

Beskrivelse av oppdraget

1.1 Om oppdraget

I St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* ble det foreslått å iverksette forsøk med enhetsfylke og med kommunal oppgavedifferensiering. Stortinget ga den 20. juni 2002 sin tilslutning til denne typen forsøk, jf. Innst. S. nr. 268 (2001-2002). Formålet med forsøkene er å innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på. Erfaringene kan inngå i beslutningsgrunnlaget hvis man ønsker å iverksette en eller flere endringer eller reformer på bred basis. I brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13. august 2002 ble det invitert til forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke.

Lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning gir lovgrunnlaget for blant annet denne type forsøksvirksomhet med avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og forsøk med enhetsfylke, jf. lov om forsøk i offentlig forvaltning § 3 første ledd bokstav b) og d). Forsøksloven har som formål å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning. Forbedring av offentlig tjenesteyting, best mulig ressursutnyttelse og gode demokratiske styringsformer er viktige hensyn i den forbindelse.

Det er fra 1. januar 2004 godkjent og igangsatt 10 forsøk i kommuner, tre forsøk i fylkeskommuner og to forsøk med enhetsfylke etter lov om forsøk i offentlig forvaltning § 3. Forsøkene skal ha en varighet på fire år til 31. desember 2007, med mulighet for forlenging i ytterligere to år, jf. forsøksloven § 3 tredje ledd.

Kommunal- og regionaldepartementet varslet i St. meld. nr. 19 (2001-2002) at det ville legges opp til en evaluering av mer overordnet karakter av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke. Dette innebærer at departementet ønsker en evaluering av forsøkene med hovedfokus på effekter og resultater av forsøkene, og konsekvenser for statlig styring. Det understrekes at departementet ikke ønsker en evaluering med fokus på de interne prosessene i den enkelte kommune/ fylkeskommune, eller en vurdering av selve godkjenningsprosessen av forsøkene.

Det utførende miljø bes vurdere om det er nødvendig at alle kommuneforsøkene evalueres for å belyse de ønskede problemstillingene. Departementet ønsker at samtlige fylkeskommuneforsøk og enhetsfylkeforsøk skal gjøres til gjenstand for evaluering.

Forsøkskommunene/fylkeskommunene skal levere en årlig rapportering på status og framdrift i forsøkene. Kommunene og fylkeskommunene er også oppfordret til å foreta egnevaluering av forsøksprosjektene.

Det skal også foretas en bred, forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen og det regionale nivået i neste stortingsperiode (2005-2009). Det legges opp til at resultatene av evalueringen av forsøk med oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke skal brukes som en del av grunnlaget for en slik større evaluering av fylkeskommunen.

1.2 Opplegg for evalueringen

Forsøkene som skal evalueres, omfatter både kommuner og fylkeskommuner. Det legges derfor opp til at evalueringen deles inn i *to hoveddeler* – en evaluering av forsøkene på det regionale nivået (fylkeskommunale oppgavedifferensieringsforsøk og forsøk med enhetsfylke), og en evaluering av forsøkene på det lokale nivået (inkludert en utredning om generalistkommunesystemet).

Det vil være mulig å levere inn tilbud på hele evalueringen eller på en av de to delene.

Det legges opp til at evalueringen av forsøkene skal gå over flere år med oppstart i 2004, og være avsluttet tidlig høst 2007. Evalueringsmetode vurderes av det utførende miljø, men departementet forutsetter at det ikke skal gjennomføres brukerundersøkelser av særlig omfang som en del av evalueringen.

Departementet vil legge opp til *jevnlige rapporteringsmøter* med det utførende miljø, for å bli orientert om status og framdrift av evalueringen, og ha mulighet for å komme med innspill til evalueringsopplegget.

Det legges opp til at det utførende miljø innen oppstart av aktivitet knyttet til nye milepæler for evalueringsoppdraget utarbeider en detaljert framdriftsplan knyttet til milepælen til godkjenning av oppdragsgiver. Framdriftsplanen skal som et minimum inneholde aktivitetsplan, angivelse av personell, metoder som skal benyttes og tidsangivelse. Den detaljerte planen skal i hovedsak beskrive forventet kvalitets- og ytelsesnivå i forbindelse med milepælen.

Det nedsettes en *sentral referansegruppe* for evalueringen, med representanter fra KS, fagdepartementer, og representant for fylkesmennene.

For noen av forsøkene kan det være aktuelt at fagdepartementene og KS gjennomfører *egne evalueringer for det enkelte forsøk*:

- Miljøverndepartementet har varslet at det kan være aktuelt med et eget evalueringsopplegg for kulturminneforsøkene. Miljøverndepartementet anser imidlertid at dette ikke vil være aktuelt før i 2006.
- Evaluering av forsøk med samordning av Aetat, trygd og sosialtjeneste i 17 kommuner, inkludert forsøk i Oslo kommune med Aetats arbeidsmarkedstiltak (kun forsøket i Oslo kommune er oppgavedifferensieringsforsøk i regi av Kommunal- og regionaldepartementet). Telemarksforskning har fått i oppdrag å evaluere disse forsøkene. Evalueringen omfatter to underveisevalueringer til følgende tidspunkter: 1. mars 2004 og 1. november 2004, samt en sluttevaluering som skal være ferdig senest 1. juli 2005.

-
-
- KS legger opp til en evaluering av flere enkeltforsøk på det regionale nivået: En kombinert følgeevaluering og prosessbistand til Fritt fram-forsøket i Oppland fylkeskommune er i gang, og evaluering av Møre og Romsdal enhetsfylke igangsettes fra sommeren 2004.

1.3 Del 1: Evaluering av kommuneforsøk og vurdering av generalistkommunen

Generalistkommunesystemet:

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre ytre kjennetegn. Kommunal oppgavedifferensiering som system innebærer et brudd med generalistkommunesystemet, og vil bety at kommuner med ulike forutsetninger, spesielt med hensyn til størrelse, får ulike oppgaver. Kommunal oppgavedifferensiering kan også bety at kommuner i samarbeid kan få ansvar for flere oppgaver.

Departementet vil at en del av evalueringen av kommuneforsøkene skal være en teoretisk gjennomgang av generalistkommunesystemet og ulike systemer for differensiert oppgavefordeling, med en drøfting av fordeler og ulemper med ulike systemer. Departementet ønsker også en komparativ analyse av systemer for differensiert oppgavefordeling i ulike land.

Konkret skal det gis:

- o en gjennomgang av generalistkommunesystemet og ulike systemer for differensiert oppgavefordeling, herunder ulike alternativer med grader av differensiering
- o en komparativ analyse av differensierte oppgavefordelingssystemer i andre utvalgte land
- o en drøfting av fordeler og ulemper med ulike systemer. Denne drøftingen skal også gi variabler som kan brukes for sammenligning og beskrivelse av ulike systemer
- o en drøfting av konsekvenser av ulike systemer med oppgavedifferensiering, med et særskilt fokus på hva dette innebærer for statlig styring: I lys av vår organisering av forvaltningssystemet, hvordan kan et brudd med generalistkommunesystemet tenkes organisert styringsmessig?
- o en drøfting av konsekvenser for lokaldemokratiet av et differensiert system. "A- og B-kommuner" eller kommunen som lokalsamfunn: Er ansvar for tunge, sentrale tjenestoområder avgjørende for kommunens legitimitet i et demokratisk perspektiv, eller kan også kommunen som lokalsamfunn – med ansvar for lokale saker – være av betydning for kommunen som lokaldemokrati?

Listen over problemstillinger er ikke uttømmende.

Forsøk med oppgavedifferensiering i kommunene:

Forsøkene med oppgavedifferensiering i kommunene omfatter flere kommuner, og ulike tjenesteområder/ forvaltningsområder, jf. nærmere beskrivelse av forsøkene i vedlegg 3.

Regjeringen har i St. meld. nr. 19 (2001-2002) ønsket å myke opp generalistkommunesystemet gjennom forsøk med oppgavedifferensiering. Forsøkene er avgrenset i omfang til at det skal dreie seg om et begrenset antall relativt store kommuner, og til noen få klart definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

Konsekvenser for tjenesteproduksjon når det gjelder kommunenes oppgaveløsning vil stå sentralt i evalueringen. Det er derfor ønskelig å få belyst mulige konsekvenser og effekter av forsøk med oppgavedifferensiering når det gjelder oppgaveløsningen, herunder vil effekter knyttet til kvalitet, effektivitet og sammenheng i tjenesteproduksjonen stå sentralt. Andre sentrale elementer vil være spørsmål knyttet til lokaldemokratiet, og til statlig styring.

Det utførende miljø bes om å gi en evaluering av:

- konsekvenser av forsøkene med oppgavedifferensiering når det gjelder forsøkskommunenes ressursbruk og tjenesteyting, og samlet offentlig ressursbruk under forsøkene i forhold til ressursbruk før forsøkene.
- om et kommunalt ansvar for flere oppgaver fører til et bedre tjenestetilbud og bedre ressursutnyttelse (for eksempel gjennom at kommunen kan se tjenester i sammenheng på en ny måte).
- om forsøkene har hatt effekter på tjenestetilbudet til brukerne av tjenestene. Herunder skal blant annet vurderes ev. samordningseffekter av forsøkene i forhold til tjenestetilbudet for brukerne, om nærhet til brukerne har hatt effekt, og konsekvenser for lovfestede rettigheter for brukerne på aktuelle områder.
- om forsøkene har hatt betydning i forhold til å gi kommunene større frihet og dermed endrete prioriteringer.
- konsekvenser av forsøkene for statlig styring.
- konsekvenser av forsøkene for lokaldemokratiet: Om det er av betydning at ansvaret for tjenesteproduksjonen kommer nærmere innbyggerne, om dette har ført til økt interesse for kommunen som lokaldemokrati.
- konsekvenser for den organisasjon som har gitt fra seg en oppgave.

Listen over problemstillinger er ikke uttømmende.

Det utførende miljø bes også om å vurdere generalistkommunesystemet i lys av funn på ovenstående problemstillinger i sin sluttevaluering av forsøkene.

Tidsplan for del 1 av evalueringen:

1. Generalistkommunesystemet: Innen utgangen av mars 2005 skal det utførende miljøet levere rapport med drøfting av generalistkommunesystemet og en komparativ analyse av ulike systemer.
2. Det utførende miljø skal levere en første rapportering på evalueringen av kommuneforsøkene innen juni 2005.
3. Det utførende miljø skal levere en rapport med tentative konklusjoner på evalueringen av kommuneforsøkene innen utgangen av mars 2006.

4. Det utførende miljø skal levere en rapport med sluttevaluering av forsøkene med oppgavedifferensiering i kommunene og generalistkommunen innen utgangen av august 2007. Sluttevalueringen skal bestå av en evaluering av kommuneforsøkene og problemstillinger, og en vurdering av generalistkommunesystemet i lys av de funn som gjøres i evalueringen av forsøkene.

Krav:

Det utførende miljøet bes ut fra beskrivelsen av de problemstillinger som ønskes belyst, og skissen til tidsplan for evalueringen om å foreslå et hensiktsmessig opplegg for og organisering av gjennomføringen av evalueringen i sitt tilbud. Det utførende miljø bes om å beskrive mer inngående ev. studier i den enkelte kommune og begrunne nødvendigheten av dette. Det utførende miljø bes begrunne hvorvidt det anses hensiktsmessig å evaluere alle eller noen av forsøkene.

1.4 Del 2: Evaluering av forsøk med oppgavedifferensiering i fylkeskommunene og forsøk med enhetsfylke

Evaluering av forsøk med oppgavedifferensiering i fylkeskommunene:

Det er iverksatt tre forsøk med oppgavedifferensiering i fylkeskommunene. For en nærmere beskrivelse av forsøkene, se vedlegg 3.

Regjeringen la i St. meld. nr. 19 (2001-2002) opp til at fylkeskommunene kunne overta oppgaver fra statlige etater. Dette var blant annet aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Konsekvenser for forvaltningen av ulike oppgaver og myndighetsområder vil være sentralt når et system med oppgavedifferensiering skal vurderes. Det er derfor ønskelig å få belyst ulike sider ved fylkeskommunenes ivaretagelse av de områder de har blitt tildelt gjennom forsøkene. Også fylkeskommunens forsterkede rolle som regional utviklingsaktør, og fylkeskommunens rolle i det regionale partnerskapet vil være sentrale perspektiver for en evaluering av forsøk i fylkeskommunene.

Det utførende miljø bes om å gjøre en evaluering av:

- fylkeskommunens ivaretagelse av de oppgaver og myndighetsområder den har blitt tildelt gjennom forsøkene, herunder konsekvenser for kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen
- om forsøkene med oppgavedifferensiering i fylkeskommunene har ført til endrete prioriteringer/om forsøkene har hatt tilstrekkelige frihetsgrader til å gjennomføre for eksempel omprioriteringer i samsvar med intensjonen i forsøkene
- om forsøk med desentralisering av virkemidler (forsøket i Oppland fylkeskommune) har medført en bedre tilpasning av virkemiddelbruken til regionale og lokale forhold
- om forsøkene har vært av betydning for å styrke fylkeskommunenes rolle i det regionale partnerskapet, og styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør
- om forsøkene har bidratt til å styrke det politiske nivået lokalt og regionalt
- om forsøkene har gitt muligheter for å se politikkområder i sammenheng

-
- om forsøkene har hatt effekter for de regioner forsøkene omfatter, herunder om forsøkene har hatt konsekvenser for kommuner/ bedrifter/ innbyggere i de aktuelle regionene
 - om næringsliv og kommuner oppfatter at arbeidsformer og beslutningssystem i forsøkene har påvirket deres rammebetingelser positivt
 - om det har hatt betydning å kunne se oppgaveløsningen i en større geografisk sammenheng (for de interfylkeskommunale forsøkene)
 - konsekvenser for den organisasjonen som har avgitt oppgaver
 - konsekvenser for statlig styring
 - om forsøkene har hatt konsekvenser for oppgaveløsning som gjelder gjennomføring av nasjonal politikk

Listen over problemstillinger er ikke uttømmende.

Evaluering av forsøk med enhetsfylke:

Det er iverksatt to forsøk med enhetsfylke. For en nærmere beskrivelse av forsøkene, se vedlegg 3.

Formålet med forsøk med enhetsfylke er nærmere redegjort for i St. meld. nr. 19 (2001-2002). Det er blant annet lagt vekt på muligheten for at enhetsfylket vil kunne framstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Den regionale forvaltningen vil kunne bli mer oversiktlig, og dermed mer brukervennlig i forhold til kommuner, bedrifter og den enkelte innbygger. Det er også lagt vekt på at enhetsfylket vil kunne bidra til en rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen, og en samling av faglige kompetansemiljøer som kan innebære synergieffekter.

Enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal innebærer en større organisatorisk endring enn enhetsfylkeforsøket i Hedmark. I Hedmark gjøres det ikke endringer i fylkeskommunens og fylkesmannens formelle organisasjoner, mens de to organisasjonene i Møre og Romsdal integreres til en organisasjon på administrativt nivå under en administrativ leder. Det kan likevel være hensiktsmessig at det gjøres en vurdering av organisatoriske omkostninger ved forsøket i Hedmark – for eksempel om det har betydd administrative merkostnader, eller om forsøket har medført større samhandling og dialog mellom de to ulike organisasjonene. Det er ønskelig at det utførende miljø vurderer interne prosesser og konsekvenser av organisasjonsendringen i Møre og Romsdal.

Følgende skal belyses i evalueringen av enhetsfylkeforsøkene:

- Om enhetsfylkeforsøkene har bidratt utad til at den offentlige forvaltningen på regionalt nivå framstår som enklere i forhold til innbyggerne
- Om enhetsfylkeforsøkene har bidratt til å skape klarhet i rollefordeling utad mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet
- Om enhetsfylkeforsøkene har gitt muligheter for å se politikkområder og fagområder i sammenheng
- Om enhetsfylkeforsøket i Hedmark har hatt effekter for samarbeidet og samhandlingen mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet, og om forsøket har hatt effekter på effektivitet administrativt.
- Om enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal innad har ført til rasjonalisering og effektivisering av arbeidsoppgaver gjennom samling av fagmiljø og ny arbeidsdeling

-
-
- Om enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal innad har ført til en integrering av fagmiljø og styrking av kompetansemiljøer

Listen over problemstillinger er ikke uttømmende.

Tidsplan for evalueringen:

1. Det utførende miljø skal levere en rapport med en tentativ evaluering av fylkeskommuneforsøkene og forsøkene med enhetsfylke innen utgangen av mars 2006.
2. Det utførende miljø skal levere en rapport med sluttevaluering av fylkeskommuneforsøkene og forsøkene med enhetsfylke innen utgangen av august 2007.

Krav:

Det utførende miljøet bes ut fra beskrivelsen av de problemstillinger som ønskes belyst og skissen til tidsplan for evalueringen om å foreslå et hensiktsmessig opplegg for og organisering av gjennomføringen av evalueringen i sitt tilbud.