

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 fylkesmann, 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 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. 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

Følgeevalueringa 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 $\frac{3}{4}$ mener 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 forlenge 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, som 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 opptrer etter den statlige styringsstrengen. Dette blir ikke utprøvd i dagens modell, men bør vurderes i forbindelse med eventuell videreføring av forsøket.