

## **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 tilsettingsforhold 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**

Følgeevalueringa 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 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. 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 saksbehandlinga 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 halvdelen 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 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.