

NORUT Samfunnsforskning AS
Rapport nr 05/04

FORHANDLINGER, AVTALER OG FOREBYGGING AV AVTALEBRUDD

**Bruk av forhandlinger og avtaler - hvordan forebygge og
håndtere avtalebrudd**

Delrapport i prosjektet

”Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat – et instrument i regional
utvikling

Siv.ing. Rolf H. Jensen, Tekn.dr.

Rolf H. Jensen AS / NORUT Samfunnsforskning AS
april 2004

Prosjektnavn Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat		Prosjektnr 4441
Oppdragsgiver(e) Kommunenes sentralforbund		Oppdragsgivers ref Tor Magne Fredriksen
Dokumentnr SF 05/04	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 0804-6069	ISBN 82-7697-185-7	Ant sider 40
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 4.6.2004
Forfatter (e) Rolf Jensen		
Tittel Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd		
<p>Resymé</p> <p>Forhandlinger er kommet for å bli i norsk fysisk planlegging. Rapporten viser bakgrunn fra Follo og tar deretter opp viktige utfordringer. Forutsetningene for forhandlinger undergis nærmere analyse med en serie momenter som bør ivaretas. Deretter gis forebygging av avtalebrudd særlig oppmerksomhet. Situasjonen i Follo med de syv kommunene, Akershus fylkeskommune og statlige organer som Statens vegvesen og Jernbaneverket vurderes i lys av forhandlinger. Til sist angis en del punkter som bør gis særlig oppmerksomhet i forbindelse med avtalebrudd.</p>		
Emneord Forhandlinger, avtaler, fysisk planlegging, samordning av areal- og samferdselsplanlegging.		
Noter		
Postadresse: NORUT Samfunnsforskning Postboks 6434 N-9294 TROMSØ Telefon: +47 77 62 94 00 Telefaks: +47 77 62 94 61 E-post: admin@samf.norut.no		

FORORD

Kommuner i Norge møter i stadig større grad situasjoner hvor løsninger finnes eller suppleres med forhandlinger og avtaler. Dette er del av internasjonale strømninger og det har mange årsaker. Men overgangen fra en situasjon hvor kommuner selv sto for vesentlige planleggings- og gjennomføringsoppgaver ("governance") til en situasjon hvor kommunene gir rammer og retningslinjer, men overlater mer av så vel planlegging som gjennomføring til private aktører i markedet (governance), er av vesentlig betydning. Slik blir påvirkning, forhandlinger og bruk av nettverk for viktige oppgaver en utfordring. Slike nettverk går på tvers av offentlige organer, og kan inkorporere både offentlige og private aktører.

"Utviklingsavtale Follo" er et prosjekt hvor det tas initiativ til å benytte forhandlinger og avtaler mellom staten, fylkeskommunen og kommunene i Follo for å oppnå en samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur.

Kommunenes sentralforbund ønsker å kunne vurdere erfaringene fra forsøket, og eventuelt bruke disse videre som veiledning for andre kommuner og områder i landet, der det måtte passe. Derfor pågår det et "følgeforskningsprosjekt" omkring tema, kalt "Forpliktende samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og stat i regional utvikling" og det gis bistand til Follo for prosessopplegg.

Denne rapporten inngår som en del av følgeforskningsprosjektet og er begrenset til å omhandle avtalebrudd og hvordan slike kan forebygges, hindres og eventuelt løses. Utfordringen betinger at man også tar for seg opplegg, organisering og gjennomføring av forhandlingene ut fra en forvissning om at omhyggelig og konstruktiv opplegg er det beste middel til å oppnå gode praktiske resultater, forebygge avtalebrudd, og gi greie anvisninger på hvordan avtalebrudd håndteres. Rapporten er ikke en lærebok i forhandlingsteknikk, det forutsettes kjent på forhånd.

Forfatteren ønsker å takke for inspirasjon og kommentarer fra May-Britt Ellingsen som har ansvaret for hovedprosjektet, og Asle Farner som er ansvarlig for prosessveiledningen. Grethe Salvesvold og Jostein Øverby fra Folloregionen og Utviklingsavtale Follo har også bidratt med verdifull lokal informasjon. Men forfatteren tar alene ansvaret for rapportens innhold.

Rolf H. Jensen
OSLO, mai 2004

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
SAMMENDRAG.....	1
1 BAKGRUNN.....	3
1.1 Follorådet – et kommunalt samarbeidsorgan.....	3
1.2 Utviklingsavtale Follo – en alternativ arbeidsform	3
1.3 Følgeanalyse, prosessbistand og råd om avtaler med støtte fra KS.....	3
1.4 Forhandlinger og forhindring av avtalebrudd – en viktig brikke	4
2 FORUTSETNINGER FOR FORHANDLINGER	5
2.1 Rapporten er ikke en lærebok om forhandlinger	5
2.2 Forhandlinger er frivillig, situasjonen må gi både muligheter og motivasjon.....	5
2.3 Et solid mandat styrker saken	6
2.4 Parters reelle villighet til forhandlinger - BATFA (BATFOL)	6
2.5 Virkelighetsforståelse må favne bredt og forventninger være nøkterne....	7
2.6 Forhandlinger er utfordrende og krever fortsatt demokratisk innstilling ...	9
2.7 Parter – egenskaper og avgrensninger er vesentlig.....	10
2.8 Nye arenaer bør skapes for saksorienterte forhandlinger	11
2.9 Alle fasene – forberedelse, gjennomføring, og avslutning med avtale – er viktige	12
2.10 Avtaleformer varierer i binding og fleksibilitet	14
2.11 Tid, ressurser, kompetanse og evnen til å kunne lytte er viktig i forhandlinger.....	15
3 FOREBYGGING AV AVTALEBRUDD	17
3.1 Avtalebrudd setter dype spor, men kan forebygges	17
3.2 Situasjonsanalyse må legges til grunn	17
3.3 Egenskaper ved og rammer for partene er avgjørende	18
3.4 Egenskaper ved parter kan både berike og begrense forhandlinger	20
3.5 Egenskaper ved arenaene har betydning.....	22
3.6 Egenskaper ved forhandlinger og prosesser gir utfordringer og muligheter	23
3.7 Egenskaper ved avtaler må vektlegge entydighet og klarhet	24
4 UTVIKLINGSAVTALE FOLLO OG FORHANDLINGER	26
4.1 Situasjonen gir grunnlag for forhandlinger.....	26
4.2 Oppgaven er å omsette mål til gjennomføring via forhandlinger og avtale	27
4.3 Partene er definert og innstilt på forhandlinger om avtale	28
4.4 Arenaene for forhandlinger må skilles fra andre arenaer	30

4.5	Forhandlingsprosessen burde kunne oppnå ”vinn-vinn” løsninger.....	30
4.6	Incentiver – straff kan best håndteres gjennom trinnvis avhengighet.....	32
4.7	Avtaleutformingen skal gi pakkøløsninger over tid	32
5	AVTALEBRUDD	34
5.1	Avtalebrudd kan forebygges, men også løses rasjonelt	34
5.2	Avbøtende tiltak er viktige og må brukes kreativt	34
5.3	Reforhandlinger kan også forhindre avtalebrudd.....	35
5.4	Avtalebrudd må kunne håndteres profesjonelt.....	36
5.5	Avtaler må være gjennomførbare med kontinuerlig oppfølging.....	36
6	KONKLUSJON – FORHANDLINGER OG AVTALER ER KOMMET FOR Å BLI	38
7	REFERANSER.....	40

SAMMENDRAG

Forhandlinger er kommet for å bli i norsk fysisk planlegging. Rapporten handler om forutseneringer for og trekk ved avtaler som et forholdsvis nytt grep innenfor offentlig planlegging og utvikling. Avtaler føyer seg inn i bruk av nettverksbygging og partnerskap som nye former for samarbeid mellom offentlige aktører og mellom private og offentlige. Rapporten fokuserer først på avtaler som generelt fenomen hvor forutsetningene for forhandlinger analyseres nærmere og det pekes på en serie momenter som bør ivaretas. Deretter gis forebygging av avtalebrudd særlig oppmerksomhet. Rapporten understreker viktigheten av å ha en prosessuell tilnærming til avtalebygging og peker på verdien av åpenhet, dialog og tillit. Arbeidet med Utviklingsavtale Follo hvor samarbeidet mellom de sju i Follo kommunene, Akershus fylkeskommune og statlige organer som Statens vegvesen og Jernbaneverket trekkes inn som eksempel i siste del av rapporten. Avslutningsvis angis en del punkter som bør gis særlig oppmerksomhet i forbindelse med avtalebrudd.

1 BAKGRUNN

1.1 Follorådet – et kommunalt samarbeidsorgan

Follorådet er et samarbeidsorgan mellom kommunene Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås, og Akershus fylkeskommune. Målsettingen for Follo-samarbeidet er (Follorådet 2004 b):

- Bedre løsninger innad i Follo og mer styrke utad på regionale utviklingsområder som arealutvikling, samferdsel, næring, miljø og helsespørsmål
- Kvalitets- og effektivitetsforbedringer innen tjenesteproduksjon, forvaltning og administrasjon gjennom interkommunale løsninger

Follorådet har tatt initiativet til et prosjekt kalt ”Utviklingsavtale Follo”.

1.2 Utviklingsavtale Follo – en alternativ arbeidsform

I august 2003 startet Follorådet det 2-årige prosjektet ”Utviklingsavtale Follo – samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur”. Målsettingen for prosjektet er (Follorådet 2003b):

- å få til en avtale mellom Follokommunene, staten og Akershus fylkeskommune som sikrer samordnet, kostnadseffektiv og forpliktende/forutsigbar virkemiddelbruk i areal- og transportutviklingen i Follo

”Utviklingsavtale Follo” har en styringsgruppe som består av ordførerne i de syv kommunene i Follo samt rådmennene i kommunene, fylkesordfører og fylkesrådmann i Akershus, og en representant fra Statens vegvesen, og en fra Jernbaneverket region øst, dessuten er regionutvikler for Follo og prosjektleder med.

Follorådet har avsatt en full stilling som prosjektleder for oppgaven. Men i tillegg har man fått bistand fra Kommunenes sentralforbund (KS) til prosessforberedelse og råd om forhandlinger og avtaler, inkludert denne rapporten.

1.3 Følgeanalyse, prosessbistand og råd om avtaler med støtte fra KS

”Utviklingsavtale Follo” gis rådgivning om prosessavklaring og opplegg for gjennomføring av forhandlinger fra de konsulentene som KS har knyttet til seg. Rådgivningen bringer inn erfaring fra både samhandlingsopplegg og fra arbeid med avtaler. Men selve prosessen og forhandlingene gjennomføres av lokale

krefter. Prosjektet følges av en forsker etter oppdrag fra KS ("Forpliktende samarbeid mellom kommuner, fylkeskommune og stat i regional utvikling"), med tanke på både erfaringsinnhenting og mulig erfaringsoverføring til andre kommuner. Konsulentene leverer hver sine skriftlige bidrag knyttet til henholdsvis prosessveiledning og forhindring av avtalebrudd mens forskeren driver følgeanalyse.

1.4 Forhandlinger og forhindring av avtalebrudd – en viktig brikke

Denne rapporten omhandler forhandlinger og forhindring av avtalebrudd. Rapporten er en del-leveranse til KS og skal både behandle temaet generelt, og konkret i forhold til Utviklingsavtale Follo. I tillegg til rapporten er det også gitt råd gjennom prosessforberedelsene.

2 FORUTSETNINGER FOR FORHANDLINGER

2.1 *Rapporten er ikke en lærebok om forhandlinger*

Det finnes mange lærebøker om forhandlinger og konsensusbygging (se for eksempel Rognes 2002, Fisher m.fl. 2001, Medalen m.fl. 2000), og denne rapporten forutsetter at slik kunnskap og kompetanse dekkes inn på annen måte, utenfor denne rapporten. Derimot forutsettes det ikke at man er fortrolig med forhandlinger for å forstå og ha nytte av rapporten. Tvert om, den er skrevet slik at også offentlige ansatte som ikke selv har vært aktive i forhandlinger tidligere, men som er godt kjent med vanlig regulativ saksbehandling og kulturen innen det offentlige, vil kunne få et inntrykk av hvilke forholdsregler som bør tas, og hvordan det kan legges til rette for realistiske forventninger, som grunnlag for å starte forhandlinger med tryggere forutsetninger om vellykket gjennomføring.

2.2 *Forhandlinger er frivillig, situasjonen må gi både muligheter og motivasjon*

Forhandlinger er en frivillig prosess mellom parter hvor makt er fordelt eller brukes på en måte som gir rom for kløkt og tilstrekkelig grad av tillit, slik at partene i fellesskap kan komme frem til avtaler som aksepteres og som de forplikter seg til å gjennomføre. Dette er særlig relevant for forhandlinger mellom parter fra det offentlige, fordi ansvars- og myndighetsfordeling er bestemt gjennom lover og regler. Disse vil i utgangspunktet sette stramme rammer for partenes handlingsfrihet, og de kan virke sterkt begrensende for å finne mulige løsninger.

Rent generelt kan det derfor sies at forhandlinger og avtaler vanligvis vil måtte knytte seg til oppgaver og løsninger som kan implementeres gjennom ordinær oppgavefordeling i det offentlige. Resultatene kan likevel representere vesentlige "gjennombrudd" i viktige saker, ved at partene oppnår større grad av felles forståelse, og er villig til å ordne og prioritere sine respektive forpliktelser og tiltak på en måte som gir forutberegnelighet og praktiske resultater, gjerne ved en trinnvis utvikling, som også styrker gjensidig tillit i systemet.

Fornuftig tilrettelegging er helt avgjørende for å øke sannsynligheten for et vellykket prosjekt. De lokale og situasjonsbestemte rammer som eksisterer må nøye iakttas, og det må skapes samhandlinger som respekterer rammene. Det er godt mulig at nye elementer fra forhandlingene kan bringes inn i ordinære prosesser, uten at rammer påvirkes. Men man kan også komme opp i situasjoner hvor rammer kan revurderes, dersom forhandlingsløsningene frembringer ennå bedre resultater enn man ellers ordinært kunne oppnådd.

Forhandlinger forutsetter at det kan skapes arenaer for muntlig samhandling. Det betyr at man fraviker ordinær skriftlig kommunikasjon, og i stedet legger opp til at parter møtes ansikt til ansikt i dialog. I dagens praksis er dette heller ikke uvanlig som supplement i saksbehandling, og slik sett betyr ikke arenaskaping helt nye elementer. Men hensikten med møtene endres, eller rettes mer inn mot forhandlinger som skal lede til konkrete avtaler.

Det er også viktig å skape en motivasjon for forhandlinger. Motivasjon skapes ved at de forhold man ønsker å løse ikke har blitt løst tilfredsstillende, eller ikke løst i det hele, gjennom de ordinære prosessene. Da ligger det en kime til å prøve noe annet – for eksempel forhandlinger. Motivasjon er også knyttet til:

- muligheten til å møte parter direkte over bordet og som personer, fremfor ordinær og ofte skriftlig saksbehandling
- selve dynamikken og mulighetene som forhandlinger representerer
- at man øyner en sjanse til i felles forhandlinger å oppnå betydelig bedre løsninger for flere av partene – en synergieffekt
- at man kan oppnå felles resultater gjennom avtaler som styrker området i konkurransen mot andre områder om begrensede midler. Samordnet areal- og samferdselspolitikk burde kunne representere et slikt mulighetsområde

2.3 Et solid mandat styrker saken

Forholdet mellom administrasjon/fagmyndighet på den ene siden og politisk myndighet på den andre, representerer også en vesentlig utfordring ved forhandlinger der det offentlig er part. Når administrasjon skal forhandle må det være innenfor de rammer som politisk myndighet har satt, og det må foreligge et avklarende mandat fra politisk side når forhandlingene beveger seg utenfor daglige rutiner. Grunnen til det er selvsagt det demokratiske element som politikerne representerer og som er en forutsetning for det offentlige slik vi kjenner det i vårt demokrati. I tillegg er det også i praksis helt avgjørende for en administrasjon å vite entydig målsetting, forutsetninger, prosesshensyn og fullmakter for forhandlingene. Mandater bør (der dette er mulig) unngå å stille absolutte krav, men i stedet konsentrere seg om hvilke interesser og prosesser som skal ivaretas, og kvalitative sider ved resultatene.

2.4 Parters reelle villighet til forhandlinger - BATFA (BATFOL)

Parter innenfor det offentlige forholder seg til den ansvars- og oppgavefordeling som de er en integrert del av. Det instituerer også myndighets- og maktforhold gjerne i hierarkiske strukturer, med staten på topp, så mellomnivå, og primærkommunen til sist. Men denne "ordenen" samstemmer dårlig med realiteter når det gjelder fysisk planlegging. Her har primærkommunen en helt

selvstendig rolle som det skal mye til å overprøve fra ”overordnet nivå”. Sektororganer på mellomnivå kan imidlertid også hevde selvstendige løsninger eller innsigelser som i realiteten manifesterer makt, og som det må tas hensyn til i løsninger. Enkelt sagt er hvert nivå meget klar over sin mulighet til å oppnå løsninger som tilgodeser deres hensyn.

I forhandlinger er det meget viktig å være klar over partenes reelle maktforhold, og deres muligheter til selvstendig eller i andre allianser, å fremme andre løsninger enn de som vil komme ut av forhandlinger. Selvsagt er dette aktuelt for offentlige organer, men det er minst like aktuelt i forhold til interesseorganisasjoner og private aktører. Dette kalles i forhandlingslitteratur (Fisher m.fl. 1982) for BATFA og forkortelsen står for ”Beste Alternativ Til ForhandlingsAvtale”. (I en senere revidert utgave (Fisher m.fl. 2001) er begrepet endret i oversettelsen til BATFOL – beste alternativ til forhandlingsløsning.) Det er derfor viktig, eller til og med avgjørende, å undersøke om en eller flere av partene har slike muligheter som de kan og vil benytte. At parter har en alternativ selvstendig løsning de kan falle tilbake på, og vil hevde denne, er ikke det samme som at denne løsningen er ”sikker” og gjennomførbar i praksis, selv om den i teorien burde lykkes. Det har både private, interesseorganisasjoner, sektorinteresser og andre offentlige parter lært av direkte erfaring, gjennom den mangfoldige og kompliserte demokratiske samfunnsutviklingen.

Men skulle likevel en parts tiltro til eget BATFA bli avklart, er det nødvendig å vurdere grundig om vedkommende part i det hele bør inngå i forhandlingene. Hovedregelen er å ikke inkludere slike interesser. Men når det gjelder offentlige organer, så kan det også ligge muligheter i å avdekke slikt forhold, og få vedkommende part til å forplikte seg til ikke å anvende denne muligheten. Lykkes man ikke med det, og beholder parten innenfor forhandlingsgruppen, må man være klar over at forhandlingene har svært små sjanser til å lykkes, og at et eventuelt resultat i tilfelle vil måtte særlig ivareta den spesielle partens interesser.

Den største trussel ligger i å ikke vurdere partenes mulige BATFA på forhånd. Da vil man både risikere å inkludere en part med dobbelt agenda, uten å være klar over det, og man vil kunne bruke mye tid og krefter til ingen nytte når man til sist sitter igjen uten avtale og med en dyp følelse av å ha blitt holdt for narr. At man i ettertid også bebreider seg selv, er heller ingen hyggelig erfaring. Og den kan sette vonde spor for samarbeidsinnstilling i lang tid fremover.

2.5 Virkelighetsforståelse må favne bredt og forventninger være nøkterne

Offentlige organer bør være godt informert om sine rammebetingelser både faglig, økonomisk, og i forhold til politisk ledelse. Dermed er de også klar over

hvordan prosesser skal legges opp for ordinær saksbehandling. Men når forhandlinger erstatter, eller utgjør vesentlige deler innenfor saksbehandlingen, har man vanligvis på forhånd mindre kunnskap om slike fremgangsmåter.

På samme måte må man forsøke å danne seg et så korrekt bilde av andre parter virkelighet, deres rammer, spilleregler og muligheter, helt analogt som for egen situasjon. Her må det også legges til at personlige egenskaper har en viss betydning ved at vi alle har ulike dimensjoner i oss, som vil innvirke på vår opptreden som forhandler og vårt samspill (se 3.4 og Farner 2003).

Når parter går inn i forhandlinger er forventningene av stor betydning. Altfor ofte er parter forventninger knyttet til gjennomslag for bestemte krav som man tidligere ikke har oppnådd gehør eller gjennomslag for. Og dette er selvsagt krav til andre parter. Da ser man gjerne på forhandlinger som en ny og annen mulighet til å oppnå de resultatene man ellers ikke fikk til. Innen det offentlige kan dette være ganske vanlig. Med private eller interesseorganisasjoner inne i forhandlinger er det ønsket om å vinne frem med sitt krav eller sin løsning som på samme måte kan dominere utgangspunktet. Mye av forhandlingslitteraturen er da også innrettet på nettopp hvordan man vinner i forhandlinger. Men både generelt (se Rognes 2002) og innen forhandlinger knyttet til samfunnsplanlegging bør det sterkt advares mot slike forventninger og et slikt utgangspunkt for forhandlinger. Det leder som regel til nedvurdering av andre parter, manglende lytteevne og kreativitet, samt brudd.

I forhandlinger må man snarest bevege seg over til å konsentrere sin oppmerksomhet om interesser fremfor krav. Derfor blir det også avgjørende om parter er i stand til å bistå hverandre med nettopp dette ved å vise åpenhet og konstruktiv og ærlig oppmerksomhet overfor andre parter interesser. Nysgjerrighet er slik sett en inspirasjon, uten at partene dermed behøver å like hverandre.

Forhandlinger er en prosess hvor parter må innstille seg på både å gi og ta. Derved vil resultatet ha innslag av alle parter interesser. Men resultatet – avtalen – kan likevel representere en ”vinn – vinn” situasjon for parter i forhold til ingen oppnåelse i det hele, eller i forhold til en ”delseier” som ikke er holdbar i praksis. Man går til forhandlinger frivillig, så det ligger en erkjennelse bak om at nettopp forhandlinger kan gi nye muligheter, enten man er privat eller offentlig.

2.6 *Forhandlinger er utfordrende og krever fortsatt demokratisk innstilling*

Forhandlinger som fører frem til konkrete og bindende avtaler er ikke ennå vanlige innenfor offentlig planlegging, med unntak av utbyggingsavtaler i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsplaner (PBL-2000, 2000, Kommunal og regionaldepartementet 2002). Slike holdes utenfor denne utredningen. Følgelig er det viktig å være klar over at usikkerhet overfor den gryende praksis med forhandlinger både er naturlig og forståelig. Det er tross alt den velkjente regulative saksbehandling som preger all offentlig virksomhet, og som den har erfaring fra og oppfatter som demokratisk, korrekt og rettferdig.

Forhandlinger må derfor starte med dette for øyet, og sørge for at oppgaven, prosessen, og resultatet innehar de samme fundamentale trekk, altså demokratisk, korrekt og rettferdig. Siden det er en forutsetning at forhandlinger er frivillige, så vil det være opp til beslutningsmyndigheten, administrasjon og politisk ledelse (avhengig av fullmaktsforhold) å avgjøre om en eller flere offentlige parter skal inngå i forhandlinger knyttet til en bestemt oppgave. Videre må det stilles opp et mandat for forhandlerne (se 2.2), og som hovedregel bør mandatet være offentlig kjent.

Man må medvirke til å skape en konstruktiv arena for forhandlinger, beskyttet for unødvendig ”støy” og forstyrrelser. Partenes forhandlere må ha en fornuftig grad av fullmakter og tillit i eget system. Endelig skal forhandlingsresultater enten inn som deler i ordinære åpne beslutningsprosesser, eller avtalen skal behandles åpent med demokratisk innsyn, slik at enhver mulighet for ”missbruk” forhindres. Slik godkjennes avtaler av offentlige parter. For private aktører kreves som regel eier- eller styregodkjennelse av avtaler. Dette bør klargjøres fra første stund, og ligge som forutsetning og fundament for forhandlingene.

Media har en viktig kritisk oppgave i vårt samfunn. Forhandlinger skaper ofte oppmerksomhet i media, og gir grobunn for spekulasjoner. Det er ikke til å underslå at dette kan skape store problemer dersom media ikke er gitt forutsetninger og oppgaveforståelse. Media kan vanligvis ha full tilgang til mange forhold som for eksempel beslutning om å forhandle, mandat for forhandlinger, hvem som representerer partene og antatt fremdrift, samt behandling av avtaler. Dette er som regel kurant informasjon. Men parter må ikke begynne å ”lekke informasjon” under forhandlingenes gang, det virker manipulerende og ødelegger både tillit og resultatmuligheter. Derimot kan partene i fellesskap være enige om å informere på visse stadier i forhandlingene, gjennom en talsperson eller hver for seg. Slik informasjon bør av hensyn til selve forhandlingen være kort og presis (ofte nedskrevet på forhånd), og dreie seg om fremdrift og avklart enighet i etapper. Men partene må kjenne til hverandres

budskap og være enige om en ”medielinje”, slik at ikke media inngår som partsvirkemiddel i forhandlingenes gjennomføring.

Det er hele ”arkitekturen” for forhandlinger som representerer de største utfordringene når man mangler erfaring, og som behandles nærmere i etterfølgende punkter.

2.7 Parter – egenskaper og avgrensninger er vesentlig

Det er oppgaven som forhandlinger skal løse som bestemmer hvordan parter defineres. Oppgaven vil ofte berøre mange interessenter, men det er sjelden at alle disse har vesentlig innvirkning på oppgaven eller reel beslutningsmyndighet. Umiddelbart vil gjerne offentlige planleggere, særlig på kommunalt nivå, ha med seg en ”demokratisk” innstilling som bygger på forutsetningene om bred medvirkning blant befolkningen, og derved anta at partene blir mange. Det kan selvsagt være riktig dersom oppgaven har slik egenskap at mange interesseorganisasjoner eller enkeltpersoner er direkte berørt og har avgjørende interesser i resultatet. Men som oftest er denne tenkningen for ”ideell” og krever spesiell oppmerksomhet og organisering. (Det finnes eksempler på at planer er ”fremforhandlet” på en slik måte, eks. Fjordbruksplanen for Oslo kommune – Plan og bygningsetaten 1994/95). Derimot kan en pragmatisk og grei fremgangsmåte være å starte med parter som har reel innflytelse på beslutningsprosessene og som resultatet av forhandlingene – avtalen – skal videre behandles igjennom.

De parter som da er aktuelle vurderes videre i lys av hvor nødvendige de er i selve forhandlingene, eller om deres interesser er kjent og/eller vil kunne bli ivaretatt på annen måte i forhandlingene. Slike interesser må ikke ha en maktposisjon som gjør at de kan velte en fremforhandlet avtale, med mindre forhandlingene føres med en forutsetning om denne eller disse partenes godkjenning av avtalen. Slike forhandlinger risikerer imidlertid å bli lite fruktbare, fordi usikkerheten vedrørende godkjenning vil prege hele prosessen.

Det er videre viktig at partene erkjenner at deres ordinære maktstilling i regulative prosesser nå avløses av villighet til å ”jevnstille” makt ved bevisst å velge forhandlingsveien. Det er tidligere vist til utfordringen ved parter som har sine BATFA, og at slike parter må unngås. Men det er samtidig viktig å peke på at når forhandlinger kommer frem som et alternativ for offentlige organer, så er det som oftest begrunnet i at de vanlige maktforholdene ikke er tilstrekkelige i praksis. Dermed vil for eksempel hierarkiet spille mindre rolle. Da er det viktig å få fastslått at denne erkjennelsen er til stede hos partene, og at den legges til grunn i forhandlingene.

Representanter for partene må stille med tilstrekkelige fullmakter og tillit fra egen organisasjon. Forhandlinger føres ved bordet og mellom partene, og ikke ved at partsrepresentanter kommer med ferdige krav eller må tilbake til sin organisasjon for å høre dennes syn til stadighet. Derimot vil det kunne oppstå situasjoner som fordrer at representantene søker avklaring i egen organisasjon fordi mandatet ikke er dekkende eller fullmaktsforhold er uklare. Dette behøver ikke å oppfattes som en svakhet, tvert om kan det sikre at resultatet til sist er godtakbart og kan gjennomføres.

Forhandlinger vil som oftest være tillagt administrasjonen, med politisk definert mandat og forutsetning om politisk godkjennelse av resultatet. Men det kan også forekomme at forhandlingsdelegasjoner består av en kombinasjon av politikere og administrasjon (for eksempel ordfører og rådmann), eller er rent politiske. Det avgjørende er at delegasjonen fremstår samlet og representativt for partene, med tillit innad og utad.

Partene vil fra tid til annen ønske å operere med ulike representanter i forhandlinger. Det kan skyldes mangel på tid eller kompetanse, og slik sett være akseptabelt begrunnet. Men det kan også brukes bevisst som manipulasjon (spillet med den sterke og den myke representant er velkjent, og egentlig lett gjennomskubart). Uansett bør representasjon begrenses til en eller maksimum to representanter med mindre man har blitt enige om delegasjoner fra partene. En vesentlig forutsetning er at alle representanter holdes fullt ut orientert og oppdatert om forhandlingenes gang, slik at progresjon ikke stoppes av mangel på informasjon.

Siden forhandlinger frem til avtaler ikke er så vanlig i det offentlige, så må man være forberedt på en prosess som også lærer opp partene. Det betyr at tid og dialog er viktig for å bygge gjensidig forståelse og tillit. Partsrepresentantene må være innstilt på dette, selv om det kan virke tidkrevende. Slik sett behøver det ikke å være noen ulempe at partene ikke har så stor erfaring fra tidligere. Det advares også mot å velge representanter som har ensidig erfaring fra saksbehandling som skal forsvares eller vinnes i forhold til andre interesser. Det viktigste er at representantene er motivert for forhandlinger og at motivasjonen er bygd på realistiske forutsetninger om forhandlingens muligheter.

2.8 Nye arenaer bør skapes for saksorienterte forhandlinger

De arenaer som offentlige organer og myndigheter oftest møtes i eller samhandler i, er sjelden velegnet for forhandlinger (det sees i denne sammenheng bort fra rent politiske forhandlinger mellom partier eller representanter), fordi de enten er forventet å være orienterende eller satt inn i en regulativ ramme.

Derfor må det som regel skapes nye arenaer for forhandlinger. Disse defineres ut fra oppgave og partssammensetning. Det vil også ofte bety at det er andre mennesker som nå møter hverandre, eller det er de samme menneskene, men ”settingen” skal oppfattes forskjellig fra første stund. Selv den fysiske rammen rundt forhandlinger bør man tenke på. Ved sterke spenninger mellom parter vil valg av møtested kunne være konfliktfyllt. En god praksis kan da være å velge ”nøytral grunn” eller at forhandlingsstedene går på omgang.

Formaliteter rundt forhandlinger bør ikke bli gjenstand for stor oppmerksomhet, men reduseres til rent praktiske spørsmål. For offentlige organer er mandat, oppnevning av representant(er), fullmaktsavklaring og tidsramme greie forutsetninger. Det samme gjelder avtalens godkjenning og gyldighet. Dermed kan partene konsentrere seg om å ha fokus på realitetene i forhandlingene.

Dersom private interesser og interesseorganisasjoner er involvert, gjelder de samme forutsetningene, men det kan være viktig å presisere overfor disse hvordan offentlig myndighet er bundet av egne lover og reglementer som ordinært overhodet ikke kan fravikes (også slikt som EØS regler). Det er viktig å private ”forstår” en kommune, og dens handlingsrammer fra første stund. Denne kunnskapen er erfaringsmessig meget svak, selv blant såkalte profesjonelle utbyggere.

Mandatene for partene må være tilstrekkelig avstemt, slik at fokus entydig kan rettes mot selve oppgaveløsningen. Oppgaven forutsettes oppfattet så entydig at forhandlingen kan bli fruktbar. Ved mangler i slike forutsetninger, er det nødvendig å definere og legge til rette for prosesser som kan rette opp svakhetene tidligst mulig og før forhandlingen kjører seg fast på grunn av helt sprikende oppfatninger om oppgave og forutsetninger.

Alle forhandlinger bør ha en tidsdisponering med frister. Uten slike vil forhandlinger lett utvikle seg til rene dialogforum uten resultatinnretting. Partene må ha et ”ytre press” på seg i form av både forventninger om løsning og tidsbruk.

2.9 Alle fasene – forberedelse, gjennomføring, og avslutning med avtale – er viktige

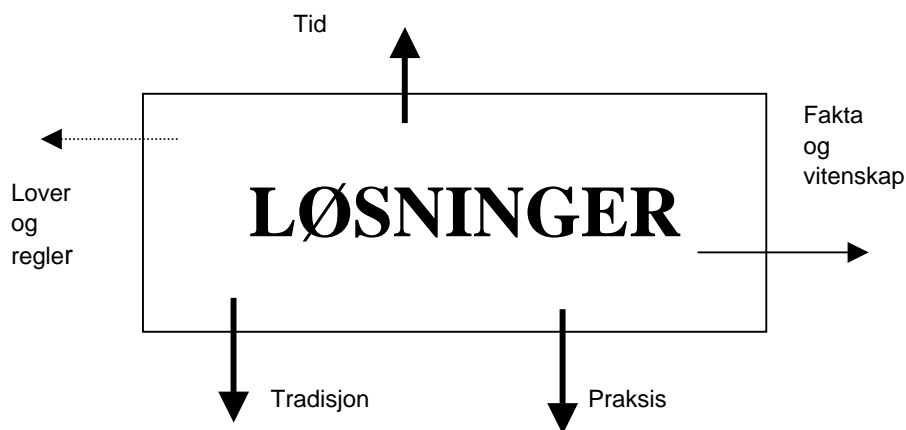
Den form som forhandlinger mellom offentlige aktører ofte vil kjenne seg igjen i, er rettet mot ”vinn-vinn” situasjoner. For fysisk planlegging er denne formen svært vanlig, også med private interesser involvert. Rognes (2002) betegner denne formen som ”Integrasjonsforhandlinger”, og gir mange gode råd for deltakerne.

Det er viktig å avsette tilstrekkelig tid til forberedelser og klargjøring hos partene og mellom partene. Her understrekes igjen betydningen av gode og entydige mandater, omhu ved utvelgelse av forhandlere, og fullmaktsavklaringer. Dette krever omtanke og nødvendige administrative og vanligvis også politiske forberedelser og vedtak. Partene må internt samsnakkes slik at roller og kompetanse utnyttes maksimalt. Strategier under forhandlinger bør også være gjennomgått. Overser man den viktige betydningen av forberedelsene, vil man garantert ha stor risiko for feilskjær og vanskeligheter i resten av prosessen.

Allerede på første forhandlingsmøte må partene diskutere betydningen av sine mandater, slik at forutsetninger og muligheter kommer frem. Det må understrekes meget sterkt at kreativitet omkring prosess og muligheter for "vinn – vinn" løsninger skal fremelskes. Men man må også avklare mer prosaiske deler som for eksempel stedsvalg, møtefremdrift, avtaleinitiativ, forholdet til pressen, og referater og deres betydning. Tidsrammen for forhandlingen, med etapper og delfrister for avklaringer under veis, stilles likeledes opp. Kort sagt fastsettes en omforent fremdriftsplan. For fremdriftsplanen må man ha tatt hensyn til nødvendige datainnsamlinger, studier, utredninger, analyse osv. som vil bli nødvendig som grunnlag for forhandlingene, juridiske vurderinger av avtaleutformingene, samt også lagt inn de administrative og/eller politiske prosesser som må til underveis.

Erfaringer har vist at handlingsrommet for forhandlinger i varierende grad er påvirkbart i forhold til de i utgangspunktet gitte rammer. Figuren under viser at det som tross alt lettest lar seg endre er tradisjoner og praksis. Det er jo en grunn til at man prøver å gå nye veier! Tid kan også skyves på under gitte forutsetninger, selv om man må opprettholde et visst press. Fakta og mer vitenskapelig basis er mindre påvirkbar fordi det alltid vil ta tid å fremskaffe ny kunnskap som aksepteres allment. Dette kan også selvsagt representere en stor, for ikke å si uovervinnelig vanskelighetsgrad. Men minst fleksibilitet er likevel forbundet med regler og lover, fordi disse er fastlagt etter prosedyrer som vanligvis krever både betydelig tidsbruk og i demokratier også omfattende politisk behandling.

Figur 1 i det følgende gir en skjematisk fremstilling av sentrale momenter som bidrar til å forme handlingsrom og fleksibilitet i forhandlinger.



*Fig. 1 Rammefleksibilitet for løsninger.
(Etter Cormick, 1985, i Jensen 1987, i Medalen 2000)*

Fremdriftsplanen som lages må også ta hensyn til tid for godkjenning av avtale, ut fra hensyn til ordinære administrative og politiske prosesser, og med respekt for eventuelle høringer og offentlighetshensyn som skal ivaretas. Eventuell særlig behandling av pressen hører også hjemme i dette opplegget.

2.10 Avtaleformer varierer i binding og fleksibilitet

”Forhandlinger” er ikke et ukjent begrep i offentlig planlegging og administrasjon. Men formen oppfattes ganske fleksibelt i hverdagen. Følgelig er det heller ikke alle ”forhandlinger” som leder frem til skriftlige avtaler med underskrift og godkjenning av partene. Avtaleformene varierer betydelig fra ”gjensidig forståelse” gjennom omforente produkter av ulike slag som for eksempel planer, og til reelle avtaledokumenter. Avtaler som inneholder bindende forpliktelser med økonomiske konsekvenser må vies spesiell oppmerksomhet, i det politisk fullmakt eller behandling vanligvis er obligatorisk. Det er sistnevnte kategori denne rapporten konsentrerer seg om, og den skiller seg fra andre avtaleformer ved sin klare juridiske form og forpliktelse.

Fleksibilitet i slike avtaler er vanligvis definert inn i form av etapper med mulighet for endret fremdrift etter gitte kriterier, eller opplegg for reforhandling av avtalene. Det kan også være lagt inn såkalt ”force majeure” klausuler – eller tvingende nødvendigheter. Endelig er det gjerne innarbeidet konfliktløsningsmåter om man er uenig i så vel avtaletolkning som fleksibilitet, ved voldgift eller rettsvesen.

Men fleksibilitet kan også være lagt inn i avtaler som alternative fremtidige valg og retninger, avhengig av fremtidige utvikling. Eller at fleksibilitet er lagt inn som prosedyrebeskrivelser for å kunne diskutere og gjennomføre endringer underveis. I avtaleforhold mellom offentlige organer vil slike løsninger ofte foretrekkes for ikke å binde unødig opp politisk handlefrihet. Det ligger også både en økonomisk og demokratisk ansvarlighet og trygghet i å kunne benytte en trinnvis fremrykking i avtalegjennomføring mellom parter. Risiko reduseres, og det gis anledning til å bygge og styrke gjensidig tillit.

2.11 Tid, ressurser, kompetanse og evnen til å kunne lytte er viktig i forhandlinger

Forhandlinger krever tid i forhold til fokus, omfang og ”vanskelighetsgrad”. Men de krever også ”initialtid” i form av partsavklaring, forberedelse hos partene, arenaskaping og tilrettelegging. Er partene ukjente med hverandre, vil det likeledes kreve noe tid å bygge opp en tilstrekkelig gjensidig tillit. Dette må det også tas hensyn til i planleggingen av forhandlingsopplegget.

Likevel er det nødvendig å definere en fastsatt grense for tidsforbruk for å øve et press på progresjon hos forhandlerne. Avhengig av forhandlingenes gang, kan det bli aktuelt å skyve på tidsrammen men ordinært kun en meget kort utsettelse. En uthuling av tidsbegrensning, virker normalt forstyrrende eller til og med ødeleggende på forhandlinger, og kan i seg selv lede til brudd. Skulle det vise seg at det fremkommer nye forhold under forhandlingenes gang, og at disse krever mer tid, er det en bedre løsning å vurdere om andre og nye forhandlinger kan håndtere slike. Derved opprettholdes fokus og fremdrift i forhandlingene.

Det kreves ressurser til forhandlinger, men ikke nødvendigvis mer enn til saksbehandling som enten er vanskelig eller som uthales over lengre tid i mangel på gjennomskjæring eller løsning. Forhandlinger mellom offentlige organer krever i utgangspunktet ikke ressurser til spesialkompetanse. Tvert om er det en fordel at partene både er vant til byråkratiske handlingsregler og til faglig innhold, fremfor ekstern ekspertise. Derimot vil det være en meget god investering å bruke ressurser på intern opplæring i form av elementær innføring i konstruktive og kreative prosesser i forhandlinger om sak. Det vil kunne forhindre den mer alminnelige tilnærming som lett overføres fra kjøpslåing og pruting, og som sjelden fører frem til gode resultater i offentlig virksomhet. I tillegg må man ha tilgang til juridisk kompetanse for den endelige gjennomgangen av formaliteter knyttet til selve avtalens form.

Kompetanse i forhandlinger er mer knyttet til kunnskap og klokskap enn formaliteter. Personlige egenskaper og trygghet på egen saks- eller fagkunnskap, kreativitet og vurderingsevne vil styrke representantene. Det samme resultat får man ved godt formulerte mandater, fullmaktsavklaring og tydelige linjer innad som grunnlag for tillit (både innad og i forhold til andre parter). Forhandlere vet da at de er trygge og gode representanter og at motparter oppfatter dem som representative og troverdige. Men helt avgjørende er evnen til reelt å kunne lytte til andre og forstå deres situasjon, samtidig som man evner å formidle sin egen situasjon klart og tydelig. Erfaringer tilsier dessverre at dette punktet ofte undertrykkes til fordel for forsvar og maktspråk, knyttet til egne posisjoner, og at dette også er meget vanlig i offentlige virksomheter.

3 FOREBYGGING AV AVTALEBRUDD

3.1 *Avtalebrudd setter dype spor, men kan forebygges*

Avtalebrudd skaper ofte både dyp skuffelse og misstillit. Det skaper også gjerne diskusjoner om oppfølging gjennom rettsvesenet, med tilhørende ressursbruk og risiko. Men kanskje verst er det at forhandlinger om avtaler kommer i slik vanry at man senere ikke ønsker å benytte muligheten, tross dens egentlige fortrinn. Og man avskjærer dermed parter fra en nyttig fremgangsmåte, som er fokusert på gjennomføring.

Derfor er det meget viktig å forebygge avtalebrudd. Det kan gjøres systematisk ved å ha omtanke knyttet til alle elementer i forhandlingsprosessen. Ønsket om å lykkes i forhandlinger må ikke overskygge en trinnvis fremdrift med grundig refleksjon om alle parters forutsetninger og interesser. En avtale må ta hensyn til alle parter og at de kommer akseptabelt ut både gjennom forhandlingene og i selve avtalen. Dette er ikke det samme som å forvente en ”Kardemomme by” stemning, men det krever gjensidig respekt, åpenhet og en sans for rettferdighet. Ingen er tjent med en avtale som har overkjørt en part slik at den reelt sett ikke er praktisk gjennomførbar. Det er ikke tegn på egen svakhet å hjelpe en annen part til tydelighet og innsikt. Derfor snakker man ofte i forhandlinger om nytten ved å oppnå ”vinn – vinn” situasjoner i fellesskap mellom partene.

Man er heller ikke tjent med avtaler som stiller forutsetninger til omgivelsene ut over partenes egen innflytelse, eller forskyver problemer over til disse. Da vil omgivelsene høyst sannsynlig reagere slik at avtale brytes eller ikke er gjennomførbar. Derfor er det viktig å gjennomtenke alle ledd med nettopp fokus på aksept og gjennomføring av avtaler.

3.2 *Situasjonsanalyse må legges til grunn*

Det er alltid nødvendig å starte vurderingene om det er grunnlag for forhandlinger med en grundig situasjonsanalyse. Analysen vil vise om det foreligger tilstrekkelige forutsetninger for å kunne underbygge en forhandlingsprosess.

Oppgaver og utfordringer som søkes løst gjennom forhandlinger, må videre underbygges ved å undersøke nærmere hvilke muligheter som foreligger for løsning. Det er ingen grunn til å starte forhandlinger om forhold som enkelt kan løses gjennom ordinær saksbehandling. Og det er antakelig lite produktivt å introdusere forhandlinger i situasjoner hvor politiske eller andre grunner fører til beslutningsvegving eller –utsettelse, uten grundig omtanke og ”uformelle sonderinger”.

Oppgaven må likeledes være definerbar og ha synlige og entydige parter som man kan forholde seg til. Tross dette er det fortsatt både mindre oppgaver og viktige og barrieredannende utfordringer som kan håndteres gjennom forhandlinger, slik den etter hvert så kjente tabellen til Christensen om mål og midler i planlegging viser.

ER PROSEDYRENE FOR PROBLEM-LØSNING KJENT?	ENIGHET OM SAMMENHENG MELLOM MÅL OG MIDLER	
	Ja	Nei
Ja	Beregninger	Forhandlinger
Nei	Ekspertvurdering	Forhandling om problem og/eller løsning

Fig. 2 Mulig bruk av forhandlinger (bearbeidet etter Christensen 1985, i Jensen 1987, i Medalen 2000)

Tidligere (se 2.4) er det understreket at dersom en part har et bedre alternativ enn en forhandlingsavtale (BATFA) som parten hele tiden kan falle tilbake på, så vil man neppe lykkes, eller avtalen vil bli så skjev i forhold til partenes interesser, at den har stor risiko for avtalebrudd og manglende gjennomføring.

Makt og maktrelasjoner er forhold som mange er opptatt av (Olsson 1978, Østerud m.fl. 2003). Selvsagt er dette med rette. Men erfaring har også vist at for eksempel økonomisk makts betydning alene er overdrevet, fordi makt har så mange dimensjoner i dagens samfunn. Det er ikke bare formell makt, eller kapitalmakt som dominerer. Makt ligger i mediasamfunnet og evnen til å bruke det. Makt er forankret i nettverk. Makt bygger på faglig kunnskap og kompetanse. Makt er knyttet til personlige egenskaper og ikke minst retorikk (Olsson, 1978) som har fått fornyet betydning. Og maktrelasjoner kan både endre seg gjennom en forhandling, og vise seg å være ”flyktigere” enn man trodde. Makt kan til og med være en belastning for en part, slik at den må begrenses, deles eller kompenseres om man skal lykkes. Står man overfor en part med helt dominerende makt er det mer sannsynlig at parten vil forsøke å trumfe igjennom sin løsning i et alt eller intet spill, fremfor å delta i en forhandlingsløsning.

3.3 Egenskaper ved og rammer for partene er avgjørende

Parter, representert ved offentlige eller private organisasjoner, samt institusjoner og interessegrupperinger av ulike slag, har innebygde institusjonelle egenskaper og rammer som påvirker deres adferd både internt, og i forhold til omverden.

Når offentlige organer går inn i forhandlinger er det meget viktig at man klargjør egne roller og rammer overfor hverandre. Dette er særlig viktig i en tid hvor "offentlige organisasjoner" ikke lenger er entydig i og med at prosesser med hel eller delvis fristilling, halvprivatisering osv. er kommet inn med ulike løsninger. Utskilte foretak har for eksempel langt større handlingsfrihet i avtalesammenheng enn ordinære forvaltningsorganer har. Samtidig kan målsettingene være mer snevret inn med for eksempel vekt på økonomisk inntjening.

Ennå viktigere blir selvsagt slike forhold når private interesser er part, fordi deres fortrolighet med det offentlige som organisasjon erfaringsmessig ofte er svakt fundert, og de trenger derfor oppmerksomhet og informasjon.

Dette kan gjelde relativt elementære egenskaper for det offentlige, som for eksempel demokratiske hensyn som åpenhet, gjennomsiktighet, likebehandling, og rutiner for fullmaktsforhold og kontroll, samt politisk styring. Men det gjelder også praktiske forhold knyttet til anskaffelsesregler og salgsregler, samt respekt for EØS bestemmelser om fri og lik konkurranse og forbud mot subsidiering av private næringsinteresser.

På den annen side er det også viktig å minne representanter fra det offentlige på private interessers rammer, som for eksempel lønnsomhet og inntjeningskrav i et raskt skiftende marked med betydelig risiko. Det blir for enkelt å innstille seg på at private interesser kun er ute etter å maksimere sin profitt. Likeledes varierer beslutningsmyndigheten og tidsforbruk også for private som kan ha markerte terskler for forpliktelser, enten av økonomiske eller prinsipielle grunner (kfr. dagens diskusjon om utbyggingsavtaler og privat bidrag til sosial infrastruktur).

Det avgjørende poeng er at partene settes i stand til å forstå hverandres systemer tilstrekkelig til at manglende kunnskap i seg selv ikke skaper manglende tillit og unødvendige barrierer.

Det er viktig at de respektive partene hver for seg har kommet frem til at forhandlinger er en mulig vei til løsning på oppgaver, og at de på sine premisser definerer mandater for sine representanter. I visse tilfeller kan det samarbeides om mandater fra to eller flere, ja til og med i fellesskap mellom samtlige parter. Men slike mandater vil vanligvis fokusere på måloppnåelsen, og vil neppe ha med seg detaljerte rammer for hver av partenes handlingsrom. Rammene må da suppleres på annen måte og presenteres for partene gjennom dialog.

3.4 Egenskaper ved parter kan både berike og begrense forhandlinger

Ovenfor er det lagt vekt på å beskrive organisasjoner og institusjoner og deres forutsetninger for forhandlinger. Men det er også nødvendig å legge vekt på partenes mer personlige egenskaper, og som representanter for sine systemer.

Som tidligere nevnt er ikke formelle forhandlinger rettet mot bindene skriftlige avtaler en vanlig oppgave ennå innenfor fysisk planlegging. Derfor er heller ikke representanter for planleggingen trent til slike prosesser og de har liten eller ingen erfaring. Når vi i tillegg er åpne om at byråkrati med sin regelstyring og sine kontrollfunksjoner ikke gir særlig oppmuntring til og heller ikke nødvendigvis belønner dristighet i å fravike tillært og forutsatt handlingsmåte (som dessverre vanligvis overdimensjonerer betydningen av ikke å gjøre feil), så stiller man med et handikap. Det er helt nødvendig at dette handikapedet overvinnes, om kreative løsninger skal finnes.

Private interesser stiller vanligvis med helt andre forutsetninger, i det deres hverdag oftere er knyttet til nettopp forhandlinger, overenskomster og avtaler. Utfordringen for disse er at de ganske ofte stiller med representanter som har juridisk bakgrunn, og at slik bakgrunn ikke har tilstrekkelig faglig forståelse for oppgaven det forhandles om, slik at forhandlingen kjører seg fast i juridiske posisjoner og formuleringer.

Kommentaren over må ikke misforstås til at juridisk kompetanse er uviktig. Det er tidligere understreket at juridisk hjelp til avtaleformulering, og kontroll av avtaler, vanligvis er en forutsetning. Juridisk kompetanses rolle i forhandlinger vil imidlertid variere med oppgavene og den samlede kompetansen.

Som representant for en offentlig part vil et godt mandat som oftest klargjøre både de fullmakter man har og nødvendige tilbakespill til egen organisasjon. Det er viktig å understreke at representantene må være utstyrt med tilstrekkelige fullmakter og faglig kompetanse til å gjennomføre aktive og kreative forhandlinger, som kan bygge tillit i forhandlinene. Men det er samtidig viktig å sørge for tilstrekkelige tilbakemeldinger til egen organisasjon, slik at tillit opprettholdes også dit. Dette er en balanse man må vie oppmerksomhet i forkant, og eventuelt også justere under veis. Utilstrekkelig tillit vil kunne føre til at en part da vil skyldes på mangelfull representasjon, og forlange justeringer, reforhandling, eller at det leder til brudd.

Når det gjelder personlige egenskaper, så er det nyttig både å kjenne seg selv og sitt eget lynne. Men det er også greit å kunne plassere andre representanter og deres egenskaper inn i sin sammenheng. Det finnes mange måter å betegne våre personlige egenskaper på. Her velges å illustrere dette med en tabell som

krysskople dimensjoner ved vår personlighet etter noen nærmere definerte egenskaper. De fleste av oss vil inneha flere av disse typologiene og ikke være rendyrket innenfor en. Tabellen sier også noe om hva slags relasjoner som må forventes mellom disse typologiene.

	HVIS DU ER ET FØLELSESMENNESKE	HVIS DU ER EN ANALYTIKER	HVIS DU ER EN PÅDRIVER	HVIS DU ER EN TEORETIKER
Hvis den andre personens stil er følelsemenneskets så kan han se på deg som en som:		Er kald; følelsesløs; mangler innlevelses-evne; for avhengig av fakta	Er overbærende; selvsentrert; mangler tillit til andre	Er kald; nedlatende; selvsentrert
Hvis den andre personens stil er analytikerens så kan han se på deg som en som:	Overreagerer; personliggjør temaene; er for tilfeldig, subjektiv og manipulerende		Er impulsiv; dårlig planlegger; overfladisk	Ikke er skarp i sin tenkning; urealistisk; overfladisk; for mottakelig for nye ideer
Hvis den andre personens stil er pådriverens så kan han se på deg som en som:	Ikke er tøff; sentimental; manipulativ	Ubesluttet; stivbent; overforsiktig; treg		Er for teoretisk; upraktisk; vidløftig; en som ikke får noe gjort
Hvis den andre personens stil er teoretikerens så kan han se på deg som en som:	Forårsaker konflikter; er sentimental; er subjektiv; er manipulerende	Er et petimeter; for seriøs og stivbent; for forsiktig; for detaljorientert og mister grunnleggende prinsipper	Er for mye "her og nå"; arbeider ikke godt med ideer; overbærende; dårlig planlegger	

Fig. 3: En sammenstilling av personlige stiler og innbyrdes kritisk vurdering. Bearbeidet etter Cormick 1985 fra Jensen 1987 i Medalen 2000.

I forhandlingslitteraturen finnes mange og ulike forslag til personfokusering, utnyttelse av roller mellom representanter (som den harde og den myke i forberedt samspill osv.), slike temaer tas ikke opp i denne rapporten.

Det er imidlertid verd å merke seg at våre personligheter har både positive og mindre positive sider, og at disse kan utløses på forskjellig måte i samspillet med andre mennesker. Dette kan virke berikende i en forhandlingssituasjon like ofte som begrensende. I det hele skal man prøve å se bort fra person og i stedet konsentrere seg om sak (Fisher m.fl. 2001).

3.5 Egenskaper ved arenaene har betydning

I pkt. 2.8 er det beskrevet noen forhold omkring arenaer for samhandling og betydningen av å fri seg fra tilvante ”regulative arenaer”.

Samtidig er det grunn til å avdramatisere dette. Forhandlinger er sjelden hemmelige med behov for spesielle lokaliseringer (Corbin 1994). Behovet er i stedet en praktisk tilrettelegging for en ny form for samhandling – nemlig forhandlinger. Enkelte ganger kan det knyttes ”prestisje” til slike arenaer og deres fysiske lokalisering. Foregår forhandlingene alltid på for eksempel rådmannskontoret eller hos en bestemt interessent, så kan dette gi inntrykk av ”ledelse” eller en maktdemonstrasjon som kan få følger for forhandlingene. Derfor bør slike ting tas opp i begynnelsen, slik at man finner pragmatiske og praktiske løsninger. At møtested går på omgang mellom partene er ikke uvanlig. Erfaringer har også vist at ”idedugnadsarenaer” (se Farner, 2003) på konferansesteder kan gi gode ringvirkninger.

I særlige tilfeller med for eksempel så stor oppmerksomhet fra media om møtene at det griper direkte ødeleggende inn i forhandlingene, velger man tid og sted som kan beskytte forhandlingene, samtidig som pressen får vite når det vil bli gitt orienteringer.

Hovedpoenget med arenaskaping er å danne positive omgivelser som virker tillitsvekkende og konstruktive (Corbin 1994), samtidig som det sikrer representasjon fra de parter man vil ha med i forhandlingene, og naturlig og udramatisk ekskluderer ikke aktuelle interesser. Betydningen av å vektlegge de rent fysiske løsningene gis ulik vekt i forhandlingslitteratur, men bør i alle tilfeller ikke overdrives, og vurderes i forhold til sakens egenskaper.

3.6 *Egenskaper ved forhandlinger og prosesser gir utfordringer og muligheter*

Gjennom erfaringer hentet fra opplæring av mennesker fra offentlige organer og forvaltning til forhandlinger, sitter det igjen ett hovedinntrykk. Det er at forhandlinger anses som en spennende mulighet – samtidig som man fortsatt henger igjen i ”regulativ væremåte”. Da vil man uvegelig være bundet av sine respektive rettigheter og plikter og forhandlinger blir i utgangspunktet bare en ny metode til å styrke dette for å oppnå egne resultater. Denne innstillingen er uproduktiv for forhandlinger, og leder raskt til brudd. Men den kan også med sterk retorisk begavelse lede til en parts (eller noen parters) dominans i avtaleutformingen. Og selv om en slik avtale skulle bli godkjent, så representerer den sannsynligvis en slik skjevhet at den over tid vil gi grobunn for misnøye, trenering og til sist avtalebrudd, og dermed en seier til tap.

Derfor må offentlige parter frigjøre seg fra en regulativ innstilling, og tenke i form av ”likevekt og likebehandling” mellom parter. Erfaring har vist at dette er fullt mulig når man blir oppmerksom på egen atferd og omstiller seg bevisst i en slik retning – uten tilbakefall når konfliktene topper seg. Oppmerksomheten bør i stedet konsentreres om gjensidig befruktende kreativitet.

I pkt. 3.3 er det pekt på mangelfull kjennskap til og aksept av rammebetingelser for så vel offentlige organer som private aktører. I forbindelse med utbyggingsprosjekter bør f.eks. private oppfordres til å redegjøre åpent med innsyn i prosjekters markedsrisiko, kapitalbehov og lønnsomhet. Dette er forhold som offentlige organer vanligvis har svært lite kunnskap om – og derfor også lite forståelse for i utgangspunktet. I det hele er informasjon og informasjonsdeling meget viktig under forhandlingene, slik at ikke avtaler inngås under feil forutsetninger og parter senere bruker dette som grunnlag for avtalebrudd.

Som presisert innledningsvis, er denne rapporten ikke ment som en oppskrift for forhandlingsteknikk. Derfor vises til relevant litteratur, og enkle prinsipper som for eksempel i ” ”Fra nei til ja” (Fisher m.fl. 2001):

- Skill mellom sak og person
- Fokuser på interesser, ikke posisjoner
- Skap muligheter for gjensidige fordeler
- Krev bruk av objektive kriterier

Fra egen erfaring kan det legges til at det ligger en særlig utfordring til partene gjennom forhandlingene om reelt å kunne lytte til andre parter, og til å kunne forklare klart og pedagogisk grunnlaget for egne interesser og vurdering av handlingsrom. Ofte er den enkle teknikken med å stille kontrollspørsmål mellom

partene, eller gjengivelse med egne ord av en annen parts interesser og utsagn som kontroll på grad av gjensidig forståelse, sterkt å anbefale.

Endelig bør det vektlegges at avtaleskriving bør skje under veis etter hvert som forhandlingene skrider frem. Det kan skje gjennom referater, men helst gjennom avtaleutkast (fordi referater gjerne vil inkludere mer omfattende beskrivelser og med formuleringer som partene hver for seg kan være uenig om). Derved festes de forhold man har gjennomdiskutert – eventuelt med forbehold – på papiret, og man slipper å bli unødvendig uenige mot slutten om forhold man allerede har avklart. Dette forhindrer selvsagt ikke at en avtale må vurderes helhetlig, men det vil kunne begrense unødvendige ”omkamper”, og styrke fremdriften. Erfaringsmessig kan det nemlig ta tid å få den endelige avtalen i en god form som både tar hensyn til faglige forhold og juridisk holdbarhet.

3.7 Egenskaper ved avtaler må vektlegge entydighet og klarhet

Avtalers egenskaper er meget viktig fordi avtaler vanligvis skal gjelde over lengre tid og bli benyttet av andre mennesker enn de som forhandlet frem avtalene. Derfor bør forhandlingen ha klarlagt alle relevante og viktige forhold, og disse bør gjenspeiles i avtalen, eksempelvis:

- Definisjon av partene og representasjon
- Bakgrunn for avtalen
- Eventuelle forbindelser til andre avtaler og forhold
- Definisjon av begreper og lignende som benyttes i avtalen
- Saksbeskrivelse med ansvars- og oppgavebeskrivelse og -fordeling
- Klarhet i forhold til tid og økonomi
- Eventuelle alternativer, begrensninger og forbehold
- Bestemmelser om uforutsette hendinger, og følgene av slike
- Særlig om ”force majeure”, og vilkår for reforhandling
- Om avtale opphør
- Om nødvendig godkjennelse før gyldighet

Enkelhet og klarhet i alle formuleringer kan ikke understrekes tilstrekkelig. Man skal ikke behøve verken å være faglig ekspert eller jurist for å kunne forstå og anvende avtalen.

Likeledes må definisjoner og begreper som benyttes være entydig dekkende. For eksempel er begrepet ”infrastruktur” slett ikke entydig med mindre det er definert hva som i avtalesammenheng er ment med begrepet. I en utbyggingssak vil ”infrastruktur” kunne bety vann, avløp, eventuelt renovasjon, og veier av ulike typer – ofte kalt ”teknisk infrastruktur”, men det vil også kunne inkludere

føringsrør for elektrisitet, tele m.m. samt fjernvarmerør og søppelsuganlegg når det innføres. Til og med omfattende grøntanlegg kan inkluderes med ”kreativ” regulering. I den senere tid har vi også sett eksempler på at man trekker frem ”sosial infrastruktur”, nemlig offentlige formål som skoler, barnehager og annen kommunal service, inkludert også kultur, som infrastruktur. Derfor må begreper defineres i forhold til avtalenes formål.

4 UTVIKLINGSAVTALE FOLLO OG FORHANDLINGER

4.1 *Situasjonen gir grunnlag for forhandlinger*

Bakgrunn for ”Utviklingsavtale Follo” er et ønske om å prøve en ny prosess, fremfor ordinær regulativ behandling, på et område hvor man ikke er tilfreds med resultatene så langt. Den nye prosessen går ut på å få gjennomført forhandlinger mellom Folloregionen (FR) og Akershus fylkeskommune (AFK), Statens vegvesen (SVV) og Jernbaneverket (JV) for å oppnå en best mulig pakkelsesløsning for samordnet areal- og transportbruk.

Alle kommunene i Folloregionen er enige i det, etter så vel administrativ som politisk behandling. Tilslutningen er opprettholdt og bekreftet etter valget i fjor høst. Etter forespørsel fra Folloregionen har både SVV og JV gitt en skriftlig positiv tilbakemelding, etter først å ha innhentet godkjennelse fra Samferdselsdepartementet (SD). Godkjennelsen åpner for forhandlinger om løsninger, men det gis ikke fullmakt til å gå ut over de respektive økonomiske rammer for partene. Det er egentlig å forvente fra SD som et utgangspunkt. Men det er samtidig tydelig at man ønsker å prøve forhandlinger og avtaleløsninger. Dersom resultatet av ”Utviklingsavtalen” blir en totalt sett høyere måloppnåelse, vil SVV og JV kunne fremme forslag om endringer til SD, og SD vil kunne avgjøre om det skal følges opp og på hvilken måte det kan følges opp – avhengig av fullmaktsforhold. AKF har også gitt sin tilslutning til prosjektet og vil delta i forhandlingene.

I skrivende stund er forhandlinger igangsatt mellom partene og man arbeider nå med å sette sammen tiltakspakker for arealbruk og samferdsel. Diskusjoner om dette vil danne det faglige grunnlaget for Utviklingsavtalen. For Folloregionens representanter er det utarbeidet et forhandlingsmandat som klargjør forutsetninger og fullmakter m. m. Hvordan situasjonen på dette området er for de andre partene vites ikke, bortsett fra likelydende brev fra SD til SVV og JV.

En umiddelbar og stikkordsmessig vurdering av situasjonen ved oppstart av forhandlingene er at:

- Parter er definert.
- Forhandlingene er frivillige.
- Arena er skapt og skapes.
- Mandater synes å være tilstrekkelig på plass.
- Representanter er oppnevnt.
- Oppgaven synes å være tilstrekkelig definert.

- Det eksisterer et tidspres for å påvirke pågående viktige prosesser som for eksempel tiltakspakken for NTP.
- Det finnes en nysgjerrighet og en motivasjon til å prøve forhandlinger.
- Det er godt kvalifiserte fagfolk i forhandlingene.
- Det kan fortsatt være viss usikkerhet knyttet til kommunenes politiske villighet til virkemiddelbruk.
- Fylkeskommunens rolle i forhandlingene er noe uklar.
- Både SVV og JV har antakelig en BATFA for en tilfredsstillende løsning, men vil gjerne utprøve en ny prosess og eventuelt oppnå ennå bedre resultater.
- Utviklingsavtalen må antakelig vise betydelig bedre løsninger enn de ordinære prosessene, for å bli akseptert på alle nivåer, særlig statlig.
- Med løsninger menes også her mulighet for bindende kontraktsforhold mellom partene, og det er antakelig et viktig poeng for alle.
- Avtalerresultater føres inn i ordinære plan- og gjennomføringsprosesser.

Situasjonen gir avgjort muligheter og representerer en pilotutfordring. Men den er meget krevende, og det gjenstår å se om man når frem til endringer i tunge pågående prosesser, fremst prioritering og gjennomføring innenfor Nasjonal Transportplan (NTP).

4.2 Oppgaven er å omsette mål til gjennomføring via forhandlinger og avtale

Oppgaven er å forberede og gjennomføre en "Utviklingsavtale – samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur" gjennom forhandlinger mellom FR, AFK, SVV og JV. Avtalen skal dekke de utfordringer partenes interesser er opptatt av når det gjelder samordnet areal- og samferdselspolitikk med trinnvise praktiske løsninger. Avtalen skal være bindende for partene etter godkjenning av relevant myndighet. Løsninger forventes å inngå i ordinære planer og programmer (eksempelvis NTP og kommunenes arealplaner) som integrerte deler av slike, så lenge forpliktelsene i avtalen også overholdes på den måten.

Som forberedelse til dette har FR utarbeidet en samordnet og prioritert Samferdselsstrategi (2003 a). Det arbeides med å koordinere kommunenes arealplaner, men her gjenstår en del. Det har også vært diskusjoner om aktuell virkemiddelbruk, og kommunenes villighet til å anvende mer restriktive virkemidler i forhold til biltrafikk, men på dette området har man ikke nådd frem til tilstrekkelige avklaringer.

Samferdselsstrategien lister opp de samferdselstiltak som Follo skal kjempe for.

- a. Dobbelt jernbanespor Oslo Ski
- b. Samferdselsinvesteringer i jernbanetettstedene
- c. Riksvei 152 – Folloregionens stamvei
- d. Bedre og mer samordnet bussnett i regionen
- e. Regionalt sykkelveisystem

Hvert tiltak er gitt en begrunnelse, og det er stilt opp konkret mål, samt angitt ansvarsforhold.

SVV og JV har arbeidet frem sine ønsker og prioriteringer gjennom det pågående arbeidet med NTP, og den tiltakspakken som nå skal prioriteres og leveres inn til SD. Denne prosessen har vært bredt anlagt med omfattende møtevirksomhet hvor ulike interesser har vært inne – også FR. Utbyggingen til fire spor har en betydelig plass i dette arbeidet. Ifølge st.mld. nr. 24, 2003-2004 (Nasjonal transportplan 2006-2015), heter det om dette:

”Utbygging av fire spor i Sørkorridoren med stasjoner/kollektivknutepunkter, prioriteres også. Kostnadsoverslaget i planperioden er om lag 3.400 mill.kr. Det legges opp til at strekningen Kolbotn-Ski kan stå ferdig i løpet av planperioden. Strekningen fra Kolbotn mot Oslo kan påbegynnes. Utbyggingen inkludere ombygging/utvidelse av stasjonene Ski, Kolbotn og Hauketo”.

AFK har deltatt i prosessene for NTP. Fylket ønsker seg totalt større investeringer i samferdselssektoren, hvor f.eks. Vestkorridoren med ny E-18 også har stor støtte fra kommunene på vestsiden. Med knapphet på midler og trange økonomiske rammer vil det naturlig ligge interne spenninger i fylket om prioriteringene.

4.3 Partene er definert og innstilt på forhandlinger om avtale

Opgaven det skal forhandles om løsning på gir i utgangspunktet en grei definering av parter. Kommunene i FR har akseptert å bli representert samlet, men har dannet en egen politisk referansegruppe, under ledelse av ordføreren i Vestby. Samspillet mellom denne referansegruppen og forhandlerne blir meget viktig. Det er utarbeidet og vedtatt et forhandlingsmandat for forhandlerne, og mandatet gir ventelig nødvendig avklaring på forhandlernes rammer.

Likevel har selvsagt de 7 kommunene i FR den endelige godkjenningmyndigheten på fremforhandlet Utviklingsavtale. Det faktum leder

da til at intern kommunikasjon og tillit blir viktig å opprettholde under hele prosessen.

Som tidligere nevnt har både SVV og JV forespurt SD om deltakelse i forhandlinger om Utviklingsavtale. Begge har i likelydende brev fått anledning til å delta, men med klar beskjed om å holde seg innenfor de økonomiske rammer som er definert eller som defineres fra statens side. En er for øvrig kjent med at SD arbeider med å utprøve nye ordninger innen samferdselsplanlegging og gjennomføring, og det er naturlig å se den betingede men positive responsen fra SD i slikt lys. Dette kommer også frem i NTP kapittel 9.4.2.

AFK som part er interessant. Hvordan oppfatter fylkeskommunen sin rolle? Vil den prioritere å prøve aktivt ut den nye fremgangsmåten – altså forhandlingsløsning, eller vil den til enhver tid prioritere utjevning og det den oppfatter som ”likebehandling” mellom fylkets tre regioner? Vil fylket sette sin egen mer spesifikke dagsorden og prioritere ut fra det? Slik sett kan fylket bli en ”vanskelig” part for FR inntil man finner felles plattform. Det er mulig at man oppfatter enighet om en slik plattform allerede, men hvor stabil er den, og hvor ”personavhengig”? Fylket er under et visst press som institusjon og vil nok ønske å markere både meninger og eventuelle ”revir”.

Det eksisterer selvsagt også andre interesser i forhold til oppgaven, både interesseorganisasjoner av forskjellig art og enkeltpersoner. Men ingen av disse står så sentralt i prosessene at det er nødvendig å inkludere dem i forhandlingene om Utviklingsavtale.

Vi står derfor tilbake med fire parter i forhandlingene nemlig:

- Folloregionen (FR)
- Akershus fylkeskommune (AFK)
- Statens vegvesen (SVV)
- Jernbaneverket (JV)

Blant disse må FR hele tiden regne med å være ”pådriver” i prosessen, fordi de andre partene egentlig har andre pågående prosesser som vil håndtere den samme oppgaven, om enn på en noe mindre dekkende måte. (De har dermed som tidligere påpekt, en slags BATFA, og det må FR ta hensyn til). Det gjelder derfor å opprettholde den nysgjerrigheten og motivasjonen som nå finnes.

Selv om partene i forhandlingene er entydig definert, så finnes det prosesser omkring utviklingsavtalen av stor betydning – særlig det omfattende NTP arbeidet. Men det vil også være lokale interesser i Follo kommunene, og det vil

være ”konkurrerende” interesser i andre kommuner. Man bør derfor hele tiden vurdere om og i tilfelle på hvilken måte disse ”omgivelsesinteressene” skal holdes orientert og eventuelt ha noen mer aktive delroller under forhandlingene.

4.4 Arenaene for forhandlinger må skilles fra andre arenaer

Forhandlingene vil foregå på sin egen arena. Men forhandlingsprosessen har ulike faser og de bør egentlig markeres tydelig gjennom også de omgivelsene man har. Det skal for eksempel utvikles såkalte ”pakkeløsninger” for ulike alternativer innenfor samferdselsutbygging. Dette er en prosess som krever kreativ samhandling, hvor ”posisjonstenkning” vil kunne virke både manipulerende og hemmende. Når det skal skapes nye muligheter må avslappete, hyggelige og inspirerende rammer fremheves, og det er partenes respektive faglige dyktighet som skal samhandle og utfylle hverandre.

Når man kommer til detaljerte analyser og diskusjoner om egenskaper ved pakkeløsningene, vil man befinne seg i en ”mellomfase” i forhold til den endelige fase som vil dreie seg om ta og gi i forhandlinger hvor man fortrinnsvis prøver å få frem ”vinn - vinn” løsninger for partene. Om mulig bør man søke å finne forskjellige fysiske arenaer i forhold til fasene, avhengig også selvsagt av hvilke ”stemninger” forhandlingsfasene frembringer. Psykologien og følelser skal ikke undervurderes i denne sammenheng.

Siden det parallelt med forhandlingsfasene også vil foregå ulike andre møter hvor de samme partene er tilstede, og siden noen av disse møtene til og med vil dreie seg om tiltakspakker for NTP, så er det nødvendig med en tydelig årvåkenhet om hvilke møter er for hva, uten å blande den mer regulative prosessen med forhandlingene. Det er nok allerede, eller det vil kunne bli, en utfordring i praksis.

4.5 Forhandlingsprosessen burde kunne oppnå ”vinn-vinn” løsninger

I arenabehandlingen over legges det vekt på å ha omtanke for sammenhengen mellom arenaer, parter, prosesser og faser i prosesser. Det er karakteren på prosessene som langt på vei også påvirker det endelige resultat og dermed om man lykkes. I Utviklingsavtale Follo er partene representert med gode fagfolk, etter det som er kjent med hensyn til representasjon. Men de samme fagfolkene har også lang fartstid i organisasjonene. Det burde selvsagt i utgangspunktet være en styrke i det man er fortrolig med egen organisasjon, men det kan nok også i utgangspunktet være en ulempe, ved at man er trent i, og vanligvis også ”fanget i”, regulativ saksbehandling med dennes prosesser og myndighetsforhold. Derfor kreves det innsats fra alle parter til å ”løsrive seg” i tilstrekkelig grad fra slike

tenkesett og arbeidsformer. Det er mulig man burde ha tilgang på ekstern bistand til dette, men det er også opp til partene selv i felleskap å forme konstruktive faser.

Det som er skrevet om prosesser i kapitlene 2.9 og 3.6, kommer til anvendelse i dette arbeidet. Saksorienterte forhandlinger hvor man konsentrerer seg om partenes interesser fremfor krav, og hvor man beholder både faglig og personlig profesjonalitet og skiller mellom person og sak, er de vesentligste grunnleggende forhold. Evnen til å lytte kan bli hemmet en del i forhandlingene, fordi man vil ha en naturlig tilbøyelighet til å dra med seg elementer fra det parallelt pågående arbeidet med tiltakspakke for NTP. Det er å forvente at særlig tidsplanen for dette arbeidet vil kunne virke ”forstyrrende” inn i forhandlingene, både fordi partene selv er forpliktet til å følge opp, og fordi man må henge med denne prosessen om man skal kunne få ønskete tiltak med og integrert i nettopp NTP og dennes gjennomføring.

Derfor er det en avgjort fordel at forhandlingene (etter mandatfasen) er gått inn i fasen med det faglige arbeidet for å utforme elementer til ”pakkeløsninger”, og sette disse sammen. Forhåpentligvis vil dette bli en så god, morsom og spennende erfaring at denne smitter over på forhandlingen hvor interesser skal oppfylles eller kompenseres. Erfaringer har igjen vist at kanskje særlig i situasjoner hvor offentlige organer er part, så må man ta seg tilstrekkelig tid til å uteske rammene og handlingsrommet. Man må respektere regler og lover, og likeledes nødvendige prosesser for politisk behandling, men man må også avsløre egenbestemte begrensninger som i virkeligheten lar seg påvirke.

Umiddelbart høres det vel idealistisk ut å fremheve ”vinn-vinn” løsninger som forhandlingsresultat. Men dette må vurderes i en større sammenheng. Hva er alternativene til et avtaleresultat? Hvilken helhetlig måloppnåelse er mulig gjennom forhandlinger i forhold til vanlige prosesser? Er det for eksempel slik at samferdselssektoren i og for seg på ordinær måte kan oppnå en tilfredsstillende løsning på de forhold de selv har kontroll over, men de får ikke med seg i tilstrekkelig grad arealbruken som styres av kommunene? Om så er, blir heller ikke deres egne tiltak like verdifulle vurdert ut et overordnet helhetlig mål om samordnet areal- og samferdselsløsninger. Og omvent, kommunene vil for sin egen del oppnå bedre mulighet til god arealutnyttelse (i lys av samme overordnede målsetning), gjennom å oppnå større og mer forpliktende ytelser innen samferdselssektoren. For begge parter representerer derfor Utviklingsavtale Follo muligheter for ”vinn-vinn” løsning.

4.6 Incentiver – straff kan best håndteres gjennom trinnvis avhengighet

Utviklingsavtalen bør forsøke å legge inn en trinnvis løsningsmodell som fordeler gjennomføringsforpliktelser mellom partene over tid. Det skaper i utgangspunktet mulighet for større tillit ved at partene i praksis må vise handlingsevne, uten at andre tar for stor risiko alene. Men det kan også utformes på en slik måte at bedre eller mer omfattende innsats fra en part utløser tilleggsytelser fra andre. Slik bygges incitamentene inn der det er mulig. Det kan også bygges inn incitamentene til gjennomføring på andre måter, for eksempel ved at parter som står overfor omfattende forpliktelser i ett trinn (eksempelvis en banestrekning) får dempet sin risiko gjennom tilleggsytelser fra andre parter. Kreativitet i slik formulering kommer gjerne frem gjennom åpen dialog: hva kan jeg gjøre for deg for at du skal få redusert din risiko tilstrekkelig? Kan jeg kompensere på andre områder enn primærområdet? Incentiver kan selvsagt også bindes opp i økonomiske forhold, som en form for premiering, etter nærmere angitte og på forhånd fastlagte kriterier. Incentiver bør fordeles mellom parter for å skape ballanse.

Straff er vanskelig i avtalesammenheng, og bør fortrinnsvis håndteres gjennom aksepterte avhengigheter i en trinnvis utviklingsavtale. Unnlater en part å gjennomføre sin del, så kommer man heller ikke videre med innsats fra de andre (dette er påpekt helt konkret i NTP sidene 176-177). Det er med på å skape et ”sosialt press” som ikke skal undervurderes. Man kan selvsagt samtidig se på muligheter for å finne kompensasjonsløsninger eller også avbøtende tiltak, for å forebygge direkte avtalebrudd.

Der offentlige organer er involvert, vil det imidlertid være vanlig å legge inn forbehold i avtalen om nødvendig politisk handlefrihet, og utvikling i organenes økonomi (for eksempel kommuneøkonomien), men selvsagt vil avtaler kunne utformes med så sterke bindinger at eventuell økonomisk kompensasjon ved ensidige brudd fastlegges.

4.7 Avtaleutforming skal gi pakkelsninger over tid

En avtales oppbygging er det tidligere gitt anvisninger om (se avsnitt 3.7). Avtalen bør utformes så enkel og tydelig som mulig. Fokus er meget viktig. Hovedutfordringene for forhandlingene må finne sin løsning i avtaleteksten. For Follo betyr det at både transportløsninger og arealbruk i kommunene må inngå. Men det betyr også at alle tiltakene må være spesifisert og bundet til relevant myndighet, som de respektive kommunene i Follo og henholdsvis SVV og JV. Pakkene som det nå arbeides med er eksempler på nettopp slikt avtaleinnhold. Pakkene vil fremkomme med identifisering og listing av tiltak fordelt over tid på

de respektive partene, og med en grad av innbyrdes ballanse som partene har kunnet bli enige om.

Dersom ikke løsning er mulig for alle forhold man gjerne skulle ha behandlet, så er det bedre å påvise disse konkret, med eventuell anvisning for senere behandling, eller fastslå at de inntil videre utstår, fremfor vage formuleringer som hver part kan tolke selvstendig og som senere gir grunnlag for tvister.

Mer perifere forhold kan selvsagt også inngå i forhandlingene, og inkluderes i avtalen. Det er fornuftig å være åpen for alle forhold som partene i utgangspunktet er opptatt av i saken. Forhandlingene og avtaleinngåelsen kan gjerne begynne med å nøste løsninger med de minst konfliktfylte temaene, selv om disse kan virke perifere. Men dersom mer perifere forhold tilriver seg for stor oppmerksomhet, eller benyttes som vikarierende motiv for å unnlate å ta opp hovedutfordringene, bør de rett og slett unnlates og holdes utenfor avtalen.

Tillit mellom avtalepartene om gjennomføring underbygges ved at innholdet i avtalens gjennomføring organiseres i trinnvise løsninger hvor hver part må gjøre sin del etter hverandre, og dermed blir gjensidig avhengig av hverandre. Trinnene bør ideelt bygges opp slik at de gir gjensidige ”størrelsesforhold”. I praksis kan dette være vanskelig fordi tiltak har terskelverdier (man kan ikke bygge en halv tunnel, eller halv bro, selv om det er teknisk mulig). Tiltak må gjennomføres for å kunne forsvares økonomisk. Men større forpliktelser fra en part kan avføde en serie mindre tiltak fra en annen part. Eller man kan stille en akseptabel form for ”garanti”, som forpliktende politiske tilsagn, eller kanskje til og med økonomiske garantier, om det er mulig.

Tid som dimensjon er viktig. Og tid i avtalene i Follo må også ta hensyn til rullerende tidsperioder som årsbudsjetter, langtidsbudsjetter og investeringsperioder for offentlige organer, med begrenset handlingsfrihet som følge av politiske prosesser og vedtak. Dette må det også tas hensyn til i avtaleutforming, slik at man unngår konflikter i ettertid av rent budsjettekniske årsaker, eller unødvendig mangel på klare forutsetninger om politisk godkjenning.

Avtaleteksten må vise hvilke tiltak som skal være gjennomført av hvem og til hvilken tid. Dette må være så entydig beskrevet at forholdene er klart etterprøvbare. Og dersom det eventuelt skulle være grunn for tolkning om grad av gjennomføring, så bør det angis en prosess for hvordan tolkningen skal forstås. Her kan man oppnevne en tredjepart, eller man kan angi indikatorer for tolkningen. Det må forebygges i avtalen at en part ensidig har rett til å tolke eller evaluere måloppnåelse.

5 AVTALEBRUDD

5.1 Avtalebrudd kan forebygges, men også løses rasjonelt

Det er understreket gang på gang at både selve forhandlingsprosessen og avtaleutformingene vil kunne ha avgjørende betydning i forhold til senere avtalebrudd. Grunnlaget for en gjennomføring uten avtalebrudd legges gjennom de to foregående forhold, slik det er forklart tidligere. Med bakgrunn i en fornuftig og rettferdig forhandlingsprosess og en entydig avtale som partene har forpliktet seg til, så vil man også ha langt større mulighet for å møte uforutsette hindringer senere, eller situasjoner som medfører at en eller flere parter får problemer med å holde sine forpliktelser. Da er man også lettere i stand til å kunne se situasjonen med de andres øyner. Det vil medvirke til at man igjen i fellesskap søker å løse flokene.

Avtalen bør ha lagt inn både avbøtende tiltak og muligheter for reforhandling, enten i form av direkte alternative løsninger eller i form av prosessbeskrivelse for handling ved krisesituasjoner.

Men avtalen må også ha lagt inn klare regler for selve bruddet om det ikke kan kompenseres eller løses, eller om parter ikke er innstilt på dette. Da inntreer de forhold som avtalen bør ha spesifisert i form av politiske, økonomiske eller juridiske konsekvenser, slik at ikke bruddet i seg selv gir grobunn for ytterligere og unødige ringvirkninger.

5.2 Avbøtende tiltak er viktige og må brukes kreativt

Fra bl.a. konsekvensutredninger er man vandt til begrepet ”avbøtende tiltak”. Med det menes at partene er blitt enige om at dersom den forutsatte kjede av tiltak ikke lar seg gjennomføre i praksis, og at grunnene til det kan aksepteres, så finnes det et sett av alternative tiltak (herunder inkluderes selvsagt også prosesser) som kan iverksettes, uten at avtalen anses for brutt. I pakkediskusjonen som nå pågår i Follo bør man nettopp ta høyde for det og inkludere alternativer i selve pakkene. Eller man kan definere grader av måloppnåelse gjennom ulike tiltak, inkludert alternativer og åpne for det. I Follo situasjon vil det være en rekke helt nye utfordringer man vil møte, både i forhandlingene og ved avtaleutformingene, men også ved gjennomføring over lang tid. Mot en slik bakgrunn bør nettopp avbøtende tiltak gis betydelig oppmerksomhet.

Tid kan benyttes som dimensjon for å unngå avtalebrudd. Det gjøres enklest ved at man lenker gjennomføring til tidspunktet hvor det i praksis er mulig for en part å påta seg sin del. Det betyr at fremdriften ikke på forhånd kan fastsettes innenfor

en fast tidsramme, men som en nødvendig tidskjede. Eventuelt kan man stramme kjeden opp med en ”endelig” øvre tidshorisont. Det vil gi større trykk på partene, men risikerer også å fremtvinge brudd.

Ressurser kan selvsagt også benyttes som avbøtende tiltak. Med ressurser tenkes det naturlig nok umiddelbart på penger. Man kan da lenke tiltakene opp i kostnadsstørrelser og bevilgninger som forutsetninger for parters gjennomføring. Det kan i sin tur gi grobunn for kostnadsdekninger på tvers av tilvendte formale grenser (offentlig – offentlig), eller utløse offentlig og private samarbeidsløsninger (OPS), eller betalingsordninger – offentlig eller private (f.eks. trafikkantbetaling).

Økonomiske ressurser kan også benyttes som kompensasjon ved at en part som tar et løft under forutsetning av etterfølgende tiltak fra andre, blir helt eller delvis kompensert for sine kostnader når forutsatt kjede av tiltak stopper opp eller brytes.

Men ressurser kan også tolkes videre i form av kompetanse, opplæring, arbeidsinnsats osv. Det er bare oppfinnsomheten som er begrensningen – og mulighetene for gjennomføring i praksis.

5.3 Reforhandlinger kan også forhindre avtalebrudd

I alle avtaler av et visst omfang og av en varighet over lengre tid, vil det være klokt å legge inn muligheter til endring i avtalen som følge av uforutsette forhold som viser seg over tid.

Endringer skal ikke kunne kreves uten grunn. Derfor kan man i avtalene legg inn nærmere bestemmelser om forhold som helt kurant kan gi slikt grunnlag. Klausuler som omhandler slike forhold kalles gjerne for ”escape klausul” og betyr at klausulene gir grunnlag for å unnslippe avtalens forpliktelser i den form den har, fordi det har inntrådt endringer i forutsetningene utenfor partenes egen påvirkningsmulighet.

I avtaler mellom parter som for eksempel forutsetter en i avtalen ikke representert offentlig myndighets tiltak eller godkjennelse, og dette ikke skjer, kan man ha lagt inn at denne hendelsen setter avtalen til side. Avtalen opphører, eller det er lagt inn i avtalen nye muligheter for reforhandling basert på endrete forutsetninger. Det samme kan inntreffe dersom en eller flere parters forutsatte situasjon endres dramatisk, og man ønsker at forhandlingsløsninger fortsatt skal kunne benyttes.

Gjennomføring av avtaler som baserer seg på gjensidige tiltak i kjede, men hvor tidsrammene er flytende, kan trekke så langt ut i tid at partene ser seg tjent med allerede fra begynnelsen å legge inn regelmessige tidspunkter for gjennomgang av avtalen og dens fremdrift, med muligheter for reforhandling, uten å betrakte dette som brudd. Det kan se ut som om samferdselsdepartementet er innstilt på slike prosesser, etter NTP å dømme (se kap. 9.4.2 i NTP).

5.4 Avtalebrudd må kunne håndteres profesjonelt

Alle avtaler vil normalt inneholde bestemmelser om hvordan uenighet om forståelsen av avtalen eller brudd på avtalen skal håndteres. Uenighet kan forutsettes først prøvet løst gjennom nye forhandlinger. Men dersom det ikke fører frem vil avtalen forutsette anvendelse av voldgift eller sivil rett.

Voldgift kan være bestemt på flere måter. Den kan være definert som en ren faglig tvistemålsrett, hvor partene oppnevner fagpersoner, eller de har på forhånd valgt et faglig uhildet organ til å treffe avgjørelse i saken. Eller voldgiftsretten kan bestå av en kombinasjon av fagfolk og juridisk ekspertise som en mellomting, før man velger en rent juridisk sammensatt voldgiftsrett. Sistnevnte vil i aktuelle saker gjerne enten selv eller gjennom parter vitneføring sørge for ønsket faglig belysning av sakene.

En voldgiftsdom er endelig for partene og kan ikke ankes. Derfor kreves det omtanke fra partene om dette er hensiktsmessig i forhold til sakens omfang og praktiske konsekvenser – som for eksempel kritikk fra respektive systemer, eller politiske reaksjoner. Dette fører i praksis ofte til at særlig offentlige organer i stedet velger å håndtere uenighet og brudd gjennom det sivile rettsvesen, med sine ankemuligheter og omprøvinger.

Avtalene må være klare på forutsetningene for når avtalebrudd inntreffer, og spesifisering på tydelige prosesser som følger av det, enten det er reforhandling, voldgift eller rettsak for domstolene.

5.5 Avtaler må være gjennomførbare med kontinuerlig oppfølging

Denne rapporten har lagt vekt på at avtaler er frivillige, at partene finner dem tilstrekkelig balanserte, og at avtalene i praksis er gjennomførbare. Siste punkt har ankerfeste i så vel forutsetninger hos partene som i avtalens form, innhold og omfang. Partene må ta høyde for muligheter og begrensninger i egen gjennomføringskraft, men de må også ta tilstrekkelig inn over seg de andre partenes gjennomføringskraft, slik at ikke ensidig press eller veltalenhet og overtalelseskunst får frem innhold i avtalene som ikke lar seg gjennomføre i

praksis. Å fremprovosere brudd er ingen fruktbar forhandlingsteknikk, med mindre det finnes meklingsalternativ, noe som ikke er tilfelle for Folloregionen.

Gjennomføring av Utviklingsavtale Follo skal ha rot i selve avtalen. Det kan ordnes ved å ta inn klausuler i avtalene om jevnlig oppfølging gjennom statusoversikter fra hver av partene. Koples slike gjennomganger til mulighet for justeringer i avtalen, små som tilpasninger, større som reforhandling, så har man langt større sjanse for suksess. Det gir også mulighet for fortsatt bygging og styrking av gjensidig tillit, noe som erfaring har vist er viktig for offentlige organer. Slik samhandling øker likeledes sjansene for en kontinuerlig ”fellesforståelse” og riktig fokusering på oppgaveløsning.

6 KONKLUSJON – FORHANDLINGER OG AVTALER ER KOMMET FOR Å BLI

Forhandlinger med avtaler er kommet for å bli som en integrert del av fysisk planlegging (Forester 1999). Omfanget vil øke som følge av forvaltningsnivåenes behov for å finne nye former på løsninger av praktiske utfordringer. Parter i dette vil være både private interesser og andre offentlige organer. Denne rapporten har både gitt en generell innføring i forhold knyttet til avtaleforhandlinger og avtaleutforming som kan bidra til å forhindre avtalebrudd, og pekt på spesifikke forhold ved Utviklingsavtale Follo. Det fremgår med all tydelighet at forebyggende arbeid i denne sammenheng er langt mer konstruktivt og effektivt enn reparasjoner.

Å forebygge brudd når offentlige organer er parter, krever særlig oppmerksomhet på de ofte relativt stive rammer som samfunnet eller internasjonale forpliktelser setter for slike organers handlinger og myndighet. Men det ligger også muligheter i intern utfordring til endringer i så vel sedvane som kultur. Erfaringer til nå tyder på at offentlige organer både er fullt ut i stand til å forhandle gode avtaler, og at de trives med det. Utviklingsavtale Follo er en interessant utfordring og kan bli en modell.

7 REFERANSER

- Corbin, Jane (1994): *Den norske kanalen. De hemmelige midtøsten forhandlingene*. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Farner, Asle (2003): *Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser. En veileder for prosessledere*. Kommuneforlaget AS, Oslo.
- Fisher, R., Ury, W. (1982): *Veien til ja. Om å løse små og store konflikter*. Nå forlag, Oslo.
- Fisher, R., Ury, W. og Patton, B. (2001): *Fra nei til ja – kreativ forhandlingsteknikk*. Hjemmenes Bokforlag AS, Oslo
- Follorådet (2003 a): Samferdselsstrategi for Follo 2003 – 2015.
- Follorådet (2003 b): Handlingsprogram 2004 – 2007.
- Forester, John (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. The MIT Press.
- Jensen, Rolf H. (1987): Bifokal forhandlingsplanlegging. I Medalen (2000).
- Kommunal og Regionaldepartementet (KRD) (2002): Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v. Rundskriv H-5/02.
- Medalen, Tor, m.fl. (2000): *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Olsson, Gunnar (1978): *Om makt*. Nordplan 10 år. Nordplan, Stockholm.
- PBL2000 (2000): *Utbyggingsavtaler, Praksis og Utfordringer*. www.pbl2000.no
- Plan og bygningsetaten (1994/95): *Fjordbruksplan for Oslo. Kommunedelplan for fjorden og fjordområdet*. Oslo kommune.
- Rognes, Jørn K. (2001): *Forhandlinger*. Universitetsforlaget, Oslo
- Samferdselsdepartementet (2004): *Nasjonal transportplan 2006 – 2015 (NTP)*. St.meld.nr.24 (2003 – 2004).
- Østerud, Ø., Engelstad, F., Selle P. (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.