



Trøndelag Forskning
og Utvikling
Trøndelag R&D Institute

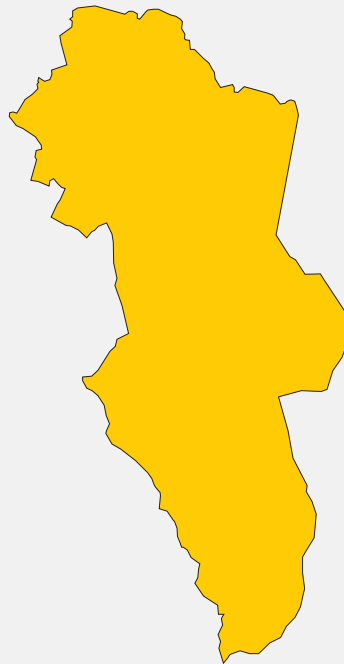


Østlandsforskning

Samarbeidsrådet

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark

Terje Skjeggedal
Roald Lysø



Notat 2006:11

Samarbeidsrådet

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark

Terje Skjeggedal
Roald Lysø

Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Steinkjer
2006

Tittel : SAMARBEIDSRÅDET.
Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark

Forfattere : Terje Skjeggedal
Roald Lysø

Notat : 2006:11

Prosjektnummer : 1699

ISSN : 0809–9634

Prosjektnavn : Evaluering av enhetsfylket Hedmark

Oppdragsgiver : Kommunenes Sentralforbund og Hedmark fylkeskommune

Prosjektleder : Terje Skjeggedal

Medarbeidere : Roald Lysø
Håkon Sivertsen

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Referat : Dette er sluttrapporten fra evaluering av forsøket med enhetsfylke i Hedmark. Evalueringsprosjektet: *Enhetsfylke – fylkeskommune og stat i skjønn forening?* var i utgangspunktet ei evaluering av forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal, men er utvida til også å omfatte forsøket i Hedmark. Forsøkene foregår i perioden 2004–2007. Evaluering av forsøket i Hedmark kom i gang i mai 2005.

Emneord : Enhetsfylke, Evaluering, Oppgavefordeling, Forsøk

Dato : November 2006

Antall sider : 42

Pris : 50,–

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 evaluering av forsøket med enhetsfylke i Hedmark. Evalueringssprosjektet: *Enhetsfylke – fylkeskommune og stat i skjønn forening?* var i utgangspunktet ei evaluering av forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal, men er utvida til også å omfatte forsøket i Hedmark. Forsøkene foregår i perioden 2004–2007, med mulig forlengelse ut 2009. Evaluering av forsøket i Hedmark kom i gang i mai 2005 og avsluttes med denne rapporten. Oppdragsgiver for evalueringssprosjektet er Kommunenes Sentralforbund, men for evaluering av forsøket i Hedmark er også Hedmark fylkeskommune oppdragsgiver, med midler bevilga fra Kommunal- og regionaldepartementet. De to evalueringene rapporteres hver for seg. Tidligere er evalueringa av forsøket i Hedmark presentert i en undervegsrapport.

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 og Håkon Sivertsen fra Trøndelag FoU og Terje Skjeggedal fra ØF, med sistnevnte som prosjektleder. Fra høsten 2005 har vi også samarbeida med Norsk institutt for by- og regionsforskning v/Inger Marie Stigen og Gro Sandkjær Hanssen, som evaluerer forsøkene med enhetsfylker på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Sluttrapporten er skrevet av Terje Skjeggedal i samarbeid med Roald Lysø. Spørreundersøkelsen det refereres til i rapporten er tilrettelagt og gjennomført av Håkon Sivertsen.

Kontaktpersoner i Hedmark har vært sekretariatet for enhetsfylket: Bjarne Christensen i fylkeskommunen og Henry Mausethagen (til november 2005) og Margrete Nøkleby og Hilde Smedstad (fra desember 2005) hos fylkesmannen.

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 HEDMARK?	3
2.1 Ny omorganisering av det regionale nivået	3
2.2 Prosessen fram mot enhetsfylket i Hedmark	3
2.3 Enhetsfylket i Hedmark	4
2.4 Prosjektene	6
2.4.1 Prioriteringer	6
2.4.2 Prosjekteksampler	8
3. METODE OG DATAGRUNNLAG	13
4. ER MÅLENE FOR FORSØKET NÅDD?	15
4.1 Sluttrapport undervegs	15
4.2 Generelle erfaringer	15
4.3 Vurdering av måloppnåelse	17
4.3.1 Prosjekter i regi av enhetsrådet	17
4.3.2 Målene i forskriften	18
4.3.3 Styrke utviklinga i Hedmark	18
4.3.4 Tilby kommunene, befolkningen og næringslivet godt tilgjengelige og effektive tjenester	19
4.3.5 Effektivisere den regional statlige og fylkeskommunale forvaltninga	20
5. ER DE KRITISKE SPØRSMÅLENE LØST?	21
5.1 Introduksjon	21
5.2 Involvering i forsøket	21
5.3 Konsensusmodell	22
6. OPPSUMMERING	23
6.1 Samarbeid og prosjektutvikling, men enhetsfylke?	23
6.2 Prosessen: Formalisert samarbeid for toppledelsen og økt prosjektaktivitet	23
6.3 Resultatene: "Samarbeid til beste for Hedmark"	23
6.4 Samarbeidsråd – og hva så?	24
LITTERATUR	25
VEDLEGG 1: FORSKRIFT OM FORSØK MED ENHETSFYLKE I HEDMARK ENHETSFYLKE	27

FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Hedmark som enhetsfylke, slik forsøket er illustrert i Årsrapport 2005. s. 14.	6

SAMMENDRAG

Terje Skjeggedal og Roald Lysø: Samarbeidsrådet. Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark. Notat 2006:11

Om oppdraget og forsøket

Dette er sluttrapporten fra evaluering av forsøket med enhetsfylke i Hedmark. Evalueringsprosjektet: *Enhetsfylke – fylkeskommune og stat i skjønn forening?* var i utgangspunktet ei evaluering av forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal, men er utvida til også å omfatte forsøket i Hedmark. Forsøkene foregår i perioden 2004–2007, med mulig forlengelse ut 2009. Evaluering av forsøket i Hedmark kom i gang i mai 2005. Oppdragsgivere er Kommunenes Sentralforbund og Hedmark fylkeskommune.

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt* ble det foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke. I enhetsfylket Hedmark er det etablert en felles, samordna ledelse, enhetsrådet. Enhetsrådet skal være en felles arena hvor fylkeskommunen og fylkesmannen skal drøfte synspunkter på saker av felles interesse og søke å komme fram til felles anbefalinger. Rådet er sammensatt av fylkesordfører, fylkesrådsleder og to fylkesråder fra fylkeskommunen, og fylkesmann, assisterende fylkesmann og to avdelingsdirektører fra fylkesmannen. I tillegg kan det delta øvrige personer fra administrasjonen under behandling av enkelte eller spesielle saker. De to samarbeidspartnerne bytter på å lede enhetsrådet etter en fastsatt turnus med skifte hvert halvår. Denne turnusordninga styrer også hvem som har hovedansvar for administrativ og praktiske tilrettelegging og oppfølging av møter i rådet. Sekretariatet er delt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Begge organisasjonene skal stille med administrative ressurser i forbindelse med prosjektet. Fylkeskommunen og fylkesmannen står hver for seg ansvarlig for å forberede og følge opp de saker som de tar opp i rådet. Forsøket med enhetsfylket i Hedmark endrer ikke de ansattes tilsetningsforhold og arbeidsvilkår og heller ikke den formelle beslutningsstrukturen i de to organisasjonene. Det faglige samarbeidet foregår mellom to selvstendige organisasjoner med samme lederskap som før iverksetting av forsøket og med sine egne beslutningslinjer. Den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark er ikke en del av forsøket. Hedmark fikk ikke det politiske forsøket fylket hadde søkt om med overføring av oppgaver fra staten til regionale politikere. Derfor er enhetsfylket i Hedmark et reint administrativt forsøk.

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 sekretariatet og enhetsrådet for å drøfte innhold, prioriteringer og for å gi tilbakemeldinger og innspill til forbedringer.

Det er gjennomført intervjuer av medlemmer av enhetsrådet, sekretariatet, fylkesdirektøren, det regionale partnerskapet i Hedmark, to rådmenn og en ordfører og representanter fra tillitsvalgte. Videre har vi hatt to enkle, nettbaserte spørreundersøk-

elser (pr. e-post) til alle ansatte i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen og hos fylkesmannen. Den første i juni 2005 og den andre i september/oktober 2006. Vi sendte samtidig ut tilsvarende spørreundersøkelser til kommunene. Undersøkelsen i juni 2005 gikk bare til rådmenn og ordførere, mens undersøkelsen i september/oktober 2006 i tillegg også omfatta de utøvende ansvarlige for plan, skole, næring og landbruk.

Som et viktig element i følgeevaluering av enhetsfylket er det arrangert dialogkonferanser. Dialogkonferanser er en arena for formidling og kunnskapsutvikling, og gir også informasjon til evalueringa. Den første dialogkonferansen ble arrangert 17. juni 2005, den andre 7. - 8. november 2005 og den tredje 12. juni 2006. Deltakere på alle tre konferansene var medlemmer i enhetsrådet, avdelings- eller enhetsledere i de to organisasjonene og representanter for de tillitsvalgte.

Er målene for enhetsfylket nådd?

Virksomheten til enhetsrådet har vært prosjektorientert. Derfor er det gjennomføring av prosjekter, mer enn oppnåelse av målene som opprinnelig var formulert som har vært hovedanliggendet til enhetsrådet. Det er ingen motsetning mellom disse to perspektivene, men det er sannsynlig at prosjektene for mange, både internt i fylket og eksternt, er mer kjent enn selve enhetsfylket. Prosjektene spenner vidt, fra næringsutvikling som for eksempel "Grønn Varme fra Hedmarksskogen", til tradisjonell forvaltningsoppgaver som for eksempel "Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk". Dermed blir også deltakelsen i forsøket oppgave- og saksavgrensa, og det er først og fremst styrking av samarbeidet mellom avdelinger og ansatte som framheves som endringene ved forsøket i forhold til tidligere.

Resultatene kan vurderes på to måter. For det første kan vi se på arbeidet med prioriterte prosjekter. Vi har ikke kunnet gå direkte inn i prosjektene og vurdere dem, men vårt inntrykk er at det har vært økende aktivitet, særlig på tvers av de to organisasjonene. Slik sett er forsøket vellykka. Det neste spørsmålet er om i hvor stor grad forsøket har nådd målene for enhetsfylket og hva som kan forklare måloppnåelsen.

Vi kan ikke måle enhetsfylkets bidrag til utviklinga i Hedmark, men det er vårt inntrykk, både fra spørreundersøkelse og intervjuer, at forsøket har tilført utviklingsarbeidet nye muligheter som styrker fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling. 45 % i kommunene og nesten like mange i fylkeskommunen og hos fylkesmannen mener dette har blitt bedre med enhetsfylket.

Når det gjelder tjenestetilbudet og målet om å tilby godt tilgjengelige og effektive tjenester, har forsøket hatt mindre betydning. Vi har ikke spurt direkte om kvaliteten på tjenestene, men både når det gjelder oversikten over fylkets tjenester, kompetansen på fagavdelingene og samhandlinga mellom enhetsfylket og kommunene, næringslivet og organisasjonene er det om lag 80 %, både i kommunene og i fylket, som ikke ser endringer og om lag 15 % som ser at det har vært forbedringer.

Heller ikke for målet om å effektivisere den regional statlige og fylkeskommunale forvaltninga ser forsøket ut til å ha tilført vesentlige forbedringer. Både i kommunene

og i fylket er det om lag 75 % som ikke ser endringer, mens 10–15 % ser forbedringer og rundt 10 % mener effektiviteten i saksbehandlingen har blitt dårligere. Derimot kan vi registrere at samarbeidet på tvers av fagavdelinger og mellom fylkeskommunale og statlig ansatte har blitt vesentlig bedre. 35–40 % av de ansatte opplever bedring med enhetsfylket, mens om lag 60 % opplever at samarbeidet er som før.

Spørreundersøkelse i mai 2005 viste forholdsvis store forskjeller mellom de ansatte i fylkeskommunen og de ansatte hos fylkesmannen i holdninger til forsøket med enhetsfylket. Disse forskjellene har jevna seg ut i perioden fram til undersøkelsen i september/oktober 2006. Andelen som verken er negative eller positive er omtrent som sist, men andelen positive hos fylkesmannen har økt fra under 10 % til nesten 25 %, mens andelen positive i fylkeskommunen er redusert fra om lag 35 % til om lag 30 %. Grovt sett kan vi si at halvdel av de ansatte nå er verken negative eller positive til enhetsfylket, mens $\frac{1}{4}$ er positive og $\frac{1}{4}$ er negative, med en noe større andel positive enn negative.

Det viser seg at av de som har deltatt (i stor, noen eller liten grad) i arbeid i regi av enhetsfylket er vel 35 % positive til enhetsfylket, mens bare i underkant av 20 % av de som ikke har deltatt er positive til enhetsfylket. Ledere/mellomledere har gjennomgående en mer positiv holdning til enhetsfylket enn faglig ansatte/andre ansatte. Andelen positive er henholdsvis vel 35 % og om lag 25 %.

Samarbeidsråd – og hva så?

Forsøket med enhetsfylke i Hedmark har formalisert og videreutvikla samarbeidet mellom toppledelsen i fylkeskommunen og hos fylkesmannen, først og fremst gjennom arbeid med prioriterte prosjekter og formalisering av samarbeidsrutiner for en del oppgaver. Dermed påvirker forsøket med enhetsfylke direkte bare deler av de to organisasjonene. Formaliseringa av felles ledelse er for svak til at Hedmarksmodellen kan være en modell for ny organisering av offentlig forvaltning på regionalt nivå. Forsøket viser først og fremst hva som kan oppnås ved samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune med utgangspunkt i dagens oppgave- og ansvarsfordeling. Organisasjonene framstår som noenlunde jevnbyrdige, og begge organisasjonene har, eller tar på seg, utviklingsorienterte oppgaver. Dette samarbeidet kan videreføres uavhengig av forsøket med enhetsfylke. Vårt inntrykk er at enhetsrådet, eller en mer dekkende betegnelse: samarbeidsrådet, har funnet sin form som i tilfelle kan videreføres uten vesentlige endringer.

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. 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. Dersom den nye stortingsmeldinga om forvalt-

ningsreformen som kommer i november/desember 2006 fortsatt åpner for enhetsfylke som modell, må det være fornuftig å forlenge forsøket ut 2009. En eventuell forlengelse av forsøket vil gi anledning til å foreta en kritisk oppsummering og vurdering av organisering og rutiner og vurdere endringer av forsøket slik at modellen blir et virkelig enhetsfylke. Det vil kreve vesentlige endringer og må ses i forhold til den kommende forvaltningsreformen. Forsøket i Hedmark har utvikla samarbeidsrelasjoner, særlig i toppledelsen i de to organisasjonene, men etter hvert også ellers i organisasjonene. På den måten er det lagt et grunnlag internt i de to organisasjonene for konstruktive diskusjoner av mer grunnleggende endringer på fylkesnivå som vil være nødvendige for å etablere et enhetsfylke, om det blir aktuelt.

1. OM OPPDRAGET OG INNHOLDET I RAPPORTEN

Forsøket med enhetsfylke i Hedmark 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 Hedmark har etablert en felles, samordna ledelse, enhetsrådet, i forsøksperioden. Trøndelag Forskning og Utvikling (tidl. Nord-Trøndelagsforskning), i samarbeid med Østlandsforskning, er engasjert av Kommunenes Sentralforbund (KS) til å evaluere de to forsøkene med enhetsfylker: Møre og Romsdal og Hedmark. I Hedmark bidrar, i tillegg til KS, også Hedmark fylkeskommune med midler fra Kommunal- og regionaldepartementet som 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 undervegs for å forbedre prosesser og resultater. Forskeren skal følge prosjektet, gi innspill og delta i diskusjoner, men likevel ikke styre eller ha ansvar for prosjektet. I følgeevaluering vil dermed forskeren til en viss grad måtte vurdere sin egen virksomhet, og det kan være vanskelig å få en nødvendig kritisk distanse til forsøket. På den andre sida fører deltakelsen til bedre kunnskap om prosjektet og et bedre datagrunnlag. Følgeevaluering innebærer også et kritisk perspektiv på prosjektet som evalueres, for å finne fram til og belyse sider ved prosjektet, både positive og negative, som ellers ikke hadde kommet for dagen. Dersom 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 undervegs er delvis formidla gjennom en undervegsrapport (mai 2006) hvor vi gjorde rede for hva enhetsfylket er, oppfatninger om enhetsfylket internt og i kommunene og vurderte styrker og svakheter ved 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 samarbeida med NIBR for å koordinere de to evalueringsprosjektene.

I denne sluttrapportens kapittel 2 følger en kort presentasjon av ideene bak enhetsfylket og bakgrunnen for og innholdet i enhetsfylkesforsøket i Hedmark. 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 tre målene som er formulert i forskriften for enhetsfylket (§ 1) 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 Hedmark. Mye av dokumentasjonen fra evalueringsarbeidet og våre vurderinger av og innspill til prosessen er allerede presentert i den første undervegsrapporten. 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 undervegsrapporten.

2. HVA ER ENHETSFYLKET HEDMARK?

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. Utvalget foreslo blant annet at fylkesmannsembetet og den fylkeskommunale sentraladministrasjonen burde slås sammen under administrativ ledelse av fylkesmannen og gis betegnelsen "fylke" (Sundsbø et al 1998).

I 2000 kom utredningen fra det såkalte Oppgavefordelingsutvalget: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (NOU 2000:22). Utvalget lanserte ikke enhetsfylkemodellen som et alternativ til regional organisering. Enhetsfylkemodellen ble omtalt i den oppfølgende St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, men ikke nevnt i den videre behandlingen 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 foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke. Stortinget ga sin tilslutning til slike forsøk i Inst. S. nr. 268 (2001–2002) 14. juni 2002. Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet utgjorde flertallet, mens Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti gikk mot forsøket.

2.2 Prosessen fram mot enhetsfylket i Hedmark

Hedmark fylkeskommune ønska å delta i forsøket med enhetsfylket ut i fra en tankemodell/holdning om at det var viktig fortsatt å ha et folkevalgt organ på regionalt nivå. Begrunnelsen for dette var av demokratisk karakter, men også ut i fra et effektivitetshensyn. Hedmark hadde deltatt sentralt i oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) gjennom fylkesordfører Siri Austeng. I denne fasen jobbet også fylkesmannen med utvikling av et prosjekt retta mot kommunene i Hedmark om oppgavedifferensiering på kommunalt nivå. Kommunene, gjennom regionrådene, ble invitert til å være med i dette prosjektet. Prosjektet ble terminert av forskjellige årsaker, bl.a. fordi at retnings-

linjene for prosjektet forutsatte at fylkeskommunen måtte være prosjektsøker. I Hedmark ønska fylkeskommunen heller å satse på enhetsfylket.

Arbeidet med enhetsfylket starta i august 2002 etter invitasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om å søke prosjektstatus. Fra KRDs side ble det forutsatt et tett samarbeid mellom Fylkesmannen og Hedmark fylkeskommune. I Hedmark valgte man å etablere en egen styringsgruppe bestående av øverste ledelse i de to organisasjonene. I mai 2003 godkjente KRD prosjektet på bestemte vilkår, bl.a. at den parlamentariske modellen ikke ble en del av forsøket. Dermed fikk ikke Hedmark det politiske forsøket fylket hadde søkt om med overføring av oppgaver fra staten til regionale politikere. Derfor er enhetsfylket i Hedmark et reint administrativt forsøk. I juni samme år vedtok fylkestinget å fortsette planlegginga av forsøket basert på de kravene som staten la til grunn. Fra juni 2003 samarbeida Fylkesmannen og Hedmark fylkeskommune i en utvida prosjektorganisasjon. Høsten 2003 ble det nedsatt fire fagorienterte arbeidsgrupper som ble gitt i oppdrag å utarbeide et grunnlag for det faglige samarbeidet og forslag til vedtekter for et eventuelt forsøk. I tillegg arbeida ei arbeidsgruppe med forslag til ledelse og organisering av forsøket. Det ble også avholdt informasjonsmøter for de ansatte i de to organisasjonene. 19. desember 2003 ble forskriften for prosjektet godkjent av KRD.

2.3 Enhetsfylket i Hedmark

Enhetsrådet er ledelsesorganet for enhetsfylket, og har det øverste, strategiske ansvaret for ledelse og gjennomføring av forsøket. Enhetsrådet skal være en felles arena hvor fylkeskommunen og fylkesmannen skal drøfte synspunkter på saker av felles interesse og søke å komme fram til felles anbefalinger, se figur 2.1. Rådet har følgende sammensetning: fylkesordfører, fylkesrådsleder og to fylkesråder fra fylkeskommunen, og fylkesmann, assisterende fylkesmann og to avdelingsdirektører fra fylkesmannen. Rådet består av maksimum 8 medlemmer med lik representasjon fra begge parter i rådet. I tillegg kan det delta øvrige personer fra administrasjonen under behandling av enkelte eller spesielle saker. De to samarbeidspartnerne bytter på å lede enhetsrådet etter en fastsatt turnus med skifte hvert halvår. Denne turnusordninga styrer også hvem som har hovedansvar for administrativ og praktiske tilrettelegging og oppfølging av møter i rådet. Fram til ut 2005 var ansvaret for sekretariatet lagt til den parten som ikke hadde ledelsen i rådet, men fra 2006 følger ansvaret for sekretariatet ansvaret for ledelsen i enhetsrådet. Fra 2006 er møtefrekvensen også redusert fra normalt første mandag i hver måned til første mandag i annen hver måned. De månedene det ikke er møte i enhetsrådet gjennomføres et "arbeidsmøte" hvor fylkesmann, assisterende fylkesmann, fylkesråd og fylkesdirektør, sammen med sekretariatet, diskuterer oppfølging av saker og forbereder saker til neste møte i enhetsrådet. Begge organisasjonene skal stille med administrative ressurser i forbindelse med prosjektet. Fylkeskommunen og fylkesmannen står hver for seg ansvarlig for å forberede og følge opp de saker som de tar opp i rådet. Sekretariatet er delt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Fylkesmannens sekretariatsinnsats er fordelt på en rådgiver og en

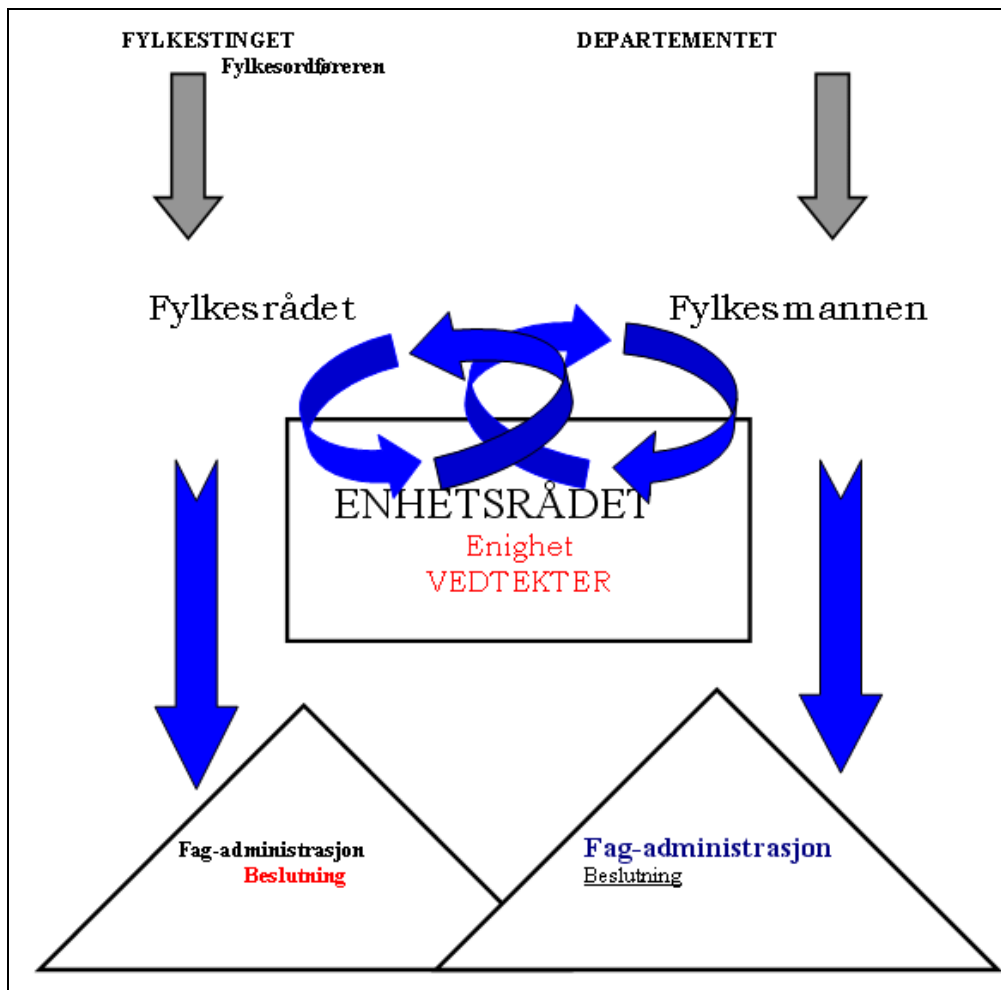
overingeniør i landbruksavdelinga og fylkeskommunen bidrar med en spesialkonsulent ansatt i staben til fylkesdirektøren.

Rådet skal drøfte saker av betydning for forsøket. I forskriften er følgende områder presisert: Utviklingsoppgaver, behandling av kommunale planer, samferdsel og miljø, opplæring og kompetanseutvikling, folkehelsearbeid, samt administrative funksjoner. Alle saker skal være skriftlig forberedt for behandling i enhetsrådet. Det foretas ikke avstemning i rådet. Formålet er å komme fram til enighet. Rammene for det administrative samarbeidet skal avklares av enhetsrådet, og administrasjonen skal samarbeide innafor de områder som er nevnt tidligere. Alle ansatte i de to organisasjonene beholder sitt tilsetningsforhold og med samme arbeidsvilkår med gjeldende regelverk. Vedtektene åpner for at ansatte kan "hospitere", eller jobbe prosjektrelatert i den andre organisasjonen for en periode uten at det medfører skifte av arbeidsgiver. De ansattes rettigheter mht informasjon, drøftinger og forhandlinger endres heller ikke.

Forsøket med enhetsfylket i Hedmark endrer ikke den formelle beslutningsstrukturen i de to organisasjonene. Det faglige samarbeidet foregår mellom to selvstendige organisasjoner med samme lederskap som før iverksetting av forsøket og med sine egne beslutningslinjer. Enhetsrådet har et overordna ansvar for å utvikle samarbeidet i begge organisasjonene.

Forskriften trekker fram at enhetsfylket skal sikre at forholdet til eksterne samarbeidspartnere samordnes og forsterkes. I denne sammenheng trekkes det fram at felles partnerskapsavtaler skal brukes på de områdene hvor det er formålstjenlig for å avklare mål, ressursallokering, implementering og oppfølging. Videre heter det at partnerskapsavtalene skal være forpliktende for deltakerne og fortrinnsvis benyttes på konkrete, avgrensa tiltak og prosjekter. I enhetsfylket vil fylkeskommunen og fylkesmannen innafor sine myndighetsområder og rammer, hver for seg forplikte seg ved inngåelse av partnerskapsavtaler. Utgifter eller kostnader knytta til rådets virksomhet dekkes forholdsmessig av de to aktørgruppene. Til felles prosjekter vil det bli oppretta egne avtaler som avklarer fordelingen av kostnader.

Enhetsfylkeforsøket skal ikke endre forhold rundt behandling av klagesaker for fylkeskommunen (Forvaltningsloven § 28) og heller ikke den myndighet fylkesmannen har etter særskilt lovverk som klageinstans over fylkeskommunale vedtak. Kommunal- og regionaldepartementet skal være klageinstans for avgjørelser om å nekte innsyn i dokumenter som legges fram for eller utarbeides av enhetsrådet.



Figur 2.1: Hedmark som enhetsfylke, slik forsøket er illustrert i Årsrapport 200, s. 14.

Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal er i utgangspunktet vesentlig mer omfattende ved at alle ansatte i fylkeskommunen og hos fylkesmannen i Møre og Romsdal, bortsett fra fylkesmannen sjøl og assisterende fylkesmann, er integrert i en organisasjon under felles administrativ ledelse av fylkesdirektøren. Det betyr at alle oppgavene som fortsatt er fylkesmannens ansvar; klage- og tilsynsmyndighet, oppgaver som beredskapsmyndighet og oppgaver for Kongehuset, blir utført av saksbehandlere som er underlagt fylkesdirektøren som arbeidsgiver, men som i slike saker instrueres av fylkesmannen. Dette utgjør om lag 25 % av fylkesmannens tidligere oppgaver.

2.4 Prosjektene

2.4.1 Prioriteringer

Med bakgrunn i de tre hovedmålsettingene for enhetsfylket som er nedfelt i forskriften og de fire faggruppene som ble oppretta under forberedelsen av forsøket: Landbruk, utdanning, næring og nyskaping; Planlegging, miljø, energi og samferdsel; Opplæring,

kompetanseutvikling og folkehelse og Administrative støttefunksjoner, har en vesentlig del av enhetsrådets arbeid dreid seg om å bidra til utvikling av prosjekter. I 2004 presiserte enhetsrådet innsatsen til 15 samarbeidsområder under de fire faggruppene:

Landbruk, utdanning, næring og nyskaping

- *Entreprenørskap*
- *Bioenergi*
- *Reiselivsutvikling*
- *Bruk av tre*
- *Annet*

Planlegging, miljø, energi og samferdsel

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

Opplæring, kompetanseutvikling og folkehelse

- *Samarbeid høgskole – offentlig forvaltning*
- *Internasjonalisering*
- *Folkehelse*
- *Det flerkulturelle Hedmark*

Administrative støttefunksjoner:

- *Samordnet telefonmottak og publikumstjeneste*
- *Felles teknisk infrastruktur/IKT*

Innen disse samarbeidsområdene har det vært arbeida med en rekke prosjekter. For 2006 gjorde enhetsrådet i møte 6. mars 2006, sak 6, følgende prioriteringer av arbeidet, basert på diskusjoner på dialogkonferansen i november 2005:

1. Pågående satsinger/Utviklingsområder

- *Grønn Varme fra Hedmarksskogen*
- *Mat i Hedmark*
- *”Jeg vil - for et framtidsretta og livskraftig landbruk”*
- *”Grønn Jobb”*
- *Kompetanse – Kunnskapsløftet*
- *Interreg*
- *Det flerkulturelle Hedmark – fylkesdelplan*

- *Strategisk plan for folkehelse*
- *Inn på tunet*

2. Administrativ samordning

- *Felles telefonitjeneste. Hvordan tas dette videre?*
- *Enhetsfylke og Innlandet – satsing på GIS i kommunene*
- *IKT*
- *Info og kommunikasjon – Nettsiden*

3. Utvidet samarbeid om kommuneplaner

- *Samordnet opptreden i plansaker – felles arenaer (regionråd, planforum, planmøter, konferanser)*
- *Samordning av uttalelse til kommuneplaner*
- *Avtale om mekling*

2.4.2 Prosjekteksampler

I forbindelse med evaluering av forsøket med enhetsfylket i Hedmark har sekretariatet plukka ut 7 av de om lag 25 prosjektene som er, eller har vært, i gang i regi av enhetsfylket. Prosjektene er valgt for å gi et best mulig bilde av aktiviteten til enhetsrådet. De valgte prosjektene spenner fra næringsutviklingsprosjekter med mange aktører, både internt og eksternt, som ”Grønn Varme fra Hedmarksskogen”, til mer tradisjonelle planoppgaver som ”Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk”. Her følger en kort presentasjon av prosjektene, basert på materiale fra sekretariatet:

”Grønn Varme fra Hedmarksskogen”

Prosjektet starta opp i august 2003 og er forlenga til ut 2008. Det er ei felles satsing på bioenergi mellom Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Innovasjon Norge. Skogselskapet i Hedmark er engasjert for å bidra på informasjonssida.

Prosjektets hovedmål er at skogfylket Hedmark skal ta i bruk enda mer av egen fornybar energi i form av biobrensel fra skogen, og dermed bidra til lokal verdiskapning og reduserte utslipp av klimagasser, samt effektivisering og foredling av den biomassen som allerede utnyttes. Hedmark skal også bidra til at Innlandet utvikles som landets viktigste kompetanse- og produsentmiljø innafor bioenergi basert på biobrensel fra skogen. Grønn Varme skal bistå konkrete bioenergi prosjekter i startfasen. I tillegg er ulike informasjonstiltak mot målgruppene høyt prioritert.

Det er ansatt en prosjektleder med kontor plass hos Fylkesmannen i Hedmark, Landbruksavdelinga. Prosjektleder skal være pådriver og inspirator for bioenergi prosjekter, men skal ikke gå inn som utreder eller konsulent når prosjektet er igangsatt eller drive saksbehandling. Det er oppretta ei styringsgruppe med representanter fra prosjekt-eierne Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark og Innovasjon Norge,

samt skogeierorganisasjonene, varmeleverandører, Kommunenes Sentralforbund og Høgskolen i Hedmark.

”Mat i Hedmark”

”Mat i Hedmark” er et prosjekt eid av Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Innovasjon Norge. Prosjektet starta opp i oktober 2004 og enhetsrådet ga i juni 2006 sin tilslutning til at prosjektet forlenges til ut 2008.

Målet med prosjektet er å få opp og fram gode ideer for næringsutvikling innafor området mat og å vise det matmangfoldet og det matfatet Hedmark fylke er og hva det kan tilby av kvalitetsprodukter. Matfylket Hedmark ønsker å sette enda sterkere fokus på mat og økt næringsutvikling innafor området. Verdiskapningsprogrammet for mat er en grunnpilar for prosjektet.

Målgrupper for prosjektet er de som har ideer for næringsutvikling innenfor området mat, de som er i søkeprosess frem mot etablering av en bedrift og de som er etablert med egen bedrift, når det gjelder: a) produksjon/ videreføring fra råvare til produkt, og b) produksjon av mat i serveringsbedrift. ”Mat i Hedmark” skal være pådriver, tilrettelegger og veileder for målgruppene. Det er oppretta ei prosjektgruppe med representanter fra Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Innovasjon Norge. Egen prosjektleder er ansatt.

”Det flerkulturelle Hedmark”

Målet for prosjektet er å utarbeide en Handlingsplan for det flerkulturelle Hedmark. Utfordringene knytta til det flerkulturelle er både sammensatte og delvis komplekse. Fylkeskommunens analyser og erfaringer, særlig gjennom ulike prosjekter, har avdekket behovet for utvikling av strategiske planer der flere aktører får mer aktive roller både i forhold til utarbeidelse av planen og spesielt oppfølgingsarbeidet. Høsten 2004 la fylkeskommunen fram et notat for enhetsrådet om behovet for et tverrsektorielt samarbeid knytta til revisjon av fylkeskommunens handlingsplan *Utfordringer i det flerkulturelle Hedmark*. Enhetsrådet konkluderte med at rådet ville legge større tyngde inn i det flerkulturelle arbeidet og at den forestående revisjon av handlingsplanen *Utfordringer i det flerkulturelle Hedmark* bør gjennomføres i regi av enhetsrådet. Planen blir utarbeida og forankra som fylkesdelplan der de samarbeidende aktører får aktive roller både i forhold til planutvikling og oppfølgingsarbeidet.

Prosjektansvarlig er Hedmark fylkeskommune og Enhetsrådet er styringsgruppe. Det er oppretta ei prosjektgruppe med representanter fra Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark, UDI – Indre Østland, innvandrersorganisasjoner og Høgskolen i Hedmark. Arbeidet ventes avslutta på nyåret 2007.

”Strategisk plan for folkehelse”

Hensikten med å utvikle en slik felles strategisk plan for folkehelse i Hedmark er å legge et grunnlag for en omforent forståelse og bevissthet om hvilke faktorer i hedmarkssamfunnet som krever strategier og tiltak i folkehelsearbeidet.

Planen er bl.a. tenkt å danne et utgangspunkt for dialog om inngåelse av partnerskapsavtaler med kommunene i fylket og søkes forankra gjennom kommuneplanene. Planen skal vidare være enhetsfylkets plattform for samarbeidet med frivillige organisasjoner og andre instanser på ulike nivå. Planarbeidet legger hovedoppmerksomheten inn mot barn og unge, med særlig fokus på følgende 6 områder: fysisk aktivitet, ernæring, psykisk helse, tobakk, alkohol og andre rusmidler og trygge lokalsamfunn

Til å forestå og lede det faglige arbeidet er det etablert et felles folkehelseforum for enhetsfylket, bestående av fylkeskommunens matrisegruppe for folkehelse i Hedmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Hedmark sin samarbeidsgruppe for folkehelse på tvers. For å forankre arbeidet godt hos eksterne samarbeidsaktører i fylket ble det lagt opp til et tidlig oppstartmøte i det overordnede regionale partnerskapet for folkehelse: Kommunenes Sentralforbund Hedmark, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Politimesteren i Hedmark, Hamar og Hedemarken Turistforening, Elevorganisasjonen i Hedmark, Hedmark fylkes eldreråd, Høgskolen i Hedmark, Statens vegvesen region Øst, Hedmark Idrettskrets, Sykehus Innlandet HF, Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune. Endelig plan ventes til behandling i enhetsrådet i februar 2007.

”Satsing på GIS i kommunene”

I tråd med vedtak i enhetsrådet i mars 2004, utarbeida en gruppe bestående av Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Statens Kartverk Hamar et grunnlag for en samarbeidsavtale om realisering av de interkommunale løsningene i fylket.

En bevisst satsing skal bidra til å heve kompetansen i kommunene og gjøre Hedmark til et foregangsfylke innenfor GIS (Geografiske informasjonssystemer). Målet er at alle kommuner i Hedmark innen utløpet av 2008 skal ha etablert tilfredsstillende kompetanse innen feltet, tatt i bruk GIS i arealplanlegging, forvaltning og saksbehandling og være i stand til å vedlikeholde geodatagrunnlaget.

Det er oppretta ei styringsgruppe for prosjektet med representanter fra Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Statens Kartverk og Jordskifteretten. Prosjektet skal gå ut 2008.

”Samordna opptreden overfor kommunene i plansaker”

Enhetsfylket er opptatt av å få til en samordna opptreden i behandling av saker etter plan- og bygningsloven, og har utvikla flere fellesarenaer. Planarbeid er en sentral oppgave for kommunene, og det er viktig at det regionale nivået ved Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune bidrar til en effektiv og tydelig behandling av kommunale planer. Enhetsfylket ønsker å ta samarbeidet ett skritt vidare og teste ut muligheten for en større grad av samhandling, herunder muligheten for å lage felles svarbrev i forbindelse med behandling av kommuneplaner.

Som et forsøk har enhetsfylket etablert et eget arbeid for å følge opp revidering av kommuneplanen i Ringsaker kommune. Videre har Fylkesmannen i Hedmark og

Hedmark fylkeskommune inngått en samarbeidsavtale om meklings- og klagesaker etter plan- og bygningsloven. Arbeidet drives på ordinær måte gjennom de respektive fagavdelingene hos fylkesmannen og fylkeskommunen og disse rapporterer regelmessig til enhetsrådet.

”Vestmarka - felles retningslinjer for vern og bruk”

Enhetsrådet har igangsatt et forprosjekt for utviklingsplan for Vestmarka høsten 2005/våren 2006. Hensikten med forprosjektet er å samle alle berørte kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen om en videre organisering og framdrift for en helhetlig planprosess for Vestmarka.

Vestmarka er et utmarksområde som berører 9 kommuner; Løten, Elverum, Våler, Åsnes, Grue, Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal og Stange. Det er et sammenhengende skogsområde uten store tekniske inngrep, og det er knytta store friluftslivs- og naturverninteresser til området. Flere kommuner har nå starta revisjon av kommuneplanen, og det har bl.a. kommet opp ønsker om flere hytteområder. Det er nå et klart behov her for å løfte seg ut over kommunegrensene og se om det er mulig å enes om noen overordna grep og stadfeste noen prinsipper for forvaltning og utvikling av området.

I første omgang er det organisert et forprosjekt med styringsgruppe og prosjektgruppe med deltakere politisk og faglig/administrativt fra alle berørte kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen. Hensikten med forprosjektet er å samle aktørene og få på bordet det som finnes av tanker, planer og utredninger. Deretter skal en jobbe fram mot en konklusjon om hvordan det skal jobbes videre med saken. Det kan enten dreie seg om et planprogram for en videre planprosess eller et sett omforente retningslinjer som grunnlag for videre kommuneplanarbeid. Arbeidet drives på ordinær måte gjennom de respektive fagavdelingene hos fylkesmannen og fylkeskommunen og disse rapporterer regelmessig til enhetsrådet.

3. METODE OG DATAGRUNNLAG

Følgeevalueringa baserer seg på tradisjonelt datagrunnlag som dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer. I evalueringssopplegget inngår dessuten en betydelig ressursbruk til dialog og drøftinger med sekretariatet og enhetsrådet 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 gjort i forbindelse med sluttrapporten.

Dokumenter

Vi har gått gjennom diverse skriftlig materiale fra arbeidet med prosjektsøknaden og utforminga av forsøket med enhetsfylke. I hele perioden har vi gått gjennom skriftlig materiale fra nettsider, saksdokumenter, møterefater og årsrapporter. Denne dokumentgjennomgangen blir det ikke gjort spesielt rede for her, men den ligger som et grunnlag for våre beskrivelser og analyser.

Intervju/samtaler/møter

I den første fasen av evalueringa gjennomførte vi 12 intervjuer i perioden mai - juni 2005. Intervjuobjektene i denne runden var medlemmer av enhetsrådet, sekretariatet og det regionale partnerskapet i Hedmark. Det ble også gjort intervjuer av rådmennene i Elverum og Tolga. Gjennom hele perioden har vi hatt samtaler med sekretariatet for enhetsfylket og deltatt på enkelte av møtene i enhetsrådet. Som grunnlag for sluttrapporten ble det i månedsskiftet september/oktober 2006 gjennomført intervju med fylkesmann, landbruksdirektør, fylkesrådsleder, fylkesdirektør, sekretariatet, representanter fra tillitsvalgte (fra fylkesmann og fylkeskommune) og ordføreren i Tynset.

Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to enkle, nettbaserte spørreundersøkelser (pr. e-post) til alle ansatte i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen og hos fylkesmannen. Den første i juni 2005 og den andre i september/oktober 2006. Formålet med spørreundersøkelsene var å få en "temperaturmåling" av situasjonen først vel ett år ut i forsøket og så et drøyt år seinere. Svarprosent på undersøkelsen i 2005 var ikke høyere enn 50 %. På undersøkelsen i 2006 var samla svarprosent vesentlig bedre, 67 %, fordelt på 76 % fra fylkesmannens ansatte og 61 % fra fylkeskommunenes ansatte.

Vi sendte samtidig ut tilsvarende spørreundersøkelser til kommunene. Undersøkelsen i juni 2005 gikk bare til rådmenn og ordførere, mens undersøkelsen i september/oktober 2006 i tillegg også omfatta de utøvende ansvarlige for plan, skole, næring og landbruk. Formålet var å få synspunkter på enhetsfylket fra ei viktig brukergruppe. Svarprosent på undersøkelsen i 2005 var på vel 50 % og i 2006 vesentlig høyere, 71 %.

Dialogkonferanser

Som et viktig element i følgeevaluering av enhetsfylket er det arrangert dialogkonferanser. Den første dialogkonferansen ble arrangert 17. juni 2005, den andre 7. - 8. november 2005 og den tredje 12. juni 2006. Deltakere på alle tre konferansene var medlemmer i enhetsrådet, avdelings- eller enhetsledere i de to organisasjonene og representanter for de tillitsvalgte.

4. ER MÅLENE FOR FORSØKET NÅDD?

4.1 Sluttrapport undervegs

Dette er sluttrapporten 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 foreløpige resultater vi kan vurdere. Alle organisasjonsendringer tar tid. Det gjelder interne endringer, men særlig for at endringer skal bli registrert utafør 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 i en avgrensa periode og at det 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. Et eksempel på det er innføring av parlamentarisme som styringssystem i Hedmark fylkeskommune fra 2004, fra samme tidspunkt som forsøket med enhetsfylke starta. Det ville også selvfølgelig foregått endringer både i fylkeskommunen og hos fylkesmannen uavhengig av forsøket. Samarbeidet som nå foregår i enhetsfylket kunne langt på veg 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 innafor ramma for evalueringsprosjektet. Et visst sammenlikningsgrunnlag har vi likevel ved at vi samtidig evaluerer forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal.

4.2 Generelle erfaringer

Mye er som før

I vår spørreundersøkelse i mai 2005 fant vi forholdsvis store forskjeller mellom de ansatte i fylkeskommunen og de ansatte hos fylkesmannen i holdninger til forsøket med enhetsfylket. En stor andel i begge organisasjoner, vel 50 % i fylkeskommunen og vel 40 % hos fylkesmannen, var verken negative eller positive til enhetsfylket. I fylkeskommunen var om lag 35 % positive, mens under 10 % hos fylkesmannen så positivt på forsøket. Disse forskjellene har jevna seg ut i perioden fram til undersøkelsen i september/oktober 2006. Andelen som verken er negative eller positive er omtrent som sist, men andelen positive hos fylkesmannen har økt fra under 10 % til nesten 25 %, mens andelen positive i fylkeskommunen er redusert fra om lag 35 % til om lag 30 %. Forskjellen i holdninger som var mellom fylkeskommunen og fylkesmannen er altså langt på veg jevna ut ved at andelen positive har økt hos fylkesmannen, men gått ned i fylkeskommunen. Grovt sett kan vi si at halvdel nå er verken negative eller positive, mens ¼ er positive og ¼ er negative, med en noe større andel positive enn negative.

Vi har også sett på om holdningene til enhetsfylket har sammenheng med deltakelse i arbeid i regi av enhetsfylket. Det viser seg at av de som har deltatt (i stor, noen eller

liten grad) er vel 35 % positive til enhetsfylket, mens bare i underkant av 20 % av de som ikke har deltatt er positive til enhetsfylket. Andelen negative ser derimot ikke ut til å være påvirket i samme grad av deltakelse eller ikke. Ledere/mellomledere har gjennomgående en mer positiv holdning til enhetsfylket enn faglig ansatte/andre ansatte. Andelen positive er henholdsvis vel 35 % og om lag 25 %. Andelen som er negative til enhetsfylket er mer lik i de to gruppene, men noe høyere for faglig ansatte/andre ansatte.

Forsøket angår kommunene, men få deltar

Vi stilte de samme spørsmålene som presentert ovafor også til kommune. Svarene viser at om lag 15 % av de spurte i kommunen mener at forsøket med enhetsfylket ikke angår deres arbeidsoppgaver og at det er vel 45 % som ikke har deltatt i arbeid i regi av enhetsfylket. På den andre sida mener om lag 40 % at enhetsfylket angår deres arbeidsoppgaver i stor grad/noen grad, mens bare i underkant av 15 % i stor grad/noen grad har deltatt i arbeid i regi av enhetsfylket.

Holdningene til opprettelsen av enhetsfylket er omtrent den samme i kommunene som på fylkesnivå, med unntak av en noe større andel med verken/eller holdning, om lag 60 %. Om lag 20 % er positive og om lag 20 % negative til enhetsfylket. I kommunene er det ordførerne og de ansvarlige for landbruk som i undersøkelsen skiller seg ut som mest positive.

Enhetsrådet – en formalisert arena på toppledernivå

Enhetsrådet er en formalisering av et samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen som har tradisjoner. Tidligere ble de uformelle kontaktmøtene mellom fylkesordfører og fylkesmann mer sporadiske, ad hoc prega og mindre forpliktende. Nå arrangeres det regelmessig møter som forberedes og følges opp. Enhetsrådet fatter ikke vedtak, men summerer opp diskusjonene i de enkelte sakene i en konklusjon, som oppfattes som forpliktende for hver av partene. Det er etter vår vurdering tydelig at enhetsrådet er blitt en ny arena for gjensidig informasjon og drøfting mellom fylkeskommunen og fylkesmannen som begge parter har nytte av og slutter opp om. Det er for eksempel stor oppslutning om og lite forfall til møtene. Enhetsrådet har etter hver funnet sin form og dreid seg fra i hovedsak å behandle orientingssaker til saker som angår arbeidsprosesser og beslutninger i de to organisasjonene. Aktiviteten har også dreid seg over fra enkeltsaker mot strategiske saker, dvs. utviklingsorienterte saker og prosjekter som involverer og påvirker begge organisasjonene og også ofte eksterne aktører. Samarbeidet i enhetsrådet bidrar til å utvikle prosjekter og til å opprettholde framdrift i prosjektene som settes i gang.

Parlamentarisme som styringssystem i fylkeskommunen har ført til at ingen fra administrasjonen i fylkeskommunen er formelt representert i enhetsrådet. Dette skulle i prinsippet ha liten betydning for enhetsfylket. I overgangsperioden, før forholdet og arbeidsdelinga mellom det nye fylkesrådet og administrasjonen i fylkeskommunen finner sin form og sine rutiner, kan det oppstå kommunikasjonsproblemer når konklusjoner i enhetsrådet skal følges opp. Disse utfordringene har lite med selve enhetsfyl-

ket å gjøre. Dessuten møter regelmessig fylkesdirektøren, og etter behov også andre fra administrasjonen både i fylkeskommunen og hos fylkesmannen, på møtene i enhetsrådet.

4.3 Vurdering av måloppnåelse

4.3.1 Prosjekter i regi av enhetsrådet

Virksomheten til enhetsrådet har vært prosjektorientert. Derfor er det gjennomføring av prosjekter, mer enn oppnåelse av målene som opprinnelig var formulert som har vært hovedanliggendet til enhetsrådet. Det er ingen motsetning mellom disse to perspektivene, men det er sannsynlig at prosjektene for mange, både internt i fylket og eksternt, er mer kjent enn selve enhetsfylket. Prosjektene spenner vidt og kan virke inn på alle de tre hovedmålene. Vi har ikke hatt mulighet til å evaluere hvert enkelt prosjekt, men vi har undersøkt i hvor stor grad 7 utvalgte prosjekter er kjent både internt i fylket og eksternt. Det gir et bilde av innretning og omfang av aktivitetsnivået til enhetsfylket, som en introduksjon til og supplering av vurderinger som er mer direkte knyttet til de tre målene.

GIS prosjektet mest kjent i kommunene

Kommuneundersøkelsen viser at "Satsing på GIS i kommunene" er det prosjektet som er mest kjent i kommunen. Vel 60 % av de spurte har i stor grad/noen grad kjennskap til dette prosjektet, mens bare vel 15 % ikke kjenner til prosjektet. Om lag 55 % har også i stor grad/noen grad kjennskap til prosjektet "Grønn Varme fra Hedmarks-skogen" og rundt 40 % kjenner i stor grad/noen grad prosjektene "Samordna opptreden overfor kommunene i plansaker" og "Mat i Hedmark". Prosjektet "Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk" kjenner vel 30 % i stor grad/noen grad, mens rundt 25 % har i stor grad/noen grad kjennskap til prosjektene: "Det flerkulturelle Hedmark – fylkesdelplan" og "Strategisk plan for folkehelse". Dette viser at flere av prosjektene etter vår vurdering er godt kjent i kommunene, men de få intervjuene vi har gjort på kommunenivå tyder på at prosjektene ikke nødvendigvis knyttes til forsøket med enhetsfylke.

"Mat i Hedmark" mest kjent på fylkesnivå

På fylkesnivå er det "Mat i Hedmark" som er mest kjent av prosjektene. I underkant av 50 % har i stor grad/noen grad kjennskap til dette prosjektet. Så følger "Strategisk plan for folkehelse", "Satsing på GIS i kommunene" og "Grønn Varme i Hedmarks-skogen" som om lag 40 % i stor grad/noen grad har kjennskap til. I underkant av 30 % kjenner i stor grad/noen grad prosjektet "Det flerkulturelle Hedmark – fylkesdelplan" og rundt 20 % har i stor grad/noen grad kjennskap til prosjektene "Samordna opptreden overfor kommunene i plansaker" og "Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk". Her ser vi tydelig at hvert av prosjektene angår bare deler av de ansatte på fylkesnivå. Siden enhetsfylkeforsøket i stor grad er prosjektorientert, fører dette til at enhetsfylket angår direkte bare vel halvdelen av de ansatte.

4.3.2 Målene i forskriften

Vurderingene av måloppnåelse knytter vi direkte til målene for enhetsfylket slik de er formulert i forskriften (§ 1). 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.

4.3.3 Styrke utviklinga i Hedmark

”Samarbeid til beste for Hedmark” blir av mange brukt som et motto også for arbeidet i enhetsfylket. Det gjelder både i fylkeskommunen og hos fylkesmannen. Fylkesmannen har også et uttalt utviklingsperspektiv på enhetsfylket og ser forsøket som en styrka mulighet for å få gjennomført konkrete saker. Det viser seg blant annet ved stor aktivitet fra fylkesmannens landbruksavdeling, både i prosjektaktivitet og i ledelsen av forsøket. Avdelinga er representert i enhetsrådet ved avdelingsdirektøren, og fylkesmannens del av sekretariatet utøves av to ansatte ved landbruksavdelinga. Det er etablert et godt samarbeid mellom landbruksavdelinga hos fylkesmannen og enheten Næring og nyskaping i fylkeskommunen. For eksempel gis det et felles tildelingsbrev til Innovasjon Norge i Hedmark fra fylkesmannen og fylkeskommunen for midler til bygdeutvikling (fm) og bedriftsretta regional utvikling (fk).

Kommuneundersøkelsen viser at nesten 30 % i kommunene mener at enhetsfylket har blitt bedre som pådriver i samfunnsutviklinga, og at nesten 45 % mener at fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling har blitt bedre. Under 5 % mener at disse oppgavene blir utført dårligere nå enn før enhetsfylket.

I fylket er det 25 % som mener at fylket har blitt bedre som pådriver i samfunnsutviklinga og rundt 40 % som mener at fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling er styrka. Om lag 5 % mener at disse oppgavene nå blir utført dårligere. Det er ingen store forskjeller mellom ansatte i fylkeskommunen og ansatte hos fylkesmannen, men fylkesmannens ansatte ser gjennomgående ut til å være noe mer positive til enhetsfylket. Det betyr at det har skjedd vesentlige endringer blant ansatte hos fylkesmannen siden undersøkelsen i mai 2005. Da var ansatte hos fylkesmannen betydelig mindre positive til effekter av enhetsfylket enn ansatte hos fylkeskommune. Nå er forskjellene jevna ut og om lag på samme nivå som fylkeskommunens ansatte lå på i den forrige undersøkelsen. Vi finner også betydelige forskjeller mellom ledere/mellomledere og faglig ansatte/andre. Lederne er mer positive enn fagansatte, særlig til fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling hvor vel 50 % av lederne og vel 35 % av fagansatte synes enhetsfylket er bedre. Deltakelse i arbeid i regi av enhetsfylket øker også andelen som synes enhetsfylket er bedre enn før i samme størrelsesorden. Vel 50 % av de som har deltatt synes enhetsfylkets rolle i partnerskap for regional utvikling er bedre, mens 35 % av de som ikke har deltatt i arbeid i regi av enhetsfylket har denne oppfatninga.

4.3.4 Tilby kommunene, befolkningen og næringslivet godt tilgjengelige og effektive tjenester

”Ei dør inn – ei dør ut” er et viktig formål med enhetsfylket, som særlig blir påpekt fra fylkeskommunen. En viktig sak i den sammenhengen har vært arbeidet med felles sentralbord for Fylkeshuset og Statens Hus. Det arbeidet har, i alle fall i første omgang, stoppa opp. Departementet avgjorde at Fylkesmannens sentralbord i forbindelse med etablering av et statlig servicesenter i Engerdal skulle legges dit.

Som vist i prosjektpresentasjonen i kapittel 2.4.2 arbeides det med å få til felles uttalelser fra fylkesmannen og fylkeskommunen i plansaker etter plan- og bygningsloven. I første omgang er kommuneplanen for Ringsaker som nå er under utarbeiding, valgt ut som et prøveprosjekt for intern samordning og felles uttalelser. Det er også utarbeida en samarbeidsavtale som formaliserer samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i meklinger og klagesaker etter plan- og bygningsloven.

Kommuneundersøkelsen viser at kommunene har små forventninger til at enhetsfylket skal øke brukernes oversikt over fylkets tjenester. Om lag 80 % registrerer ingen endring, mens nesten 15 % mener oversikten har blitt dårligere. Det kan se ut som om noen opplever at enhetsfylket ikke kommer som erstatning for noe, men snarere som et tillegg til fylkesmannen og fylkeskommunen. Kommunene mener heller ikke det har skjedd mye med kompetansen i fagavdelingene i fylket. Vel 75 % mener det er som før, mens vel 15 % ser bedring. Om lag 20 % i kommunene mener at samhandlinga mellom fylket og kommunene har blitt bedre, mens 70 % ikke ser noen endringer. 80 % i kommunene ser ingen endringer i samhandlinga mellom fylket og næringslivet og 90 % mener at samhandlinga mellom fylket og organisasjonene er som før.

Heller ikke i fylket er det store forventninger til at enhetsfylket skal øke brukernes oversikt over fylkets tjenester. Nesten 85 % mener det ikke vil bli noen endring og i underkant av 10 % mener oversikten blir dårligere. De fylkesansatte mener heller ikke at kompetansen i fagavdelingene vil øke vesentlig, vel 15 % synes kompetansen har blitt bedre, mens 80 % oppfatter ingen endring.

Samhandlinga mellom enhetsfylket og andre aktører i fylket: kommunene, næringslivet og organisasjonene vurderes stort sett som før, og noenlunde på samme måte som i kommunene – om lag 80 % ser ingen endring og om lag 15 % ser bedring. På disse spørsmålene er det ingen vesentlige forskjeller mellom ansatte i fylkeskommunen og ansatte hos fylkesmannen. Forskjellene mellom fylkeskommunen og fylkesmannen som vi fant i undersøkelsen i mai er 2005 jevna ut, ved at andelen som ser bedring av ansatte hos fylkesmannen har økt til omlag samme nivå som hos ansatte i fylkeskommunen og det er omtrent det samme nivået som ved forrige undersøkelse. Vi ser igjen at ledere/mellomledere stort sett har noe mer positive oppfatninger enn fagansatte/andre ansatte. Deltakelse i arbeid i regi av enhetsfylket slår også ut ved gjennomgående noe større andel positive svar enn de som ikke har deltatt.

4.3.5 Effektivisere den regional statlige og fylkeskommunale forvaltninga

På kommunenivå mener om lag 75 % at effektiviteten i saksbehandlinga i fylket er som før, mens 15 % ser bedring. Videre mener nesten 30 % i kommunene at samhandlinga mellom fylket og staten har blitt bedre som følge av enhetsfylket.

På fylkesnivå finner vi omtrent de samme vurderingene av effektiviteten i saksbehandlinga som i kommunene, vel 75 % ser ingen endring, mens vel 10 % ser bedring og vel 10 % synes effektiviteten er blitt dårligere. Nesten 40 % mener at samhandlinga mellom fylket og staten har blitt bedre.

Når det gjelder samarbeidet internt i fylket opplever de ansatte i fylket vesentlige forbedringer. Omlag 35 % mener at samarbeidet på tvers av fagavdelingene har blitt bedre, mens 60 % mener dette samarbeidet er som før. Nesten 40 % mener at samarbeidet mellom fylkeskommunale og statlige ansatte har blitt bedre, og i underkant av 60 % at samarbeidet er som før. På disse to spørsmålene ser vi flere endringer fra undersøkelsen i mai 2005. Den største forskjellen er at andelen av fylkesmannens ansatte som opplever bedring med enhetsfylket har økt med 10 - 15 %. Dermed er forskjellene i oppfatninger mellom ansatte i fylkeskommunen og ansatte hos fylkesmannen som vi fant i undersøkelsen fra 2005 jevna ut. Andelen som opplever bedring med enhetsfylket i fylkeskommunen har ikke økt i samme grad som hos fylkesmannen.

Også på disse spørsmålene finner vi at ledere/mellomledere i større grad enn fagansatte/andre ansatte ser bedring. Nesten 60 % av lederne mener samarbeidet mellom fylkeskommunale og statlige ansatte har blitt bedre, mens bare vel 30 % av fagansatte har samme oppfatning. Deltakelse i arbeid i regi av enhetsfylket har omtrent samme effekt, ved at det blant de som har deltatt er 50 % som ser bedring av samarbeidet mellom fylkeskommunale og statlige ansatte, mens tilsvarende oppslutning for de som ikke har deltatt er 25 %.

5. ER DE KRITISKE SPØRSMÅLENE LØST?

5.1 Introduksjon

Forsøket med enhetsfylke i Hedmark har bidratt til å utvikle samarbeidet internt i fylket, både knytta til prosjekter og til forvaltningsoppgaver. Et kritisk spørsmål i forsøksammenheng er om forsøket med enhetsfylke i Hedmark kan ses på som en del av en forvaltningsreform, eller om det ikke går lenger enn til å formalisere samarbeidet mellom to forvaltningsenheter på fylkesnivå. Spørsmålet dreier seg dels om hvordan de ansatte er involvert i forsøket og dels om konsensusmodellen som er valgt i forsøket.

5.2 Involvering i forsøket

Enhetsfylket i Hedmark innebærer ingen administrativ sammenslåing av de to organisasjonene, og aktiviteten i enhetsfylket er i hovedsak knytta til bestemte samarbeidsområder og definerte prosjekter. Det betyr at forsøket med enhetsfylke ikke angår alle ansatte i samme grad, og at det også vil kunne påvirke oppfatningene av forsøket. I spørreundersøkelsen i september/oktober 2006 spurte vi i hvilken grad de ansatte opplever at enhetsfylket angår deres arbeidsoppgaver og i hvor stor grad de ansatte har deltatt i arbeid i regi av enhetsfylket. Undersøkelsen viser at vel 25 % av de ansatte mener at forsøket med enhetsfylket ikke angår deres arbeidsoppgaver, mens i underkant av 30 % i fylkeskommunen og om lag 40 % hos fylkesmannen mener at enhetsfylket i stor grad /noen grad angår deres arbeidsoppgaver. Når det gjelder deltakelse, viser undersøkelsen at nesten 50 % sier at de ikke har deltatt i arbeid i regi av enhetsfylket mens i underkant av 20 % i fylkeskommunen og omlag 40 % hos fylkesmannen har deltatt i stor grad/noen grad i arbeid i regi av enhetsfylket. Undersøkelsen viser også at det bare er om lag 15 % av ledere/mellomledere, men om lag 30 % av faglig ansatte/andre, som mener at forsøket ikke angår deres arbeidsoppgaver. Om lag 50 % av ledere/mellomledere har deltatt i stor grad/noen grad i arbeid i regi av enhetsfylket, men bare om lag 20 % av faglig ansatte/andre.

Om lag 60 % av de ansatte er fornøyde med den informasjonen de får om enhetsfylket. Det er en noe lavere andel enn ved tilsvarende undersøkelsen i mai 2005. Fortsatt er de ansatte hos fylkesmannen mer fornøyd med informasjonen enn de ansatte i fylkeskommunen. Ledere/mellomledere er vesentlig mer fornøyd enn faglig ansatte/andre ansatte. Over 80 % av lederne er fornøyd, men bare om lag 55 % av faglig ansatte. De som har deltatt i faglige aktiviteter i regi av enhetsfylket er også mer fornøyd enn de som ikke har deltatt, henholdsvis vel 65 % og i underkant av 55 %.

Kommunene synes ikke de får god informasjon om enhetsfylket. I underkant av 25 % er fornøyd, mens altså nesten 75 % er misfornøyd.

5.3 Konsensusmodell

Enhetsrådet er basert på en konsensusmodell, dvs. at saker hvor fylkeskommunen og fylkesmannen av forskjellige årsaker (formelle og /eller politiske årsaker) ikke kan oppnå enighet heller ikke komme opp til behandling. Dette kan ses på som en svakhet, men har antakelig også vært viktig for å få til utvikling i prosjektet. Gjennom denne modellen har man klart å unngå de store konfliktene mellom de to organisasjonene. Et høyt konfliktnivå kunne ha medført forskjellig former for handlingslammelse eller obstruksjon og dermed i liten grad klart å hente ut de samordningsmålsettingene som ligger i prosjektet. Antakelig ville enhetsfylkeprosjektet i Hedmark ikke blitt starta opp uten denne organiseringa. Konsensusmodellen har fungert konfliktdempende, samtidig som det har gjort at ingen av aktørene har opplevd dette prosjektet som truende i forhold til egen virksomhetsidé eller ansvarsområde. Aktørene vet at man i stor grad kan konsentrere seg om saker hvor man ser at man har et felles grensesnitt og hvor man vet at egen organisasjon og egne brukere er tjent med en felles opptreden.

Spørsmålet er om dette er ei god tilnærming videre mht. til å utvikle enhetsfylket i Hedmark. Skal enhetsfylket bevege seg videre fra å være et samarbeidsprosjekt til å bli en mer forpliktende samordningsarena, må man også kunne arbeide med saker hvor de to organisasjonene i utgangspunktet opplever konflikt. Det kan også gjøres med dagens modell, men det er ikke så enkelt å få til. Derfor ligger det begrensninger i den valgte modellen, som antakelig bare kan løses ved en sterkere overordna ledelse. Det vil kreve en annen type modell en den som er valgt for enhetsfylket i Hedmark.

6. OPPSUMMERING

6.1 Samarbeid og prosjektutvikling, men enhetsfylke?

Forsøket med enhetsfylke i Hedmark har stimulert samarbeidet mellom de to organisasjonene, særlig i toppledelsen og på leder/mellomledernivå, men også etter hvert ellers i organisasjonen. Det aller meste av dette samarbeidet kunne foregått også uten enhetsfylke. Vi har ikke undersøkt hvordan prosjektsamarbeidet var før, men det er liten tvil om at prosjektsamarbeid har økt vesentlig. Enhetsfylkesforsøket er åpenbart en vesentlig bidragsyter til dette, men er det noe mer enn en modell for økt samarbeid?

6.2 Prosessen: Formalisert samarbeid for toppledelsen og økt prosjektaktivitet

De vesentligste aktivitetene i enhetsfylkeforsøket er møtene i enhetsrådet, med forbedelser og oppfølging, og de prioriterte prosjektene. Prosjektene spenner vidt, fra næringsutvikling som for eksempel "Grønn Varme fra Hedmarksskogen", til tradisjonell forvaltningsoppgaver som for eksempel "Vestmarka – felles retningslinjer for vern og bruk". Dermed blir også deltakelsen i forsøket oppgave- og saksavgrensa, og det er først og fremst styrking av samarbeidet mellom avdelinger og ansatte som framheves som endringene ved forsøket i forhold til tidligere.

6.3 Resultatene: "Samarbeid til beste for Hedmark"

Resultatene kan vurderes på to måter. For det første kan vi se på arbeidet med prioriterte prosjekter. Vi har som nevnt tidligere ikke kunnet gå direkte inn i prosjektene og vurdere dem, men vårt inntrykk er at det har vært økende aktivitet, særlig på tvers av de to organisasjonene. Slik sett er forsøket vellykka. Det neste spørsmålet er i hvor stor grad forsøket har nådd målene for enhetsfylket og hva som kan forklare måloppnåelsen.

Vi kan ikke måle enhetsfylkets bidrag til utviklinga i Hedmark, men det er vårt inntrykk, både fra spørreundersøkelse og intervjuer, at forsøket har tilført utviklingsarbeidet nye muligheter som styrker fylkets rolle i partnerskap for regional utvikling. 45 % i kommunene og nesten like mange i fylkeskommunen og hos fylkesmannen mener dette har blitt bedre med enhetsfylket.

Når det gjelder tjenestetilbudet har forsøket hatt mindre betydning. Vi har ikke spurt direkte om kvaliteten på tjenestene, men både når det gjelder oversikten over fylkets tjenester, kompetansen på fagavdelingene og samhandlinga mellom enhetsfylket og kommunene, næringslivet og organisasjonene er det om lag 80 %, både i kommunene og i fylket, som ikke ser endringer og om lag 15 % som ser at det har vært forbedringer.

Heller ikke effektiviteten i regional statlig og fylkeskommunal forvaltning ser ut til å være tilført vesentlige forbedringer ved enhetsfylket. Både i kommunene og i fylket er det om lag 75 % som ikke ser endringer, mens 10–15 % ser forbedringer og rundt 10 % mener effektiviteten i saksbehandlingen har blitt dårligere. Derimot kan vi registrere at samarbeidet på tvers av fagavdelinger og mellom fylkeskommunale og statlig ansatte har blitt vesentlig bedre. 35–40 % opplever bedring med enhetsfylket, men om lag 60 % opplever at samarbeidet er som før.

6.4 Samarbeidsråd – 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 Hedmark har formalisert og videreutvikla samarbeidet mellom toppledelsen i fylkeskommunen og hos fylkesmannen, først og fremst gjennom arbeid med prioriterte prosjekter og formalisering av samarbeidsrutiner for en del oppgaver. Dermed påvirker forsøket med enhetsfylke direkte bare deler av de to organisasjonene. Formaliseringa av felles ledelse er for svak til at Hedmarksmodellen kan være en modell for ny organisering av offentlig forvaltning på regionalt nivå. Forsøket viser først og fremst hva som kan oppnås ved samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune med utgangspunkt i dagens oppgave- og ansvarsfordeling. Organisasjonene framstår som noenlunde jevnbyrdige, og begge organisasjonene har, eller tar på seg, utviklingsorienterte oppgaver. Dette samarbeidet kan videreføres uavhengig av forsøket med enhetsfylke. Vårt inntrykk er at enhetsrådet, eller en mer dekkende betegnelse: samarbeidsrådet, har funnet sin form som i tilfelle kan videreføres uten vesentlige endringer.

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. 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. Dersom den nye stortingsmeldinga om forvaltningsreformen som kommer i november/desember 2006 fortsatt åpner for enhetsfylke som modell, må det være fornuftig å forlenge forsøket ut 2009. En eventuell forlengelse av forsøket vil gi anledning til å foreta en kritisk oppsummering og vurdering av organisering og rutiner og vurdere endringer av forsøket slik at modellen blir et virkelig enhetsfylke. Det vil kreve vesentlige endringer og må ses i forhold til den kommende forvaltningsreformen. Forsøket i Hedmark har utvikla samarbeidsrelasjoner, særlig i toppledelsen i de to organisasjonene, men etter hvert også ellers i organisasjonene. På den måten er det lagt et grunnlag internt i de to organisasjonene for konstruktive diskusjoner av mer grunnleggende endringer på fylkesnivå som vil være nødvendige for å etablere et enhetsfylke, om det blir aktuelt.

LITTERATUR

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.

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

Inst. S. nr. 268 (2001–2002): *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.

NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

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.

**VEDLEGG 1: FORSKRIFT OM FORSØK MED
ENHETSFYLKE I HEDMARK ENHETSFYLKE**

Vedtatt av Hedmark fylkesting 16. desember 2003 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning.

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

§ 1 Bakgrunn, formål og rammebetingelser

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

Forsøket med enhetsfylke har som overordnet mål:

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

§ 2 Lovgrunnlaget

De bestemmelser som gjelder for hhv. fylkeskommunens og fylkesmannens virksomhet, vil gjelde også i forsøksperioden. Enhetsfylket er ikke et selvstendig rettssubjekt, og kan ikke binde partene. Vedtektene vil regulere de spesielle forhold som knytter seg til forsøkets gjennomføring.

§ 3 Klagebehandling

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

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

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

§ 4 Felles ledelsesorgan for enhetsfylket

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

(2) **Rådets status — myndighet:**

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

(3) Organisering:

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

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

(4) Sekretariat:

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

(5) Saker som behandles i rådet:

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

(6) Saksbehandling:

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

(7) Saksbehandlingen i rådet:

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

(8) Forholdet til offentlighet:

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

Det gjøres unntak fra offentlighetsloven § 9 tredje ledd annet punktum. I stedet gjelder: Kommunal- og regionaldepartementet er klageinstans for rådets vedtak om å

nekte innsyn eller forsøkspartenes vedtak om å nekte innsyn i dokumenter som skal legges frem for rådet.

§ 5 Administrativt samarbeid

Rammene for det administrative samarbeidet avklares av rådet.

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

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

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

§ 6 Forholdet til egne ansatte og deres organisasjoner

Tilsettingsforhold: De ansatte skal i forsøksperioden beholde sitt nåværende tilsettingsforhold og arbeidsvilkår.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 7 Samarbeid med andre

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

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

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

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

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

§ 8 Økonomi

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

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

§ 9 Uenighet i rådet

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

§ 10 Endring i vedtektene

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

§ 11 Iverksettelse og varighet

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