredelse*

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

## **VEDLEGG 2: INTERVJUEDE PERSONER**





## ***Intervjuede personer***

### **Samtaler/intervjuer**

Administrasjonsdirektør Turid Reiten Huse 07.10.04

Assisterende fylkesmann Kjeld Brecke, 07.10.04

Gunnar Bendixen, KS Møre og Romsdal, 07.10.04

Fylkesplansjef Geir Gøncz, 08.10.04

Fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik, 08.10.04

### **Intervjuer (etter intervjuguide, se vedlegg 3)**

Landbruksdirektør Ole Syltebø, 23.11.04

Fylkesmann Ottar Befring, 23.11.04

Utdanningsdirektør Åge Walgermo, 23.11.04

Fylkesutdanningsdirektør Per Hoem, 24.11.04

Overarkitekt Birger Flemsæterhaug, 24.11.04

Plansamordner Idar Mølsæter, 05.01.05

Direktør for areal- og miljøvern Per Brun, 05.01.05

Regional- og næringsdirektør Joralf Flataukan, 05.01.05

### **Repr. for tillitsvalgte**

Åge Hammervik, 23.11.04

Inger Lise Trønningsdal, 24.11.04

Johnny Loen, 05.01.05

Erling Kanestrøm, 05.01.05



**VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE FASE 1  
PLANLEGGING OG FORBEREDELSE**



## ***Evaluering av enhetsfylke Møre og Romsdal***

### ***Intervjuguide fase 1 Planlegging og forberedelser***

Bakgrunnsinfo:           Navn, stilling i enhetsfylket/før enhetsfylket,  
                                  utdanning/praksis, spesielle oppgaver i forsøket?

1. Hvordan har du deltatt i utformingen av forsøket med enhetsfylke?
2. Hvordan vurderer du mulighetene for din deltakelse og den påvirkningen av forsøket som deltakelsen har gitt?
3. Hvordan vurderer du de organisatoriske "grepene" som blir gjort i forsøket?
4. Hvordan vurderer du mulighetene for å realisere formålet med forsøket med enhetsfylke (iflg. vedtektene):
  - forenkle og effektivisere offentlig organisering på regionalt nivå
  - god samhandling mellom kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten
  - sterkt kompetansemiljø til nytte for brukerne
  - gjennomføre regional politikk og iverksette statlig politikk og andre oppgaver for staten og være en aktiv pådriver i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal
5. Hvordan vurderer du konfliktene mellom å utføre kontroll og tilsynsoppgaver og utviklingsoppgaver innen enhetsfylket?
6. Hva mener du er de kritiske faktorene/flaskehalsene for gjennomføring av enhetsfylket?



**VEDLEGG 4: SPØRRESKJEMA TIL ANSATTE I  
ENHETSFYLKET**





# Spørjeskjema til tilsette i einskapsfylket Møre og Romsdal

## Bakgrunn

- 1) **Tilsett i:**  
(1)  Fylkeskommunen  
(2)  Fylkesmannsembetet
- 2) **Kjønn**  
(1)  Kvinne  
(2)  Mann
- 3) **Kva for type stilling har du?**  
(1)  Leiar eller mellomleiarstilling  
(2)  Fagleg tilsett (rådgjevar, førstekonsulent, etc.)  
(3)  Anna stilling

4) **Alder:** \_\_\_\_\_ år

## Informasjon om og deltaking i prosessen med etableringa av einskapsfylket

- 5) **Korleis fekk du informasjon om einskapsfylket før forsøksordninga vart vedteke?**  
(Set gjerne fleire kryss)
- (1)  Ingen informasjon  
(2)  Deltaking i prosjektgrupper i forsøket  
(3)  Møte for og med tillitsvalde  
(4)  Andre informasjonsmøte  
(5)  Rundskriv/e-post  
(6)  Samtaler med kollegaer  
(7)  Rykte  
(8)  Anna
- 6) **Korleis fekk du informasjon om einskapsfylket etter forsøksordninga vart vedteke?**  
(Set gjerne fleire kryss)
- (1)  Ingen informasjon  
(2)  Deltaking i prosjektgrupper i forsøket  
(3)  Møte for og med tillitsvalde  
(4)  Andre informasjonsmøte  
(5)  Rundskriv/e-post  
(6)  Samtaler med kollegaer  
(7)  Rykte  
(8)  Anna

- 7) **Kor nøgd er du:**
- |  | Sær<br>nøgd              | Nøgd                     | Misnøgd                  | Sær<br>misnøgd           |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) med den informasjonen du fekk om einskapsfylket <u>før</u> forsøket vart vedteke?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) med den informasjonen du fekk om einskapsfylket <u>etter</u> forsøket vart vedteke? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- 8) **I kva grad opplever du at du:**
- |   | I stor<br>grad           | I nokon<br>grad          | I liten<br>grad          | Ingen                    |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) fekk tilstrekkeleg informasjon om prosessen rundt utforminga av einskapsfylket?                                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) hadde høve til å påverke utforminga av einskapsfylket?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) fekk tilstrekkeleg informasjon om korleis omlegging til einskapsfylke vil få verknad for din arbeidssituasjon? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) har nytta deg av tiltaka for å føre dei tilsette i einskapsfylket meir saman                                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) meiner arbeidet med å vidareutvikle ein felles organisasjonskultur er viktig                                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

## Haldningar til og oppfatningar om einskapsfylket

Set kryss for om du trur følgjande forhold vert betre eller dårlegare etter innføringa av einskapsfylket:

	Mykje betre	Betre	Inga endring	Dårlegare	Mykje dårlegare
9) Arbeidsmiljøet på mi avdeling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Effektiviteten i fylket si sakbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) Brukarane si oversikt over fylkets tenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Kompetansen i fagavdelingane i fylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13) Fylket som pådrivar i samfunnsutviklinga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14) Fylket si rolle i partnerskap for regional utvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15) Samhandling mellom fylket og kommunane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16) Samhandling mellom fylket og næringslivet i regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17) Samhandling mellom fylket og organisasjonar i regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18) Samhandling mellom fylket og staten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19) Samarbeidet på tvers av fagavdelingane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20) Samarbeidet mellom fylkeskommunale og statlege tilsette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kor samd er du med desse utsegnene:

	Heilt samd	Samd	Verken/ eller	Usamd	Heilt usamd
21) Mine rettar som tilsett vart vareteke i prosessen med forsøket med einskapsfylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22) Opprettinga av einskapsfylket vil endra mine arbeidsoppgåver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23) Mitt arbeidspress vil auke som følge av opprettinga av einskapsfylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24) Opprettinga av einskapsfylket gjer det enklare for brukarar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25) Opprettinga av einskapsfylket vil gje fleire gråsoner som ingen tek ansvar for	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26) Det blir vanskeleg å halde kontroll- og tilsynsoppgåvene separat frå andre oppgåver i einskapsfylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27) Opprettinga av einskapsfylket vil leie til auka konfliktnivå mellom statlige målsetjingar og regionale målsetjingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Særs positiv	Positiv	Verken/ eller	Negativ	Særs negativ
28) Kva er di haldning til oppretninga av einskapsfylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## **VEDLEGG 5: SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNENE**



# Spørjeskjema til representantar for kommunar i Møre og Romsdal

## Bakgrunn

1) **Kva type stilling har du i kommunen?**

- (1)  Ordførar  
(2)  Rådmann

2) **Kjønn**

- (1)  Kvinne  
(2)  Mann

3) **Alder:** \_\_\_\_\_ år

## Informasjon om og deltaking i prosessen med etableringa av einskapsfylket

4) **Korleis fekk du informasjon om einskapsfylket før forsøksordninga vart vedteke?**

*(Set gjerne fleire kryss)*

- (1)  Ingen informasjon  
(2)  Informasjonsmøte  
(3)  I fylkeskommunale samarbeidsfora  
(4)  I statlege samarbeidsfora  
(5)  Rundskriv/e-post  
(6)  Samtaler med kollegaer  
(7)  Rykte  
(8)  Anna

5) **Korleis fekk du informasjon om einskapsfylket etter forsøksordninga vart vedteke?**

*(Set gjerne fleire kryss)*

- (1)  Ingen informasjon  
(2)  Informasjonsmøte  
(3)  I fylkeskommunale samarbeidsfora  
(4)  I statlege samarbeidsfora  
(5)  Rundskriv/e-post  
(6)  Samtaler med kollegaer  
(7)  Rykte  
(8)  Anna

6) **Kor nøgd er du som representant for kommunen:**

- a) med den informasjonen du fekk om einskapsfylket før forsøket vart vedteke?  
b) med den informasjonen du fekk om einskapsfylket etter forsøket vart vedteke?

Særs nøgd	Nøgd	Misnøgd	Særs misnøgd
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) **I kva grad opplever du at du som representant for kommunen:**

- a) fekk tilstrekkeleg informasjon om prosessen rundt utforminga av einskapsfylket?  
b) hadde høve til å påverke utforminga av einskapsfylket?  
c) fekk tilstrekkeleg informasjon om korleis omlegging til einskapsfylke vil få verknad for din kommune?

I stor grad	I nokon grad	I liten grad	Ingen
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Haldningar til og oppfatningar om einskapsfylket

Set kryss for om du trur følgjande forhold vert betre eller dårlegare etter innføringa av einskapsfylket:

	Mykje betre	Betre	Inga endring	Dårlegare	Mykje dårlegare
8) Effektiviteten i fylket si saksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Brukarane si oversikt over fylkets tenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) Kompetansen til fagavdelingane i fylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) Fylket som pådrivar i samfunnsutviklinga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12) Fylket si rolle i partnerskap for regional utvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13) Samhandlinga mellom fylket og kommunane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14) Samhandlinga mellom fylket og næringslivet i regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15) Samhandlinga mellom fylket og organisasjonar i regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16) Samhandlinga mellom fylket og staten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kor samd er du med desse utsegnene:

	Hellt samd	Samd	Verken/ eller	Usamd	Hellt usamd
17) Opprettinga av einskapsfylket gjer det enklare for brukarar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18) Opprettinga av einskapsfylket vil gje fleire gråsoner som ingen tek ansvar for	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19) Det blir vanskeleg å halde kontroll- og tilsynsoppgåvene separat frå andre oppgåver i einskapsfylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20) Opprettinga av einskapsfylket vil leie til auka konfliktnivå mellom statlige målsetningar og regionale målsetningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Særs positiv	Positiv	Verken/ eller	Negativ	Særs negativ
21) Kva er di haldning til opprettinga av einskapsfylke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**VEDLEGG 6: DELTAKERLISTE DIALOGKONFERANSEN  
1. DESEMBER 2004**





## **DELTAKERLISTE – DIALOGKONFERANSE 1. DESEMBER 2004.**

### Ledergruppa:

Fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik  
Administrasjonsdirektør Turid Reiten Huse  
Fylkesutdanningsdirektør Per Hoem  
Kulturdirektør Arvid Blindheim  
Regional- og næringsdirektør Joralf Flataukan  
Tannhelseledende Odd Bjørdal  
Samferdselsdirektør Olav Brevik  
Informasjonssjef Oddbjørg Aasen Bjørdal  
Direktør for areal- og miljøvern Per Fredrik Brun  
Direktør for landbruk Ole Syltebø  
Rådgivar Helge Mogstad  
Ass. fylkeslege Dag Brekke

Koordinator for samhandlingarenaen Berit Brendskag Lied  
IT-sjef Martin Hauge

### Referansegruppa:

Janne Corneliussen, Kommunal- og regionaldepartementet  
Berit Aarsnes, KS  
Else-May Botten, LO Møre og Romsdal  
Gunnar Bendixen  
Lars Ramstad  
Roar Amdam  
Rune Sjøholm  
Ole-Petter Syrrist  
Sverre-Ola Roald

### Evalueringsgruppa:

Anita Steinbru  
Geir J. Göncz  
Heidrun Avdem  
Frank Madsøy

### Tillitsvalgte:

Arnt Silseth  
Åge Hammervik  
Inger Lise Trønningsdal  
Johnny Loen