

NORUT Samfunnsforskning AS

**ALLE VEIER TIL SAMORDNING GÅR GJENNOM
PERSONER I SAMARBEID:
PLANLEGGING, PROSJEKT, AVTALE , PARTNERSKAP**

**Prosessopplegg for Utviklingsavtale Follo
- drøfting av erfaringer og generelle betingelser**

Versjon 23.8.04

**DELRAPPORT I PROSJEKTET "FORPLIKTENDE SAMARBEID
MELLOM KOMMUNE, FYLKE OG STAT – ET INSTRUMENT I
REGIONAL UTVIKLING"**

Asle Farner

NORUT Samfunnsforskning AS
august 2004

Prosjektnavn Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat		Prosjektnr 4441
Oppdragsgiver(e) Kommunenes sentralforbund		Oppdragsgivers ref
Dokumentnr SF xx/år	Dokumenttype Rapport	Status
ISSN 0804-6069	ISBN 82-7697-xxx-x	Ant sider
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 16.7.2004
Forfatter (e) Asle Farner		
Tittel Alle veier til samordning går gjennom personer i samarbeid		
<p>Resymé</p> <p>Prosjekt "Utviklingsavtale Follo" tok initiativ til å få til en samordnet løsning for arealbruk og infrastruktur i Folloregionen gjennom en avtale mellom staten, fylkeskommunen og kommunene. Prosjektet legger opp til en prosess tilpasset prosessene i arbeidet med handlingsprogrammet for Nasjonal transportplan og Oslopakke 3. Det er nå tett knyttet til disse sentrale prosessene ved at Follorådet sammen med sine samarbeidspartnere i Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket deltar i Koordineringsgruppen for ATP i Oslo og Akershus.</p> <p>Rapporten presenterer rådene fra prosesskonsulentene i følgeforskningsprosjektet. Hovedgrepet er å legge opp til en skrittvis prosess som matcher de øvrige aktørers utviklingsprosesser, og som utvikles i samarbeid med disse. Det må velges tillitskapende, kreative og ryddige arbeidsmåter. Det er viktig å anvende generelle samarbeidskunnskaper fra andre felt: fra prosjektarbeid, partnerskap, forsøksviksomhet og planlegging. Prosessen fram mot avtaleinngåelse vil likne på slikt samarbeid.</p> <p>Erfaringene fra forsøk på samordning innen og mellom forvaltningsnivåene kan oppsummeres slik: Kommunen får til den horisontale samordning, men opplever at staten roter det til med overstyring. Planlovens satsing på fylkesplanen som den sentrale samordningsarena vertikalt fungerer ikke, blant annet fordi staten selv ikke bruker den. Dette problemet forsterkes fordi det ser ut til at staten har problem med egen horisontal samordning.</p>		
Emneord Prosess, samarbeid, samordning, helhetlig planlegging, areal- og transportplanlegging, samfunnsplan.		
Noter		
<p>Postadresse: NORUT Samfunnsforskning Postboks 6434 N-9294 TROMSØ</p> <p>Telefon: +47 77 62 94 00 Telefaks: +47 77 62 94 61 E-post: admin@samf.norut.no</p>		

FORORD

Prosjekt "Utviklingsavtale Follo" tar initiativ til å oppnå samordning av utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur gjennom forhandlinger og avtaler mellom staten, fylkeskommunen og kommunene i Follo. Utgangspunktet er mange års erfaring med at såkalt "helhetlig planlegging" på alle tre forvaltningsnivåer ikke er tilstrekkelig til å få til samordning i praksis. Kommunene i Follo ønsker derfor å komme i en aktiv og forpliktende dialog med de aktuelle aktører på øvrige forvaltningsnivå.

Kommunenes sentralforbund ønsker å vurdere og eventuelt videreformidle erfaringene fra forsøket som veiledning til andre kommuner og områder i landet. De finansierer derfor et følgeforskningsprosjekt ved NORUT samfunnsforskning AS, kalt "Forpliktende samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og stat i regional utvikling." Det gis også bistand til utvikling av prosessopplegg for samarbeidet.

Denne rapporten inngår i prosessbistanden. Bak rapporten ligger et ønske om å bidra til å sette en gammel debatt på et nytt spor. Ved å sette problemene inn i andre perspektiv enn de vanlige kan en undersøke hvilke "nye" arbeidsformer som trengs for å realisere (gårds-)dagens intensjoner. Dette bidraget kan kanskje stimulere til mer kritisk og bevisst design av samordningsprosesser, enten de springer ut av planleggings- eller forhandlingstradisjonen.

De sentrale momenter i denne rapporten har blitt formidlet til prosjektet "Utviklingsavtale Follo" gjennom møter med prosjektledelsen og gjennom foreløpige versjoner av notatet underveis. Slik plassering i "stab" var uvant for en som vanligvis er prosessleder på golvet, i direkte kontakt med alle parter.

En stor takk til Rolf H. Jensen for stødig og inspirerende samarbeid om prosessutvikling knyttet til avtaleutvikling. Takk til May-Britt Ellingsen som ansvarlig for det samlede følgeforskningsprosjektet og for faglige innspill om tillitsutvikling. Takk også til Grethe Salvesvold og Jostein Øverby som har bidratt til utviklingsorientering og ettertanke. Takk til oppdragsgiver KS ved Tor Magne Fredriksen og Øystein Gjølberg Karlsen for tillit og ryddig samarbeid.

Asle Farner

Drammen august 2004

LESEVEILEDNING

Denne rapporten er tredelt:

1. Hovedgrep i prosessopplegg for prosjekt Utviklingsavtale Follo, tilpasset situasjonen i og rundt prosjektet
2. Erfaringer fra samordning i offentlig planlegging
3. Betingelser og forutsetninger for samordning

Utviklingen av denne rapporten inngikk i prosessbistanden til prosjekt Utviklingsavtale Follo. I utgangspunktet var ønsket å få presentert erfaringene fra liknende situasjoner, for å sikre seg mot å ramle i gamle fallgruver og for å bygge videre på eventuelle suksesser. Et annet ønske var å sikre seg mot sammenbrudd i den avtalen en skulle framforhandle og å forberede seg til hvordan en slik situasjon eventuelt skulle håndteres i avtaledokumentet. I drøftingene viste det seg raskt at om en vil unngå at en avtale brytes, eller en vil bli enige om håndtering av brudd, så må grunnlaget for dette legges gjennom prosessen med å etablere avtalen. Og hvis en vil unngå fallgruver og bygge på erfaringer fra suksesshistorier, da må en bygge på et bredt tilfang av samarbeidserfaringer, ikke bare fokusere på erfaringer fra avsluttende forhandlingsprosedyre.

Samordnende samfunnsplanlegging består av mange sammenvevde prosesser. Når vi prøver å håndtere disse gjennom institusjonaliserte planprosedyrer og instrumentelle tekniske fagtradisjoner, kommer vi stadig til kort. Siktemålet med denne rapporten er å supplere de juridiske og organisasjonsmessige forståelsesrammer som vanligvis legges til grunn når samordningsproblemer i offentlig samfunnsplanlegging diskuteres. Det mellommenneskelig samspill, kommunikasjonsformer og gruppepsykologiske faktorer må vektlegges sterkere ved utvikling av de "nye" arbeidsformer som trengs for å realisere (gårs-)dagens samordningsintensjoner! Dette bidraget skal stimulere til utvidet bevissthet om forutsetninger for å få til et vellykket samarbeid ved design av planleggings- og samordningsprosesser, i tråd med forståelse av planlegging som kommunikativ samhandling.

Utvikling av et prosessopplegg for samordning er i seg selv en samarbeidsoppgave for partene. Det gis ingen enkel oppskrift eller mal som passer alle situasjoner. Prosessopplegg lar seg ikke dedusere fram ut fra entydige årsaks-/virkningsmodeller, selv om en i etterkant ofte ser slike sammenhenger tydelig. Det er heller ikke slik at det som ble fiasko et sted nødvendigvis må bli det også et annet sted. I denne rapporten kan lesere hos ulike aktører finne stoff til bruk i sine diskusjoner om utvikling av sitt prosessopplegg.

Follos valgte prosessopplegg presenteres som et eksempel og slik som det ble drøftet fram i den innledende fasen. Det er senere gjort justeringer og endringer, det må det bli i en løpende samhandlingsprosess av denne typen. Samordningserfaringene fra regionale planprosesser generelt og i tre case, peker på de vanlige utfordringer vi møter i dagens offentlige system. Gjennomgangen av veier til samordning og forutsetninger for samordning er ment som bevisstgjørende stoff som kan gi leseren en mulighet til også å hente fram sine egne erfaringer fra liknende situasjoner. Den gir noen råd, men altså ingen oppskrifter.

De tre hoveddelene kan betraktes som tre oppsummerende artikler som kan leses i tilfeldig rekkefølge. Men de bør sees i sammenheng, de stiller hverandre i relieff og belyser hverandre. Det er gjort noen henvisninger mellom de tre, for å unngå gjentakelser og for å vise sammenhenger. Men de tre kommenterer ikke hverandre systematisk, det skulle utvidet rapporten og arbeidet med denne utover de gitte rammene. De talende overskriftene er ment som en nøkkel til å få oversikt over forfatterens resonnement.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
LESEVEILEDNING.....	vi
INNHOLDSFORTEGNELSE	IX
SAMMENDRAG.....	13
INNLEDNING	14
PROSJEKTET UTVIKLINGSAVTALE FOLLO MÅ FORSTÅES I ET SAMORDNINGS- OG SAMARBEIDSPERSPEKTIV.	14
Samordning: Hva og hvorfor	14
Samordning er en relasjonell handling	16
Samordning er prosess.....	19
Samordning er ofte situasjonsbetinget enighet.....	20
Levedyktig samordning krever både fleksibilitet og påregnelighet	20
DEL 1 – SAMORDNING VIA UTVIKLINGSAVTALE I	
FOLLO?.....	22
SITUASJONEN I OG RUNDT PROSJEKT UTVIKLINGSAVTALE FOLLO.....	22
Utviklingsprosjekt i en kompleks og dynamisk virkelighet.	22
Follo-regionen i integrasjonsforhandlinger med nasjonalt og regionalt nivå samtidig.	23
Tre spesielle C-momenter	24
Organisering og mobilisering til deltakelse.....	24
Innhold i avtale	26
Folloprosjektet er ambisiøst, men ikke umulig - hvis staten vil nivåsamordning!.....	27
RÅD OM PROSESSOPPLEGG FOR ARBEID MED UTVIKLINGS- AVTALE FOLLO.....	28
1 - Avtaleinngåelse er ikke alene nok, kjør også de ordinære planløp.....	29
2 - Skrittvis prosess – prosessen må utvikles av aktørene i felleskap underveis	29
3 - Folloprosessen må tilpasses - og bidra til - de øvrige aktørers utviklingsprosesser.....	32
4 - Utviklingsarbeid og avtaleforberedelse forankres politisk og administrativt lokalt	36
5 - Follo må delta og vise seg aktiv utad for å være interessant.....	38
6 - Velg arbeidsform for bredt utviklingsprosjekt: Prøveskritt – evaluere – lære – osv.	40

7 - Utvikling av tillit gjennom felles mandat for å finne løsninger i fellesskap	42
8 –En god prosess kan forebygge avtalebrudd og sammenbrudd i forhandlinger.....	43

DEL 2 - SAMORDNINGEN I DAGENS OFFENTLIGE

(PLAN) APPARAT	44
SAMORDNINGSERFARINGER FRA FORVALTNINGSNIVÅENE	44
Intern samordning og tilpassing til overordnet nivå fungerer godt i kommunene.....	44
Samordning via og på regionalt nivå – en ambisiøs drøm uten forankring i toppen.....	46
Staten vil samordning nedover, men makter ikke egen samordning på tvers..	48
Å samorde offentlig forvaltning er vanskeligere i praksis enn i prinsippet	51
OSLOPAKKE 2.....	52
Oslopakke 2 – forhandlingsplanlegging som krysser forvaltningsnivåene.....	52
Proessen bryter med vanlige faglige krav til overordnet transportplanlegging.	53
Suksessfaktorer: Timing, klare samarbeidsintensjoner, fleksibilitet og organisering	55
SAMORDNET AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING PÅ JÆREN.	56
Helhetlig planlegging versus sektorplanlegging – gammel strid om hegemoni.....	56
Fylkesplanen er en ufarlig samordningsarena – det er dens styrke og svakhet	57
Jærenplanen – et helhjertet forsøk på å inkludere andres perspektiver.....	58
Samordning i asymmetriske forhold innebærer institusjonelle utfordringer ...	58
De institusjonelle rammer for samordning i et helhetsperspektiv fragmenteres.....	59
SENTRAL GODKJENNING AV FYLKES(DEL)PLANER - VERTIKAL SAMORDNING?	61
Fylkesplanen – verktøy for samordning horisontalt og kopling oppad.....	61
Godkjenningsordningen styrker ikke styringsdialogen mellom nivåene	61
Godkjenning eller ikke - finn nye måter for forpliktende møte mellom nivåene	63

DEL 3 – SAMORDNING: FORUTSETNINGER OG

ARBEIDSMÅTER	64
VEIER TIL SAMORDNING	64
Partnerskap – etablering av basis for felles oppgaveløsning.....	64
Forhandlinger – en felles beslutningsprosess	66

Avtaler – verktøy for gjensidig kontroll av partenes bidrag.....	71
Prosjektarbeid – verktøy for felles kreativ innsats innenfor definerte rammer	73
Forsøk – systematisk utprøving av ny praksis som verktøy for felles læring .	75
Samordning gjennom planlegging – en uforpliktende arena.....	77
BETINGELSER FOR SAMORDNING.....	79
Interessenter, kompetanse og ressurser må på plass.....	80
Motiverte parter med respekt for de andre	80
Psykologiske (ubevisste) mekanismer må erkjennes og hensyntas.....	81
Samarbeidsnivå: Svarteperspill eller solidaritet? – et spørsmål om holdninger.	83
Organisering av kommunikasjon innen og mellom grupper – nøkkel til samarbeid	85
Forankring – de reelt ansvarlige må uttrykkelig påta seg ansvaret	86
Åpensinnet problembehandling	87
Arbeidsformer må tilpasses utviklingsarbeidets art.....	88
Prosessledelse og bevisst tilrettelegging for samhandling	90
REFERANSER	92

SAMMENDRAG

Prosjekt "Utviklingsavtale Follo" tar initiativ til å få til en samordnet løsning for arealbruk og infrastruktur i Folloregionen gjennom en avtale mellom staten, fylkeskommunen og kommunene. Prosjektet legger opp til en prosess tilpasset prosessene i arbeidet med handlingsprogrammet for Nasjonal transportplan og Oslopakke 3. Det er nå tett knyttet til disse sentrale prosessene ved at Follorådet sammen med sine samarbeidspartnere i Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket deltar i Koordineringsgruppen for ATP i Oslo og Akershus.

Denne rapporten er tredelt:

1. Hovedgrep i prosessopplegg for prosjekt Utviklingsavtale Follo, tilpasset situasjonen i og rundt prosjektet
2. Betingelser og forutsetninger for samordning
3. Erfaringer fra samordning i offentlig planlegging.

De tre hoveddelene kan leses i tilfeldig rekkefølge, den ene bygger ikke på den andre. Men de stiller hverandre i relieff og belyser dermed hverandre.

Det tilrådes at prosjekt Utviklingsavtale Follo:

- arbeider for å inngå avtale samtidig som ordinære planløp gjennomføres
- legger opp til en skrittvis prosess, utviklet av aktørene i fellesskap
- vektlegger å bidra til de øvrige aktørers utviklingsprosesser og viser seg som interessante samarbeidspartnere gjennom egen aktivitet og resultater
- sørger for et felles mandat forankret hos partene og felles avtaleforberedelser
- velger ryddige og kreative arbeidsformer som vil være tillitskapende
- forebygger avtalebrudd gjennom prosessopplegget fram til avtale

Planleggere og politikere har samarbeidserfaringer fra mange andre samarbeidssituasjoner: Partnerskap, prosjektarbeid, forsøksvirksomhet og planlegging . Betingelsene for å skape godt samarbeid der er de samme som i forberedelse til forhandlinger. Partene må være motivert, ha kompetanse, ressurser og vilje til samarbeid på høyt nivå. Måten å organisere kommunikasjonen på, både internt og mellom partene, blir viktig, likeledes bruk av metoder for kreativ problembehandling. Profesjonell prosessledelse kan bidra til riktig metodevalg i arbeidsmøter.

De generelle erfaringer fra samarbeidet mellom de tre nivåene oppsummeres slik: Kommunen får til den horisontale samordning, men staten roter til med overstyring. Planlovens satsing på fylkesplanen som den sentrale samordningsarena vertikalt fungerer ikke, blant annet fordi staten selv ikke bruker den. Dette forsterkes når det ser til at staten har problem med egen horisontal samordning.

INNLEDNING

PROSJEKTET UTVIKLINGSAVTALE FOLLO MÅ FORSTÅES I ET SAMORDNINGS- OG SAMARBEIDSPERSPEKTIV.

Follokommunene tilstreber (lokalt) helhetlig samfunnsplanlegging:

- Arealprosjektet – kommunene må bli enige innad
- Transportstrategien – kommunene står enige utad om NTP-prioriteringer
- I den videre prosessen må de som gruppe også komme til enighet med de høyere forvaltningsnivåene

Middelet de vil prøve ut er å få til en gjensidig forpliktende avtale vertikalt, initiert nedenfra, gjennom prosjektet Utviklingsavtale Follo. Follorådets mål er at det innen høsten 2005 skal være fremforhandlet og formelt inngått avtale(-r) mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune og staten om iverksetting av nødvendige tiltak for samordnet areal- og transportutvikling i regionen. Samarbeidet kommunene i mellom for å etablere deres felles basis har pågått lenge allerede.

Utfordringen en står overfor involverer flere offentlige parter i ulike og supplerende roller. Partene er involvert i flere allerede pågående prosesser og utviklingsarbeid knyttet til samme tema. Samtidigheten i dette og det at disse parallelle prosessene alle vil munne ut i noe som oppleves som et felles resultat for innbyggere og brukere, tilsier at vi står overfor en klassisk samordningsutfordring. Hvis aktørene ikke får til en avtalt samordning, innebærer dette at samspillet mellom aktørenes aktiviteter blir tilfeldig. Den resulterende løsningen som aktørenes ukoordinerte samspill uvegerlig fører til, kan da få flere utilsiktede eller uheldige virkninger for aktørene selv, innbyggere eller brukere av området.

Samordning: Hva og hvorfor

Samfunnet er sektororganisert, basert på spesialisering, teknisk utvikling og globalisering gjør det stadig mer komplekst og sammenvevd. Både for privat og offentlig virksomhet kreves samordning på tvers av fagfelt, på tvers av organisasjoner og landegrenser. Sikring av individuell og markedsmessig frihet krever samordnede rammebetingelser, sentralisert samfunnstyring forutsetter det samme. I offentlig samfunnsplanlegging blir derfor samordning alltid et kjernetema, enten det dreier seg om å samordne ressurser og aktører innenfor rammen av en omforent plan eller det dreier seg om å samordne kryssende interesser til å utvikle en omforent plan. Eller om det gjelder samordning av klart

definerte og tilstedeværende interessenter eller samordning med ”fellesskapets interesse” representert ved ideologisk stridende politikere. Eller om det dreier seg om offentlige sektorinteresser, ofte på tvers av forvaltningsnivå, som skal samordne sin innsats med private aktører på tvers av store mål- og kulturforskjeller. Samfunnsplanlegging betegnes ofte som en ”samordningsarena”, et verktøy for å skape et felles handlingsgrunnlag.

Det finnes mange begreper for samordnende virksomhet: Koordinere, samarbeide, samhandle, samspille, samvirke, samkjøre, synkronisere, avpasse, avstemme, avveie osv.. Noen gis spesiell betydning i spesielle sammenhenger, andre ganger brukes ordene om hverandre eller de brukes for å angi ulike integrasjonsgrader eller samarbeidsnivå. En viktig side ved fenomenet er hvor dypt samordning griper inn i partenes autonomi. Må de for eksempel oppgi viktige deler av sin selvstendighet permanent, eller innebærer det bare tekniske justeringer uten vesentlig betydning for parten? Dybden i inngripen vil kunne få stor innvirkning på hvordan samspillet mellom aktørene vil foregå når samordningsløsningen utvikles. Jo dypere inngripen jo større risiko, og desto større behov for at partene har tillit til hverandre.

Samordning er av mange slag og en kan anlegge ulike prinsipielle perspektiver på samordning. Det kan bla. dreie seg om:

- Funksjonell samordning (i tid og rom) og organisatorisk samordning (vertikal mellom forvaltningsnivå eller horisontal mellom sektorer)
- Intern samordning i organisasjon eller mellom organisasjoner
- Samordning uten eller etter ordre (utvekslingsperspektiv vs. mandatperspektiv)
- Samordningsmekanismer: gjensidig tilpassing, kontroll/tilsyn, standardisering av arbeidsprosess, resultat eller kompetanse.
- Frivillig samordning forutsetter samarbeid, både for å etablere grunnlag for samordning og for å gjennomføre det i praksis.

I denne rapporten tilstrebes begrepene konsekvent brukt slik at de viere til ulike grader av samordning. Her presentert fra den mest bevisst forpliktende grad og ned til den uforpliktende eller ubevisste :

'Samordning' brukes om målrettet gjensidig tilpassing av parter sine egne løsninger, organisasjoner eller aktivitet ut fra felles målsettinger.

'Samarbeid' betegner arbeid som utføres i fellesskap og etter avtale, for å bidra til hverandres eller den felles oppgaveløsning.

'Samhandling' brukes om at parter målrettet kommuniserer med hverandre eller utfører handlinger som villet skal berøre eller påvirke den andre.

'Samspill' brukes om at aktører opptrer i sammenhenger der de med eller uten vitende påvirker hverandre og derfor må forholde seg til hverandre.

Av foranstående kan det se ut som om samordning og helhetstenking er mål i seg selv, at en samordnet tilstand er en idealtilstand der alle elementer er tilpasset hverandre på en optimal måte som alle blir tilfreds med. En hovedutfordring i virkelighetens verden er at ingen eier helheten og for mange er samordning et av flere virkemidler for å styrke sin egen sak. Vi lever i dette spenningsfeltet mellom rasjonell helhetstenking og strategisk handlende aktører. Helhetlig planlegging innebærer derfor ikke at alt skal planlegges på en gang, men det er et perspektiv vi anlegger for å vurdere de enkelte tiltak og planer. Det knytter seg tunge politiske og ideologiske verdidebatter til diskusjoner om helhetstenking, at det kan begrense enkeltmenneskers frihet i unødig grad eller at det bidrar til større rettferdighet eller bærekraft. Samordning knytter seg derfor til interessenter og deres samhandling. I samfunnsplanlegging er planleggere og planmyndighet gitt et spesielt ansvar for å bidra til helhetlig samfunnsutvikling og sørge for nødvendig samordning i denne forbindelse, det har faktisk blitt deres egeninteresse. Men virkemidlene, - planer, planprosedyrer og restriktive sanksjoner - er utilstrekkelige, om ikke aktører med ressurser og egeninteresse også vil dette når planer skal gjennomføres.

Samordning er en relasjonell handling

Samordning forutsetter minst to parter med egne mål. Samordning er en relasjonell handling, ofte en strategisk aktivitet som skal gi parter gevinst i en eller annen form (ideologisk, økonomisk, status/omdømme, posisjon, makt, ”plikttinnfrielse”.....) Partene vil alltid søke etter at samordning best mulig innfrir deres egen hensikt og eget behov. Skal en forstå samordningshandlingene må en også forstå maktforholdet partene i mellom, viktigheten av interessene som står på spill osv. Dette påvirker hva som gjøres og hvorfor det gjøres, hvordan det gjøres og hva som oppnås. Ikke sjelden er det tredjeperson som har behov for samordning mellom to aktører, eller hensynet til samfunnsøkonomien. Da må enten aktørene selv gjøre tredjeparts behov til sitt eget mål, eller en overordnet instans må tvinge dem til det.

I tekstboksen på neste side er det satt opp noen dimensjoner og forhold som knytter seg til samordning som relasjonell handling. De drøftes kort her, for å illustrere sammenhengen også med tillitsbygging som grunnlag for samordning og samarbeid.

Hva samordnes:	Mål.... Ressursbruk..... Handlinger.... Prosedyrer.... Standarder.... Rekkefølge...
Motiv:	Hensynet til helheten.... Gevinst/optimalisering Spill for galleriet.... Ubevisst konfliktvegring (.....det kan være flere aktører involvert enn de synlig deltagende, for eksempel opinionen)
Drivkraft:	Tvang..... Plikt...Av nød... Strategisk.... Lyst.... Altruisme....
Framgangsmåter:	Domstolen.... Forhandlinger.... Konsultasjoner og prosedyrer.... Uformelt gjensidig samspill....
Relasjonens form	Partnerskap... Samarbeid over tid... Samsyn.... Kjennskap til konsekvenser for....
Grad av samordning	Reell konsensus.... Allianse..... Vinn-vinn.... Minste felles multiplum....
Maktforhold:	Overvinne Koordinere.... Innordne/tilpasse seg.... Underordne.....

Hva som er gjenstand for samordning gir føringer for målformulering, mandatutforming, valg av arbeids- og organisasjonsformer, behov for ressurser og lignende. Manglende avklaring innledningsvis på hva som skal samordnes, kan medføre problemer for relasjonsutvikling og tillitsbygging. Jo større risiko samordningen representerer for den enkelte part, jo viktigere er det for tillitsutvikling partene mellom at prosessen bygger på et åpent og tilstrekkelig avklart bilde av hva det skal samhandles om.

Motiv og drivkrefter vil få stor innvirkning på deltakernes involvering og vilje til å få til resultater gjennom samarbeid. I utgangspunktet bør motiver være eksplisitt uttrykt og drivkreftene være synlige for alle parter. Men her kan psykologiske faktorer gjøre at deltakerne ikke en gang selv kjenner eller erkjenner underliggende eller vikarierende motiv og drivkrefter i seg selv eller egen organisasjon. Eller det er ikke samsvar mellom motivene til organisasjonen og hos den de lar seg representere av i samarbeidet. Motparten vil oppfatte sitt bilde av representanten som et bilde av organisasjonen. Skulle det vise seg at dette bildet ikke har vært reelt, vil den opparbeidete tilliten være brutt.

Avtaler må baseres på frivillighet mellom likeverdige parter, dvs. på et tilnærmet symmetrisk forhold mellom partene. Men noen ganger er avtale om samordning en påtvunget oppgave, eller en part opplever seg satt i en tvangssituasjon og må derfor la seg samordne. I slike asymmetriske situasjoner kan samarbeidsprosessen bli vanskelige og det kan også stilles spørsmål ved holdbarheten av avtalen som inngås. Vil den bli forsøkt omgjort dersom tvangen bortfaller og situasjonen dermed endrer seg?

Framgangsmåtene i prosessen fram til samordnet løsning kan være av flere typer, men de må være kjent og akseptert av begge parter, gjerne utviklet i fellesskap gjennom samarbeid. Dette gir prosessen legitimitet, noe som er avgjørende viktig der samordningen berører vitale verdier eller forhold for partene. En part kan velge å anvende domstolen for å presse igjennom noe vedkommende mener å ha rett til. Dette er selvsagt en legal framgangsmåte, men oppfattes ikke nødvendigvis som legitim for å få til samordning, med mindre en er blitt enige om å bruke denne framgangsmåten for å få et prinsipielt spørsmål rettslig belyst for å komme videre.

Relasjonen mellom samordnende aktører kan formaliseres i ulike former. Samarbeidet om løsningen kan formaliseres i modeller der partene underlegger seg eksisterende regelverk, for eksempel etablerer en stiftelse, et akseselskap eller inngår juridisk bindende avtaler som aktørene selv utvikler. Dette kan innebære begrensninger i den enkelte aktørs autonomi, for eksempel tyngende økonomiske ansvar, eller det umuliggjør å inngå samarbeid med andre.

Grad av samordning betegner noe om de relasjonelle kvaliteter, om samordningens influens på partene og integrasjongrad. Samarbeid om minste felles multiplum innebærer liten influens, man begrenser samarbeidet til det uproblematisk, partene unnlater å involvere hverandre i diskusjoner om kontroversielle temaer. Dette er et vanlig samarbeidsnivå i forhold til regionale planer og utviklingsprogram, noe som tilsier at det ikke nødvendigvis samarbeides om de viktigste utfordringer for regional utvikling. For å komme fram til ekte konsensus¹ må partene arbeide seg gjennom prosessuelle barrierer som språk- og kulturforskjell for å løse interessekonflikter, avfinne seg med verdikonflikter osv.. Konsensus er basert på tillit mellom personer og forutsetter tillitskapende prosesser.

I definisjonene foran er begrepet samordning plassert høyt oppe i en stige som graderer fra uforpliktende samspill via bevisst samhandling til avtalt samarbeid og til gjensidig tilpassing gjennom samordning. For en fotballtrener vil slik definisjon av samspill være uforståelig, fordi der defineres samspill nettopp som at spillerne tilpasser seg hverandre og inngår i avtalte roller. Tema for samordningen vil i høy grad avgjøre om samordningen griper inn i aktørens autonomi og relasjon i noen dypere forstand og om det dermed må stilles særlige krav om tillitsbyggende prosesser. Det er tidligere påpekt at inngåelse av avtaler om samordning forutsetter at partene har tillit til hverandre. Samtidig er det viktig å erkjenne at parter som ikke har tillit til hverandre nettopp gjennom avtaler kan ønske å binde hverandre for å oppnå trygghet. Mellommenneskelig

¹ Eriksen 1993 (s.45)

tillit erstattes da av avtaleteknikk og sanksjoner knyttet til avtalen hvis denne brytes, og/eller ved at en oppnevner en avgjørende eller meglende tredjepartsinstans som begge parter har tillit til for å løse konflikten som oppstår ved brudd. Dette må imidlertid sies å være en samarbeidsrelasjon på svært lavt nivå.

Maktforhold er den dimensjonen som kanskje klarest sier noe om symmetrien i en relasjon. I samspillet mellom offentlige aktører dreier det seg ikke alene om hvem som formelt er over- eller underordnet hverandre. En snakker om ”dominante aktører”² ut fra også andre dimensjoner:

- saksområder det knyttes stor politisk interesse til
- aktør som leverer klart definerte produkter, synlige målbare resultater
- aktører med organisasjonsledd på alle forvaltningsnivåer (med lovverk, ressurser, organisasjon osv) som gir stor slagkraft
- aktører som gjennom sin virksomhet legger premisser for andres

Aktørers makt er dermed gitt også av faktorer utenfor deres eget herredømme. Men i samarbeid vil deltakerne være seg sin makt bevisst og kan agere ut fra dette. Eller man kan bevisst legge opp til en bevisst maktutjevning³ gjennom organisering, valg av kommunikasjonsformer og lignende. Men maktutjevning finner bare sted dersom den som har makt frivillig avstår fra å bruke denne.

Samordning er prosess

Relasjoner utvikles gjennom gradvise prosesser. Utvikling av samarbeid beskrives også ofte som prosess gjennom ulike faser: ”Forspillet” der en oppdager hverandre og ser mulig interessefellesskap, ”rosa idyll” der en fokuserer på de åpenbare felles interesser, ”frustrasjonsfasen” der uenigheten kommer for en dag og må håndteres osv., fram til den ”modne gruppe” der man kan håndtere uenighet konstruktivt uten at dette oppleves som trussel mot gruppen, der det har fått utvikle seg gruppenormer men hvor en samtidig kan leve med individuelle særtrekk fordi en åpent kan kommunisere med andre gruppemedlemmer om konsekvenser av deres adferd og i fellesskap finne fram til akseptable samværsstandarder. Denne forenklede framstillinga må ikke misforstås dit hen at gruppeutvikling er en lineær prosess som en kan foreskrive forløpet av. Det er heller å sammelikne med en utviklingsspiral der man gang på gang tilsynelatende møter de samme utfordringer, men hver gang håndterer dem på et høyere nivå.

² Torodd Strand i Lerstang 2001 (s.20)

³ Brokhaug 1986.

Utfordringer i form av mer eller mindre påregnelige gruppeprosesser (gruppepress, sosial kontroll, prestisje, status, dannelse av interaksjons- og kommunikasjonsmønstre osv., utvikling) vil en støte på så vel i forspillet som den modne fase, men evnen til å håndtere disse vil være bedret gjennom bevisstgjøring av erfaringer og utvikling av en tillit mellom partene. Det er derfor ikke hensiktsmessig å gi oppskrifter for prosessopplegg, men heller å bevisstgjøre om noen prinsipielt forskjellige veier til samordning, peke på hva som kan være viktige betingelser for samarbeid og drøfte erfaringer fra sammenliknbare situasjoner. Gjennom dette kan en bli i stand til utvikle prosessopplegget fram mot samordnete løsninger i samarbeid med partnerne.

Når det lengre bak presenteres hvilke hovedgrep som er foreslått for opplegg av Follo-prosessen, et dette nettopp basert på denne forståelsen av prosessuell tilnærming i dobbelt forstand.

Samordning er ofte situasjonsbetinget enighet

I en omskiftelig verden (nye aktører kommer, rammebetingelser skifter osv....) vil samordningsløsninger være *situasjonsbetinget*, en ”best mulig løsning under de rådende forhold”. Samordnete løsninger, ofte nedfelt i planer, budsjetter, samorganisasjoner, avtaler, kontrakter eller lignende, vil derfor alltid være truet eller satt under endringspress. Samordning må derfor sees på og behandles som ferskvare.

Når nye forhold oppstår eller nye parter kommer til, kan dette bli et incitament for en eller flere av partene til ikke bare å ønske samarbeidet/avtalen utvidet gjennom inkludering av nye, men også til å justere denne for å sikre at alle parter ivaretas likeverdig i den nye konstellasjonen. Eller det fører til omkamp om samordningsløsningen hvis denne fra starten av ble sett på som ”pr. i dag det beste...”, og nå åpnes muligheten for en enda bedre løsning for meg som part. Slik ”fleksibilitet” blir ofte kilde til konflikt mellom de som tjener mest på status quo og de som kan oppnå mer for seg, for sin ideologi osv. om avtalen endres. Det kan bli omkamper hvis nye *BATFA*⁴-situasjoner oppstår fordi maktkonstellasjonene dermed er rokket og reforhandling kan føre til andre utfall.

Levedyktig samordning krever både fleksibilitet og påregnelighet

Når en gjennom prosesser har fått til samordning, er intensjonen som oftest at det som er samordnet skal vare ved. De enkelte parter kan ikke uten videre hente tilbake sine bidrag, slik at løsningen klapper sammen. Der samordningen består i

⁴ Jensen 2004 (s.6) - *BATFA* innebærer at en aktør har et alternativ som er bedre for ham selv enn det en framforhandlet avtale kan gi, og derfor egentlig mangler incitament til gå inn i forhandlinger.

at en samordnet og vedvarende prosess er igangsatt, kan heller ikke en part ensidig trekke seg ut av denne. Samordning som skjer med påregnelighet for øye kan likevel stadig være utsatt for endringspress fra partene selv, som nevnt ovenfor.

Våre byråkratiske systemer og rutiner er etablert for å styrke arbeidet innenfor spesialfelt og samtidig gi regler for å sikre at samspillet mellom disse interesser skjer på rettfærdige og faglig forsvarlige måter. Ansvar og myndighet plasseres og rangeres. Regelstyring, tjenestevei og prosedyrer skal gi påregnelighet i utviklingsarbeidet. Planlegging skal gi garanti for forutsigbarhet ved at saksforhold og årsakssammenhenger er utredet og resultat og framgangsmåte er bestemt. Byråkratiet inngir strukturell tillit⁵, samtidig må ofte utviklingsarbeid nettopp skje på tvers av disse etablerte systemer, fordi sektorgrensene kan begrense mulighetene for kreativ problemløsning. Ikke sjelden oppleves særlig "de andres" byråkrati som en del av problemet, men ens eget sees som nødvendig. Både internt i organisasjoner og i møtet mellom organisasjoner oppleves konflikten mellom utviklerrollen og byråkratrollen.

Hvordan håndtere de tilsynelatende motstridende krav om stabilitet og utviklingsorientering? I samfunnsplanlegging som skal legge rammer for mange aktørers aktivitet tillegges påregnelighet en høy verdi. Samtidig skal planene hele tiden holdes à jour i forhold til aktuelle utfordringer og nye forutsetninger. Det er ut fra kombinasjonen av disse krav at samordnende planer, budsjetter, organisasjoner, avtaler, kontrakter osv. ofte må omkalfatres eller rulleres, og da ofte *med like stor møye som da de ble etablert første gang*, for å sikre reell og holdbar(!) enighet mellom partene på nytt. Erkjennelse av dette uunngåelige dilemmaet kan forårsake at man av bekvemmelighet eller avmakt avstår fra utviklingsarbeid, eller ser ethvert utviklingsprosjekt som en trussel heller enn en mulighet.

⁵ Ellingsen 2004 (om tillitsformer: se kap.5)

DEL 1 – SAMORDNING VIA UTVIKLINGSAVTALE I FOLLO?

SITUASJONEN I OG RUNDT PROSJEKT UTVIKLINGSAVTALE FOLLO

Utviklingsprosjekt i en kompleks og dynamisk virkelighet.

Prosjekt Utviklingsavtale Follo springer ut av Follorådets vedtak av transportstrategi og andre beslutninger om samarbeid og regional utvikling i Folloregionen. Prosjektet består at et *hovedprosjekt* som (oppsummert) skal sikre:

- ✓ et utbyggingsmønster som reduserer behovet for bilbruk og forbruk av arealer
- ✓ effektiv utbyggingstakt og –fordeling i forhold til infrastruktur og velferdstilbud
- ✓ samordnet, forutsigbar og forpliktende virkemiddelbruk
- ✓ at kommunene kan være troverdige forhandlingsparter overfor private utbyggere
- ✓ gode utviklingsmuligheter for næringslivet i regionen.

Som verktøy for realisering av disse mål er det igangsatt *tre delprosjekter*:

- Samordnet Arealutvikling i Follo
- Samordnet kommuneplanrullering i Follo
- Utvikling av alternative Follopakker (i tilknytting til handlingsprogrammet for NTP og Oslopakke 3)

Prosjektet har en tydelig overbygning i hovedprosjektets mål. Utviklingsaktivitetene drives gjennom konkrete delprosjekter, hvert organisert og tilpasset effektiv samhandling med eksterne aktører. Prosjektet har dermed en fleksibel ”paraplystruktur”. Under paraplyen vil det senere kunne tas inn nye delprosjekter og samarbeidspartnere, tilpasset situasjonen. Ingen delprosjekt skal gå på tomgang, de skal legges ned etter hvert som oppgavene er utført. Oppgaver som skal føres videre som permanente overtas så av de ordinære linjeorganisasjoner.

Prosjektet kom inn på et tidspunkt da det kunne bidra til andres pågående prosesser, samtidig som det ligger i forkant av aktørens beredskap til å gå inn i bindende avtaler. Bevegelsene i utviklingslandskapet var raske, mulighetene for inngåelse av avtaler er nå innarbeidet i Stortingsmeldingen om Nasjonal

Transportplan 2006-2015⁶. Follorådets sekretariat hadde løpende kontakt med de sentrale og regionale utviklingsarbeider, noe som nødvendiggjorde fortløpende justering av innspillene til utvikling av Follorådets strategi fra prosesskonsulentene i følgeforskningsprosjektet. Dette illustrerer godt den dynamiske situasjonen rundt prosjektet Utviklingsavtale Follo og dets utfordring med å etablere en holdbar plattform.

Follo-regionen i integrasjonsforhandlinger med nasjonalt og regionalt nivå samtidig.

Samordnet areal- og transportplanlegging som inngår i en helhetlig ATP-strategi skjer på tre nivåer:

- Kommunen er arealplanmyndighet.
- Staten besitter virkemidlene for investering og utbygging av infrastruktur for transport.
- Fylkeskommunen har et samordningsansvar, og dessuten en del virkemidler, særlig i forhold til kollektivtransport og for fylkesveiene.

Forhandlinger om en avtale om samordnet arealforvaltning og transportsystem må derfor foregå mellom aktørene på de tre involverte forvaltningsnivåene samtidig. I denne sammenheng, der flere kommuner samordner sin arealpolitikk, er fylkeskommunen som virkemiddeleier på samferdselssiden vel så interessant som fylkeskommunen som regional utvikler.

Forhandlinger i Folloregionen vil dreie seg om integrasjonsforhandlinger i flerfoldig forstand:

- Integrering av flere parters samtidige utviklingsarbeid
- Integrering av flere rutinebundne styringssystemer
- Flerpartsforhandlinger om felles løsning

Aktørene inngår i ulike allianser med hverandre om forskjellige tema. Erfaringer fra slike komplekse flerpartsforhandlinger gir en pekepinn på mulige arbeidsformer:

”Dette innebærer fokus på interesser og prioriteringer, utvikling og utbygging av pakkedninger, og et sterkt fokus på prosedyrestyring av forhandlingene.... I flerpartsforhandlinger, i hvert fall blant forhandlere med tillit til hverandre, kan det være nyttig å bruke teknikker som er utviklet for gruppebeslutninger generelt, og som har som formål å heve kreativiteten og sikre bedre evaluering av alternative løsninger”.⁷

⁶ St.m.nr. 24 2003/2004 - Om Nasjonal Transportplan 2006-2015

⁷ Rognes 1999 (s.76)

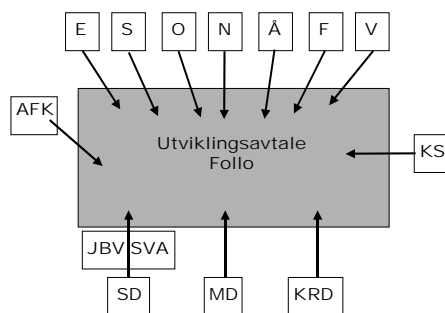
Tre spesielle C-momenter

1. Folloregionen, som en av tre regioner i Akershus, utfordrer gjennom prosjektet Utviklingsavtale Follo både fordelingsdiskusjonen øst-vest innen fylket og kompliserer fylkets balansering av ivaretagelse av tre ekspansive regioner samtidig. Initiativet utfordrer også fylkets egen samordnende planprosesser og ikke minst utviklingsaktørrollen som nå er under utvikling her som i flere fylker.
2. Initiativet fra Follorådet utfordrer statens sektoretater og deres tradisjonelle planløp, der de pleier å stille prosjekter i kø etter sektorens egne prioriteringer basert på sektorens helhetsforståelse.
3. Initiativet fra Follorådet utfordrer kommunene i regionen til å holde seg samlet som gruppe selv om særinteresser kan bli truet eller må ofres underveis i forhandlinger av hensyn til helheten.

Dette er ikke innvendinger mot initiativet, men tvert i mot forhold som kan sies å begrunne initiativet. Men de må håndteres med omhu og kløkt når det gjelder valg av arbeidsformer, utvikling av arenaer for samhandling og avgrensing av tema for samarbeid og samordning.

Organisering og mobilisering til deltakelse

I utgangspunktet så en for seg nedenstående interessenter i arbeidet med Utviklingsavtale Follo:



Øverst de syv kommunene: Enebakk, Follo, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås.

Så Akershus fylkeskommune og Kommunenes Sentralforbund

Fra statens side: Samferdselsdepartementet (SD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Miljøverndepartementet (MD), Jernbaneverket (JBV) og Staten vegvesen (SV).

Departementene ønsker ikke å delta direkte i arbeidet med å utvikle avtalen, men Kommunal- og regionaldepartementet støtter prosjektet økonomisk, og Samferdselsdepartementet har bidratt til avklaring av statsetatens rolle i prosjektet. Samferdselsdepartementet lar seg representere ved sine respektive regionale statsetater Jernbaneverket region Sør og Statens vegvesen region Østlandet, som begge møter uten særlige fullmakter. Fylkesmannen i Oslo og Akershus ivaretar Kommunal- og regionaldepartementets interesser i prosjektet. I

det brede utviklingsarbeidet og i de avtaleforberedende faser kan alle disse aktørene bidra med innspill til åpnefasen for utvikling av alternative løsningsmuligheter. De kan også bistå i de lukkede faser der løsningsforslag undersøkes ut fra partsinteresser og konsekvensvurderes på faglig grunnlag.

Partene var i utgangspunktet til dels samorganisert ved at:

- ✓ Akershus fylkeskommune er en del av Follorådet, som ellers består av ordførerne i Folloregionen. Det holdes ordførermøter en gang pr. måned.
- ✓ Statens vegvesen region Øst og Jernbaneverket region Sør er representert sammen med Follorådet og Akershus fylkeskommune i Koordineringsgruppa for areal- og transport i Osloområdet,⁸ en sentral samrådsgruppe bla. for arbeidet med handlingsprogrammet til NTP og Oslopakke 3. I gruppa legges grunnlag for konsensus om viktige beslutninger. Referatene derfra kan legitimere deltakernes oppfølgende arbeid inn i egne organisasjoner.
- ✓ For å tydeliggjøre partenes roller i prosjekt Utviklingsavtale Follo ble det etablert en styringsgruppe for prosjektet, bestående av ordførerne i kommunene, fylkesordfører og representanter fra Statens vegvesen, Jernbaneverket og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Styringsgruppa møtes i forkant av de månedlige ordførermøtene

Aktørene har altså etablert mange kontaktmuligheter og arenaer for samspill, samhandling og samarbeid. Spørsmålet blir likevel om disse gir mulighet for den forpliktende og lokalt tilpassete samordning i Folloregionen som Follorådet ønsker. I beste fall kan Follo sine ønskede tiltak bli inkludert i de andres planer gjennom det ordinære arbeidet på de øvrige arenaer, samtidig som de selv på egen arena samordner sine kommunale planer og tiltak. I verste fall drukner fokuset på prosjektet Utviklingsavtale Follo i den komplekse utredningsaktiviteten.

I utgangspunktet må det sees som en styrke for samordning av utviklingsarbeid at partene allerede er "samorganisert". Men ved en eventuell avtaleinngåelse mellom parter med hver sine særinteresser vil det kunne kreves klargjøringer, slik at partene framstår hver for seg. Inngåelsen av en avtale om ATP-utvikling i Folloregionen må til syvende og sist skje mellom alle de tre hovedparter, som til sammen har de nødvendige virkemidler og myndighet til å gjennomføre en helhetlig og samordnet areal- og transportstrategi for området:

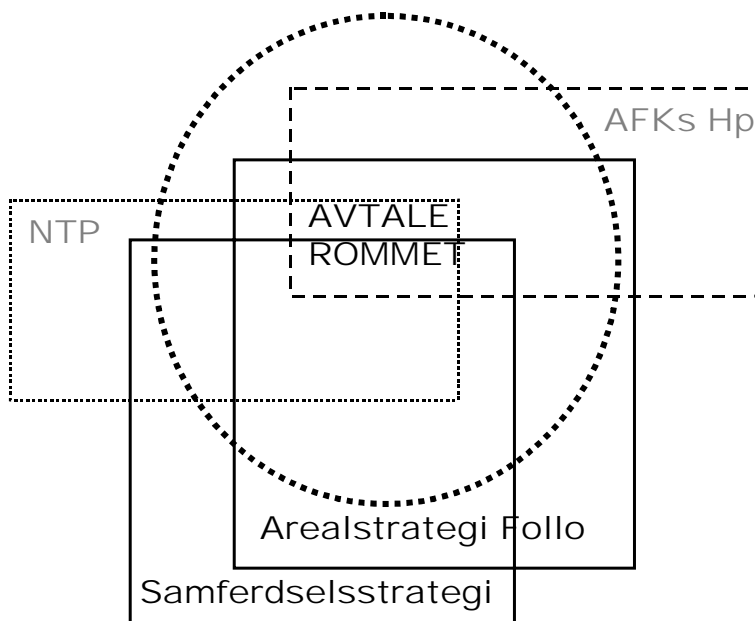
- Staten ved "NTP-organisasjonen" – i første rekke Jernbaneverket og Statens vegvesen
- Fylkeskommunen som virkemiddelinstans på samferdselssektoren
- Kommunene i interkommunalt samarbeid

⁸ Se organisasjonskart på side 33

Innhold i avtale

Folloregionen har vedtatt sin samferdselsstrategi og er i ferd med å utvikle en felles arealstrategi og opplegg for arealstyring ved at arealplanene skal rulleres samtidig i de syv kommunene. Akershus fylkeskommune har vedtatt å styrke sin regionale utviklerrolle, og samarbeider med Oslo kommune om areal- og transportplanlegging, kollektivtransport m.v. og med staten. Staten prøver ut nye arbeidsformer i NTP-arbeidet og Oslopakke 3, samordnet organisering av kollektivtransport, incentivordninger, bruk av avtaler osv.

Skissa nedenfor illustrerer hvordan mulighetsrommet for avtale mellom disse aktørene defineres av flere forhold:



Det må være åpenhet for at den inngåtte avtalen tas inn i Nasjonal Transportplans handlingsprogram og gjøres til en del av dette for å få tyngde. Tiltakene i den framforhandlede avtalen må så sorteres på plass i systemet:

- Hvilke av de aktuelle tiltak må gjennomføres som ledd i Nasjonal Transportplans handlingsprogram?
- Hva må inngå i Akershus fylkes(del-)plan med tilhørende handlingsplan eller regionalt utviklingsprogram?
- Hva kan tas direkte inn i virksomhetsplanen for regional samferdselsetat?
- Hva skal inn i kommuneplanene og kommunenes arealstyringsverktøy?

Folloprosjektet er ambisiøst, men ikke umulig - hvis staten vil nivåsamordning!

Det er lett å ”bøtte på” med kaldtvann over Follorådets hoder:

- ✓ Samordning ”bottom-up” er utradisjonelt og erfaringsvis mot alle odds. Fylkesplanleggingen hittil viser at det er store problem med å få staten til å forplikte seg, selv om de regionale statlige aktører anbefaler forslaget⁹.
- ✓ Forslaget om samordning gjennom avtale kom forsåvidt ”just-in-time” – staten utredet selv sine ”partnerskapsmuligheter” og bruk av avtaleform da initiativet ble tatt¹⁰. Men det er enda ikke fattet vedtak om å ta i bruk slike metoder, selv om det er åpnet for dette i Stortingsmeldingen om Nasjonal Transportplan 2006-2015. Det kan vise seg tungt å være førstemann ut.
- ✓ Samordningsforsøket kan både sees som *i tråd med* eller *i strid med* fylkesplanlegging som samordningsarena og fylkeskommunen som samfunnsutvikler, avhengig av hvilken posisjon Akershus fylkeskommune inntar: Går fylkeskommunen med i arbeidet vil det være et bidrag til samordning mellom nivåene, går den imot blir det et hinder. Hvordan vil fylkeskommunen håndtere konkurransesituasjonen i forhold til de øvrige regioner/kommuner?
- ✓ En nøkkel til samordning og samarbeid er att partene på alle nivå må åpne sine egne tilkjempede løsninger og ordninger for å skape et best mulig grunnlag for løsning for alle parter. Men dette er heller uvanlig at skjer¹¹.
- ✓ Samordning i et tempo tilpasset framdriften i NTP. Det gir et svært høyt arbeidstempo. De lokale aktørene må etablere en høy beredskap for å bli i stand til å respondere raskt nok på utfordringer og forslag.
- ✓ Samordning via en ”egen fellesarena” som den prosjekt Utviklingsavtale Follo utgjør er utradisjonelt og overlapper den etablerte NTP-arenaen som fra før allerede synliggjør alle statens samordningsproblemer.....

Til disse utfordringer og motforestillinger kan det reises motspørsmål. Hvis staten ikke makter eller ikke vil møte Follorådets utfordring nå, hva slags perspektiver gir det da

-når fylkeskommunen og eventuelt fylkesplanarenaen skal avvikles?
-når staten eventuelt skal møte nye storkommuner eller nye regionale konstellasjoner av flere kommuner til direkte samhandling?

Hvis staten *vil* bli i stand til å møte flere og mindre aktører til forpliktende samarbeid, så må statens arbeidsformer og dels også organisering endres. Uten å gå inn i diskusjonen om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene pekes

⁹ Jfr. del 2

¹⁰ ECON-rapport 2003

¹¹ Jfr. side 83

det på her på tre alternative problemstillinger som da må håndteres:

1. Mer statlig regional samordning? Fullmakter og kommunikasjon må da ”regionaliseres”. Fylkesmannen (eller lignende funksjon) må gis økt fullmakt til å utnytte situasjoner som byr seg. De regionale enhetene vil i så fall trolig bli vesentlig større enn i dag. Kommunesammenslåing vil dermed ikke automatisk redusere tallet på aktører som de regionale ledd skal forholde seg til. Disse blir heller ikke automatisk lettere å samordne, de sammenslåtte kommunene er jo ment å bli mer slagkraftige enn dagens.
2. Eller staten må slippe opp på styringa og konsentrere seg om egen horisontal samordning¹² for å tåle trykket fra det lokale frislipp. Kommunene må gis økte muligheter for å bygge interkommunale organisasjoner, også for utøvelse av myndighetsfunksjoner, for å etablere egne potente overkommunale partnerskap.
3. Eller staten må styre sterkere sentralt fra og redusere det lokale selvstyre.

Utfordringen fra Follorådet burde sees som et interessant lærestykke for staten.

RÅD OM PROSESSOPPLEGG FOR ARBEID MED UTVIKLINGS- AVTALE FOLLO

Dette kapitlet faller nå mellom to stoler. Skissen til prosessopplegg ble til gjennom en prosess mellom prosesskonsulentene og prosjekt Utviklingsavtale Follo. Opplegget har hele tida blitt justert etter den faktiske utvikling i det dynamiske samspillet mellom aktørene på all tre forvaltningsnivåer om NTP og Oslopakke 3. Denne framstillinga skal da heller ikke være den endelige beskrivelsen av prosessforløpet, det skal gjøres i følgeforskerens rapport. Her presenteres derfor våre råd om prosessopplegg i form av 8 hovedpunkter. Under hvert punkt har det vært vanskelig presist å skille mellom hva som var våre råd, hva som er besluttet gjennomført og hva som faktisk skjer. Der det er vesentlige avvik mellom råd og forløp kommenteres dette. Stort sett dreier dette seg om eventuell etablering av ”Follorommet” og om forankring av prosessen for mandatarbeidet. Forslaget om ”Follorommet” gikk ut på å inkludere andre regioner og deres pågående utviklingsarbeid til en større nasjonal diskusjon rundt prosjektet Utviklingsavtale Follo. Dette beskrives nærmere under pkt. 5, men nevnes her fordi begrepet dukker opp tidligere i presentasjonen.

¹² I de nye kommunale 2-nivåmodellene blir resultatenehetenes samvirke ofte sikret gjennom etablering av nye sentrale enheter for stab-/støttefunksjoner og strategi/utvikling. På statsnivå bør en kanskje ”gjenoppfinne” det kortvarige planleggingsdepartementet i en mer vellykket form enn sist?

1 - Avtaleinngåelse er ikke alene nok, kjør også de ordinære planløp

Transportøkonomisk institutt har evaluert arbeidet med Oslopakke 2 (O₂) og fylkesdelplanlegging på Jæren som verktøy for å oppnå mer og bedre samordning av samferdselstiltak på regionalt nivå¹³. Konklusjonen kan leses som at avtaleformen kan gi mer og raskere resultat enn den tradisjonelle planformen etter plan og bygningsloven (PBL). Samtidig vises det i O₂-avtalen til at tiltakene må inntas i de ordinære planløpene etter PBL og i de statlige sektorplanene.

Diskusjonene om plan eller avtale er stadig aktuell, og gjenspeiler et dilemma ved Follo strategivalg:

- Å kreve forhandlinger nå for å komme fram til *særordninger* i tempo eller størrelse for infrastrukturbevilgning kan vise seg å være et tveegget sverd. Det muliggjør ekstraordinære ressurser, men kan også mobilisere prinsipiell motstand.
- Å kun satse på de ordinære prosesser kan være å vente på Godot, mens andre henter seg de mulige ekstra ressurser.....

Utgangspunktet for prosjekt Utviklingsavtale Follo må derfor bli et både-og; -verken plan eller avtale er løsning nok, begge deler må til.

2 - Skrittvis prosess – prosessen må utvikles av aktørene i felleskap underveis

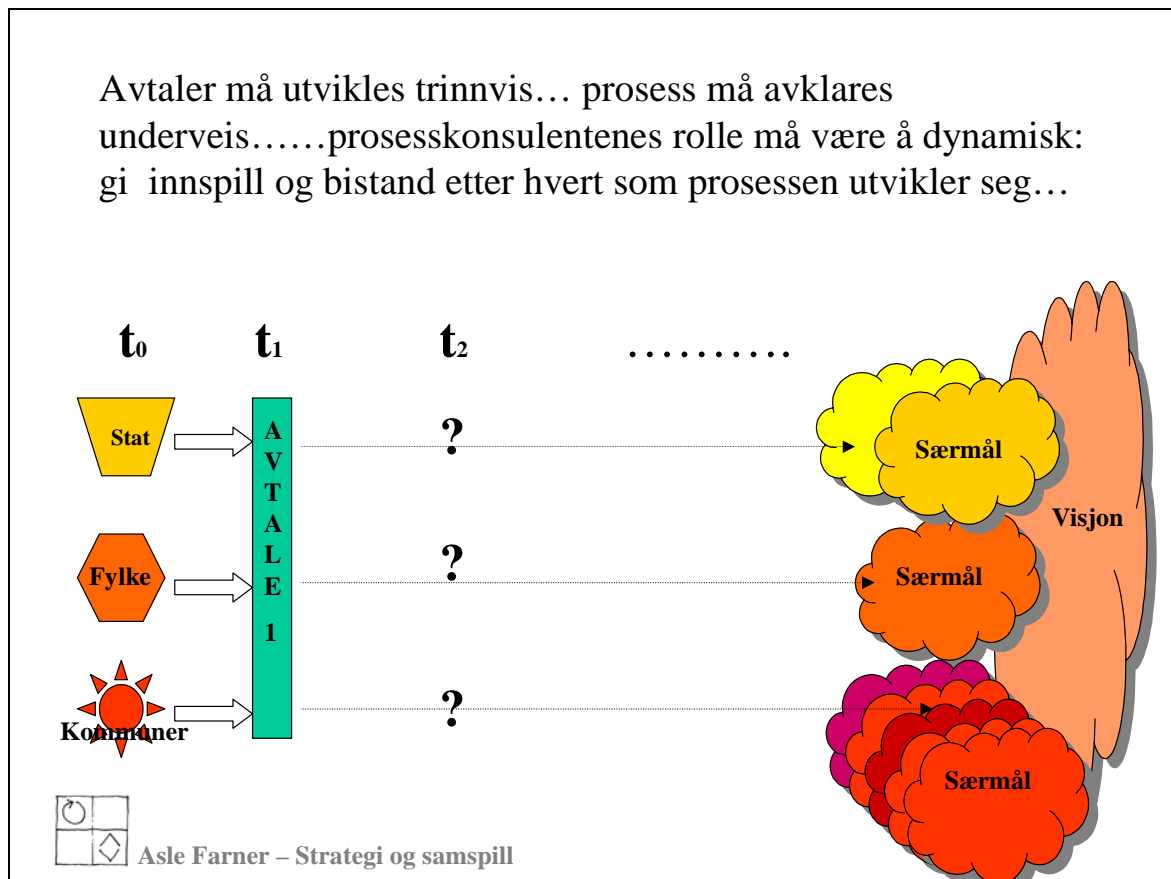
Så vel type avtale som innhold i avtalen må utvikles underveis i prosessen, gjennom skrittvis administrativ og politisk avklaring. Dvs. at det inngås delavtaler om framgangsmåter, forutsetninger og lignende underveis. Disse skal ikke binde opp sluttresultatet, men bidra til at man utfører forberedelsene på måter som ikke vil bli underkjent ved senere anledninger. Underlagsmaterialet vil med andre ord være akseptert og godkjent av partene når man går inn i siste runde. Lysarket på neste side ble utarbeidet på grunnlag av de innledende diskusjoner om prosessopplegget.

Prosjektet Utviklingsavtale Follo foreslås gjennomført som tre faser:

- 1) **Forberedelse** - avklaring mellom partene av mulighetsrom for å få til avtalebasert areal- og transportutvikling i Follo og valg av framgangsmåte og prosedyrer. Utforming av felles situasjonsforståelse, mandat osv.

¹³ Jfr. del 2

- 2) **Gjennomføring** - Utvikling av felles alternative løsningsmuligheter, felles vurderingskriterier, felles konsekvensanalyser osv. I praksis har dette blitt til utvikling av alternative ”Follopakker for samordnet areal- og transportutvikling”, parallelt med pakkearbeid for NTP og O₃. Dette gjøres i dialog mellom partene og sees som ledd i skrittvisse forhandlinger.
- 3) **Avslutning med avtale** - Formell godkjenning av utviklet pakke eller sluttforhandling av avtale, basert på felles kunnskap utviklet gjennom samarbeid om pakkeutvikling.



I fase 1 – ”Forberedelse” – ble følgende vedtatt gjort:

- 1) Follokommunene må tidlig legge grunnlaget for egen deltakelse i skrittvisse forhandlinger:
 - *forberedelse av forhandlinger*: Avklare egne interesser og posisjoner¹⁴, foreligger BATFA hos noen av partene? Foreslå konstruktive arenaer for samarbeidet
 - *opplegget for prosessplanen og arbeidsformen* med pakkeutvikling og eventuell etablering av ”Follorommet”¹⁵ behandles av Styringsgruppa 18.12.03, som fatter vedtak for den delen av prosjektopplegget som gjelder Utviklingsavtale Follo
 - *de enkelte aktører må så sørge for forankring* i egen organisasjon og for eventuell oppnevning av deltakere til å forestå arbeidet med pakkeutvikling og forberedelser til Samling 1 i Follorommet 30.04.04, slik at dette kan startes opp primo januar.

- 2) Arbeidet med Follokommunenes utspill/forslag til fellesmandat må startes opp.
 - *forslag til mandat skal forligge medio februar*, besluttet av prosjektets styringsgruppe i februar
 - *pakkeutvikling igangsettes våren 2004* med sikte på å følge framdrift i arbeidet med handlingsprogrammet til NTP/Oslopakke 3.

- 3) Framtidig arealstrategi for Folloregionen må presenteres på Follokonferansen i løpet av våren og på en eventuell første samling i ”Follorommet”

Framdrifta i disse aktivitetene ble skjøvet noe ut i tid, opplegget for pakkearbeidet ble vedtatt 6.2.04. Etablering av ”Follorommet” er ikke vedtatt og en eventuell første samling er utsatt inntil videre.

¹⁴ Jensen 2004 (om forberedelse av forhandlinger):

- Forhandlinger må være frivillige
- Unngå BATFA
- Interesseavklaring
- Skap konstruktive arenaer

¹⁵ Side 39

3 - Folloprosessen må tilpasses - og bidra til - de øvrige aktørers utviklingsprosesser

Prosjektet Utviklingsavtale Follo skjer som nevnt i et omfattende utviklingsfelt. Hos alle tre parter foregår det samvirkende eller parallelle utviklingsarbeid. Det knyttes åpenbart positive forventninger til prosjekt Utviklingsavtale Follo fra de sentrale utviklingsprosjekter i samferdselsektoren, samtidig som KS og KRD har vist initiativet sin interesse gjennom finansiell tilslutning til prosjektarbeidet. Skal Follo være en interessant samarbeidspartner, må samarbeidet også gi de øvrige parter nytte.

NTPs prosjektgruppe har jobbet med tre grupper oppgaver innenfor ATP i Oslo og Akershus:

- Videreutvikle areal- og transportstrategier på lang sikt
- Forfine og klargjøre strategiene som grunnlag for prioriteringer i statlige handlingsprogram 2006-2015
- Kollektivtrafikken – Oslopakke 2 (dels overlapp med ovenstående)

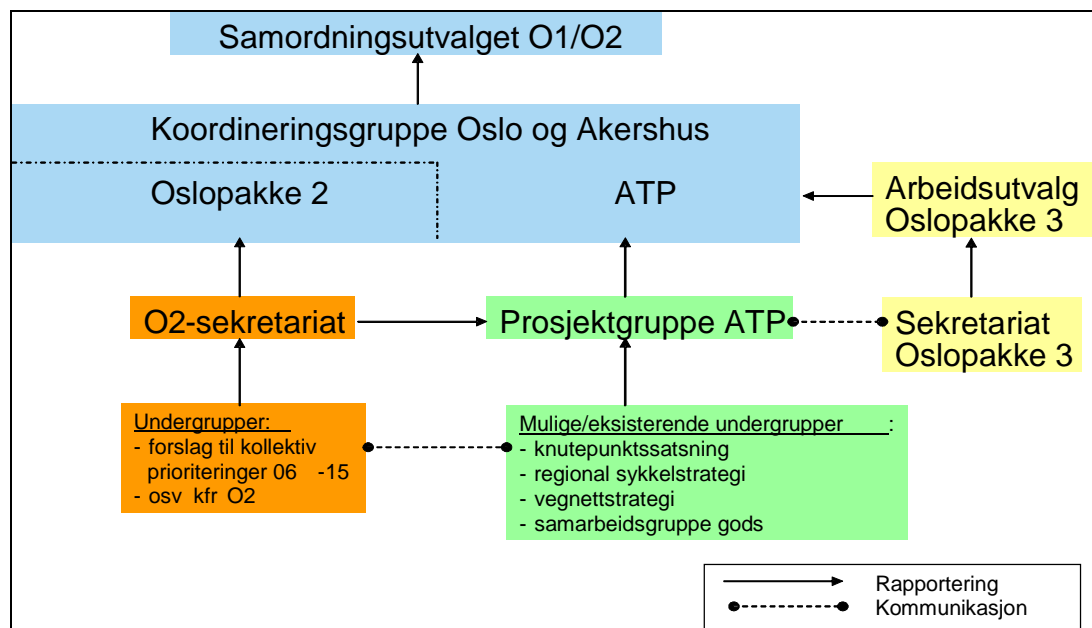
Follos arbeid med utvikling av felles arealstrategi på tvers av kommunegrenser er interessant både for staten og for fylkeskommunen. Utvikling av lokal parkeringspolitikk er påpekt som svært interessant fra sentralt hold. Det har vært diskutert om andre utredninger og utviklingsarbeid av generell interesse også skulle inngå i prosjekt Utviklingsavtale Follo. For eksempel kunne en utredning om håndtering av vekstproblematikk knyttet til arealstyring og samferdselsstrategi vært et av delprosjektene under hovedprosjektet. Det har vært diskutert om Follokommunene skulle tilby seg å bidra til utvikling av eller prøve ut i praksis systemer for effektmåling av tiltak i pakkene. En valgte å konsentrere innsatsen om arealstrategiarbeid og felles planrulling. Follokommunene har den nødvendige kompetanse og gjennomføringsvilje, og dette er et kritisk viktig tema i forhold til helhetlig ATP-planlegging. Det er viktig å holde tempoet oppe i de lokale utredninger og å inkludere stat og fylke i dette arbeidet, slik at utviklingsarbeidet fungerer som et troverdige forhandlingskort for Folloregionen.

Avtale som virkemiddel for realisering av nasjonal og regional politikk for helhetlig og samordnet areal- og transportplanlegg er i seg selv et interessant tema. Follorådet må derfor følge opp og forberede seg til forhandlingsprosess, og samtidig påvirke de øvrige aktørene til å gjøre sine forberedelser.

Arbeid med utvikling av pakker for mulige løsninger i NTPs handlingsprogram og i Oslopakke 3 korresponderte godt med strategien om skrittvisse forberedelser til avtaleinngåelse mellom Follokommunene, Akershus fylkeskommune og staten. Alle alternative skal vise komplette løsninger basert på gitte kriterier. I

notater fra Oslopakke 3-sekretariatet¹⁶ og fra NTP-prosjektgruppa til Statens vegvesen¹⁷ som drøftet grunnlaget for utvikling av pakker, ble prosjekt Utviklingsavtale Follo nevnt som en av flere oppgaver som en løpende vil diskutere en eventuell tilknytting til.

Samferdselstrategien til Follo er avhengig av og henger sammen med utvikling av pakkeløsninger i NTP og i Oslopakke 3. Det ble derfor viktig at Follo engasjerte seg aktivt i arbeidet med utvikling av pakkeløsninger, og dessuten utviklet sin egen arealbruksstrategi og en parkeringspolitikk som kan fungere i denne sammenheng. Follorådet møter nå sammen med sine samarbeidspartnere fra prosjekt Utviklingsavtale Follo i den sentrale Koordineringsgruppen for arbeidet med handlingsprogrammet til NTP og Oslopakke 3. (Se organisasjonskartet for arbeid med Oslopakke 3 og handlingsprogrammet til NTP nedenfor.) Det er viktig at Follorådet her fortsetter å markere seg som en engasjert, nyskapende og faglig interessant bidragsyter.



Prosjektet Utviklingsavtale Follo må framdriftsmessig hele tida være på høyde med de eksterne prosessene som pågår for å bidra til disse. De eksterne prosesser blir derfor et utgangspunkt for fastlegging av framdrift i prosjekt Utviklingsavtale Follo. Oppsettet på side 35 viser en framdriftskalender fra tidlig

¹⁶ Notat 17.11.2003 Siri Rolland/Anders Jordbakke

¹⁷ Notat 17.11.2003 Åsa Kihlander Nes

stadium som skulle tjene som grunnlag for utvikling av Follo's prosessopplegg¹⁸. De øverste linjene viser planlagt framdrift i førende aktiviteter på nasjonalt og regionalt nivå pr. i dag, de nederste viser aktiviteter i prosjekt Utviklingsavtale Follo og for andre prosjekter i Follorådets regi. Det ble også skissert aktiviteter knyttet til "Follorommet", den foreslåtte arena som skulle inkludere flere eksterne aktører.

Dette opplegget var forutsatt videreutviklet til et omforent prosessopplegg gjennom dialog med de øvrige aktører. Første skritt skulle være forankring av intensjonsopplegget i styringsgruppen for prosjektet Utviklingsavtale Follo. Dernest skulle det tas oppfølgende kontakter med de eksterne partene på regionalt og nasjonalt nivå.

I praksis ble framdrifta for arbeidet planlagt etappevis og besluttet av prosjektets styringsgruppe. Prosjekt Utviklingsavtale Follo har hittil greidd å holde tempo oppe i forhold til de øvrige prosessforløp.

Kommentar til skissa på side 35:

Skissen er ikke à jour med utvikling av hovedprosjektets organisering med tre delprosjekter, deltakelse i koordineringsutvalg osv. Prosjektleder i prosjekt Utviklingsavtale Follo har senere utarbeidet forenklete oversikter. Poenget her er å illustrere et forsøk på å lage en samletabell som viser *alle* aktiviteter i sammenheng. Øverst står NTP-aktiviteter, derunder aktivitetene hos Akershus fylkeskommune og så møter og aktiviteter i Follo.

¹⁸ Datert 18.11.03

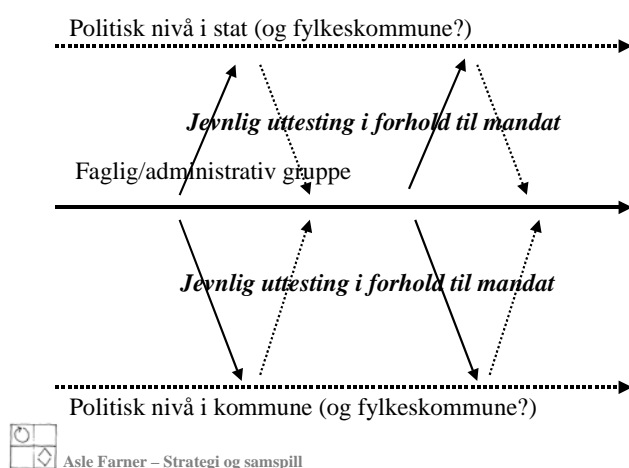
Skisse til framdriftskalender – eksempel på innspill til diskusjonene mellom prosesskonsulent og prosjekt Utviklingsavtale Follo.

	1.12.03	jan	feb	mars	apr	1.6.04	juli	aug	sept	okt	1.12.04	jan	feb	mars	1.5.05	
NTP		St.m framl.					St.m beha.									
Koll.org Oslo/Ah Samarb. lokalt		Start														
		Tematiske utredninger og utvikling av pakker				Politisk/adm drøfting		Videreutvikling av pakker								
AF fpl.KHP Prosj.-gjen.f.	1.ut-kast	Forankring		F-utv. komit	Fylkes tinget	Handlingsprogrammet prosjekter realiseres?										
FOLLO		Utvikling av pakker (egne eller felles m. NTP)														
Pakker Vekst		Follokommunene utreder vekstproblematikk				Videreføres?										
Målesyst for effekt Follo rommet							Follokomm. Bidrar til å utrede for å anvende på (egne) pakker?									
		Kontakter og forberedelser			30.04 Saml. 1			Forb.		Saml. 2						
Areal-prosj.		Dagens planstatus, vurdert + Forbered Follokonf. 05.03 og Follorommet samling 1			Mulige strategier og sanksjonstyper			Utform planverkey			?	?	?	?	?	
Tran.str. Follokonf Follorådet Ordfører-møtet				05.03			?	?	?	?	?	?	?	?	?	
				26.03					?			?			?	
AU Styrgpr Prosjgrpr		19.01	16.02?	15.03?	19.04?	18.05?	07.06?	Osv.					
		18.12	06.02		30.04	28.5	18.06	Osv.					
		Løpende aktivitet					Løpende aktivitet									
KS/OuD-prosketet	22.12	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
	FASE 1: Avklaring av mulighetsrom og prosedyrer, mandat for prosjekt-gruppas arbeid og igangsetting av arbeid med pakk løsnings						FASE 2: Arbeid med å utvikle mulige pakk løsnings, skrittvis forhandlinger					FASE 3: Fpormell inngåelse av avtale				
	Internt mål / aktiviteter: Etablere felles forståelse for hva forhandlinger vil innebære av forberedelse og mandat - Avklare hva vi kan love (mulig? Enige om?) - Konkretisere våre behov/gevinster - Avklare forholdet til andre framgangsmåter. Eksternt mål / aktiviteter: Etablere en utviklingsarena for samarbeid med aktuelle parter om utvikling av kunnskap, undersøke generelle muligheter og etablere felles "optimal kriseforståelse" – gjensidig problemavklaring. Felles avklaring: Hvem kan ha noe å bidra med/må med på utviklingsarenaen? Mobilisering til deltakelse i faglige verksted og på arena						Internt mål / aktiviteter: DRØFTE PAKKEFORSLAG. AVKLARE HVA FOLLOKOMMUNENE KAN LEGGE INN I FORHANDLINGENE – ULIKE BIDRAG? Avklare hvem som skal slutt forhandle og hvordan forhandlerne forholder seg til dem de forhandler for. Evaluering og statusvurdering – Hvor står vi nå? Eksternt mål / aktiviteter: Gjennomføre faglige verksteder på tvers av forvaltningsnivå og sektorer, som bearbeider kunnskap, avklarer mulighetsrom/føringer og utvikler prøveprosjekt, alternative løsninger osv. Diskutere alternativer til forhandling Strukturere parter Utvikle spilleregler for forhandlinger					Internt mål / aktiviteter: Fastlegges i fase 2 Eksternt mål / aktiviteter: Fastlegges i fase 2				

4 - Utviklingsarbeid og avtaleforberedelse forankres politisk og administrativt lokalt

Skal prosjektet Utviklingsavtale Follo hele tida være på høyde med de eksterne prosessene, må det lages et omforent opplegg for det interne samarbeid mellom Follokommunene, der tung, forpliktende administrativt og politisk deltakelse i prosessene gir grunnlag for reelt eierskap.

Samarbeidet om utvikling av mulige pakkeløsninger betinget i første omgang samarbeid mellom fagfolk hos de ulike aktører. En faglig prosjektgruppe med deltakere fra alle tre aktører arbeidet fram alternative løsningsmuligheter. Pakkene skulle kunne velges i sin helhet, eller nye bygges sammen av elementer fra flere pakker. Forslagene burde underveis legges fram for myndighetsnivå hos partene for evaluering i forhold til mandat og for signaler om videre utvikling. I kommunene og fylkeskommunen vil dette si politisk nivå, for staten trolig administrativt toppnivå i regionen. Figuren nedenfor illustrerer samspillet:



For å synliggjøre det politiske trykket fra Follokommunene, ble de rådet til å ta initiativ til og aktivt bidra til at det ble utviklet et omforent mandat for utvikling av pakker som ledd i arbeidet med å etablere en avtale mellom de tre parter. Til disse diskusjonene måtte politikere definere hva Follokommunene mener *må inngå* som obligatorisk i pakkene, hva som *bør* være med og hva som *kan* være med. Dobbeltsporet Oslo – Ski skulle legges som et obligatorisk element i bunnen for alle pakker, men tidspunkt for ferdigstilling kunne variere.

Arbeidet med pakkene ble organisert slik at styringsgruppa i prosjekt Utviklingsavtale Follo¹⁹ skulle fungere som en ”ballvegg” underveis i prosessen,

¹⁹ Jfr. side 26

for uttesting i forhold til mandatet. Alle tre framtidige avtaleparter er der representert til å besvare kontrollspørsmålene:

”Hva får jeg? Hva gir jeg? Hvilke endringer i pakka kan gi meg større gevinst uten å redusere andres?.....” Osv.

De elementer det blir enighet om underveis vil etter hvert kunne bli lagt som grunnlag for videreutvikling av pakkene og om mulig tas inn i de ordinære løpende programmene i NTP og Oslopakke 3, fordi de da har klar politisk forankring og faglig egentyngde.

Prosjektgruppa for delprosjektet Alternative Follopakker skulle være en arbeidende utredningsgruppe som i fase 1 foresto prosjektets arbeid med pakkeutvikling. (Det som skulle skje i prosjektets egen regi og som eventuelt skulle bli innspill til det sentrale utviklingsarbeid, dersom prosjekt Utviklingsavtale Follo ble inkorporert i dette.) Delprosjekt for utredning av Alternative Follopakker ble bemannet med en person fra henholdsvis Statens vegvesen og Jernbaneverket, to fra Akershus og fire fra Follokommunene.

Prosjektgruppa er partenes samarbeidsorgan på administrativt nivå. De har et spesielt ansvar for å fungere som kollegium i pakkearbeidets lukkende faser, for å sikre at partenes omforente mandat ivaretas best mulig. For øvrig står de fritt til å involvere andre og å velge hensiktsmessige arbeidsformer eller arbeidsdeling, for eksempel i åpne faser med idéverksteder, for å få mer bredde og trøkk i arbeidet.

Samtidig som de kommunale administrasjoner samarbeider med fylkeskommunal administrasjon og statlige fagetater om utvikling av pakker, ble det tilrådd at man på kommunalt politisk hold forberedte en eventuell påfølgende formell avtaleinngåelse. Avtalen vil kunne bestå i en omforent pakkeløsning anbefalt av Follorådet, der kommunestyret og fylkestinget forplikter seg gjennom særlige politiske vedtak og staten gjennom vedtak av sitt handlingsprogram. Det bør være en politisk oppgave å føre forhandlingene fram til avtale og å fastsette prosedyrereglene som skal reguler disse forhandlingene. Utarbeidelse av prosedyrereglene bør skje i samarbeid partene i mellom. Slikt arbeid kan bli tidkrevende, og bør skje parallelt med pakkeutvikling. Politisk må det også utvikles beredskap for å håndtere situasjonen dersom prosessen skjærer seg.

Skisse til avtaleinnhold inkludert forslag til Follopakke, skal drøftes i styringsgruppa og på formannskapskonferanse etter sommeren 2004, basert på tre alternative pakker som nå er utviklet og på styringsgruppens foreløpige tilbakemeldinger til disse. Ordførerne må da foreslå tydelige grep overfor sine formannskap om felles regionale løsninger. Ambisjonen er å få behandlet en prioritert Follopakke i alle kommunestyret før forslaget til handlingsprogram til NTP skal være ferdig utarbeidet 1.2.05.

5 - Follo må delta og vise seg aktiv utad for å være interessant

Follo må fortsette å ta initiativ utad, ettersom øvrige parter vanskelig kan peke ut Follo som samarbeidspartner framfor andre med mindre det er en åpenbar grunn til dette. Ved å holde tett kontakt med regionalt og nasjonalt nivå om utvikling av en langsiktig arealstrategi, vil kommunen også kunne ha en legitim posisjon i forhold til å delta i de kortsiktige diskusjoner om pakker i NTP. Prosjektet Utviklingsavtale Follo må kjøres parallelt med de ordinære prosesser hos de øvrige aktører for å sikre oppmerksomhet som kan gi prosjektet løft.

”Deler av Follo samferdselstrategi vil trolig bli innfridd uansett forhandlinger eller ikke. For eksempel er dobbeltsporet til Ski bare et spørsmål om tid og rekkefølge”. Et slikt utsagn gjør ikke prosjekt Utviklingsavtale Follo overflødig. Satsing på dobbeltspor kan for eksempel bli nedprioritert i forhold til andre store infrastrukturtiltak i hovedstadsregionen. For Follo blir det da viktig å synliggjøre og underbygge dobbeltsporets regionale og nasjonale nytte. Dobbeltsporet blir desto mer viktig som transport- og miljøinvestering når den kombineres med knutepunktsatsing, utbygging av veg og kollektivmating til jernbanen, strategisk parkeringspolitikk osv.

Inkludering av eksterne interessenter i prosessen vil kunne bidra til bredere diskusjoner og dypere læring. Det finnes flere eksterne aktører som også har interesse av en eventuell avtaleinngåelse i Follo. Dersom avtale inngås, kan dette åpne for tilsvarende løsninger for andre regioner, kommuner og fylker. For disse kan det være interessant for egen læring å få følge prosessene og fagdiskusjonene rundt Folloinitiativet, enten dette krones med avtale eller det går i vasken. De av disse aktørene som tidligere har tenkt på eller prøvet seg med liknende løsninger, vil dessuten kunne tilføre Folloprosessen verdifulle erfaringer og synspunkter eller på annen måte påvirke samarbeidet. Det samme kan gjelde andre typer fagmiljøer: forsknings- og undervisningsinstitusjoner osv.

I de innledende diskusjoner om prosessopplegg ble det derfor foreslått å etablere en bred diskusjons- og utviklingsarena om temaet samordnende arealplanlegging og samferdselsstyring; ”Follorummet”. Dette skulle både være et bidrag til diskusjonene rundt Follo eget utviklingsarbeid og til diskusjonene rundt de øvrige regionale- og nasjonale utviklingsarbeid. Dette burde imidlertid gjøres i Follorådets regi, som et supplement til de eksisterende arenaer. Follo bidrag til diskusjonene ville særlig være erfaringene med Arealprosjektet – et eksempel på interkommunal felles arealstyring, og som et ledd i å bidra til utvikling av mulige pakkedløsninger der ATP-virkemidler føres sammen og samordnes i et geografisk område – som casestudie, pilotprosjekt eller forslag til konkret deløsning. På en slik alternativ arena kunne en friere vinkle diskusjoner annerledes og bredere enn på de formelle arenaer som inngår i NTP og fylkeskommunal regi. Arenaen ville

ha sitt utspring hos de lokale aktører og sikre nedenfra-perspektivet i diskusjonene.

Som nevnt ble ikke en slik arena etablert, noe som kan ha flere grunner. Follorådet har bla. måttet prioritere kommunestrukturdiskusjonen som pågår i KS-regi. Prosjekt Utviklingsavtale Follo er dessuten nå tett knyttet inn mot de formelle arenaer i NTP og Oslopakke 3. Behovet for et større diskusjonsforum oppleves derfor ikke presserende. Muligens bør initiativet til en slik arena nå heller tas fra aktørene i Koordineringsgruppa for ATP i Oslo og Akershus i fellesskap, for å formidle erfaringer og bidra til den videre utvikling i nasjonal sammenheng? Dersom samarbeidet mellom Follorådet og de øvrige aktører i Oslo og Akershus skulle vise seg å ikke føre fram til en akseptabel utviklingsavtale, kan ideen om "Follorommet" bli et viktig verktøy for Follorådet på senere stadier i prosessen, for å formidle erfaringer nedenfra og bidra til nødvendig nytenking i nasjonal sammenheng.

"FOLLOROMMET" ETABLERES

– SAMLING 1 PLANLEGGES OG GJENNOMFØRES I REGI AV PROSJEKT UTVIKLINGSAVTALE FOLLO.

- 1) Hovedtema for drøftinger på den første samlingen kan være "Forhandlinger og/eller planlegging?"
Inn på denne arenaen føres TØI's evalueringer (evt. med bidrag fra Jæren, Oslo, Akershus, SMAT Hamar og liknende?), Planlovutvalgets overlegninger om regional- og interkommunal planlegging, KRDs og MDs intensjoner om partnerskap for planlegging, ECON, AAD og Sd/ statlige etatsaktørers samt andre samferdselsaktørers utredninger om avtaler i tillegg til planprosesser.
- 2) Aktører skal bringe sine synspunkter inn i plenum. I tillegg lages diskusjongsgrupper som borrar dypere i "hvorfor og hvordan". Her kan også de ulike aktører legge opp til temadiskusjoner de har bruk for.
- 3) Follo kan legge fram sine foreløpige tanker om forhandlingsmandat til diskusjon.

Opplegg for samlingen må utvikles i samarbeid med de øvrige aktører. Opplegget må være klart i løpet av februar. Det forutsetter at deltakende hovedaktører har sluttet seg til denne delen av prosessopplegget senest medio januar.

Ovenfor vises forslaget til opplegg for en slik arena, der deltakerne kunne møtes 1 – 2 ganger pr. år for å utvikle den nasjonale diskusjonen om ATP og NTP på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Follorådets alternativ eller mulige supplement til strategien med deltakelse i de ordinære organer og den integrerte pakkeutvikling, vil eventuelt være direkte påvirkningsarbeid overfor stortingskomité eller lignende aktivitet. Dette ville kunne bli sett på som en omgåelse av det regionale leddet og det ordinære NTP-

arbeidet, og prosjekt Utviklingsavtale Follo vil kunne bli utdefinert som irrelevant for de ordinære prosessene. Men slik framgangsmåte kan bli aktualisert dersom en ikke får samarbeidet i utviklingsprosessen til å fungere som forutsatt. Pr. i dag ser samspillet mellom de lokale, regionale og nasjonale prosesser ut til å fungere godt.

6 - Velg arbeidsform for bredt utviklingsprosjekt: Prøveskritt – evaluere – lære – osv.

Arbeidsformer må tilpasses situasjonen²⁰ og hensikten.

	Klare, omforente mål	Uklare, omstridte mål	
Virkemidler kjent	= "Gjennomføringsprosjekt"	Prosesser for Interesse- og målavklaring	<p>Prosjekt Utviklingsavtale Follo er i en situasjon som i stor grad samsvarer med situasjonen i nedre høyre kvadrant i figuren til venstre; både mål og virkemidler er ukjent eller omstridte. I utgangspunktet er det i hvert fall ikke avklart konkrete felles mål for de involverte partene, og virkemidlene er under utvikling hos samtlige parter.</p> <p>Virkemidlene kan være sterkt verdirelaterte, og er dermed en integrert del av selve målarbeidet. Mål og virkemidler må avklares gjennom et skrittvis vekselspill av åpne og lukkede arbeidsformer: Bruk av metoder for kreativ problemløsning og løpende evaluering for læring og måljustering underveis.</p>
Virkemidler ukjent	Kreativ problemløsning	"Bredt utviklingsarbeid" – felles mål-utvikling	

Som verktøy for kreativ problemløsning trengs idédugnader, arbeidsgrupper for utvikling av pakker osv. Her trengs bredde i innfallsvinkler og i fagbakgrunn for å søke etter nye idéer og løsningsmuligheter, på tvers av partsgrensene, gjerne også innspill utenfra. Arbeidsgruppene bør ha så mange deltakere og være slik sammensatt, at bredden i kompetanse og innfallsvinkler sikres. Arbeidet bør foregå i en åpen atmosfære, men slik at ideer skal bygges sammen til løsninger innenfor mandatets rammer når en kommer til de konkluderende faser. Dette er man nå i gang med gjennom delprosjektet for utvikling av Alternative Follopakker. Så langt i prosessen har kreative arbeidsformer bare i liten grad fått

²⁰ Figuren bygger på Christensen i Farner 2003 (s. 42)

inspirere utredningsarbeidet lokalt, sentralt og regionalt. Delprosjektet arrangerte riktignok et to-dagers verksted i mars 2004 med ekstern prosessleder, men arbeidsgruppa var ganske tradisjonelt sammensatt, med deltakelse begrenset til de åtte i prosjektgruppa. Frammøtet var ikke 100%, ikke alle hadde tid til å delta på hele samlingen eller til å konsentrere seg om oppgaven hele tiden de var der, det måtte foregå telefonmøter og samtaler om andre tema samtidig. Slikt kan hemme både kreativitet, effektivitet og utvikling av tillit både på kort og lang sikt. På samlingen ble det utvekslet gjensidige forventninger mellom partene vedrørende så vel resultat av arbeidet som samarbeidsmåter og delaktighet. Disse er skriftlig nedfelt og brukes som referansegrunnlag i det videre samarbeid. Alle burde deltatt i denne forventningsrunden.

Utvikling av pakker er ingen teoretisk øvelse, men et reelt samarbeid. Gjennom utvikling av pakker skapes ikke først og fremst teoretisk mulige modeller. Det er stilt krav om realisme, ved at alle løsningsforslagene skal gi svar på alle de vesentlige (obligatoriske) temaer som inngår i mandatet. Deltakerne i utviklingsarbeidet må derfor ha god forankring i egne organisasjoners standpunkter, og dessuten utfordre disse til kritisk vurdering av egne mål og prioriteringer. Som verktøy for felles målutvikling trengs felles arenaer for åpen utveksling av argumenter og verdistandpunkter (politisk-etisk diskurs²¹), der sammenlikning og utvikling av løsningsalternativer får inngå i diskusjonene. Dette arbeidet bør skje i en partssammensatt gruppe med kompetente deltakere, som har autoritet til å anbefale løsningsvalg innenfor mandatets rammer. Foreløpig har styringsgruppa gitt tilbakemeldinger til pakkearbeidet. Etter sommeren skal pakkeforslagene så behandles videre i en formannskapskonferanse, før det foretrukne eller evt. sammensydde forslag skal spilles inn som en del av et samlet avtalekonsept til de sentrale diskusjoner om handlingsprogrammet for NTP og Oslopakke 3.

Prosesskonsulentene har understreket betydningen av at den fysiske arenaen tilrettelegges så den støtter opp under kreativitet og konstruktiv samhandling.²² I forhandlingssituasjoner gjelder det å velge steder som oppfattes som nøytrale for møtene. Dersom møtene holdes hos partene, bør møtearrangementet gå på omgang. Det bør være et avgrenset antall representanter, i den betydning at det er de samme representantene som møtes når det forhandles. Stor gjennomtrekk i basisrepresentasjonen kan tolkes som signal om at møtene gis lav prioritet, og kan dessuten medføre kommunikasjonssvikt og være problematisk i forhold til kontinuiteten i samtalene; hva skjedde egentlig på forrige møte eller samlingen for tre måneder siden, og *hvordan* ble det sagt? Det kan gjerne kalles inn mange og nye deltakere til idédugnader, men i det som defineres som forhandlingsmøter

²¹ Amdam 2000 (s.141)

²² Farner 2003 (s.99)

må det være stabilitet og oversikt. Det må med andre ord skilles klart mellom åpne og lukkede faser i arbeidet, noe som er i tråd med grunnprinsippene både i kreativ problemløsningssteknikk og prosesser for gruppebeslutning.

7 - Utvikling av tillit gjennom felles mandat for å finne løsninger i fellesskap

Poenget er ikke alene å utvikle pakker som viser teknisk-økonomisk realiserbare løsningsmodeller, men også det at disse er utviklet i fellesskap. Gjennom dette kan det skapes *gjensidig forståelse og tillit* mellom partene, og dessuten et felles bilde av *det reelle mulighetsrommet*. Dette defineres når partene synliggjør sine mål, idéer og begrensninger gjennom konkret samarbeid. Utviklingsarbeidet vil i praksis bli et forarbeid i retning av en mulig avtale, men med åpning for ulike valg i den avsluttende forhandlingsfase for inngåelse av formell avtale. Pakkene som utredes må derfor inneholde alle vesentlige elementer, *sett med alle parterens øyne*.

Det ble derfor pekt på som svært viktig at utredningsgruppen ble gitt et omforent mandat fra bemyndiget nivå hos avtalepartene, utformet av partene i samarbeid. Mandatet skulle presisere at utviklingsarbeidet har som mål å finne fram til *best mulig løsninger for gruppen* av interesseparter samlet sett, selv om dette kan innebære at en eller flere parter ikke får ivarettatt alle sine særinteresser fullt ut. Dette betyr ikke at ikke partene skal ivareta egne interesser i arbeidet, men de bør særlig vektlegge de egeninteresser som også gir gode resultat for gruppen som helhet. Felles mandat skulle legge grunnlaget for at idéutvikling og søk etter løsninger sees som en felles utfordring og skjer i en åpen atmosfære, samtidig som det skulle klargjøre de grensene som partene setter for mulig løsning.

Stikkordsnotat om mandatet var utarbeidet av prosjektleder og drøftet med representantene for Akershus fylkekommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket i et ½-dags møte. Sak om deltakelse i pakkearbeid, mandat, framdrift osv ble lagt fram for styringsgruppa og vedtatt av denne februar 2004. På denne bakgrunn ble det utarbeidet en samlet prosjektbeskrivelse for Utviklingsavtale Follo, dvs. for hovedprosjektet og de tre delprosjektene. Essensen i mandatet kan der leses ut av oversikt over organisering og ansvar i delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker, oppsettene over effektmål, resultatmål, aktiviteter, framdrift og deltakere. I hvilken grad mandatet faktisk er forankret oppover i statsetatene og Samferdselsdepartementet er usikkert, det foreligger ikke skriftlige vedtak om dette. Samferdselsdepartementets tilsagnsbrev om deltakelse peker ut statsetatene som representanter, dog uten spesielle fullmakter. Fylkesordfører og –rådmann var imidlertid direkte inne da

saken ble behandlet i Follorådet, og mandatets forankring der anses dermed trygg.

Nedenfor gjengis resultatmålene for arbeidet med utvikling av pakkene.

RESULTATMÅL (konkrete mål som skal nås):

Delprosjekt Utvikling av alternative Follopakker (innen 1.10.04):

- Det skal være utarbeidet alternative Follopakker for samordnet virkemiddelbruk innen areal og transport. Pakkene skal utarbeides parallellt med utarbeidelsen av Oslopakke 3.
- Pakkene skal ha et tidsperspektiv fram til 2015. De skal innrettes slik at de kan påvirke ordinære budsjettprosesser fra 2006 og inngå som del av Oslopakke 3/handlingsprogram til NTP 2006-2015.
- Det skal være klargjort konsekvensene for den enkelte kommune av de alternative Follopakkene

Follos opprinnelige prosjekt var å komme raskt til forhandlingsbordet. Rådet fra følgeforskningsprosjektet gikk imidlertid ut på at det burde legges opp til arbeidsformer som ga partene tilstrekkelig tid til forberedelser og at disse forberedelsene også skulle sees som ledd i utvikling av selve avtalen. I aktivt, løsningsorientert samarbeid innenfor et klart mandat skulle partene kunne utvikle tillit til hverandre gjennom å skaffe fram et felles faktagrunnlag, sammen vurdere alternativer ut fra felles synliggjorte kriterier osv. Eventuelle avsluttende forhandlinger burde så kunne konsentreres om utviklingsdelen framfor diskusjoner om hva som egentlig er fakta, definisjon av mulighetsrommet og lignende.

8 –En god prosess kan forebygge avtalebrudd og sammenbrudd i forhandlinger

Det er utarbeidet en egen rapport på dette tema, ”Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd”²³. Den slår fast at grunnlaget for forebygging og håndtering av avtalebrudd legges gjennom prosessen fram til avtaleinngåelse. Prosessrådene foran i denne rapporten, om skrittvis strategi, solid forberedelse av mandat, etablering av felles virkelighetsforståelse og kreativ undersøkelse av løsningsmuligheter, utvikling av nye og tillitskapende arenaer for saksorienterte forhandlinger osv. blir derfor også tiltak for forebygging av avtalebrudd.

²³ Jensen 2004

DEL 2 - SAMORDNINGEN I DAGENS OFFENTLIGE (PLAN) APPARAT

Nedenfor beskrives og drøftes erfaring fra samordning og samordnende planlegging i forhold til de tre forvaltningsnivåene, først generelt, så relatert til tre eksempler:

- Oslopakke 2
- Fylkesdelplanlegging for samordnet arealplanlegging på Jæren
- Den sentrale godkjenningsordning for fylkesplanlegging

SAMORDNINGSERFARINGER FRA FORVALTNINGSNIVÅENE

Intern samordning og tilpassing til overordnet nivå fungerer godt i kommunene

Kommunal planlegging drives i flere tidsperspektiver: I ettårige budsjetter, fireårige økonomiplaner og handlingsprogram og i langsiktig kommuneplan med arealdel. Jo mer kortsiktig og detaljert planleggingsnivå, jo tettere koples plan til handling. Handling krever tildeling av penger, noe som skjer på (relativt) forpliktende måte gjennom de årlige budsjettbehandlinger. Men planforutsetningene kan endres kontinuerlig, gjennom sentrale vedtak, dominerende private aktørers disposisjoner eller lokale pågående utviklingstrekk.

Kommuneplanen (i følge Plan- og bygningsloven) og økonomiplanen (i følge Kommuneloven) kan fungere som to konkurrerende samordningsredskaper

- Økonomiplanen skal samordne økonomien i sektorene = prioritering
- Kommuneplanen skal samordne målene i sektorene = prioritering

Men mange kommuner har etter hvert gjort økonomiplanen til handlingsprogram for kommuneplanens langsiktige del, og slik koplet de to samordnende planformene. Noen har for lengst sluttet å drive annen overordnet langsiktig planlegging enn arealplanlegging, kommuneplanens arealdel.

I det daglige samordner kommunen sine handlinger gjennom virksomhetsplanlegging og ledelse for de enkelte operative enheter. Den daglige samordning er ofte ikke tydelig koplet til de langsiktige planer. Dette sies å skje bla. på grunn av det som oppfattes som stadige krav om nye planer fra sentralt hold, eller fordi man politisk velger å forholde seg pragmatisk til at nye aktuelle saker kan dukke opp på tross av vedtatte planer. Men stadig flere kommuner forsøker å etablere bedre og tydeligere koplinger for å sikre at nye saker og innspill blir sett i en helhetlig sammenheng. Vefsn kommune har utviklet et klart system for dette og samtidig redusert tallet på planer til et minimum, slik at det

går an å holde oversikt over de kommunale satsingsområder så vel for politikere og administrasjon som for folk flest.

Økonomiplanen er i de fleste kommuner blitt det sentrale samordningsverktøyet på strategisk nivå. Mange steder utgjør første år i økonomiplanen det neste årsbudsjett, fastlagt i tråd med informasjon om siste statsbudsjett. Statsbudsjettet og revidert statsbudsjett kan begge inneholde mange vesentlige endringer som påvirker kommunens "frie marginer". Kommuneplanen skal etter systemet likevel være kompasset, veivalget må så justeres løpende eller etappevis, ettersom endringer skjer i omgivelser eller rammebetingelser.

Terje Kleven ved Norsk institutt for by- og regionforskning er av mange tillagt farskapet for ROP-modellen, Resultatorientert Planlegging, som generelt er tatt i bruk i kommunenorge. I rapporten "Det rullerer og det går...", der blant annet denne modellen ble evaluert, slo han fast:

- Kommunens aktører har ikke felles mål å la private bedrifter.
- *Politisk og faglig rasjonalitet er av to ulike slag*: politikere vil stå mest mulig fritt i situasjonen, de er opptatt av markeringssaker framfor forutsigbarhet osv. og de har hele tida et blick på å vinne støtte hos befolkningen, sikre seg oppslutning.

Dette er et dilemma som ligger bygget inn i det offentliges styringsmodell, og det forsøkes håndtert gjennom flere supplerende grep:

- Rådmannen er i kommuneloven gitt en tydeligere rolle som administrasjonens kontaktpunkt til det politiske miljø, administrasjonen samordnes gjennom henne
- Det legges mange steder opp til ulik organisering av de politisk besluttende organer og de administrative utøvere, slik at all kommunikasjon må gjennom rådmannen og via fullført saksbehandling
- Modellen med bestiller/utfører er tatt i bruk i ulike varianter for å sikre ryddighet i målstyring, kommunikasjon og ledelse.
- Mange har innført flat organisasjonsstruktur med ansvarlige resultatsenheter

Tabellen på neste side viser forutsetninger som må være på plass for styring av kommunen i dens ulike hovedroller. Rollene er kommunen som:

- **aktør** på linje med andre aktører, for eksempel som grunneier eller samarbeids part i lokalsamfunnsutvikling eller næringsutvikling
- **tjenesteyter** (enten direkte sjøl eller via privat produsent) der tjenester leveres som en rettighet til brukere eller kjøpes frivillig av kunder
- **myndighet** (planmyndighet, byggesaksgodkjenning, barnevern) der kommunen kan frata eller gi innbyggere rettigheter

	Målet er	Fullmakt	Kommunikasjon	Forutsetn.	Arbeids- miljø
Aktør el. partner	”Vårt beste”	Stor frihet	Åpen Forhandle utad	Korte beslutn.linjer	Innovativt
Tjeneste- produsent	Behovsstyrt	Ramme	Lytte Toveis	Delegering	Kreativt
Forvaltn.- myndighet	Likhet og felles beste	Bundet mandat	Informasjon om regler og megling	Klare regler	Støttende

Mange kommuner arbeider målbevisst for å unngå at en nedarvet forvalterkultur i utrensmål skal prege også de sammenhenger der kommunen har andre roller. Samtidig er det viktig å unngå å redusere alle relasjoner mellom kommune og innbygger til en kunderelasjon. Det er i så fall ikke bare den som søker om utbygging som er kunde, også de som protesterer mot dette må automatisk bli kommunens kunder og bør også få det slik *de* ønsker.....

Kommunenorge er ikke bare satt under endringspress utenfra for å effektivisere og samordne. Kommunene driver aktiv egenutvikling, med KS som en aktiv partner. Men staten, både gjennom departementer og direktorater, pålegger kommunene oppgaver, endrer rammebetingelser, krever planlegging og minstestandarder. I økende grad har det de siste årene faktisk vært Stortinget selv som har grepet direkte inn i den kommunale hverdag for å samordne mellom kommuner. Dette fører til stadig nye prioriterings- og samordningsutfordringer internt i den enkelte kommune, og til irritabilitet og mistillit i forholdet mellom de to forvaltningsnivå.

Samordning via og på regionalt nivå – en ambisiøs drøm uten forankring i toppen

Fylkesplanen er ment som selve krumtappen i offentlig samfunnsplanlegging hva samordning angår. I fylkesplanprosessen skal samordning mellom fylkeskommunens egne sektorer, fylkesmannens avdelinger, regionale statsetater, kommuner og dels private aktører skje gjennom *en stor samtale* på regionalt nivå. Fylkesplanlegginga skal etter plan- og bygningsloven sørge for vertikal samordning mellom de tre forvaltningsnivåene og horisontal samordning innenfor de tre. Gjennom det supplerende regionale utviklingsprogram - RUP- har en også grunnlag for å samordne tiltak med private aktører i partnerskap. Det er en utbredt myte at Plan- og bygningslovens prosedyrer for offentlighet og medvirkning løser alle konflikter på en slik måte at alle parter i etterkant av planprosessen helhjertet bidrar til gjennomføring av den omforente planen. Med

innsigelsesinstituttet som "sikkerhetsventil" for sikre å samordning hvis noen likevel ikke etterlever planen.

Fylkesplanlegging er dessuten et forsøk på å etablere en samordningsarena med korte beslutningslinjer oppover til sentrale sektormyndigheter. Planmyndigheten er riktignok gitt til et regionalt folkevalgt organ – fylkestinget - (pbl §19-1) som skal kunne gjøre helhetlige avveier der sektorer er i konflikt. Men planen gjelder ikke uten en etterfølgende godkjenning fra staten. Og på regionalt nivå blir det mange uløste utfordringer for planmyndigheten:

- Det folkevalgte organ på regionalt nivå har ikke juridisk mulighet til faktisk gripe inn overfor statlige organ på regionalt nivå for å tvinge dem til å etterleve planen.
- Fylkesmannen sitter med den statlige samordningsplikten overfor flere av de statlige organene på regionalt nivå, samtidig som disse er underlagt styringsdialogen i forhold til sine respektive overordnede organer. (Se figur over regional samordning i kapitlet nedenfor.)

De relativt entydige erfaringene fra fylkesplanlegging i praksis er dokumentert i mange rapporter. Nedenfor oppsummeres noen praktiske og prinsipielle kommentarer²⁴:

- 1) Fylkesplanlegginga i Telemark 94-97: Samordning, deltaking og tjenesteyting har blitt en knapphetsfaktor fordi planlegging ikke er oppfattet som politisk (viktig). Tilliten til styringssystemet er svekket.
- 2) Konflikter formidlet til fylkesnivå medfører at fylket kommer i en avmaktssituasjon. Er samarbeidsevnen tilstede i tilstrekkelig grad, og er det lagt godt nok til rette?. Sammenhenger mellom utdanningsbakgrunn og sektortilhørighet, fag og institusjonelle forhold gjør samordning vanskelig. Ulike virkelighetsoppfatninger gjør dialogen som kunne muliggjøre politisk samordning vanskelig. Staten får en nøkkelrolle for å legge til rette for brubygging.
- 3) Fylkesplanlegging er kommunikativ planlegging. De konkrete krav til slik planlegging, der dialoger og samtaler blir middel til samordning, er at det finnes en egnet arena, at det er offentlighet rundt samtalen og at det tilstrebes begrunnelsestvang og maktlikevekt i meningsdanningsprosessene. Men i stedet for slik fri og åpen meningsdanning står fylkesplanlegginga i fare for å bli tildekt maktutøvelse.

²⁴ Iflg. Amdam 1998

- 4) Fylkesplanen mangler verktøy for forlikende oppfølging hos aktørene. De regionale utviklingsprogram bør bli eneste samordningsverktøy på dette nivå, og de bør bli fire-årige. (Fire-årsperioder med årlig rullering er nå i prinsippet innført)

Skal man forbedre fylkesplanarbeidet må det dreie seg om å:

- øke forpliktelsen i forhold til fylkesplanleggingens mål og midler
- øke forståelsen for institusjonshierarkiet og interessegrunnlaget bak dette og den betydning disse forhold har for det konkrete planarbeidet og resultatene av dette.

Staten vil samordning nedover, men makter ikke egen samordning på tvers

Det er store forskjeller på hva det er mulig å få til av samordning vertikalt og horisontalt. Samordning sett i juridisk perspektiv²⁵ kan deles i to hovedtyper:

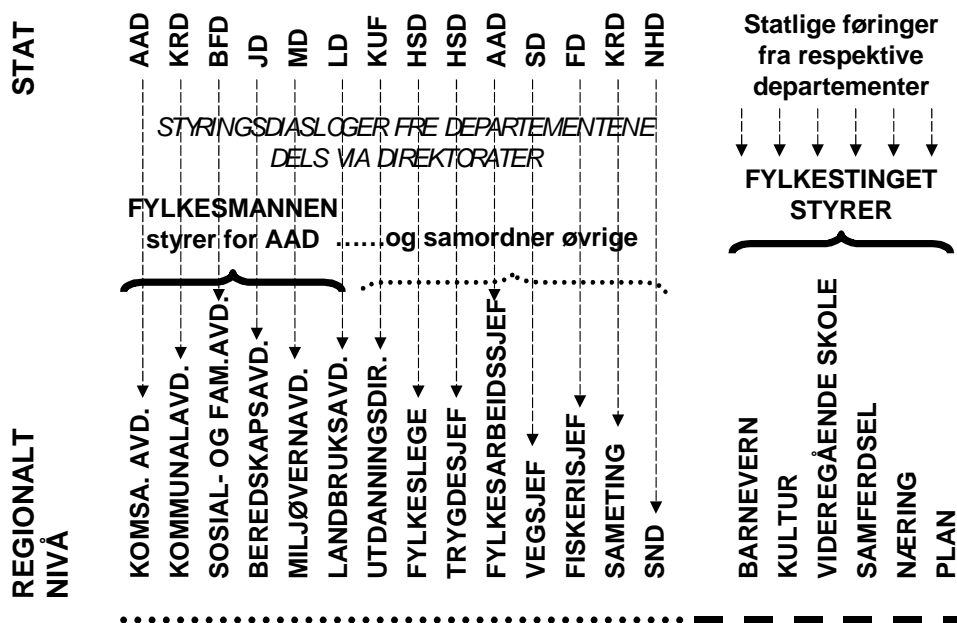
- overordnet styring (lovgiving, forskrifter, instruksjer, budsjettbehandlinger, forventningsbrev, rikspolitiske retningslinjer.
- tverrgående kommunikasjon (kollegiale organer, uformelle møter, partnerskap/avtaler)

”De horisontale kommunikasjonskanalene er mye dårligere bygget ut enn de vertikale.”

Fire vanlige typer horisontal samordning i Norge er: Høringer, konsultasjoner, opprettelse av felles organer og avtaler om innbyrdes bruk av kompetanse. Det er viktig å merke seg at et overordnet organ står fritt til å vurdere alle sider ved en samordning mellom underliggende organer innenfor sitt kompetanseområde, uansett hvilken type samordning dette måtte være. Den vertikale styring kan derfor motarbeide eller overstyre den horisontale samordning.

Figuren på neste side viser fylkeskommunens og fylkesmannens horisontale samordningsansvar samt de ulike vertikale styringsdialogene (”forventningsbrevene”) mellom organer på statsnivået og deres respektive regionale etater og organer.

²⁵ Amdam 1998 (s. 28-30)



Asle Farner – Strategi og samspill

Den omfattende medvirkning i planlegging på regionalt nivå skulle sikre harmonisering av nasjonale retningslinjer og signaler, fylkesplaner og kommuneplaner. Samtidig viste Oppgavefordelingsutvalgets arbeid²⁶ at organiseringen på regionalt nivå, inkludert styringsdialoger, ikke er basert på en logisk bygget organisasjonsmodell, men på en usystematisk modell bygget gjennom frikoplete kamper om posisjoner og ansvarsforhold aktørene i mellom, knyttet til ulike beslutningspunkter.

I denne komplekse modellen ser det ut til at top-down-styring blir kurant, mens samordning etablert på regionalt nivå eller initiert enda lenger nedenfra (bottom-up) knapt blir mulig.

Erfaringene med fylkesplangodkjenningene på departementsnivå bekrefter da også at det er slik dette fungerer i praksis²⁷.

Det kan dessuten virke som om staten er avmektig i forhold til sin egen tversgående samordning. Statens ulike sektorer har ulike fagkulturer og –språk, ulike forståelsesrammer og ideologier, det oppstår ideologiske og

²⁶ Jfr. s. 63

²⁷ Statskonsult-rapport 2000

kompetansemessige hindringer for samordning.²⁸ Styrkeforholdet mellom de ulike sektorene varierer, noe som skyldes mange forhold, bla. har enkelte sektormyndigheter lange tradisjoner som selvstendige og politisk sett sterke organer, de har sitt eget mer eller mindre sterke sektorlovverk. TP10 – Transportplanlegging i de 10 største byene - var et forsøk på å la kommunene drive helhetsorienterte transport- og arealplaner, som så i neste trinn skulle presse fram samordning på nasjonalt nivå. Drammen la opp en planprosess der alle de tre forvaltningsnivåene ble involvert direkte og samtidig. Men kravet om at forslag til vegsystemet måtte foreligge som innspill til rullering av Norsk veg- og vegtrafikkplan allerede juni 1991, før de øvrige elementer i TP10 skulle behandles, førte til at ”TP10 for Drammens del ble til Norsk vegplan III”²⁹. Det var ikke praktisk mulig å få til en helhetlig avveining mellom virkemidler til kollektivtransport og vegbygging. Miljøverndepartementet som plandepartement hadde dette som et hovedmål med TP10-ordningen, samferdselsdepartementet vektla å få fram tjenlige hovedvegsystemer.

Det samlede samordningsbildet for de tre forvaltningsnivåene blir derfor ofte presentert slik:

	Sektor 1	Sektor 2	Sektor 3	Sektor 4	Sektor 5
Stat	↓	↓	↓	↓	↓
Fylke	↓	↓	↓	↓	↓
Kommune	←				→

I et debattinnlegg i Aftenposten 4.juni 2004 skriver byrådsleder Erling Lae i Oslo:

”Det er tatt mange initiativer for å modernisere offentlig sektor. Men et problem som ikke er tatt tak i, er hvordan ineffektiv styring og manglende koordinering mellom de ulike delene av offentlig sektor resulterer i store effektivitetstap og dermed i dårligere evne til å løse oppgaver på vegne av innbyggerne. Systemene har både en horisontal og en vertikal dimensjon; på den ene side en sterk fragmentering mellom de ulike sektorene på statlig nivå, på den andre en betydelig grad av overstyring og detaljstyring av staten overfor kommunesektoren. Kommunenes paradoks er å måtte forholde seg til statlig styring som på samme tid er fragmentert og meget detaljert.” Etter å ha eksemplifisert sier han: ”Kort sagt: Staten bruker statlig skapt ulikhet som argument for sterkere statlig styring.”

²⁸ Planstudiet på Høgskolen i Lillehammer forsøkte på slutten av 70-tallet å bøte på dette ved at studenter med ulik fagbakgrunn lærte noe om hverandres felt, i stedet for at de nettopp måtte forholde seg til flerfagligheten for å lære å mestre denne!

²⁹ Min uttalelse som byplansjef i samtaler med de involverte departementene.

Å samorde offentlig forvaltning er vanskeligere i praksis enn i prinsippet

Det er behov for samordning av forvaltningsvirksomhet³⁰:

- når et organs bruk av kompetanse utløser kompetanse for et annet
- ved overlappende kompetanse – to organer kan treffe avgjørelse om samme forhold
- når ulike organer har kompetanse ved ulike sider av samme virksomhet og disse bruker sin kompetanse på motstridende måte eller slik at de motvirker hverandre
- når kompetansebruk på et område gir ringvirkning til et annet

Det finnes to rettslige grunnlag for to typer samordning i slike situasjoner:

- Utforming av kompetanseområder slik at de ikke overlapper
- Plikt til å rådføre seg med hverandre

Selv om staten til syvende og sist er *én organisasjon*, ser vi at det er konkurrerende perspektiver og kamp om ressurser og styringsrett mellom enheter og fagmiljøer. Dessuten ser vi konkurrerende rasjonaliteter vedrørende hva som er helhetsforståelse, hva som er å ta hensyn til helhet. Noen ser helheten innen sin enhet eller sektor som det gyldige helhetbegrep for deres virksomhet. Miljøverndepartementet som plandepartement bygger i planloven på et sektorovergripende helhetsbegrep. Statens vegvesen har helheten i vegsystemet som sitt overordnede perspektiv, uten et helhetlig vegsystem ingen helhet. Samferdselsdepartementet har ansvar for det samlede transportsystem, men har separate gjennomføringsapparat for veg og kollektivtransport med lange historier som egne, komplette statsetater med hver sine egne regionale enheter. Helheten har ingen organisasjon eller budsjettpost. Den er et overordnet, prinsipielt perspektiv. Eller i praksis; summen av alle aktørers innsats, samordnet eller ikke. Helhetlig planlegging er derfor prisgitt de enkelte aktørers interesse for og evne til å samordne sin innsats.

Evnen til å håndtere sektorinteresser og forståelsesrammer som står i konflikt varierer både mellom individer og subkulturer. *Viljen* til å ta andres perspektiv eller inkludere andres perspektiv er en like stor utfordring.³¹ Det som sies i denne rapportens del 2 om veier til samordning og betingelser for samarbeid, får derfor stor relevans om mål og virksomhet skal samordnes innen det statlige nivå og mellom nivåene. Det må etableres fungerende institusjonelle rammer, etableres tillitskapende mellommenneskelig kontakt mellom nøkkelpersonell og anvendes arbeidsformer som stimulerer til oppgaveløsning i fellesskap.

³⁰ iflg. Graver i Amdam 1998 (s.29)

³¹ Se side 85

Selve samordningen må finne sted i tilknytning til konkrete oppgaver, i gjennomføringsøyeblikket. Men det prinsipielle og legitimerende grunnlaget må være lagt og forankret på tidligere stadier og høyere beslutningsnivå.

Prosessen fram mot en avtalt samordningsløsning går gjennom direkte mellommenneskelige relasjoner og institusjonelt samarbeid. Forutsetninger for samarbeid må ivaretas i alle prosessens ledd; systemgrep og rutiner fungerer ikke uten samarbeidsvilje og –evne.

Erfaringene fra forsøk på samordning innen og mellom forvaltningsnivåene kan oppsummeres slik: Kommunen får til den horisontale samordning, men opplever at staten roter det til med overstyring. Planlovens satsing på fylkesplanen som den sentrale samordningsarena vertikalt fungerer ikke, blant annet fordi staten selv ikke bruker den. Dette forsterkes når det ser ut til at staten har problem med egen horisontal samordning.

OSLOPAKKE 2

Oslopakke 2 – forhandlingsplanlegging som krysser forvaltningsnivåene.

Oslopakke 2³² er en avtale mellom aktører på alle tre forvaltningsnivåer, mellom statsetater, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide transportselskap. Den omfatter investeringer i jernbane, T-bane, bybane, busstiltak, stasjoner, knutepunkter og materiell. Finansieringa bygges på ordinære statlige og lokale bevilgninger. Ekstra statlige bevilgninger skulle motsvares av lokale, økte bompenger og økte billettpriser. Slike infrastrukturpakker blir nå vanligere i storbyene. Pakkene er ekstraordinære, de koples ikke til plan- og bygningslovens planformer eller Nasjonal transportplan før de blir det som et ledd i implementeringen. Beslutning foreligger før beslutningsgrunnlag³³. De er utviklet i et samspill mellom politiske og faglige aktører.

Initiativet til Oslopakke 2 ble tatt fra lokalt hold i 1995 og ble raskt fulgt opp av Stortingsvedtak ved behandling av Stortingsmelding nr. 32(95-96) ”Om grunnlaget for samferdselspolitikken”. Initiativtakerne så denne behandlingsprosessen som et beslutningsvindu som måtte utnyttes, og det ble sendt et brev til samferdselskomiteen. Politiske ledere i Oslo og Akershus støttet initiativet og ble dermed stående som de formelle initiativtakere. Stortinget påla aktørene å

³² Basert på Lerstang 2003

³³ Gunnar Falkmark i Lerstang 2003 (s.II)

gjennomføre planlegging av pakken, noe som ga arbeidet legitimitet. Enighet om pakkens innhold, dvs. forhandlingsresultatet, ble oppfattet som overordnet i forhold til å vurdere de samlede effekter av pakken. Samferdselsdepartementet måtte derfor kreve tilleggsutredninger da de fikk saken. På grunn av usikkerhetene ble innholdet i pakken ikke lenger gjort til en bindende prosjektportefølje. Dette skulle vurderes underveis i gjennomføringen. Usikkerheter knyttet til driftsmessige konsekvenser påhvilde de lokale kostnadsbærerne, i og med at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene ikke ble endret.

En økende andel bompengeprojekter og –pakker vil legge føringer for ressursbruk og handlefrihet i Nasjonal Transportplan i lang tid framover. De inngåtte avtalene blir dermed en premissleverandør for NTP, som i utgangspunktet skulle anlegge et helhetlig og strategisk perspektiv på norsk samferdselsplanlegging. Heller ikke lokalt ble de store endringene som Oslopakke 2 medfører gjennomført med basis i en strategisk prosess. Pakken framstår dessuten som løsrevet i forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven.

Prosesen bryter med vanlige faglige krav til overordnet transportplanlegging.

Men likevel; TØI påpeker at planen ser ut til å ha oppnådd en implementeringsstyrke som overgår en alternativ, helhetlig ordinær planprosess. Det skyldes flere samvirkende forhold som særlig knytter seg til organisering og samarbeidsopplegg:

- ✓ *Det ble bygget opp en allianse av sentrale samferdselsaktører, der Statens vegvesen som ”dominant aktør” inngikk. Dette bidro til å overvinne kollektivtrafikkens generelt svake posisjon og fjernet en mulig motstander. TP10-erfaringene var at kollektivtiltak falt bort når en kom til spørsmål om finansiering. Oslopakke 2 ville derfor sikre finansiering i forkant av planprosessen.*
- ✓ *Arbeidet ble organisert som ”ekte prosjekt”³⁴ med faglig og politisk bred og sterk bemanning av administrativ styringsgruppe, fagsekretariat og politisk referansegruppe. Alle relevante parter deltok, muligens unntatt arealplanaktørene. Statens vegvesen ble gitt ledelsen av styringsgruppa, fordi de ikke hadde økonomiske interesser i saken og dermed ikke var*

³⁴ Westhagen 2002 (s. 107, jfr. også avsnitt om prosjekt i del 3 i denne rapporten)

part. Deltakerne i sekretariatet frigjorde seg fra egne etater og fokuserte på Oslopakke 2.

- ✓ *Det ble karakterisert som en samarbeidsprosess med klare felles mål og interesser.* Pakkens sammensetning bygget imidlertid på de enkelte etater planer, slik at konfliktpotensialet var lavt. Pakken var dermed bedre utredet på prosjektnivå enn på pakkenivå.
- ✓ *Oslopakke 2 forholdt seg direkte til samferdselsjefen.* Planetaten og administrasjonen i fylkeskommunen ellers ble ikke trukket med. Det ordinære regionale samordningsleddet for samfunnsplanlegging ble dermed ikke koplet inn.
- ✓ *Samferdselspolitikere i Oslo og Akershus var de aktive politiske aktørene i referansegruppa.* Men ikke alle bidra aktivt til å forankre prosessen i egen partiorganisasjon.
- ✓ *Statens vegvesen i Oslo og i Akershus var aktive aktører,* men opptrådte mer som medspillere for de lokale krefter enn at de representerte Staten. Vegdirektoratet ble holdt orientert, men deltok ikke aktivt i forberedelse av pakken.
- ✓ *Samferdselsdepartementets viktigste bidrag var opprettelse av Samordningsutvalget,* men departementet ga ikke vesentlige eller klare føringer for produktet som skulle lages. Departementet oppfattes som avventende eller negativt innstilt av informantene til TØI, dels som ”vegvennlig og lite innstilt på tiltak som Oslopakke 2”. TØI skisserer mulige forklaringer på denne skepsisen:
 - pakken var faglig (for) svakt utredet
 - vegfokus
 - tradisjon for annen framgangsmåte: effektberegninger og kost/nytteanalyser
 - manglende erfaringer med pakkeløsninger
 - kamp om makten i sektoren, departementet vil ikke bli omgått
- ✓ *Departementet understreket at de deltakende parter måtte stå for planlegging og gjennomføring innenfor sine ansvarsområder og budsjetter pluss de rammer som ekstraordinært ville bli stilt til rådighet.* Partene måtte langt på veg selv finne finansieringsopplegg som departementet kunne godta. I vedtakene der Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vedtar sine bidrag til lokal delfinansiering av pakken, reserverer de seg i forhold til statlige bidrag.

- ✓ *Pakken har fungert som planpremiss både for fylkesplanen for Akershus og kommuneplanen for Oslo, til tross for svak kopling til lokal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Det ser imidlertid ut til at pakken i stor grad må konsentreres om det eksisterende kollektivsystem og derfor vil få begrenset betydning for arealbruken.*

- ✓ *Pakken var etablert rundt en grunnstamme av prosjekter som var relativt sikre i den nasjonale transportplanleggingsprosessen, og har vært klart innrettet mot den nasjonale samferdselsplanleggingen. Alle prosjekter i pakken skal gjennom en ordinær plan- og budsjettprosess. For å få koordinert pakkebidraget fra de offentlige budsjettene med inntektene fra kollektivtrafikken skal de statlige bidrag gå til jernbaneinvesteringer, mens øvrige tiltak finansieres av de lokale bidrag. Staten sikrer seg derigjennom budsjettkontroll og innholdet i pakken for øvrig kan styres i lys av endrede lokale forutsetninger.*

- ✓ *Innebygget fleksibilitet som gir skrittvis prosess. I St.prp.64 (1999-2000) ”Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)” signaliseres det et ønske om fleksibilitet ved vurdering av hvilke prosjekter som til enhver tid skal prioriteres. Det skal skje ut fra kvalitet, nytte og kostnader, og ikke ut fra opprinnelsesdato eller geografisk rettferdighet. Samtidig vil de store prosjektene som nå ligger inne begrense mulighetene for å ta inn nye tiltak. Oslopakke 2 vil danne ryggraden for banebasert kollektivtrafikk langt ut i dette århundre. Den kan sees som en ny type intensjonserklæring med lokal basis. Den innebygde fleksibiliteten ser ut til å være en viktig forutsetning for å holde de ulike aktører samlet ved utarbeiding av pakka, og vil bli en framtidig utfordring. Samordningsprosessen må holdes levende også i implementeringsfasen.*

Suksessfaktorer: Timing, klare samarbeidsintensjoner, fleksibilitet og organisering

Det ser ut til at den sterke framdrifta i prosessen, involveringen av lokalt nivå, utnyttelse av beslutningsvinduet ved Stortingets behandling av St.meld 32 (1995-1996) ”Om grunnlaget for samferdselspolitikken”, fokuset på å få til en omforent pakke og fleksibiliteten i denne har vært klare suksessfaktorer. Tida var moden og aktørene var modnet etter at det siden 1995 har pågått flere prosesser som har skapt grunnlag for et slikt helhetlig perspektiv på transport- og kollektivsystemet i Oslo-regionen. Og aktørene må ha tro på at denne etter denne vellykkete

samarbeidsprosessen også evner å løse de framtidige utfordringene som fleksibiliteten innebærer.

Planleggingen har foregått i spenningsfeltet mellom instrumentell, produksjonsorientert planlegging og planlegging preget av kommunikativ rasjonalitet. Riktignok har det vært lite informasjon utad, prosjektet er elite-initiert av noen sentralt plasserte politiske og administrative aktører, og først brakt inn for formell politisk behandling da pakka forelå som forslag. Riktignok har det faglige grunnlagsarbeidet vært kritisert som mangelfullt og utilstrekkelig, men Oslopakke 2 er gjort gjennomførbar fordi en har maktet å kople de nødvendige aktørene. Dette har vært spesielt viktig i kollektivsektoren, der ansvaret for infrastrukturen har ligget i en gråsoner mellom mange aktører med få maktmidler overfor hverandre. Deltakerne har hatt felles interesse av å framstå som enige utad og har inkorporert deltakernes viktigste interesse gjennom en fleksibel pakke som må utvikles videre i implementeringsfasen. Omfattende analyser kunne skapt diskusjoner som forrykket balansen mellom aktører. Oslopakke 2 er altså et skjørt byggverk som kan kritiseres fra ulike vinkler, men mye av styrken ligger nå i aktørenes samarbeidsintensjon og -organisering.

SAMORDNET AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING PÅ JÆREN

Helhetlig planlegging versus sektorplanlegging – gammel strid om hegemoni

Det har vært iverksatt mange tiltak og forsøk for å realisere ambisjonene om samordnet areal- og transportplanlegging: Norsk Vegplan II, TP10 (Transportplanlegging i de 10 største byene), fylkesdelplaner og Miljøbyprosjektet. En tilbakeholden og motsetningsfylt nasjonal transportpolitikk har ført til spillsituasjoner og ikke-beslutninger når det gjelder kursendring i byene³⁵. Prosessene har i liten grad ført til aktive læringsprosesser med systematisk oppfølging eller noen institusjonelle endringer. Tidligere evalueringer av TP10, Miljøbyprosjektet etc. viser at tiltak koplet opp mot de formelle sektorprosesser er de som ”overlever”, mens andre tiltak ikke overlever. Som byplansjef i Drammen oppsummerte jeg erfaringen med forsøket på å få koplet veg- og kollektivtransportplanlegging ved hjelp av helhetlige lokale planer, som ”Norsk vegplan III” for Drammen, i og med at vegnettet måtte fastlegges før planens øvrige deler skulle foreligge. Helhetlig politikk kan vanskelig la seg gjennomføre innenfor et system som ikke er bygget opp for helhetlig tenking og hvor dominante aktører heller ikke ønsker eller har incentiver til å anlegge et slik perspektiv.

³⁵ Lerstang 2003 (s.1)

Fylkesplanen er en ufarlig samordningsarena – det er dens styrke og svakhet

Fylkesplanformen kan iflg. TØI bidra til å skape bedre samarbeidsklima mellom aktørene, nettopp på grunn av plantypens svake formelle og reelle status. Planformen bidrar med en arena hvor sektorenes særinteresser ikke er truet, noe som kan gi en mer åpen dialog. ”Gjennom fravær av bakenforliggende maktforhold skapes et grunnlag for en relativt ubundet dialog med klare paralleller til Habermasiansk ”ideal speech situation”³⁶”

Byutviklingsplanen for Nordjæren er en omfattende fylkesdelplan, basert på plan- og bygningslovens intensjoner om helhetlig planlegging og omfattende involvering av aktører, sektorer og forvaltningsnivå. Den ble i utgangspunktet ikke knyttet opp mot pakketenkning, slik planlegging senere er blitt gjort. TØIs evaluering av planprosessen viser at den kun i moderat grad har medført samordnet planlegging i forhold til samferdselstiltak. Det framstår som relativt omkostningsfritt for aktører å bryte ut av den samordning som planene legger opp til. Det er altså store problemer med å få til reell samordning på regionalt nivå.

TØIs konklusjon om planens effektivitet i forholdet til planens formål er klar: Effektiviteten er svekket som følge av fylkesdelplanens manglende kopling til implementeringsapparatet. Dette er også erfaringen fra fylkesplanlegging generelt. TØI skriver:

”Usikkerhet rundt virkemidler og forutsetningene for planenes langsiktige perspektiver reduserer også sannsynligheten for at planene skal ha den helhetlige retningsgivende funksjon de var tiltenkt. I begge planene finner vi at organisering og prosess har søkt å ivareta flere av kravene til effektiv virkemiddelbruk og politisk legitimitet. Samtidig finner vi viktige begrensninger i prosessene hva gjelder mulighetene til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk og i den demokratiske forankringen. For Sørkorridoren tydeliggjøres dette av den begrensede rolle planen har spilt i påfølgende planprosesser som NTP og Oslopakke 2. Jær-planen har en bedre effektivitet gjennom den rollen planen har spilt i avklaring av arealpolitikken. Allikevel hersker det usikkerhet om hvor langt kommunene vil følge planen³⁷.”

Ifølge landbruksdirektør Ola Syrstad³⁸ i Rogaland, var det nødvendig med innsigelser fra regional stat til reguleringsplaner og dispensasjonssaker for å holde etterlevelse av planen på sporet. Fylkeskommunen driver oppfølging

³⁶ Clegg i Lerstang 2001 (s.14)

³⁷ Lerstang 2001 (s.III)

³⁸ I et innlegg på konferansen Plan 2003, Gardermoen

gjennom arealregnskap. Arealregnskapet for FAR-samarbeidet viste ifølge fylkeskommunen at fylkesdelplanen i hovedsak følges godt opp fra kommunenes side. Men rapporteringen var ikke komplett, og det er behov for å videreutvikle rapporteringssystematikken. Dessuten pekes det i saken på at Fylkesmannen ved Landbruksavdelingen har fulgt en klarere restriktiv linje ved vurdering av om arealutleggelse er i tråd med planen eller ikke, enn de øvrige høringsinstanser. Men i hovedsak er det sammenfallende syn.

Jærenplanen – et helhjertet forsøk på å inkludere andres perspektiver

Jærenplanen søker å oppnå vinn-vinnløsninger ved å fokusere på felles langsiktige løsninger på arealkonflikter. Planen skal bidra aktivt til å avklare byvekstreningene og rydde opp i de største arealkonfliktene mellom utbyggings- og verneinteressene. Jærenplanen tar opp i seg arealproblematikken og forholdet til kommunene i full bredde. Samtidig skal den legge opp til kollektivvennlige løsninger med nødvendig fortetting, særlig ved knutepunkter. Et problem i denne sammenheng er kommunenes autonomi når det gjelder konkrete og bindende arealplanvedtak. Stavanger og Sandnes uttalte klar sitt ønske om handlefrihet i forhold til planens høye fortettingsambisjoner. Planprosessen har hatt et sterkt politisk engasjement, særlig i forhold til kommunene. Planen framstår som et samordnet produkt i et utpreget langsiktig perspektiv, med stor bredde i samordningen. Planen kan sees som en ”annengenerasjonsplan”, den bygget videre på Transportplan for Nord-Jæren.

Arbeidet med Jærenplanen ble drevet som en desentralisert prosess, tilpasset statlige rammer og styringssignaler. Mål og virkemidler ble lokalt definert, sentrale aktører var lite synlige i arbeidet. For å unngå motstridende signaler fra staten hadde statsetatene felles formøter i regi av Fylkesmannen. Viktige deler av iverksettingen skjer i egne fora utenfor fylkesdelplanen. Dominante sektorer valgte å skjerme seg fra påvirkning når reelle beslutninger om iverksetting skulle foretas.

Samordning i asymmetriske forhold innebærer institusjonelle utfordringer

Statlig deltakelse i fylkesplanlegging eller regionalt utviklingsarbeid kan få mer preg av symbolpolitikk enn realpolitikk³⁹ når deltakelsen skjer på systematisk uforpliktende basis. I forhold til saksområdet infrastruktur er både

³⁹ Spangen i Lerstang 2001 (s. 21)

fylkeskommunene og kommunene små aktører med mindre ressurser enn staten. Det blir et asymmetrisk forhold.

I slike forhold kan små eller svake aktører velge mellom flg. hovedstrategier

	Aktiv	Passiv
Positiv	Initiativtaker Megler	Tilskuer
Negativ	Kritisk	Tilbaketrekking Obstruksjon

I tillegg kan de velge å konsentrere all sin innsats på et avgrenset felt eller benytte seg av strategier som ikke er direkte knyttet opp mot forhandlingssituasjonen, for eksempel undergrave sterke aktørers legitimitet gjennom avsløringer eller annet.

I Jærenplanen bidro det sterke lokale og regionale politiske nærværet, særlig fra toppolitikere i fylkeskommunen og de større bykommunene, til å kompensere for den institusjonelt forankrede asymmetri. Kommunene og fylkeskommunen inntok en aktiv og positiv rolle. Tidligere planer var ”administrert inn” som premisser for planleggingen, samtidig som planens langsiktige tidsperspektiv åpnet for stor spennvidde med hensyn på løsningsmuligheter. Det var dermed, ifølge TØI, et stort potensiale for ”trend-brudd” i planleggingen. Mange aktører i prosessen så klare forbedringspotensialer i de institusjonelle rammene, men *uten at systemet ble søkt utfordret i planprosessen*. Aktørene påpekte overfor TØI at de raskt tilpasset seg de foreliggende og gitte institusjonelle føringer som var gitt og at de ikke oppfattet at slike ga direkte begrensninger på planleggingsarbeidet.

De institusjonelle rammer for samordning i et helhetsperspektiv fragmenteres.

Aktørene i de to planene har vært spurt om hvilke tiltak som kunne styrke planleggingen og gi økte muligheter for bedre samordning av tiltak. Blant forslagene er:

- Styrking av fylkes(del)planens formelle status og legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner
- Etablering av en mer samlet regional transportetat under folkevalgt styring, med ansvar for investeringer i regional infrastruktur, drift og kjøp av transporttjenester.

TØI diskuterer derfor institusjonsutvikling og samordningsmuligheter i sin rapport. I sammendraget heter det:

”I de senere år har institusjonsutviklingene i offentlig sektor i økende grad blitt inspirert av ”New Public Management” tankegangen. Samferdselssektoren er en av sektorene som er sterkest preget av dette. Viktige drivkrefter har vært ønsket om *mer effektiv utnyttelse av ressursene og god overordnet politisk styring* av sektoren. Utviklingen skaper utfordringer i forhold til samordning mellom aktørene inne areal- og transportområdet. En kan oppleve områder med overlappende ansvarsområder som ikke avklares, det kan også oppstå ansvarshull i gråsonen mellom ansvarsområder, og aktørene har ikke incentiver til å ta hensyn til eksternaliteter i sin egen virksomhet. Aktører som tidligere bar preg av å være samfunnsinstitusjoner som ble brukt som politiske instrumenter for å oppnå målsettinger utover eget virkeområde er i økende grad organisert som egne resultatområder. I enkelte tilfeller er aktørene splittet opp i separate resultatenheter, til dels i konkurranse med hverandre. Fokus på egne resultatområder og manglende incentiver til helhetlig avveining av hensyn, legger ikke til rette for samordning på tvers av ansvarsgrensene.

Institusjonsutviklingen kan derfor tolkes å gå i en retning som kan lede mot økte samordningsproblemer og dermed være i direkte motstrid til en målsetting om utvikling av en mer helhetlig og samordnet regional areal- og transportpolitikk.”

Sett mot denne bakgrunn må samordning i framtida heller skje via avtaleforhandlinger mellom parter som opptrer som autonome aktører på egne vegne, enn via planlovverket som forutsetter at aktører i utgangspunktet setter hensynet til helheten over sine egne mål. Også inngåelse av gjensidig forpliktende partnerskap, der en i fellesskap skal skape en mulig vinn-vinn-situasjon, kan tenkes som en farbar vei til samordning mellom aktører. Men både inngåelse av avtale og etablering av partnerskap må skje på frivillig basis og på aktørenes eget initiativ.

Den tradisjonelle fylkesplanen, tuftet på arenatenking og folkevalgt planmyndighet, taper dermed sin smule av legitimitet som styringsverktøy og reduseres til et utredningsverktøy.

SENTRAL GODKJENNING AV FYLKES(DEL)PLANER - VERTIKAL SAMORDNING?

Fylkesplanen – verktøy for samordning horisontalt og kopling oppad

Statskonsult har evaluert godkjenningsordningen ut fra at fylkes(del)-planleggingen har tre formål:

- Å bidra til en bedre regional samordning
- Å styrke samspillet mellom det regionale og det nasjonale nivået
- Å gi en samlet informasjon om hovedretningene og tiltakene som fylkestinget ønsker å arbeide etter de neste fire år.

Fylkesplanleggingen er gitt en spesiell status som verktøy for samordning mellom nivåene, uten at den har annen juridisk status enn å være retningsgivende for statlige og kommunale aktører. Godkjenningsordningen må forstås som en del av styringsdialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå. Den skal ikke bare være en kontroll av at planene overholder nasjonale retningslinjer, men er også en anledning for staten til å kommentere planene. Miljøverndepartementet har myndighet til å gi pålegg om endring av planen, dersom den er i strid med nasjonale bestemmelser eller retningslinjer.

Godkjenningsordningen styrker ikke styringsdialogen mellom nivåene

Evalueringen viser sprik i synet på sentrale spørsmål blant Statskonsults informanter:

- Verken fylkesadministrasjonen, fylkesmennene eller fylkespolitikere anser at den sentrale godkjenningen inngår i styringsdialogen mellom staten og regionalt nivå, mens departementene har delt oppfatning av dette.
- Departementene er også delt i spørsmålene om godkjenningsordningen bør opprettholdes eller om det bør knyttes virkemidler til godkjenningen.
- De øvrige partene mener virkemidler og forpliktelser bør knyttes til, ellers står fylkesplanens legitimitet i fare for å bli undergravd.

Oppsummert konkluderer Statskonsult:

- Godkjenningsordningen styrker det regionale samarbeidet ved at den bidrar til at regionale aktører bidrar til å prioritere sin deltakelse i planprosessen.
- Godkjenningsbehandlingen tar for lang tid (gj.snitt. 10 måneder), slik at den praktiske og politiske nytten av godkjenningen blir liten. En rask godkjenning kunne styrket planens autoritet i forkant av gjennomføringsfasen. Nå kommer den for sent til å støtte opp om de allianser og det engasjementet som planprosessen ofte bidrar til å skape. Samordning er ferskvare!
- Arbeidet med fylkesplaner prioriteres for lavt i departementene. Dette er særlig tilfelle ”i departementene som har ansvar for sektorplaner til større underliggende statsetater”, les: Samferdselsdepartementet.
- En svakhet ved ordningene er manglende samordning mellom departementene i behandlingen av planene. Fylkesplanen blir derfor et dokument som ”lever sitt eget liv”, og som i liten grad resulterer i konkrete samarbeidsprosjekt eller samfinansiering mellom fylkeskommune og regional stat. Så lenge godkjenningsbehandlingen ikke tar stilling til fordeling av virkemidler, er det heller ikke noe å samordne. I flere departementer er diskusjoner om fylkesplaner frikoplet fra diskusjoner om budsjett, virkemidler og styringsprosess
- Planene utnyttes ikke som innspill til nasjonal politikk. Statlige sektorplaner tilpasses ikke til fylkesplanens satsingsområder. Nasjonal politikk er ikke fylkesspesifikk, og bygger på nasjonale rammer. Fylkesplanen (som skulle være et samordningsverktøy mellom de tre forvaltningsnivåene) er i praksis overstyrt av sektorplanene.
- Godkjenningen får bare gjennomslag i styringsdialogen der det enkelte fagdepartement har behov for å benytte regionalt nivå i sin oppgaveløsning. Selv om det i tildelingsbrev til fylkesmannen gis signaler om at fylkesmannen skal delta i og påvirke fylkesplanleggingen, er ikke fylkesplaner tema i styringsdialogen.
- Prosedyren med bekreftende tilbakemeldinger⁴⁰ på planer der det er regional enighet, står i motstrid til forventningen om at staten skal gi konkrete tilbakemeldinger på utfordringer fra regionalt nivå⁴¹. Slik tilbakemelding ville kreve lengre behandlingstid.

⁴⁰ Rundskriv T-3/98 - Miljøverndepartementet

⁴¹ Notat fra Miljøverndepartementet 21. febr. 2000, der det åpnes for å holde møter mellom berørte fagdepartement, Miljøverndepartementet og representanter fra fylkeskommunen.

Godkjenning eller ikke - finn nye måter for forpliktende møte mellom nivåene

Evalueringen av godkjenningsordningen, det konsentrerte og konkrete møtet mellom nasjonalt og regionalt nivå, bekrefter altså erfaringene fra fylkesplanlegging generelt. Statskonsult skisserer to utviklingsalternativer:

- Beholde godkjenningsordningen, men styrke departementenes ansvar og forpliktelse, supplert med en mulighet for å etablere regionale utviklingskontrakter
- Avvikle godkjenningsordningen og innføre egengodkjenning med innsigelsesrett, i tillegg til at det åpnes for etablering av regionale utviklingskontrakter.

DEL 3 – SAMORDNING: FORUTSETNINGER OG ARBEIDSMÅTER

VEIER TIL SAMORDNING

Follorådet ønsker å inngå en forpliktende avtale med samferdselsaktører på stats- og regionalt nivå for å sikre samordnete og helhetlige løsninger for areal- og transportutviklingen i Follo-regionen. Nedenfor settes dette valget i perspektiv, framforhandlet avtale er en av flere veier for å oppnå samordning. Veivalgene er ikke gjensidig utelukkende, kombinasjoner er mulige. I praksis vil delløsninger være av ulike typer, forsøksprosjekter kan inngå som et av tiltakene i avtalen, eller kan ha vært ledd i prosessen fram til denne.

”Naturlig strategisk samordning” beskrives ikke nedenfor, det at aktører tilpasser sine egne handlinger ut fra hva andre gjør. Det er noen velkjente former for bevisste felles samordningsbestrebelse som skal beskrives her. Poenget er å belyse prinsipielle utfordringer for samspill og samarbeid mellom aktørene.

Interkommunalt samarbeid er ikke behandlet som egen samordningsform. Det dreier seg ofte om interkommunale partnerskap i form av bedrifter, aksjeselskaper eller prosjekter. Det er disse formene som beskrives nedenfor. At kommuner samordner virksomhet på slike måter gir noen praktiske utfordringer i forhold til styrings- og beslutningsforhold, offentlig innsyn osv. hos den enkelte aktør, men det er ikke tema her.

Partnerskap – etablering av basis for felles oppgaveløsning

Partnerskap defineres her som en gjensidig forpliktende relasjon, der man innen avtalte rammer inngår i et skjebnefellesskap. Partnerne kan ha ulike oppgaver, funksjoner eller roller, men utad står de samlet ansvarlige som en enhet. Partnerskapet kan formaliseres gjennom ulike typer avtaler og gis mange organisasjonsformer. Partnerskap kan være etablert for et spesielt formål eller prosjekt, eller det kan være permanent og altomfattende. Enkelte definerer partnerskap med ulike forpliktelsesgrader, fra at man erklært deler en visjon og hver partner for seg vil arbeide mot denne som best man kan, til at partnerne utgjør en økonomisk og organisasjonsmessig enhet. I denne sammenheng snakker vi om partnerskap som noe som forplikter såpass at partene skal kunne stille hverandre til ansvar dersom avtalen dem i mellom ikke holdes.

Poenget med partnerskap er at man etablerer en basis for innsats i retning av felles mål. Dette forutsetter løpende felles prosesser mellom partnerne for

informasjonsutveksling, idéutvikling, beslutningstaking og læring. Partnerskap innebærer dessuten ”beslutnings- og handlingstvang”, partene må argumentere for sine syn, men også være åpne for å lytte til øvrige partners syn. I modellen ligger også at man må godta de kompromisser man kommer fram til, justere sine krav på en måte som ikke blokkerer for fellesskapet. Alternativet er eventuelt at partnerskapet formelt oppløses gjennom på forhånd avtalte prosedyrer, som skal gjøre at oppløsning ikke vil være en for enkel ensidig løsning.

Partnerskapet forutsetter gjensidige forpliktelser og kollektivt ansvar. Partnerskapets mål må være eiet og villet av partnerne, slik at dette inngår i disse institusjoners strategiske grunnlag. Det kan innbære effektiv utnyttelse av ressurser, virke ressursutløsende og gi synergieffekter. Det kan dessuten gi mer effektiv og sikrere resultatoppnåelse, og ha langsiktige virkninger for videre samarbeid på feltet eller mellom partnerne. Men partnerskap forutsetter:

- Klare problem- og målformuleringer
- Partnere med egeninteresse i feltet det skal samarbeides om og åpenhet om egne mål
- Partnere som identifiserer seg med de felles mål
- Reelt ansvarlig deltakelse og styreform basert på demokratiske prinsipper
- Ressursene til løsning må ligge i partnerskapet
- Sterke samarbeidsholdninger og ferdigheter – samarbeid og kommunikasjon på høyt nivå, og villighet til å la andre mene noe om eget arbeidsområde
- Tillit mellom partnerne og stor vekt på relasjonsbygging
- Partnerskapet må oppfattes som legitimt av omverdenen.

Og selvfølgelig må partnerskapet bygges opp og ledes på en god måte, slik at det blir en hensiktsmessig og god organisasjon som tjener partnernes hensikt.

Når partnerskap ikke lykkes, skyldes det ofte at en eller flere ovennevnte forutsetninger ikke er på plass. Her skal bare understrekes noen helt vesentlige og dessverre ikke helt uvanlige fallgruver:

- Skjult agenda – forsøk på å bruke partnerskapet til egne formål
- Partnerskapet brukes til ansvarsfraskrivning eller skinnmanøver
- Dårlig forankring hos de respektive aktører – samarbeid preget av vinn/tap
- Manglende forståelse for partnerskapets idégrunnlag og dermed for helhetstenking
- Svak prioritering av partnerskapet og dermed manglende ressurser, oppfølging osv.

Forhandlinger – en felles beslutningsprosess

Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de. Forhandlinger er den kritiske fasen i inngåelse av avtaler, og måten forhandlingene håndteres på er dermed av avgjørende betydning for hvilket resultat som oppnås. Det kan dreie seg om ulike forhandlingstema; kontraktsforhandlinger, fordelingsforhandlinger, integrasjonsforhandlinger⁴². Det kan dreie seg om forhandlinger mellom to parter eller mellom flere, noe som påvirker kompleksiteten. Forhandlingene kan være et engangstilfelle, partene møtes for å komme til enighet om denne ene avgjørelsen. Eller det kan være stadig gjentakende forhandlinger mellom to eller flere parter som rullerer en felles avtale i forhold til nye omstendigheter, eller fordi avtaletiden er gått ut på dato. Her vil det ikke bare dreie seg om å få til det beste resultatet på kort sikt, men også å ivareta den langsiktige relasjonen mellom partene på en hensiktsmessig måte. Kompleksiteten økes ytterligere.

Forhandlinger rommer altså noen grunnleggende dilemmaer:

- samarbeid og konflikt
- sak og relasjon

Forhandlinger bygger på den forutsetning at det er en frivillig prosess, prosessen skal gjennomføres på et grunnlag og på en måte som partene i utgangspunktet har akseptert som både legal og legitim. Det er dermed etablert noen forpliktende samarbeidsformer som skal føre fram til forpliktende resultat. Når partene har sine egne interesser å ivareta, og man dessuten ufrivillig befinner seg i et avhengighetsforhold til øvrige parter, blir det viktig for dem også å unngå at forhandlinger bryter sammen. Men hvordan unngå at dette skjer, til tross for at de alle har et reelt behov for å komme fram til et omforent resultat? Hvordan sikre at avtalen overholdes og at kontrakten ikke sies opp? Hvordan forebygge og håndtere avtalebrudd?⁴³

Forhandlinger blir ofte veien å gå for å få etablert en bindende avtale om gjennomføring av et enkelttiltak eller etablering av et partnerskap. I det siste tilfellet kan det dreie seg om flerpartsforhandlinger og integrasjonsforhandlinger. Integrasjonsforhandlinger dreier seg om at det er flere enn en forhandlingsdimensjon og/eller at partene har en langvarig relasjon. Gjennom felles problemløsning skal de utvikle avtaler som er akseptable for partene. Det vil si at partene samarbeider for å finne de beste løsningene. I dette samarbeidet må de håndtere samarbeid og konflikt i en og samme prosess. Selv om slike forhandlinger er komplekse og stiller store krav til samarbeidsevne, er det som

⁴² Rognes 1999 (s.50)

⁴³ Dette er temaet for rapporten Jensen 2004

oftest større muligheter til at disse lykkes enn ved fordelingsforhandlinger. Det er fordi avtalene tar utgangspunkt i partenes underliggende interesser mer enn i de åpenbare konfliktdimensjonene.

To forutsetninger som må oppfylles for at integrasjon skal være aktuelt er motivasjon og integrasjonspotensial. Det vil si at forhandlingsproblemet må være slik at det er mulig å komme fram til bedre løsninger enn rene kompromisser. Forhandlingsproblemet må ha flere dimensjoner, slik at partene i fellesskap kan utvikle kreative pakkedøsninger. Dette benevnes ofte som ”vinn-vinn”-situasjoner. Partene må være reelt motivert til sammen å undersøke mulighetene for å etablere løsninger til beste for begge parter, noe som også må innebære å være motivert for åpenhet både om egne underliggende interesser og om vurderinger av mulige pakkedøsninger i forhold til disse. I den grad en kan snakke om felles interesser ved slike forhandlinger, dreier dette seg om felles interesse for å

- gjøre den forhandlede løsningen best mulig
- avdekke alle mulige aspekter ved situasjonen som kan skape gevinst eller innsparing for begge
- gjennomføre forhandlingene på en slik måte at de også ønsker å forhandle med hverandre i framtiden
- oppnå en avtale som framstår som rettferdig eller på annen måte gjør avtalen salgbar eller forsvarlig overfor egne oppdragsgivere eller omverden.

Dessuten kan partene ha felles interesse for saksdimensjoner de ikke var klar over i utgangspunktet. Felles interesse kan partene ha av å ikke pådra seg et rykte som dårlige, uhederlige eller vanskelige motparter.

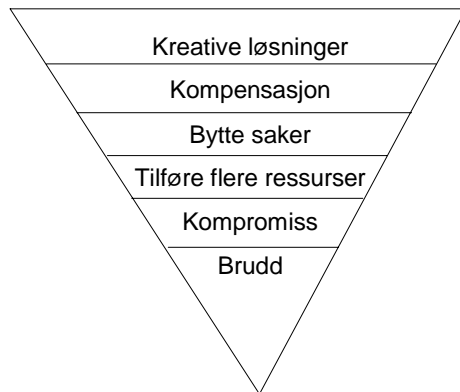
Integrasjonsforhandlinger krever andre forberedelser enn fordelingsforhandlinger gjør. Jørn Rognes⁴⁴ stiller opp sju kritiske oppgaver som må håndteres i forberedelsesfasen. Grunnlaget for gode forhandlinger ligger i at forarbeidet er grundig gjennomført.

1. **Interesseanalyse** - List opp egne interesser som er relevante for forhandlingene og forsøk å vurdere motpartens interesser. Systematiser partenes interesser: Felles, separate eller i motsetning? Vurder viktigheten av de ulike interessene.

⁴⁴ Rognes 1999 (s.52)

2. *Løsningsmuligheter:*

- Dersom interesseanalysen viser at en konfliktdimensjon er dominerende, kan løsningsmulighetene være begrenset til brudd eller kompromiss (se figur nedenfor⁴⁵) og fordelingsforhandlinger vil være den rette forhandlingsstrategien.



- Er det mulighet for å tilføre flere ressurser får partene et felles mål, og energien kan brukes til sammen å påvirke tredjepart.
 - Viser interesseanalysen to eller flere konfliktdimensjoner kan partene bytte saker, dvs. vinne på hver sin sak. Det forutsetter at man kjenner motpartens preferanser, noe som kan sikres gjennom prosedyrer for utveksling av informasjon.
 - Når partene er involvert i et langvarig bytteforhold kan de bytte saker over tid, dvs. gi kompensasjon ved å gi innrømmelser overfor motparten i framtidige forhandlinger. Risikoen dette innebærer betinger imidlertid at partene har utviklet tillit til hverandre.
 - Et komplekst og uoversiktlig løsningsbilde gir grunnlag for kreative løsninger som partene ikke umiddelbart kan identifisere. Dette forutsetter en kreativ problemløsningsprosess mellom partene i forhandlingene. Forhandlingsprosedyrene må da legges opp slik at mulighetene for kreativt samarbeid sikres.
3. *Pakker/skisser* – Dette er generelle skisser til hvordan en løsning kan se ut. Det er alltid ønskelig med minst to alternative skisser som viser alternative måter å kople interessene til partene på. Framgangsmåten er til dels som i generell metodikk for kreativ problemløsning, men i

⁴⁵ Rognes 1999 (s. 56)

lukkefasene kreves det at man spesielt inkluderer hensynet til også motpartens interesser i sin egen vurdering.

4. **Alternativ til en forhandlet løsning** – En må i denne prosessen også vurdere hvilke alternativer en har dersom en ikke kommer fram til en løsning. Dersom en fortsatt ser potensial for en integrativ løsning, må en nå gå videre med utvikling av skissene i retning av et avtaleutkast. Disse skal imidlertid være hjelpemidler i forhandlingsprosessen, ikke løsninger som skal bondefange motparten. Det må hele tida skjeles til helheten og mulige utfall prøves ut gjennom prosessen; ” Hvis slik... hva vil jeg da kreve eller gi på andre felt?”. Dette er en langt mer konstruktiv tilnærming enn krav og motkrav på enkeltdimensjoner, det gir alternative bilder en så kan forholde seg til når en skal velge endelig i avlutningsfasene.
5. **Objektive kriterier** – Dersom en har kommet fram til enighet for noen fornuftige, verifiserbare objektive kriterier som kan brukes for bedømmelse av konfliktdimensjonene, vil dette bidra til at en unngår maktkamper i uenigheter om de enkelte dimensjoner. Siden poenget med integrasjonsforhandlinger nettopp er å kople sammen ulike dimensjoner, bør det legges til grunn for prosessen at selv om man blir enige når det gjelder enkeltdimensjoner og koplinger tidlig i prosessen, så er dette ikke bindende avtaler. Det må altså etableres tydelige skiller mellom åpne/undersøkende faser og selve avtaleinngåelsen.
6. **Fordelingsanalyse** – Noen konfliktdimensjoner kan ikke unngås, og for disse må det gjennomføres fordelingsforhandlinger.
7. **Prosesstyring** – Planlegging av selve forhandlingsprosedyren er et viktig skritt og inngår i forhandlingene. Mye av suksessen i integrasjonsforhandlinger avhenger av hvordan en lykkes med å påvirke prosessen.

Nedenstående oppsett oppsummerer prosedyreopplegget i integrasjonsforhandlinger i⁴⁶.

- 1 Etablere enighet om prosedyrer og visjoner
- 2 Utveksling av informasjon: definisjon av forhandlingsproblemet
 - interesser
 - fakta
- 3 Oversikt over pakker – potensielle avtaler
- 4 Utbygging av en pakke (ikke forpliktende)
 - ”Hvis – da...”
 - Objektive kriterier
- 5 Fordeling
- 6 Avtale
- 7 Iverksettelse
 - Utvikling
 - Evaluering

Integrasjonsforhandlinger innebærer fasthet med hensyn til interesser, men fleksibilitet med hensyn til hvordan interessene skal ivaretas. Poenget er å ivareta de underliggende interesser, ikke å overvinne motparten. Suksessen vil bli ligge i at man klarer å etablere nødvendig tillit, slik at partene gjennom de åpne og skapende fasene sammen skaper et interessant felles grunnlag for avtaleforhandlinger.

Det er viktig her å understreke det spesielle ved at det offentlige deltar som forhandlingspart. De politiske organer som beslutter utgjøres av partier som kan ha grunnleggende forskjellige syn på de temaer som det forhandles om. Partipolitikere er vant til å konkurrere med hverandre for å få gjennomslag for sitt hovedsyn ved fastlegging av alle enkeltskritt i forhandlingene, selv om de tapte den prinsipielle debatten. Dessuten er det offentlige systemet at administrasjonen forbereder beslutninger, men politikerne vedtar dem. I skrittvis forhandlinger vil det gjerne være slik at administrasjonen deltar i de forberedende prosesser, men politikerne kommer på banen i den avsluttende runden. Særlig administrasjonen, men også politikerne, vil være underlagt et strengt regelverk, et sett av vedtak som binder opp handlingsfriheten, fullmaktstruktur og ansvarsskiller mellom sektorer og nivåer. Dette stiller store krav til motparten, som må gi de offentlige aktører rom til å gjennomføre sine interne prosesser for reell interesseavklaring og for å formelt omgjøre foreliggende bindende vedtak. Motparten må også respektere det offentliges integritet, og ikke spille på den indre uenighet eller omgå administrasjonen. Dette

⁴⁶ Rognes 1999 (s.64)

innebærer ikke at det ikke skal stilles krav til det offentlige om tempo, tydelighet og ryddighet.

Det offentlige må også operere innenfor spesielt strenge etiske standarder og krav om innsyn og etterrettelighet. Dessuten må formålet kunne anses å tjene fellesskapet. Det er ikke bare spørsmål om hva det offentlige gjør, at det er lovlig, men det må også oppleves som legitimt og rettferdig.⁴⁷ For eksempel i forhold til at det offentlige skal opptre i flere roller i samme sak: som aktør på linje med andre i en utviklingsfase, men senere kanskje som besluttsende myndighet.

Avtaler – verktøy for gjensidig kontroll av partenes bidrag

Siden dette er den valgte vei til samordning i Utviklingsavtale Follo, og siden dette er et aktuelt utviklingsfelt for staten, baseres ”veibeskrivelsen” nedenfor på ECONs rapport ”Avtaler i transportpolitikken” fra 2003.

Avtaleverktøyet er aktualisert ut fra koordinerings- og effektiviseringsbehov. Rapporten tar for seg:

- hvilke virkemidler ar det aktuelt å la inngå i avtalene
- når avtaler er et hensiktsmessig virkemiddel
- i hvilken grad aktørene er i stand til å påta seg forpliktelser
- om det er hensiktsmessig for staten å binde sin framtidige handlefrihet.

En avtale er en overenskomst mellom to eller flere parter om partenes rettigheter og plikter. Den kan være skriftlig, muntlig, mer eller mindre detaljert og konkret. Avtaler kan skape arenaer for samhandling og gir mulighet for differensierte mål og virkemiddelbruk. Men det kan være ressurskrevende å etablere avtalen. I denne sammenhengen har man fra før en rekke arenaer, men det er behov for økt forpliktelse. For staten kan formålet være å påvirke de lokale aktører slik at effekten av statens virkemiddelbruk øker. Det er ikke noe selvstendig mål å inngå avtaler, og staten kan i mange sammenhenger oppnå det samme gjennom å stille krav i tildelingsbrev og lignende⁴⁸.

Det anbefales å starte med å inngå avtaler som har stor sannsynlighet for å lykkes. Avtalen bør derfor ha klart formål, kvantifiserte mål, et system for resultatrapportering og det må knyttes til troverdige sanksjoner dersom en part ikke overholder forpliktelsene sine. I utgangspunktet bør det legges få begrensninger på hvilke virkemidler som kan trekkes inn i avtalene. Staten bør ta

⁴⁷ Eriksen 1993 (s. 13)

⁴⁸ Dvs.: BATFA

utgangspunkt i virkemidler det er stor lokal interesse for, for eksempel utbygging av infrastruktur for vei og bane og i forbindelse med incentivordningen for kollektivtrafikken. Som motytelse må en sikre seg økt nytte av infrastrukturen som bygges og økning av kollektivtrafikk på bekostning av bilbruk. Betingelser knyttet til arealplanlegging og etterlevelse av planer kan være et aktuelt tema, men erfaringer tilsier at dette kan bli problematisk (jfr. kommuners dispensasjonspraksis osv.). Det kan imidlertid gis form av ”intensjonsklausuler”.

Avtalene må forplikte de som er ansvarlige for virkemiddelbruken . På statens side forutsetter dette fullmakt fra stortinget, gitt til samferdselsdepartementet når det gjelder incentivordningen og gitt til Statens vegvesen og Jernbaneverket for infrastrukturbygging, lokalt blir det kommunestyre og fylkesting. Egne rettssubjekter, som for eksempel Oslo Sporveier, bør være part på egne vegne, ikke via kommunen.

Veien fram til avtale kan bli lang. Bruk av avtale må vurderes i forarbeider til transportplanen og følges opp gjennom planarbeid. Først etter at Stortinget har gjort utbyggingsvedtak og nødvendige fullmakter er gitt, vil avtalen formelt kunne inngås. Incentivavtalen må ha et system for resultatrapportering. Et disiplinerende element som bør utnyttes i avtalene er at midler først utbetales etter slik rapportering. Det er sjelden hensiktsmessig å stoppe utbyggingsprosjekter når de først er igangsatt. Staten bør derfor stille krav som kan innfris allerede før prosjektet settes i gang, eller i en tidlig fase.

Avtaler vil begrense statens framtidige handlefrihet i forhold til nye situasjoner og behov som måtte dukke opp. Disse ulempene må veies opp mot den fordel det vil være at lokale aktører faktisk vil føre en politikk som gir godt resultat. For lokale aktører innebærer avtale at de kan knytte eventuelt upopulære lokale tiltak (for eksempel parkeringsrestriksjoner, restriktiv arealforvaltning) sammen med noe populært (for eksempel infrastrukturbygging). Forpliktelsene vil kunne gi større forutsigbarhet, lavere utbyggingskostnader og økt samfunnsøkonomisk nytte av prosjektene.

ECON-rapportens beskrivelse av hovedtrinn i en prosess for avtaleinngåelse er i tråd med hva som er nevnt foran i kapitlet om forhandlinger. Det foreslås at det fokuseres sterkere på NTP-arbeidet som en arena for utvikling av avtaler. Betydningen av fleksible avtaler understrekes, slik at man får tatt hensyn til læring og ny informasjon.

Prosjektarbeid – verktøy for felles kreativ innsats innenfor definerte rammer

Prosjektarbeid er en egnet samarbeidsform når kreativitet skal maksimeres og/eller risiko skal minimeres. Vi benytter formen når vi skal i gang med nyskaping, nye arbeidsformer skal utprøves av eller vi skal løse oppgaver som krever flere aktørers felles innsats. Den innebærer at det etableres en situasjonsbestemt organisasjon som spesielt fokuserer sin innsats mot et avgrenset mål innenfor et gitt tidsrom og en tildelt ressursramme. Intensjonen er ofte at organisasjonen kan oppløses når oppgaven er løst. Hvis den utprøvde arbeidsform ikke fungerte, kan vi avvikle prosjektet og opprette et nytt som prøver på en annen måte. Fullmakter og ressurser samles under én prosjektleders styring, uten at dette røkkes ved maktforhold mellom eller innen de basisorganisasjonene som har avgitt definerte ressurser og mandat til prosjektet.

Ovenstående er et forenklet, idealisert bilde av hva prosjekt er. Prosjekter kan imidlertid være av vesenforskjellig art, avhengig av situasjonen.

		Klare, omforente mål	Uklare, omstridte mål
Virkemidler	kjent	= "Gjennomføringsprosjekt"	Mobiliseringsprosjekt eller akvisisjonsprosjekt for å vinne oppslutning om igangsetting
	ukjent	Forsøksprosjekt for å søke nye løsninger eller prøve ut metoder	"Bredt utviklingsprosjekt" - for eksempel lokalsamfunnsutvikling

Øverst til venstre i denne firefeltstabellen⁴⁹ finner vi den såkalte "klassiske prosjektsituasjonen", et rent gjennomføringsprosjekt. Situasjonen nederst til høyre er imidlertid like klassisk, et utviklingsprosjekt der mål enten ikke er avklart eller partene er uenige om mål og der virkemidler og løsningsmuligheter ikke er kjent eller mangler.

Situasjonen nederst til høyre i figuren kan minne om utgangspunktet for integrasjonsforhandlinger, og krever andre tilnæringsmåter enn det et rent gjennomføringsprosjekt tilsier. I praksis er det imidlertid ofte slik at vi ikke differensierer vår oppfatning av hva et prosjekt er, men prøver å anvende

⁴⁹ Se også side 40

metodikk tilpasset det avklarte gjennomføringsprosjekt også på det brede udefinerte utviklingsarbeidet.

Generell prosjektarbeidsmetodikk skal ikke beskrives her, men noen spesielt relevante sentrale punkter ved prosjekt som samarbeidsform skal utdypes nedenfor. De vil ha relevans også for tenking i forbindelse med forhandlinger og i partnerskap, der større organisasjoner skal samhandle gjennom etablering av avtaler eller partnerskap innenfor deler av sine virkefelt.

Prosjektlitteratur skiller mellom ulike ansvars- og organisasjonsformer og peker på at disse gir ulike problemstillinger knyttet til lojalitet og utvikling av tillit.

- ”Ekte/komplett prosjekt” – Her er det samsvar mellom organisasjon, ansvar og ressurser. Prosjektlederen er gitt reelt ledelsesmandat, og rår over personell og ressurser for å oppnå det resultat han som leder har ansvar for å skape. Deltakerne er underlagt hans myndighet, rapporterer til ham, kan pålegges oppgaver av ham. I denne situasjonen er det gode muligheter for at deltakerne kan utvikle sterk lojalitet til prosjektet som gruppe og til oppgaven som sådan, selv om de bare er deltidsansatt i prosjektet.
- ”Matriseprosjekt” – Her er medarbeiderne samtidig underlagt prosjektleder og sin vanlige linjeleder i basisorganisasjonen. De er organisasjonens representanter og må søke godkjenning på sine bidrag til prosjektet hos egen leder før de blir gyldig inn i prosjektet. Prosjektlederens mandat er først og fremst å være koordinator. Denne modellen innebærer ofte delt lojalitet hos medarbeiderne. Personal- og ledelsesansvar oppleves som uklart av medarbeiderne, osv. Hvis medarbeiderne ikke har fullmakter til å inngå bindende avtaler innenfor prosjektets ramme, så trues tilliten i samarbeidet hver gang en basisorganisasjon griper inn og reverserer gruppas arbeid ved å underkjenne de foreløpige resultater i prosjektet.
- ”Enmannsprosjekt/bestillermodell” – Her er prosjektleder gitt et entydig resultatansvar, men ressurser etc finnes utenfor prosjektet. Prosjektleder må bestille arbeid utført hos de enkelte parter og legge opp til avklarende diskusjoner mellom myndige beslutningsfattere hos disse. Denne modellen er for så vidt klarere enn matrisemodellen i den forstand at en slipper misforståelser om myndighetsforhold i prosjektet. Men lojalitet hos bidragsyterne ligger her hos egen organisasjon eller begrenser seg til den enkelte deloppgave.

I prosjekter som skal bidra til å samordne innsats mellom (basis)organisasjoner, opplever ofte medarbeiderne delt lojalitet. Dette kan gi labilitet og manglende tillit i samarbeidet. Det kan bli en trussel mot deltakernes personlige

engasjement, vanskeliggjøre ledelse/styring mot felles mål, redusere deltakernes mulighet for å gi informasjon og spontane forslag til løsninger og lignende⁵⁰. En offentlig aktør kan ikke samordne bort sin sektors interesse. En delegerende instans kan dessuten når som helst trekke sin delegering tilbake. Disse forhold forsterker lojalitetsproblematikken for deltakerne, som bindinger og som usikkerhetsfaktorer.

Prosjektarbeid er ofte teamarbeid. Det vil si at deltakerne arbeider tett sammen og er gjensidig avhengige av hverandres innsats, også for å få til resultat på egne vegne. I en så tett relasjon blir følelser synlige. Dette gjør arbeidet mer involverende og givende, men også mer krevende. Deltakerne må ta seg tid til å snakke ut om følelser som har utspring i andre medarbeideres holdninger, adferd eller samarbeidsformene i gruppa. Opplevelse av ulik grad av lojalitet hos medarbeidere i prosjektet, gratispassasjerproblematikk og lignende kan også gi opphav til at samarbeidsklimaet forsures og mulighetene for tillitsfullt samarbeid i retning av en best mulig felles løsning reduseres. For eksempel krever utvikling av pakkeløsninger i en integrasjonsforhandling godt og tillitsfullt samarbeid mellom deltakerne, om de skal kunne håndtere konfliktfylte temaer og dimensjoner med kreativitet og åpent sinn, for å skape den best mulige løsning som ivaretar alle parter underliggende interesser.

Erfaringer fra tverrfaglig samarbeid og prosjekt i offentlig regi viser at det ofte blir problematisk om det er for stort sprik i deltakernes fullmakter eller status. Noen er da i stand til å gi ved bordet, mens andre må hjem for å få tilslutning før de kan gi eller ta imot. Den kreative situasjonen blir da en forhandlingsarena. Dette dreier seg ikke først og fremst om beslutningsmyndighet, men om fullmakt til informasjonsutveksling og anledning til åpen kommunikasjon om muligheter og vurderinger mens utviklingsprosessen pågår. Den kreative prosessen kan stoppe opp, eller det utvikler seg spill som i modell a) på side 85.

Forsøk – systematisk utprøving av ny praksis som verktøy for felles læring

Forsøksvirksomhet er også en arbeidsform som skal balansere kreativitet og risiko på en utviklende måte. Forsøk er utviklingsarbeid innenfor trygge rammer. Det skal foregå i et så avgrenset omfang at det kan avblåses om evaluering tilsier at det ikke gir resultat som antatt. Forsøket kan også være ment som eksempel til etterfølgelse, ”en øy av forandring” som skal skape ringvirkninger. Denne strategien velges ofte der det dreier seg om omdiskuterte temaer, eller der en trenger å skape noen motiverende eksempler for å få fortgang i endringsarbeidet.

⁵⁰ Jfr. om samarbeidsnivå (s.83), modell a) (s. 85), samt det faktum at en offentlig aktør ikke kan samordne bort sin sektors interesse.

Det kan også være en skjult uformell styringsteknikk eller en måte å utsette noe på eller for å parkere et tiltak helt. Framfor alt er det en læringsform for å utvikle metode eller for å studere effekter av tiltak.

Forsøk kan være av vesenforskjellig karakter, blant annet avhengig av om forsøket går i egen eller andres regi. En prøveordning på samordning, der de som inngår i samordningsforsøket også er de som finansierer, gjennomfører, evaluerer og eventuelt skal videreføre dette etterpå, vil likne på prosjekter i de to høyre kvadrantene i figuren foran på side 73. Dette er en god og uproblematisk måte å skaffe seg felles erfaringer på for samarbeidspartnere med felles mål, for eksempel for rutine- eller tjenesteutvikling. Forsøksbetingelser kan justeres underveis, og forsøket kan avvikles eller settes i permanent drift etter aktørenes ønske.

Mer problematisk er brede forsøk som også kan involvere flere aktører med konflikterende interesser, og der maktforholdene partene imellom er asymmetriske. I samfunns- eller lokalsamfunnsutvikling kan det sjelden dreie seg om reversible forsøk. Det som har vært satt i gang, og som senere blir avblåst vil ha medført faktiske endringer, om ikke i de fysiske omgivelser, organiseringer eller liknende, så i hvert fall i forhold til deltakernes forventninger og relasjonene dem i mellom. Forsøk må derfor i mange henseende betraktes som stadier i en irreversibel reform, særlig hvis forsøket innebærer håndtering av konfliktfylt problematikk mellom parter på jakt etter holdbare samordningsløsninger. Samfunnsutvikling kan ikke gis form av ”brannøvelser”, der man i forsøkets unntakssituasjon, med ressurser nok og rammebetingelser annerledes enn de vanlige, kommer fram til en omforent løsning som ikke får overleve forsøksperioden. Om det i det hele tatt er mulig, så er det i hvert fall ikke konfliktfritt å tilbake stille til status quo. Aktørene har fått nye forventninger eller krav gjennom samarbeidet og innblikk i nye løsningsmuligheter. Samarbeid om en løsning som faktisk skal gjennomføres har dessuten større mobiliserende effekt på faginteresser og deltakernes følelser, enn et forsøk som har preg av en mulighetsutredning, frikoplet fra gjennomføringsforpliktelse. Realitetskonfrontasjon gir reelt engasjement både i basisorganisasjonene og hos samarbeidsrepresentantene. I forsøksarbeid som knytter seg til samfunnsutvikling vil en av utfordringene være at en eller flere av partene vil søke å gjøre forsøket permanent. og forsøket vil kunne bli preget av strategiske spill som faktisk vanskeliggjør tillitsfullt samarbeid.⁵¹

Forsøk innen feltet samfunnsplanlegging må derfor i en viss forstand måtte baseres på planleggingsmodellen ”muddling through”, der en søker seg fram mot

⁵¹ Farner 1988 (Vedlegg 2 – Spillet om ressursene)

målet skritt for skritt, men stadig stopper opp og evaluerer og vurderer hvor en bør ta det neste steget. Det kan sammenliknes med å bevege seg over en myr. Du hopper fra tue til tue. Ved hver landing vurderer du raskt om tua bærer før du sonderer neste mulighet eller om du må tilbake. Utviklingsprosessen blir en læringsprosess bygget opp med faser: evaluering av ståsted, mulighetsvurdering, forsøk på handling, evaluering osv. Når flere aktører deltar, krever dette god kommunikasjon dem i mellom og tillit til hverandres kunnskaper og vurderinger. Ikke minst krever det tillit til at prosessen har som mål at alle skal komme velberget over myra, slik at ingen fraløpes eller etterlates hjelpeløse. Trinnvise og avgrensede forsøk kan inngå i prosesser mellom parter som arbeider for å oppnå ”helhetlig samordning”. Det kan faktisk være eneste måte for parter å få felles situasjonsforståelse og kunnskapsgrunnlag forut for den endelige beslutning, samtidig som det fungerer som tillitskapende aktivitet og faktisk trening. Men da må hensynet til eventuelle tredjepersoner ivaretas på en omsorgsfull måte.

Den som begir seg ut i forsøksvirksomhet i samband med samfunnsplanlegging må ha tillit til at dette er igangsatt i god tro og at det kan føre til noe som gjør det verd innsatsen. ”Optimal krisebevissthet”⁵² er et nyttig begrep for å forstå mobilisering. Det innebærer at situasjonen oppleves så problematisk at en innser at noe må gjøres, samtidig som en vurderer mulighetene for å få til noe som så gode at en tør å gi seg i kast med det. Da kan forsøk oppleves som et valgbart alternativ framfor å vente på at den endelige løsningen er i sikte.

Samordning gjennom planlegging – en uforpliktende arena

Planloven er først og fremst rettet mot fysiske forhold, men har også en bestemmelse om at den overordnede planlegging skal legges til grunn for all annen virksomhet i (fylkes-) kommunen. Overordnet planlegging skal avklare de langsiktige mål som skal være retningsgivende for sektorenes arbeid. Gjennom detaljert planlegging kan kommunen drive regulerende myndighetsutøvelse i forhold til arealdisponering, vern og utbygging.

De overordnede planene skal ha en samordnende funksjon, ved at de gir retningslinjer som sees i et helhetsperspektiv, ideelt sett. Prosedyrene rundt planutarbeidelse og planvedtak er lagt opp slik at kryssende interesser og konflikterende mål skal synliggjøres og håndteres, slik at den vedtatte planen framstår som samordnende. Ved at overordnede planer skal være helhetlige, og detaljplaner skal være i overensstemmelse med disse, så blir planene også et utgangspunkt for samordning av virkemiddelbruk og ressurser, ideelt sett. Og ved at planene har blitt utarbeidet gjennom prosedyrer basert på samordnet

innsats fra aktør og interessenter, skulle dette også borge for at planene gjennomføres av disse aktørene i samspill/partnerskap, ideelt sett.

I avnittet over insinueres det at planlovens idealer kan være vanskelige å etterleve i praksis. Holsen⁵³ viser at Pbl bygger på et dobbelt sett med planleggingsteoretiske idealer: Det synoptiske og det kommunikative. De to idealene er som teoretiske modeller forskjellige, og krever ulik tilnærming til planleggingsaktiviteten. Planleggere, politikere og offentlige ledere må være klar over at man forholder seg til – og må forsøke å integrere – to sett idealtypiske tilnærminger til planleggingsaktiviteten. Planlegging basert på et så vidt tvetydig grunnlag stiller store krav til deltakerne. Det er ikke slik at disse idealene skal framstå som dikotomier, slik at mer av det ene vil gi mindre av det andre.

En hoveddiskusjon i planleggingsteori har vært om (styrt) samfunnsutvikling først og fremst må sees som sosial mobilisering, eller mest er et teknisk anliggende. I praksis velges arbeidsmetodikk ut fra hvilket perspektiv en har på dette, bevisst eller ubevisst. Dersom planlegging først og fremst sees som et kunnskapsbasert teknisk anliggende, velges et instrumentelt prosessdesign⁵⁴. Dersom en vektlegger at det dreier seg om en bred etisk-politisk diskurs for å klarlegge felles mål og handlinger, velges et kommunikativt prosessdesign. Den enkelte planleggingssituasjon eller planleggingsfase kan imidlertid vekse i karakter. Prosessen bør derfor bevisst legges opp som et vekselspill mellom de to design, avhengig av formålet. Planprosesser bør legges opp som et samvirke mellom de to planleggingsparadigmer, à la fasevekslingen i kreativ problemløsning⁵⁵!

(Fylkes-)kommunen skal drive langsiktig og helhetlig planlegging for å gi påregnelige rammebetingelser for all virksomhet i kommunen. Samtidig skal planene jevnlig rulleres for å være à jour i forhold til endringer i de ytre rammebetingelser, uforutsette hendelser og faktiske utviklingstrekk lokalt. Dette er et krav om fleksible planer. Planlovutvalget⁵⁶ understreker nødvendigheten av påregnelighet, og ønsker å utvide dette også til å gjelde statens planlegging og føringer for planlegging. Det understreker behovet for fleksibilitet av hensyn til saksbehandlingstider og brukerorientering overfor utbyggere. Det gamle dilemma løses ikke, men det intensiveres! De praktiske implikasjoner i hverdagen kan enkelt illustreres slik: Gjennom 2½ år har Bergen kommune i samspill med grunneiere, og etter planlovens prosedyrekrav, utarbeidet og vedtatt

⁵² Brokhaug 1986

⁵³ Amdam 1998 (s.34)

⁵⁴ Amdam 2000 (s. 135 og 171)

⁵⁵ Farner 2003 (s. 38, 77 og 167)

⁵⁶ Planlovutvalget, se NOU 2001:7 og NOU 2003:14 om "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven".

en kommunedelplan for et stort område i strandlinja. Arealbruksformålet er i hovedsak lagt ut til næringsvirksomhet etter grunneiernes ønske. Når planen er vedtatt ønsker de fleste grunneiere å bygge ut til boligformål, markedet har skiftet. De ønsker ingen ny langvarig overordnet planprosess, men gis dispensasjoner eller det gjøres avgrensede omreguleringer som kan gå raskt.

Samfunnsplanlegging som vei til samordning er lovpålagt men vanskelig. Det dreier seg om mange interessenter i ulike posisjoner. Og det er ikke bare de handlende aktører og myndigheter som inngår i samordningsprosessen, også de som i enhver forstand berøres vil kunne være en part. Forholdet mellom politikere, administrasjon, private aktører og befolkning/berørte er dessuten ekstra komplisert. De som sitter med avgjørelsesmyndigheten har flere roller: de er ombud både for befolkning/berørte og for private aktører. Og de er planmyndigheten som skal se til at miljøhensyn, faglig standard og nasjonale føringer ivaretas. I konflikter mellom partene kan politiske partier alliere seg med noen, for så å møte seg sjøl i døra når vedtak skal fattes i et kollegialt myndighetsorgan. I samfunnsplanlegging vil dessuten det offentlige apparatets ulike sektorer og forvaltningsnivåer ha ulike interesser og syn på hva som gi den beste løsning eller hva som skal forsåes som helhetlig planlegging. Er det den lokalt realiserbare enighet eller de riksdekkende føringer som bør være utslagsgivende?

I all offentlig planlegging – og i samfunnsplanlegging spesielt – blir det derfor viktig at partene anser framgangsmåten i planleggings- og beslutningsprosessen som legitim om de skal føle seg forpliktet av planen i gjennomføringsprosessen. Kravene til det offentliges opptreden og framgangsmåter i samordningsbestrebelsene blir helt avgjørende for opplevelse av legitimitet og om planlegging som vei til samordning fungerer etter hensikten.

Planlovutvalget åpner for at kommuner i fellesskap på eget initiativ eller etter pålegg kan utarbeide interkommunale samordnende planer. Planlovvalgets forslag innebærer en del nye samordningsverktøy, men det kreves kritisk og konstruktiv videreutvikling av hvordan dette praktisk kan følges opp. Folloregionens forsøk på felles arealplanlegging kan sees som et forsøk i denne sammenheng.

BETINGELSER FOR SAMORDNING

I dette kapittel beskrives en del forutsetninger for å få samarbeid til å fungere. Det knytter seg til praktiske så vel som psykologiske og gruppedynamiske forhold, til holdninger, framgangsmåter og lignende. Poenget er særlig å vise at

mellommenneskelige forhold er av betydning for å få til samordning. Her pekes på noen suksesskriterier og på noen kritisk viktige forhold å være oppmerksom på for å håndtere disse, om en skal legge til rette for tillitsfullt og konstruktivt samspill mellom aktører. Et solid tillitsfundament kan gi den nødvendige slakk og åpenhet som trengs når aktører samtidig skal samarbeide og ivareta egen organisasjons interesser.

Interessenter, kompetanse og ressurser må på plass

For løsning av enhver oppgave er det en forutsetning at følgende betingelser er tilstede:

- Interesse, vilje, posisjon, myndighet til å få utført oppgaven
- Kompetanse til å utføre oppgaven – Fagkompetanse i forhold til oppgaven det dreier seg om, lokalkompetanse om forholdene der oppgaven skal løses og prosesskompetanse til å mobilisere aktører og lede samarbeidet
- Ressurser i tilstrekkelig omfang og av nødvendig type: Arbeidskapasitet, redskap, materialer, lokaler, penger, tid osv.

I samarbeid om samordning blir det viktig å sikre at alle aktører til sammen har og bidrar med det som trengs. Det er viktig å unngå at noen forsøker å delta som gratispassasjer ved å regne med at andre dekker opp med det nødvendige, så en selv kan gå til dekket bord hva forutsetninger angår. Eller at felles ansvar blir ansvarspulverisering eller mange kokkers søl, så viktige betingelser blir uteglemt.

De ovennevnte forutsetninger må innhentes og koples til et samvirkende hele. Dette kan ofte være selve grunnen til at samordningsbehovet eller samarbeidet oppsto. Ulike aktører rår over ulike deler av forutsetningene, og gjennom samordnet innsats muliggjøres oppgaveløsning.

Motiverte parter med respekt for de andre

Opplevelse av gjensidig behov og avhengighet synes å være en betingelse for samordning. Samordning må anses nyttig for alle parter, og situasjonen må innebære mulighet for å gi og få. Samtidig må dette skje med respekt og forståelse for partenes grenser. Samordning gjennom formalisert samarbeid kan ofte støte mot organisasjonens ønske eller behov for å beskytte egne interesser. Sektormyndigheter kan ikke samordne bort sine egne interesser som de er pålagt å ivareta. Men aktørene kan ivareta egne interesser på ulike måter eller med ulik vekt på de enkelte hensyn.

Samarbeidsevne er også en viktig betingelse for samordning. Viktige forutsetninger for denne evnen er ”ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet”. Partene må dele syn på hva som er ”riktig”, eller i det minste akseptere de andre partenes syn. I tillegg må de anerkjenne hverandres faglige nivå. Begge disse forhold er nødvendige for at partene skal ha respekt for de andre. Dersom ikke aktørenes vurdering av ”de andre” er positiv, blir det problem å få til samordning.

Dette innebærer bla. også at aktørenes representanter er utvalgt slik at de på troverdig måte kan målbære partens syn og samtidig diskutere tilpassingsmuligheter⁵⁷. Partene må derfor være solid faglig representert, og ha tilsvarende myndighet og beslutningskompetanse. Det er også viktig at representanten oppleves å ha god respekt og status i sin egen organisasjon. Gjennom sitt valg av representant signaliseres det til samarbeidspartnerne hvor mye vekt samarbeidet tillegges. En rimelig grad av symmetri i slike forhold vil kunne bidra til gjensidig respekt og opplevelse av selv å bli respektert. Dette er så viktig at det bør kommuniseres om hva en anser som akseptable representanter i et samarbeid – ferskinger eller direktører – samtidig som en ikke tråkker over grensen. Hvis det i et konfliktfylt samarbeid signaliseres konkret hvem en ønsker som motpart, kan dette få en bomerangeffekt ved å undergrave dennes tillit i egen organisasjon.

Samarbeidsevne forutsetter også nødvendige samarbeidsferdigheter hos representantene, noe som særlig innebærer mellommenneskelig kompetanse, kompetanse i utviklingsarbeid og i konflikthåndtering. Dessuten blir representantenes holdning til samarbeid avgjørende for hvilket samarbeidsnivå en kan oppnå, valg av arbeidsformer og det gruppedynamiske forløp.

I et samarbeid er det sjelden helt symmetriske konstellasjoner partene i mellom. Noen aktører anses som dominante aktører som følge av at de har store ressurser, anses som spesielt viktige eller har lovverk eller tradisjon som gir dem stor makt i samspill med andre. Da blir det spesielt viktig å gjøre tiltak som likevel sikrer symmetrien i den daglige samarbeidssituasjonen.

Psykologiske (ubevisste) mekanismer må erkjennes og hensyntas

Samarbeid er personavhengig. Selv når store organisasjoner møtes, vil det lille møtet mellom deres representanter kunne få avgjørende betydning. Personvalg ut fra status og kompetanse som nevnt over, vil derfor være viktige forutsetninger for at samordning skal skje. Men selv i en gruppe med håndplukkete deltakere vil det kreves et stadig fokus på mellommenneskelige forhold. Samarbeidet i en gruppe dreier seg ikke først og fremst om ”personkjemi” i betydningen om

deltakerne liker eller misliker hverandre.⁵⁸ Deltakerne skal ivareta konkurrerende interesser, motsetninger kan oppstå som følge av dette eller av manglende informasjon og rene misforståelser. I en samarbeidende gruppe må det derfor hele tiden være en rimelig balanse mellom å ivareta hensynet til resultatet det arbeides mot, det enkelte individ og samspillet individene i mellom. Dette kan i seg selv bli et konflikttema. Noen vil ikke bruke tid på det de oppfatter som ”terapeutiske samtaler og dill”, men holde seg til saken og det alene. De psykologiske mekanismer hos personer, forårsaket av samspillet dem i mellom, må anerkjennes og kommuniseres om for at en skal bli i stand til å håndtere saken i fellesskap. Dette krever både selvinnsikt, profesjonalitet og trygghet i gruppa. Det må investeres for å utvikle tillitskapital som det kan tæres på når interesse- og verdikonflikter må håndteres i gruppa. Investeringen er å ta seg tid til å velge arbeidsformer som muliggjør å snakke om samspillet i seg selv og egen opplevelse av dette.

Skal en oppnå et klima preget av ”jeg er OK, du er OK” i en gruppe med deltakere som har delvis kryssende interesser, vil det være viktig at de kjenner hverandre på flere dimensjoner enn bare konfliktområdene. Det vil derfor være viktig at de innenfor rammen av samarbeidet kan møtes også i ”ufarlige” situasjoner, samarbeide om ”noe annet” for å bli kjent. Slik kan forhåndsforståelse (fordommer) avløses av kjennskap og kunnskap. Det er ikke slik at de må bli venner eller at det etableres ”kvasisosiale” situasjoner for at de skal ha det moro sammen. Men i naturlige situasjoner i samarbeidet, for eksempel i forventningsavklaringsrunder og i undersøkende faser, kan de ta seg god tid til samarbeid også om uomtvistede tema, ikke bare prioritere samspillet rundt de konfliktfylte.

Personlig og direkte samarbeid er viktig –samarbeid fungerer ikke like godt gjennom skriftlig eller ritualisert kommunikasjon alene. Studier om salg og påvirkning har vist betydningen av ”personal touch”; et budskap avgitt samtidig med berøring av mottakeren huskes bedre og oppleves mer positivt enn et uten. Mail-utveksling, chatting, telefonsamtaler og video-konferanser erstatter derfor ikke fullt ut ”face-to-face”-kontakt. Personlig møte er helt nødvendig for kommuniasjon om de psykologiske forhold og personlige relasjoner. Det må settes av tid til å kommunisere om samspillet og de personlige opplevelser i dette samspillet mellom dem som møtes i samarbeidet. Tillitskapital er noe som bygges gjennom investering i relasjonsutvikling, og som kan brytes ned om dette ikke gis oppmerksomhet.

⁵⁷ Hagen 1989

⁵⁸ Se Jensen 2004 (s. 21) – Tabellarisk sammenstilling av personlige stiler og innbyrdes kritisk vurdering. Det advares mot forenklet bruk av slike oppsett, men oppsettet illustrerer mulig esammenhenger mellom ulike adferdstyper og typer forforståelse av disse.

Situasjonen som helhet påvirker oss psykologisk. Det er derfor ikke bare tilstrekkelig å være bevisst på de mellommenneskelige forhold. Rammer og tidspunkter for samarbeid må velges med omhu, slik at ikke omstendighetene får bestemme samarbeidsklima og saksutfall. Tidspres kan gi økt resultatorientering, men kan også føre til irritabilitet eller konsentrasjonsvansker. Stor oppmerksomhet fra omverdenen kan føre til prestasjonsangst og blokkering, eller det kan stimulere. Tett oppfølging fra egen organisasjon kan oppleves som støtte eller press. Også disse ting må det kommuniseres om, både på forhånd og underveis, slik at rammene kan gjøres hensiktsmessige eller om nødvendig kan tilpasses underveis.

Samarbeidsnivå: Svarteperspill eller solidaritet? – et spørsmål om holdninger.

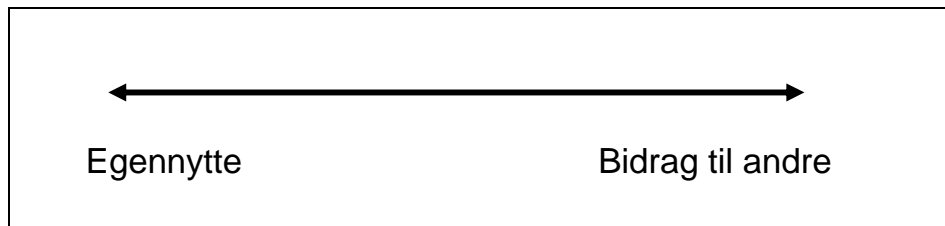
Vi kan samordne gjennom *samarbeid på ulike nivåer*. La oss bruke en tenkt arbeidssituasjon som illustrasjon: I en gruppe skal deltakerne gjennom samarbeid løse en oppgave der målet er at alle også skal sitte igjen med løsning på hver sin definerte oppgave, men de er avhengige av bidrag fra hverandre. Hvem som kan bidra til hverandres oppgaveløsning varierer, ikke alle skal bidra til alle, men til sammen er alle avhengige av hverandre for at kabalen skal gå opp. Ingen har instruksjonsrett over andre slik at de kan kreve bistand fra andre, men alle står fritt til å gi bidrag til andre.

I samspillet for å løse sin oppgave gjennom samarbeid med de øvrige tydeliggjøres fire samarbeidsnivåer⁵⁹:

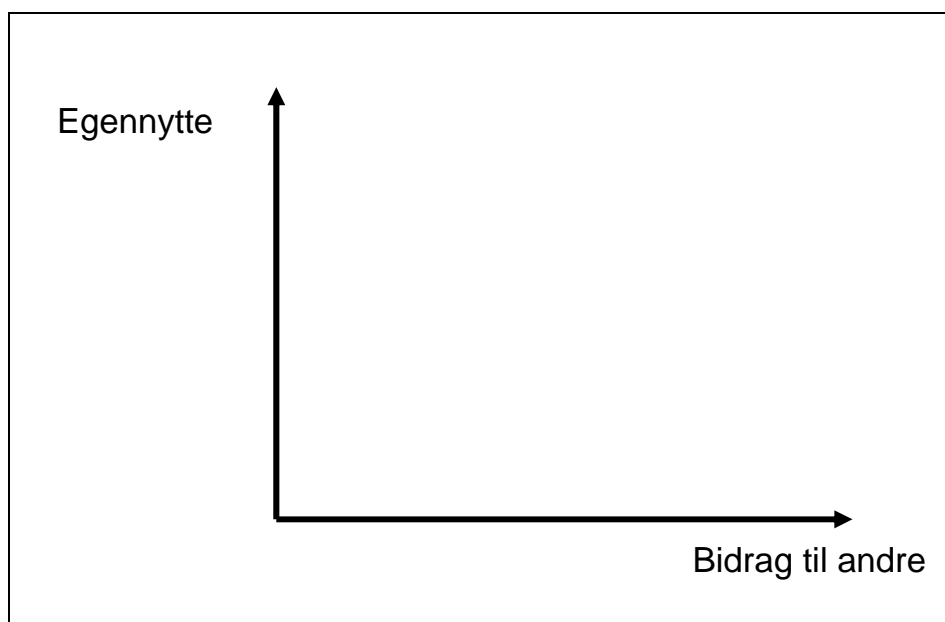
1. **Svarteper** (man tilbyr bistand man kan avse eller oppgaver man gjerne vil bli kvitt, uansett om mottaker trenger dette eller ikke.)
2. **Velgjører** (man gir bort bistand man enkelt kan avse og som man ser at mottaker trenger.)
3. **Selvoppofrelse** (man gir bort bistand som koster betydelig innsats, men som andre trenger),
4. **Solidaritet** (man gir avkall på egen optimal løsning for å hjelpe fram til løsning(-er) hos en (eller flere) som har problem med å få løst sin oppgave.

Adferden knyttet til samarbeidsnivåene er lett gjenkjennelige fra vår daglige praksis. Vi skal samarbeide om å løse en oppgave, men dette vil samtidig kunne influere på løsning av andre oppgaver vi hver for oss også har. Konkurransfokus eller fokus på egen oppgave fører oss ofte ned på lave samarbeidsnivåer, eller i hvert fall til adferd som ikke stimulerer den felles problemløsning.

Forståelsesrammen er ofte en dikotomi, der bidrag til andre og egennytte står som to ytterpunkter.



En bedre forståelsesramme vil imidlertid heller kunne skisseres ved hjelp av to akser:



På den ene står grad av fokus på egen oppgave, på den andre grad av fokus på andres oppgaver. Optimal adferd, også for egen del, vil være å holde et balansert fokus. Det ene utelukker ikke det andre, de kan forsterke hverandre inntil en hvis grense.

Noen ganger kan konkurranseperspektivet være realiteten, andre ganger det balanserte. I samordningssammenheng vil det balanserte være det klart framherskende. Etablering av denne forståelsesrammen vil være basalt viktig, samtidig som det klart må synliggjøres dersom det på enkelte felt foreligger konkurranse eller BATFA som utelukker samordning på disse. Samarbeidsevnen økes gjennom bevisst valg av samarbeidsnivå, tillit etableres gjennom åpenhet om valget og om de eventuelle begrensninger som ligger til grunn for dette.

⁵⁹ Sjølund 1985

Organisering av kommunikasjon innen og mellom grupper – nøkkel til samarbeid

Samspeilet innen og mellom grupper er en viktig faktor for å stimulere eller hemme samordning. Valg av organisasjonsform og kommunikasjonsmønster kan være en kritisk faktor i forhold til å utvikle tillit og lojalitet. I modellene nedenfor gir a) stor sannsynlighet for konflikt på grunn av manglende tillit internt hos en part og mellom parter, mens b) gir stor sannsynlighet for at reelt samarbeid finner sted fordi tillit muliggjør utvikling av lojalitet innen samarbeidsgruppa:

- a) Grupper gjør seg opp mening om viktige verdier eller prinsipper og sender en representant til et forhandlingsbord for å bringe en felles normutforming lengst mulig i sin retning. Forhandlinger foregår for åpen scene og det kommuniseres om framgang og strategi mellom forhandlere og deres respektive grupper hele tida. Gruppene kan når som helst skifte ut forhandleren hvis de ikke er fornøyd med innsats eller resultat.
- b) Grupper avklarer sine viktigste verdier og sender ut en representant til en samarbeidsgruppe som skal komme fram til et felles forslag til løsning. Forhandlingene foregår for åpen scene, men kommunikasjon mellom forhandler og gruppa er ikke tillatt. Gruppa kan heller ikke skifte ut forhandleren.

Første modellen, som setter forhandleren under krysspress mellom lojalitet til gruppa si og forhandlingsgruppa, vil som oftest skjære seg eller i hvert fall innebære høyt konfliktnivå. Og ikke sjelden blir i hvert fall noen av partene misfornøyd med resultatet. Adferden preges mer av å lytte etter svakheter i motpartens innlegg, enn å lytte etter mulig enighet. Lyttes det etter enighet er det ofte for å skape allianser mot andre. Dette er likevel en ikke uvanlig modell i praktisk politikk og organisasjonsliv i dag.

Den andre modellen fører stort sett til omforent løsning og til tilfredshet med løsningen. Men ikke sjelden tar dette lenger tid fordi partene ved bordet må begrunne, utdype, standpunkter må omformuleres for å inkludere, presisere osv. Forhandlerne utvikler etter hvert fellesskap om å nå fram til en løsning som alle kan leve med og som de selv kan stå for når de møter gruppa si. Det utvikles en diskurs, en målrettet felles diskusjon for å bringe saken et skritt lenger. Diskusjonen preges mer av deliberasjon, det å danne seg sin mening gjennom å ta stilling til andres argumenter, enn ensidig å fokusere på egen argumentasjon for å vinne diskusjonen.

Disse forhold er vel kjent fra forholdet mellom prosjektet og prosjektdeltakernes basisorganisasjoner, mellom partirepresentanter i utvalg eller komiteer og deres partier eller velgere. Samarbeidet kan legges opp slik at det fokuseres mer på

konfrontasjon enn på kommunikasjon for å nå hverandre. Poenget her er ikke at det finnes en god og en dårlig modell, men at valg av modell for organisering og kommunikasjon i samordningssituasjonen må gjøres bevisst og eksplisitt.

”Vinn-vinn”-muligheter dyrkes sikrere fram gjennom et iderikt samspill enn de skapes gjennom kampvoteringer.

I forhandlingssammenheng har det offentliges representanter gitte rammer de ikke kan gå utenom. I forhandlingene om Utviklingsavtale Follo vil det sitte offentlige representanter på alle sider av bordet. Men de vil likevel være forskjellige rammer, avhengig av hvilket forvaltningsnivå de tilhører eller om de representerer offentlig eiet transport eller utbyggingsselskap. Aktørene vil da komme i en mellomstilling mellom modell a) og b) foran. Poenget er at de må være seg situasjonen bevisst i forhold til lojalitet og kommunikasjonsmønster. Og dessuten at de ser betydningen av å hjelpe hverandre og bære over med hverandres systemer i denne situasjonen.

Forankring – de reelt ansvarlige må uttrykkelig påta seg ansvaret

Et overordnet organ kan omgjøre en beslutning fattet av et lavere organ, fullmakter kan trekkes inn. En representant i en samordningsgruppe må derfor sikre seg at det som gis eller oppnås gjennom samarbeidet også aksepteres av overordnede, ellers vil det omforente resultat kunne underkjennes på et senere tidspunkt. Hvordan kan man da sikre at samordning er reell og forankret? Noen ganger kan dette løses gjennom mandatet ved at dette gir samarbeidsrepresentanten klare rammer å bevege seg innenfor. Ved overskridelse av disse må det eventuelt innhentes nytt mandat. Dette kan eventuelt komme til å likne på modell a) i avnittet ovenfor. For å unngå nettopp dette, eller for å oppnå situasjonen i modell b), kan de samhandlende representanter gis som mandat å utarbeide et forslag til en felles løsning på et friere grunnlag, som så i etterkant underlegges basisorganisasjonenes ubundne vurdering og vedtas, underkjennes eller brukes som utgangspunkt for videre forhandling. Arbeidet på så fritt grunnlag skjer med andre ord på uforpliktende måte, og dermed kan risikoen for å gjøre bortkastet arbeid være stor. Denne risikoen kan imidlertid reduseres ved å sikre at representantene har stor faglig anerkjennelse og status i egen organisasjon⁶⁰.

Partsrepresentantene kan gjennom samarbeid lære mye om hverandres behov og muligheter og om eget arbeidsfelt som påvirker deres syn på hva som vil være en god samordnet løsning. Uansett valg av modell eller utforming av mandat må vedkommende arbeide aktivt innad i egen organisasjon for å bidra til at

⁶⁰ Jfr. Hagen 1989 om sammenhengen mellom status hos deltakere i samarbeids- eller styringsgruppe og læring i forsøks og utviklingsarbeid: jo høyere status jo mer læring.

organisasjonen som helhet kan ta del i nye erfaringer og erkjennelser. Organisasjonslæring er såkalt dobbeltsløyfelæring, det er ikke nok at individer utvikler ny erkjennelse og nye verdier, dette må også gjøres til en del av organisasjonens egen kultur og beslutningsgrunnlag. I hierarkisk styrte organisasjoner pekes det ofte på behovet for involvering av ledelsen, at de fokuserer på utviklingsarbeidet og gjør dets konklusjoner til sine egne for at de så får prege hele organisasjonen. I flatere og mindre autoritetsstyrte organisasjoner betones mer betydningen av kompetanse- og kulturutvikling, nye erkjennelser og nye verdier må gjøres til allemannseie på bred basis for å få virkning. I praksis er organisasjoner oftest løsere koplet enn vi liker å tro, styringslinjene er ikke så klare som de i prinsippet skal være. Forankringsarbeid bør derfor skje i topp og bunn samtidig, gjennom informasjon og aktivitet knyttet til organisasjonens viktige beslutningsanledninger: når strategisk planlegging, budsjettering, virksomhetsplanlegging, kvalitetsutvikling eller erfaringsoppsummering skjer. Mellomledernivåets betydning for kulturutvikling og fagutvikling på tvers av sektorer og avdelinger er dokumentert. Ikke minst er dette en viktig arena for å rekruttere samarbeidsrepresentanter utad, med faglig tyngde, status og legitimitet i egen organisasjon som ikke enkelt kan erstattes av stabsansatte eller innleide konsulenter.

Samordning på høyt samarbeidsnivå stiller krav både til organisasjonen og dens representant:

- Representanten må evne å forholde seg til et klart mandat og skape forankring for sitt arbeid underveis, uten å lamme sitt engasjement eller sin samarbeidsevne.
- Basisorganisasjonen må evne å gi klare mandat, samtidig som risikostyring og kreativitet balanseres på en måte som ikke lammer representantens handlingsmuligheter.

Åpensinnet problembehandling

Det er utviklet metodikk for kreativ problemløsning under flere navn. Litteraturen om temaet baseres på noen felles, enkle prinsipper og på arbeidsformer og teknikker som er vanlige også i andre typer gruppearbeid⁶¹. Gjennom strukturerende regler for deltakernes adferd og roller skal idéutvikling sikres plass. "Brain-storming" er en av teknikkene som illustrerer metodikkens kjerne: I en periode forbys all diskusjon, kritikk og selvsensur, det skal produseres ideer etter innfallsmetoden i høyt tempo og alle ideer skal tas vare på ved at de skrives opp.

⁶¹ Farner 2003 (kap. 5 og 6 samt innledningen til metodikken i kap. 4)

Et utgangspunkt for metodikken er at en skiller klart mellom løsning og idé. En idé er kimen til en mulig løsning og må behandles som dette, gis mulighet til vekst. Det vil blant annet si at den må vernes mot spill av typen ”akademisk debatt” der ethvert innlegg umiddelbart forsøkes nedkjempet med motargumenter, eller spill som ”Jo, men...” der en hele tiden søker motforestillinger for å unngå å måtte handle. ”Automatiske nei” er også teknikker for å motvirke endringer: ”Nei, det dere har vi prøvd før...” Eller ”Nei, noe sånt har vi da aldri gjort før...”. Som fødselshjelp for ideer skiller det mellom åpnende faser der fantasi og divergent, assosiativ tenkestil sikres forkjørsrett, og lukkende faser der den analytiske, logiske og konvergente tenkestil får dominere. En gir så å si begge hjernehalvdeler hver sin tid for utfoldelse, og gjennom å gjøre dette skiftevis i en strukturert prosess fra innhenting av fakta, via problem(re-)definering, idéproduksjon og videre mot stadig mer konkretiserende trinn i retning av løsningsvalg.

Metoden baseres også på den forutsetning at nye ideer framkommer når mange ulike syn tillates å leve sammen i åpningsfasene. Det er om å gjøre at gruppa som jobber med problemet representerer mange fasetter og ulike ståsteder. Slik settes problemet inn i nye rammer, og løsninger kan søkes på nye spor. Uten å gå videre inn på metodikk kan en her slå fast at den representerer en interessant modell for samarbeid om samordning. Den rommer mulighetene for fordomsfri felles idéutvikling og åpen kommunikasjon om undersøkelse av realiseringsmuligheter. Men forutsetningen er at de deltakende ser nytten i å søke nye løsninger og at de aksepterer spillereglene for å drive slikt søk på en kreativ måte ved at forhandlinger og beslutninger holdes unna i disse søkefasene.

Arbeidsformer må tilpasses utviklingsarbeidets art

I (samfunns-)planlegging, prosjektarbeid og utviklingsarbeid generelt må metodikk tilpasses situasjonen. Dreier det seg om et komplekst gjennomføringsprosjekt av teknisk art der mål er avklart og virkemidler er på plass, så er dette en helt annen situasjon enn prosjekt for lokalsamfunnsutvikling med aktører som er uenige om målene, og der ingen er riktig sikker på hva som kan være effektive virkemidler eller om en i det hele tatt rår over de nødvendige ressurser for å gjennomføre tiltakene. Figuren på neste side viser fire vesenforskjellige situasjoner som krever ulik tilnærming.

	Klare, omforente mål	Uklare, omstridte mål
Virkemidler kjent	= "Gjennomføringsprosjekt"	Prosesser for Interesse- og målavklaring
Virkemidler ukjent	Kreativ problemløsning	"Bredt utviklingsarbeid" – felles mål-utvikling

Prosjekt Utviklingsavtale Follo er i en situasjon som i stor grad samsvarer med situasjonen i nedre høyre kvadrant i figuren til venstre; både mål og virkemidler er ukjent eller omstridte.

I utgangspunktet er det i hvert fall ikke avklart konkrete felles mål for de involverte partene, og virkemidlene er under utvikling hos samtlige parter.

Virkemidlene kan være sterkt verdirelaterte og er dermed en integrert del av selve målarbeidet.

Mål og virkemidler må avklares gjennom et skrittvis vekselspill av åpnende og lukkende arbeidsformer: Bruk av metoder for kreativ problemløsning og løpende evaluering for læring og måljustering underveis.

I brede utviklingsprosesser må felles læring vektlegges. I slikt arbeid må en være klar over at basisvirksomhet må vies like stor oppmerksomhet som arbeidet med selve tiltaket eller oppgaveløsningen⁶². Med basisvirksomhet menes den virksomheten som knytter seg til det å drive prosjektet: Mobilisering av interesser og ressurser, ledelse og konflikthåndtering og lignende. Herunder forventningsavklaring, forankringsarbeid (Jfr. også hva som er sagt om forankring foran), organisasjonsutvikling. Til arbeidet trengs ikke bare kompetanse i form av fagkunnskap og lokalkunnskap, men også prosesskompetanse. Dette utvikles underveis gjennom prosessen, men forutsetter at prosessen bevisst legger til rette for at slik læring skal skje. I prosessen må det også legges opp til beslutning i fellesskap, samtidig som en skal tilpasse seg andre aktørers formelle og kanskje lovpålagte beslutningsprosedyrer. I mange samordningssituasjoner står en i sum overfor samme grad av kompleksitet som det brede utviklingsprosjektet i figurens nederste høyre kvadrant, selv om situasjonen innenfor den enkelte aktørs organisasjon likner mer på det tekniske gjennomføringsprosjekt eller på idéutviklingsprosjektet, de to venstre kvadrantene.

⁶² Farner 1988 (s. 6)

Prosessledelse og bevisst tilrettelegging for samhandling

I mange sammenhenger understrekes behovet for en nøytral tredjeperson for å bistå to parter i deres kommunikasjon om sine kryssende interesser, eller for løsning av en konflikt dem i mellom. Det samme gjelder for ordstyrer i en større forsamling eller utenforstående leder av en intens debatt i en liten gruppe. Eller det etterspørres en som kan planlegge og lede en prosess fram til et resultat, som kjenner verktøyet som trengs for å regulere samtale og samhandling mellom parter⁶³, som stimulerer til kreativitet og begrenser destruktiv adferd. Det er viktig at det etableres et synlig opplegg for samarbeid, slik at partene kan diskutere strategi og spilleregler. Det kan være et prosessdesign der resultatmål, faser, arbeidsformer, roller, rammer og spilleregler fastlegges. Det er viktig at noen sørger for at prosessdesignet følges, spilleregler overholdes osv. og at dette om nødvendig tilpasses etter hvert som prosessen forløper. Det må sikres at kommunikasjonen foregår på både hensiktsmessig og rimelig måte, at den målrettes og oppsummeres. ”Maktnivellering” kan for eksempel være en viktig funksjon for en møteleder. Møteleder sørger da for at alle deltakeres synspunkter blir gjort like synlige gjennom å liste opp momenter på flipover eller tavle, både ordførerens poeng og 12-åringens.

Roller kan variere ut fra situasjon og formål og den gis ulike betegnelser i forhold til dette: ordstyrer, møteleder, prosessleder, fasilitator (tilrettelegger), megler eller annet. I en samordningssituasjon skal det på en eller annen måte fattes beslutninger i fellesskap eller gjennom formaliserte forhandlinger. Prosessdesign og tilrettelegging blir da grunnleggende viktige funksjoner. Partene kan selvsagt forestå dette selv hvis de har nødvendig kompetanse, men i selve samarbeidssituasjonen kan det være en fordel med en utenfra som kan sikre at det holdes like godt øye med utviklingen av samspillsprosessen som utviklingen av innholdet i diskusjonen.

Prosesslederens jobb er å hjelpe alle i forsamlingen med deres tenking. Fasilitatorrollen kan oppsummeres i fire hovedfunksjoner. Fasilitator skal:

- 1) oppmuntre til full deltakelse, stimulere til aktivitet
- 2) legge grunnlag for gjensidig forståelse mellom deltakerne
- 3) bidra til å dyrke fram inkluderende løsninger
- 4) lære deltakerne nye tenkemåter, introdusere nye teknikker i samarbeidet

”De fleste grupper vet ikke selv hvordan felles tankearbeid skal drives. De vet ikke hvordan man bygger en felles forståelsesramme – de ser knapt betydningen av det. De frykter konflikt og ubehag og prøver så hardt de kan å unngå det.

⁶³ Amdam 2000 (s. 172)

Likevel, ved å motsette seg å integrere andres perspektiver, reduserer medlemmene av en slik gruppe sitt eget potensial for å være effektive. De *trenger en fasilitator!*⁶⁴

⁶⁴ Kaner 1996 (s. 32 – Hva er en fasilitator og hvorfor ha en?)

REFERANSER

Amdam, Jørgen og Roar Amdam (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Amdam, Roar, Jørgen Amdam, Terje Holsen og Halvard Wike (1998). *Å samordne gjennom samtale – Prinsipielle og praktiske kommentarer til rundskriv om fylkesplanlegginga for perioden 2000-03*. Arbeidsrapport nr. 49. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

Brokhaug, Ivar, Morten Levin og Tore Nilsen (1986). *Tiltaksarbeid på dugnad: søkekonferanse som praktisk verktøy*. IFIM-rapport; STF 82A86008. Trondheim. SINTEF, Institutt for industriell miljøforskning.

ECON-rapport (2003). *Avtaler i transportpolitikken*. ECON Rapport nr. 28/03. Oslo: ECON Senter for økonomisk analyse

Ellingsen, May-Britt (2004). *Om å posisjonere seg for løsninger*. Norut Samfunn Notat nr.04/04. Tromsø: NORUT Samfunnsforskning AS

Eriksen, Erik Oddvar (1993). *Den offentlige dimensjon – verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: TANO

Farner, Asle (1988). *Usynlig arbeid og skjulte ressurser – Resurser for og i lokalt utviklingsarbeid*. NIBR-rapport 1988:15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Farner, Asle (2003). *Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser*. Oslo: Kommuneforlaget.

Hagen, Terje P. Og Lawrence E. Rose (1989) *Hvordan organisere statlige forsøksordninger? En drøfting basert på erfaringer fra 1980-85*. NIBR-rapport 1989:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Jensen, Rolf H (2004). *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd*. Norut Samfunn Rapport nr.05/04. Tromsø: NORUT Samfunnsforskning AS

Kaner, Sam med Lenny Lind, Caterine Toldi, Sarah Fisk og Duane Berger (1996) *Facilitator's Guide to Participatory Decision-making*. Canada: New Society Publishers.

Lerstang, Tor og Mortens Stenstadvold (2001). *Det umuliges kunst? Bruken av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå*. TØI rapport 531/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Lerstang, Tor og Mortens Stenstadvold (2003). *Oslopakke 2 – en helhetlig pakke eller en pakke i helheten?* TØI rapport 664/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Rognes, Jørn (1999). *Forhandlinger*. Oslo: TANO-Aschehoug

Sjølund, Arne (1985). *Gruppepsykologi*. Oslo: Gyldendal

Statskonsult-rapport (2000). *Godkjenning av fylkesplaner? Vurdering av gjeldende godkjenningsordning for fylkesplaner og forslag til forbedringer og alternativer*. Rapport 2000:13. Oslo: Statskonsult

Westhagen, Harald, Ola Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tor Kjeldsen og Eirik Røine (2002). *Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal.