

Per Stangeland og Johan Barstad

Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver

Hovudrapport

Prosjekttittel	Intern undersøking om gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver i einskapsfylket
Oppdragsgivar	Møre og Romsdal fylke
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleder	Per Stangeland
Forfattarar	Per Stangeland og Johan Barstad
Ansvarleg utgivar	Møreforsking Volda
ISBN	82-7692-253-8 (nettutgåve)
ISSN	0805-6609
Sats	Per Stangeland
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglege og vitskapelege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål.

Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppeleiar, prosjektleder (for IAAI: instituttleiar) eller ein annan fagperson dei har utpeika. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

1. Forord.....	4
3. Kort presentasjon av forsøket med einskapsfylke i Møre og Romsdal.....	7
4. Metode og gjennomføring av undersøkinga.....	9
5. Hovedresultata frå granskinga.....	12
5.1 Presentasjon av dei som har svara.....	12
5.2 Meiningar om einskapsfylket	17
5.3 Vurdering av einskilde satsingar	21
5.4.Sammendrag av tekstkommentarane.....	22
5.5 Ei samanlikning av haldningar til frifylket og til einskapsfylket.....	23
6. Nærare analyse av viktige spørsmål.....	26
6.1 Haldningane til forsøket med einskapsfylke	26
7. Samstemt eller tvisynt? Ser ein ulikt alt etter kvar ein sit?.....	29

1. Forord

Møre og Romsdal fylke tok kontakt med Møreforskning Volda i desember 2005, med spørsmål om vi kunne granske nærare enkelte sider ved einskapsfylkeprosjektet som er i gang. Prosjektet i sin heilskap er under gransking i ei nasjonal evaluering, men fylket ønskte ei rask utgreiing av

- korleis verksemda til fylket blir sett av kommunen
- korleis enkelte program dei har sett i gang fungerer
- kva erfaringar dei tilsette i fylkesadministrasjonen har hatt så langt

Utgreiinga skulle leggst fram innan utgangen av april 2006.

Denne rapporten legg fram resultata av den siste delen av denne granskinga. Vi har tatt ei undersøking av "frifylke-forsøket" som vart utført i 1995 (Amdam 1995) som utgangspunkt, og brukar på nytt enkelte spørsmål frå skjemaet som vart brukt den gang for å kunne samanlikne svara. Rapporten vart lagt fram som ein hovudrapport (Arbeidsrapport nr.191, 2006) og ein meir fullstendig dokumentarversjon (Arbeidsrapport nr. 192, 2006).

Vi takkar alle dei tilsette i fylket for at dei tok seg tid til å svare på desse spørsmåla, og ei særleg takk til Ingunn Bekken Sjøholm for aktiv medverking til realiseringa av dette prosjektet.

Volda, 15 mai 2006

Per Stangeland

Johan Barstad

2. Samandrag av rapporten

Møre og Romsdal fylke starta i 2004 eit forsøksprosjekt med samanslåing av fylkeskommunens og fylkesmannen sine tilsette til det som kallast einskapsfylket. Enkelte sider ved dette forsøksprosjektet vart vurdert i tre rapportar frå Møreforskning Volda. Denne rapporten tar for seg erfaringane til dei tilsette i fylket.

Vi sendte ut eit skjema med e-post til alle tilsette i fylket sin sentraladministrasjon i februar 2006. Undersøkinga fekk inn eit solid svarmateriale frå dei tilsette. Svarprosenten var 76,5, og mange har tatt seg tid til å komme med tilleggskommentarar til svara dei har gitt oss.

Dei fleste fylkestilsette stiller seg positive til forsøket. Dei strekar spesielt under at samarbeidet og kommunikasjonen har vorte betre i den nye organisasjonen, og at det er lettare å få i gang nye tiltak. Eit stort fleirtal av dei tilsette meiner at einskapsfylket har ført til at avdelingane og sektorane har fått tilgang til ny sakskunnskap og kompetanse. Det er og oppfatta kvalitetsforbetring på dei fleste av einskapsfylket sine fagområde. Størst framgang er oppfatta på områda regional utvikling, arealbruk og miljø og samfunnsutvikling.

Men alle omleggingar og reformer av offentleg verksemd skapar motstand. Dei krev at tilsette tar på seg andre arbeidsoppgåver, einingar vart slått saman og mange vart underordna nye sjefar. Nokon meiner seg stilt til side og nokre er ueinig i grunnlaget for heile reforma. Desse negative haldningane kjem også til uttrykk i svara vi fekk, og bør bli teke på alvor. Undersøkinga viser at motstanden mot forsøket i hovudsak kjem frå dei som tidlegare var tilsett hjå fylkesmannen. Svara varierar og etter stillingstype og avdeling. Dei mange tekstkommentarane vi fekk viser at det er ikkje berre er personleg uvilje mot reforma som ligg bak deira skepsis, men også prinsipiell tvil om korleis kontroll- og tilsynsoppgåver kan gjennomførast innanfor den nye strukturen.

Men det er også rett å ta fram at mykje av kritikken stilnar når startfasen er over og den nye organisasjonen får satt seg. Både positive og negative sider ved einskapsfylkeforsøket kjem fram i svara, men statistisk sett er det fleire positive enn negative vurderingar.

Einskapsfylket blir vurdert som mest positivt når det gjeld:

- Utvikling av felles prosjekt/tiltak på tvers av avdelingar
- Service til kommunane
- Betre samarbeid med kollegaer i andre avdelingar
- Betre rettleiing til kommunane
- Betre arbeid med regional utvikling
- Tilgang til ny sakskunnskap og kompetanse
- At brukarane har fått betre oversikt over tenestetilbodet

Vi får flest negative vurderingar når det gjeld:

- Gjennomføring av oppgåver frå departement/direktorat
- Utnytting av økonomiske ressursar
- Sakshandsamingstid
- Arbeidspresset
- Arbeidsdeling mellom etatane

Dei som er mest misnøgd med forsøket:

- Jobba før hjå fylkesmannen
- Har konsulentstilling, ikkje leiande oppgåver
- Jobbar i avdelingar der endringa i arbeidsform har vore særleg stor.

- Verken alder eller kjønn ser ut til å bety stort for haldninga til ein-skapsfylket.

Evalueringa av frifylka for ti år sida viste at deltakarane i forsøket med samarbeid mellom fylkeskommune og fylkesmann på nokre avgrensa saksområde var godt nøgd med reforma. Dei meinte at deltakarane – dei tilsette i baa etatar - hadde fått tilgang på ny sakkunnskap, at etatane hadde fått klarare målsettingar og prioriteringar, at økonomiske ressursar vart betre utnytta og at etatane samarbeida betre. Når Møreforsking denne gongen stiller dei same spørsmåla opp att, får vi om lag same svar. Også denne gongen er det langt fleire av deltakarane som ser dei positive sider ved reforma.

3. Kort presentasjon av forsøket med einskapsfylke i Møre og Romsdal

Frå 1. januar 2004 vart ideen om einskapsfylket sett ut i livet i Møre og Romsdal. Ordninga har utspring i St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - lokalt og regionalt nivå, der det blei lagt opp til ulike forsøk med alternative måtar å organisere oppgåvefordelinga og forvaltninga på. Som einaste fylke i landet er dei tilsette i fylkeskommunen og dei tilsette hos fylkesmannen fullt integrert i eitt felles regionalt organ, med unntak av fylkesmannen sjølv og assisterande fylkesmann. Den nye regionale eininga har namnet Møre og Romsdal fylke. Forsøket skal gå over fire år fram til utgangen av 2007, og med høve for utviding til 2010.

Målet med einskapsfylket blir definert på følgjande måte i Møre og Romsdal¹:

- Gjennomføre regional politikk og setje i verk statleg politikk og andre oppgaver for staten, og gjennom dette vere ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal.
- Sørge for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten.
- Forenkle og effektivisere den offentlege organiseringa på regionalt nivå.

Ideen om einskapsfylke byggjer på ei drøfting av oppgave- og ansvarsfordelinga i forvaltninga (Skjeggedal og Lysø 2005). Modellen har utspring i Sundsbøutvalet frå 1996, etter initiativ frå Kommunens Sentralforbund. I St.meld. nr 19 (2001-2002) vart det gjort framlegg om å gjere forsøk med ordninga. Også i den faglege utgreiinga om alternativ til eksisterande fylkeskommune, vart einskapsfylket presentert som ein av fem ulike modellar for organisering på regionalt nivå.

Forsøket med einskapsfylke blir følgt gjennom ei nasjonal evaluering (Skjeggedal og Lysø 2005, Lysø og Skjeggedal 2005, Sandkjær Hanssen og Stigen, 2006).

Kommunane er den viktigaste brukaren av dei tenestene fylket leverer. Som einskapsfylket er det mogleg for den regionale eininga å opptre samla ovafor kommunane. I den tidlegare evalueringa av frifylket vart det kalla å ha "ei luke" som gav samordna sakshandsaming og rettleiing (Amdam 1996).

I prosjektet *Kommunegransking knytt til prosjekt i einskapsfylket* (Båtevik og Barstad, 2006) såg ein på dei erfaringane kommunane har hatt med einskapsfylket. Det er i samband med einskapsfylket organisert særskilte tiltak eller program på tvers av den tidlegare organiseringa av fylkesmann og fylkeskommune. Disse tiltak skal fungere til hjelp og støtte for kommunane i fylket. I tillegg til at evalueringa også tok opp meir allmenne erfaringar frå forsøket med einskapsfylke sett frå kommunane, har vi evaluert særskilt nokre av dei viktigaste satsingane *Samla handsaming av plansakene*, *God Helse* og *Det 13-årige skuleløpet* blei valt ut (Amdam og Tangen, 2006). Målet er å vurdere einskapsfylket ut frå ein tanke om at ein breiare organisasjon har potensial til å gi tiltaka eit anna innhald og eit anna fokus enn det som ville vere mogleg med to separate organisasjonar på regionalt nivå.

¹ http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Folder_om_einskapsfylket_juni_2005_mElBiv5509205.pdf

Etter at forsøket har vore i gang i halvtanna år peikar Møre og Romsdal fylke på konkrete resultat av omorganiseringa, der ein ser resultat av samordning, bruk av ressursar på tvers av avdelingane og at organisasjonen har eit breiare kompetansemiljø.² Resultata gjeld mellom anna dei tre nemnde områda, men også andre tiltak og program som det har vore arbeidd spesielt med i einskapsfylket.

I denne delrapporten innafor ramma av evalueringar frå Møreforsking ser vi på dei erfaringane dei tilsette i fylket har hatt med forsøket.

² http://www.mrfylke.no/digimaker/documents/Folder_om_einskapsfylket_juni_2005_mElBiv5509205.pdf

4. Metode og gjennomføring av undersøkinga

Formålet med denne delen av granskinga er å studere samarbeidsrelasjonar i organisasjonen i forhold til gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver, på ein slik måte at samanlikning er mogleg med ei tidlegare undersøking frå 1995, det såkalla frifylke-forsøket (Amdam 1995).

I 1995 var granskinga lagt opp som ei postskjemautsending og med ein svarprosent på over 70% etter purring. Denne gongen vart det elektronisk utfylling, dvs at kvar informant fekk ein e-post med orientering om undersøkinga, og oppmoding om å gå inn på ei bestemt web-side der spørjeskjemaet ligg.

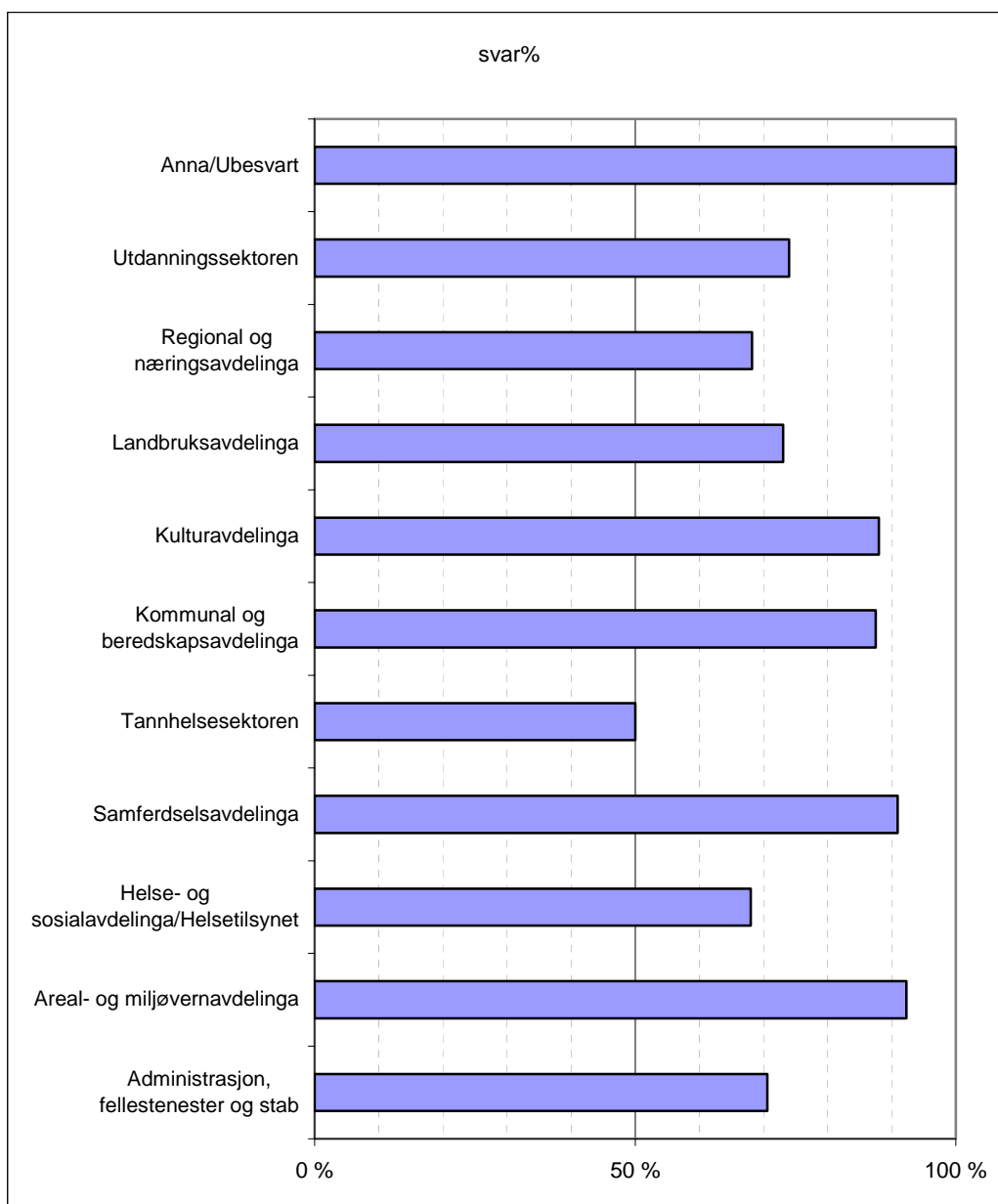
Skjemaet vart utarbeidd i siste halvdel av januar, og sendt ut til pre-test til sentrale medarbeidarar i første veka av februar. Ei liste over aktuelle e-postadresser vart stilt til rådvelde av fylkesadministrasjonen, og endeleg utsending til 312 personar fann stad den 8. februar.

Ei påminning til dei 169 som enno ikkje hadde svart vart sendt ut den 13. februar, og ei siste påminning til dei 108 som mangla gjekk ut den 16. februar. Det var med andre ord korte fristar, men vår erfaring med slike e-post rundspørringar er at folk flest anten svarar med det same, eller gløymer det fullstendig.

Skjemaet gjekk ut til i alt 315 personar. Det er sannsynleg at nokre ikkje har hatt høve til å svare, på grunn av langvarig permisjon eller langvarig sjukefråvær. Vi fekk enkelte meldingar frå desse, med årsaker til at dei ikkje kunne svare. Vi fekk også melding frå nokre som arbeidde på fylket i kortsiktige vikariat, ikkje hadde kjennskap til einskapsfylke-prosjektet og difor valde å ikkje svare.

Vi fekk i alt inn 241 svar ved avslutning den 21. februar. Dersom vi reknar svarprosenten ut frå alle dei som fekk tilsendt skjemaet, har vi ein svarprosent på 76,5%, det vil seie at meir enn tre av fire medarbeidarar har svart på dette skjemaet. Ser vi på svarprosent etter avdeling i fylket, får vi følgjande fordeling:

Figur 1 Svarprosent etter avdeling



Vi ser at vi har ein solid svarprosent frå alle avdelingane med unntak av tannhelsetenesta som ikkje har meir enn 6 tilsette. Det ser difor ut til at undersøkinga har nådd fram til og har blitt svart på i alle avdelingane. Vi gjer merksam på at dette ikkje er nokon utvalsundersøking, men ei gransking som omfattar alle i ein totalpopulasjon og det er difor ikkje rett å rekne med statistiske feilmargin i svara.

Svara er anonyme, dei kan ikkje førast tilbake til den enkelte medarbeidar. Det verker som om alle har sett spørsmåla som viktige, både dei som er skeptiske til forsøket, og dei som ser det som positivt. Begge ”fløyer” ser ut til å ha svart. Berre nokre få har latt delar av skjemaet stå utan svar, noko som tyder på at dei har tatt svara grundig og har tenkt nøye gjennom spørsmåla. Det er også gitt mange tekstkommentarar til spørsmåla, både i positiv og negativ lei. Vi trur at den fjerdepart av dei tilsette som ikkje svarte anten:

- Var fysisk forhindra frå å delta (permisjon, sjukdom)
- Visste lite om saka (korttidstilsette, sekretærar, teknisk personell mv.)

- Var generelt skeptiske til spørjegransking
- Hadde ekstremt mykje tidspress

I alle høve er 76,5% svar eit svært godt resultat.

Samanlikning med frifylke-forsøket

Frifylket var eit forsøk på samordning av fylkeskommunal og statleg verksemd innfor næringsutvikling, sysselsetting og utdanning. Mange av dei same prinsipielle spørsmål om samanblanding av kontroll- og støtteverksemd var framme i debatten den gongen.

I 1995 gjennomførte Møreforskning Volda ei gransking av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland. Det vart gjennomført ei spørjeundersøking av politikarar, statleg tilsette og fylkeskommunalt tilsette i desse to fylka Sjølv om denne granskinga var gjort i ein annan situasjon og for 10 år sidan gir den visse moglegheiter til samanlikning over tid og med visse moglegheiter til å sjekke om "hukommelsen" er rett.

Dette byr på ei rekke metodeproblem. For det første har det skjedd mange andre endringar i organisasjonen i løpet av det siste tiåret, som ikkje har noko med einskapsfylkeforsøket å gjere. Vi ser for eksempel i tabell 10 i denne rapporten at det er eit kraftig oppsving i kommunikasjon mellom avdelingar, samanlikna med tilstanden for ti år sida. Men dette har truleg si forklaring i innføringa av e-post, som har revolusjonert heile den offentlege administrasjonen. Det kan ikkje sjåast som eit resultat av einskapsfylkeforsøket.

Dessutan var forsøket med frifylket avgrensa til nokre saksområde, spesielt distrikts- nærings og arbeidsmarknadspolitikk. Det var også knytte til tilgang på betre økonomiske ressursar i form av næringsfond.

Vi vil likevel trekke nokre parallellar mellom deltakarane i frifylke-forsøket og dei tilsette i einskapsfylket i avsnitt 5.3.

Ei anna måte å samanlikne einskapsfylket med frifylke- rapportane er å bruke opplysningane om stoda i Møre og Romsdal fylke før og no. Møre og Romsdal fylke deltok ikkje i forsøket den gongen. Men dette fylket gjekk inn i ei samanlikningsgruppe av fylke som ikkje var omfatta av frifylkeforsøket. Det vart gjennomført ei spørjeundersøking av politikarar, statlege tilsette og fylkeskommunalt tilsette tre samanlikningsfylker, der forvaltninga ikkje var lagt om. Desse svara kan i ei viss grad sjåast som samanlikningsgrunnlag, for å sjå korleis den "tradisjonelle" fylkesmanns- og fylkeskommunale organisasjonen virka.

Problemet med dette er at datagrunnlaget for ei detaljsamanlikning er tynt. Politikarane som svarte på skjemaet i frifylke-forsøket må haldast utanfor, da dei ikkje vart spurt i denne runden. Da står vi igjen med 28 svar frå fylkeskommunalt tilsette i Møre og Romsdal, og 43 frå fylkesmannen i Møre og Romsdal 1993. Innafor den gitte økonomiske ramme for dette delprosjektet det ikkje som mogeleg å foreta ein detaljert samanlikning med denne gruppa, men i avsnitt 5.4 tar vi med nokre enkle samanlikningar mellom einskapsfylke og materialet frå dei to fylka som var med i frifylkeforsøket. Når ein ser resultatata frå dei to forsøka i forhold til kvarandre, er det interessant å sjå kor like svara på dei to undersøkingane er.

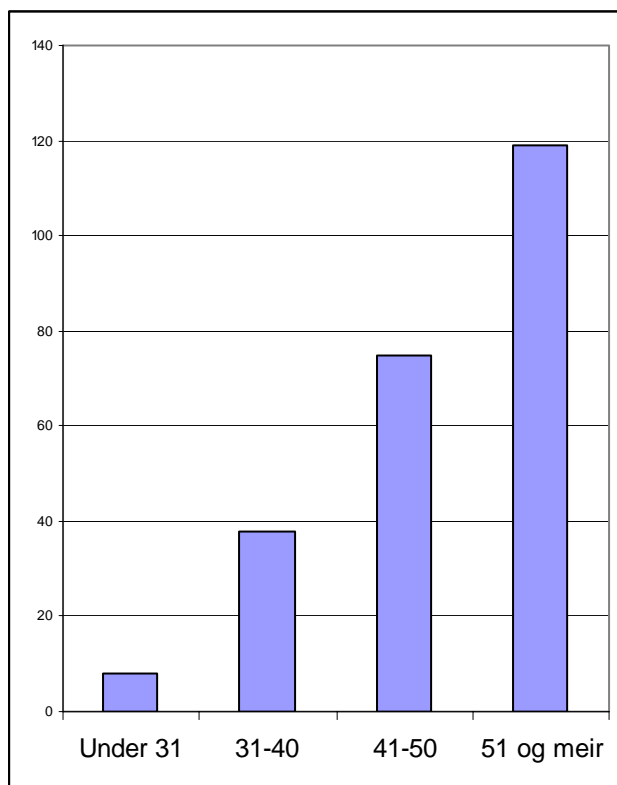
5. Hovedresultata frå granskinga

5.1 Presentasjon av dei som har svara

I denne oversikten legg vi fram dei viktigaste bakgrunnsvariablane fordelt etter kva avdeling dei tilsette jobbar på. For å unngå mange små kategoriar har vi slått nokre av avdelingane saman. Dei tilsette i tannhelsetenesta er slått saman med helse- og sosialavdelinga. Vi har også slått saman dei sju som svarar ”anna avdeling” eller som ikkje svarte på spørsmålet saman med administrasjon, fellestenester og stab. Vi står da igjen med ni avdelingar som vert brukt vidare utover i denne rapporten. Detaljer om omkodinga er tatt med i vedlegg 2.

Tabell 2 viser at dei fylkestilsette har høg gjennomsnittsalder. Halvparten har fylt 50 år.

ALDER	TAL	PROSENT
Under 31	8	3,3
31-40	38	15,8
41-50	75	31,1
51 og meir	119	49,4
Total	240	99,6
Ikkje opplyst	1	0,4
SUM	241	100,0



Kjønnsfordelinga mellom dei fylkestilsette er svært jamn, men kjønna er ujamt fordelt mellom avdelingane.

Tabell 3 AVDELING * Kjønn Krysstabell

AVDELING	Kjønn		Total	
	Mann	Kvinne		
Adm	41,8%	58,2%	79	100,0%
Areal	83,3%	16,7%	24	100,0%
Helse	35,0%	65,0%	20	100,0%
Samferdsel	80,0%	20,0%	10	100,0%
Kommunal	61,5%	38,5%	13	100,0%
Kultur	42,9%	57,1%	21	100,0%
Landbruk	66,7%	33,3%	18	100,0%
Næring	26,7%	73,3%	15	100,0%
Utdanning	37,8%	62,2%	37	100,0%
Total	48,5%	51,5%	237	100,0%

Tabell 4 viser at rådgivargruppa dominerer i staben til fylket. Berre 15% av dei tilsette er konsulentar.

Tabell 4 AVDELING mot Kva type stilling har du i dag

% i kvar AVDELING	Kva type stilling har du i dag					Total
	Leiar/nestleiar	Rådgivar eller tilsvarande	Førstekonsulent/konsulent	Sekretær	Anna	
AVDELING Adm	21,8%	37,2%	16,7%	16,7%	7,7%	100,0%
Areal	17,4%	60,9%	8,7%	4,3%	8,7%	100,0%
Helse	16,7%	66,7%	11,1%	5,6%		100,0%
Samferdsel	20,0%	70,0%	10,0%			100,0%
Kommunal	15,4%	76,9%	7,7%			100,0%
Kultur	22,7%	59,1%	9,1%	9,1%		100,0%
Landbruk	17,6%	41,2%	17,6%	5,9%	17,6%	100,0%
Næring	13,3%	53,3%	13,3%	20,0%		100,0%
Utdanning	8,1%	48,6%	24,3%	16,2%	2,7%	100,0%
Total	17,6%	50,6%	15,0%	11,6%	5,2%	100,0%

Tabell 5 til 8 seier ein del om erfaringane til dei fylkestilsette.

Tabell 5 viser tidlegare virke hjå fylkeskommunen. Dei fleste, godt over 85%, har erfaring frå før forsøket tok til i 2004.

Tabell 5 Kor lenge har du til no vore tilsett hjå fylkeskommunen

	Tal	Prosent
Aldri	9	3,7
<3 år	13	5,4
3-10 år	66	27,4
10 år eller meir	80	33,2
Total	168	69,7
Ikkje svart	73	30,3
	241	100,0

Tabell 6 viser at rundt 40% av dei tilsette har jobba hjå fylkesmannen tidlegare.

Tabell 6 Kor lenge har du til no vore tilsett hjå fylkesmannen

	Tal	Prosent
Aldri	8	3,3
<3 år	16	6,6
3-10 år	24	10,0
10 år eller meir	56	23,2
Total	104	43,2
0	137	56,8
	241	100,0

Av tabell 7 merker vi oss at berre ei femtedel har arbeidserfaring frå privat sektor.

Tabell 7 Arbeidserfaring frå privat sektor

	Tal	Prosent
Aldri	3	1,2
<3 år	16	6,6
3-10 år	21	8,7
10 år eller meir	12	5,0
Total	52	21,6
0	189	78,4
	241	100,0

Tabell 9 tar opp kontaktmønsteret mellom avdelingane. I kolonnane ser vi den avdelinga dei sjølv jobbar ved. I radane kjem dei avdelingane dei har mest kontakt med.

Det ser ut til at alle avdelingar har mest kontakt med fellesadministrasjonen. 40,4% av dei som svarte har den som fyrste kontakt. Dei som har mest kontakt med administrasjonen er samferdsel og helse/sosialavdelinga. Det ser elles ut til at det er mykje kontakt mellom avdelingar som har felles saker: Areal-og miljøvern har hyppig kontakt med landbruk og kulturavdelinga, regional og næring har hyppig kontakt med areal og landbruksavdelinga osv.

Tabell 9 Kva avdeling i fylkesadministrasjonen har du mest kontakt med * AVDELING Krysstabell

	AVDELING									Total
	Adm	Areal	Helse	Samferdsel	Kommunal	Kultur	Landbruk	Næring	Utdanning	
Kva avdeling i fylkesadministrasjonen har du mest kontakt med	4	7	16	9	4	6	5	7	22	80
	7,3%	31,8%	84,2%	100,0%	28,6%	33,3%	31,3%	50,0%	71,0%	40,4%
Areal	4	0	0	0	7	9	7	2	0	29
	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	43,8%	14,3%	0,0%	14,6%
Helse/sos	5	0	0	0	3	2	0	0	1	11
	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	21,4%	11,1%	0,0%	0,0%	3,2%	5,6%
Samferdsle	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	1,0%
Tannhelse	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%
Kommunal	2	1	2	0	0	0	0	0	2	7
	3,6%	4,5%	10,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,5%	3,5%
Kultur	2	8	0	0	0	0	0	1	2	13
	3,6%	36,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	6,5%	6,6%
Landbruk	3	5	0	0	0	0	0	3	0	11
	5,5%	22,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	21,4%	0,0%	5,6%
Regional	1	0	0	0	0	0	4	0	2	7
	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	6,5%	3,5%
Utdanning	27	0	1	0	0	1	0	1	0	30
	49,1%	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	7,1%	0,0%	15,2%
Anna	2	1	0	0	0	0	0	0	1	4
	3,6%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	2,0%
Total	55	22	19	9	14	18	16	14	31	198
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 10 viser korleis ein held kontakt med dei andre avdelingane. Vi bad dei her om å krysse av dei to viktigaste kontaktformane, så talet på svar er høgare enn talet på personar som har svart. Vi fekk i alt 485 svar, og ser av tabell 10 at e-post er blitt den viktigaste kontaktforma. Det kan vere interessant å samanlikne desse svara med dei vi fekk frå "frifylkeforsøket" for ti år sida (Amdam, 1996 s. 81). Telefonsamtaler er gått ned frå 61% til 54%. Dei andre samhandlingsformane held stand, med unntak av "utveksling av skriftleg materiale og brev" som er gått ned frå 17% i frifylka til 12,7% no.

Det ser ut til at volumet i samhandlinga har auka med innføring av e-post. Avdelingane har langt hyppigare kontakt enn før, fordi e-post kjem i tillegg til dei andre kommunikasjonsformane. Vi finn ingen klare skilnader mellom avdelingar når det gjeld kontaktformer.

Tabell 10 samhandlingsformer	
E- post	151
Telefonsamtaler	129
Personlige samtaler	114
Brev/skriftlig mat.	30
Møte	57
Anna	4
Total	485

5.2 Meininger om einskapsfylket

I undersøkinga stilte vi ei rekke spørsmål om korleis dei tilsette i fylket ser på forsøket med einskapsfylket. Vi innleia med eit spørsmål om deira eigen innsats:

”Samanlikna med situasjonen før einskapsfylket, korleis vil du vurdere din eigen innsats og initiativ med omsyn til å nå organisasjonen sine mål?”

Tabell 1 AVDELING * Samanlikna med situasjonen før einskapsfylket, korleis vil du vurdere din eigen innsats og initiativ med omsyn til å nå organisasjonen sine mål?

% within AVDELING

		VURDERING					Total
		Mykje betre	Betre	Som før	Dårlegare	Mykje dårlegare	
AVDELING	Adm	5,6%	18,1%	70,8%	5,6%		100,0%
	Areal		26,1%	69,6%	4,3%		100,0%
	Helse		13,3%	73,3%		13,3%	100,0%
	Samferdsel		44,4%	55,6%			100,0%
	Kommunal	8,3%	8,3%	75,0%	8,3%		100,0%
	Kultur	20,0%	45,0%	35,0%			100,0%
	Landbruk	5,9%	29,4%	64,7%			100,0%
	Næring	23,1%	30,8%	46,2%			100,0%
	Utdanning	6,1%	27,3%	39,4%	24,2%	3,0%	100,0%
Total		7,0%	24,8%	60,3%	6,5%	1,4%	100,0%
Talet på svar		15	53	129	14	3	214

Her som i dei neste tabellane utover har vi sløyfa dei som ikkje svarte på spørsmålet, totalen er difor 214 i staden for 241 personar.

Prosentane er her rekna for kvar avdeling.. Men ser vi på den nedste linja i tabellen kan vi sjå totalene for kvart alternativ. Vi finn her at dei fleste (60%) meiner at alt går som før. Men det er ei klår overvekt for dei som synes at deira eiga innsats er betre (29%) over dei som synes det går dårlegare (7%).

Vi ber deretter dei fylkestilsette om å vurdere einskapsfylket sitt virke på ein del viktige område. Det dreier seg om:

- OPPGÅVELØYSING
- SAMORDNING av ulike tiltak
- SERVICEOPPGÅVER i forhold til brukarar og andre offentlege instansar.

Her vil vi berre summere opp dei viktigaste resultatane. På alle desse spørsmåla er svarprosenten høg. Om lag ni av ti har fylt ut alle svaralternativa, og dei mange kommentarane, som vart lagt fram i neste kapittel, tyder på at spørsmåla vart sett på som viktige.

På alle desse spørsmåla meiner fleirtalet at alt går som før. Vi slår saman dei som meiner at dette går ”Betre” og ”Mykje betre” til ein prosentsum, og gjer det same med dei som

svarar ”Dårlegare” og ”Mykje dårlegare”. Legg vi til dei som meiner at alt går som før, kjem vi opp i 100%.

Prosentbasis er dei som svarte på spørsmålet. Dei som svarer ”Veit ikkje/ har ikkje samanlikningsgrunnlag” er holdt utafør prosentrekninga.

Tabell 12 Vurdering av oppgaveløysing i einskapsfylket

OPPGAVELØYSING	% BETRE	SOM FØR	% DÅRLEGARE
Gjennomføring av fylkeskommunale oppgåver	49,1	47,2	3,7
Gjennomføring av fylkesmannen sine oppgåver	30,5	43,3	26,2
Gjennomføring av mål og strategiar for fylkets samla utvikling	61,2	34,1	4,7
Gjennomføring av oppgåvene for departement/direktorat	27,6	55,2	17,2
Tilsyn med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak	23,2	61,6	15,2
Klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover	19,2	69,2	11,5
Klagesaksbehandling over fylkeskommunale vedtak etter særlover	19,3	65,9	14,8
Tilbod til kommunane om rettleiing og kompetanseheving	53,3	40,7	6,0
SUM			

Av tabell 12 ser vi det er mest oppslutning om einskapsfylket som framdrivar av fylket si samla utvikling. Misnøya er størst når det gjeld gjennomføringa av fylkesmannen sine oppgåver.

Neste rekke med spørsmål handlar om samordning. Spørsmålet hadde denne innleiinga:

”Innføringa av einskapsfylket i 2004 har ført til endring i arbeidsformer. Samanlikna med situasjonen for tre år sidan, meiner du på bakgrunn av dine erfaringar at tilhøva har vorte betre eller dårlegare med omsyn til å:

- *Samordne kommunal, fylkes- og statleg verksemd*
- *Samordne økonomiske verkemiddel*
- *Utvikle felles prosjekt/tiltak på tvers av avdelinga*
- *Utvikle felles prosjekt/tiltak på tvers av nivåa (stat, fylke, kommune)*
- *Utvikle prosjekt/tiltak i samarbeid med private organisasjonar og bedrifter”*

Svara følgjer i tabell 13.

Tabell 13 Vurdering av samordningstiltak i einskapsfylket

SAMORDNING	% BETRE	% SOM FØR	% DÅRLEGARE
Kommunal, fylkes- og statleg	68,0	24,7	7,3
Økonomiske verkemiddel	54,1	39,0	6,8
Felles prosjekt på tvers av avdelingane	73,8	21,9	4,4
Felles prosjekt mellom nivåa	71,4	22,0	6,5
Samarbeid med private	45,8	50,0	4,2
SUM			

Vi ser av tabell 13 at det er høg tru på at samordningstiltaka går bra. Flesteparten av dei som svarar meiner at det går betre. Spesielt ser det ut til at utviklinga av felles prosjekt mellom avdelingar går i riktig retning.

Neste rad med spørsmål handla om den serviceverksemd einskapsfylket foretar. Vi spør om tilhøva har blitt betre eller dårlegare med omsyn til

- Service til kommunane
- Service til næringslivet
- Service til organisasjonar
- Service til einskildpersonar
- Service til statlege oppdragsgivarar
- Service til fylkespolitikarar

Svara er summert opp i tabell 14.

Tabell 14 Vurdering av serviceverksemd i einskapsfylket

Service	% BETRE	% SOM FØR	% DÅRLEGARE
Til kommunane	47,7	46,6	5,7
Til næringslivet	42,5	51,2	6,3
Til organisasjonar	33,3	61,4	5,2
Til einskildpersonar	29,1	62,0	8,9
Til statlege oppdragsgivarar	23,4	65,2	11,4
Til politikarane	34,5	61,2	4,3
SUM			

Serviceoppgåvene vart også positivt vurdert, spesielt i forhold til kommunane. Korleis dette stemmer med kommunanes eiga oppfatning vart tatt opp i ein anna rapport (Båtevik og Barstad 2006)

Neste spørsmål var:

Ut frå dine erfaringar, har forsøket med einskapsfylket ført til at du samarbeider betre eller dårlegare med følgjande grupper:

Tabell 15 Vurdering av samarbeidsforhold i einskapsfylket

SAMARBEID	% BETRE	% SOM FØR	% DÅRLEGARE
Med kollegaer i eiga avdeling	13,0	80,3	6,7
Med kollegaer i andre avdelingar	41,5	53,0	5,5
Med kommunar	24,0	72,5	3,6
Med departement og direktorat	13,8	79,4	6,9
Med statlege regionale instansar	15,8	80,1	4,1
Med næringsliv	19,7	76,9	3,4
Med frivillige organisasjonar	17,1	79,8	3,1
Med enkeltpersonar som tek kontakt	17,4	78,4	4,2
SUM			

Mange meiner at samarbeidet med kollegaer i andre avdelingar har vorte betre etter at einskapsfylket vart innført. Det er også mange som ser framgang i samarbeidet med kommunane.

Vi spør deretter om dei tilsette i fylket kan merke kvalitetsforbetringar i arbeidet:

”Ut frå dine erfaringar, har forsøket med einskapsfylket ført til kvalitetsforbetringar når det gjeld arbeidet med..”

Tabell 16 Kvalitetsforbetringar i einskapsfylket

Kvalitetsforbetring når det gjeld	% BETRE	% SOM FØR	% DÅRLEGARE
Tilsyn med kommunane	23,3	62,1	14,6
Rettleiing til kommunane	46,2	46,2	7,6
Samfunnsutvikling	52,0	41,7	6,3
Regional utvikling	61,1	34,1	4,8
Landbruk	40,9	56,8	2,3
Næringsutvikling	51,1	44,4	4,4
Innovasjon	50,0	46,6	3,4
Arealbruk-miljø	57,5	34,9	7,5
Helse	31,5	58,9	9,6
Utdanning	46,3	38,0	15,7
Kultur	45,7	50,0	4,3
Samferdsle	38,5	58,2	3,3
SUM			

Det som vart vurdert som mest positivt er regional utvikling, arealbruk og miljø. Mest kritikk får tilsynet med kommunane. Det er også overraskande liten margin mellom positive og negative svar når det gjeld to viktige satsingsområde for einskapsfylket: helse og utdanning.

Til sist sette vi fram ei rekke påstandar som dei tilsette kunne seie seg einige eller ueinige i. Spørsmålet var:

”Om du samanliknar med situasjonen før forsøket kom i gang, på bakgrunn dine erfaringar, er du samd i at einskapsfylket har ført til at:”

I tabell 17 slår vi saman prosentdelen som seier seg heilt eller delvis einig, og samanstill dette med prosentdelen som er delvis eller heilt ueinig. Alle prosentar er rekna i forhold til dei som har svart på spørsmålet.

Tabell 17 Kvalitetsforbetringar i einskapsfylket

Samanlikning med før	% Einig	% Både og	% Ueinig
Tilgang til ny sakkunnskap og kompetanse	72,0	21,5	6,5
Sakshandsaming har vorte raskare	34,5	37,9	27,6
Økonomiske ressursar vorte betre utnytta	41,5	31,6	26,9
Arbeidspresset har vorte større	47,2	39,1	13,7
Fleire klagesakar	14,3	32,1	53,8
Meir ukklar arbeidsdeling mellom etatane	32,3	29,3	38,4
Brukarane får betre oversikt over tilbod	50,0	24,1	25,9
SUM			

Det er brei semje om at etatar og avdelingar har fått tilført ny sakkunnskap og kompetanse. Halvparten av dei som svarar meiner også at brukarane av fylkets tenester får betre oversikt over tilbod og virkemiddel.

Når det gjeld utnytting av økonomiske ressursar og snøgg sakshandsaming er det klart delte meiningar. Det er fleire som ser dette positivt enn negativt, men forskjellen mellom fløyene er ikkje stor.

Dei fleste har klart for seg at endringa ikkje har medført fleire klagesakar.

5.3 Vurdering av einskilde satsingar

I ei anna rapport frå denne evalueringa (Amdam og Tangen 2006) tar vi opp til nærare gransking tre satsingsområder for einskapsfylket. Det dreier seg om:

- Plannettverket (Samordning av handsaminga av arealplanar og opplæringstilbod til kommunane)

- Det 13-årige skuleløpet (Betre integrering mellom grunnskule og vidaregåande, kunnskapsløftet)
- God helse (Langsiktig forebyggjande helsearbeid)

Til slutt i skjemaet som vart sendt til fylkestilsette spurte vi om dei hadde erfaring med desse tre programområda, og i tilfelle dei kjente til dei, om desse erfaringane var positive. I tabell 18 summerer vi opp svara.

Tabell 18 Vurdering av satsingsområde

Samanlikning med før	% Positiv	% Både-og	% Negativ	Tal svar
Plannettverket	84,1	13,6	2,3	88
God helse	78,1	20,3	1,6	64
13- årig skuleløp	68,9	28,9	2,2	45
SUM				

Vi ser av tabell 18 at det er høg oppslutning kring desse tre satsingsområda. Samordninga av plansaker er best kjent, og det er flest som vurderer dette positivt. Skule- og helseprosjekta er mindre kjent utanom eiga avdeling, men oppslutninga er høg blant dei som kjenner til prosjektet.

Vi får også mange tekstkommentarar omkring desse prosjekta. Også desse er i hovudsak positive.

5.4.Sammendrag av tekstkommentarane

Etter dei mange spørsmåla om korleis einskapsfylket verker, spør vi:

”Om du samanlikner med situasjonen før forsøket kom i gang, er det på bakgrunn av dine erfaringar andre tilhøve enn dei vi spurde om på førre sida som du vil nemne?”

Det er opplagt at spørsmåla vart sett på som viktige av dei som svarer, for mange har tatt seg tid til å nemne slike tilhøve. Vi får i alt 62 svar på dette spørsmålet, alt frå korte merknader til meir utfyllande meiningsytringar. Deretter ber vi spesielt om positive og negative kommentarar, og får 111 positive og 97 negative merknader. Reknar vi også med kommentarane til dei tre prosjekta nemnd ovafor, har vi i alt 18 tettskrivne sider med kommentarar og forslag. Dei tar opp ei rekke sider ved forsøket, og gjer eksempel på sterke og svake sider ved gjennomføringa.

Det er ikkje greitt å gje nokre oversyn over alle desse synspunkta med få ord.

Det dreier seg om:

- Oppstart- og omstillingsproblem
- Prinsipielle problem ved kontroll og habilitet
- Personalpolitiske spørsmål
- IT- løysingar
- Kommentarar omkring ”God helse” prosjektet
- Kommentarer til det ”13 årige skuleløpet”
- Kommentarar til plansamarbeidet

5.5 Ei samanlikning av haldningar til frifylket og til einskapsfylket

Som nemnd i innleiinga og i metodekapitlet er mange av spørsmåla vi stilte henta frå undersøkingane om frifylkeforsøket, som vart gjennomført frå 1990 til 1995. Frifylket var namnet på ein modell som vart prøvd ut i Aust-Agder og Nordland fylke. Frifylket søkte å betre samordninga mellom statleg og fylkeskommunal verksemd, spesielt med omsyn på næringsutvikling og arbeidsmarknadstiltak. Sentrale organisatoriske element i forsøka vart oppsummert i seks hovudpunkt (Amdam 1995, s. 10):

- Sams politisk organisering/leiing ved fylkeskommunen
- Sams administrativ leiing, ansvarleggjorte leiarforum
- Samordning av sakshandsaming
- Samordning av økonomiske virkemiddel
- Sams strategiutvikling og programsatsing
- Auka regionalt samarbeid

Forsøket vart i hovudsak evaluert som vellukka. Evalueringa skil mellom intern måloppfylling i form av meir effektiv organisering og betre samarbeid, og ekstern måloppfylling, som gjekk på skaping av nye arbeidsplassar, heve kompetansen i næringslivet og betre opplæringa. Dei interne måla så ut til å verte betre oppfylt enn dei eksterne.

Dei eksterne måla til frifylkeforsøket er ikkje direkte samanliknbare med einskapsfylket sine målsettingar. Einskapsfylket har satsa mest på å verte ein "tydeleg medspelar" i plansakar og regional utvikling, men det er ikkje lett å finne saksområde som kan samanliknast med frifylket sine tiltak. Variablane som vart brukt den gang var til dømes:

- Prosjektet har skapt fleire arbeidsplassar
- Prosjektet har nådd nye brukargrupper
- Meir sjølvstendig næringspolitikk

Disse spørsmåla har vi ikkje tatt oppatt. Vi tar med dei to spørsmåla som best kan samanliknast:

Tabell 19 Brukarane har fått betre oversikt over tenestetilbod og verkemiddel

	Frifylka 1993	Einskapsfylket 2006
Einig	32	34
Både-og/som før	22	17
Ueinig	19	18
Veit ikkje/ikkje svart	27	31
Total	100%	100%
N	220	241

Svarfordelinga før og nå ser ut til å vere svært lik. Vi gjer merksam på at prosentane i denne og følgjande tabellar er rekna ut frå totalen, som også omfattar dei som ikkje har svart. Dei stemmer derfor ikkje overens med prosentane i førre avsnitt, der dei som ikkje svara ikkje er tatt med.

Tabell 20 Forsøket har ført til fleire klagesaker

	Frifylka 1993	Einskapsfylket 2006
Einig	7	5
Både-og/som før	8	11
Ueinig	24	19
Veit ikkje/ikkje svart	61	65
Total	100%	100%
N	215	241

Også er ser det ut til at vurderinga av frifylket og einskapsfylket stemmer godt overens. I begge høva er det få som meiner at klagesakane har auka i omfang.

Når det gjeld interne målsetjingar kan vi trekke fleire samanlikningar. Vi har brukt ei rekkje spørsmål frå frifylkeforsøket, og kan sjå korleis svara stemmer overens.

Tabell 21 Forsøket har ført til større arbeidspress

	Frifylka 1993	Einskapsfylket 2006
Einig	48	39
Både-og/som før	18	32
Ueinig	11	11
Veit ikkje/ikkje svart	23	18
Total	100%	100%
N	215	241

Det ser ut til å vere litt færre som klagar over økt arbeidspress i einskapsfylket.

Tabell 22Arbeidsdeling mellom etatane er meir uklar enn før

	Frifylka 1993	Einskapsfylket 2006
Einig	16	22
Både-og/som før	22	20
Ueinig	41	26
Veit ikkje/ikkje svart	21	32
Total	100%	100%
N	215	241

Det ser ut til å vere litt fleire som meiner at arbeidsdelinga har vorte uklar i einskapsfylket.

Tabell 23Sakshandsaminga har vorte raskare

	Frifylka 1993	Einskapsfylket 2006
Einig	30	25
Både-og/som før	28	27
Ueinig	21	20
Veit ikkje/ikkje svart	21	28
Total	100%	100%
N	215	241

Om sakshandsaminga verkeleg går raskare enn før på grunn av forsøka veit vi ikkje noko om. Vi kan berre vurdere korleis dei tilsette vurderer reforma. Ut frå dette ser vi inga merkbar forskjell mellom forsøka.

6. Nærare analyse av viktige spørsmål

6.1 Haldningane til forsøket med einskapsfylke

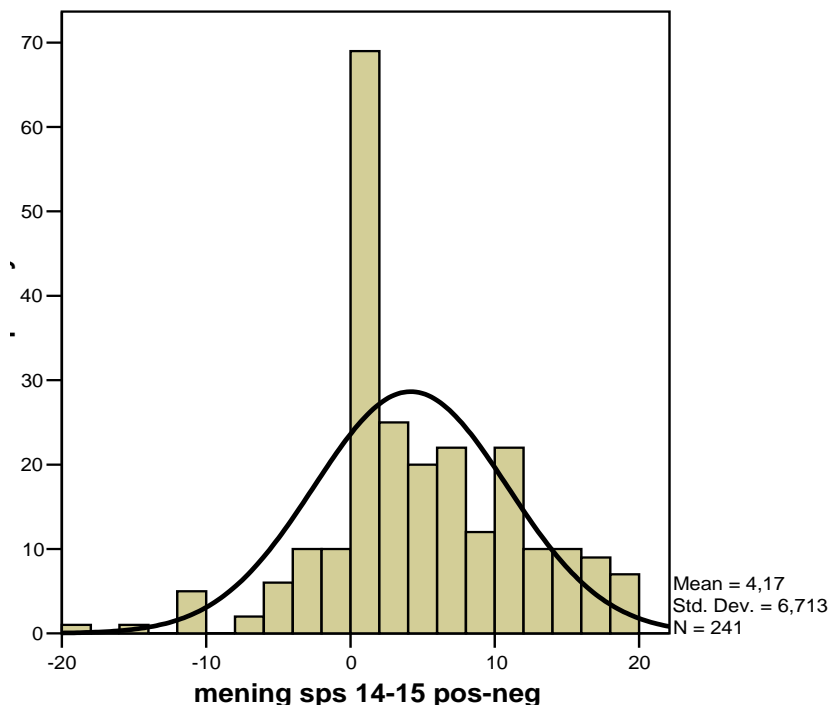
I ei rekkje spørsmål i undersøkinga ber vi dei fylkestilsette om å vurdere korleis oppgåvene vert løyste no, samanlikna med situasjonen før einskapsfylket vart etablert. Det dreiar seg om:

- Oppgåveløysing
- Samordning
- Service

Resultata er lagt fram ovanfor i kapittel 5. Vi så at det jamt over er fleire positive enn negative svar. Likevel er det ei stor gruppe som meiner at einskapsfylket har ført til dårlegare oppgåveløysing, dårlegare samordning og dårlegare service.

For å granske dette nærare har vi laga ein ny indeksvariabel som summerer opp svara på desse 19 spørsmåla. Den tel opp positive svar (Mykje betre eller betre) og trekkjer frå talet på negative svar (dårlegare eller mykje dårlegare). Resultatet blir ein indeks med tilnærma normalfordeling:

Figur 2 – Skala over positive/negative haldningar til einskapsfylket



Fordelinga går frå -19 for dei som meiner at alt går verre, og opp til +19, for dei som berre ser positive resultat av forsøket. Det vanlegaste svaret er at alt går som før, medan gjennomsnittleg score er 4,17, altså ei klar overvekt av positive svar.

For å kunne analysere nærare dei ulike meiningane har vi gjort ein regresjonsanalyse som ser svara i forhold til enkelte viktige bakgrunnsvariablar. Vi har vald ut desse uavhengige variablane til regresjonslikninga:

- Alder
- Kjønn
- Avdeling
- Type stilling
- Tidlegare tilsett hjå fylkesmannen

Ingen av dei uavhengige variablane er sterkt korrelert med kvarandre. Den sterkaste korrelasjonen finn vi mellom kjønn og type stilling (menn er oftare sjefar).

Vi kan deretter analysere kva for variable av dei vi har valt ut som best forklarar haldningane til einskapsfylke- forsøket. Den viktigaste variabel er *tidlegare tilsetting hjå fylkesmannen*. Denne variabelen gjer ein verdi på $-.335$, det vil si at dei som har vore tilsette hjå fylkesmannen før har lagt meir negative meiningar om einskapsfylkeforsøket enn dei som aldri har jobba der.

Den nest viktigaste faktor er *type stilling*, som slår ut med $-.235$. Dei som stiller seg mest positive til forsøket er leiarstjiktet.

Tabell 25 ANOVA- verdiar og regresjonskoeffisientar

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	7,989	2,275		3,512	,001
	Alder	,995	,473	,127	2,102	,037
	Kjønn	-1,080	,848	-,081	-1,274	,204
	Kva avdeling er du tilsett ved:	,045	,057	,049	,803	,423
	Kva type stilling har du i dag	-1,579	,397	-,252	-3,976	,000
	FM	-4,585	,832	-,335	-5,511	,000

a. Dependent Variable: mening

Vi trekker følgjande konklusjonar av denne analysen:

Kjønn og alder har liten sjølvstendig verknad på meiningane om einskapsfylket.

Avdeling ein jobbar ved kan gi ulike utslag. Dei rangerer frå ein topp med dei mest nøgde i regional- og næringsavdelinga, til dei lågare verdiane på skalaen, representert ved helse- og sosialavdelinga. Vi tolkar dette slik at det er typen arbeidsoppgåver ein jobbar med som gir utslaget, ikkje avdelinga i seg sjølv.

Dei to variablane som best forklarar forskjellane mellom positive og negative vurderingar er:

- Tidlegare tilsett hjå fylkesmannen. Dei 96 personane som har jobba der har ein gjennomsnittsscore på 1,6, mot 5,9 for dei som aldri har jobba der.
- Type stilling. Det er ein dramatisk forskjell frå dei positive haldingane blant leiarane, til dei langt meir lunkne haldningane i konsulentgruppa.

Forskjellane i gjennomsnittsscore går fram av neste tabell:

Tabell 26 Gjennomsnittsverdiar på haldningsskalaen etter type stilling

mening sps 14-15 pos-neg

Kva type stilling har du i	Mean	N	Std. Deviation
Leiar/nestleiar	8,90	41	6,685
Rådgivar eller tilsvarande	4,14	118	6,963
Førstekonsulent/konsulent	1,46	35	5,072
Sekretær	3,26	27	4,212
Anna	1,83	12	6,492
Total	4,36	233	6,732

Det ser ut til at einskapsfylket møter mest motvilje hjå dei som har kontroll- og tilsynsoppgåver, dei som har erfaring frå fylkesmannen sin administrasjon, og frå dei som sit i konsulentjobbar. Det er relativt få i denne gruppa (35 førstekonsulentar og konsulentar, mot 118 rådgjevarar og tilsvarande) men vi trur det er vel verdt å merkje seg dette resultatet, fordi det same kjem igjen i kommuneundersøkinga. Samanlikninga av desse to granskningane kjem i neste kapittel.

7. Samstemt eller tvisynt? Ser ein ulikt alt etter kvar ein sit?

I denne granskinga har vi gjennomført to spørjeundersøkingar: ein til tilsette i Møre og Romsdal fylke og ein retta mot eit strategisk utval av tilsette (+ ordførar) i dei 37 kommunane i fylket. Ein stor del av oppgåvene for tilsette i fylka er knytte til kommunane – på ulike vis, sameleis er dei tilsette i kommunane også tett kopla til aktivitetane som skjer på fylkesnivået.

For eit forsøk som einskapsfylket vil det difor vere naturleg å ville sjå nærare på om desse to aktørgruppene ser på og vurderer det som skjer på same måte.

I og med at vi i dei to granskingane stilte ein del likelydande spørsmål (anten heilt eller delvis likelydande) gjev dette oss høve til å gjere enkle samanlikningar mellom svara frå dei to gruppene. Ved ei samanlikning av svara frå fylkesnivået og kommunenivået må ein likevel vere klar over at organisasjonsendringar ofte vil ha eit etterslep i forhold til kva som blir oppfatta på utsida, avhengig av informasjon, relevans, interesse m.m.. Forsøket med einskapsfylket er ennå ”ungt”, etter knappe to års verketid. Dermed kan det vere slik at observerte skilnadar skuldast at ”ting tek tid” – alle aktørane har ikkje alltid nok kunnskap om reelle tilhøve. På den andre sida vi slik mangel på symmetri ver eit signal til organisasjonen om at ein enno har uløyste oppgåver med tanke på informasjon og kunnskapsspreiing. Så heller enn å fokusere på skilnadane bør ein ta dette som innspel om at ein må arbeide enno meir med kommunikasjon og dialog.

For svara gjeld elles at ein hadde høve til å svare ”veit ikkje/ikkje relevant”. Av svara frå fylkesnivået var det t.d. frå 40 til 60 prosent som hadde valt dette alternativet. Vi har utelate desse frå samanlikningstabellane for å få eit mest muleg felles oppsett.

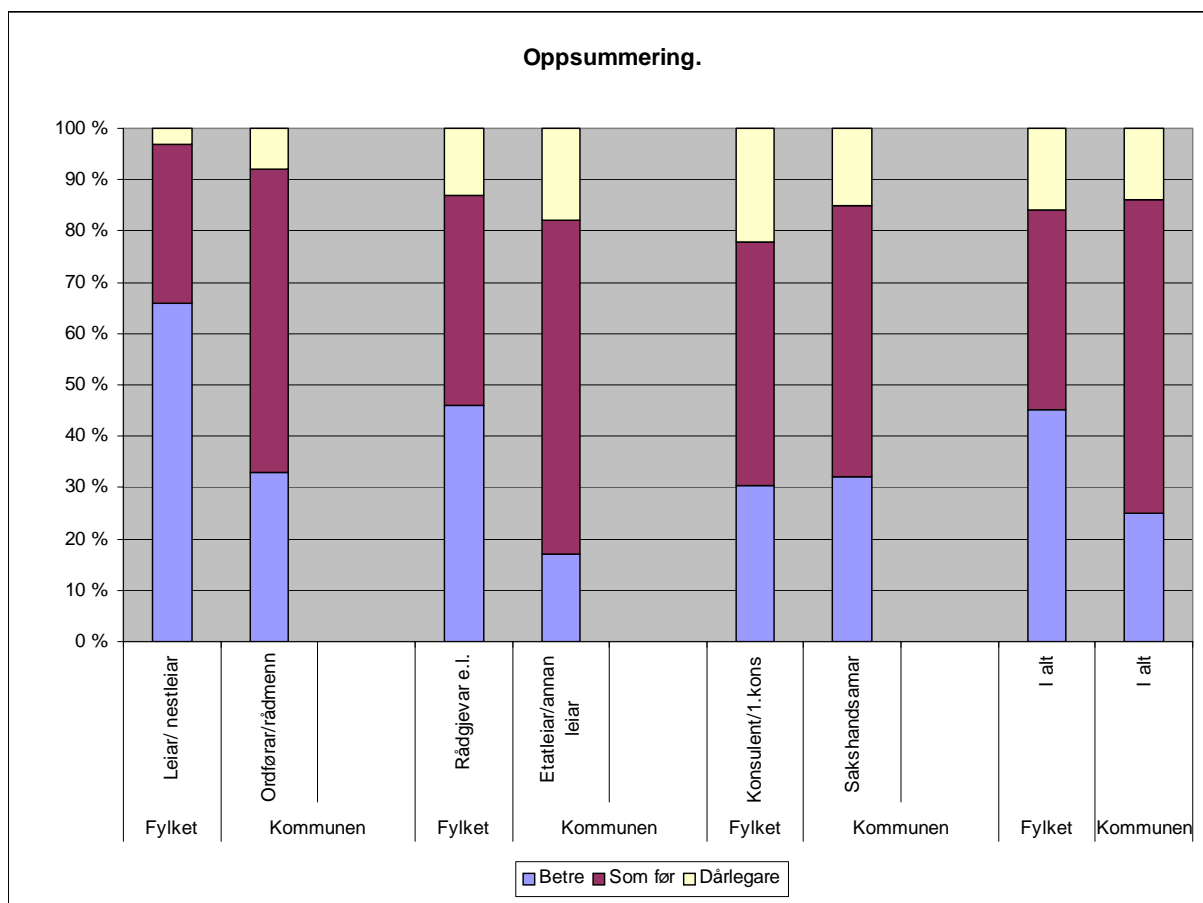
Vidare har vi fordelt svara etter type stilling. Denne tredelinga er ikkje heilt identisk for dei to spørjingane, men den representerer likevel for både

- Eit leiarnivå (inkluderer den politiske leiinga på kommunenivået)
- Eit mellomleiar/rådgevarnivå (på fylkesnivå femner dette om rådgevarane, på kommunenivå er dette ei gruppe i hovudsak av personar med mellomleiaroppgåver)
- Eit meir direkte sakshandsamarnivå

For fylkesgranskinga hadde vi og kategoriar for sekretærnivået. Dette har vi utelate i denne samanlikninga. Tilsvarande har vi utelate dei som svara ”anna” både for fylke og kommunar.

Dette betyr at vi har to fordelingar med rimeleg samanliknbare kategoriar som både har svara på like eller tilnærma like spørsmålsstillingar. Vi fann difor å kunne bruke desse til å illustrere i kva grad der kunne vere ulike oppfatningar, haldningar etc. sett samla og for relevante stillingskategoriar på kommune- og fylkesnivå.

Vi har stilt resultatata frå dei to granskingane saman i ”felles” tabellar. Strukturen er felles i alle tabellane, bortsett frå to der vi på kommunenivå nytta graderinga frå ”mykje betre” til ”mykje dårlegare”, og på fylket nytta ”heilt einig” til ”heilt ueinig”. Innleiingsvis har vi laga ei samanstilling der vi tel saman totalt tal som har svara anten ”betre”, ”som før” eller ”dårlegare” og bereknar ei prosentvis fordeling ut frå dette. Som det går fram av kommentarane til dei enkelte spørsmåla, hadde dei fleste same tendens. Denne finn vi også att her i oppsummeringstabellen: leiarnivået svarar i større grad at einskapsfylkeforsøket har gjeve positive endringar og fylkesnivået er gjennomgåande meir positive enn kommunenivået.



Figur 3 Oppsummering av alle fellesvariablane

Samarbeidet mellom kommune- og fylkesnivået

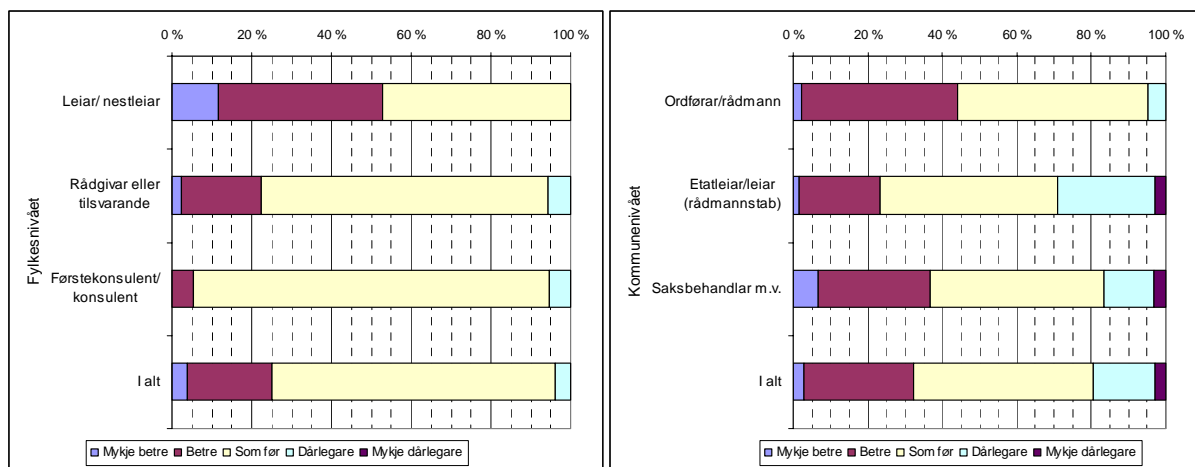
Dette spørsmålet femner vidt, og var tenkt å fange opp dei meir generelle haldningane svararane hadde til samarbeidet mellom nivåa. For kommunegranskinga vart dette følgt direkte opp av meir spesifikke spørsmål, for interngranskinga var dette eit av fleire delspørsmål der ein vart bedne vurdere ulike sider ved samarbeid/relasjonane mellom nivåa.

På fylkesnivået var ein nesten samstemde i at forsøket med einskapsfylke har betra samarbeidet med kommunane (25%), eller at det er uendra (71%), berre 4% meiner det er blitt dårlegare. For kommunane er det 20 % som svarar at samarbeidet er blitt dårlegare, men andelen som meiner det er betre er faktisk noko høgare enn for interngranskinga (32%). Svara frå kommunane er slik sett meir polariserte medan dei for fylket har sterk tendens mot det positive.

For kommunegranskinga kan vi også sjå at heile 29% frå mellomnivået meiner at samarbeidet har blitt dårlegare og berre 23% opplever det som betre. Blant leiarane er det langt større andel som er positive enn negative (44 mot 5 prosent).

Elles kan vi sjå at leiarane på fylkesnivået i stor grad opplever samarbeidet som betre (53%), medan tilsvarende tal frå mellom- og sakshandsamarnivå på fylket ligg på 22 respektive 5 prosent.

Oppsummert kan vi seie at ein generelt er samde i at forsøket har virka positivt for samarbeidet (anten blitt betre eller er uendra), men at det er langt større oppslutnad om den positive sida på fylkesnivået, og at det også er størst oppslutnad (både for fylke og kommune) blant leiarane.



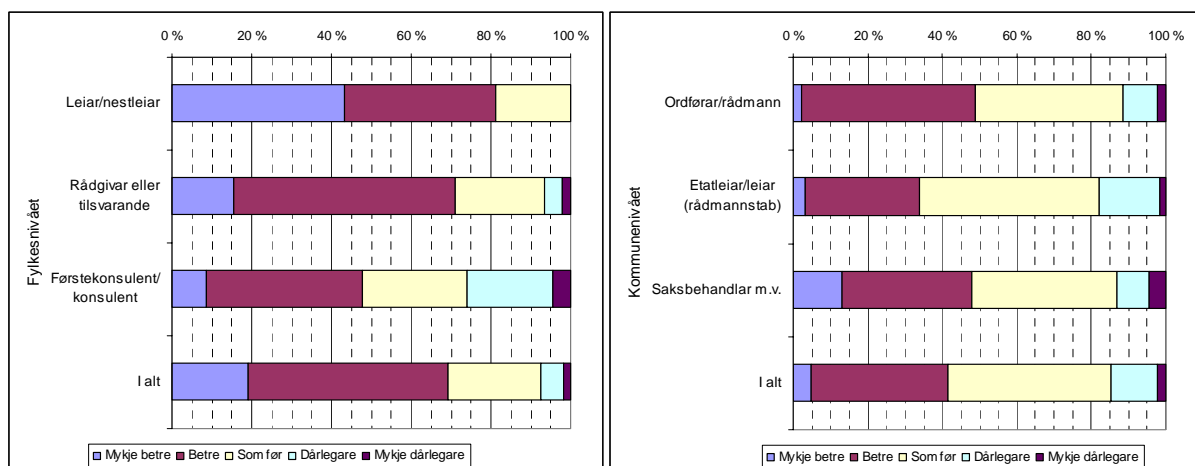
Figur 4 I kva grad meiner du at samarbeidet mellom kommune- og fylkesnivået har blitt endra av forsøket med Einskapsfylke

Samordning av kommunal, fylkes- og statleg verksemd

Fylket er også involvert i, og har ofte ansvar for å samordne aktivitetar mellom nivåa. Tverrsektoriell samordning av statlege styringssignal retta mot kommunesektoren er eit ansvar som ligg til Fylkesmannsembetet, og er i einskapsfylket lagt under fylkesdirektøren sin mynde. Dette omfattar samordning mellom sektorar og mellom forvaltningsnivå. Vi bad difor om ei vurdering av om forsøket med Einskapsfylket hadde virka positivt eller negativt inn på dette arbeidet.

Vi ser her at svara frå bae gruppene går i same retning – betre (fylket) eller betre/uendra (kommunane). 69 % av svara frå fylkestilsette meiner samordninga er blitt betre, tilsvarande tal for kommunane er 42 %. 23 % frå fylket meiner den er uendra, tilsvarande er det 44% frå kommunane som meiner det same.

Vidare kan vi sjå at det også her er slik at leiarane er mest positive i sine svar. Heile 81% av leiarane på fylkesnivået meiner samordninga er blitt betre mot 48% av sakshandsamarane på same nivå. For kommunane er nivået nolo lægre, med 49% av leiarane som meiner det er blitt til det betre. Her kan vi merke oss at det er mellomnivået som er minst samde i påstanden, med berre 34%

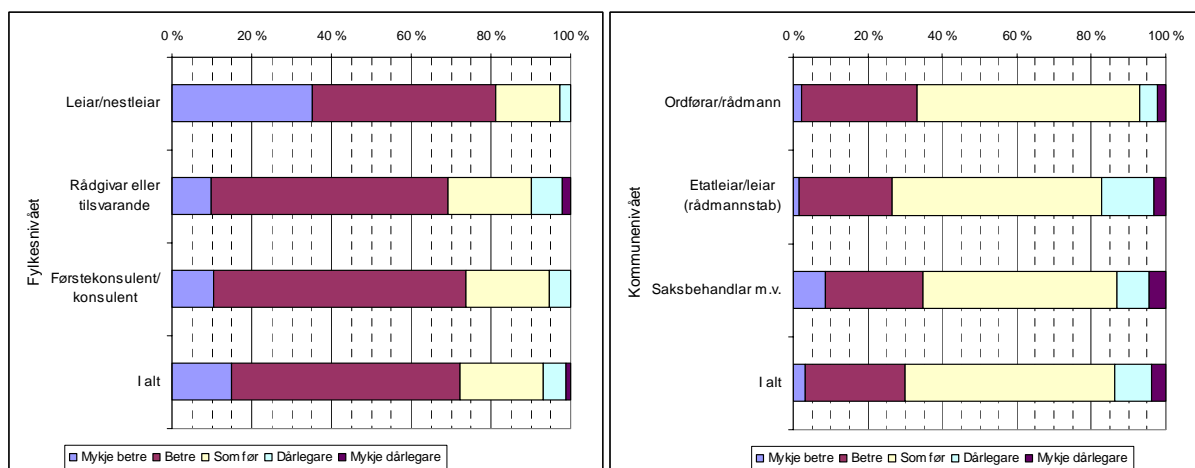


Figur 5 I kva grad meiner du at samordninga mellom nivåa har blitt endra av forsøket med Einskapsfylke

Utvikle felles prosjekt/tiltak på tvers av nivåa (stat, fylke, kommune)

Kopla til nivåsamordning ligg også arbeidet med å utvikle felles prosjekt og tiltak mellom nivåa. Vi kan her observere at ein på fylket sluttar opp om at forsøket har gjeve betre tilhøve for å utvikle slike prosjekt/tiltak (tre slike er også tema for særskilt gransking i dette prosjektet). 72% på fylket svarar 'betre' og 21 % 'som før'. Tilsvarande for kommunane er 30 og 56 prosent, ein vurderer altså forsøket til ikkje å ha gjort slikt arbeid vanskelegare, men er ikkje like klare på at det har bidratt positivt.

81% av leiarane på fylkesnivå opplever betring i det å utvikle felles prosjekt og tiltak på tvers av nivåa, av dette oppleverer heile 35% at det er blitt mykje betre. Også for mellomleiar-/sakshandsamarnivå er det høge andelar som opplever betring (69 respektive 74 %). For kommunane er tilsvarande tal 33% av leiarane, 27% av mellomnivået og 35% av saksbehandlarane. Her er elles fleirtalet i alle dei tre kategoriane samde om at dei ikkje opplever at det har skjedd endring.

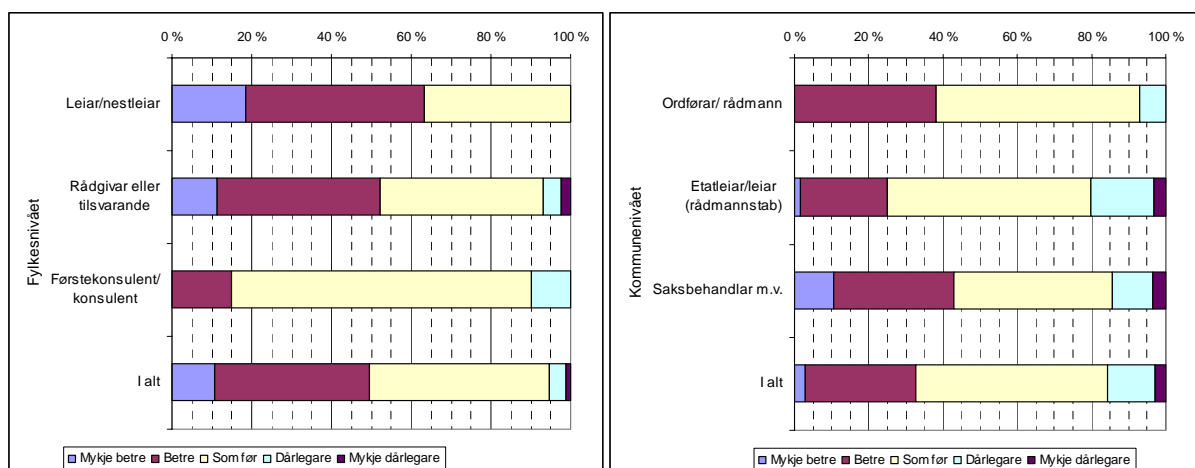


Figur 6 I kva grad meiner du forsøket med einskapsfylke har endra mulegheita til å utvikle felles prosjekt/tiltak på tvers av nivåa (stat, fylke, kommune)

Service til kommunane

Dette spørsmålet var også generelt formulert: i kva grad vurderte ein om servicen vvar blitt betre eller dårlegare. Vi ser at tendensen er mykje den same, fylkesnivået er noko meir positive i sine svar (50% berte, 45 % som før medan ein er noko meir reservert på kommunenivå (33% betre, 52 % som før.

63% frå leiarnivået i fylket meiner at servicen til kommunane er blitt betre, 52 % av mellomnivået meiner det same mot berre 15 % på sakshandsamarnivå. Tilsvarande tal frå kommunane er 38 %, 25 % og 43 %. Vi ser såleis same type mønster her, og at det er mellomnivået på kommunenivå som gjerne er ”mest reservert”..



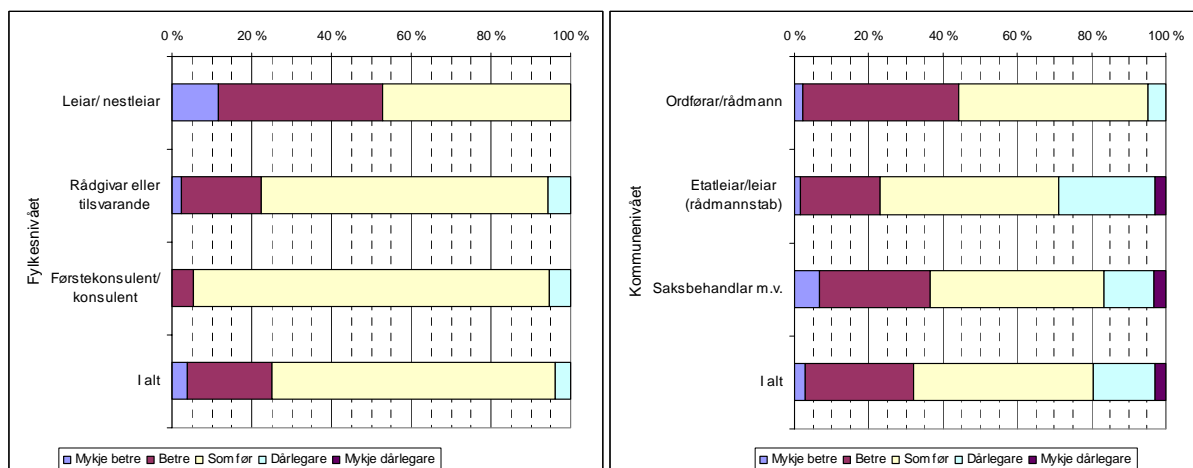
Figur 7 Service til kommunane

Endring i sakshandsamingstid

Gjennom Einskapsfylket, ”ei luke”, ”ein instans” etc., skulle ein kunne ha forventningar om at sakshandsamingstida skulle kunne kortast ned. Her kan vi sjå stor skilnad mellom svara frå fylkes- og kommunenivå. Av totaltala er det 38 % hos fylket og 67% hos kommunane som opplever at saksbehandlingstida er uendra og 35 respektive 21 prosent som opplever den som kortare. Vi kan elles merke oss at kommunane generelt er mindre ”negative” på dette området, 26% frå fylket opplever tidsbruken som dårlegare, mot berre 12 % i kommunane.

Ser vi på stillingskategoriane, ser vi hos fylket at det er leiarnivået som opplever størst grad av betring med 61% som svarar ”betre”, mot 29 % og 17 % for mellomnivået og sakshandsamarnivået. Vi ser også at det særleg er på sakshandsamarnivået at ein opplever problem knytt til saksbehandlingstida, 48% av desse svarar at dei opplever denne som dårlegare

For kommunane ser vi ein ”konsentrasjon kring sentrum” – t.d. på mellomnivået opplever heile 80% at sakshandsamingstida er unedra. Vi kan vidare merke oss at sakshandsamarane på kommunenivå melder at dei opplever tidsbruken som mykje betre – 48 % opplever sakshandsamingstida som betre eller mykje betre



Figur 8 Endring i sakshandsamingstid

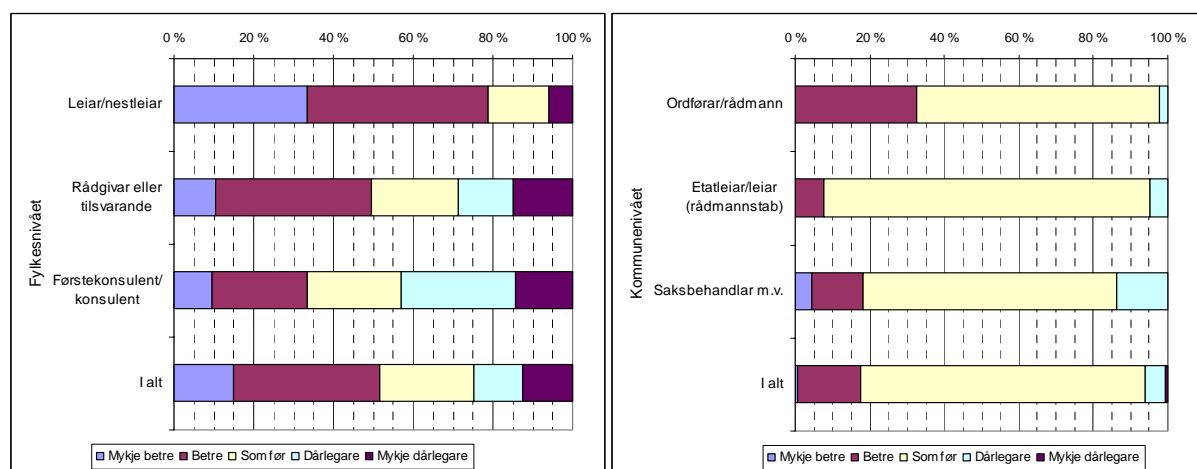
Oversikt over tenestetilbod og verkemiddel på regionalt nivå

Her var det noko ulik ordlyd. Dei tilsette på fylket vart spurt om i kva grad dei var einige i at einskapsfylket hadde ført til at brukarane har fått betre oversikt over tenestetilbod og verkemiddel på regionalt nivå. Dei tilsette i kommunane vart berre spurde om dei meinte at oversikt over verkemidla som fylkesnivået disponerer hadde blitt betre/dårlegare. Dette gjer at vi ikkje heilt kan samanlikne svara, men vi tek dei likevel med for å illustrere. Samstundes er det kanskje urealistisk å forvente at leiarar og tilsette i kommunane relativt kort tid etter ein omfattande organisasjonsending på fylkesnivået skal synest at fylkesnivået har vorte meir oversikteleg. Dette spørsmålet er nok mest relevant etter nokre år.

Vi kan observere ulikskap i svarfordelinga. På fylkesnivået var det 52% som meinte at brukarane hadde fått betre oversikt over tenestetilbod og verkemiddel, og 24 % som såg dette som uend-
ra. For kommunane var tilsvarande tal for korleis ein såg på si oversikt over dei aktuelle verke-
midla 18 % og 76 %.

Også her er det leiinga på fylkesnivå som har størst tru på at brukarane har fått betre oversikt (78 % svara betre). Ser vi på kommunane, svara berre 8 % av mellomnivået at dei opplevde å ha fått
betre oversikt, mot 88% som svara at den er som før.

Vi kan elles merke oss at det på dette spørsmålet er eit skarpt skilje mellom svara frå dei som før
forsøket hadde jobba hos Fylkesmannen og dei frå gamle Fylkeskommunen. Frå Fylkesmannen
var det her 41% som meinte at brukarane hadde fått dårlegare oversikt, frå Fylkeskommunen var
det 65% som meinte brukarane hadde fått betre oversikt



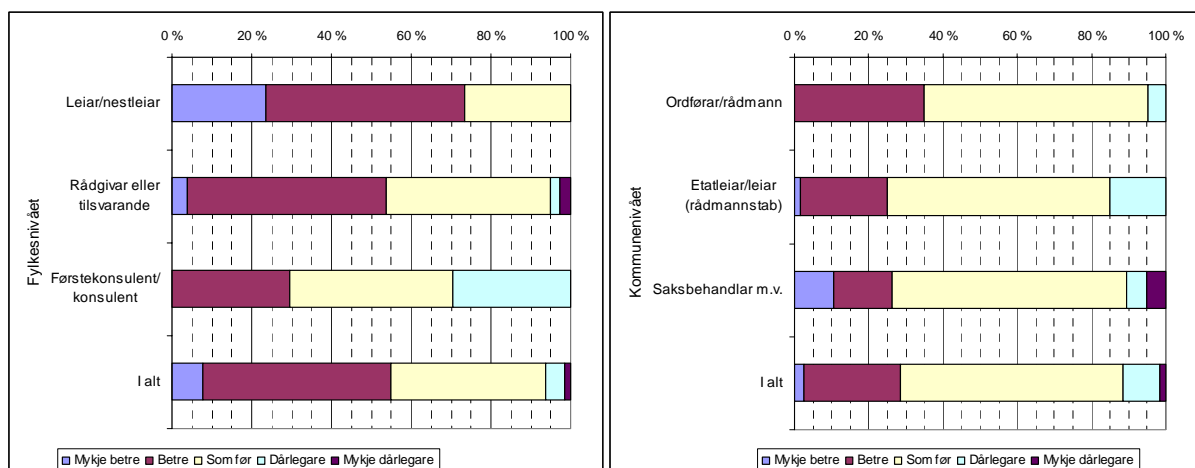
Figur 9 Brukarane si oversikt over tenestetilbod og verkemiddel på regionalt nivå

Samordne økonomiske verkemiddel

Som regional aktør er fylkesnivået tillagt stor grad av ansvar for å samordne bruk av ulike øko-
nomiske verkemiddel. Vi bad difor om ei vurdering av om dette forholdet er blitt endra som
følgje av forsøket.

Vi finn her ein klar nivåskilnad mellom svara frå fylke og kommunar, der svararane frå Fylket
generelt har meir positivt syn enn svararane frå kommunane, med 55 mot 28 prosent som meiner
samordninga er blitt betre eller mykje betre og 39 mot 60 prosent som meiner dette er som før.

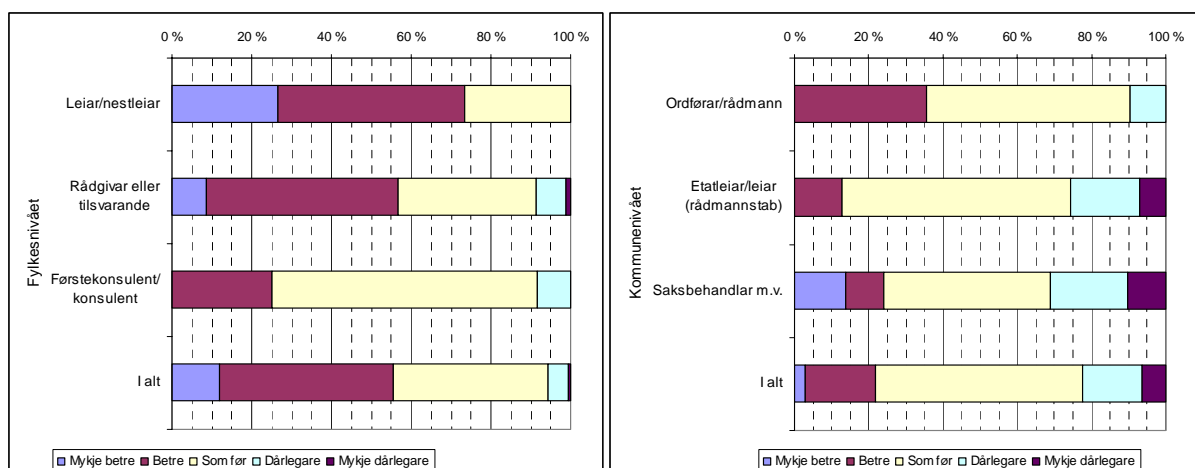
Det er også slik at leiarnivået på fylket er mest positive (74% betre/mykje betre) mot 35 % for
kommunegruppa. Kan elles merke oss at det er 29 % blant konsulent/førstekonsulentar på fylket
som meiner at samordninga har blitt dårlegare



Figur 10 Samordne økonomiske verkemiddel

Tilbod til kommunane om rettleiing og kompetanseheving

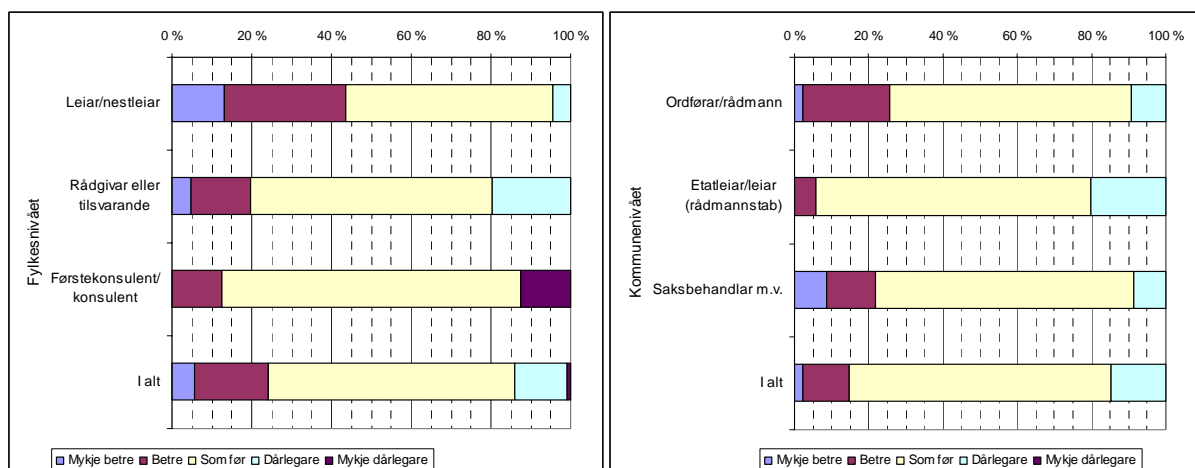
På fylkesnivået er det her eit fleirtal av svararane som meiner at dette har blitt betre (56%) mot berre 22% ute i kommunane. Særleg sterk er den positive oppfattinga hjå leiarane på fylket, der heile 73% svarar at tilbodet er blitt betre/mykje betre. Dette er dobbelt så høg prosentdel som hjå tilsvarande gruppe i kommunane. Samstundes er det er relativt store prosentdelar hjå kommunane som meiner at tilbodet er blitt dårlegare: for mellomnivået gjeld dette 26% og for saksbehandlarnivået 31%.



Figur 11 Tilbod til kommunane om rettleiing og kompetanseheving

Tilsyn med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak

Vi kan sjå at den generelle tendensen er at ein ikkje opplever at det er skjedd vesentlege endringar, for både granskingane var det ca 2/3 (62 respektive 70 %) som svara at dei ikkje opplever det som om tilsynet med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak har blitt endra som følgje av innføring av einskapsfylket. Vi ser elles at det både for fylke og kommunar er slik at relativt fleire i leiarstilling opplever at tilsynet har blitt betre.

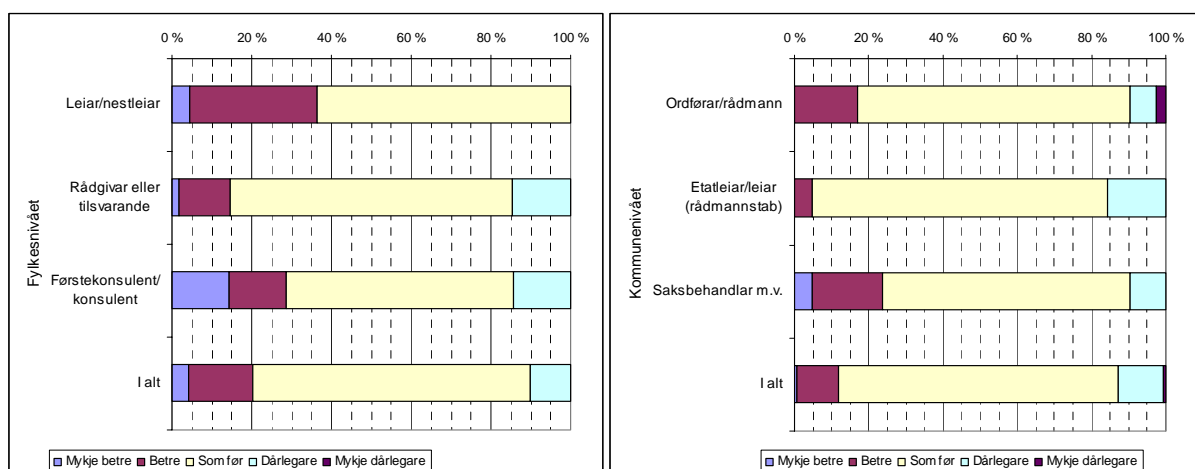


Figur 12 Tilsyn med kommunal saksbehandling og kommunale vedtak har blitt..

Klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover

Når det gjeld klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover finn vi om lag like store grupper som ikkje opplever endring (70 respektive 75%). Men her kan vi merke oss at det er større variasjonar når vi ser på dei ulike stillingskategoriane. Blant leiarane i fylket er det heile 37% som svara at dei opplever behandlinga har blitt betre (summerer mykje betre og betre), tilsvarande for kommunane er 17%. På mellomleiarnivået er det 15 respektive 5 % medan det er meir jamt på sakshandsamarnivået med 28 respektive 24 prosent

Figur 13 Klagesaksbehandling over kommunale vedtak etter særlover



LITTERATUR

- AMDAM, Jørgen: Dei vellukka frifylka – etter eiga meining. Arbeidsrapport nr. 15, Møreforskning 1996
- AMDAM, Jørgen: Dei samanlikna frifylka. Arbeidsrapport nr. 24, Møreforskning 1996
- AMDAM, Jørgen og Geir Tangen: Einskapsfylket og evaluering av satsingar. Arbeidsrapport, Møreforskning Volda 2006
- BÅTVIK, Finn Ove og Johan Barstad: Einskapsfylket Møre og Romsdal – sett frå kommunane. Arbeidsrapport nr. 190, Møreforskning Volda 2006
- SANDKJÆR HANSSSEN og Inger Marie Stigen: Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering. NIBR rapport 2006:5
- SKJEGGEDAL, Terje og Roald Lysø: Skjønn forening eller okkupasjon? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal. NTF-notat 2005:1.
- STANGELAND, Per og Johan Barstad: Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Dokumentarrapport. Arbeidsrapport 192, Møreforskning Volda