

NORUT Samfunnsforskning AS
Notat nr 03/2004

FORBEREDELSE OG ORIENTERINGSFASE

Første følgeevaluering av prosjektet

"Bindende avtaler mellom kommuner, fylke
og stat - et instrument i regional utvikling"

May-Britt Ellingsen

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 SN 03/2004	Dokumenttype Notat	Status Åpen
ISSN 0805-6072	ISBN	Ant sider 50
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 16.4.2004
Forfatter (e) May-Britt Ellingsen		
Tittel Forberedelse og orienteringsfase - Første evaluering av "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"		
Resymé Folloregionen består av sju kommuner i Akershus med ambisjoner om å utvikle forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Prosjekteier er Follorådet og prosjektet har to års varighet. Prosjektgjennomføringen støttes av et konsulent-forskerteam hvor forskeren driver følgeevaluering og bidrar med helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale. Forskningen skal fokusere på generelle utviklingstrekk som kan ha allmenn læringsverdi, fange opp erfaringer og synliggjøre gode grep. Konsulentene er samtalepartnere, veiledere og bidrar til å fokusere innsatsen i et komplekst utviklingslandskap. Notatet tematiserer prosjektets første fase; forberedelse til utvikling av avtaler og fokus er særlig på Folloregionen sin rolle i forhold til samferdselspolitiske prosesser Stor-Oslo. Utviklingsavtale Follo kan betraktes som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren. Prosjektet er en arena for vitalisering av fylkeskommunens utviklerrolle og relasjonen mellom region og fylke gjennom utvikling av nye roller og forpliktende samarbeid mellom kommuner og mellom staten og lavere forvaltningsnivåer.		
Emneord Tillit, regional utvikling, nye roller, følgeevaluering		
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

KS ga våren 2003 NORUT Samfunnsforskning AS oppdraget med å følgeevaluere prosjektet ”*Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling*”, av praktiske grunner kalt ”*Utviklingsavtale Follo*”. Det toårige prosjektet handler om å utarbeide forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom Follokommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Follorådet er prosjekteier.

Arbeidsnotatet er første leveranse i følgeevalueringen og dekker den innledende fasen – forberedelser og kartlegging av det feltet prosjektet jobber i og den trekker opp fokus for hele evalueringen. Den vil fokusere på Utviklingsavtale Follo som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren. Utviklingsavtalen er en arena for vitalisering av fylkeskommunens utviklerrolle og relasjonen mellom region og fylke og for fornyelse og videreutvikling av samarbeidet mellom Follokommunene. Tillit står sentralt i disse prosessene – rolleutøvelse, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og bidrar til å bygge tillit. Tillit er en grunnleggende forutsetning for utvikling av avtaler og forebygging av avtalebrudd, tillit vil derfor stå i fokus.

En stor takk til konsulentene Asle Farner og Rolf Jensen for lærerikt, kreativt og inspirerende samarbeid. Jeg vil også takke oppdragsgiver KS ved Tor-Magne Fredriksen og Øystein Gjølberg Karlsen, og prosjektledelsen i Follo Jostein Øverby og Grethe Salvesvold for stimulerende dialog og godt samarbeid så langt i prosjektet

May-Britt Ellingsen
TROMSØ april 2004

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
1 SAMMENDRAG.....	1
2 INNLEDNING.....	5
2.1 Bakgrunn – utviklingsavtalens politiske fødsel.....	5
2.2 Utviklingsavtale Follo - hovedprosjekt	7
2.3 Forarbeid og målsettinger for Utviklingsavtale Follo	8
2.4 Samferdselsstrategi og samordnet arealutvikling	10
2.5 Punktvis oppsummering av bakgrunn	14
3 TILLIT OG FØLGEEVALUERING.....	17
3.1 Tillit.	17
3.2 Punktvis oppsummering – tillit.....	18
3.3 Følgeevaluering	19
3.4 Metodisk tilnærming og forskerfokus	20
3.5 Punktvis oppsummering av følgeevaluering	23
3.6 Forhandlinger.....	24
4 FOLLO - ”I SKYGGEN AV OSLO”	26
4.1 Punktvis oppsummering forholdet til statsetatene.....	28
5 DET LOKALE BILDET.....	31
5.1 Punktvis oppsummering av det lokale bildet.....	32
6 FASE I - KONKLUSJON OG LÆRING	34
6.1 To roller – byråkrat og utvikler	34
6.2 Læring så langt?.....	35
6.3 Spørsmål, stikkord og fokus framover.....	37
6.4 Veien videre	38
6.5 Punktvis oppsummering av konklusjoner og læring	39

1 SAMMENDRAG

Utviklingsavtale Follo kan betraktes som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren og det er en arena for vitalisering av fylkeskommunens utviklerrolle og relasjonen mellom region og fylke. Prosjektet dreier seg også om regionalisering av lokalpolitikken og om å utvikle nye roller i forpliktende samarbeid mellom kommuner og mellom staten og lavere forvaltningsnivåer. Tillit står sentralt i dette – rolleutøvelse, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og bidrar til å bygge tillit.

Folloregionen består av sju kommuner i Akershus med ambisjoner om å utvikle forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Prosjekteier er Follorådet og samarbeidet i det to-årige utviklingsprosjektet skal dreie seg om utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i regionen.

Prosjektgjennomføringen støttes av et konsulent-forskerteam. Forskeren driver følgeevaluering og bidrar med helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale. Forskningen skal fokusere på generelle utviklingstrekk som kan ha allmenn læringsverdi, fange opp erfaringer og synliggjøre gode grep. Konsulentene er samtalepartnere, de veileder og bidrar til å fokusere innsatsen i et komplekst utviklingslandskap.

Første arbeidsnotat fra prosjektet presenterer bakgrunn, ambisjoner og mål for prosjektet i tillegg til erfaringer fra prosjektfase 1, "*Forberedelse og orienteringsfase*".

Forberedelser i Follo

Bakgrunnen for prosjektet var en erkjennelse av at det er nødvendig å styrke det regionale samarbeidet fordi man er for svakt til å kunne utrette noe som enkeltkommune. Å stå sammen gir styrke, det kan trekkes veksler på en bredere kompetanse og det gir større nettverk og tyngde å agere som region. Ambisjonene for prosjektet er å dreie fokus i offentlig infrastrukturbygging – fra mål til virkemidler og fra plan til iverksetting. Follo ønsker å drive en mer helhetlig og handlingsorientert planlegging hvor kommunene framstår som likeverdig aktør i det regionale utviklingsarbeidet.

Nøkkelfaktoren er den kommunale arealplanleggingen og regionen har startet en trinnvis utviklingsprosess for samarbeid mellom kommunene i dette arbeidet. Høsten 2003 vedtok ordførermøtet en samferdselsstrategi for Follo 2003-2015 som en del av Follorådets innsats innen samordnet areal- og transportutvikling. I februar 2004 er det utarbeidet et utkast til arealstrategi for Follo og denne skal

drøftes på Follokonferansen våren 2004. Det er også igangsatt et prosjekt for samkjøring av kommuneplanrulleringen. Etter hvert ble det nødvendig med et fokusskifte i denne første prosjektfasen – fra å bygge intern legitimitet og konsensus for utvikle en felles plattform utad – til å gå tettere inn i komplekse samferdselspolitiske prosesser i Stor-Oslo.

Orientering mot Oslo

Follo er en del av hovedstadsregionen og rammes av den sterke veksten der gjennom sin funksjon som bosted for dagpendlere, ca 40.000 reiser daglig fra Follo og inn til Oslo. Dette skaper press på samferdselsektoren, en sektor som kommunene har liten innflytelse over. Høsten 2003 og våren 2004 arbeides det med handlingsprogrammet både til fylkesplanen og NTP, i tillegg til utvikling av Oslopakke 2 og 3. Det samferdselspolitiske feltet i Stor-Oslo preges av dynamikk og høy kompleksitet, det er mange deltakere og ulike interesser og mål som skal samspille.

Det er en ny og krevende rolle for Follo å gå inn i samferdselspolitiske prosesser i Stor-Oslo, landets kanskje mest dynamiske region og største pressområde som har en rekke utfordringer og interessekonflikter innenfor transport og kommunikasjon. Byråkratrollen strekker ikke til, utviklingsorientering er nødvendig og aktørene må være handlingsorientert, utprøvende og lete etter nye løsninger da det meste må avklares, avveies og forhandles fram underveis.

Utviklingsavtale Follo handler også om møtet mellom to roller; byråkraten og utvikleren, det er en arena for utforming av nye roller i relasjonen mellom kommune og fylket, det dreier seg om utformingen av fylkeskommunens nye utviklerrolle, om nye roller i lokalpolitikken og om regionalisering av lokalpolitikken i bred forstand. Rolleutøvelse, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og som kan bidra til å bygge tillit.

Samarbeid hviler på tillit

Godt forarbeid har inngitt tillit til Follo i omgivelsene. Denne tilliten kan vedlikeholdes ved å opptre rimelig forutsigbar på ulike arenaer – dvs følge spillereglene i Follokommunene og Stor-Oslo, i byråkratiet og i politikken. I forhold til Follokommunene må en sikre tillit gjennom å følge etablerte, lokale politiske spilleregler, sikre et legitimt mandat ved å involvere politikerne og ha støtte fra byråkratene. I forhold til Stor-Oslo bygges tillit gjennom å vise handlekraft og være utviklingsorientert, gjennom å delta i team og utvikling av transportpakker. Aktørene i Follo må beherske spillereglene for flere roller; både byråkrat, utvikler og politiker og de må bygge tillit på to fronter, både gjennom forvaltningsprosedyrer og samhandlingsprosesser. Den prosedyrebaserte tilliten skapes gjennom å opptre som byråkrat og følge de formelle spillereglene som

knytter seg til den settingen. Den prosessbaserte tilliten skapes gjennom samhandling og ved at en følger de uformelle spillereglene som situasjonen krever, bygger nettverk og opptrer utviklingsorientert.

Lokalt samarbeid

Stadig flere kommuner ønsker å bidra til å utforme sin virkelighet i større grad, men må erkjenne at hvis de skal være med å legge premisser i forhold til fylke og stat og å framstå som reelle samhandlingspartnere, må de gå sammen i regionale enheter for å oppnå tilstrekkelig tyngde og kompetanse. Utviklingsavtale Follo er ett av flere samarbeidsprosjekter i regional regi hvor kommunene kan samarbeide og komplettere hverandre, de trenger ikke konkurrere. Prosjektet gir en mulighet til å ta grep om egen situasjon og gevinsten kan bli at en får til raskere og bedre løsninger enn en ellers ville gjort.

Samarbeid mellom kommuner krever tillit mellom partene, vilje til forpliktelse og at det utvises en viss romslighet for lokale ulikheter. Intervju med ordførerne viser at de legger forskjellig innhold i Follosamarbeidet, avhengig av politisk fartstid, politisk ståsted og politiske hjertesaker. De synes det er viktig med aksept for at det kan være ulike lokale begrunnelser for å støtte en sak. Ordførerne synes til en viss grad å ha "ordførerblikket" rettet innover mot egen kommune, men er særlig opptatt av samarbeidsaspektet i prosjektet. De fokuserte på at motsetninger ikke må overkommuniseres, målsettingen er samarbeid og det er viktig å kommunisere den samarbeidsviljen som det målrettede arbeidet Follo har gjort så langt er tuftet på. Flere trakk også fram at de må fokusere på det de kan enes om og at man for å få til noe, også må akseptere en viss grad av uenighet.

For å avrunde; roller utvikles i samspill. Både statsetatene og fylkeskommunen sin utviklerrolle er avhengig av medspillere. Regionalutviklerrollen forutsetter aktive regioner – Follo framstår så langt som en aktiv og komplementær medspiller for stat og fylke i samferdselspolitikken.

2 INNLEDNING

Folloregionen har ambisjoner om å utvikle forpliktende partnerskapsmodeller i løpet av et toårig utviklingsprosjekt kalt ”Utviklingsavtale Follo – hovedprosjekt”, i notatet forkortet til UF eller omtalt som *Folloprosjektet*. Folloprosjektet handler om å utvikle forpliktende samarbeidsavtale mellom kommuner, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur for kollektive transportløsninger i regionen. Disse elementene skal forvaltes på en miljømessig god måte og bidra til bærekraftig utvikling.

UF er et regionalt samarbeidsprosjekt som involverer en rekke ulike aktører og organisatoriske enheter hvor formålet er å få fram en avtalepakke som forplikter partene i forhold til avtalt virkemiddelbruk. Det dreier seg om å etablere et regionalt partnerskap først og fremst mellom offentlige aktører på ulike forvaltningsnivå og sektorer.

Prosjektet skal følgeevalueres og løper fra juni 2003 til juni 2005. Sluttrapport skal leveres 01.11.2005. Dette arbeidsnotatet er første delrapport i prosjektet og den dreier seg om en kartlegging av status i prosjektets innledende fase.

2.1 Bakgrunn – utviklingsavtalens politiske fødsel

Follo er en del av hovedstadsregionen og vil ta del i den sterke veksten der gjennom sin funksjon som bosted for dagpendlere. Folloregionen har om lag 115.000 innbyggere, herav ca 60.000 sysselsatte. 40.000 av disse dagpendler, i all hovedsak inn til Oslo. Dette skaper press på samferdselsektoren, en sektor som kommunene har liten innflytelse over. De tunge samferdselsinvesteringene ivaretas av statlige organer slik som vegvesenet og jernbaneverket, mens Akershus Fylkeskommune leverer kollektivtransport. Kommunene opplever at de har liten direkte innflytelse på prioriteringen av samferdselsressursene og at de må drive planlegging under stor usikkerhet. Dette gjelder særlig statlige infrastrukturinvesteringer.¹ Tunge beslutninger på dette feltet er underlagt rikspolitiske konjunkturer gjennom Stortingets budsjettbehandling og virkemidlene er spredt på mange aktører. Det er hard kamp om prioriteringene og beslutningsstrukturene framstår som uklare sett fra kommunenivå. Datamaterialet indikerer at Follokommunene føler avmakt og dels som prisgitt vilkårlige beslutninger innenfor samferdselsfeltet.

Revitalisering av Follorådet og styrkingen av det regionale samarbeidet er dels resultat av en erkjennelse av at man er for svak til å utrette noe som

¹ Samferdselsstrategi for Follo 2003-2015

enkeltkommune. Det gir styrke å stå sammen, det kan trekkes veksler på en bredere kompetanse og det gir større nettverk og tyngde å agere som region. Follorådet er et samarbeidsorgan mellom de 7 Follo-kommunene; Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås og Akershus fylkeskommune. Follorådets målsetting er:

- Å tilrettelegge for samarbeid mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune, Oslo og regionale statsetater om regionale utviklingsoppgaver som arealutvikling, samferdsel, næring, miljø og helsespørsmål
- Å være styringsorgan for interkommunale samarbeidstiltak mellom kommunene i regionen.

Follorådet fastsetter årlig handlingsprogram og budsjett, og godkjenner årsmelding og regnskap. Follokonferansen er en årlig konferanse for alle formannskapene i Follo. Her drøftes felles regionale utfordringer og det legges føringer for det videre samarbeidet. Ordførermøtet er det sentrale premissgivende og utøvende organet i samarbeidet. Arbeidsutvalget forbereder saker til Ordførermøtet og Follorådet. Akershus fylkeskommune er representert på politisk nivå både i Follorådet og Ordførermøtet.

På administrativt nivå ledes arbeidet av rådmannskollegiet, som organiserer det administrative arbeidet både i permanente faggrupper og i tidsavgrensede prosjektgrupper. Follorådet har et eget sekretariat for som er bemannet med en stilling som regionutvikler. Gjennom Follorådet skal Follokommunene stå sammen i regionale utviklingsspørsmål for å få større tyngde og gjennomslag utad. Særlig innen samferdsel har kommunene mange felles interesser og mye å vinne på å stå samlet.² I tillegg må Follokonferansen nevnes, et årlig arrangement for de 7 Follokommunene. Konferansen arrangeres i regi av Follorådet og er et politisk verksted med deltakelse fra formannskap, ordførere og rådmenn i Follo. Gjennom foredrag, gruppearbeid og oppsummeringer blir det formidlet politiske styringssignaler inn til Follorådet.

Prosjektet "*Utviklingsavtale Follo*" ble "født" i denne konteksten, som en spenstig politisk idé på Follokonferansen 2001. Prosjektet ledes av en tilsatt prosjektleder som rapporterer til Follorådet. Styringsgruppen for prosjektet består av ordførere og rådmenn i de syv Follo kommunene (Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås), samt fylkesordfører og

² Beskrivelsen av Follorådet er i sin helhet hentet fra Follorådets Handlingsprogram 2003, s. 3

fylkesrådmann i Akershus, en representant fra Statens vegvesen og en fra Jernbaneverket region øst, i tillegg til fylkesmannen for Oslo og Akershus.

2.2 Utviklingsavtale Follo - hovedprosjekt

Utviklingsavtale Follo startet som et tilsvar på en følelse av avmakt i det politiske miljøet i forhold til viktige problemstillinger knyttet til transport og arealbruk. Den overordnede ambisjonen for UF er å få til et fokusskifte i offentlig infrastrukturbygging, man ønsker å dreie fokuset fra mål til virkemidler og fra plan til iverksetting. I Follorådets handlingsprogram for 2003, pkt. 1.1, pekes det på følgende:

Eksisterende planer og utredninger om utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i hovedstadsområdet har to svakheter:

- *planleggingen er til dels for fragmentert*
- *de planene som har mål for en helhetlig og samordnet utvikling, har for dårlig svar på hvordan man skal få til dette i praksis.*

Den kommunale arealplanmyndigheten er en viktige brikke i den samstemte virkemiddelbruken som etterlyses på alle forvaltningsnivåer. Gjennom prosjektet ønsker Follorådet å melde kommunene på som likeverdig aktør i det regionale utviklingsarbeidet, med den kommunale arealplanleggingen som premiss og forhandlingskort. Follokommunene er villige til å forplikte seg hvis andre gjør det.

Dette er utgangspunkt for prosjektet ”Utviklingsavtale for Follo – samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur”, her forkortet til UF. Forventingene til hva prosjektet skal utrette er følgende (opt.cit):

Nærmere om innhold:

Prosjektets sluttprodukt skal være en forpliktende avtale mellom Follokommunene, regional stat og Akershus fylkeskommune om samordnet og forutsigbar virkemiddelbruk knyttet til utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur. I likhet med forprosjektet, vil representanter fra Akershus fylkeskommune og regional stat (Jernbaneverket og Statens Vegvesen Akershus) delta i styringen av prosjektet.

UF er et forsøk på å skaffe en viss grad av lokal forutsigbarhet og styring i forhold til tunge samferdselsoppgaver gjennom å binde opp statlige aktører. Kommunene, gjennom Follorådet, ønsker å forhandle seg fram til avtaler med de store statlige aktørene, avtaler som gir en viss grad av forutsigbarhet innenfor

samferdsel. I dette ligger også en ambisjon ”nedenfra”, fra Follo, om å være med å legge premisser ”oppover” i forholdet til statlige aktører. Dette vil være en dimensjon i utviklingsprosjektet som vil følges videre framover.

I tillegg til det å oppnå tiltrengte samferdselsløsninger, har Folloprosjektet to ambisjoner av mer generell karakter:

- oppnå større forutsigbarhet hos statlig nivå innenfor samferdselsutbygging
- endre politisk fokus – fra planlegging til handling
- endre roller – fra å være ”mottaker” til å bli deltaker, premissleverandør og utvikler

Prosjektet UF kan også analyseres i en større regionalpolitisk sammenheng, som et av flere eksempler på utforming av nye roller og relasjoner mellom forvaltningsnivåene. Roller utformes i samspill; hvordan utspilles dynamikken mellom de ulike forvaltningsnivåene? Hvordan utformes fylkeskommunens utviklerrolle i dette samspillet? Dette er spørsmål av allmenn karakter, som vil være et underliggende analytisk tema som fortrinnsvis skal drøftes i sluttrapporten, men som også kan tas opp underveis.

2.3 Forarbeid og målsettinger for Utviklingsavtale Follo

Follorådets handlingsprogram gir de overordnede retningslinjene for prosjektet; at det skal inngås *forpliktende avtale* mellom staten og Follokommunene. Follorådets årsmelding for 2002, vedtatt 10.04.03, gir pkt. 2.1.1, Utviklingsavtale Follo - samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur - gir nærmere beskrivelse av prosjektet. Forarbeidet som besto av et 9-måneders forprosjekt:

”der målsettingen var å vurdere ulike modeller for partnerskapsavtaler, sikre ekstern finansiering og lage en prosjektplan for et 2-årig hovedprosjekt. Forprosjektet ble bemannet med en 50% prosjektlederstilling.”

I forprosjektet ble det lagt stor vekt på dialog og forankring inn mot Follokommunene, bl.a. gjennom Follokonferansen 2002 og en presentasjons- og drøftingsrunde i alle formannskapene. UF har vokst fram gjennom politisk dialog og det ble utarbeidet et forslag til kommunestyrevedtak som var felles for alle kommunene. Follokommunene vedtok prosjektet, riktig nok kom en del av kommunestyrene med noen presiseringer og tilføyelser i forhold til

vedtaksinnstillingen.³ Representanter fra Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket har sittet i styringsgruppen for prosjektet. Forprosjektets sluttprodukt var en sak med presentasjon av forprosjektets resultater og anbefaling om igangsetting av et 2-årig hovedprosjekt. Vedtaksinnstillingen ble fulgt av et saksframlegg som la fram hovedbudskapet i prosjektet:

”HOVEDBUDSKAP:⁴

Follorådet anmoder xxx kommune om å vedta igangsetting av hovedprosjekt "Utviklingsavtale Follo". Prosjektet starter våren 2003 og har ca. 2 års varighet. Prosjektet vil ikke innebære direkte økonomiske forpliktelser utover det kommunen allerede yter til Follorådets arbeid.

Prosjektets ambisjon er å få frem et forslag til avtale mellom Follokommune, Akershus fylkeskommune og staten knyttet til sentrale tema i den regionale utviklingen i Follo; utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur. Follokommunene ønsker gjennom prosjektet å tilby de regionale myndigheter en bærekraftig arealbruk i Follo i bytte mot en forpliktende satsing på transportsystem som bygger opp under videre utvikling av tettsteder i Follo. Folløs utgangspunkt når det gjelder et slikt transportsystem er vist i prosjektet "Samferdsels-strategi Follo". Dette vil for xxx kommune innebære vilje til å stille hovedtrekkene i kommunens fremtidige arealbruk til rådighet for drøftelser med stat og fylke. Kommunen vil være forhandlingspart. Endelig avtale vil være avhengig av kommunestyrevedtak i xxx kommune.

Prosjektet vil ikke bli igangsatt uten bekreftelse fra regional stat og fylke knyttet til prosjektdeltagelse og fra departementer og KS knyttet til finansiering av prosjektet.”

Prosjektet oppnådde nødvendige bekreftelser og finansiering fra KRD og KS. Departementets finansiering ble totalt sett en god del lavere enn det det var søkt om, og prosjektet er derfor bemannet med en heltidsstilling i stedet for to som opprinnelig planlagt. MD hadde ikke ledige midler og kunne dermed ikke bidra med noe, KRD bidrar med kr 250.000 i 2003, ut i fra at de finner prosjektet interessant. Også Fylkesmannen i Oslo og Akershus finner prosjektet interessant og bidrar med 200.000 i skjønnsmidler for 2003. KS finansierer prosessbistand og følgeevaluering med i alt kr 1.200.000, fordelt over tre år, 2003-2005.

³ Enebakk (opprusting av RV 120 og 155), Nesodden (utvikle Oslofjorden som kollektiv kommunikasjonsmulighet), Ås (videreføre kommunen som landbruksbygd og ha et helhetlig arealperspektiv), Oppegård (presiserer behov for underveisinformasjon)

⁴ Fra arbeidsdokument "Utkast til kommunestyrebehandling", Follorådet

Det justerte budsjettet for de tre prosjektårene er følgende:

	2003	2004	2005	TOTALT
Personalkostnader	235.000	554.000	400.000	1.189.000
Div. øvrige driftsutgifter	215.000	446.000	320.000	981.000
SUM UTGIFTER	<i>450.000</i>	<i>1.000.000</i>	<i>720.000</i>	<i>2.170.000</i>
Tilskudd fra staten, KRD	250.000	600.000	70.000	920.000
Tilskudd fra staten, fylkesmannen	200.000	200.000	200.000	600.000
Follorådet		200.000	450.000	650.000
SUM INNTEKTER	450.000	1.000.000	720.000	2.170.000

Budsjetterte inntekter for 2004 og 2005 forutsetter at Stortinget gir den nødvendige bevilgning.

2.4 Samferdselsstrategi og samordnet arealutvikling

Follo-kommunenes ”input” eller forhandlingskort i samarbeidet er å sette arealutvikling i fokus som virkemiddel. ”Samferdselsstrategi for Follo 2003 – 2015”, sluttbehandlet i ordførermøtet 01.09.2003, er ett sentralt dokument i denne forbindelse. Samferdselsstrategien for Follo ble utarbeidet i 2002. Den prioriterer de viktigste regionale samferdselstiltakene, og angir strategier for å få disse gjennomført. De prioriterte tiltakene er:

- a nytt dobbelt jernbanespor Kolbotn – Ski
- b samferdselsinvesteringer i jernbanetettstedene
- c utbedring av RV 152, Folloregionens stamveg
- d bedre og mer samordnet bussnett i regionen
- e regionalt sykkelveisystem

Dette er tiltak som støtter opp under et kollektivbasert utbyggingsmønster, og er et viktig grunnlag for arbeidet med ”Utviklingsavtale Follo”. De to sakene er blitt behandlet parallelt i de 7 Follokommunene (februar-mars 2003).

Det er bred politisk enighet om de 5 prioriterte tiltakene, men det er viktig å presisere at prioriteringene ikke fratrar den enkelte kommune muligheten for å arbeide for lokalt viktige samferdselstiltak. Samtidig bør det være en målsetting om at de lokale samferdselsprioriteringene i størst mulig grad underbygger de regionale samferdselsstrategiene. Under behandlingen har enkelte av kommunene kommet med presiseringer knyttet til lokalt viktige prosjekter, men alle har gitt sin tilslutning til samferdselsstrategiens hovedprioriteringer, og til at disse legges til grunn for et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom

Follokommunene, i første rekke i forbindelse med prosjektet ”Utviklingsavtale Follo”.⁵

Gjennom samferdselsstrategien har Follo samlet seg om noen konkrete overordnede tiltak en samlet skal arbeide for. Dette er tiltak som hver for seg er viktig for regionen og som kan underbygge hverandre positivt. I følge forordet i strategidokumentet, signaliserer det Follopolitikernes vilje til forpliktende regionalt samarbeid.

Follorådet har høsten 2003 startet en bred prosess for å utvikle en anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo. Dette arbeidet vil også inngå som en del av UF. Dagens planstatus viser at det allerede er en relativt bred enighet i planmiljøene om noen overordne linjer slik som satsing på kollektivtransport, knutepunktsutvikling og samordning av kommuneplanlegging. Neste steg er å legge til rette for en bred politisk diskusjon om framtidig arealstrategi. Dette gjøres gjennom bredt anlagte og vel forberedte involveringsprosesser og Follorådet har høsten 2003 startet en bred prosess for å utvikle en anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo. Dette arbeidet vil også inngå som en del av UF.

Dagens planstatus viser at det allerede er en relativt bred enighet i planmiljøene om noen overordne linjer slik som satsing på kollektivtransport, knutepunktsutvikling og samordning av kommuneplanlegging. Neste steg er å legge til rette for en bred politisk diskusjon om framtidig arealstrategi. Dette gjøres gjennom bredt anlagte og vel forberedte involveringsprosesser. Verktøyet er arbeidsseminarer hvor alle relevante planaktører i Follo møtes for å utvikle prosjektet ”*Samordnet arealutvikling i Follo*”. I tillegg møtte deltakere fra Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Leder av Follorådet var også invitert, men kunne ikke møte. Målsettingen for arbeidsseminarene er at de skal danne grunnlag for en regional politisk diskusjon knyttet til å utforme en strategi for fremtidig arealutvikling i Follo og Follorådets sekretariat vil ha ansvar for å bearbeide resultatene av gruppearbeidet frem mot en slik diskusjon på nyåret.⁶

Seminaret er en arena for å utveksle kunnskap, avklare synspunkter, avdekke begrensninger og drøfte muligheter. Gjennom samlingene kan en utvikle en felles forståelse av muligheter og utfordringer og trekke opp noen felles linjer for fremtiden. Kunnskapsutveksling og utvikling av felles forståelse er viktige elementer for å utvikle tillit og det å møtes ansikt til ansikt gir rom for å avklare

⁵ Avsnittet er i hovedsak hentet fra Samferdselsstrategi for Follo 2003-2015

⁶ Fra seminarinvitasjonen

usikkerhet og ”avdramatisere” potensielle konflikter. Samlingene kan derfor fungere som arenaer for gjensidig tillitsbygging mellom deltakerne.

Første samling ble gjennomført 25.11.03 i Ski og neste 09.01.04 og inkluderer planleggere i alle Follokommunene samt planaktører i fylkeskommunene og relevante aktører fra statens vegvesen og jernbaneverket. Gjennom plansamlingene drøftes arealstrategier på tvers av kommunegrensene og administrative nivåer. Det var enighet om at synkronisering av kommuneplanrulleringen var nødvendig for å samordne arealutviklingen. Det fremkom også at det er nødvendig å ha et felles faktagrunnlag og en rimelig grad av felles forståelse av utfordringene for å få til samspillet mellom forvaltningsnivåene og at det er nødvendig å ha respekt for hverandres roller og utfordre hverandre på en klok måte i dette samspillet.

Gjennom samlingene møtes og involveres en del av de aktørene som skal jobbe framover med å utvikle mulige avtalepakker, særlig gjelder dette representantene fra stat og fylke. De vil få en bred innsikt i hvordan det tenkes i Follo planmiljøer og de vil ha muligheter til å komme med innspill sett fra sine respektive ståsted. Arbeidet med å utvikle en framtidig arealstrategi drives framover av en prosessgruppe sammensatt av to planleggere (fra hhv. Vestby og Oppegård) og prosjektleder for UF. Intensjonen var at en allerede på styringsgruppemøte 06.02.04 skulle kunne legge fram en strategi til politisk behandling. Dette ble gjort og styringsgruppen ga sin tilslutning til strategien som vil benyttes som et (foreløpig) arbeidsdokument i utviklingen av alternative Follopakker.

Som en del av forarbeidet til januarsamlingen ble det utarbeidet et diskusjonsnotat som summerte opp synspunkter fra første samling i november 2003 og ga et utkast til grunnleggende prinsipper i en strategi for fremtidig arealarealbruk i Follo. Dette notatet er et sentralt arbeidsdokument i prosessen videre framover for prosjekt *Samordnet arealutvikling* og det skal i ferdig bearbeidet versjon gi bakgrunn for utvikling av ”avtalepakker”. Utvikling av avtaler eller ”pakker” vil stå i fokus for neste delrapport.

Utsnitt fra notatet siteres i det følgende.⁷ Først en oversikt over det planlagte tidsforløpet i prosjekt *Samordnet arealutvikling*:

- *Notat utarbeidet av Jostein Øverby 15.12.03 på bakgrunn av innspill fra arbeidsseminar på Ski 25.11.03, drøftet i prosjektgruppemøte 16.12.03 og*

⁷ Hentet fra Notat av 17.12.03, fra prosjektgruppe for *Samordnet arealutvikling* i Follo v/ JØ til deltakerne på planseminaret 09.01.04.

bearbeidet etter prosjektgruppemøte 16.12.03 fram mot plansamling på Ski 09.01.04.

- *Notatet bearbeides av prosjektgruppen etter plansamling 09.01.04 frem mot styringsgruppemøte 06.02.04.*
- *Notatet skal etter styringsgruppemøte 06.02.04 kunne benyttes (foreløpig) i utviklingen av alternative Follopakker.*
- *Sluttdiskusjon og endelig utforming i Follokonferanse 05.03.04.⁸*
- *Endelig dokument ”anbefalt strategi for fremtidig arealutvikling i Follo” skal benyttes i utviklingen av alternative Follopakker i forhandlinger/samtaler med stat og fylkeskommune med sikte på å komme frem til avtale mellom de 3 partene om samordnet areal- og transportutvikling i Follo.*

Det ovenstående ble utarbeidet i desember av prosjektleder og ble da ført inn i rapporten som i prinsippet dekker tidsrommet fra juni 2003 til ut januar 2004.

Notatet presenterer som nevnt noen grunnleggende prinsipper for arealutviklingen og følgende legges til grunn:⁹

”Grunnleggende prinsipper i en strategi for fremtidig arealbruk:

Strategien må være åpen, fleksibel og anvendelig for sitt formål. Den må utformes som et rom som gir mange muligheter. Innledningsvis er det enklest å tenke seg hva strategien ikke må være: Strategien må ikke være et kart som fastlegger en eksakt arealbruk fram mot et gitt tidspunkt. (De 4 fremtidsbilder for Follo fra år 2000 var i all hovedsak slike kart, men så skulle de også tjene et annet formål.) Strategien må – så langt det er mulig og tenkelig – være det motsatte av slik kartfesting.

Prosjektgruppen tror strategien bør utformes som noen grunnleggende prinsipper. Disse grunnleggende prinsippene vil være Follo's strategi for fremtidig arealbruk i den aktuelle situasjon; forhandlinger med stat og fylkeskommune. Disse prinsippene må drøftes og gis politisk tilslutning på nyåret. De som skal utforme alternative Follopakker, må gjøre det innenfor de prinsipper som blir fastlagt.”

⁸ Konferansen er utsatt til juni 2004

⁹ Fra samme notat som ovenfor.

De grunnleggende kriteriene er følgende:¹⁰

Samordnet arealutvikling i Follo – kriterier bærekraftig arealbruk

<i>Utbygging:</i>	<i>a) Utnytte byggesoner med godt utbygget infrastruktur b) Utnytte byggesoner nær jernbanestasjoner ekstra godt (inkl. omdisp. landbruksareal) c) Sentrumspolitik i samsvar med fylkesdelplan for handel, service og sentrumsutvikling d) Regulere næringsareal på en måte som støtter opp om ABC-prinsippet</i>
<i>Bevaring/ vern:</i>	<i>e) Restriktiv holdning til bygging i LNF-sonene generelt, Marka spesielt f) Samordne synet på regionalt verdifulle LNF-områder (definere lokale "Marka"er) g) Restriktiv dispensasjonspraksis i 100-m-beltet langs sjøen h) Øke tilgjengeligheten i særlig verdifulle grønne områder, spesielt ved sjø og vassdrag</i>
<i>Transport:</i>	<i>i) Tilrettelegge for effektiv, trygg og miljøvennlig transport j) Tenke alternativt når det oppstår kapasitetsproblemer på vegnett (trafikkreg./kollektiv) k) Vurdere innstramming av parkeringspolitikken i tettsteder med god kollektivdekning</i>

Prinsippene har punkter som kan være kontroversielle både politisk og i praksis. Dette kan for eksempel gjelde både det anbefalte utbyggingsmønsteret, forholdet mellom bevaring/vern og utbygging og parkeringspolitikk.

Hovedutfordringene sett fra evaluators ståsted, vil være å enes om noen overordede strategier og dernest gjøre disse gjeldene i prioriteringer på kommunenivå. Dette er et kritisk punkt i prosjektet, det er kommunenes vilje til å forplikte seg til å følge vedtatte strategier i den praktiske arealutviklingen som er Follo sin "gulrot" ovenfor sine samarbeidspartnere i de eksterne utviklingsprosessene. Samtidig er det ikke vanskelig å se at det er her, i de praktiske arealdisponeringene at det kan oppstå uenighet.

2.5 Punktvis oppsummering av bakgrunn

Follo er en del av hovedstadsregionen:

- Vekstpress på samferdsel
- Tunge samferdselsinvesteringer ivaretas av statlige organer
- Liten direkte innflytelse på prioriteringer av samferdselsressurser

¹⁰ Hentet fra samme notat som foran.

- Planlegging under stor usikkerhet, særlig når det gjelder statlige infrastrukturinvesteringer
- Tunge beslutninger underlagt rikspolitiske konjunkturer
- Virkemidlene er spredt på mange aktører
- Hard kamp om prioriteringene
- Beslutningsstrukturene framstår som uklare sett fra kommunenivå
- Kommunene føler avmakt og dels som prisgitt vilkårlige beslutninger

Follorådet og styrking av det regionale samarbeidet fordi:

- Man er for svak til å utrette noe som enkeltkommune
- Det gir styrke å stå sammen
- Det kan trekkes veksler på en bredere kompetanse
- Det gir større nettverk og tyngde å agere som region

Utviklingsavtale Follo, ambisjoner og mål:

- Fokusskifte i offentlig infrastrukturbygging: fra mål til virkemidler, fra plan til iverksetting
- Helhetlig og handlingsorientert planlegging
- Kommunene som likeverdig aktør i det regionale utviklingsarbeidet
- Den kommunale arealplanleggingen som premiss og forhandlingskort

3 TILLIT OG FØLGEEVALUERING

Gjennomføringen av UF skal følgeevalueres og prosjektgjennomføringen støttes av et konsulent-team som skal yte både prosessbistand og veiledning. Prosjektgjennomføringen styrkes av at prosjektet følgeevalueres. Det vil si at prosesser, prosedyrer og resultater i prosjektet skal dokumenteres fra oppstart og underveis. Hensikten med følgeevalueringen er todelt: 1) å bidra til å styrke utviklingsprosessene gjennom å levere et oppdatert kunnskapsgrunnlag og 2) å avdekke generelle resultater, prosedyrer og utviklingstrekk som kan være anvendelig for andre kommuner, regioner og fylker som ønsker å inngå forpliktende samarbeid.

Følgeevalueringen tar ikke utgangspunkt i en bestemt teoretisk hypotese som skal avkrefte eller bekrefte. Fokuset er på dynamiske, sosiale prosesser, og perspektivet er at en ønsker å fange opp gode strategier og eventuelle fallgruver. Tillit er et sentralt element i utviklingsprosesser og i den grad det kan legges et bestemt analytisk perspektiv på studien, så vil det være et tillitsperspektiv.

3.1 Tillit

Tillit er både en forutsetning for å innlede forhandlinger og inngå avtaler. Det er en sosial kvalitet som videreutvikles eller svekkes ved gjentatt samhandling, slik som i Folloprosjektet. UF må vedlikeholde den tilliten som det gode forarbeidet har skapt. Det vil si videreutvikle eksisterende tillit og ikke bryte den ned. Tillit er forankret i forventninger, den utvikles og vedlikeholdes gjennom at aktørene opptrer forutsigbart slik at de forventningen en har blir innfridd sånn noenlunde.

Utfordringen her er at terrenget er komplekst og preges av stor dynamikk. Det er mange aktører og interesser involvert, det utspilles mange roller på mange arenaer, og aktørene kan rette ulike forventninger på ulike arenaer. I analytisk forstand kan en operere med ulike tillitsformer og det finnes ulike arenaer for bygging av tillit. Det er for eksempel ikke sikkerhet at det inngir tillit å opptre som byråkrat når en deltar i prosjektgrupper. På slike arenaer må en kanskje opptre i rollen som innovativ og utviklingsorientert. Ulike former for atferd eller rollerepertoar inngir tillit i ulike sammenhenger og utfordringene framover blir å håndtere denne kompleksiteten.

Noen arenaer kan vise seg å være kritiske møtesteder for å bygge tillit, den såkalte koordineringsgruppen er en slik. Det sentrale spørsmålet er hva innebærer det å opptre forutsigbart i ulike kontekster? Folloaktørene må spille ulike roller på ulike baner. Samtidig er det nødvendigvis ikke så ulike roller. Det handler om offentlige aktører, men med ulike mandat og myndighet. De har ulik frihetsgrad og varierende grad av byråkratisk styring.

Tillit kan betraktes som en av strategiene for å håndtere den usikkerhet og risiko som denne type forhandlinger vil innebære for deltakerne. Det er nye personlige og organisatoriske konstellasjoner som skal prøves ut og mye står på spill. Utvikling og vedlikehold av tillit vil være et kritisk element som skal følges i prosessen. Tillitsutvikling forutsetter åpenhet, at partene har dialog og utvikler felles forståelse av hva prosessene skal munne ut i og hva de skal fokusere på.¹¹ Dette krever at det etableres arenaer for dialog, at deltakerne reelt involverer seg i prosessene, tar ansvar og forplikter seg i arbeidet med å utvikle avtaler og partnerskapsmodeller. Kompleksiteten i disse prosessene er høy fordi deltakerne skal forene mange hensyn. Aktørene befinner seg på ulike forvaltningsnivå og skal sikre politisk legitimitet både på regionalt, lokalt og nasjonalt nivå. Disse prosessene må foregå parallelt på politisk og administrativt nivå for å sikre gjennomføringskraft. Gjennom å involvere både det politiske og administrative nivået sikres kontinuitet og oppfølging.

Å utvikle felles forståelse vil innebære å avklare begrepsinnholdet eller forventninger til hva man skal drive på med. Dette vil være sentralt å avdekke i følgeforskningen, både i den innledende kartleggingen og utviklingen underveis. Avveiningene er viktige – for stor klarhet kan være hemmende fordi det brukes for mye energi på avklaring og det er lettere og få motstand på det som er tydelig. For lite avklaring kan gi handlingslammelse og usikkerhet eller for stort språk mellom aktørene, slik at det gis rom for "ensomme ryttere". Utvikling av felles forståelse dreier seg om å avklare forventninger og etablere grunnlag for tillit. Samtidig er det slik at graden av tillit som medlemmene har til hverandre er med på å bestemme hvor stort handlingsrom en kan ha uten avklaring, hvor mye som kan tas for gitt eller være underforstått.

Disse forholdene klarlegges underveis primært gjennom intervjuer med ulike aktører i prosjektet.

3.2 Punktvis oppsummering – tillit

Hvordan vedlikeholde tilliten?

Datamaterialet indikerer at godt forarbeid har inngitt tillit i omgivelsene. Hvordan vedlikeholde denne tilliten? Gjennom å opptre rimelig forutsigbar på ulike arenaer – dvs følge spillereglene på fire ulike baner; i Follokommunene og "Stor-Oslo", i byråkratiet og i politikken:

¹¹ Ellingsen Nordnes: Konto for tillit, NFR rapport nr. 69/95

”Stor-Oslo”

- Handle raskt og utviklingsorientert
- Sette sammen et team som lager pakker
- Bygge pakkelementer til en helhet

Follokommunene:

- Følge etablerte, lokale spilleregler
- Sikre mandat og legitimitet
- Involvere både byråkrati og politikere

Flere roller:

- Byråkrat, utvikler, politiker
- Bygge tillit på to fronter:
 - prosedyrebasert tillit (byråkratiet, formelle spilleregler)
 - prosessbasert tillit (utviklerrollen, uformelle spilleregler, nettverksbygging)

3.3 Følgeevaluering

Følgeevaluering¹² innebærer et kontinuerlig, helhetlig forskerblikk på utviklingsprosessene. Følgeforskning er en dynamisk og framfor alt fleksibel arbeidsmetode som løper parallelt med faktisk handling. Forsknings- og analysearbeid forenes med nærhet til praktikerens virkelighet og forskeren skal aktivt tilbakeføre kunnskap, det vil si dokumentasjon og synliggjøring av prosesser og underveisanalyser.¹³

Følgeforskning er en tidkrevende arbeidsform. Det dreier seg både om kontinuerlig oppdatering og å sile ut hva som er viktig i komplekse prosesser med mange ulike hensyn og interesser som møtes, krysses og skal forenes. Rolledelingen mellom forsker og praksisfelt må til dels formes ut i dialogen underveis og forskeren må jevnlig legge fram sine analyser for praksisfeltet. Det er oppdragsgiver og feltet som bestemmer hvor stor innflytelse følgeforskeren skal ha. Forskeren konsulteres, men det er praktikerne som i siste instans filtrerer og velger ut styringssignaler. Gjennom denne kunnskapsutvekslingen tilbys praktikerne en mulighet for refleksjon over sin virksomhet mens forskeren får respons på analysene. På denne måten kan følgeforskning bli en kontinuerlig læringsprosess for alle parter.

¹² Følgeevaluering og følgeforskning kan betraktes som to ulike aktiviteter med mange likhetstrekk og jeg velger å bruke de to termene synonymt i denne fremstillingen.

Et hvert forskningsprosjekt vil preges av forskeren, mer eller mindre tydelig – i følgeforskning blir dette veldig tydelig. Metoden synliggjør forskerens nærvær i feltet på en ny måte og forskerens analyser og holdninger blir utsatt for et konstruktivt og kritisk blikk når funn og analyser presenteres for deltakerne underveis i prosjektet. Dette er også en del av den totale kvalitetssikringen i prosjektet.

Forskeren er på leting etter generelle prosesser som kan ha allmenn læringsverdi og har samtidig fokus på prosjektets substans. Hensikten her er at forskeren skal: 1) følge utviklingen fram mot en forpliktende avtale 2) kontinuerlig fange opp erfaringer og ikke minst barrierer og gode grep som utvikles underveis og 3) bistå i å fokusere på og utvikle gode grep for å nå fram til forpliktelse, sikre involvering og ansvarliggjøring.

Dette gir at følgeforskeren har to roller som henger sammen; 1) å bidra med helhetlig analyse og synliggjøre gode grep og 2) å fungere som ”informasjonsmegler” og støttespiller i prosjektgjennomføringen. Samtidig er det viktig å understreke at forskerens rolle ikke innebærer å intervenere direkte i prosjektgjennomføringen, men å komme med innspill og bidra til dialog. Om innspillene legges ”død” eller at en velger å agere i forhold til dem, er opp til prosjektledelsen å avgjøre.

3.4 Metodisk tilnærming og forskerfokus

Fokus i foreliggende notat, første delrapport, er å gjøre en statuskartlegging og levere et oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til de ulike relevante aktørene sitt ståsted. Det vil si hva vet de om UF pr. høsten 2003, hva forventer de slags resultater, hva ser de av utviklingsmuligheter og fallgruver framover og hva mener de er viktige spørsmål å jobbe med.

Så langt i evalueringen kan det pekes på følgende metodiske utfordringer:

- 1) Rapportering og datainnsamling vil i varierende grad kunne influere på prosessene i prosjektet. Med dette menes at aktørene gjennom å lese en statusrapport vil kunne kikke hverandre i kortene på en måte som kanskje ikke er ønskelige ut i fra strategiske hensyn. Dette kan ha som konsekvens at informantene ikke stiller opp eller velger å si lite ved neste runde.
- 2) Innspill kan raskt tas raskt inn og transformeres til handlinger. Utfordringen med dette er dels at forskerinnspill kan gis uforholdsmessig stor betydning og dels at utviklingsprosessene kan ta uønskede retninger ut fra en kunnskapsstatus gitt av en ”utenforstående” (forskeren).

- 3) Data og design foreldes raskt. Prosjektet har siden oppstarten beveget seg lengre enn forutsett og til dels tatt nye retninger. Dette har konsekvenser både for evalueringens design og rapportering til oppdragsgiver, begge deler må justeres i forhold til det som skjer i feltet.

Følgeforskingsopplegget består av følgende bærende elementer; innledende *statuskartlegging*, kontinuerlig *dialog*, *dokumentasjon* og *analyse* og jevnlig *rapportering*. Innledningsvis er det gjennomført en statuskartlegging. Dette innebærer dokumentstudier, dvs gjennomgang av planer og andre forarbeider i tillegg til intervjuer med sentrale aktører i prosjektet. Det sistnevnte vil være den viktigste datakilden ikke bare her i statuskartleggingen, men gjennom hele prosjektet. I tillegg kommer deltakende observasjon og samtaler på viktige møter og seminarer og lignende.

Det er også på sin plass å nevne at Folloprosjektets dynamiske karakter byr på en del faglig-metodiske utfordringer når det gjelder underveisrapportering. Rapporteringen skal 1) dels fungere som læringsinnspill til feltet og 2) dels fungere som erfaringsystematisering av prosjektets mer generelle trekk som kan ha overføringsverdi. Særlig punkt 1 byr på utfordringer, dels fordi prosjektet er svært dynamisk og innspill kan raskt miste aktualitet og dels fordi forskerinnspill og vurderinger raskt kan transformeres inn i prosessene. Dette sistnevnte kan være ugunstig da forskeren særlig tidlig i følgeevalueringer, bare innsikt i og fortolker et begrenset utsnitt av komplekse prosesser. Arbeidsnotatet bærer preg av å forsøke å fremstille de mer generelle trekk ved prosjektet etter knapt et halvt års virksomhet, samtidig som en del trekk ved prosjektet særlig knyttet til punkt 1, er utelatt i notatet. Dette kan gi en framstilling som dels virker fragmentarisk og dels kan vurderingene synes dårlig begrunnet.

Intervjumaterialet for status i første prosjektfase, er per medio desember 17 informanter, et utvalg som ble vurdert til å være mest sentralt i denne tidlige fasen. De har dels vært involvert i forprosjektfasen eller har sentrale posisjoner for prosjektets videre framdrift. Intervjuene har form som strukturerte samtaler ut i fra en spørsmålsmal som er felles for alle informantene. Samtidig gir metoden rom for å følge interessante innspill fra informantene. Samtalenes varighet er mellom 30 - 60 minutter, varierende etter informantens informasjonsmengde. Noen av intervjuene er tatt opp på minidisc, de øvrige er notert i stikkordsform. De fleste intervjuene er foretatt pr. telefon.

Informantene fordeler seg på denne måten: 4 fra Akershus Fylkeskommune, 3 fra Statens vegvesen, 2 fra Jernbaneverket, 5 av 7 ordførere i Follo samt en avtroppende ordfører. Jernbaneverket understreket at de er i en

omorganiseringsfase og mente at det per nå ikke var flere relevante aktører å intervju enn de to jeg har snakket med. Jeg måtte bare ta til etterretning at jeg i nåværende fase ikke har kunnet bringe på det rene flere relevante informanter i den etaten. De to manglende ordførerne ønsket å ringe tilbake til meg, noe de ikke har gjort på tross av purringer fra min side. Om antallet informanter burde vært større er vanskelig å avgjøre. Antall informanter avveies ut i fra informasjonsbehov og den totale ressursdisponeringen i evalueringen. Det gjenstår tre representanter fra Statens Vegvesen, disse var det, på tross av gjentatte forsøk, ikke mulig å få i tale pga møter og reisefravær, men de vil bli kontaktet i neste intervjurunde. Det vil da være aktuelt både å følge opp en del av de informantene som allerede er intervjuet og utvide informantgrunnlaget med nye informanter. De fleste av informantene som er intervjuet i første fasen, vil også bli intervjuet ved prosjektslutt. Både prosjektleder og sekretær for Follorådet er intervjuet og følges opp med jevnlig kontakt. I tillegg er det foretatt dokumentstudier – dette er skriftlig materiale fra prosjektet, offentlige utredninger, planer og relevante forskningsrapporter.

Første rapporteringsrunde er medio januar 2004, og dekker prosjektets første fase, oppstartfasen høsten 2003, og notatet dekker perioden juni 2003 til ut desember 2003. Følgende prosesser ønskes dokumentert fra oppdragsgiver:

- fremdrift i arbeidet
- læring og eventuelle kursendringer underveis
- samordning og samarbeid
- måloppnåelse

I tillegg kommer analyse av prosessene og oppsummering av gode grep og mulige fallgruver. Følgeforskningen fokuserer på det oppdragsgiver ønsker dokumentert og det vi mener er kritiske faktorer for gjennomføring av Folloprosjektet: *tillit, utvikling av felles forståelse, samarbeid og samordning*. dette er prosesser som også kan betraktes som faser i et løp for å inngå forpliktende avtaler. Gjennom å avdekke hvordan ulike aktører bygger tillit, utvikler felles forståelse og driver samordning, vil vi kunne få fram arbeidsprosesser i prosjektet, relasjoner innad i ulike aktørkonstellasjoner og mellom ulike interesser. Den sosiale dynamikken formes kontinuerlig gjennom styringssignaler, relasjoner og koalisjoner som bidrar til å hemme eller fremme utviklingen av bindende avtaler.

Funn fra statuskartleggingen presenteres i de etterfølgende kapitlene og dette vil være en plattform i den videre følgeevalueringen. Statuskartleggingen er primært deskriptiv, men er også en kilde til utvikling av hypoteser om sentrale prosesser i prosjektet og gir innsikt i hva som bør følges videre framover.

Hovedinntrykket er at UF preges av høy dynamikk og stor kompleksitet. Dette skapes gjennom at det er mange aktører, mange interesser og ulike målsettinger som skal samspille. Det er et utviklingsprosjekt som går inn i komplekse prosesser i Stor-Oslo og det er usikkerhet knyttet til hva som skal gjennomføres, hvordan og hvilke roller de ulike skal ha. Det foregår kontinuerlige utviklingsprosesser og situasjoner kan skifte raskt. Samtidig må en ta høyde for politiske og byråkratiske prosesser, i alle fall i Follo. Disse faktorene skaper en dynamisk prosjektarena – noe som også byr på utfordringer for den som driver følgeevaluering.

En sentral arbeidshypotese som skal følges framover er at UF dreier seg om utforming av roller. Prosjektet er et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren og det er også en arena for utforming av nye roller i relasjonen mellom kommune og fylket, om utformingen av fylkeskommunens nye utviklerrolle, og det dreier seg om nye roller i lokalpolitikken, om regionalisering av lokalpolitikken i bred forstand. Rolleutøvelse, nyskaping og relasjonsbygging er prosesser som krever tillit og hvor tillitsbygging er sentralt. Tillit vil derfor kunne bli et viktig element i analysen.

3.5 Punktvis oppsummering av følgeevaluering

Forskeren er på leting etter generelle prosesser som kan ha allmenn læringsverdi og har samtidig fokus på prosjektets substans

Forskeren skal:

- Følge utviklingen fram mot en forpliktende avtale
- Kontinuerlig fange opp erfaringer og ikke minst barrierer og gode grep som utvikles underveis
- Bistå i å fokusere på og utvikle gode grep for å nå fram til forpliktelse, sikre involvering og ansvarliggjøring

Dette gir to roller som henger sammen:

- Bidra med helhetlig analyse og synliggjøre gode grep
- Fungere som ”informasjonsmegler” og støttespiller i prosjektgjennomføringen
- Forskerens rolle innebærer ikke å intervenere direkte i prosjektgjennomføringen, men å komme med innspill og bidra til dialog
- Om innspillene legges ”død” eller at en velger å agere i forhold til dem, er opp til prosjektledelsen å avgjøre

Utfordringer så langt:

- Rapportering og datainnsamling vil kunne ha innflytelse på selve prosessene
- Innspill tas raskt inn og transformeres til handlinger
- Data og design foreldes raskt

Bruk av konsulent - forskerteam i komplekse og dynamiske utviklingsprosjekter:

- Bredt kunnskapstilfang er nødvendig
- De er samtalepartnere, veivisere og strategibyggere i et komplekst utviklingslandskap
- Øke gjennomføringskraften
- Bidra til å fokusere

Konsulenter

- Gjør komplekse prosesser og målsettinger håndterbare og gjennomførlig
- Gir veiledning
- Gir retning på prosjektet
- Kan bidra med substansielle kunnskapsinnspill basert på erfaringer fra lignende prosesser
- Drive fram prosesser

Følgeforskning

- Bidrar til å trekke ut og synliggjøre generelle erfaringer
- Gir overblikk og helhet
- Fungere som en form for informasjonsmegling
- Spille inn relevant kunnskap fra ulike aktører inn i beslutningsprosessene på et tidlig tidspunkt
- Stimulere læring og refleksjon
- Oppdaterte kunnskapsinnspill kan ha vital betydning for fremdrift og veivalg i dynamiske utviklingsprosjekter

3.6 Forhandlinger

Utviklingsavtale Follo er et komplekst prosjekt med en nyskapende ambisjon og prosjektet trekker veksler på prosessbistand knyttet til igangsetting og implementering av avtaler. Av prosjektdesignet framgår det at Folloprosjektet skal utvikle forpliktende samarbeidsavtaler med stat og fylke. I dette inngår også bistand i forhold til å utvikle og fastlegge en forhandlingsprosess og prosedyrer mellom forhandlingspartene, samt utrede alternative måter å håndtere avtalebrudd på. Forhandlinger har så langt ikke vært sentralt i prosjektet, det har

dreid seg mer om å ”klargjøre forhandlingsbordet.” Det vil si at prosjektleder er begynt å bygge relasjoner til aktører som vil være relevant for å utvikle avtaler og disse prosessene vil følges videre framover.

For øvrig er evalueringens perspektiver på forhandlinger og avtalebrudd en egen leveranse som ikke inngår i devalueringene, men utredes i en særskilt NORUT rapport skrevet av Rolf Jensen, ferdigstilles i løpet av mai 2004.

4 FOLLO - "I SKYGGEN AV OSLO"

Studier av andre forsøk på samordnet regional area- og transportplanlegging, viser at det er store samordnings- og koordineringsproblemer i areal- og transportplanleggingen. Det institusjonelle rammeverket legger ikke opp til helhetlig, samordnet politikk på disse feltene og plansamarbeidet framstår som relativt uforpliktende.¹⁴ En annen løsning er utvikling av infrastrukturpakker for å finansiere investeringer i transportinfrastruktur. Dels løsninger som ikke ellers ville blitt finansiert da de ikke er på budsjettene og dels løsninger som forseres gjennom pakkene. Pakkene er ekstraordinære ved at de ikke er knyttet direkte til formelle planformer etter plan- og bygningsloven og pakkene har primært vært rettet mot veiutbygging.¹⁵

Folloprosjektet må operere i svært dynamiske og komplekse omgivelser. Med dette menes at det transport- og kommunikasjonsmessige landskapet Follo skal få innpass i, jobber utviklingspreget, delvis innenfor og delvis ved siden av ordinære planprosesser og det er mange aktører og kryssende interesser som utfoldes. UF må få innpass i fylkesplanens, vegvesenets og jernbaneverkets handlingsprogram og framstå som en relevant og interessant deltaker på ulike arenaer og i ulike partnerskap.

Høsten 2003 ble det inngangsatt forberedelser til en del større samferdselspolitiske prosesser slik som handlingsprogrammet til fylkesplanen 2004-2007, vegvesenets Handlingsprogram til NTP for 2004, Oslopakke 2 og Oslopakke 3, og det kan synes som om Folloprosjektet i en forstand ble "kastet" ut i dette komplekse landskapet.

Forprosjektet til UF fokuserte i all hovedsak på det å bygge intern legitimitet og konsensus for å utvikle en felles plattform utad. Solid forarbeid skaper forventninger. I følge Follo sin prosjektskisse så man for seg at dette "noe" som det skulle forhandles om, skulle utvikles gjennom tillitsbyggende prosesser i fellesskap mellom aktører fra Follo og omgivelsene. Denne jobben ville dels dreie seg om å skape tillit i omgivelsene til Follo som avtalepartner, dels om å skape aksept for og tillit til forhandlinger som instrument og til selve konseptet "forpliktende avtaler". Forprosjektet og utviklingen av en samlet samferdselsstrategi bidro til å skape forventninger i Follo sine omgivelser, forventninger som Follo nå må "svare" på gjennom å komme med mer konkrete utspill, noe å forhandle om. Prosjektledelsen jobber parallelt på flere fronter – både med å bygge legitimitet og mandat innad og har startet prosessene med å utvikle "pakkeforslag" sammen med aktører fra jernbane og vegvesenet.

¹⁴ Nielsen m fl 2000, Osland og Kråknes 1998 i Lerstang og Stenstavold 2003

¹⁵ Lerstang og Stenstavold ibid

Statsetatene kan ikke inngå bindende avtaler på vegne av storting og departementer, men de har handlingsrom til å ha en rådgivende rolle, til å være en dialogpartner og en faglig medspiller i UF. Samferdselsdepartementet er inviterende til samarbeid som har kunnskapsutvikling som formål.¹⁶ Heri ligger det en åpning til videre utvikling av Folloprosjektet og innebærer i praksis at Follo må jobbe på de eksisterende samferdselspolitiske arenaene som er en kompleks sammenveving av pakkeløsninger, planer og prosjekter.

Hva med departementsnivået? Avtaletenkingen er ny, men det synes å være en viss nysgjerrighet også i departementet for å prøve ut nye løsninger og prosesser. UF gir rom for å få til nye pakkeløsninger og utvikle partnerskap mellom ulike offentlige etater og nivåer og samtidig få til løsninger. Partnerskap og fylkeskommunens nye utviklerrolle er i fokus som regionalpolitisk instrument, men samferdsel er ikke fokusert som et slikt redskap. Gjennom UF kan en gjøre nye koblinger og bruke samferdsel som regionalpolitisk instrument gjennom å utvikle nye partnerskap. UF representerer en interessant mulighet for samferdselsetatene. Avtalen kan med den riktige kombinasjonen av flaks og dyktighet skape vinn-vinn situasjoner for mange ulike aktører, samtidig som slike situasjoner ikke oppnås uten at en gir fra seg noe. Utfordringen framover ligger i at ulike aktører opplever at de gjennom å samarbeide, vinner mer enn de avgir. Dette gjelder for Follokommunene så vel som for statlige aktører inklusive fylket.

Statsetatene vil også gi faglige anbefalinger til departementet. Dersom departementet ønsker det, kan de inngå avtaler med Follo, for å skjerme investeringer, eventuelt etter godkjenning av Stortinget og Follokommunene sin forpliktelse på arealsiden vil være et viktig kort. Dette er en utfordring på det praktiske planet i prosjektet, men utviklingen av en samordnet arealstrategi er et skritt i riktig retning.

En del av kartleggingen i evalueringens første fase var gjennom datainnsamling, primært intervjuer, (se også under pkt. "Følgeforskning") å danne seg et bilde av sentrale aktører og arenaer for UF. Jernbaneløpene og vegvesenet er to viktige samarbeidspartnere i prosjektet i tillegg til Akershus Fylkeskommune. Statsetatene står i fokus i den punktvisse presentasjonen som følger, fylkeskommunen vil presenteres i neste runde.

Den kanskje viktigste arenaen i prosjektet vil antakelig være det som kalles *Koordineringsgruppen for Oslo og Akershus*. Denne gruppen, heretter omtalt som Koordineringsgruppen, er en sentral arena for samferdselsrettede prosesser i

¹⁶ I følge brev av 05.12.2003, se også NORUT rapport av Jensen 2004.

regionen. Her møtes representanter for alle de sentrale aktørene, behov kan spilles inn og prioriteringer diskuteres. Koordineringsgruppen gir signaler som etatene tar med inn arbeidet med sine handlingsprogram og gruppen er et forum for utvikling av allianser og mulige partnerskap og pakker. Follorådet har møterett i Koordineringsgruppen og det er svært viktig at møtene prioriteres og at det tenkes strategisk i forhold til hva som legges fram i gruppen og hvilke allianser en bygger.

For å oppsummere, mye skjer i samferdselsprosessene rundt Oslofjorden, mange tunge investeringer kjemper om relativt knappe midler. Østsiden av Oslofjorden kjemper mot vestsiden, Østlandet mot Sør- og Vestlandet, jernbane mot veg, nybygging mot opprusting. I tillegg er samferdsel et område som er gjenstand for politiske byttehandler. Follo sine krav kan lett framstå som David mot Goliat i dette landskapet, men samarbeid, deltakelse og involvering gir muligheter for påvirkning og innflytelse i komplekse prosesser.

4.1 Punktvis oppsummering forholdet til statsetatene

Statsetatene har to utviklingsprosesser:

- En intern fagbasert prosess
- En prosess utad hvor omgivelsenes behov skal transformeres inn på handlingsplaner
- Prosessene må trekke i samme retning og omgivelsene må være i dialog med etatene for å gjøre sine interesser gjeldende

Forholdet til statsetatene:

- Vegvesenet, Jernbaneverket og Follo har sammenfallende interesser i å bygge ut knutepunktene
- Etatene viser en inviterende holdning til å få til løsninger ut i fra sine rammer, de ønsker dialog, innspill og samarbeide om utvikling av pakker
- Etatene er klar på at kommunene også må forplikte seg for å utvikle vinn-vinn løsninger
- Etatene er klar over at Regionrådet kan peke ut områder for utvikling, men at det er kommunene som har den konkrete arealdisponeringen
- Statsetatene vil også gi faglige anbefalinger til departementet

Vegvesenet synes å ha et noe større spillerom enn Jernbaneverket:

- De to statsetatene legger opp til å ha samme roller
- Dokumentstudier og intervjudata indikerer at vegvesenet har en mer strategisk og førende rolle i samferdselsutviklingen
- Tar den ene etaten tar seg større spillerom? Gis den større spillerom?

- Gir ulike økonomiske rammebetingelser ulikt spillerom? Kan det være ulik ledelses- og beslutningskultur? Ulikt erfaringsgrunnlag i å arbeide utviklingsorientert?

Konklusjon: Selv om etatene legger opp til å ha samme roller, så vil det i praksis være forskjeller som gir Follo ulikt spillerom ovenfor de to etatene.

Koordineringsgruppen:

- Gruppen ledes av vegvesenet
- Er en viktig arena for drøftinger og innspill til etatenes handlingsplaner
- Gruppen går ut til regionrådene og ber om innspill på tiltak, summerer opp dette og etatene lager forslag ut i fra sine overordnede strategiske prioriteringer
- Dette legges også fram for koordineringsgruppen som vil være inne på mange tidspunkter i utviklingsprosessene.
- Hvis Follo ønsker å få gjennomført noe, må de koble seg på eksisterende utviklingsprosesser på samferdselssiden og de må inn på etatenes handlingsprogram og prioriteres ett stykke opp på lista for å sikre gjennomføring
- På lang sikt må tyngre prosjekter inn i/holdes varm i NTP.
- Samarbeid, deltakelse og involvering gir muligheter for påvirkning og innflytelse

Departementet:

- Samferdselsdepartementet har gitt beskjed om at statsetatene ikke har myndighet til å binde Stortingets beslutninger
- Etatene har handlingsrom til å ha en rådgivende rolle, til å være en dialogpartner og en faglig medspiller i UF
- Avtaletenkingen er ny og det er en viss nysgjerrighet for å prøve ut nye løsninger og prosesser
- Follokommunenes villighet til å forplikte seg i arealdisponeringen er interessant
- Mulighet for nye pakkedøsninger og utvikle partnerskap mellom ulike offentlige etater og nivåer og samtidig få til løsninger
- Gjennom UF kan det gjøres nye koblinger og bruke samferdsel som regionalpolitisk instrument gjennom å utvikle nye partnerskap
- Kan skape vinn-vinn situasjoner for mange ulike aktører, samtidig som slike situasjoner ikke oppnås uten at partene gir fra seg noe
- Dersom departementet ønsker det, kan de inngå avtaler med Follo, for å skjerme investeringer, eventuelt etter godkjenning av Stortinget.

5 DET LOKALE BILDET

Intervjumaterialet indikerer at følelsen av å være en oversett bydel i Oslo som faller mellom flere stoler, synes å være en av drivkreftene fra ordførernes side. Å oppfatte seg som "the underdog" som kjemper er en del av bakgrunnen for UF og det kan fungere som "lim" i politikernes fokus på UF samtidig som det er et incitament til endring. Prosjektet gir en mulighet til å ta grep om egen situasjon og endre rollen fra å være passiv tilskuer til å opptre som premissleverandør og deltaker. Samarbeid er et annet viktig stikkord fra ordførerne. Følgende ordførersitat er dekkende for den generelle holdningen i ordførerkollegiet:

"Målsettingen er å få til noe gjennom samarbeid og det er derfor viktig å kommunisere den samarbeidsviljen som det målrettede arbeidet Follo har gjort så langt er tuftet på."

Samarbeidsinnstillingen omfatter både relasjonene innad i Follo og i forhold til de øvrige forvaltningsnivåene som en skulle samhandle med.

Follorådet har inngitt både tillit og respekt i de overlokale omgivelsene gjennom forprosjektet og de har som nevnt skapt en del forventninger. Forventninger som det er opp til Follo å innfri. Og gevinsten kan bli både at en får til raskere og bedre løsninger enn en ellers ville gjort og man kan fronte nyskapende løsninger, men da kreves kompromissvilje.

De ulike ordførerne legger forskjellig innhold i Folløsamarbeidet. Det varierer med politisk fartstid, politisk ståsted og politiske hjertesaker. Dette betyr i praksis at det er mange som skal finne et rom under samme paraply. Ordførerne må ha tillit til hverandre, og de må la seg forplikte av det felles dokumentet som ligger til grunn for UF, det vil si samferdsels- og etter hvert arealstrategien. Det betyr også at en må vise romslighet og gi aksept for at det kan være ulike lokale begrunnelser for å støtte en sak. Det primære må være det kommunene kan enes om, og så må de akseptere en viss grad av uenighet.

Statusen etter intervjurunden er at ordførerne nok også synes å ha en viss distanse til UF. Deres blikk synes primært å være rettet innover mot egen kommune. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Det fordelaktige er at det kan gi et visst handlingsrom og "ro" til selve prosjektet. På den annen side kan det være at en mister noe politisk drakraft, både utover i omgivelsene og innad i Follo. Et annet forhold som kanskje er mer problematisk, er at distanseringen kan være et uttrykk for svakt eierforhold til UF. Det kan oppfattes som en "administrativ baby" eller som en innsnevring av den lokale politiske makten. Det er også uklart hvor mye prosjektet vil gripe inn i de enkelte kommunenes arealdisponeringer. Å utvikle en felles overordnet arealstrategi – det er

utfordrende, arealplanlegging er en av de få områdene hvor det fortsatt er kommunalt selvstyre. Prosjektet kan oppfattes som et "top-down" prosjekt, en prosess som initieres ovenfra og som ikke har tilstrekkelig bred forankring. Gjennom delprosjektet "*Samordnet arealutvikling i Follo*" jobbes det fram en bred og involverende prosess på administrativt nivå og man har anlagt et "bottom-up perspektiv" som innebærer en oppsamling av de ulike kommunale strategiene og så jobbes det videre i forhold til de. Utfordringen er å tenke i en mangfoldmodell heller enn samordning. Mangfoldsmodellen gir større handlingsrom, en drar i samme retning, men trenger nødvendigvis ikke å gå i samme takt eller gjøre det samme, men en kan ha samme mål og retning for øye.

Nedenfor følger en oppsummering av data fra intervjuene med ordførerne i Follo.

5.1 Punktvis oppsummering av det lokale bildet

Samarbeid, oppsummerte ordførersynspunkter:

- UF dreier seg om å gå inn i en større prosess, men samtidig ikke miste den styringen en har.
- UF er en av flere samarbeidsprosjekter i regional regi
- Det regionale samarbeidet gir styrke og kompetanse
- Kommunene kan samarbeide og komplettere hverandre, trenger ikke konkurrere
- Det primære må være det en enes om, også må en akseptere en viss grad av uenighet
- Prosjektet gir en mulighet til å ta grep om egen situasjon og for å få til noe
- Få Follo på kartet samferdselspolitisk
- Follo må på banen som en aktør i partnerskap med andre statlige aktører
- Motsetningene må ikke overkommuniseres, målsettingen er samarbeid
- Viktig å kommunisere den samarbeidsviljen som det målrettede arbeidet Follo har gjort så langt er tuftet på
- Follo må innfri forventninger
- Gevinsten kan bli at en får til raskere og bedre løsninger enn en ellers ville gjort

Oppsummering og vurdering:

- Ordførerne legger ulikt innhold i Follosamarbeidet, avhengig av politisk fartstid, politisk ståsted og politiske hjertesaker
- Samarbeid krever tillit og forpliktelse, at man viser romslighet og gir aksept for at det kan være ulike lokale begrunnelser for å støtte en sak

”Ordførerblikket” er rettet innover mot egen kommune:

- Fordel ved at det kan gi et visst handlingsrom og ”ro” til selve prosjektet
- Ulempen kan være at en mister noe politisk drakraft
- Distansering kan være et uttrykk for svakt eierforhold til UF
- Følelsen av å være oversett er en sterk drivkraft og viktig ”lim” i politikernes fokus på UF
- Er det tilstrekkelig kompromissvilje til at man kan fronte nyskapende løsninger?

Er prosjektet like mye en øvelse i å få til noe på kommunenivå?

- Bli UF en paraply for andre aktiviteter – slik som samordnet arealutvikling og samferdselsstrategi – at disse temaene løftes ut av sin lokale kontekst?
- Å få til samordninga av arealutvikling i kommunene?
- Er eksterne ”motparter” og begrunnelsen om å stå sammen for å møte staten, en nødvendig strategi for å få til utviklingsprosesser lokalt?

6 FASE I - KONKLUSJON OG LÆRING

Den foregående presentasjonen er et forsøk på å gi en form for oversikt over et svært komplekst og dynamisk landskap. Forskerens ståsted blir både utenfra og ovenfra – og hensikten så langt har vært å gi en viss innsikt i hvordan noen relevante samferdselsaktører oppfatter UF, hvilken relasjon de har til prosjektet og hvordan de vurderer mulighetene for å få til løsninger. Intervjumaterialet samt dokumentstudier har vært de viktigste kildene.

6.1 To roller – byråkrat og utvikler

En arbeidshypotese er som nevnt at UF dreier seg om et møte mellom to ulike roller; byråkraten og utvikleren. Roller kan være i konflikt eller fungere utfyllende. Roller i UF er dynamiske, aktørene opptrer på nye arenaer, skal arbeide på nye måter med nye mennesker. Dette krever at de til en viss grad må tre ut av vante handlingsmønstre og reformulere rolleforventningene. Det kreves både at byråkraten agerer mer utviklingsorientert, men også at utvikleren tar høyve for at byråkraten har visse spilleregler som må overholdes. Aktørene i denne typen nyskapende prosesser som UF representerer vil ha behov for ekstern kompetansetilførsel og veiledning knyttet til utvikling av nye roller og samarbeidsprosesser. Ekstern prosessbistand kan også bidra til å forsterke den gjensidige læringen som må ligge i det å utvikle nye roller som samspiller mer enn å være i konflikt.

Kartlegging på basis av intervjuer med antatt relevante aktører på stat og fylkesnivå, indikerer at forprosjektet har bidratt til å bygge tillit i omgivelsene. Det synes å herske tillit til Follo som avtale- og forhandlingspart, men det er en tillit Follo må vedlikeholde gjennom å opptre på en forutsigbar måte. Follo skulle starte hovedprosjektet med å bygge tillit – det var langt på vei gjort gjennom forprosjektet. Strategien framover må dreie seg om å vedlikeholde og videreutvikle denne tilliten. Det vil si følge spillereglene for utbygging gjennom pakker. Spillereglene synes å være at man:

- Setter sammen et team som lager pakker
- Bygger pakkelementer til en helhet
- Handler raskt og utviklingsorientert

Disse tre punktene kan stå som en anbefaling på veien videre i prosjektet samtidig er de dels en beskrivelse av dagens ståsted. Prosjektet har beveget seg relativt raskt fram mot å begynne å tenke utvikling av samferdselspakker og å jobbe med team for pakkeutvikling. Dette tegner til å bli arenaer for forhandlingsprosesser og avtalebygging framover.

Hvordan vedlikeholde tilliten? Folloprosjektet må som nevnt opptre rimelig forutsigbart på ulike arenaer – dvs følge spillereglene på ulike baner; i Follokommunene og Stor-Oslo, i byråkratiet og i politikken. I det dynamiske og utviklingsorienterte samferdselslandskapet i Stor-Oslo er det å handle raskt og utviklingsorientert viktig. Utfordringen er å kombinere denne rollen med tilstrekkelig lokal politisk og byråkratisk legitimitet. Folloprosjektet er forankret i en mer eller mindre robust politisk konstruksjon satt sammen av 7 kommuner. For å sikre oppslutning og legitimitet må forutsigbarheten sikres gjennom at man følger etablerte spilleregler, sikrer mandat og involverer både byråkrati og politikere i tilstrekkelig grad.

Det dreier seg om å bygge tillit på to fronter: 1) Gjennom prosedyrer, det vil si at en følger byråkratiets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si opptre utviklingsorientert, bygger nettverk og arbeider på nye måter, kanskje via uformelle spilleregler. Den praktiske utfordringen framover i prosjektet vil være å kombinere disse to tilsynelatende uforenelige rollene og å utvise tilstrekkelig grad av åpenhet.¹⁷ Utviklerrollen er nyskapende og spillereglene vil dels skapes underveis gjennom de relasjoner som bygges, samtidig skal dette forenes med etablerte spilleregler for demokratiske politiske prosesser.

Det vi ser så langt er at fokuset har vært på den formelle, demokratiske ryggdekningen. Det er et nødvendig fokus, samtidig som en er begynt å jobbe parallelt med å sikre forankring i fagmiljøene og å få til utviklerrollen. Det sistnevnte presses fram gjennom sterkere involvering i prosesser i Stor-Oslo. Videre framover vil en måtte intensivere utviklingsarbeidet i prosjektet og sannsynligvis også jobbe parallelt med å sikre politisk ryggdekning både lokalt og overlokalt.

UF er nå på banen i del overlokale prosesser, uttaler seg i høringer og har langt på vei klart å ta igjen det de kan ha tapt på at prosjektstarten ble noe seinere enn planlagt. Dette kan tilskrives aktiv jobbing ikke bare i prosjektet, men også som et resultat av et godt gjennomført forprosjekt. Videre framover er det viktig å vedlikeholde en tett dialog og samhandling med Jernbaneverket, Vegvesenet og sentrale aktører i Akershus Fylkekommune.

6.2 Læring så langt?

Er det mulig på dette stadiet i UF å trekke ut noen generelle erfaringer, kan vi lære noe av UF så langt?

¹⁷ Se også Jensen 2004

En innledende konklusjon er at prosjektet er kjennetegnet av dynamikk og høy kompleksitet. Dette skyldes dels at det er en region som skal samhandel med Stor-Oslo, landets kanskje mest dynamiske region og største pressområde som har en rekke utfordringer og interessekonflikter. Selve feltet, transport og kommunikasjon, bidrar også til å skape kompleksitet. Prosjektets ambisjon om å skape forutsigbarhet hos statlige aktører er både så nyskapende og dristig at den vekker bred interesse. Så i en forstand er UF et veldig spesielt prosjekt.

På den annen side; vi vil i stadig sterkere grad erfare at kommuner går sammen i regionale enheter og ønsker å bidra til å utforme si virkelighet i større grad. De vil være med å legge premisser i forhold til fylke og stat. Ved å gå sammen vil de framstå med tyngde og kompetanse og i mye større grad være reelle samhandlings parter for stat å fylke, enn som enkeltkommuner. Det regionale samarbeidet vil være arena for nye former for demokratiske løsninger og det vil utvikles nye roller og spilleregler i dette hopehavet av politikk, byråkrati og utviklingsorientering. Dette tilsier at en del av kompleksiteten i UF har generell læringsverdi. Den kan lære oss noe om dynamikken regionalt og mellom forvaltningsnivåene og om utforming av nye roller, ikke bare i hopehavet mellom politikk, byråkrati og utvikling, men også om konsulent og forskningsbistand i dette bildet. I tillegg kommer kunnskap om denne typen prosesser, om det å vinne innpass i store statlige programmer og å bygge allianser.

Nettopp kompleksiteten i denne typen prosesser bidrar til at et bredt kunnskapstilfang er nødvendig. Konsulenter kan bidra til å gjøre komplekse prosesser og målsettinger håndterbare og gjennomførlige. Deres bistand gir retning og kan komme med substansielle kunnskapsinnspill basert på erfaringer fra lignende prosesser. Forskningen kan på sin side bidra til å trekke ut generelle erfaringer, gi overblikk og helhet. Forskning kan også fungere som en form for informasjonsmegling og spille inn relevant kunnskap fra ulike aktører inn i beslutningsprosessene på et tidlig tidspunkt. Muligheten til å gi helt oppdaterte kunnskapsinnspill kan ha vital betydning for fremdrift og veivalg i dynamiske utviklingsprosjekter, slik som dette.

Når det gjelder UF og prosessutvikling i tradisjonell forstand, synes det ikke å ha vært så stort behov for i denne første prosjektfasen. Derimot har prosjektet trukket nødvendige veksler på strategisk prosessbistand fra konsulentene gjennom om å bruke dem som samtalepartnere, veiledere, veivisere og strategibyggere i et svært komplekst utviklingslandskap. Erfaringen så langt er at konsulentenes bidrag, hovedsakelig i form av veiledninger og dialoger hvor de bruker sin spesialkunnskap om prosesser og forhandlinger, har vært svært viktige innspill i prosjektutviklingen. I tillegg har konsulentene utarbeidet notater som har gått "rett inn" i prosessene. Denne typen bistand har hatt høy relevans og

nytteverdi. Den gir kunnskap, argumenter og retning til aktørene i feltet, noe som samlet sett bidrar til å gi ”trykk” i utviklingsarbeidet.

Sett fra et evalueringsståsted ville prosessene fram til pakkeutvikling tatt lengre tid uten konsulentbistand, følgeforskningen har antagelig også bidratt til å øke pakkefokuset. Konsulentenes kompetanse om komplekse utviklingsprosesser har også bidratt til å styrke prosjektgjennomføringen så langt. Styrkingen ligger dels i kunnskap om samspill og forhandlinger mellom offentlige aktører og dels i deres innsikt i det som kan kalles ”offentlig rasjonale”. Det å kunne ha en underveisdialog med konsulent-forskerteamet skaper en viss trygghet hos prosjektutøverne i et til dels ukjent terreng. Trygghet og fagligbasert dialog bidrar til at de får større gjennomføringskraft.

Nettopp dette er en viktig læring i denne fasen av prosjektet: Når kommuner eller mindre regioner skal samhandle eller forhandle med overlokale aktører slik som stat eller fylkeskommune, så kan det være smart prosjektstøtte å innhente ekstra kompetanse og ha dialogpartnere for å kunne oppnå en viss tyngde og trygghet hos lokale prosjektaktører. Det gir en bredere kompetansebasis og oversikt.

6.3 Spørsmål, stikkord og fokus framover

UF er på mange måter et nytt og spennende terreng. Byråkratrollen strekker ikke til, mange forventer handling, de statlige aktørene er nysgjerrige og ønsker noe nytt, mens politikerne synes å være en smule avventende.

De viktigste funnene datamaterialet indikerer at det kreves at en spiller flere roller og bruker nye arbeidsmåter for å komme med i de nødvendige prosessene. Man må være handlingsorientert, lete etter nye løsninger og være utprøvende. I dette landskapet er det mye som ikke kan avklares i forkant, tvert i mot, det meste må avklares, avveies og forhandles fram underveis. Dette kan være vanskelig å forene med krav til innsyn, robuste politiske prosesser og bred deltakelse. De politiske kravene er viktige å oppfylle for å opprettholde legitimiteten til prosjektet i det politiske miljøet. Legitimiteten er knyttet til innsyn og prosedyrer for deltakelse og beslutninger. Hvordan makter man i UF å forene kravene til demokrati og samtidig ivareta utviklerrollen? Vil UF kunne vise til nye former for demokratisk deltakelse og legitimitetsbygging?

Det er også et spørsmål om og eventuelt hvordan UF klarer å runde de tunge prosessene i forhold til statsetatene. Follo kan bli en prøvestein på nye grep – derfor vil det kunne være sterke motkrefter som ikke ønsker endring. I neste fase av prosjektet vil fokuset både hos prosjektledelsen og forskeren være på

forhandlingsprosessene ”oppover”, på Stor-Oslo, og ”innover” i Follo, på kommunesamarbeide som politiske og administrative prosesser.

Roller utvikles i samspill. Dette vil si at statsetatene og fylkeskommunene er avhengige av medspillere for å opptre som utviklingsaktører. Regionalutviklerrollen forutsetter aktive regioner – AFK og Follo kan utvikle relasjoner basert på komplementaritet, ikke konkurranse. Avtaler kan kobles til en regional utviklerrolle og til partnerskapstenkingen – det er mao sentrale politiske signaler som kan transformeres inn i prosessen, noe som kan gi drakraft. I tillegg til at UF dreier seg om å oppnå overordnede miljø- og samferdselsmålsettinger. Fylkeskommunen kan være en støttespiller i samarbeidet med sentralnivået, en region i Akershus blir liten i NTP sammenheng – Akershus fylkeskommune har større tyngde.

UF er et eksperiment som kan favne mange målsettinger. Avtaler kan ha store styringsmessige konsekvenser; slik som å gripe inn i Stortingets styringsrett, binde opp departementet og redusere kommunenes handlefrihet, samtidig som avtaler vil kunne gi forutsigbarhet for alle parter. Statsetatene har en to utviklingsprosesser, en intern fagbasert prosess og en utad hvor omgivelsenes behov skal transformeres inn på handlingsplaner. Prosessene må trekke i samme retning og omgivelsene må være i dialog med etatene for å gjøre sine interesser gjeldende. Det er derfor viktig at Follo er i dialog med omgivelsene både via administrative og politiske kanaler.

6.4 Veien videre

Prosessene i UF synes å være "i rute" i forhold til prosjektplaner og ambisjoner. Følgende strategier for arbeidet framover er trukket opp i notat av 12.12.03, av prosjektleder for UF:

A) Prosessen i Follo må tilpasses til og bidra til de øvrige aktørers plan- og utviklingsprosesser.

B) Skrittvis prosess – prosessen utvikles av aktørene underveis

C) Prosessen gjennomføres i tre faser:

- 1. Avtalebasert areal- og transportutvikling i Follo: Avklaring mellom partene av mulighetsrom og prosedyrer*
 - 2. Utvikling av alternative ”Follopakker” for samordnet areal- og transportutvikling*
 - 3. Politisk prioritering og sluttbehandling*
- D) Grundig forberedelse av forhandlinger*

Sett fra evalueringsståsted synes dette å være en gjennomførbar strategi for UF. Punkt C, faseinndeling, krever en litt nærmere kommentar. Ut fra det som kom fram i informantintervjuene, kan det være strategisk å vurdere og kjøre to parallelle løp hvor en avklarer mulighetsrom samtidig som en arbeider med å utvikle pakker. Pakkeutvikling er en konkret aktivitet som bidrar til å gi retning og substans i prosjektet. Samtidig vil den også kunne bidra til å løfte fram mulig snubletråder og konflikter. Disse vil komme fram før eller siden, hva som er mest gunstig må vurderes situasjonelt. Ideelt sett er det riktig at avklaringer bør gjøres i forkant, men det samferdselsmessige landskapet som UF beveger seg i er i kontinuerlig bevegelse. Dette sammen med at det er høy kompleksitet bidrar til at det kan være både tidkrevende og vanskelig å avklare mulighetsrom og prosedyrer fordi det sannsynligvis vil dukke opp både avvik og uforutsette muligheter. En viss parallellitet mellom fase 1 og 2 bør vurderes, særlig fordi en ikke må komme for seint på banen i forhold til premisser som skal inn i ulike handlingsplaner som legges utover våren.

Avklaring av prosedyrer og mulighetsrom i forhold til det lokale politiske nivået er selvsagt viktig for å sikre oppslutning om UF, men det er nettopp disse dilemmaene som vil kunne oppstå når kommunenivået skal samarbeide for å nå fram ovenfor overlokale aktører. Det lokale nivået taper noe kontroll gjennom å vinne innpass på større arenaer. Dette er samarbeidets pris. Og det hele blir et spørsmål om en har råd til å la være og samarbeide eller om en kan tåle å gi slipp på noe av kontrollen. Vinner en til strekkelig til å veie opp for det som tapes?

6.5 Punktvis oppsummering av konklusjoner

Kjennetegn ved prosjekt "Utviklingsavtale Follo":

- Stor dynamikk i feltet - en del-region som skal samhandle med Stor-Oslo, landets kanskje mest dynamiske region og største pressområde som har en rekke utfordringer og interessekonflikter.
- Selve feltet - transport og kommunikasjon - bidrar også til å skape kompleksitet, mange deltakere, mange interesser skal ivaretas
- Høsten 2003 ble det inngangsatt samferdselspolitiske prosesser slik som handlingsprogrammet til fylkesplanen 2004-2007, vegvesenets Handlingsprogram til NTP for 2004, Oslopakke 2 og Oslopakke 3
- Statlige aktører trenger lokale medspillere, noen å samarbeide med – slik som Follo
- Samferdselsstrategien i Follo og solid jobbing gjennom forprosjektet skapte handlingsforventninger i omgivelsene

- UF må være på banen i forhold til nøkkelarenaer og nøkkelaktører
 - => koordineringsgruppen for samferdsel
 - => handlingsplanarbeidet for AFK, JB og SV
 - => premissgivere, medspillere, eventuelle motstandere

Fokusskifte i prosjektet:

- Fra å bygge intern legitimitet og konsensus for å utvikle en felles plattform utad til komplekse samferdselspolitiske prosesser i Osloregionen
- UF skulle starte med å bygge tillit i omgivelsene – det var langt på vei gjort gjennom forprosjektet
- Strategien framover dreier seg om å vedlikeholde og videreutvikle denne tilliten gjennom å utvikle ”pakker”

Konklusjoner:

- Ivareta flere roller, være handlingsorientert, lete etter nye løsninger og være utprøvende
- Dynamikken i feltet krever at det meste må avklares, avveies og forhandles fram underveis
- Nye arbeidsmåter - byråkratrollen strekker ikke til, utviklingsorientering nødvendig
- De statlige aktørene er nysgjerrige og ønsker noe nytt, Folloprosjektet vekker interesse som ut fra kommunenes vilje til å binde opp arealstrategiene
- Prosjektets ambisjon om å skape forutsigbarhet hos statlige aktører er både så nyskapende og dristig at den vekker bred interesse

Generelle trekk:

- Stadig flere kommuner går sammen i regionale enheter
- Stadig flere kommuner ønsker å bidra til å utforme sin virkelighet i større grad
- Stadig flere kommuner vil være med å legge premisser i forhold til fylke og stat
- Stadig flere kommuner erkjenner at å gå sammen gir tyngde og kompetanse
- Å være reelle samhandlingspartnere for stat og fylke, er vanskelig for små enkeltkommuner

Kompleksiteten i UF har generell overføringsverdi, den kan lære oss noe om:

- om dynamikken i regionale prosesser
- om dynamikken mellom forvaltningsnivåene
- om utforming av nye roller i hopehavet mellom politikk, byråkrati og utvikling

- om konsulent- og forskningsbistand i utviklingsprosjekter
- om behovet for spisskompetanse og kunnskap i og om denne typen prosesser
- om det å vinne innpass i store statlige programmer og å bygge allianser
- om det regionale samarbeidet som arena for nye former for demokratiske løsninger
- om det regionale samarbeidet som arena for utvikling av nye roller og spilleregler i hopehavet av politikk, byråkrati og utviklingsorientering
- om å kjenne beslutnings- og prioriteringsveier
- om å kjenne barrierer og motkrefter
- om å prioritere de relevante arenaene
- om å involvere og spille på de rette aktørene
- om å identifisere "kritiske" roller: tilretteleggere, motarbeidere, drivere
- roller utvikles i samspill og statsetatene og fylkeskommunene er avhengige av medspillere for å opptre som utviklingsaktører
- regionalutviklerollen forutsetter aktive regioner – dette gir en nyttig komplementaritet i forholdet AFK og Folloregionen