

NORUT Samfunnsforskning AS
Notat nr 04/2004

OM Å POSISJONERE SEG FOR LØSNINGER

Andre følgeevaluering av prosjektet

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

May-Britt Ellingsen
NORUT Samfunnsforskning AS
Juli 2004

Prosjektnavn Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat		Prosjektnr 4441
Oppdragsgiver(e) Kommunenes sentralforbund		Oppdragsgivers ref Tor-Magne Fredriksen
Dokumentnr SN 04/2004	Dokumenttype Notat	Status Åpen
ISSN 0805-6072	ISBN	Ant sider 33
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 3.6.2004
Forfatter (e) May-Britt Ellingsen		
Tittel Om å posisjonere seg for løsninger - andre evaluering av prosjektet "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. Prosjektet følges opp og forskningen skal bidra 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. Arbeidsnotat nr to fra prosjektet presenterer fremdrift, arbeidsmåter og prosesser i prosjektets tidlige fase. Notatet fokuserer på læring og gode grep i prosjektet i tillegg til Utviklingsavtale Follo (UF) som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren. Follo sitt arbeid representerer ett mulig strategivalg i leitingen etter nye former for politisk, administrativt samarbeid og i det å utvikle nye roller i samspillet mellom politikk og administrasjon. Den systematiske og ryddige måten prosjektet jobber på, kan ha en viss overføringsverdi til andre tilsvarende type prosjekter innrettet mot samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og kommunegrenser. Gode trinn, grundig forankring og god timing er stikkord som kjennetegner arbeidet så langt. UF dreier seg om å bygge tillit på to fronter: 1) Gjennom prosedyrer, det vil si å følge byråkratiets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si opptre utviklingsorientert, bygge nettverk og arbeide via uformelle spilleregler der det forventes. Gjennom tillitsbygging på flere fronter makter prosjektet å skape endring samtidig som noe av det kjente fastholdes.		
Emneord Roller, tillit, byråkrati, utvikling, 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*”, for enkelthets skyld forkortet til UF. 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 andre leveranse i følgeevalueringen og dekker prosjektets tidlige fase – posisjonering og arbeidsmåter. Notatet fokuserer på læring og gode grep i prosjektet i tillegg til Utviklingsavtale Follo (UF) som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren. Utviklingsavtalen er en arena for vitalisering av debatten om former for kommunesamarbeid og relasjonen mellom regioner og fylkeskommunen. 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 og tillit er et sentralt perspektiv i evalueringen.

Konsulentene Asle Farner og Rolf Jensen takkes for lærerikt, kreativt og inspirerende samarbeid. Synd at konsulentbidraget i prosjektet nå er slutført. Oppdragsgiver KS ved Tor-Magne Fredriksen og Øystein Gjøølberg Karlsen samt prosjektledelsen i Follo, Jostein Øverby og Grethe Salvesvold, takkes for smidig og greit samarbeid.

TROMSØ juli 2004

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
1 SAMMENDRAG.....	1
2 INNLEDNING.....	3
3 GODE GREP KAN HA OVERFØRINGSVERDI	4
3.1 Gode trinn	5
3.2 Grundig forankring	6
3.3 God timing	6
3.4 Læring – punktvis oppsummering	8
4 FREMDRIFT OG ARBEIDSPROSESSER	9
4.1 Utviklingsavtale Follo – en skrittvis utviklingsprosess.....	9
4.2 Avtaleprosessen	11
4.3 Pakkeutvikling	13
4.4 Konklusjon – vurdering av fremdrift og prosess	16
4.5 Tidlige faser i avtalebygging	18
5 NYE ROLLER OG TILLIT.....	19
5.1 Tillit og nyskaping	20
5.2 Pre-kontraktuell, relasjonell og strukturell tillit i utviklingsprosjekter	21
5.3 Konklusjon.....	24
6 LITTERATUR.....	25

1 SAMMENDRAG

Utviklingsavtale Follo kan betraktes som et møte mellom to roller; byråkraten og utvikleren og det er en arena for vitalisering av kommunesamarbeid, for 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. Prosjektet følges evalueres og forskningen skal bidra 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. Arbeidsnotat nr to fra prosjektet presenterer fremdrift, arbeidsmåter og prosesser i prosjektets tidlige fase. Datagrunnlaget består av intervjuer, møteobservasjoner og dokumentstudier, øvrig beskrivelser av data og metode er i første prosjektnotat.

Utviklingsavtale Follo er en arena for utforming av nye roller i relasjonen mellom kommune, det handler om nye roller i lokalpolitikken og om regionalisering av lokalpolitikken i bred forstand. Follo sitt arbeid representerer ett mulig strategivalg i leitingen etter nye former for politisk, administrativt samarbeid og i det å utvikle nye roller i samspillet mellom politikk og administrasjon. Dette er roller som både bør ivareta nødvendige elementer fra byråkratiet og som samtidig må inneholde andre elementer slik som fleksibilitet, samarbeidsevne og dialogorientering.

Den systematiske og ryddige måten prosjektet jobber på, kan ha en viss overføringsverdi til andre tilsvarende type prosjekter innrettet mot samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og kommunegrenser. Gode trinn, grundig forankring og god timing er stikkord som kjennetegner arbeidet så langt. *Gode trinn* relaterer seg til det systematiske arbeidet som er gjennomført. Politiske signaler ble omformet til en identifiserbar felles visjon. Denne ble etter hvert brutt ned i forskjellige håndterbare, praktiske delprosjekter. Parallelt har man jobbet med den politiske involveringsprosessen og relasjonsbygging til viktige arenaer, prosesser, etater og personer i Stor-Oslo. *Grundig forankring* er et annet viktig

trekk ved arbeidsmåten i prosjektet. Bruk av delprosjekter gir både faglig og politisk forankring innad i Follo, de gir bakgrunn og legitimitet til Follo sitt arbeid i forhold til Stor-Oslo. I tillegg bidrar de til å konkretisere Follo sine ambisjoner, samt gir kunnskap, tyngde og signaler om at samarbeid tas på alvor. *God timing* innebærer at UF treffer de politiske ”konjunktorene”. Verdien av dette må ikke undervurderes, det betyr at prosjektet arbeider ”medstrøms” og ikke ”motstrøms”. Utspill fra prosjektet ”treffer” hos andre aktører og det er forståelse for det en arbeider med.

UF dreier seg om å bygge tillit på to fronter: 1) Gjennom prosedyrer, det vil si å følge byråkратиets formelle spilleregler der hvor dette forventes og 2) gjennom å utvikle prosessbasert tillit, det vil si opptre utviklingsorientert, bygge nettverk og arbeide via uformelle spilleregler der det forventes. Gjennom tillitsbygging på flere fronter makter prosjektet å skape endring samtidig som noe av det kjente fastholdes. Prosjektet har kontinuerlig opparbeidet tillitskapital, noe som gir en viss robusthet til å takle konflikter.

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 samarbeidsavtaler 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 følges opp og løper fra juni 2003 til juni 2005. Sluttrapporten skal leveres 01.11.2005. Første delrapport i prosjektet, NORUT notat nr. 03/2004, dreide seg om en kartlegging av status i prosjektets innledende fase, samt avdekking av sentrale prosesser og utvikling av arbeidshypoteser som følges i den videre evalueringen. For nærmere beskrivelse av prosjektbakgrunn, metode og datagrunnlag henvises til NORUT notat nr. 03/2004.

Dette notatet fokuserer på fremdrift, arbeidsmåter og prosesser i prosjektets tidlige fase. Datagrunnlaget består av intervjuer, møteobservasjoner og dokumentstudier. Innledningsvis presenteres hovedfunn og konklusjoner – særlig med tanke på hva som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Deretter følger en nærmere beskrivelse av steg i prosjektutviklingen. En arbeidshypotese som følges opp i sluttkapitlet er at prosjektgjennomføringen preges av spenningen og møtet mellom to roller; byråkraten og utvikleren og dette analyseres i et tillitsperspektiv.

3 GODE GREP KAN HA OVERFØRINGSVERDI

Et hvert prosjekt representerer en unik kombinasjon av aktører, muligheter og begrensinger, det kan derfor ikke gis "oppskrifter". På den annen side kan trekk ved måten det arbeides på i Folloprosjektet ha en viss overføringsverdi for lignende typer prosjekter og arbeidsmåten kan fungere som strategi for å få til ulike former for samarbeid på tvers av kommunegrenser. Allerede i denne tidlige fasen av prosjektet ser vi at det skjer læring og at arbeidet vil gi nyttige erfaringer fra samarbeidsprosesser på tvers av kommunegrenser og forvaltningsnivåer. Prosjektet vil også kunne resultere i nye, varige samarbeidsløsninger uavhengig om en når prosjektets hovedmålsetting om bindende avtaler mellom forvaltningsnivåene.

Den systematiske og ryddige måten Follo jobber på, har overføringsverdi til andre tilsvarende type prosjekter innrettet mot samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og kommunegrenser. Follo sitt arbeid kan som nevnt også betraktes som ett mulig strategivalg i leitingen etter nye former for politisk, administrativt samarbeid og i det å utvikle nye roller i byråkratiet. Dette er roller som både bør ivareta nødvendige elementer fra byråkratiet; slik som forutsigbarhet, etterprøvbarhet, innsyn og likebehandling, og som samtidig må inneholde andre mer utviklingsorienterte elementer slik som fleksibilitet, samarbeidsevne og dialogorientering.

UF startet våren 2003, men forut for dette ble det gjennomført et forprosjekt som ga hovedprosjektet et viktig arbeidsgrunnlag både politisk og administrativt. Follo regionråd, ved sekretariatet, har i arbeidet med utviklingsavtalen siden Follokonferansen i 2001 og forprosjektfasen tas med i vurderingen av prosjektets totale fremdrift. Dette fordi hovedprosjektets fremdrift trekker veksler på et grunnlag skapt gjennom forprosjektet.

En av konklusjonene i første arbeidsnotat var at UF gjennom forprosjektet og i løpet av den innledende prosjektfasen hadde bygd opp tillit til prosjektet både i omgivelsene overlokalt, i Stor-Oslo og innad i Follo. Tilliten ble skapt gjennom å arbeide på en ryddig og åpen måte. Prosjektet fulgte spillereglene både for byråkratiet og politikken, samtidig ble fokuset dreid over på utviklingsorienterte prosesser. Denne arbeidsmåten preger prosjektet og er en viktig nøkkel til de resultater og den fremgang som oppnås. En nærmere utdyping av faser, erfaringer og arbeidsmåter i prosjektet presenteres i de to neste kapitlene i notatet.

3.1 Gode trinn

Læringen så langt i prosjektet kan summeres opp i følgende tre hovedstikkord:

- Gode trinn
- Grundig forankring
- God timing

Gode trinn relaterer seg til det systematiske arbeidet som er gjennomført så langt. Det er for det første forarbeidet gjennom forprosjektet. Regionrådet fanget opp politiske signaler om svak innflytelse på statlige prioriteringer av ressurser til samferdselsinvesteringer og kanaliserte signalene over i en konstruktiv prosess for å få økt innflytelse. På Follokonferansen i 2001 ble en politisk ide omformet til en felles visjon om å få til en sen forpliktende avtale mellom Follokommunene, regionale statsetater og Akershus fylkeskommune om samordnet og forutsigbar virkemiddelbruk knyttet til utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur, som det står i Follorådets handlingsprogram 2003.

Politiske signaler ble omformet til en identifiserbar felles visjon. Denne ble etter hvert brutt ned i forskjellige håndterbare, praktiske delprosjekter slik som delprosjekt for samferdselsstrategi, delprosjekt for utvikling av samordnet arealplanlegging og delprosjekt for samordnet kommuneplanrullering. Gjennom disse delprosjektene utvikles et faglig kunnskapsgrunnlag for beslutninger både politisk og administrativt. Arbeidet gir også faglig forankring i planmiljøene både innad i kommunene og på tvers av kommunegrensene. Delprosjektene utgjør også en arena for uformelle faglige drøftinger hvor eventuelle faglige og politiske ”snubletråder” kan luftes og om mulig ryddes av veien. Dette samarbeidet på plan-nivå i kommunene synes å bidra til å øke tilliten mellom deltakerne. Økt tillit bidrar til åpenhet og større robusthet i forhold til konflikter.

Prosjektledelsen har erfaring fra offentlig planlegging og har innsikt i samspillet mellom politikk og planlegging. Dette innebærer at den politiske involveringsprosessen gjennomføres på en god måte, de riktige prosedyrene for politisk behandling følges og forankring, høring og tilbakemelding gjennomføres. Samtidig prøver prosjektledelsen ut nye roller og arbeidsmåter i forhold til det lokale og regionale nivået.

Et annet viktig steg er relasjonsbyggingen til viktige arenaer, prosesser, etater og personer i Stor-Oslo. Denne relasjonsbyggingen startet høsten 2003, men har stått særlig i fokus i denne prosjektfasen.

3.2 Grundig forankring

Grundig forankring er et annet viktig trekk ved arbeidsmåten i prosjektet. Delprosjektene gir faglig og politisk forankring innad i Follo og bakgrunn og legitimitet til relasjonsbygging og samarbeid med til Stor-Oslo. I tillegg bidrar delprosjektene til å konkretisere Follo's ambisjoner, de gir kunnskap, tyngde og signaler om at samarbeid tas på alvor. Follo kan legge mye større trykk på sitt arbeid gjennom at de kan trekke veksler på delprosjektene og den kunnskap og forankringen disse gir.

Follo sine ambisjoner og vurderinger er derfor kommet inn i planer og handlingsprogrammer; slik som i NTP, Oslopakke 3 utredningen, handlingsprogrammet til AFK og Sv. Representanter fra Follo er invitert inn på sentrale arenaer for utforming av fremtidig samferdselspolitikk i Stor-Oslo – arenaer som Koordineringsgruppen og arbeidsgruppen til Oslopakke 3.

Prosjektledelsen sin kompetanse og evne til fremdrift er en kritisk faktor i prosjektarbeid.¹ Follo's prosjektledelse har som nevnt ovenfor god planfaglig kompetanse og god innsikt i dynamikken mellom politikk og administrasjon. Prosjektledelsen jobber på en strukturert og pro-aktiv måte, det vil si at de deltar i premisslegging og blir tatt på alvor. De følger spillereglene og arbeider på en vel forberedt og systematisk og ryddig måte noe som gir forutsigbarhet og prosjektledelsen framstår som kompetent og til å stole på.

Prosjektledelsen i Follo driver gjennom prosjektet målrettet og forberedt nettverksbygging forankret i politiske mandat og signaler utviklet gjennom delprosjektene. Prosjektet synes å involvere de rette personene til rett tid.

3.3 God timing

God timing er det siste punktet jeg vil peke på. Utviklingsavtale Follo treffer en del politiske ”konjunkturer”. Verdien av dette må ikke undervurderes, det innebærer at prosjektet arbeider ”medstrøms” og ikke ”motstrøms”. Utspill fra prosjektet ”treffer” hos andre aktører og det er forståelse for det en arbeider med. Erfaring fra andre følgeevalueringer hvor utviklingsprosjekter kom for tidlig i forhold til det nedslagsfeltet de skulle arbeide i, medførte at prosjektets utviklingspotensial ikke ble forstått eller tatt på alvor før prosjektet var helt i sluttfasen.² UF er et utviklingsprosjekt og har nyskapende ambisjoner. Prosjektet arbeider innovativt, men likevel innenfor de ordinære rammene – det handler om de små skrittene endringer – dermed kan prosjektet tilpasses eksisterende prosesser

¹ Jfr. Ellingsen 2003, 2002, delrapporter og sluttrapport fra følgeforskning av prosjekt ”Kunnskap og næring i Kyst-Finnmark”.

² Se litteratur nevnt i note 1

og prosedyrer på en del områder. Prosjektet synes så langt å få til en god flyt mellom nyskaping og forutsigbarhet.

Hva ”treffer” Follo? For det første er hele det offentlige landskapet i bevegelse. Det hersker en viss usikkerhet og er søken etter nye løsninger på alle forvaltningsnivåer. Mange aktører er på leiting etter nye områder å markere seg på. Omorganisering skaper nye allianser og etablerte koblinger mister sin kraft. Dette gir åpenhet for nye konstellasjoner, nye løsninger og nye grep. Avtaletenking er et slikt grep. New Public Management dreiningen, privatiseringsdebatten og signaler fra den franske plankontrakttenkingen skaper grobunn for troen på avtaler og partnerskap som ett grep for å avlaste offentlig styring. UF har kanskje tydeligste røtter i den franske plankontrakttenkingen som særlig fokuserer på avtaler mellom offentlige aktører for å få gjennomført tunge utbyggingsoppgaver og å skape forutsigbarhet.³ Avtalefokuset i UF har vist seg å vekke bred interesse både hos statlige etater og på fylkesnivå. Follos ambisjoner er dristige men har ryggdekning i sentrale politiske styringssignaler og har politisk og faglig goodwill. Å få til en forpliktende avtale mellom forvaltningsnivåene vil kunne gi suksess i mange leire og det vil være passe dristig, men ikke helt på siden av det etablerte.

Follos ambisjoner og arbeidet gjennom delprosjektene, griper rett inn i debattene om kommunesammenslåing og regionalisering. Prosjektet kan fungere på mange ulike måter i disse sammenhengene. Det er en prøvestein på kommunalt samarbeid på tvers på ulike områder. Disse bestrebelsene kan både bidra til å avdekke hvor langt man kan samarbeide uten å slå seg sammen, eller vise at sammenslåing vil være det mest hensiktsmessige. Arbeidet kan være en arena for utvikling av tillit og konsensus eller det helt motsatte kan skje – at Follo samarbeidet blir en arena for å markere politisk uenighet. I forhold til fylkesnivået kan Follo framstå som en konkurrent eller som en komplementær medspiller. Den sistnevnte rollefordelingen vil gi mulighet for vinn-vinn situasjoner for begge parter.

For å oppsummere; systematisk og solid arbeid kombinert med nettverksbygging, forankring og en pro-aktiv framgangsmåte er sentrale kjennetegn på UF. Etter hvert vil prosjektet løfte fram spørsmål som det er knyttet politiske konflikter til og hvor det kan være en del uenighet – utfallet av disse konfliktene vil være en prøvestein på om faglig og politisk forarbeid og forankring har vært tilstrekkelig til å sikre kommunesamarbeid til å tåle konflikter.

³ Veggeland 2003. Nå må det også bemerkes at disse plankontraktene inngår i en styringsmessig kontekst som er helt forskjellig fra den norske, bruk av avtaler i norsk offentlig styringskontekst vil derfor innebære en rekke styringsmessige dilemmaer som man ikke møter i fransk politikk

Uansett utfall av mulig politiske konflikter, har Follo allerede oppnådd en del praktiske resultater. Gjennom delprosjektene har det tvunget seg fram et dypere samarbeid mellom kommunene. Det er utviklet samarbeid om samferdselsstrategier og kommuneplanrullering og det er høstet en rekke samarbeidserfaringer på ulike arenaer. Så lang synes delprosjektene å bidra til å styrke samarbeid og tillit, men de kan også aktivisere motsetninger. Hva som skjer vil vise seg i praksis – gode prosesser og gode relasjoner bygger tillitskapital og den kan gi større toleranse for svekkelser. Gjennom UF kan det skapes en rekke vinn-vinn situasjoner hvor Follo kan hjelpe andre til å framstå som dyktige.

3.4 Læring – punktvis oppsummering

Gode trinn

- Forarbeidet i prosjektet
- Faglig forankring i planmiljøer
- Politisk involvering
- Relasjonsbygging

Grundig forankring

- Med på arenaer
- Kommet inn i planer
- Representerer kompetanse
- Har nettverk, bygger nettverk
- Er pro-aktiv

God timing

- Treffer politiske konjunkturer
- Avtaletenkingen ”in”
- Mange aktører på leting etter nye løsninger
- Regionalisering
- Kommunesammenslåing

Synergieffekter

- Delprosjektene fremtvinger dypere samarbeid mellom kommunene
- Samferdselsløsninger og kommunesamarbeid
- Samarbeidserfaringer på ulike arenaer og nivå = økt tillitskapital?
- Follo kan skape vinn-vinn situasjoner, hjelpe andre til å bli god

4 FREMDRIFT OG ARBEIDSPROSESSER

Hovedprosjektet *Utviklingsavtale Follo* har som målsetting å utvikle bindende avtaler mellom forvaltningsnivåene. Å inngå avtaler krever nøye forberedelser og gjennomtenkt posisjonering i forhold til de en skal inngå avtaler med.⁴ Fase to i UF handler om å posisjonere seg i forhold til personer og prosesser i det samferdselspolitiske bildet i Stor-Oslo, det handler om å komme i dialog med de rette aktørene i Statens vegvesen (heretter Sv) og Jernbaneverket (heretter Jb), om å sikre seg de relevante aktørene i Akershus Fylkes kommune som medspillere og tilretteleggere og det handler ikke minst om å sikre lokal politisk ryggdekning, handlingsrom og administrative medspillere i relevante fagmiljøer.

Fase to handler også om å bygge ulike former for tillit på mange arenaer og hos mange aktører. Dette er prosesser som i en forstand er unike for arbeidet med UF samtidig som de er svært allmenne og har relevans for partnerskapsbygging rent generelt.

4.1 Utviklingsavtale Follo – en skrittvis utviklingsprosess

Prosjektledelsens arbeidsmåter i UF kan som nevnt karakteriseres av stikkord som ryddighet og struktur, veivalg og fremdrift fremstår som gjennomtenkt, systematisk og velbegrunnet. Prosjektet har så langt opparbeidet et positivt renommé i omgivelsene og prosjektaktørene framstår som troverdige og kompetente gjennom det arbeid som leveres.

Hovedprosjektet er forankret i politisk vedtatte strategier for samferdsel og arealutvikling, strategier som dels var på plass i en tidlig fase av hovedprosjektet. Gjennom å initiere delprosjekter for å gjennomføre relevante oppgaver for hovedprosjektet skapes bred involvering og forankring, samtidig som arbeidet blir delegert på en god måte. I tillegg har prosjektet arbeidet seg fra det overordnede og mer diffuse nivået og gradvis nærmet seg det nære, konkrete og mer spesifikke problemer. Prosjektutviklingen har beveget seg fra mål, visjoner og strateginivå og nedover mot det mer konkrete og kanskje politisk kontroversielle. Denne prosessuelle arbeidsmåten kan bidra til å avklare en del potensielle uenigheter underveis samtidig som det kan bygges og forsterkes en plattform for enighet. Toleransen for uenighet økes og samarbeidspartnere binder seg også gradvis opp gjennom samarbeidet, slik at et totalt brudd blir vanskeligere. Det oppstår en form for ”samarbeidsspiral” som vil gi en viss robusthet i forhold til å takle uenighet. Hvor robust denne samarbeidsspiralen er, vil først settes på prøve når det oppstår uenighet.

⁴ R. Jensen 2004

Første steg i utviklingsprosessen var å få på plass en samferdselsstrategi for Follo. Denne ble vedtatt i ordførermøtet 01.09.2003. Gjennom strategien hadde UF 5 prioriterte samferdselstiltak som avtaleutviklingen er forankret i. Strategien gir også et felles forståelsesgrunnlag for Folloregionen og tiltakene fungerer som en overordnet felles visjon for samferdselen i Follo. De 5 tiltakene er også relativt konkrete, de gir noe å gripe fatt i og forholde seg til. Nettopp dette er viktig – tiltakene gir noe helt konkret å arbeide ut i fra.

Neste steg var å initiere bedre samordning i arealutviklingen i Follo-området. Dette gjøres gjennom delprosjektet ”Samordnet arealutvikling i Follo”. I dette arbeidet inngår også å arrangere arbeidsseminarer hvert halvår for det samlede planmiljøet i Follo. Andre relevante deltakere fra fylke og stat inviteres i tillegg. Seminaret er en arena for faglig påfyll, meningsutveksling utvikling av felles forståelse mellom disse aktørene som er faglige medspillere i forhold til UF. En del av deltakerne er også med i andre sammenhenger knyttet til UF. Gjennom seminaret får en drøftet overordnede hensyn og verdier som bør ivaretas i planarbeidet, en får fram analysebehov, mulige interessekonflikter og løsningsforslag. I tillegg til at seminaret gir grunnlag for felles forståelse og ytterligere forankring av Follo-samarbeidet så gir det momenter som kan legges inn i planarbeidet og gjøres til gjenstand for politiske overveielser.

Seminarene skal også rette blikket mot regionalt samarbeid om samfunnsplanlegging i vid forstand, og bidra med informasjon og refleksjon rundt det som skjer på den regionale arena i dag. Fokus skal også være på areal- og transportplanlegging. Idéer, inspirasjon og realistiske refleksjoner knyttet til hvordan Follokommunene går videre i sitt samarbeid om samfunnsplanlegging vil være viktig. Seminarene vil også være en arena for kommunestrukturdebatten.

Utkast til arealstrategi fikk tilslutning av styringsgruppen 06.02.04, og de ønsker nærmere konkretisering av strategien. Dette gjennomføres som en del av ”Samordnet arealutvikling i Follo”. Delprosjektet løper fra november 2003 og utover i prosjektperioden til UF.

Det første planleggerseminaret avdekket også et stort behov for bedre koordinering i kommuneplanprosessene i Follokommunene. En viss samtidighet og felles takt i planrulleringen er nødvendig for utviklingen av felles arealstrategier og øvrig plansamarbeid på tvers av kommunegrensene. Delprosjekt samordnet kommuneplanrullering ble igangsatt som ett delprosjekt

under utviklingsavtale Follo. Prosjektets varighet er fra mars 2004 med varighet ut året. Status per juni 2004 er følgende:⁵

Det jobbes videre med sikte på at første samordnede rullering av kommuneplaner i Follo igangsettes februar-april 2005. Prinsipper for når i fremtidige kommunestyreperioder rullering bør skje og omfanget av samordning avklares nærmere i løpet av oktober 2004.

Parallelt med disse to delprosjektene arbeides det med å utvikle forslag til ulike "Follopakker". Det vil si forslag til samferdselsmessige pakkedøsninger. Det presentres i et eget delpunkt (se pkt. 4.3).

Arbeidsmåten i UF er å drive fram hovedprosjektet gjennom ulike delprosjekter. Som pekt på ovenfor gir det bred forankring og involvering og skaper flere arenaer for dialog og utvikling av felles forståelse og tillit. Delprosjektene kan bidra til å styrke samarbeid og tillit eller aktivisere motsetninger. Gode prosesser og gode relasjoner til ledende aktørene bygger tillitskapital – den gir større toleranse for svekkelser. Gjennom delprosjektene arbeider prosjektet seg gradvis "innover" mot de potensielt konfliktfylte delene i arbeidet med konkrete løsninger. Samtidig bygger man konsensus om de store linjene på ulike arenaer, både faglig og politisk. Begge delprosjektene som er beskrevet ovenfor er primært befolket av fagfolk, men forankring og kobling til politikken er tett. Dels gjennom fremlegg og vedtak i styringsgruppen for UF. Alle ordførerne i Follo sitter i styringsgruppen. I tillegg involveres formannskapene der det vurderes som nødvendig og prosjektledelsen jobber bevisst med hele tiden å sikre politisk legitimitet for det arbeidet som gjøres i både hoved- og delprosjektene.

4.2 Avtaleprosessen

I NTP, St.meld nr. 24 (2003-2004), anbefaler staten avtaler mellom forvaltningsnivåene som ett av virkemidlene for å fremme kollektivtransport i og rundt byområdene (ibid. kap. 9.1). Kap 9.4.2, *Avtaler om virkemiddelbruk*, trekker opp en del retningslinjer som er relevant for UF.⁶ Staten peker på nødvendigheten av bindende forpliktelser for lokale aktører knyttet til arealbruk. Man har en rekke eksempler på at nødvendige tiltak fra planer ikke iverksettes, så sett fra statens side, er det lokalnivået som ikke holder avtaler og som bør bindes opp gjennom forpliktende avtaler. Avtalene bør ha konkrete mål, det bør være et system for resultatrapportering, sanksjonsmuligheter og en viss grad av fleksibilitet. Sanksjonene fra statlig hold er mulighetene for at det avtalte tiltaket

⁵ Fra forslag til vedtak i sak 17/04, styringsgruppe møte 28.05.04

⁶ Refererer i det følgende til dette avsnittet, 9.4.2, i St.meld. 24 (2003-2004), har ikke sidetall pga. at jeg refererer til netttutgaven pr. 16.03.2004.

trekkes fra NTP i neste runde, mens lokale sanksjonsmuligheter ligger i å ikke gjennomføre sine forpliktelser. Ved første blick kan det synes som statens sanksjonsmuligheter er sterkere enn de lokale og at det å inngå avtaler med staten ikke er så forlokkende sett fra lokalt nivå. Dersom det ikke er inngått avtale, er ikke forpliktelsene så sterke og staten har ikke samme handlingsrom til å bruke sanksjoner, selv om resultatet i praksis kan bli det samme, at et planlagt tiltak trekkes ut av NTP.

Videre pekes det på at avtalen skal knyttes til spesifikk forhold i det enkelte byområde, og utgangspunkt for avtalen er å få best mulig utbytte av statens ressursbruk og utvikling av en helhetlig transport politikk. Kravene til lokal motytelse skal være nært koblet til det statlige bidraget. Igjen ser det ut til at det er staten som legger premisser, det lokale handlingsrommet syne så bære begrenset. Sist men ikke minst, avtaler skal inngå i større planprosesser og ta utgangspunkt i planprosesser koblet opp mot NTP og de føringene som er lagt der. Det står utrykkelig at avtaler ikke skal inngås før etter at stortingsmeldingen om NTP er behandlet av Stortinget. Videre så knyttes avtaler til gjennomføring av planer og de bør utformes i forbindelse med transportetatens handlingsprogrammer.

Dette er viktige signaler som betyr at UF må gå veien om pakkeutvikling knyttet til NTP prosesser. Transportetatens handlingsprogrammer er konkretiseringer av NTP og i Osloregionen er disse programmene knyttet opp til utviklingen av transportpakker. Det betyr i praksis at Follo sine avtaler må kobles på disse prosessene og utvikling av Oslopakke 3, det er i dette arbeidet at det ligger åpninger for eventuelle avtaler.

Det overordnede målet med Folloprosjektet var å få til bindende avtaler med statlige aktører om utbygging av samferdsel og transportløsninger. Ambisjonen var å sette Follo tydeligere på den transportpolitiske dagsorden i Stor-Oslo. I forhold til fremdriftsplanen pr november 2002, er fokus noe flyttet – avtalefokuset er tonet ned og relasjonsbygging til Oslopakke 3 er langt mer fremherskende. Dette var ikke planlagt, men ble en strategi som syntes å tvinge seg fram allerede høsten 2003. For å følge opp de signalene en hadde sendt om å være delaktige i samferdselsprosessene i Stor-Oslo så ble det nødvendig å flytte fokus fra forpliktende avtaler til samspill om tunge planprosesser. Folloprosjektet kunne ikke operere helt på siden av de øvrige prosessene og aktørene som er i dette feltet. Signalene i NTP gjør det rimelig å anta at denne strategien vil føre fram bedre enn om Follo skulle forsøkt å utarbeide en avtale uten koblinger til de pågående samferdsels- og transport prosessene som foregår i Stor-Oslo. Det er også en styrke for prosjektet at prosjektledelsen er rask til å fange opp relevante signaler i omgivelsene og agere i forhold til det.

I denne prosjektfasen er altså avtaleaspektet noe nedtonet, i den forstand at en ikke har rigget til forhandlingsparter eller arenaer. Follo har fått gjennomslag i den forstand at de har fått prioritet i NTP, er med i arbeidet med Oslo pakke 3 og har fått inn sine synspunkter i aktuelle planer. Avtaletenkingen ikke forlatt, men kan igjen fokuseres tettere når Handlingsprogrammet til NTP er under høring, fra høsten 2004. I vårsemesteret var jobben å få på plass konkrete pakkeforslag i tilknytning til Oslopakke 3. Forslag til utredningsprogram for Oslopakke 3 kom nå i juni 2004 og her åpnes det for bruk av forpliktende avtaler koblet opp mot supplerende virkemidler for å få økt samfunnsnytte av transportinvesteringer.⁷

”I en pakke basert på vegprising kan det derfor være behov for å avtalefaste føringer for bruk av inntektene fra brukerbetaling for å sikre at de forvaltes i tråd med en felles areal- og transport strategi. I videre utredning av Oslopakke 3 bør det vurderes om og eventuelt hvordan det kan utvikles mer forpliktende avtaler knyttet til:

- *Konsentrert arealutvikling i utvalgte sentra og knutepunkter*
- *Prioritering av midler til offentlig kjøp av kollektivtransport*
- *Mer restriktiv parkeringspolitikk i viktige sentra og knutepunkter, fortrinnsvis innefor regionale rammer”*

Her har Follo fått gehør for sitt avtaleperspektiv i Oslopakke 3 prosessen og det er ett steg videre mot en mer helhetlig tenking at det åpnes opp for å se hele Stor-Oslo som felles transportområde.

4.3 Pakkeutvikling

Parallelt med arbeidet med det statlige handlingsprogrammet til nasjonal Transportplan er det igangsatt arbeid med en mulig Oslopakke 3. En Oslopakke 3 vil være avhengig av en forlenget brukerbetaling etter 2007 (d.v.s. at bomring rundt Oslo eller lignende innretning for trafikantbetaling blir forlenget etter 2007). Det jobbes med sikte på utforming av 3 alternative pakkeinnretninger (i tillegg til referansealternativer uten forlenget brukerbetaling): Vegpakke, Kollektivpakke, By- og tettstedsutviklingspakke.⁸

⁷ Oslopakke 3 forslag til utredningsprogram juni 2004:13

⁸ Avsnittet er i sin helhet hentet fra Orientering, sak 09/04 til styringsgruppemøte for UF

Som påpekt ovenfor ble en høsten 2003 på det rene med at en måtte trekkes inn i arbeidet med både handlingsplanen til NTP og Oslopakke 3 for å få til transportløsninger. Follo måtte ta initiativet for å komme på banen og ikke forvente å bli invitert. "Flagging" av prosjektet i ulike sammenhenger bidro til å skape interesse for og forventninger til Follo slik at deres henvendelser var forventet og ble tatt på alvor.

Deltakelse i arbeidet med utvikling av pakkeløsninger koblet på arbeidet med Oslopakke 3 har som nevnt stått i fokus for UF i vårsemesteret. Etablering av infrastrukturpakker for samferdselstiltak synes å bli en mer og mer vanlig strategi i større norske byer. Pakkene utvikles med sikte på å få i stand sammensatte finansieringsmuligheter for utbygging av transportinfrastruktur.⁹ Gjennom pakkene kan en dels forsere den utbyggingstakten som er skissert innefor ordinære budsjetter og dels utvikle supplerende løsninger og finansieringsformer. Pakkene er delvis frakoblet de ordinære planprosessene, men inkorporeres gradvis disse underveis, slik som vi ser i UF. Pakkearbeidet inngår i statsetatens handlingsplaner i NTP og i Oslopakke 3 arbeidet, i fylkeskommunens transport- og samferdselsarbeid og det behandles i lokale politiske organer i Follo.

Pakkesteg

Gjennom arealseminaret og møtevirksomhet var det gjort et visst forarbeid til utvikling av pakkene. Den første pakkesamlingen var i februar og dreide seg om forberedelser og høyttenking - utvikling av bestillinger på konkretiserte prosjektnotater fra de ulike aktørene, dvs fra jernbaneverket, AFK og vegvesenet. Prosjektnotatene skulle inngå som arbeidsgrunnlag på neste samling.

Neste seminar var i mars og fokuserte på utvikling av pakkealternativer. Denne samlingen skulle fungere som ideedugnad og bidra til å avklare de ulike deltakernes forventninger til eget bidrag inn i prosessen og til hva en forventet av de andre. Videre skulle samlingen arbeide med å konkretisere pakkeinnholdet og utvikle ulike alternative pakker. Det ble valgt tre hovedfokus for pakkeutvikling: By/tettsted, Kollektivtransport og Vei og tanken var at de ulike alternativene skulle ha forskjellig innretning. Det vil si pakker hvor fokuset var på ulike elementer. Prinsippet var at et vei,- tettsteds- eller kollektivfokus vil ha ulike konsekvenser for de ulike strategivalgene som er skissert i arealstrategien.

På dette seminaret ble det brukt prosesskonsulent for å lede arbeidet med pakkene.¹⁰ Konsulenten driver regulerende rådgiving: Det vil si skyver på prosesser slik som utvikling av løsninger og demper ned uheldige utviklingsløp og korrigerer kursen hvis deltakerne er på vei inn i et uhensiktsmessig spor.

⁹ T. Lerstang og M. Stenstadvold 2003

¹⁰ Prosesskonsulent Asle Farner

Ekstern bistand bidrar til å fokusere deltakerne og få dem til å rette blikket mot neste steg i prosessen, til konkretisering og oversikt. Konsulentene spiller inn momenter, hjelper fram klargjøring, spissformulerer, systematiserer, løfter fram poenger og bidrar til konkretisering.¹¹ I sum bidrar konsulentene med kunnskapsutvikling på stedet ved å lede arbeidet gjennom ulike faser.

Første steg i prosessen dreide seg om å få deltakerne i de to gruppene til å åpne seg og tenke høyt. De skulle avdekke grunnlag for pakkene og utvikle alternativer. Begge gruppene skulle jobbe seg i gjennom alle de tre alternativene. Det viste seg i plenum at gruppene bare hadde fokusert på statens rolle eller bidrag, men ikke på kommunene. Ett dilemma var om en skulle utvikle kreative tiltak eller om en skulle satse på det trygge og kjente, som en vet vil kunne ha en viss mulighet for gjennomslag?

Neste steg var å drive analyse og dokumentasjon og formulere og synliggjøre alternativer. Konkretisering er viktig, men viser seg også å være vanskelig i praksis. Det kommer en del ulne formuleringer på bordet. Hva vil en oppnå helt konkret og reelt gjennom ulike alternativer? Hovedfokus i denne fasen var å ”spissformulere” pakkeforslagene.

Overgangen til fase tre ble vanskelig fordi deltakerne dels formulerte seg for generelt. Dette ble begrunnet i at en mangler tilstrekkelig faktagrunnlag og at de bestilte leveransene på delprosjekt materiale var besvart på en for rund måte, gruppene følte at de manglet tilstrekkelig fakta/utredningsgrunnlag for konkretisering. Fase tre innebærer en ”lukking” av prosessen. Det vil si at en velger ut alternativer for nærmere utredning og konkretisering.

Det er svært viktig at de temaene som skal inn i pakkebyggingen er grundig utredet sett fra et faglig ståsted. Fagfolkene fra AFK og Sv understreker utredningsbehovet og betrakter utredningene som helt nødvendig kunnskapsgrunnlag for å kunne gå videre i pakkeutviklingen. Å ha et felles kunnskapsgrunnlag bidrar til å skape tillit. Det gir en felles forståelse, en plattform å planlegge og diskutere ut i fra og gjør det mulig å konkretisere utfordringer og uenigheter så vel som enigheter. Og det ble påpekt fra flere deltakere at det ikke var mulig å komme videre i pakkeutviklingen uten utredningsbasert kunnskap innenfor en del temaer. Som en av dem sa:

”Nøkklene og suksesskriteriene ligger i utredningene, de er det kritiske punktet.”

¹¹ Se også Farner 2004

Det ble også fremhevet at:

”Utredningene gir et felles kunnskapsgrunnlag, og de gir nøytral kunnskap” En annen påpekte at ”Vi må ha konkret kunnskap om hvordan parkering, veier og gang- og sykkelstier går, da kan vi diskutere.”

Kunnskap kan være et tveegget sverd. Utredninger bidrar til å synliggjøre uenigheter og de kan dermed løfte fram politisk betente saksområder som kan bidra til å forsinke avtaleprosessen. Vaskelige saksområder kan være parkeringsstrategi, spredt byggemønster i et par av kommunene, eksisterende kommuneplaner og ”gamle” lokaliserings stridigheter.

For å avrunde; pakkeutviklingen er i god rute og pakkeseminalet i mars med deltakelse fra Sv, Jb, AFK og Follo ble i ettertid vurdert av deltakerne som vellykket og konkretiserende.¹² Seminalet ga en felles forståelse og var samtidig en kartlegging av kunnskapsbehovet og utredningsbehovet på ulike felt. Denne felles klargjøringen av utredningsbehovet var viktig for den videre framdriften. Spørsmålet er om dette burde og/eller kunne vært gjort i en tidligere fase av prosjektet? I forhold til Oslopakke 3 og handlingsprogrammet i NTP så langt synes tidsplanen å holde. AFK og vegvesenet er bestillere av en del av utredningene, RV 152 utredningen er vegvesenets ansvar mens utredning av tettstedshierarkiet og parkeringsstrategi er AFK sin jobb. Pr. juni er disse utredningsarbeidene igangsatt. Follo må påse at deres behov kommer god nok fram i utredningene og at det ikke skjer dobbeltarbeide, men at utredningene bygger på hverandres kunnskapsgrunnlag der det er nødvendig. Disse utredningene av konkrete utfordringer er viktig, det konkrete er enklere å jobbe med og forholde seg til enn mer diffuse og brede forslag.

4.4 Konklusjon – vurdering av fremdrift og prosess

Når det gjelder hovedprosjektet så er det i rute i forhold til Oslopakke 3 og NTP. Follo har kommet med sine bidrag og fått inn elementer i sentrale planer og arbeidsdokumenter knyttet til samferdselsprosessene i Stor-Oslo. På den annen side er det mer vanskelig å vurdere hvorvidt prosjektet er tilstrekkelig i rute i forhold til å kunne inngå forpliktende avtaler.

Delprosjektene synes å være i rute fremdriftsmessig i forhold til sine målsettinger. Fremdriftsplanen for 2004/2005 har fokus på delprosjektene arealutvikling, kommuneplan og pakkeutvikling, samt på prosedyrer og forankring i prosjektet som helhet. Ved utgangen av mai 2004 ligger framdriften

¹² I følge intervju med deltakerne i uke 24

omtrent der den bør være. Delprosjekt ”Pakkeutvikling” må holde trykket opp for ikke å komme på etterskudd i forhold til planer og prosessene i Oslopakke 3.

I følge den opprinnelige aktivitets- og fremdriftsplanen av 12.11.02, skulle mye av aktivitetene i denne perioden dreie seg om forhandlinger med avtalepartene. Prosjektoppstart ble forskjøvet om lag et halvt år, justert i forhold til dette, burde en likevel være i en avtalefase nå.

På den ene side kan det arbeidet som gjøres i tilknytning til Oslopakke 3 betraktes som avtalerelatert og prosjektet er da godt i rute. På den annen side kan det synes usikkert om avtaleinngåelse oppfattes som like relevant virkemiddel i dag som da prosjektet ble unnfanget.

Prosjektarbeidet har initiert flere delprosjekter og gjennom pakkearbeidet er det igangsatt en del utredninger og analyser. Follo er kommet inn i relevante handlingsplaner. UF som prosjekt omfattes med positiv oppmerksomhet i omgivelsene, det samme gjelder for politikerne i Follo. Inntrykket synes å være at politikerne viser vilje til reelt samarbeid på tvers av kommunegrensene. Prosjektledelsen oppfattes av omgivelsene som kompetent og dyktig og de synes å ha høy tillit lokalt.¹³ Samlet sett gir dette drakraft til prosjektet og gir grobunn for å skape vinn-vinn situasjoner. Lokalt har prosjektet skapt flere arenaer for drøfting av Follo saker og bygging av tillit på tvers av kommunegrensene, både i fagmiljøene og politisk. Prosjektet har også bidratt til at både enkelte av partiene og ulike interessegrupper har begynt å samarbeide som Folloaktører og ikke bare på kommunenivå.

Det ”lurer” noen kritiske punkt i den videre fremdriften. Ett kritisk punkt er at utredningsbehovet dekkes i tilstrekkelig grad og i tide for å holde følge med øvrige prosesser. Det vil også være viktig at utredninger ikke har en konfronterende vinkling.

Et annet kritisk punkt er at UF etter hvert må gripe fatt i forhold som kan være politisk betent. Det er spørsmål som vil være vanskelig å avklare på prinsipielt grunnlag, men som må avgjøres politisk. utfordringen blir om den typen spørsmål gis en politiserende eller samarbeidsorientert vinkling.

Det kan på sikt også bli en utfordring å beholde sterke politiske støttespillere dersom det ikke ligger politiske gevinster i prosjektet.

¹³ Inntrykk basert på en intervjuer og samtaler

4.5 Tidlige faser i avtalebygging

I det følgende presenteres en oppsummering av noen generelle erfaringer som kan trekkes av arbeidsgangen i Folloprosjektet:

Innledningsvis

- Avklare mål, visjoner og strategier
- Sikre politisk forankring
- Etablere prosjektorganisasjon
- Identifisere og involvere relevante aktører

Underveis

- Koble seg på relevante prosesser
- Utvikle delprosjekter og delutredninger som sikrer kunnskapsgrunnlaget og gir bred involvering
- Etablere nye arenaer, få innpass på eksisterende arenaer
- Initiere arbeidsgrupper og arbeidsseminarer
- Utvikle forslag til løsninger (her transportpakker) gjennom reelt samarbeid

Kontinuerlig

- Sikre politisk forankring
- Informere, delegere, involvere
- Arbeide pro-aktivt, samarbeids- og dialogorientert
- Bygge tillit

5 NYE ROLLER OG TILLIT

Tillit er både ”olje og lim” i sosiale relasjoner. Den er en forutsetning for å inngå avtaler og å drive utvikling. Tillit bygger bro over den relasjonelle risikoen – det vil si risikoen ved å gå inn i nye så vel som langsiktige sosiale relasjoner og situasjoner. Både forhandlinger og avtaler er preget av usikkerhet. I UF økes usikkerheten ytterligere gjennom at forhandlinger og avtaler er relativt nye arbeidsmåter i offentlig sektor. Dette krever tillit – samtidig er det slik at både veien fram til avtaler kan gjennom systematisk arbeid og gode grep utvikles som en tillits skapende prosess – og motsatt – dårlig forarbeid og svak forankring kan bidra til å bryte ned tilliten eller omforme den til mistillit.

Tillit er både en individuell følelse og en sosial strategi, den er også en relasjonell kvalitet som utvikles gjennom sosiale prosesser. Ved å fatte tillit kan det bygges bru over sosial og geografisk distanse og mellom fortid, nåtid og fremtid. Menneskets frie vilje innebærer frihet til å opptre vilkårlig medfører at sosial samhandling innebærer kompleksitet og risiko i en eller annen forstand. Tillit skal gjøre oss i stand til å tåle den relasjonelle risikoen og skaper forutsigbarhet i sosialt liv.¹⁴ Det å fatte tillit innebærer å gjøre forutsetninger om den annen, om fremtiden og seg selv. *Tillit er derfor en antagelse om, en forventning til, en tatt for gitt tro på, en følelse av, eller håp om at den annen vil handle og opptre slik vi forestiller oss ut fra vår fortolkning av virkeligheten.* Tillit betraktes her i et funksjonelt perspektiv, dens sosiale funksjon er å være "samfunnslim", dvs gjøre sosial samhandling mulig.

To av de øvrige kunnskapsleveransene i dette prosjektet fokuserer på forarbeid til avtaleinngåelse (Jensen 2004) og forutsetninger for samordning (Farner 2004). Sett fra mitt ståsted handler disse utredningene om hhv nødvendigheten av tillitsbygging for å kunne inngå avtaler (Jensen ibid) og hvordan man kan arbeide for å bidra til den nødvendige tillitsbyggingen i samordningsprosesser (Farner ibid). I det følgende presenteres kort det tillitsperspektiv som ligger til grunn for evalueringen.¹⁵

¹⁴ Luhman 1979, 1988

¹⁵ Teksten er i all hovedsak basert på Ellingsens øvrige arbeider med tillit. Referanser til faglitteraturen på feltet finnes der, se særlig Ellingsen og Lothington 2004 og Ellingsen 2003.

5.1 Tillit og nyskaping

Tillit kan kategoriseres og inndeles på ulike måter. Vi bruker følgende tre former for tillit; 1) *Pre-kontraktuell tillit*: den tatt for gitt, underforståtte tilliten. Pre-kontraktuell tillit er både en aktør- og samfunnsmessig forutsetning for sosial handling, en rekke forhold må tas for gitt både på individ og samfunnsnivå for at sosialt liv skal kunne fungere. 2) *Relasjonell tillit*: tillit basert på nærhet, kjennskap eller samhandling. Relasjonell tillit skapes mellom individer og er knyttet til relasjoner og samhandlingsprosesser. 3) *Strukturell tillit*: tillit basert på formelle strukturer eller posisjoner. Strukturell tillit kan betraktes som en form for bånd mellom aktør og system, mellom person og organisasjon, mellom mikro og makro. De tre tillitsformene er ikke gjensidig utelukkende og kan framtre sammen eller alene. Når det hersker tillit, skjer samhandling rutinemessig og uforbeholdent, mens manglende tillit kan resultere i *exit*,¹⁶ dvs. brutte relasjoner, tilbaketrekning eller passivitet. Vedlikehold og styrking av tillit skjer gjennom at aktørens sosiale forventninger bekreftes og oppfylles.

De vante og kjente handlingsmønstre i dagliglivet bygger på en tatt for gitt tillit til at det kjente videreføres. Nyskaping og utvikling handler om det motsatte; å bryte ved det etablerte og utvikle nye løsninger, nye roller og nye arbeidsmåter. En side ved nyskaping og utvikling dreier seg derfor om å etablere tillit til det nye, til selve endringsprosessen og til nye roller og arbeidsmåter. Å bygge tillit dreier seg om å utvikle felles forståelse. I utklings- og nyskappingsprosjekter er utvikling av felles forståelse et viktig ledd i arbeidet. Det er nødvendig å avklare, utprøve og avdekke hvordan nye roller skal utøves, hvilken forståelse en skal legge til grunn for ulike arbeidsoppgaver og mål og hva som skal stå i fokus.

Jensen (2004) peker på at å gjennomføre grundig situasjonsanalyse og utvikle felles virkelighetsforståelse er fundamentalt for å forebygge avtalebrudd.¹⁷ Sitasjonsanalyse og utvikling av felles virkelighetsforståelse dreier seg nettopp om å utvikle et felles tillitsgrunnlag gjennom å avklare forventinger og situasjonsforståelse. Det er viktig å understreke at å utvikle felles forståelse ikke nødvendigvis innebærer total enighet eller konfliktløshet. Felles forståelse innebærer også en eventuell avklaring av og aksept for en viss uenighet. Konflikter og uenighet er en uunngåelig del av sosialt liv og de kan fungere tillitsbyggende dersom de håndteres på en måte som er ryddig, forutsigbar og åpen sett fra alle parter ståsted.

¹⁶ Hirschman (1970) gir en aktør tre strategier for å artikulere seg, enten det er som kunde eller som deltaker i et demokrati. *Exit* vil si å velge bort en relasjon eller avslutte den. *Voice* innebærer artikulering av misnøye og *loyalty* vil si å bli værende i relasjonen, også om aktøren ville foretrukket *exit*.

¹⁷ Jensen 2004

Etablering av tillit i og til Utviklingsavtale Follo en helt nødvendig forutsetning både for samhandlingen mellom kommunene i Follo, mellom politikk og administrasjon og i relasjonen mellom UF og omgivelsene – Stor-Oslo, AFK og statsetatene. Denne tilliten bygges på mange måter og på mange fronter. Både tillit og mistillit er dynamiske kvaliteter, de "smitter" og kan forsterkes eller svekkes.

5.2 Pre-kontraktuell, relasjonell og strukturell tillit i utviklingsprosjekter

Pre-kontraktuell tillit

Diffuse normer og uskrevne regler, taus kunnskap og kulturell innsikt er en del av "det tatt for gitt" i sosialt liv og danner grunnlaget for pre-kontraktuell tillit. Den høye endringstakten i dagens samfunn setter det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget under press. Utviklingsprosjekter og endringsprosesser handler i bred forstand om å omdefinere grunnlaget for prekontraktuell tillit. Det vil si at mye av det som tas for gitt; de tause forventningene, det som gjøres helt automatisk, etablerte rutiner og prosedyrer, underforståtte normer, kravene og det tause handlingsgrunnlaget er i forandring. Det kjente og tatt for gitt gjelder ikke i samme grad, omstilling innebærer å ta nye forhold for gitt, lære nye handle- og tenkemåter. Møter, dialog og åpen kommunikasjon er nødvendig for å avklare, omdefinere og reformulere det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget; det handler om å utvikle nye, underforståtte spilleregler. Gjennom dette utvikles det også prosessbasert tillit – aktørene blir nærmere kjent med hverandre og hverandres synspunkter og begrunnelser.

Relasjonen mellom politikk og planlegging er gjennomsyret av diffuse og usagte forventninger, mye tas for gitt. Det kreves både erfaring og innsikt og en god porsjon kunnskap – det vi kan samlet sett kan kalle fingerspitzgefühl – en fornemmelse for samspillet mellom politikk og planlegging, for å få til gode prosesser. En del av tilliten mellom politikk og administrasjon og mellom ulike forvaltningsnivåer er knyttet til at de ulike partene opptrer rimelig forutsigbart, at de fyller de forventningene som stilles fra forskjellig hold, både innad og utad. Å ha fingerspitzgefühl innebærer en forståelse for hva som ligger i det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget og for hva bør avklares og hva som

kan "passere" i ulike nye situasjoner. Å omdefinere grunnlaget for den pre-kontraktuelle tilliten dreier seg om å oppnå felles forståelse for det nye på ulike hold, slik at nye handlemåter og prioriteringer framstår som riktige og ettervert som selvfølgelige.

Noe forenkelte kan en si at det offentlige tradisjonelt har strukturert sitt arbeide gjennom to arenaer og roller; administrasjon og politikk, og rollene byråkraten og politikeren. Det hersker en vis arbeidsdeling mellom de to, og det hersker en viss felles forståelse av handlingsrom og spilleregler. Nå er det i ferd med å vokse fram en tredje rolle; utvikleren. Denne rollen er relativt ny, den må balansere mellom kravene til byråkratisk forutsigbarhet og politisk smidighet. Rollen spilles ut både i politikken og byråkratiet, den vil måtte tøy handlingsrommet og spillereglene både i politikken og byråkratiet samtidig som den ikke kan sette disse helt til side. Dette betyr ikke at alle tidligere arbeidsmåter og relasjoner kastes om kull – men det handler om å utvikle *nye roller* hvor en tar med og bygge videre på det beste fra det som var og skape nye handlemønstre som fungerer i forhold til nåtidens behov. Å utvikle nye roller innebærer også å utvikle det pre-kontraktuelle tillitsgrunnlaget gjennom dialog og samhandling.

Relasjonell tillit

Møtet mellom utvikler- og byråkrattrollen er for eksempel en situasjon hvor en rekke tatt for gitte forventninger til byråkratiet må justeres i forhold til krav om fleksibilitet, smidighet og dynamikk. Det er derfor viktig å ha arenaer og rom for å avklare og utvikle felles innhold i forventningene til nye arbeids- og tankemåter. Dette er helt nødvendige arenaer for å avklare et felles tillitsgrunnlag – og gjennom slike avklaringsprosesser utvikles også prosessbasert, relasjonell tillit. Forventninger må oppfylles i et visst monn for at det skal utvikles tillit – umulig å si hvor stort "avvik" den enkelte tåler for at tilliten svekkes eller brytes. Dialog avstemmer, klargjør og justerer diffuse forventninger. UF har gjennom prosjektet skapt flere arenaer for justering og avklaring av forventninger og utvikling av samarbeid og prosessbasert tillit.

Relasjonell tillit bygges gjennom åpen dialog og samhandling. Den enkeltes opptreden i ulike roller er med på bygge eller svekke tillit. Den måten hver og en samhandler med andre, de begrunnelser og verdier som formidles og om

handlingene framstår som forutsigbare og troverdige bygger tillit eller svekker den.

Litt spissformulert og billedlig kan en si at tillit er forankret i velkjente sett av ”fortellinger”, og endring, nyskaping og utvikling innebærer at de gamle fortellingene må erstattes av nye. De nye fortellingene er ikke på plass, og fortellerne – her prosjektlederne og andre sentrale aktører i UF – må bygge tillit til det nye. Fortellinger skapes i dialog, fortellingene må vinne gjenklang for å feste seg. Dette betyr at aktørene i UF må få aksept sin nye fortelling både i innad i Follo og hos de man samhandler med og samfunnet for øvrig. Å bygge tillit dreier seg om å utvikle felles forståelse, et felles meningsgrunnlag for nye handle- og tenkemåter.

Strukturell tillit

Tillit bygges også gjennom formelle strukturer, de både sikrer tillit og bygger den. Den strukturelle tilliten er av fundamental betydning for viktige samfunnsinstitusjoner og sikrer transaksjoner mellom fremmede. Offentlig forvaltning skal sikre en viss grad av forutsibarhet, være ikke-vilkårlig, gi likebehandling, gi innsyn, ha legitim deltakelse og etterprøvbare rutiner og prosedyrer. Allmennhetens tillit til politikk og forvaltning er sterkt koblet til at de som skal opptre på vegne av folket følger etablerte rutiner og prosedyrer, at de opptre på en forutsigbar og etterprøvbar måte. Rutiner, prosedyrer, regler, organisasjonskart og kompetansekrav inngir strukturell tillit og forutsigbarhet, de skal sikre tillit til at bestemte handlinger gjennomføres.

Relasjonen mellom politikk og planlegging er også preget av en del spesifikke forventninger rettet til prosedyrer for saksgang og arbeidsdeling. Prosedyrer strukturell tillit og de må følges innenfor visse rammer, ellers kan tilliten til forvaltningen svekkes. På de annen side må en også opptre med en viss fleksibilitet i forhold til prosedyrer, for ikke å miste tillit som utviklingsaktør.

For å avrunde, de tre tillitsformene som er beskrevet ovenfor er analytiske grep som kan gi en dypere innsikt i tillit som fenomen, dens funksjon og ikke minst hvordan den kan vedlikeholdes eller svekkes gjennom det vi gjør eller unnlater å gjøre. I det daglige, praktiske liv vil tillitsformene både gli over i hverandre, samvirke og bidra til gjensidig styrking eller svekkelse.

5.3 Konklusjon

Å drive med nyskaping og utvikling krever evne til å være forandringsdyktig, kunne håndtere uforutsette situasjoner og tilpasse seg mangfold. Andre stikkord er dynamikk, prosess og fleksibilitet. Endring har både kunnskapsmessige og kulturelle konsekvenser, det må bygges inn i både rutiner og tenkemåter. På det organisatoriske planet må ansvars- og beslutningsstrukturene være designet for fleksibilitet samtidig må hensynet til demokrati og forsvarlig saksbehandling ivaretas.

Gjennom å følge byråkratiets rutiner og spilleregler bygges strukturell tillit og spesifikke og situasjonsbestemte forventninger oppfylles. Samtidig ivaretas utviklingsaktørens rolle gjennom å opptre aktivt og nyskapende, det tas initiativ til nye arenaer, det etableres nye samarbeidskonstellasjoner og nye delprosjekter dras i gang. Den systematiske og ryddige måten prosjektledelsen i Follo jobber på kan også betraktes som mulige strategivalg i leitingen etter nye former for politisk, administrativt samarbeid og i det å utvikle nye roller i byråkratiet. Så langt synes prosjektet å ivareta nødvendige elementer fra byråkratiet og samtidig opptre med fleksibilitet, samarbeidsevne og dialogorientering.

Byråkratrollen ivaretar prosedyrer og gir forutsigbarhet, utviklerrollen fanger opp prosesser i omgivelsene, er både pro-aktiv og responderende. Byråkraten skaper tilstrekkelig forutsigbarhet og tillitskapital til at utviklingsaktøren gis handlingsrom og muligheter til å utvikle nye forventninger og basis for nye roller. Utvikling skapes nettopp gjennom denne gode balansen mellom det kjente og det fremmede - og tillitskapitalen beholdes og vokser også gjennom endring.

UF 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 via uformelle spilleregler der det forventes. Den praktiske utfordringen framover i prosjektet vil fortsatt være å kombinere disse to tilsynelatende uforenelige rollene. 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.

Folloprosjektet har opptrådt på en tydelig måte, de har bygget tillit på mange fronter:

- Gjennom arenabygging legges til rette for justering og utvikling av pre-kontraktuell tillit.
- Gjennom møter og dialog styrkes den relasjonelle tillitsbyggingen.
- Gjennom å fastholde på byråkratiets spilleregler for ettersporbarhet, innsyn, forutsigbarhet og delaktighet har de styrket det strukturelle tillitsgrunnlaget

Gjennom tillitsbygging på flere fronter samtidig makter prosjektet å skape endring samtidig som noe fastholdes og prosjektet har kontinuerlig opparbeidet tillitskapital noe som gir en viss robusthet til å takle konflikter.

Gjennom UF tvinger kommunene seg inn i et dypere og dypere samarbeid. Det vil være avgjørende for debatten om kommunesammenslåing hvilke erfaringer de gjør i Follo-samarbeidet – om de bygger tillit eller den brytes ned.

6 LITTERATUR

Ellingsen, M-B: *"Forberedelse og orienteringsfase - Første evaluering av utvikling"*, Norut notat SN 03/2004

Ellingsen, M-B og Lotherington, A T: Finance and trust through Network Credit, artikkel under arbeid, Norut 2004

Ellingsen, M-B: *Regional kompetanseutvikling: Sammensatte utfordringer – mangfoldige løsninger. Sluttrapport i prosjekt "Kunnskap og næring i Kyst-Finnmark – samarbeid om kompetanseutvikling i små kommuner"* Norut rapport SF 11/03

Jensen, R: *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd, Bruk av forhandlinger og avtaler – hvordan forebygge avtalebrudd. Delrapport i*

prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling" Norut Rapport SF05/04

Farner, A: *Samordnende planlegging. Delrapport i prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling" Norut rapport under arbeid juni 2004*

Lerstang, T og Stenstadvold, M: *Oslopakke 2- en helhetlig pakke eller en pakke i helheten? TØI rapport 664/2003*

Luhman, N: *Trust and Power*, 1979

Luhman, N: Familiarity, Confidence, Trust, i Gambetta, D (ed.): *Trust*, 1988

Nordnes, M-B E: *Konto for tillit*, NFR rapport 65/1995

Veggeland, N: *Det nye demokratiet : et politisk laboratorium for partnerskap* 2003

Oslopakke 3 – et effektivt, sikkert og miljøvennlig transportsystem i Oslo og Akershus. Forslag til utredningsprogram, juni 2004

St.meld. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015 8 (web utg.)