

Godt forsøk – god modell?

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal

Terje Skjeggedal
Roald Lysø

Tittel : GODT FORSØK – GOD MODELL?
Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal

Forfatter : Terje Skjeggedal
Roald Lysø

Notat : 2006:9

Prosjektnummer : 1660

ISSN : 0809–9634

Prosjektnavn : Evaluering av enhetsfylket Møre og Romsdal

Oppdragsgiver : Kommunenes Sentralforbund

Prosjektleder : Terje Skjeggedal, Østlandsforskning

Medarbeider : Roald Lysø

Layout/redigering : Solrun Fossum Spjøtvold

Referat : Dette er sluttrapporten fra 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 starta opp i august 2004. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund

Emneord : Enhetsfylke, Evaluering, Oppgavefordeling, Forsøk

Dato : November 2006

Antall sider : 52

Pris : 75,-

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Postboks 4057 - Nordsia, 7726 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefaks 74 13 46 61

FORORD

Dette er sluttrapporten fra 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, med mulig forlengelse ut 2009. Evalueringa starta opp i august 2004. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund (KS). I mai 2005 ble oppdraget utvida til også å omfatte evaluering av forsøket med enhetsfylkes i Hedmark. Her er i tillegg til KS også Hedmark fylkeskommune, med midler bevilga fra Kommunal- og regionaldepartementet oppdragsgiver. De to evalueringene rapporteres hver for seg. Tidligere er evalueringa av forsøket i Møre og Romsdal presentert i tre undervegsrapporter.

Evalueringssprosjektet blir gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling (Trøndelag F & U), i samarbeid med Østlandsforskning (ØF). Prosjektet blir utført av ei prosjektgruppe som i arbeidet med sluttrapporten har bestått av Roald Lysø fra Trøndelag F & U og Terje Skjeggedal fra ØF, med sistnevnte som prosjektleder. Fra høsten 2005 har vi også samarbeidet med Norsk institutt for by- og regionforskning, v/Inger Marie Stigen og Gro Sandkjær Hanssen, som evaluerer forsøkene med enhetsfylker på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Sluttrapporten er skrevet av Roald Lysø og Terje Skjeggedal.

Kontaktperson i enhetsfylket har vært administrasjonsdirektør og prosjektleder for enhetsfylket, Turid Reiten Huse, når det gjelder selve forsøket, og Frank D. Madsøy, som leder av ei intern evalueringsgruppe, når det gjelder evalueringsarbeidet. Dessuten har vi hatt jevnlig kontakt med Ingunn Bekken Sjøholm, som er rådgiver i administrasjonsavdelinga med spesielt ansvar for å følge opp og dokumentere arbeidet i enhetsfylkeforsøket.

Steinkjer/Lillehammer, november 2006

Terje Skjeggedal
prosjektleder

Roald Lysø
prosjektmedarbeider

INNHOLD

	side
FORORD	i
INNHOLD	iii
FIGURLISTE	iv
SAMMENDRAG	v
1. OM OPPDRAGET OG INNHOLDET I RAPPORTEN	1
2. HVA ER ENHETSFYLKET I MØRE OG ROMSDAL?	3
2.1 Ny omorganisering av det regionale nivået	3
2.2 Prosessen fram mot enhetsfylket i Møre og Romsdal	4
2.3 Enhetsfylket i Møre og Romsdal	5
2.4 Samhandlingsarenaen	8
2.4.1 Organisatorisk nyvinning	8
2.4.2 Prosjekter i Samhandlingsarenaen	8
2.4.3 Prosjekter på vei inn i Samhandlingsarenaen	12
3. METODE OG DATAGRUNNLAG	15
4. ER MÅLENE FOR ENHETSFYLKEFORSØKET NÅDD?	17
4.1 Sluttrapport undervegs	17
4.2 Generelle erfaringer	17
4.3 Vurdering av måloppnåelse	18
4.3.1 Målene i forskriften	18
4.3.2 Enklere og mer effektiv offentlig forvaltning på regionalt nivå	18
4.3.3 God samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten	20
4.3.4 Et sterkt kompetansemiljø for brukerne	21
4.3.5 En aktiv pådriver for samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal	22
5. ER DE KRITISKE SPØRSMÅLENE LØST?	25
5.1 Introduksjon	25
5.2 Samarbeidsrelasjoner internt	25
5.3 To styringslinjer	27
5.4 Klage, kontroll og tilsyn	27
6. OPPSUMMERING	29
6.1 Enhetsfylkeforsøket: Godt forsøk, men god modell?	29
6.2 Prosessen: Konflikter i starten, som stort sett har gått seg til, men som fortsatt hindrer full oppslutning	29
6.3 Resultatene: Målene er langt på veg nådd!	30
6.4 Prinsipielle innvendinger om styringslinjer og klage/kontroll/tilsyn	31
6.5 Godt forsøk – og hva så?	32
LITTERATUR	35
Vedlegg 1: Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke	

FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Organisasjonsplan for enhetsfylket Møre og Romsdal. Kilde: www.mrfylke.no (25. oktober 2006)	6

SAMMENDRAG

Terje Skjeggedal og Roald Lysø: Godt forsøk – god modell? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. Notat 2006:9.

Om oppdraget og forsøket

Dette er sluttrapporten fra 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, med mulig forlengelse ut 2009. Evalueringa starta opp i august 2004. Oppdragsgiver er Kommunenes Sentralforbund.

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt* ble det foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke. I enhetsfylket Møre og Romsdal er alle de ansatte i fylkeskommunen og i fylkesmannsembetet, bortsett fra fylkesmannen sjøl og assisterende fylkemann, integrert i en organisasjon under felles administrativ ledelse av fylkesdirektøren. Det betyr at de oppgavene som fortsatt er fylkesmannens ansvar; klage og tilsyn, beredskap og oppgaver for Kongehuset, blir utført av saksbehandlere som er underlagt fylkesdirektøren som arbeidsgiver, men som i slike saker instrueres av fylkesmannen. Om lag 75 % av de tidligere oppgavene til fylkesmannen er i forsøket langt inn under fylkesdirektøren. Møre og Romsdal fikk ikke det politiske forsøket de søkte om, men et administrativt forsøk som ikke flytter oppgaver fra staten til fylkestinget. Modellen innebærer at fylkesdirektøren følger to styringslinjer, fra fylkestinget for fylkeskommunale oppgaver og fra det enkelte fagdepartement og direktorat for statlige oppgaver.

Organisasjonen er inndelt i 4 stabs- eller støtteavdelinger og 9 fagavdelinger. Det er valgt en fagstruktur som organiseringsprinsipp og gjort til dels betydelige endringer ved sammenslåing av avdelinger med sammenfallende eller nært tilknytta oppgaver og ved flytting av kontorer for å få kontorkabalen til å gå opp. For de fleste avdelinger og ansatte har dette ført til endringer i både organisasjon og arbeidsplass, mens en del avdelinger og ansatte bare er direkte berørt av endringene i toppledelsen. Det er etablert en såkalte Samhandlingsarena der en ønsker å utnytte, videreutvikle, koordinere og vitalisere tverrsektoriell og tverrfaglig samordning i den nye organisasjonen. Fylkesmannen og det meste av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen var allerede før forsøket samlokalisert i Fylkeshuset i Molde.

Metode og datagrunnlag

Følgerevalueringa baserer seg på tradisjonelt datagrunnlag som dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. I evalueringsopplegget inngår dessuten en betydelig ressursbruk til dialog og drøftinger med ei intern evalueringsgruppe, prosjektledelse og administrativ ledelse for å drøfte innhold, prioriteringer og for å gi tilbakemeldinger og innspill til forbedringer.

Det er gjennomført intervjuer med sentrale personer i administrasjonen i fylket/forsøket, ledelsen i de nye fagavdelingene, og representanter for de tillitsvalgte,

fylkesutvalget v/gruppelederne, pluss fylkesordføreren, rådmenn og ordførere i 6 kommuner, i tillegg til intervjuer i to departementer.

I november/desember 2004 ble det gjennomført en enkel nettbasert spørreundersøkelse til alle ansatte i sentraladministrasjonen som inngår i enhetsfylket, pluss fylkesmann og assisterende fylkesmann. Samtidig ble en tilsvarende spørreundersøkelse til kommunene v/rådmann og ordfører. Planen var å gjennomføre tilsvarende undersøkelser i mai 2006, men vi har i stedet måtte bruke resultatene fra en nettbasert spørreundersøkelse Møreforskning på oppdrag fra enhetsfylket gjennomførte til enhetsfylket og kommunene i februar/mars 2006.

Som et viktig element i følgeevaluering av enhetsfylket er det arrangert dialogkonferanser. Dialogkonferanser er en arena for formidling og kunnskapsutvikling, og gir også informasjon og data til evalueringa. Den første dialogkonferansen ble arrangert i desember 2004 og omfattet ledergruppa, referansegruppa, representanter for tillitsvalgte, samt evalueringsgruppa. De neste dialogkonferansene ble avgrensa til å omfatte referansegruppa, fylkesdirektør, administrasjonsdirektør og evalueringsgruppa. Det ble arrangert slike konferanser i mai og desember 2005. Den samme gruppa møttes også i september 2006, men da som et gruppeintervju i forbindelse med sluttrapporten.

Er målene for enhetsfylket nådd?

Målene for enhetsfylket er såpass generelle, og også overlappende, at det ikke er mulig å gi målbare og presise vurderinger av i hvor stor grad målene er oppfylt. Vurderingene må stort sett basere seg på ulike aktørers oppfatninger om måloppnåelse og vår tolkning av disse oppfatningene. Forsøket har fått virke i kort tid og det er derfor bare foreløpig resultater vi kan vurdere. Vesentlige deler av datagrunnlaget for evalueringa bygger på undersøkelser som er gjort under to år etter at den nye organisasjonen var på plass. Endringer i rammebetingelser for enhetsfylket foregår også uavhengig av forsøket, og det kan være vanskelig å skille slike endringer fra endringer som skyldes forsøket.

Hovedkonklusjonen vår er at forsøket med enhetsfylkes i Møre og Romsdal er et godt forsøk fordi de fire målene for forsøket langt på veg er oppnådd:

- **Enklere og mer effektiv offentlig forvaltning på regionalt nivå.** Prinsippet om "ei dør inn – ei dør ut" for regional forvaltning synes i stor grad å være gjennomført. Kommunene mener gjennomgående at fylket har blitt enklere å forholde seg til. Særlig gjelder dette ordførere og rådmenn, mens mellomnivået/saksbehandlere ikke er positive i samme grad. Samarbeidet internt i fylket er også styrka i forsøket. Et eksempel på samordna og vellykka opptreden i enhetsfylket er ordninga med plansamordner. Den sørger for koordinert saksbehandling i alle plansaker og konsesjonssaker, slik at kommunene får ett svarbrev fra fylket.

- **God samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten.** Samhandlinga mellom fylket og eksterne aktører har blitt bedre gjennom forsøket, særlig når det gjelder kommunene, bl.a. som følge av prosjektene på Samhandlingsarenaen. Sjøl om rundt $\frac{3}{4}$ både i kommunene og i fylket mener samhandlinga er som før, er det bortimot $\frac{1}{4}$ som mener samhandlinga har blitt bedre. Også her har toppledelsen i kommunene noe mer positive erfaringer enn mellomledere/saksbehandlere og kommunene ser noe mindre forbedringer enn ansatte i fylket.
- **Et sterkt kompetansemiljø for brukerne.** På de fleste arbeidsområder mener de ansatte i enhetsfylket at det har skjedd kvalitetsforbedringer, særlig innen "regional utvikling" og "arealbruk-miljø". Nesten $\frac{3}{4}$ menet at enhetsfylket har tilført ny kunnskap og kompetanse. Kommunene opplever også bedre tilgang til sakkunnskap og kompetanse, mens om lag $\frac{2}{3}$ ikke har registrert endringer på dette punktet. Vi ser igjen at toppledelsen i kommunene har noe mer positive erfaringer enn mellomledere/saksbehandlere.
- **En aktiv pådriver for samfunnsutvikling i Møre og Romsdal.** Dette er kanskje det viktigste målet for enhetsfylket og en hovedbegrunnelse for Samhandlingsarenaen. Det er også det målet som ser ut til ha størst oppslutning internt i enhetsfylket. Om lag $\frac{2}{3}$ av de ansatte i fylket mener at rollen som regional utviklingsaktør har blitt bedre med enhetsfylket. Enhetsfylket oppfattes som mer proaktivt og en tydeligere aktør enn tidligere. Også kommune er fornøyde med fylkets rolle som pådriver i samfunnsutvikling. 80–90 % i kommunene mener at fylket i middels eller stor grad har en slik rolle. Igjen med toppledelsen som noe mer positive enn mellomledere/saksbehandlere.

Det er stor oppslutning om forsøket. Sjøl om mange mener det meste av oppgavene blir løst som før forsøket, er det langt flere som er positive enn negativ til enhetsfylket, både internt i enhetsfylket og blant eksterne aktører. Det vil være konflikter når to organisasjoner skal slå seg sammen. Dette er ikke spesielt for enhetsfylket. Delvis ulike forvaltningskulturer og ulik oppslutning om enhetsfylkemodellen hvor fylkeskommunen var pådriveren, bidro til en konfliktfylt oppstartsfase. Det har vært gjort et målretta og omfattende arbeid når det gjelder intern informasjon, organisasjonskultur og ledelsesutvikling, noe som har bidratt til å øke oppslutningen og entusiasmen om forsøket. Likevel er det fremdeles en del ansatte som er likegyldige eller negative til forsøket, dels av prinsipielle grunner og dels på grunn av misnøye med prosessen, særlig i starten.

Godt forsøk – og hva så?

Forvaltningsreformen med nye folkevalgte regioner skal iverksettes fra 1. januar 2010. I månedsskiftet november/desember 2006 blir det lagt fram ei stortingsmelding som dreier seg om oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, som så skal danne grunnlag for en diskusjon og beslutninger om nye regioner. Denne meldinga vil selvfølgelig ha mye å si for enhetsfylkets videre skjebne. Med de gode erfaringene som allerede er gjort i forsøket i Møre og Romsdal, må det være mest fornuftig å for-

lenge forsøket ut 2009, forutsatt at den nye stortingsmeldinga fortsatt åpner for enhetsfylke som modell. En eventuell forlengelse av forsøket vil gi anledning til å foreta en kritisk oppsummering og vurdering av organisering og rutiner – og vurdere nødvendige justeringer av forsøket. Noen av vurderingene kan gjøres innafor eksisterende modell, sum vurderinger av avdelingsstruktur, organisering av ledernivået, plassering av Samhandlingsarenaen og administrative rutiner.

I tillegg vil det være interessant å vurdere nærmere spørsmålet om klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette har vært diskutert i hele forsøksperioden. Sjøl om arbeidet med disse oppgavene er avklart i forskriften, og praksis har vist at arbeidet har vært utført på en ryddig måte, er det grunn til å stille spørsmål ved den valgte løsninga. Det gjelder for det første klage, kontroll, og tilsyn av egen virksomhet, særlig videregående opplæring, som bør vurderes lagt helt ut av enhetsfylket. Dette er arbeidsoppgaver som i dag er anslått til ½ til 1 årsverk. Størstedelen av klage, kontroll og tilsynsvirksomheten er knytta til kommunene. Dagens løsning med at fylkesmannen har ansvaret, men enhetsfylket har saksbehandlerne, er etter vår vurdering lite egna. Det fins i alle fall to alternativer. En mulig løsning kan være å trekke all klage-, kontroll- og tilsynsbehandling ut av enhetsfylket. I så fall endres dagens oppgaver og bemanningsbehov både for enhetsfylket og fylkesmannen seg dramatisk og modellen kan neppe lenger kalles enhetsfylke. Det vil være en fylkeskommune med utvida oppgaver, og en fylkesmann med ansvar redusert til klage, kontroll og tilsynsoppgaver.

Et annet alternativ kan være å videreføre den komplekse modellen med to styringslinjer og legge klage, kontroll og tilsyn, bortsett fra saker som gjelder egen virksomhet, inn under fylkesdirektøren. Erfaringene viser så langt at fylkesdirektøren har klart å balansere mellom styringssignaler fra fylkestinget og fra staten. Klage, kontroll og tilsyn er i dag lagt til kommunal- og beredskapsavdelinga slik at det er fylkesdirektørens ansatte som behandler sakene, men det er fylkesmannen som har ansvaret. Situasjonen vil bli en annen dersom fylkesdirektøren også skal ha det formelle ansvaret. I disse sakene vil det ikke først og fremst være habiliteten som er problemet, sjøl om slike problemer kan oppstå for eksempel når fylkeskommunen er byggherre. Problemet vil i hovedsak være enhetsfylkets mulige rolle som overkommune. Det kan bare unngås dersom det i slike saker er tydelig og akseptert at fylkesdirektøren opptre etter den statlige styringsstrengen. Dette blir ikke utprøvd i dagens modell, men bør vurderes i forbindelse med eventuell videreføring av forsøket.

1. OM OPPDRAGET OG INNHOLDET I RAPPORTEN

Forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal ble satt i gang 1. januar 2004 og skal vare ut 2007, med mulighet for forlengelse ut 2009. Forsøket innebærer at fylkeskommunen og fylkesmannen i Møre og Romsdal får felles administrasjon i forsøksperioden. Trøndelag Forskning og Utvikling AS (tidl. Nord-Trøndelagsforskning), i samarbeid med Østlandsforskning, er engasjert av Kommunenes Sentralforbund (KS) til å evaluere forsøket. Evalueringa omfatter også forsøket med enhetsfylke i Hedmark. Her er, i tillegg til KS, også Hedmark fylkeskommune med midler fra Kommunal- og regionaldepartementet, oppdragsgiver. De to prosjektene rapporteres hver for seg.

Evaluering av enhetsfylket er ei følgeevaluering. Det som skiller følgeevaluering fra annen evaluering, er at evalueringa skal bidra til kunnskapsutvikling og læring underveis 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 evalueringa 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. Følgeevaluering forutsetter også stor vekt på prosesser og ikke bare på resultater.

Våre innspill underveis er delvis formidla gjennom tre rapporter. I den første undervegsrapporten (februar 2005) gjorde vi rede for hva enhetsfylket er og hvilke visjoner og mål som er etablert for forsøket. Rapporten fokuserte på prosess og på det vi kan kalle interne forhold. Den andre undervegsrapporten (oktober 2005) tok for seg oppfølginga av konklusjonene i den første rapporten og dreide fokus i noen grad over mot eksterne forhold. Den tredje undervegsrapporten (april 2006) tok også for seg oppfølging av innspill fra evalueringsarbeidet og i tillegg eksterne aktørers oppfatninger av forsøket.

Også andre forskere evaluerer enhetsfylkeforsøket. Norsk institutt for by og regionsforskning (NIBR) er engasjert av Kommunal- og regionaldepartementet for å evaluere forsøkene med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. De leverte en undervegsrapport i april 2006 (Hanssen og Stigen 2006) og skal sluttrapportere i august 2007. Vi har fra høsten 2005 samarbeidet med NIBR for å koordinere de to evalueringsprosjektene. Dessuten har Møre og Romsdal fylke engasjert Møreforskning til å gjennomføre et evalueringsprosjekt våren 2006 som vurderer 1) hvordan virksomheten til fylket blir oppfatta av kommunene (Båtevik og Barstad 2006), 2) hvordan tre av de igangsatte programmene fungerer og 3) hvilke erfaringer de ansatte i fylkesadmini-

strasjonen har hatt så langt (Stangeland og Barstad 2006). Dette prosjektet har foregått uten kontakt med oss. Fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal har også utarbeida to forvaltningsrevisjonsrapporter om enhetsfylket: en som dreier seg om organisatoriske utfordringer for enhetsfylket i rollen som regional utviklingsaktør (2004) og en rapport som ser på intern måloppnåelse (2005).

I denne sluttrapporten følger videre i kapittel 2 en kort presentasjon av ideene bak enhetsfylket og bakgrunnen for og innholdet i enhetsfylkesforsøket i Møre og Romsdal. Kapittel 3 gir en oversikt over metoder og datagrunnlag for hele evalueringsarbeidet. I kapittel 4 drøfter vi i hvor stor grad enhetsfylket har nådd de fire målene som er formulert i forskriften for enhetsfylket (§ 2) og i kapittel 5 vurderer vi hvordan enhetsfylket har håndtert noen kritiske innvendinger som er reist mot forsøket. Kapittel 6 er en oppsummerende drøfting av forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal. Mye av dokumentasjonen fra evalueringsarbeidet og våre vurderinger av og innspill til prosessen er allerede presentert i de tre undervegsrapportene. Derfor har vi i denne sluttrapporten lagt opp til å få fram hovedtrekkene i forsøket i en mest mulig kortfatta form og med vesentlig større vekt på resultater, og mindre på prosesser, enn i undervegsrapportene.

2. HVA ER ENHETSFYLKET I MØRE OG ROMSDAL?

2.1 Ny omorganisering av det regionale nivået

Enhetsfylket er en konstruksjon som har oppstått i diskusjonen om oppgave- og ansvarsfordeling på regionalt (fylkes) nivå i offentlig forvaltning og ansvars- og arbeidsdelinga mellom fylkesmann og fylkeskommune. Tanken er ikke ny. Fram til 1976, da den nye fylkeskommunen ble etablert, leda fylkesmannen en felles administrasjon. Fylkesmannen var statens representant i fylket og leda samtidig den fylkeskommunale administrasjonen. Da direkte valg til fylkestinget ble innført fra 1976, ble det samtidig etablert en egen fylkeskommuneadministrasjon, blant annet for å unngå blanding av en statlig og en fylkeskommunal styringslinje i en administrasjon. Både før og etter etableringen av den nye fylkeskommunen har det vært en kontinuerlig diskusjon om oppgave- og maktfordeling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen (Hanssen og Stigen 2006).

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 2000 kom utredningen fra det såkalte Oppgavefordelingsutvalget: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (NOU 2000:22). Utvalget lanserte ikke enhetsfylkemonellen som et alternativ til regional organisering. Enhetsfylkemonellen ble omtalt i den oppfølgende St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, men ikke nevnt i den videre behandlinga av meldinga. Etter regjeringsskiftet høsten 2001 ble det utarbeida ei ny stortingsmelding om oppgavefordeling: St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt*. Her ble det likevel foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke. Stortinget ga sin tilslutning til slike forsøk i Inst. S. nr. 268 (2001–2002). Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet utgjorde flertallet, mens Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti gikk mot forsøket.

2.2 Prosessen fram mot enhetsfylket i Møre og Romsdal

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 flere og ulike målsettinger bak interessen for enhetsfylke. Et viktig argument var å styrke det regionalpolitiske nivået ved å legge flere oppgaver under regionalpolitisk styring. Et annet viktig og samlende argument var at mange ser på enhetsfylket som et mulig alternativ i diskusjonen om etablering av landsdelsregioner. Enhetsfylket vil kunne bidra til å opprettholde Møre og Romsdal som en egen region og ikke bli lagt til Vestlandet eller Trøndelag.

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, men 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 med en administrativ leder. Prosjektgruppa var delt i synet på hvem, fylkesmannen eller fylkesrådmannen, som burde være leder. Til tross for en positiv konklusjon fra prosjektgruppa, gikk styringsgruppa likevel inn for ikke å søke om forsøk med enhetsfylke. De ville heller fortsette samarbeidet slik det nå var etablert mellom fylkeskommunen 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. Det samme gjorde fylkestinget i møte 15. oktober 2002 (sak T-62/02). I vedtaket ble det 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. Tilleggsøknaden ble behandla i fylkesutvalget, som i møte 18. februar 2003, sak U-15/03 A, vedtok å delta i forsøket med enhetsfylke. 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). Dermed fikk ikke Møre og Romsdal det politiske forsøket fylket hadde søkt om med overføring av oppgaver fra staten til regionale politikere. Derfor blir forsøket beskrevet som et administrativt, og ikke et politisk, forsøk. På den andre sida er det ingen tvil om at forsøket også kan oppfattes som politisk i betydningen av å styrke Møre og Romsdal som egen region. I årsrapporten for 2004 fra enhetsfylket blir det presisert at ambisjonen er å gjøre et politisk forsøk – for å utvikle en sterk og framtidretta regionmodell for Møre og Romsdal, og et administrativt forsøk – for å bli et enklere og bedre regionalt organ (s. 3). Fylket presenterer også i en brosjyre forsøket som et alternativ i den pågående regiondebatten: *Einskapsfylket – kimen til region Møre og Romsdal*. (Møre og Romsdal fylke 2006).*

Kommunal- og regionaldepartementet presiserer i brev av 7. november 2003 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 og oppgaver for Kongehuset. Disse oppgavene skal utøves direkte av fylkesmannen. Fordi 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.

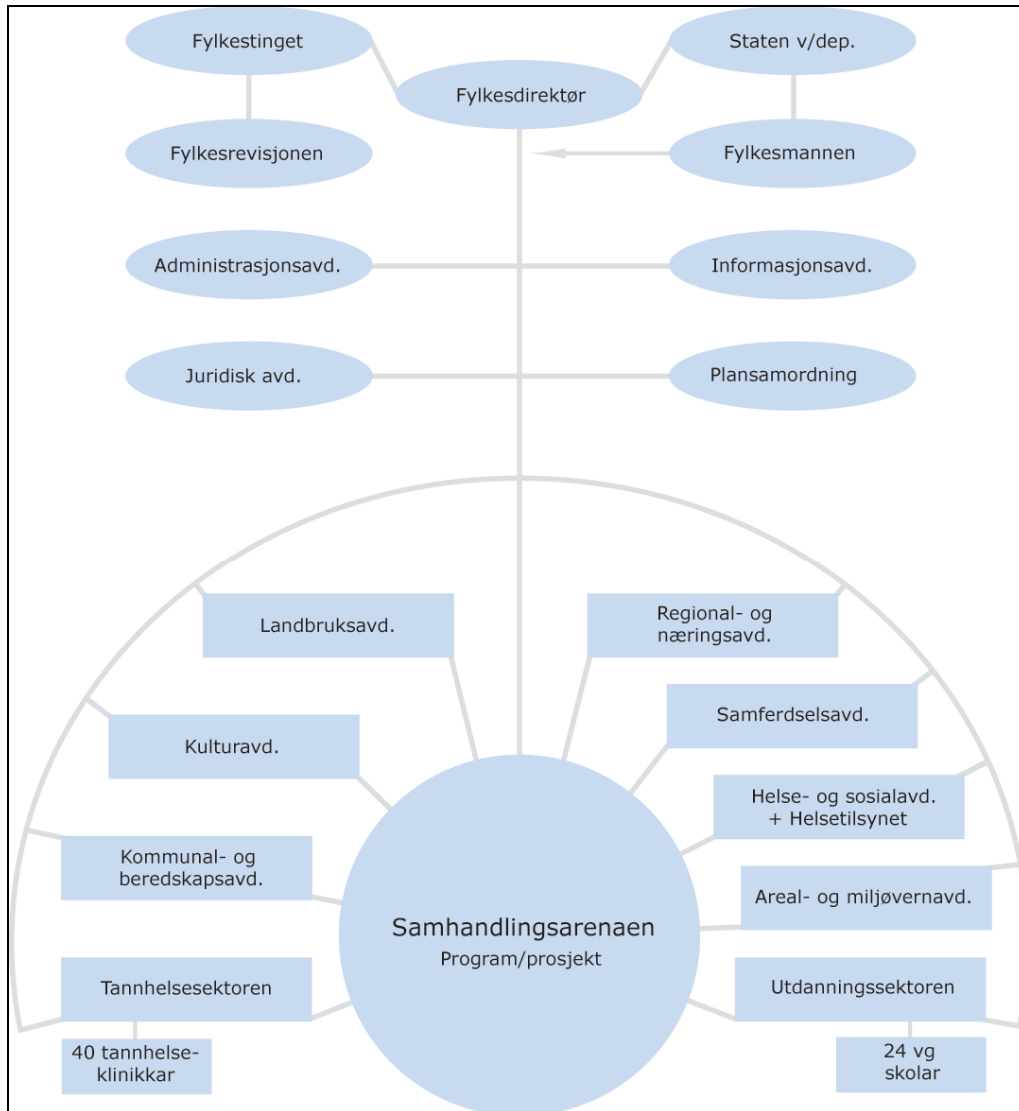
Forberedelsen til oppstart av enhetsfylket ble organisert som et prosjekt med oppstartseminar 3. – 4. september 2003, og gikk fram til 1. januar 2004. Det mest dramatiske innslaget i denne prosessen var fylkesmannens "time out" i arbeidet med forsøket i oktober 2003, fordi fylkesmannen mente det var behov for nærmere avklaringer fra staten sentralt. 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.

2.3 Enhetsfylket i Møre og Romsdal

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 statsforvaltninga. På den måten er det ingen gjennomgripende og prinsipielt annerledes organisasjonsstruktur som er valgt. Likevel er det gjort til dels betydelige endringer ved sammenslåing av avdelinger med sammenfallende eller nært tilknytt oppgaver og ved flytting av kontorer for å få kontorkabalen til å gå opp. For de fleste avdelinger og

ansatte har dette ført til endringer i både organisasjon og arbeidsplass, mens en del avdelinger og ansatte bare er direkte berørt av endringene i toppledelsen. Fylkesmannen og det meste av sentraladministrasjonen i fylkeskommunen var allerede før forsøket samlokalisert i Fylkeshuset i Molde.



Figur 2.1: Organisasjonsplan for enhetsfylket Møre og Romsdal. Kilde: www.mrfylke.no (25. oktober 2006)

Alle de ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune og i fylkesmannsembetet, bortsett fra fylkesmannen sjøl og assisterende fylkemann, er integrert i en organisasjon under felles administrativ ledelse av fylkesdirektøren. Det betyr at alle oppgavene som fortsatt er fylkesmannens ansvar blir utført av saksbehandlere som er underlagt fylkesdirektøren som arbeidsgiver, men som i slike saker instrueres av fylkesmannen. De ansatte beholder sitt arbeidsforhold/sin individuelle arbeidsavtale som statlig eller fylkekommunal ansatt i forsøksperioden. Fylkesdirektøren er den til enhver tid ansatte fylkesrådmannen i Møre og Romsdal. Eventuell ny tilsetting av fylkesdirektør skal

godkjennes av departementet. Modellen innebærer at fylkesdirektøren er underlagt fylkestinget for fylkeskommunale oppgaver og det enkelte fagdepartement og direktorat for statlige oppgaver. En betydelig del av fylkesmannens oppgaver er i forsøket langt inn under fylkesdirektøren. Ei intern kartlegging av fordeling av arbeidstid i 2004 viser at 75 % av de tidligere oppgavene til fylkesmannen i forsøket er underlagt fylkesdirektøren. For alle ansatte i enhetsfylket viser kartlegginga at 89 % av arbeidstida blir brukt på oppgaver for enhetsfylket og fylkesdirektøren, 10 % på oppgaver for fylkesmannen og 1 % på oppgaver for Helsetilsynet (Møre og Romsdal fylke 2005a).

Organisasjonen er inndelt i 4 stabs- eller støtteavdelinger og 9 fagavdelinger. *Administrasjonsavdelinga* er den klart største stabsavdelinga med både fylkekommunalt og statlig ansatte. *Juridisk avdeling* og *Informasjonsavdeling* er stort sett fylkeskommunalt ansatte, mens *Plansamordning* består av ei stilling, som kommer fra fylkesmannen.

De avdelingene som er sterkest berørt av forsøket, ved siden av Administrasjonsavdelinga, er Utdanningssektoren, Areal- og miljøvernavdelinga, Kommunal- og beredskapsavdelinga, Helse- og sosialavdelinga og Regional- og næringsavdelinga.

Utdanningssektoren er ei ny avdeling slått sammen av fylkesskolesjefen hos fylkeskommunen og Statens utdanningskontor. 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. Lederen kommer fra fylkesmannen. *Kommunal- og beredskapsavdelinga* er stort sett den samme som tidligere avdeling hos fylkesmannen, supplert med fylkesgeologen. *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. *Regional- og næringsavdelinga* består av næringsdelen fra den tidligere nærings- og miljøavdelinga i fylkeskommunen og av fylkesplansekretariatet i fylkeskommunen, som tidligere var knytta til fylkesrådmannens stab. Arealplanlegging er "avgitt" til den nye areal- og miljøvernavdelinga, og fylkesgeologen er flytta til kommunal- og beredskapsavdelinga.

Landbruksavdelinga, Kulturavdelinga, Samferdselsavdelinga og Tannhelsesektoren er ikke omorganisert som følge av forsøket med enhetsfylke.

Avdelingslederne for de 9 fagavdelingene, pluss leder for Administrasjonsavdelinga og for Informasjonsavdelinga og plansamordner inngår i fylkesdirektørens ledergruppe. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann møter ikke, etter eget ønske, på ledermøtene.

Enhetsfylkeforsøket i Hedmark er i utgangspunktet vesentlig mindre omfattende enn forsøket i Møre og Romsdal. Forsøket innebærer ingen sammenslåing av de to administrasjonene. Det er etablert en felles, samordna ledelse – Enhetsrådet. Enhetsrådet

består av fylkesrådets tre medlemmer og fylkesordføreren fra fylkeskommunen og fylkesmann, assisterende fylkesmann og to øvrige ledere/direktører fra fylkesmannens stad. Enhetsrådet har regelmessige møter og ledes vekselvis av fylkesrådsleder og fylkesmann for et halvår om gangen.

2.4 Samhandlingsarenaen

2.4.1 Organisatorisk nyvinning

Enhetsfylket omtaler Samhandlingsarenaen som en organisatorisk nyvinning der en ønsker å utnytte, videreutvikle, koordinere og vitalisere tverrsektoriell og tverrfaglig samordning i den nye organisasjonen. Samhandlingsarenaen er en av de viktigste arenaene for programmessig gjennomføring av satsingene i fylkesplanen og som et handlingsorientert bidrag til at mål og strategier konkretiseres og følges opp. Det er en egen koordinator for samhandlingsarenaen, ansatt ved Regional- og næringsavdelinga.

Initiativene til aktuelle prosjekter kan komme både fra politisk nivå, fra omgivelsene eller fra avdelinger i enhetsfylket. De fleste prosjekt som er på vei inn i Samhandlingsarenaen drøftes først i Plan- og samordningsteamet (sammensatt av de planansvarlige i den enkelte avdeling). De fleste prosjektene i Samhandlingsarenaen er utviklingsorienterte, mens f.eks. utredningsprosjekter holdes utenfor. På denne måten – og gjennom prosjektorganiseringa – er målet at Samhandlingsarenaen skal bidra til å kvalitetssikre og koordinere prosjektene.

Fylkesdirektørens ledergruppe avgjør hvilke program og prosjekt som skal inn i Samhandlingsarenaen. På den måten ønsker en å sikre forankring i ledergruppa, både mht. satsing, økonomi, ansvar og forventninger om resultat.

Følgende føringer er lagt for de aktiviteter som kan legges inn i Samhandlingsarenaen:

- *Oppgåva må ha stor regional interesse og vere eit naturleg arbeidsfelt for fylket som regional utviklingsaktør.*
- *Oppgåva må vere av stor verdi for fylket (busetting, kultur, næring, samferdsel m.v.) og synleggjere fylket som utviklingsaktør.*
- *Oppgåva eignar seg for å løyse i prosjekt der fleire fagområde i fylket deltar gjerne i partnerskap med eksterne aktørar.*
- *Det er eit mål med prosjekta at dei skal generere ytterlegare kompetanse/meirverdi i fylket og i det partnerskapet som er involvert i prosjekta.*

2.4.2 Prosjekter i Samhandlingsarenaen

Nedenfor foretar vi en kort oppsummering av enkeltprosjekt på bakgrunn av dokumenter som er presentert og drøfta i ledergruppa.

"Timeekspresen". Målet for dette prosjektet var å etablere et høgfrekvent kollektivtilbud på aksene Volda – Kristiansund fra og med 1. mai 2005. Prosjekteier var Samferdselsavdelinga, men mange interne og eksterne samarbeidspartnere har deltatt. Prosjektet er avsluttet med positivt resultat i et samarbeid mellom Enhetsfylket, Statens Vegvesen, de to helseforetakene i fylket, Nettbuss og Fjord1.

Fiskarbonden sin arv. Dette prosjektet startet i juli 2005 og skal vare ut juni 2008. Prosjektet har Skogselskapet i Møre og Romsdal som prosjekteier med Landbruksavdelinga i Møre og Romsdal fylke som prosjektansvarlig.

Fem kommuner deltar i prosjektet (Averøy, Fræna, Haram, Giske og Herøy). I tillegg til landbruksavdelinga bidrar også kulturavdelinga, regional- og næring, og til en viss grad areal- og miljøvern faglig i prosjektet. En har også knyttet FoU-miljø til dette prosjektet gjennom Norsk senter for bygdeforskning og Bioforsk Fureneset.

Hovedmålet for prosjektet er å styrke næringslivet og bygdesamfunnene på kysten i Møre og Romsdal. Det satses innen tre områder 1) Kulturlandskapet og kulturminna på kysten, 2) Kystmat og 3) Ferdsel og turisme langs med kysten. Gjennom konkrete tiltak innen disse områdene vil en synliggjøre verdiene på kysten. Arbeidet og resultatene knyttet til konkrete eksempler skal benyttes som grunnlag for regionale og lokale miljømål, og for lokal forvaltning.

Det digitale fylket. Dette prosjektet startet 1. januar 2005 og ble avsluttet 30. juni 2005. Møre og Romsdal fylke var prosjekteier, prosjektansvarlig og rådgivingsgruppa for prosjektet besto av interne ledere. Driftsmessig var prosjektet et internt prosjekt med eksterne effekter.

Hovedformålet er å samordne aktivitetene innenfor arbeidet med kart- og faginformatjon for å styrke og effektivisere det faglige arbeidet internt, og styrke dialogen/videreutvikle det faglige veiledningsansvaret overfor kommunene og eksterne samarbeidsparter.

Frå kratt til kroner. Dette prosjektet startet i august 2005 og skal avsluttes i juli 2008. Prosjekteier er Skogselskapet i Møre og Romsdal med Landbruksavdelinga som prosjektansvarlig.

Hovedsamarbeidsparter er kommunene Halså, Surnadal, Sunndal, Nesset, Rauma, Volda og Vanylven samt Statens Vegvesen og Møre og Romsdal Bondelag. Følgende avdelinger fra Møre og Romsdal fylke samarbeider med prosjektet: Regional og næringsavdelinga, Areal og miljøvern avdelinga, Kulturavdelinga, Bygg- og vedlikeholdsseksjon.

Målet for prosjektet er å sette fokus på areala som ressurs og å utvikle metoder og rutiner som gjør at prosjektet lever videre etter prosjektslutt. Det er dessuten et mål å skape og trygge lokale arbeidsplasser.

Modernisering og omstilling i kommunane – plan- og styringssystem. Dette prosjektet startet 1. januar 2005 og ble avsluttet i mai 2006. Prosjekteier var Kommunal og beredskapsavdelinga, prosjektansvarlig var intern og det var deltakelse fra helse- og sosialavdelinga, utdanningsavdelinga, areal- og miljøvernavdelinga (prosjektgruppe).

Prosjektet innebærer ulike tiltak for utvikling av plan- og styringssystemet i kommunene. Sentral målsetting er utvikling av lokaldemokratiet, brukertilpassing, kvalitet og effektiv ressursbruk. Fylket har en ambisjon om å a) stimulere til lokalt omstillings- og utviklingsarbeid og bidra til å skape en sterkere kultur for omstilling i kommunene og b) skape økt forståelse i fylket for omstillingsbehovet i kommunene og c) bygge opp kompetanse i fylket på omstillingsarbeid, herunder kunnskap om aktuelle virkemidler.

Plannettverket. Dette er et prosjekt som skal vare ut forsøksperioden. Prosjekteier er Møre og Romsdal fylke, Areal- og miljøvernavdelinga og er internt ledet. I tillegg til Areal- og miljøvernavdelinga deltar Kulturavdelinga og Landbruksavdelinga i prosjektet.

Målet er å skape nettverk, bygge opp relasjoner mellom kommunene, bygge opp relasjoner mellom planleggere og plansaksbehandlere slik at informasjonsflyten blir bedre. I tillegg skal kommunene kunne oppnå bedre faglig standard gjennom erfaringsutveksling.

Kompetansesenter for petroleumsutdanning i Kristiansund. Dette er et prosjekt med oppstart høsten 2005 og som skal ble avsluttet i mai 2006. Prosjekteier er Kristiansund videregående skole og KOM Vekst (olje/gass-gruppa). Andre deltakere er Utdanningsavdelinga og Regional og næringsavdelinga i Møre og Romsdal fylke.

Målet for prosjektet er å utvikle Kristiansund videregående skole til å bli et regionalt kompetansesenter for petroleumsutdanning gjennom samarbeid med lokalt og regionalt næringsliv.

Matglede og matmangfold i skulen. Dette er et prosjekt som startet 15. februar 2005 og som ble avsluttet 15. november samme år. Prosjekteier og prosjektansvarlig var Landbruksavdelinga i Møre og Romsdal fylke. Prosjektet hadde følgende interne samarbeidspartnere: Kulturavdelinga, Utdanningsavdelinga, Helse- og sosialavdelinga, Regional- og næringsavdelinga. Eksterne samarbeidsparter var faglagene i landbruket, NORSØK, Kokkenes mesterlag Møre og Romsdal, Regional kostholdsgruppe i Møre og Romsdal, kommunene, skoler og samvirkeorganisasjoner.

Målgruppen for prosjektet var elever i 1. til 10. klasse, med hovedfokus på ungdomsskoletrinnet. Målet var å etablere sunne matvaner og skape gode matopplevelser i skolen. Det var deltakelse fra 12 kommuner og 22 skoler.

MINORO Internasjonal fergeforbindelse mellom Midt-Norge/Kristiansund og Skottland/Rosyth. Prosjektet startet i første kvartal 2006 og beregnet avsluttet i løpet av fjerde kvartal 2007. Lokal prosjekteier er Møregruppen. Samarbeidsparter er Møre

og Romsdal fylke, NMC (Northern Maritime Corridor), Scottish Enterprise, Fjord Norge, Møreforskning, Høgskolen i Molde, Nordmøre Næringsråd, Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Destinasjon Kristiansund og Nordmøre, Kristiansund kommune, KOM Vekst.

Hovedmål for prosjektet er å utrede et beslutningsgrunnlag for aktører i ROPAX – markedet (ROPAX - rullende last og passasjerer) om etablering av internasjonal fergerute mellom Midt-Norge (med anløpssted Kristiansund) og Skottland (med anløpssted Rosyth ved Edinburgh).

God Helse programmet. Programmet startet i januar 2004 og ble formelt inkludert i Samhandlingsarenaen i oktober 2006. Programmet har en varighet ut 2009, men med mulighet for forlenging. Prosjekteier er Møre og Romsdal fylke, og ledes av Kulturavdelinga. Styringsgruppa (Folkehelseutvalget) er oppnevnt av Fylkestinget. For partnerskapet med kommunene er det etablert et partnerskapsforum.

Målgruppe er innbyggerne i Møre og Romsdal. Arbeidet med å nå målgruppa skjer gjennom samarbeid med kommunene, regionale og nasjonale partnere. Når prosjektet er ferdig skal kommuner og fylket ha etablert et helhetlig og langsiktig forebyggende arbeid og være bevisst de faktorene som skaper helse i befolkningen. En skal etablert bedre samhandling mellom ulike fagfelt i det forebyggende arbeidet. Det er et mål at innbyggerne i fylket skal kjenne til "God Helse programmet" og få inspirasjon til å ta økt ansvar for egen helse. Ti ulike innsatsområder er definert i programmet.

ROS-analyse for fjellskred i Møre og Romsdal. Fylkestinget vedtok i 2004 at administrasjonen skal utarbeide en plan for å kartlegge risikoen fjellskred og flodbølger - og videre utvikle beredskap mot denne risikoen. Hovedmålet for prosjektet er å sikre menneskeliv, skape tillit og grunnlag for framtidretta utvikling i de eksponerte lokalsamfunna samt et sterkere samfunnsansvar for risikoen fjellskred og flodbølger.

FylkesROS-sjø. Nærings- og miljøutvalget i Møre og Romsdal fylke vedtok høsten 2005 at det skal utarbeides en Risiko og sårbarhetsanalyse vedrørende brann- og ulykkesberedskapen til sjøs i Møre og Romsdal. Bakgrunnen for vedtaket er det auka fokuset på og den stadig økende maritime trafikken i fjordene og langs kysten i Møre og Romsdal. Prognosene indikerer ei jamn auke i skipstrafikken fram mot 2015. Lokal prosjekteier er Regional- og næringsavdelinga og Kommunal- og beredskapsavdelinga.

Målet for prosjektet er å utarbeide en overordna og samordnende analyse som kan kunne tjene som grunnlag for sortering og prioritering av allerede kjente utfordringer, samt avdekke risiko og behov som til nå er ukjent eller prioritert bort.

Målgruppe er aktører i maritime og marine næringer i Møre og Romsdal, aktører fra etater som har bistandsplikt og/eller ansvar dersom ei ulykke skulle skje, Møre og Romsdal fylke/Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Digitale arealplaner. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom de sterke involverte brukerne - ORKide kommunene, Møre og Romsdal fylke, Statens vegvesen, Statens kartverk, Telenor og E-verkene.

Bakgrunnen for prosjektet er at det er konstatert et stort behov for å bruke kommunale arealplaner som beslutningsgrunnlag mens tilgangen til planene generelt er for dårlig.

Målet med samarbeidsprosjektet er tilgjengeliggjøring og forvaltning av kommunale arealplaner i ett felles system. Det er etablert en egen arbeidsgruppe med representanter fra Statens Kartverk, Møre og Romsdal fylke, Statens vegvesen og ORKidé. Implementering av et digitalt planregister vil dermed kunne skje i løpet av 2007 i de første kommunene.

2.4.3 Prosjekter på vei inn i Samhandlingsarenaen

Energiregion Møre. Det blir etablert et 4-årig program der ett av målene er å utvikle Norskehavet og Møre og Romsdal til et fullskala pilotprosjekt, der produksjon av gasskraft, fanging, transport og injisering av CO₂ i oljefelt gir økt oljeproduksjon som kan finansiere en slik utbygging. I tillegg skal programmet omhandle alternative energiformer som bio-, vind-, bølgeenergi, samt bruk av gass. Målet er at underskuddet i kraftbalansen kan bli snudd til et overskudd gjennom bruk av miljøvennlige energikjeder, slik at Møre og Romsdal blir nettoeksportør av rein kraft.

Entreprenørskapsprogrammet. Dette er ei breddeatsing på entreprenørskap og nyskaping i Møre og Romsdal. Målet er at det blir etablert ny virksomhet som er nyskapende og har utviklingspotensial. Det skal en oppnå ved å skape holdninger og dugleik som gjør det naturlig for innbyggerne å starte egen virksomhet.

Reiselivssatsing. Møre og Romsdal har et stort potensial innenfor reiseliv som en i dag ikke greier å ta ut. I dette prosjektet vil en sammen med reiselivsaktørene i fylket blant annet arbeide for å få på plass internasjonale fly- og båtruter, bedre kommunikasjonene internt i fylket, støtte produktutvikling, videreutvikle verdensarvområdet og geoturisme, samt mer aktiv markedsføring. Målet er å få flere turister til fylket, få turistene til å reise gjennom hele fylket, og øke lønnsomheten for reiselivsnæringen.

Ung i Møre og Romsdal. Innholdet i denne satsingen er ennå i støpeskeia, men arbeidet vil sannsynligvis bestå i å synliggjøre det arbeidet en allerede gjør for unge i fylket, samt utvikle noe nytt som går på medvirkning for unge.

Verdiskaping kulturminne. Riksantikvaren har på bakgrunn av en søknad fra Møre og Romsdal fylke valgt strekningen Bud-Kristiansund som et pilotprosjekt. Formålet med pilotprosjekta er å skaffe kunnskap om og erfaring med å bruke kulturminne og kulturmiljø som grunnlag for bærekraftig verdiskaping for styrking av lokalsamfunn og næringsliv. Prosjektområdet inkluderer deler av de fire kommunene Fræna, Eide, Averøy og Kristiansund.

Målet er at kulturminnene på strekningen Bud-Kristiansund skal kunne benyttes til ei offensiv, godt synlig, samordna og bærekraftig samfunnsutvikling. Dette inkluderer både verdiskaping og fokus på kulturarven, bl.a. gjennom at flere kulturminne skal bli tatt aktivt i bruk i reiselivsbransjen, vekst i turisttrafikken, etablering av nye bedrifter på strekningen som direkte eller indirekte er knytta til kulturminner, integrere kulturarv i kommunale planar innen areal- og samfunnsutvikling. En ønsker også å styrke fagmiljø innen restaurering og vedlikehold, sikring og restaurering av kulturminne og – landskap, og øke kunnskapen om kulturminnene i området.

3. METODE OG DATAGRUNNLAG

Følgerevalueringa baserer seg på tradisjonelt datagrunnlag som dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. I evalueringsopplegget inngår dessuten en betydelig ressursbruk til dialog og drøftinger med evalueringsgruppe, prosjektledelse og administrativ ledelse for å drøfte innhold, prioriteringer og for å gi tilbakemeldinger og innspill til forbedringer. Et viktig element i evalueringa har vært egne dialogkonferanser. Dialogkonferanser er en arena for formidling og kunnskapsutvikling, og gir også informasjon og data til evalueringa. Denne sluttrapporten bygger på materiale fra hele evalueringsperioden. Her redegjør vi kort for hvilke datakilder vi har brukt i perioden, med noe fyldigere omtale av datainnsamling som er gjort i forbindelse med sluttrapporten.

Dokumenter

I hele perioden har vi gått gjennom skriftlig materiale fra nettsider, saksdokumenter og referater fra ledermøter, årsmeldinger fra fylkesmannen og enhetsfylket samt diverse publikasjoner. Denne dokumentgjennomgangen blir det ikke gjort spesielt rede for, men den ligger som et grunnlag for våre beskrivelser og analyser.

Intervju/samtaler/møter

Som grunnlag for den første undervegsrapporten gjennomførte vi to typer intervju: 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 om. Deretter intervjuet vi ledelsen i de nye fagavdelingene, og i første omgang prioriterte vi de avdelingene hvor det har vært størst endringer og hvor både fylkeskommune og fylkesmann er involvert. I tillegg til ledere intervjuet vi også representanter for de tillitsvalgte, to fra fylkeskommunalt avtaleverk og to fra statlig. Det ble totalt gjennomført til sammen 17 samtaler/intervju.

I perioden mellom den første og den andre evalueringsrapporten har vi hatt møte med ledergruppa, samtaler med fylkesdirektør, administrasjonsdirektør, rådgiver i administrasjonsavdelinga, assisterende fylkesmann, evalueringsgruppa/medlemmer i gruppa og intervjuet to av lederne som ikke var intervjuet i forbindelse med den første evalueringsrapporten. Vi deltok også på erfarings-/drøftingsmøte mellom departementer og enhetsfylke i juni 2005.

Som grunnlag for den tredje undervegsrapporten ble det i mars 2006 gjennomført et møte med 6 representanter for tillitsvalgte. Møtet ble gjennomført som en samtale/intervju om erfaringene med enhetsfylket så langt. Dette gruppeintervjuet ble i april 2006 supplert med tre telefonintervjuer av tillitsvalgte.

I februar 2006 ble det gjennomført intervju/samtale med fylkesutvalget v/gruppelederne, pluss fylkesordføreren. Det er også gjennomført intervjuer av rådmann og ordfører i 6 kommuner i mars 2006. Intervjuene i Smøla, Kristiansund, Tingvoll, Ålesund og Stranda ble gjennomført pr. telefon, mens intervjuene i Molde fore-

gikk i møte. Som en del av samarbeidet mellom NTF og NIBR er intervjuene i Møre og Romsdal utført av NIBR, men gjort fullt tilgjengelige også for oss.

I november 2005 ble det gjennomført intervjuer i Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Intervjuene ble gjennomført av forskere fra NTF og NIBR i samarbeid.

I forbindelse med sluttrapporten har vi i september/oktober 2006 intervjuet fylkesdirektøren, fylkesmannen/assisterende fylkesmann (sammen) og lederen av evalueringsgruppa og hatt gruppeintervju med referansegruppa (supplert med ett telefonintervju av medlem som ikke var til stede) og ledergruppa (også supplert med ett telefonintervju av medlem som ikke var til stede).

Vi har ikke laga en egen presentasjon av innholdet i intervjuene/samtalene, men de er brukt som en del av grunnlaget for våre beskrivelser og analyser.

Spørreundersøkelse

I november/desember 2004 ble det gjennomført en enkel nettbasert spørreundersøkelse (pr. e-post) til alle ansatte i sentraladministrasjonen som inngår i enhetsfylket, pluss fylkesmann og assisterende fylkesmann. Formålet med denne spørreundersøkelsen var å få en "temperaturmåling" av situasjonen et knapt år ut i forsøket. Vi sendte samtidig ut en tilsvarende spørreundersøkelse til kommunene v/rådmann og ordfører. Formålet var å få synspunkt på enhetsfylket fra ei viktig brukergruppe. Planen var å gjennomføre tilsvarende undersøkelser i mai 2006, blant annet for å sammenlikne og finne mulige endringer i oppfatninger. Denne undersøkelsen ble likevel ikke gjennomført fordi Møreforskning på oppdrag fra enhetsfylket gjennomførte en spørreundersøkelse pr. e-post til enhetsfylket og kommunene i februar/mars 2006. Da kunne ikke vi komme med en noenlunde tilsvarende undersøkelse bare noen måneder etter. Vi har i stedet brukt resultatene fra Møreforskings undersøkelse som til en viss grad dekker også vårt behov. Møreforskings kommuneundersøkelse henvendte seg til ordførere, rådmenn og etatsleder og saksbehandlere innafor de tre fagfeltene: utdanning, planlegging og forebyggende helsearbeid og hadde totalt en svarprosent på 65 %. Undersøkelsen til de ansatte i sentraladministrasjonen i enhetsfylket dreide seg om samarbeidsrelasjoner i organisasjonen for å gjennomføre statlige og fylkeskommunale oppgaver og hadde en svarprosent på 77 %.

Dialogkonferanser

Som et viktig element i følgeevaluering av enhetsfylket er det arrangert dialogkonferanser. Den første dialogkonferansen ble arrangert den 1. desember 2004 og omfattet ledergruppa, referansegruppa, representanter for tillitsvalgte, samt evalueringsgruppa. De neste dialogkonferansene ble avgrensa til å omfatte referansegruppa, fylkesdirektør, administrasjonsdirektør og evalueringsgruppa. Det ble arrangert slike konferanser 19. mai 2005 og 1. desember 2005. Den samme gruppa møttes også 21. september 2006, men da som et gruppeintervju (jf. omtale under "intervjuer") for å formidle representantens erfaringer med forsøket så langt som et bidrag til denne sluttrapporten.

4. ER MÅLENE FOR ENHETSFYLKEFORSØKET NÅDD?

4.1 Sluttrapport undervegs

Dette er sluttrapport for følgeevalueringsprosjektet. Forsøket med enhetsfylke har en varighet ut 2007, med mulighet for forlengelse ut 2009. Forsøket har fått virke i kort tid og det er derfor bare foreløpig resultater vi kan vurdere. Dessuten bygger vesentlige deler av datagrunnlaget for evalueringa på undersøkelser som er gjort under to år etter at den nye organisasjonen var på plass. Mye har gått seg til allerede, men alle organisasjonsendringer tar tid. Det gjelder interne endringer, men særlig at endringer skal bli registrert utenfor organisasjonen. Derfor må våre vurderinger også av den grunn bli foreløpige. Det har også betydning for vurdering av enhetsfylkemodellen at enhetsfylket er et forsøk som foregår en avgrensa periode og som skal kunne reverseres. Det vil kunne dempe entusiasmen og innsatsviljen sammenlikna med en permanent reform. Endringer i rammebetingelser for enhetsfylket foregår også uavhengig av forsøket, og det kan være vanskelig å skille slike endringer fra endringer som skyldes forsøket. Det ville selvfølgelig også foregått endringer både i fylkeskommunen og hos fylkesmannen uavhengig av forsøket. Deler av samarbeidet som nå foregår i enhetsfylket kunne foregått også uten forsøk med enhetsfylke. Et grunnlag for å vurdere dette kunne vi fått ved å sammenlikne utviklinga i enhetsfylket med utviklinga i fylker uten forsøk med enhetsfylke, men dette har ikke ligget innafør ramma for evalueringsprosjektet. Et visst sammenlikningsgrunnlag har vi likevel ved at vi samtidig evaluerer forsøket med enhetsfylke i Hedmark.

4.2 Generelle erfaringer

I vår spørreundersøkelse i november/desember 2004 fant vi store forskjeller mellom de ansatte i fylkeskommunen og de ansatte hos fylkesmannen i holdninger til forsøket med enhetsfylket. Fylkeskommunenes ansatte var gjennomgående for forsøket, mens fylkesmannens ansatte var skeptiske. Vi fant også forskjeller mellom lederne og andre ansatte ved at lederne gjennomgående var vesentlig mer positive til forsøket enn de andre ansatte. Møreforskning har i sin undersøkelse i februar 2006 spurt hvordan de ansatte vurderer egen innsats og initiativ for å nå organisasjonens mål i enhetsfylket. De fleste, om lag 60 %, mener situasjonen er som før, mens 32 % mener forholdene er bedre og 8 % synes det går dårligere (Stangeland og Barstad 2006:17). Møreforskning har også undersøkt hva som best forklarer forskjellen mellom positive og negative vurderinger av enhetsfylket og finner at de variablene som slår mest ut er 1) tidligere ansatte hos fylkesmannen, som er vesentlig mer negative til enhetsfylket enn tidligere fylkeskommunalt ansatte og 2) type stilling, hvor ledere er vesentlig mer positive enn andre ansatte (Stangeland og Barstad 2006:28). De to undersøkelsene er ikke direkte sammenliknbare, men de viser i hovedtrekk de samme tendensene. Forskjellene i oppfatninger er langt på veg de samme i februar 2006 som i november/desember 2005,

med ett unntak: andelen som er negative til enhetsfylket ser ut til å være vesentlig redusert.

Lederens positive holdninger til enhetsfylket ble også bekrefta på møte i ledergruppa 21. september 2006 hvor vi ba lederne formidle sine erfaringer med enhetsfylket. En slik åpen presentasjon gir selvfølgelig ingen detaljerte og nyanserte beskrivelser. Strategiske hensyn vil spille inn og mulige konflikter dempes. Likevel er det vår oppfatning at ledergruppa har utvikla seg til et åpent forum for informasjon, meningsutveksling og diskusjon hvor det også er rom for kritikk. Åtte av fagavdelingene var representert på møtet og avdelingslederen som ikke var til stede er oppfulgt med intervju (18. oktober 2006). I tillegg var også administrasjonsavdelinga, informasjonsavdelinga, plansamordner og leder for samordningsarenaen til stede. Hovedinntrykket fra innleggene er at lederne for alle avdelingene, noen avdelinger med en mer krevende oppstartingsfase enn andre, etter hvert er godt tilfredse med enhetsfylkeforsøket slik det fungerer. Forsøket har ført til mer og bedre samarbeid mellom fagområder og avdelinger, styrka fagmiljøer og styrka rollen som regional utviklingsaktør. Hensynet til habilitet og rettsikkerhet oppfattes som ivaretatt. Det er selvfølgelig vanskelige saker i de tilfellene hvor Kommunal- og beredskapsavdelinga må behandle klager på vedtak som er fatta av fylkesdirektøren eller i saker hvor fylkeskommunen er part. Enhetsfylkeforsøket har ikke påvirket avgjørelser i slike saker og det har ikke forekommet forsøk fra ledelsen på å påvirke vedtak.

4.3 Vurdering av måloppnåelse

4.3.1 Målene i forskriften

Vurderingene av måloppnåelse knytter vi direkte til målene for enhetsfylket slik de er formulert i forskriften (§ 2). Grunnlaget er egne data og annet tilgjengelig materiale. Målene for enhetsfylket er såpass generelle, og også overlappende, at det ikke er mulig å gi målbare og presise vurderinger av i hvor stor grad målene er oppfylt. Vurderingene må stort sett basere seg på ulike aktørers oppfatninger om måloppnåelse og vår tolkning av disse oppfatningene.

4.3.2 Enklere og mer effektiv offentlig forvaltning på regionalt nivå

Enklere offentlig forvaltning for brukerne, "ei dør inn – ei dør ut", er et av de sentrale argumentene for enhetsfylket, som et forsøk på å rydde opp i forvirringa som råder om hva som er fylkeskommunale og hva som er statlige oppgaver underlagt fylkesmannen.

Ordføreren og rådmennene i de intervjuede kommunene mener nesten uten unntak at enhetsfylket er lettere å forholde seg til enn ordninga med atskilte administrasjoner. Enhetsfylket framstår som en mer enhetlig og samordna aktør. Dette blir også framholdt av representant for kommunene i referansegruppa (21. september 2006) som

mener det nå er blitt lettere å møte fylket som samtalepart. Spesielt gjelder forbedringene det statlige nivået. Oppfatningene bekreftes langt på veg i Møreforskings spørreundersøkelser, men modifiseres noe fordi det gjennomgående er slik at ledere, både i fylke og kommuner, er vesentlig mer positive til forsøket enn mellomnivået/saksbehandlere.

En forutsetning både for enklere og mer effektiv forvaltning er at de ulike kontorene samarbeider. Møreforskings spørreundersøkelse viser samarbeidet mellom de ansatte i ulike avdelinger i fylket har blitt vesentlig bedre som følge av enhetsfylket. Vel 40 % av de ansatte mener at samarbeidet har blitt bedre, mens drøye 50 % mener samarbeidet er som før (Stangeland og Barstad 2006:20).

Den endringa som oftest trekkes fram som eksempel på samordna, og vellykka, opptreden i enhetsfylket, er plansamordninga. Plansamordneren sørger for koordinert saksbehandling i alle plansaker og konsesjonssaker, slik at kommunene får bare ett svarbrev fra fylket. Denne ordninga fungerte delvis også før forsøket med enhetsfylke kom i gang ved at fylkesmannen koordinerte sine avdelinger i ett svarbrev. Nå er også fylkeskommunens avdelinger koordinert, sammen med fylkesmannens. Plansamordninga har også ført til frigjøring av ressurser i administrasjonen, av enhetsfylket anslått til 2-3 årsverk, som blir brukt til økt rådgivning og service til kommunene gjennom Plannettverket. Det er oppretta fire regionale planforum for opplæring og erfaringsutveksling. Møreforskning har i sin spørreundersøkelse til kommunen undersøkt oppfatninger om plansamordninga. Hele 92 % av de som har kommunal- og arealplanlegging som arbeidsområde mener at forholdet til fylkesnivået har blitt ryddigere som følge av plansamordninga. På samme måte er det et stort flertall som mener at fylket på denne måten greier å opptre mer samla, men likevel ikke uten videre mer forutsigbare. Et klart flertall opplever at fylket er blitt bedre egna til å følge opp kommunale plansaker som følge av den nye behandlingsformen som kom med forsøket med enhetsfylke (Båtevik og Barstad 2006:21).

Det har vært stilt spørsmål ved om plansamordninga kan føre til at noe blir samordna bort, og at for eksempel næring blir prioritert framfor miljø, eller at avveininger nå blir løfta opp til enhetsfylket og dermed gir mindre spillerom for det kommunale sjølstyrer? Spørsmålene blir stilt på prinsipielt grunnlag uten at det har kommet noen signaler om at dette i praksis er problematisk. Dette ble også bekrefta av kommunerepresentantene i referansegruppa, som er godt fornøyd med plansamordninga. I fellesbrevet blir synspunktene fra alle avdelingene gjengitt slik at kommunene får et grunnlag for å vurdere den samordninga som er foretatt av enhetsfylket.

Når det gjelder effektivisering har enhetsfylket i liten grad fått prøvd ut mulighetene til administrativ forenkling fordi Møre og Romsdal i forsøksperioden har måttet opprettholde to arkiv- og journalsystemer, to regnskaps- og økonomisystemer og også to delvis atskilte datasystemer. Forskriften slår også fast at det som følge av forsøket ikke kan gjennomføres driftsinnskrenkninger som fører til at ansatte blir oppsagt (§10). At Møre og Romsdal må operere med tre forskjellige brevhoder alt etter som de opptrer som fylkeskommune, fylkesmann eller enhetsfylke bidrar heller ikke til forenkling,

men det er kanskje først og fremst en intern utfordring som etter hvert har gått seg til, og mindre problematisk for kommuner og publikum.

Fylkesrevisjonen påpeker i sin rapport at dokumentasjonen fra administrasjonen viser at det i liten grad er oppnådd økonomiske gevinster som følge av forsøket. Frigjorte stillinger, for eksempel de 2-3 stillingene som følge av plansamordning er benytta til kvalitativt nye stillinger eller til videreutvikling av tjenester som allerede eksisterer (Møre og Romsdal fylke 2005:8).

4.3.3 God samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten

Dette målet har vi et for spinkelt datagrunnlag til å kunne vurdere fullt ut fordi det i hovedsak er samhandling med kommunene det har vært sett på, og i mindre grad samhandling med næringsliv, organisasjoner og staten (utenom fylkesmannen).

Møreforskning har sammenstilt sine spørreundersøkelser til enhetsfylket og kommunene og sett på hvordan samarbeidet mellom kommune- og fylkesnivået, samordning av kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet og utvikling av prosjekt/tiltak på tvers av nivå fungerer. Undersøkelse viser at 25 % av de ansatte i enhetsfylket mener at forsøket med enhetsfylket har bedra samarbeidet med kommunene, mens 71 % mener det er uendra og 4 % mener samarbeidet er blitt dårligere. For kommunene er det 20 % som mener det har blitt dårligere og 32 % som mener samarbeidet har blitt bedre. Oppfatningene er altså mer polarisert i kommunene enn i enhetsfylket. På kommunenivået er det forholdsvis stor forskjell mellom ledere og saksbehandlere, hvor lederne er vesentlig mer positive enn saksbehandlerne. Når det gjelder samordning av kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet mener 69 % i fylket at samordninga har blitt bedre og 23 % at den er uendra. Tilsvarende tall fra kommunene er 42 % bedre og 44 % uendra. 72 % av de ansatte i fylket mener at enhetsfylket har gitt bedre muligheter til å utvikle prosjekter/tiltak på tvers av nivå, mens 21 % mener at situasjonen er som før. Tilsvarende tall for kommunene er 30 % og 56 %. Kommunene ser altså ikke forbedringer i samme grad som fylket. De oppgitte prosentene er fylkes- og kommuneansatte sett under ett (Stangeland og Barstad 2006:29–32).

Møreforskings undersøkelse i kommunene viser også at 40 % i kommunene i stor grad er fornøyde med servicen til kommunene og at dette er et av de områdene hvor de fleste opplever forbedring med innføring av enhetsfylket. Samtidig er det 52 % som ikke ser at det har skjedd noen endring (Båtevik og Barstad 2006:15). På møtet i referansegruppa 21. september 2006 formidlet Kommunenes Sentralforbund (KS), Møre og Romsdal, at dialogen og samhandlinga mellom KS og fylket er blitt bedre, også når det gjelder konkrete prosjekter.

Om lag 70–80 % av de ansatte i enhetsfylket mener, i følge Møreforskings undersøkelse, at samarbeidsforholdene til kommuner, departement, direktorater, statlige regionale instanser, næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner som tar

kontakt langt på veg er som før og det er små forskjeller mellom de forskjellige instansene. Den eneste samarbeidsparten som skiller seg ut (og i positiv retning) er kommunene, som nær 25 % av de ansatte i enhetsfylket mener de samarbeider bedre med nå enn tidligere (Stangeland og Barstad 2006:20).

Når det gjelder enhetsfylkets oppgaveløsning for departementer/direktorater mener de fleste, 55 %, at arbeidet går som før, mens 28 % mener denne oppgaveløsninga har blitt bedre og 17 % at oppgaveløsninga har blitt dårligere (Stangeland og Barstad 2006:18).

Det er ikke gjort noen undersøkelser spesielt retta mot forholdet til næringslivet, organisasjonene og staten, men vi har et visst inntrykk av disse relasjonene ved at Fiskeridirektoratet, LO, NHO, Møre og Romsdal Idrettskrets, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er representert i referansegruppa. Vi har også (i samarbeid med NIBR) gjennomført intervjuer i 2 departementer, men det er ikke gjort noen undersøkelser på direktoratsnivå eller av andre statsetater. Vårt inntrykk er at enhetsfylket i hovedsak blir oppfatta positivt, og vi har ikke registrert sterke negative reaksjoner. Dette regner vi med blir fulgt videre opp i forbindelse med NIBRs sluttevaluering i august 2007.

4.3.4 Et sterkt kompetansemiljø for brukerne

Å samle regionale fagmiljøer i en organisasjon er et viktig argument for enhetsfylket, både for å gjøre det enklere og mer effektivt, som vi har sett på i punkt 4.3.2, men også for å styrke fagmiljøene. Forprosjektet til enhetsfylket viste at det nok ikke var så mye dobbeltarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Det dreier seg mer om "dobbel" kompetanse som i stor grad er nødvendig for å kunne utføre ulike oppgaver innen like fagområder. Derfor burde det være store muligheter for et styrka kompetansemiljø dels ved å kople sammen samme type fagpersoner, men som arbeider med ulike oppgaver, og dels ved å samle like oppgaver som ulike typer fagpersoner arbeider med.

Møreforskings spørreundersøkelse til kommunene har flere spørsmål som dreier seg om enhetsfylket som kompetansemiljø. Undersøkelsen viser at 24 % i stor grad er fornøyd med tilbudet om veiledning og kompetanseheving, mens 56 % opplever situasjonen som uendra med enhetsfylke. Som i tidligere refererte resultater, er det rådmenn og ordførere som i størst grad opplever at tilbudet er bedra. Når det gjelder tilgang til sakkunnskap og kompetanse er de fleste i middels eller stor grad fornøyde, mens 63 % ikke opplever endring på dette punktet. Mens 21 % av ordførerne og rådmennene opplever forbedring, er det 27 % av etatsjefene, saksbehandlere m.v. som mener at tilgangen til sakkunnskap og kompetanse har blitt dårligere. Undersøkelsen viser at flertallet er i middels grad fornøyde med oversikten over kompetanse- og tjenestetilbudet på fylkesnivå. Igjen er det forskjeller mellom ordførere/rådmenn og mellomledere/saksbehandlere ved at det blant den siste gruppa er flere som er negative enn positive, mens det for ordførere/rådmenn er motsatt. To av tre mener det har skjedd lite endring som følge av enhetsfylket (Båtevik og Barstad 2006:13).

På de fleste arbeidsområder mener de ansatte i enhetsfylket at det har skjedd kvalitetsforbedringer. Særlig på områdene "regional utvikling" og "arealbruk-miljø" er oppfatningene positive, om lag 60 % mener det har skjedd kvalitetsforbedringer. Mest kritikk får tilsynet med kommunene, hvor bare vel 20 % mener forholdene har blitt bedre og om lag 15 % at tilsynet er blitt dårligere. Det er stor enighet om at enhetsfylket har tilført ny sakkunnskap og kompetanse. Hele 72 % er helt eller delvis enig i denne påstanden, mens bare 6,5 % er uenige. 50 % mener også at brukerne har fått bedre oversikt over tilbudet, mens 26 % er uenige i denne påstanden (Stangeland og Barstad 2006:20–21).

4.3.5 En aktiv pådriver for samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal

I forskriften (§ 2) er den fullstendige formuleringa av dette målet for enhetsfylket: "gjennomføre regional politikk og iverksetje statlig politikk og andre oppgaver for staten og gjennom dette være ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal". I Møreforskings spørreundersøkelse er det denne aktiviteten, i undersøkelsen formulert som: "gjennomføre mål og strategiar for fylkets samla utvikling" som får størst oppslutning. Hele 62 % av de ansatte mener dette har blitt bedre med enhetsfylket, mens 5 % mener det har blitt dårligere (Stangeland og Barstad 2006:18).

Intervjuene med fylkesutvalget og 6 ordførere og rådmenn i 6 kommuner våren 2006 viste også at enhetsfylket blir oppfatta som en mer proaktiv og tydeligere regional utviklingsaktør enn tidligere, sjøl om det er delte meninger om i hvor stor grad rollen som regional utviklingsaktør lykkes. Den positive oppfatninga av rollen som regional utviklingsaktør blir også bekrefta av kommunerepresentantene i referansegruppa (møte 21. september 2006). Møreforskings spørreundersøkelse til kommunene viser at 67 % av toppledelsen i kommune mener at fylket i middels grad fyller rollen som pådriver i samfunnsutvikling, mens 26 % mener fylket i stor grad har en slik rolle. Blant etatsjefene/saksbehandlerne er 62 % middels fornøyde og 21 % godt fornøyde (Båtevik og Barstad 2006:11).

Samhandlingsarenaen, jf. omtale i kapittel 2.4, gir bidrag til å nå alle de fire målene for enhetsfylket, men hovedformålet er å styrke rollen som regional utviklingsaktør.

En gjennomgang av prosessene med å utvikle og forankre prosjektene som legges til Samhandlingsarenaen viser at alle prosjekter er forankra både i toppledelse, på avdelingsledernivå og blant de fagansatte i avdelingene som skal samarbeide. Dette synliggjøres også gjennom prioritering og bruk av økonomiske ressurser og personale. På den måten sikres dessuten at prosjektene oppleves som felles prosjekter for de som samarbeider. Gjennom partnerskapene synes det dessuten som om en har klart å forankre arbeidet blant de aktørene som inngår i de respektive partnerskap.

Møreforskning gjennomførte i 2006 en kvalitativ evaluering av tre utvalgte satsinger i enhetsfylket. Disse prosjektene var Plansamordning – Plannettverk, Kunnskapsløftet

og God Helse. Plannettverk og God Helse er prosjekter som er lagt til Samhandlingsarenaen.

I forhold til disse satsingene sier Møreforskning bl.a. at (Tangen og Amdam 2006:3):

... vår vurdering at einskapsfylket har god kontroll over dei ulike rollene knytt til forvaltning og utvikling. ... Einskapsfylket sine representantar har tilsynelatande vide fullmakter til å arbeide proaktivt og til konsensusbygging. Leiarane støttar opp om initiativ, arbeidsmåtar, partnerskap m.v. – noko som gir dei utøvande utviklingsarbeidarane stor legitimitet til å finne praktiske løysingar og bygge til-lit til samarbeidspartar.

... Etter vår vurdering har samtlege av desse tre utvalde satsingane strategiar og tiltak som vil vere med på å auke kapabiliteten til fylket og truleg også vere med på å gje einskapsfylket høgre legitimitet som regional utviklingsaktør.

Tilbakemeldingene i Møreforskings evaluering av prosjekter i Samhandlingsarenaen, intervju i kommuner, intervju/samtaler med representanter fra avdelinger viser at Samhandlingsarenaen har virket positivt i forhold til å legge til rette for, etterspørre og støtte samarbeidstiltak og utvikle/forbedre arbeidsmetoder. Gjennom prosjektene i Samhandlingsarenaen er det godt dokumentert at det er etablert breie, målrettede og aktive samarbeidsrelasjoner mellom fylket og kommuner, institusjoner, næringsliv, FoU-/kompetansmiljø og organisasjoner – og at en oppnår resultater i fellesskapet. Tilbakemeldingene viser at det er skapt en arena for målrettet og aktiv samhandling som synes å være et godt og konstruktivt bidrag til å nå målene i fylkesplanen. Selv om det er forbedringsområder er det tydelig at både enhetsfylkets ledelse og avdelinger prioriterer ressurser og legger til rette for denne type aktivitet. En er tydelig på hvilke prosjekt det er naturlig å legge til arenaen, at prosjektene har sterk intern og ekstern forankring og at samarbeidet er basert på reelt og likeverdig partnerskap. I tillegg har en god rapportering innad i organisasjonen og i forhold til samarbeidspartene. Vi vurderer Samhandlingsarenaen som et godt virkemiddel for å realisere prioriterte og tunge, gjennomgripende satsinger.

5. ER DE KRITISKE SPØRSMÅLENE LØST?

5.1 Introduksjon

Etter vår oppfatning viser gjennomgangen av måloppnåelse for enhetsfylket at forsøket langt på veg har innfridd målsettingene. Den største gruppa av både interne og eksterne aktører er likevel gjennomgående av den oppfatning at forsøket ikke har ført til nevneverdige endringer. Det meste fungerer altså etter deres oppfatning som før forsøket. Blant de som mener forsøket med enhetsfylket har ført til endringer, er det på de aller fleste områder langt flere som har positive erfaringer med enhetsfylket enn de som har negativ. Dermed skulle en nærliggende konklusjon være at modellen med enhetsfylke er å foretrekke framfor en delt modell med fylkeskommune og fylkesmann på regionalt nivå. Etter vår vurdering er saken likevel ikke så enkel fordi det kan stilles noen kritiske spørsmål til enhetsfylket. Det dreier seg for det første om samarbeidsrelasjoner internt i enhetsfylket. Dessuten kan det, uavhengig av resultatene fra forsøket, reises prinsipielle innvendinger mot modellen med enhetsfylke. De viktigste spørsmålene knytter seg da til samling av to styringslinjer og til håndtering av klage, kontroll og tilsyn.

5.2 Samarbeidsrelasjoner internt

Det er krevende å slå sammen to ulike organisasjoner med til dels ulike oppgaver og organisasjonskulturer. Forskjellene finnes ikke bare mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Det er også forskjeller innen fylkeskommunen og innen fylkesmannsembetet. For noen avdelinger innebærer forsøket med enhetsfylke nærmest ingen endringer, mens andre har måttet tilpass seg vesentlige endringer. Vi har tidligere påpekt behovet for å arbeide med å få til gode samhandlingsformer og ledernes ansvar for dette arbeidet på en måte som gjør at medarbeiderne opplever at dette arbeidet angår også dem. Vårt inntrykk er at dette arbeidet blir tatt alvorlig. Konfliktene som var tydelige i starten av forsøket er mindre synlige, dels fordi det er funnet nye og bedre løsninger, og dels fordi situasjonen er akseptert og oppmerksomheten retta mot å utføre oppgavene som skal gjøres. Møreforskings spørreundersøkelse viser at vel 40 % av de ansatte mener at samarbeidsforholdene med kollegaer i andre avdelinger har blitt bedre enn før i enhetsfylket, mens vel 50 % mener samarbeidet er som før. De fleste, vel 80 % vurderer samarbeidsforholdene med kollegaer i egen avdeling som før, mens 13 % mener samarbeidsforholdene i egne avdeling har blitt bedre (Stangeland og Barstad 2006:20). Det er også stor tilfredshet med samordningstiltakene i enhetsfylket. Nesten 75 % av de ansatte mener at opplegget for felles prosjekter mellom avdelingene har blitt bedre (Stangeland og Barstad 2006:19).

Ledergruppa fungerer godt som samarbeidsforum, men det kan sjølsagt stilles spørsmål ved hvordan ei gruppe på i alt 12 personer kan fungere som ledelsesorgan. Dette viser også fylkesdirektørens krevende oppgave med å forhold seg til så mange ledere og avdelinger. Den store ledergruppa har vært et fornuftig grep i forsøksperioden, men

dersom enhetsfylket skal bli permanent ordning, bør nok avdelingsstrukturen revideres med tanke på færre avdelinger. I alle fall bør størrelsen på ledergruppa/organisering av lederteam vurderes på nytt.

Sjøl om ledergruppa er stor, er verken fylkesmannen eller assisterende fylkesmann med. Disse to står utenfor enhetsfylket og har ikke hatt ønske om å være med i ledergruppa. Årsaken kan nok føres tilbake til oppstartingsprosessen av forsøket med enhetsfylket og den modellen som ble valgt. Vi har i evalueringsarbeidet hele tida etterlyst en sterkere involvering av fylkesmannen i forsøket. Fra starten av ble det hold månedlige kontaktmøter mellom fylkesmannen og assisterende fylkesmann og fylkesdirektøren og leder av administrasjonsavdelinga, men disse møtene blir ikke arrangert lenger. Møtene fant ikke fram til en form som partene fikk utbytte av. Dette illustrerer godt fylkesmannens rolle som stående utenfor forsøket. Slik var det fra starten, og slik er det fremdeles. Arbeidsoppgavene som også i forsøket er underlagt fylkesmannen blir utført av fagfolk som nå har fylkesdirektøren som arbeidsgiver, men i slike saker instrueres av fylkesmannen. Det gir større avstand mellom fylkesmannen og medarbeiderne enn tidligere. Arbeidet ser ut til å fungere bra og har etter hvert funnet sin form under en ny organisatorisk ramme. Likevel skaper det problemer når fylkesmannen fremdeles er så lite involvert i forsøket, uansett hva dette skyldes. Det dreier seg både om ansattes identitet/lojalitet og om å utvikle et positivt og løsningsorientert fokus på oppgaver som er utfordrende innafor enhetsfylket, som for eksempel klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver.

Møreforskings undersøkelse viser at det er gjennomføring av fylkesmannens oppgaver som er den oppgavetyper som flest mener fungerer dårligere i enhetsfylket en tidligere. 26 % mener dette har blitt dårligere, mens 31 % mener fylkesmannens oppgaver nå blir bedre utført (Stangeland og Barstad 2006:18). Forskjellen mellom fylkesmannen og assisterende fylkesmann og resten av lederne i oppfatningene om forsøket er betydelige. Mens lederne gjennomgående er tilfredse og til dels entusiastiske, formidler fylkesmannen og assisterende fylkesmann (intervju 21. september 2006) de samme prinsipielle innvendingene til forsøket nå som i starten. Sjøl om det ennå ikke har vært saker hvor det kan påvises saksbehandlingsfeil, er det eksempler på saker hvor det fra involverte blir uttrykt bekymring angående habilitet og rettsikkerhet. Derfor ville det, etter vår oppfatning, ha vært en styrke for forsøket om også fylkesmannen og assisterende fylkesmann i mye sterkere grad hadde blitt involvert/latt seg involvere i diskusjoner og avklaringer om hvordan disse prinsipielle spørsmålene på grunnlag av erfaringer fra forsøket skal kunne/ikke kan løses. Etter vårt syn er det en innebygd konflikt i den valgte modellen for enhetsfylket. Fylkesmannen står utenfor enhetsfylket, men har ansvaret for klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver som saksforberedes av ansatte i enhetsfylket. Sjøl om saksbehandlerne i slike saker instrueres av fylkesmannen, og ikke av fylkesdirektøren, vil det for eksempel alltid kunne diskuteres hvor store ressurser som enhetsfylket skal stille til disposisjon for å utføre oppgaver for fylkesmannen.

5.3 To styringslinjer

I enhetsfylket Møre og Romsdal ledes fylkesadministrasjonene av fylkesdirektøren, som i følge forskriften skal være den til enhver tid sittende fylkesrådmannen i fylkeskommunen. Forskriften tillegger også fylkesdirektøren svært mange av de oppgavene som tidligere lå hos fylkesmannen og altså er statlige oppgaver. Fylket har sjøl anslått at disse oppgavene utgjør 75 % av fylkesmannens tidligere oppgaver (Møre og Romsdal fylke 2005a). Det betyr at fylkesdirektøren må forhold seg til to styringslinjer. Han skal legge til rette for å uttale seg i regionalpolitisk saker, underlagt fylkestinget, og samtidig ivareta statlige oppgaver for direktorater og departementer for å gjennomføre nasjonal politikk, uten å fremme regionalpolitiske interesser. Denne posisjonen gir et breiere beslutningsgrunnlag i mange saker, men det gir åpenbart en prinsipiell og vanskelig balansegang som krever stor profesjonalitet og integritet fra fylkesdirektøren. Potensialet for sammenblanding vil uansett være til stede. NIBR har illustrert denne problematikken ved å se på to saker som er behandla etter den statlige styringslinja og hovedinntrykket er at de ulike partene aksepterer fylkesdirektørens avgjørelser, ikke nødvendigvis fordi de er enige, men fordi saksbehandlinda vurderes som ryddig og profesjonell (Hanssen og Stigen 2006:46). Fylkesutvalget er selvfølgelig også oppmerksom på denne problemstillinga, og er stort sett av den oppfatninga at fylkesdirektøren håndterer denne krevende balansegangen på en profesjonell og godt fungerende måte. De er også klar over de kravene dette setter til fylkespolitikerne og ikke å blande seg inn i de statlige oppgaven (27. februar 2006). Inntrykket fra intervjuene i 6 kommuner våren 2006 er også det samme: Det er registrert få problemer med å kombinere de to styringslinjene. Både fylkesdirektøren og de ansatte oppfattes som bevisste og tydelige på hvilken "hatt" de til en hver tid har på seg.

5.4 Klage, kontroll og tilsyn

Spørsmålene om klage, kontroll og tilsyn er prinsipielle og dreier seg om de spenningene og konfliktene som kan oppstå når utvikling, drift, og rettssikkerhet skal ivaretas innafor en og samme organisasjon. I enhetsfylket er dette spørsmålet søkt løst ved at klage-, kontroll- og tilsynsmyndighet er lagt til fylkesmannen, som står utenfor enhetsfylket, sammen med assisterende fylkesmann. Slike saker blir da behandla av ansatte i fylket, som administrativt er underlagt fylkesdirektøren, men som i disse sakene instrueres av fylkesmannen. Kommunal- og regional departementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har slått fast at kravene til rettsikkerhetsmessig uavhengighet dermed er sikra i forskriftene. Dette gjelder også der myndighet som førstestans i utgangspunktet er lagt til fylkeskommunen, som for eksempel videregående opplæring, dvs. tilsyn og klager på rett til videregående opplæring og rett til spesialundervisning og godkjenning og tilsyn av friskoler. Omfanget av disse oppgavene er anslått til ½ til 1 årsverk. Dette er i forsøket organisatorisk løst ved at Utdanningsavdelinga har ansvaret for drift, mens Kommunal- og beredskapsavdelinga er ansvarlig for tilsyns- og klageoppgaver. Denne avdelinga har imidlertid ikke fått overført utdanningsfaglig kompetanse, som blir innhenta fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann har likevel alltid ment og mener fremdeles

(21. september 2006) at dette er ei dårlig løsning som gir habilitetsproblemer fordi ansatte uansett vil måtte behandle klager mot egen arbeidsgiver og at det svekker tilliten til uhilda og objektiv saksbehandling. Forskriften (§ 16) sier at fylkesmannen skal gis "*tilstrekkelege ressursar*" til å gjennomføre disse oppgavene, uten at er spesifisert hva det innebærer. Dermed er det i saker som gjelder videregående skole den kontrollerte som dimensjonerer kontrollorganet. Dette mener fylkesmannen og assisterende fylkesmann er prinsipielt uheldig.

Det er likevel få eller ingen som hittil har stilt spørsmål ved vedtak som er fatta når det gjelder klage, kontroll og tilsyn innafor videregående opplæring. Kommunene som er intervjuet er også fornøyde med måten tilsynet blir utført på. De opplever ikke at fylket blander rollene når de er i kontakt med kommune. Kommunene gir i tillegg uttrykk for at enhetsfylket har ført til større samordning av tilsyn og at følsomheten overfor kommunenes interesser er større enn tidligere (Hanssen og Stigen 2006:54).

De ansatte i enhetsfylket mener i følge spørreundersøkelsen til Møreforsking at tilsyn med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak, klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover og klagebehandling over fylkeskommunale vedtak etter særlover i hovedsak foregår som før. Om lag 65 % har denne oppfatninga, mens om lag 20 % mener disse oppgavene nå blir løst bedre og om lag 15 % at tilsyns- og klagebehandling har blitt dårligere (Stangeland og Barstad 2006:18).

6. OPPSUMMERING

6.1 Enhetsfylkeforsøket: Godt forsøk, men god modell?

Hovedkonklusjonen vår er at forsøket med enhetsfylkes i Møre og Romsdal er et godt forsøk fordi målene for forsøket langt på veg er oppnådd. Det er stor oppslutning om forsøket. Sjøl om mange mener det meste av oppgavene blir løst som før forsøket, er det langt flere som er positive enn negativ til enhetsfylket, både internt i enhetsfylket og blant eksterne aktører.

Når vi likevel stiller spørsmål ved om enhetsfylkemodellen er en god modell for offentlig forvaltning på regionalt nivå, er det først og fremst fordi enhetsfylket utfordrer noen viktige prinsipielle sider ved offentlig forvaltning når det gjelder styringslinjer og habilitet og rettsikkerhet. Disse utfordringene var selvfølgelig kjent for forsøket ble satt i gang og ble forsøkt avklart gjennom forskriften. Dessuten er det også et spørsmål om hvilken, av flere mulige, modeller for enhetsfylket som skal velges. Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal har også i sin praksis tatt hensyn til utfordringene og det har ikke kommet fram noen eksempler på at disse utfordringene ikke er håndtert tilfredsstillende. På den andre sida viser forsøket også at en viss usikkert om disse forholdene vil være til stede i enhetsfylket. Usikkerheten er i stor grad av prinsipielle karakter og kan bare delvis bekreftes eller avkreftes ved forsøk. I det følgende utdyper vi hovedkonklusjonen knytta til prosessen, resultatene og de prinsipielle innvendingene.

6.2 Prosessen: Konflikter i starten, som stort sett har gått seg til, men som fortsatt hindrer full oppslutning

Det vil være konflikter når to organisasjoner skal slå seg sammen. Dette er ikke spesielt for enhetsfylket. Delvis ulike forvaltningskulturer og ulik oppslutning om enhetsfylkemodellen hvor fylkeskommunen var pådriveren, bidro til en konfliktfylt oppstartsfase. Den valgte enhetsfylkemodellen hvor 75 % av fylkesmannens oppgaver er overført til fylkesdirektøren og der fylkesmannen står utenfor forsøket og ikke inngår i ledergruppa gir også en ulik inngang til forsøket for de to organisasjonene. Mye av arbeidet i vår følgeevaluering og våre tre undervegsrapporter har jo dreid seg om å gi innspill til denne prosessen. Av den grunn kan vi vanskelig gi en helt uavhengig vurdering av denne. Vårt inntrykk er likevel at det har vært gjort et målretta og omfattende arbeid når det gjelder intern informasjon, organisasjonskultur og ledelsesutvikling, noe som har bidratt til å øke oppslutningen og entusiasmen om forsøket. Likevel er det fremdeles en del ansatte som er likegyldige eller negative til forsøket, dels av prinsipielle grunner og dels på grunn av misnøye med prosessen, særlig i starten. Noe av misnøyen kan også knyttes til fylkesmannens manglende involvering i forsøket.

6.3 Resultatene: Målene er langt på veg nådd!

Målene for enhetsfylkesforsøket er formulert i forskriften. De er generelle og delvis overlappende, og det er ikke mulig å gi målbare og presise vurderinger av i hvor stor grad målene er oppfylt. Vurderingene må stort sett basere seg på ulike aktørers oppfatninger om måloppnåelse og vår tolkning av disse oppfatningene. Med de forbeholdene og usikkerhetene vi har redegjort for i kapittel 5.1 er det vår oppfatning at målene for enhetsfylket langt på veg er nådd.

Enklere og mer effektiv offentlig forvaltning på regionalt nivå

Prinsippet om "ei dør inn – ei dør ut" for regional forvaltning synes i stor grad å være gjennomført. Kommunene mener gjennomgående at fylket har blitt enklere å forholde seg til. Særlig gjelder dette ordførere og rådmenn, mens mellomnivået/saksbehandlere ikke er positive i samme grad. Samarbeidet internt i fylket er også styrka i forsøket. Et eksempel på samordna og vellykka opptreden i enhetsfylket er ordninga med plansamordner. Den sørger for koordinert saksbehandling i alle plansaker og konsesjonsaker, slik at kommunene får ett svarbrev fra fylket.

Administrativ effektivisering har enhetsfylket i liten grad fått prøvd ut fordi Møre og Romsdal i forsøkeperioden har måttet opprettholde to arkiv- og journalsystemer, to regnskaps- og økonomisystemer og også to delvis atskilte datatsystemer. Forskriften slår også fast at det som følge av forsøket ikke kan gjennomføres driftsinnskrenkninger som fører til oppsigelser.

God samhandling med kommunene, næringslivet, organisasjonene og staten

Samhandlinga mellom fylket og eksterne aktører har blitt bedre gjennom forsøket, særlig når det gjelder kommunene, bl.a. som følge av prosjektene på Samhandlingsarenaen. Sjøl om rundt $\frac{3}{4}$ både i kommunene og i fylket mener samhandlinga er som før, er det bortimot $\frac{1}{4}$ som mener samhandlinga har blitt bedre. Også her har toppledelsen i kommunene noe mer positive erfaringer enn mellomledere/saksbehandlere og kommunene ser noe mindre forbedringer enn ansatte i fylket.

Et sterkt kompetansemiljø for brukerne

På de fleste arbeidsområder mener de ansatte i enhetsfylket at det har skjedd kvalitetsforbedringer, særleg innen "regional utvikling" og "arealbruk-miljø". Nesten $\frac{3}{4}$ menet at enhetsfylket har tilført ny kunnskap og kompetanse. Kommunene opplever også bedre tilgang til sakkunnskap og kompetanse, mens om lag $\frac{2}{3}$ ikke har registrert endringer på dette punktet. Vi ser igjen at toppledelsen i kommunene noe mer positive erfaringer enn mellomledere/saksbehandlere.

En aktiv pådriver for samfunnsutvikling i Møre og Romsdal

Det er kanskje det viktigste målet for enhetsfylket og en hovedbegrunnelse for Samhandlingsarenaen. Det er også det målet som ser ut til ha størst oppslutning internt i enhetsfylket. Om lag 2/3 av de ansatte i fylket mener at rollen som regional utviklingsaktør har blitt bedre med enhetsfylket. Enhetsfylket oppfattes som mer proaktivt og en tydeligere aktør enn tidligere. Også kommune er fornøyde med fylkets rolle som pådriver i samfunnsutvikling. 80–90 % i kommunene mener at fylket i middels eller stor grad har en slik rolle. Igjen med toppledelsen som noe mer positive enn mellomledere/saksbehandlere.

6.4 Prinsipielle innvendinger om styringslinjer og klage/kontroll/tilsyn

To styringslinjer

I enhetsfylket Møre og Romsdal ledes fylkesadministrasjonene av fylkesdirektøren, som i følge forskriften skal være den til enhver tid sittende fylkesrådmannen i fylkeskommunen. Forskriften tillegger også fylkesdirektøren svært mange av de oppgavene som tidligere lå hos fylkesmannen og altså er statlige oppgaver. Fylket har sjøl anslått at disse oppgavene utgjør 75 % av fylkesmannens tidligere oppgaver (Møre og Romsdal fylke 2005a). Det betyr at fylkesdirektøren må forhold seg til to styringslinjer. Han skal legge til rette for å uttale seg i regionalpolitisk saker, underlagt fylkestinget, og samtidig ivareta statlige oppgaver for direktorater og departementer for å gjennomføre nasjonal politikk, uten å fremme regionalpolitiske interesser. Denne posisjonen gir et breiere beslutningsgrunnlag i mange saker, men det gir åpenbart en prinsipiell og vanskelig balansegang som krever stor profesjonalitet og integritet fra fylkesdirektøren. Det er registrert få problemer med å kombinere de to styringslinjene. Både fylkesdirektøren og de ansatte oppfattes som bevisste og tydelige på hvilken "hatt" de til en hver tid har på seg. Likevel er dette en krevende rolle både med hensyn til rolleforståelse og fordi oppgavemengden innen enhetsfylket er omfattende og kompleks. Dette har også sammenheng med fylkesmannens oppgaver som vi kommer tilbake til i neste punkt.

Klage, kontroll og tilsyn

Spørsmålene om klage, kontroll og tilsyn er prinsipielle og dreier seg om de spenningene og konfliktene som kan oppstå når utvikling, drift, og rettssikkerhet skal ivaretas innafor en og samme organisasjon. I enhetsfylket er dette spørsmålet søkt løst ved at klage-, kontroll- og tilsynsmyndighet er lagt til fylkesmannen, som står utenfor enhetsfylket, sammen med assisterende fylkesmann. Slike saker blir da behandla av ansatte i fylket, som administrativt er underlagt fylkesdirektøren, men som i disse sakene instrueres av fylkesmannen. Kommunal- og regional departementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har slått fast at kravene til rettsikkerhetsmessig uavhengighet dermed er sikra i forskriftene. Dette gjelder også der myndighet som førstinstans i utgangspunktet er lagt til fylkeskommunen, som for eksempel videregående

opplæring, dvs. tilsyn og klager på rett til videregående opplæring og rett til spesialundervisning og godkjenning og tilsyn av friskoler.

Det er få eller ingen som hittil har stilt spørsmål ved vedtak som er fatta når det gjelder klage, kontroll og tilsyn innafor enhetsfylkesforsøket. Likevel vil det være muligheter for habilitetsproblemer når ansatte må behandle klager mot egen arbeidsgiver, som kan svekke tilliten til uhilda og objektiv saksbehandling. Det er også etter vår vurdering store svakheter ved ordninga med fylkesmannen som stående utafør enhetsfylket, men med medarbeiderne innafor.

6.5 Godt forsøk – og hva så?

Følgeevalueringsprosjektet som nå avsluttes har først og fremst dreid seg om selve forsøket og mindre om de mer prinsipielle sidene ved enhetsfylket som forvaltningsmodell. Vi konkluderer med at forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal har vært en godt forsøk, men stiller likevel spørsmål ved om enhetsfylket, slik det nå er organisert, er en god modell.

Forvaltningsreformen med nye folkevalgte regioner skal iverksettes fra 1. januar 2010. I månedsskiftet november/desember 2006 blir det lagt fram ei stortingsmelding som dreier seg om oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, som så skal danne grunnlag for en diskusjon og beslutninger om nye regioner. Denne meldinga vil selvfølgelig ha mye å si for enhetsfylkets videre skjebne.

Da forsøket med enhetsfylke ble etablert var det en forutsetning at det skulle organiseres på en slik måte at organisasjon og oppgaver skulle kunne reverseres og føres tilbake til situasjonen før forsøket starta. Forsøket med enhetsfylke varer ut 2007. Det betyr at en i det siste ordinære forsøksåret vil være under sterk påvirkning av de politiske signaler eller vedtak som måtte komme – både med hensyn til oppgavefordeling og regioninndeling. Dette året bør brukes aktivt for å forbedre forsøket samt å forberede seg på overgangen til den situasjonen som vil være etter forvaltningsreformen i 2010. Med de gode erfaringene som allerede er gjort i forsøket i Møre og Romsdal, må det være mest fornuftig å forlenge forsøket ut 2009, forutsatt at den nye stortingsmeldinga fortsatt åpner for enhetsfylke som modell. Da må det være bedre å tilpasse organisasjon, organisering og det praktiske arbeidet til en ny virkelighet enn å bruke tid og store ressurser på å "gjenskape" situasjonen fra før enhetsfylkeforsøket ble etablert.

En eventuell forlengelse av forsøket vil gi anledning til å foreta en kritisk oppsummering og vurdering av organisering og rutiner – og vurdere nødvendige justeringer av forsøket. Noen av vurderingene kan gjøres innafor eksisterende modell, som:

- avdelingsstruktur – er den løsninga som er valgt optimal mht ledelse, tjenesteproduksjon, samordning og utvikling, særlig sett i lys av eventuelle nye oppgaver

- organisering av ledernivået – avhengig av avdelingsstruktur, eventuelt av nivådeling
- plassering av Samhandlingsarenaen – som nå under Regional- og næringsavdelinga, i en annen avdelingsstruktur eller direkte under fylkesdirektør
- administrative rutiner - arkiv, økonomi og IT-løsninger

I tillegg vil det være interessant å vurdere nærmere hvordan ett av de prinsipielt vanskelige spørsmålene ved enhetsfylket skal kunne håndteres på en bedre måte. Det gjelder spørsmålet om klage-, kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette har vært diskutert i hele forsøksperioden. Sjøl om arbeidet med disse oppgavene er avklart i forskriften, og praksis har vist at arbeidet har vært utført på en ryddig måte, er det grunn til å stille spørsmål ved den valgte løsningen. Det gjelder for det første klage, kontroll, og tilsyn av egen virksomhet, særlig videregående opplæring, som bør vurderes lagt helt ut av enhetsfylket. Dette er arbeidsoppgaver som i dag er anslått til ½ til 1 årsverk. Størstedelen av klage, kontroll og tilsynsvirksomheten er knytta til kommunene. Dagens løsning med at fylkesmannen har ansvaret, men enhetsfylket har saksbehandlerne, er etter vår vurdering lite egna. Det fins i alle fall to alternativer. En mulig løsning kan være å trekke all klage-, kontroll- og tilsynsbehandling ut av enhetsfylket. I så fall endres dagens oppgaver og bemanningsbehov både for enhetsfylket og fylkesmannen seg dramatisk og modellen kan neppe lenger kalles enhetsfylke. Det vil være en fylkeskommune med utvida oppgaver, og en fylkesmann med ansvar redusert til klage, kontroll og tilsynsoppgaver.

Et annet alternativ kan være å videreføre den komplekse modellen med to styringslinjer og legge klage, kontroll og tilsyn, bortsett fra saker som gjelder egen virksomhet, inn under fylkesdirektøren. Erfaringene viser så langt at fylkesdirektøren har klart å balansere mellom styringssignaler fra fylkestinget og fra staten. Klage, kontroll og tilsyn er i dag lagt til kommunal- og beredskapsavdelinga slik at det er fylkesdirektørens ansatte som behandler sakene, men det er fylkesmannen som har ansvaret. Situasjonen vil bli en annen dersom fylkesdirektøren også skal ha det formelle ansvaret. I disse sakene vil det ikke først og fremst være habiliteten som er problemet, sjøl om slike problemer kan oppstå for eksempel når fylkeskommunen er byggherre. Problemet vil i hovedsak være enhetsfylkets mulige rolle som overkommune. Det kan bare unngås dersom det i slike saker er tydelig og akseptert at fylkesdirektøren opptrer etter den statlige styringsstrengen. Dette blir ikke utprøvd i dagens modell, men bør vurderes i forbindelse med eventuell videreføring av forsøket.

LITTERATUR

- Båtevik, F.O. og J. Barstad (2006): *Einskapsfylket Møre og Romsdal – sett frå kommunane. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr. 190.* Volda: Møreforskning Volda.
- Hanssen, G.S. og I.M. Stigen (2006): *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering.* NIBR-rapport 2006:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Inst. S. nr. 268 (2001–2002): *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.*
- Lysø, R. og T. Skjeggedal (2005): *Hvordan går det med enhetsfylket? Andre undervegsrapport fra evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal.* NTF-arbeidsnotat 2005:4. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Lysø, R. og T. Skjeggedal (2006): *Entusiasme og aventende forventning. Tredje undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal.* Notat 2006:3. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Møre og Romsdal fylke (2004): *Organisatoriske utfordringer for einskapsfylket i rolla som lokal utviklingsaktør.* Fylkesrevisjonen. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2/04.
http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Rapport_fra_fylkesrevisjonen_Organisatoriske_utfordringar_for_einskapsfylket_januar_2004_nEFKdg5510404.pdf (27.10.06)
- Møre og Romsdal fylke (2005): *Forsøk med einskapsfylke – evaluering hausten 2005.* Fylkesrevisjonsrapport 11/2005.
http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Rapport_-_Evaluering_einskapsfylket_hausten_2005_KEbhHD5382705.pdf
- Møre og Romsdal fylke (2005a): *Intern kartlegging av fordeling av arbeidstid – mellom oppgaver for fylkesdirektøren, fylkesmannen og Helsetilsynet.*
http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Intern_unders%C3%B8king_om_arbeidstid_august_2005_uREO7i5509105.pdf (26.10.06)
- Møre og Romsdal fylke (2006): *Einskapsfylket – kimen til region Møre og Romsdal.* Brosjyre.
http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Folder_om_einskapsfylket_mars_2006_scTXQ86003506.pdf (25.10.06)
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2005): *Skjønn forening eller okkupasjon. Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal.* NTF-notat 2005:1. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Stangeland, P. og J. Barstad (2006): *Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgaver.* Hovudrapport. Arbeidsrapport nr. 191. Volda: Møreforskning Volda.

St.meld. nr. 19 (2001–2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 31 (2000–2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. 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.

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

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

Forskrift om Møre og Romsdal einskapsfylke.

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

§ 1. Virkeområde

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

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

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

§ 2. Formål

Einskapsfylket har som mål å:

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

§ 3. Oppgåver og ansvar

I forsøksperioden skal einskapsfylket utføre oppgåver for fylkeskommunen og staten.

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

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

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

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

§ 4. Namn

Einskapsfylkets nemning er Møre og Romsdal fylke.

§ 5. Kommunelov og reglementa

I forsøket med einskapsfylke skal bestemmelsene i kommunelova og dei til einkvar tid gjeldande reglement for Møre og Romsdal fylkesting, fylkesutval, hovudutval og kontrollutval gjelde, med dei eventuelle unntak, presiseringar, tilføyingar og/eller endringar som følgjer av desse forskriftene.

§ 6. Arkivlova

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

Riksarkivaren skal ha melding om arkiv som vert oppretta under/i forsøket med einskapsfylke.

Einskapsfylkets arkiv skal avleverast til det statlege arkivverket v/Statsarkivet i Trondheim.

Den statlige arkiv- og journalføringsordninga oppretthaldes i forsøksperioden.

§ 7. *Einskapsfylkets administrative leiar*

Fylkesdirektøren er einskapsfylkets øvste administrative og faglege leiar.

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

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

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

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

§ 8. *Delegering frå fylkesdirektøren*

Fylkesdirektøren kan, der:

- a) delegeringsvedtak frå fylkestinget og/eller andre folkevalde organ, jf. kommunelova § 23 nr. 4, eller
- b) lov, forskrift, anna delegering av mynde eller tildelingsbrev fra staten

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

§ 9. *Tilsetting m.m for fylkesdirektøren*

- a) Tilsetting/oppseiing/avskil

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

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

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

- b) Løns- og arbeidsvilkår

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

§ 10. *Tilsette*

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

For nytilsette blir statleg eller fylkeskommunal tilsettingsform fastsett før tilsetting.

Det kan ikkje gjennomføres driftsinnskrenkinger som medfører at tilsette vert sagt opp som følge 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. Disse tenestemennene opptre då i desse sakene på vegne av fylkesmannen, og kan ikkje instruerast av fylkesdirektøren, jf. også forskrifta § 11.

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

§ 14. Fylkesmannen som tilsynsinstans

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

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

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

0 Endret ved forskrift 12 mars 2004 nr. 527.

§ 15. Lovlegheitskontroll

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

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

§ 16. Ressursar

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

§ 17. Økonomiforvaltning, rekneskapsføring og revisjon

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

For dei statlege oppgåvene gjeld økonomiregelverket i staten, Skattefuten i Møre og Romsdal er regnskapsfører 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.