

NORUT Samfunnsforskning AS
Notat nr 01/2005

**”UTENRIKSPOLITIKK”
OG
”INDREMEDISIN”
to sider av samme sak?**

Tredje følgeevaluering av prosjektet

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

May-Britt Ellingsen
NORUT Samfunnsforskning AS
Januar 2005

Prosjektnavn Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat		Prosjektnr 4441
Oppdragsgiver(e) Kommunenes sentralforbund		Oppdragsgivers ref Tor-Magne Fredriksen
Dokumentnr SN 01/2005	Dokumenttype Notat	Status Åpen
ISSN 0805-6072	ISBN	Ant sider 41
Prosjektleder May-Britt Ellingsen	Signatur	Dato 25.01.2005
Forfatter (e) May-Britt Ellingsen		
Tittel "Utenrikspolitikk og "indremedisin" – to sider av samme sak? Tredje evaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"		
<p>Resymé</p> <p>Follo-regionen består av sju kommuner i Akershus med ambisjoner om å utvikle forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Prosjekteier er Follorådet, og prosjektet har to års varighet. Prosjektet følges opp og forskningen skal bidra med helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale. I tillegg til å rapportere prosjektfremdrift skal forskningen fokusere på generelle utviklingstrekk som kan ha allmenn læringsverdi, fange opp erfaringer og synliggjøre gode grep.</p> <p>Arbeidsnotat nr tre fra prosjektet presenterer fremdrift, arbeidsmåter og prosesser i prosjektets mellomfase. Notatet tematiserer resultatoppnåelse så langt og fokuserer særlig på samhandling mellom offentlige aktører, lokal forankring og muligheter for videreføring av prosessene på kommunenivå. Det kan se ut til at verken staten ved statsetatene eller Follo er rede til konkrete avtaleinngåelser innen september 2005. Dette knytter seg dels til at staten er en nasjonal politisk aktør og sender tvetydige signaler, dels til ressursituasjon og plan- og prioriterings prosesser innad i statsetatene og dels til person- og autoritets forhold i etatene. Fra Follo sin side kan det se ut til at man på politisk hold fortsatt sliter med å bevege seg fra mål og intensjoner og over på handlingsplanet. De viktigste erfaringene fra denne prosjektfasen kan beskrives av følgende stikkord: Felles strategier gir tydelighet både innad og utad, prosessorientering og dialog skaper resultater, langsiktig tidsperspektiv og aksess til de rette arenaene er nødvendig for å nå frem og "innsalg" av oppnådde delmål er nødvendig for å sikre forankring.</p>		
Emneord Følgeevaluering, forankring, forpliktelse, avtaleutvikling, kommunesammenslåing		
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

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

Arbeidsnotatet *"Utenrikspolitikk" og "Indremedisin" – to sider av samme sak?* er tredje leveranse i følgeevalueringen og dekker prosjektets mellomfase. Tittelen henspeiler på de prosessene og arenaene prosjektet utspiller seg på. Notatet tematiserer resultatoppnåelse så langt og fokuserer på samhandling mellom offentlige aktører, lokal forankring og muligheter for videreføring av prosessene på kommunenivå.

Oppdragsgiver KS ved Tor-Magne Fredriksen og Øystein Gjølberg Karlsen takkes for smidig og godt samarbeid og prosjektledelsen i Follo takkes for deres bidrag til notatets datagrunnlag.

TROMSØ januar 2005

May-Britt Ellingsen
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
1 SAMMENDRAG.....	9
2 INNLEDNING.....	11
2.1 Tredje underveisnotat	11
2.2 Datagrunnlag og notatets struktur.....	12
3 ”UTENRIKSPOLITIKK”: PAKKEARBEID OG AVTALEUTVIKLING ..	14
3.1 Follo og Oslopakke 3.....	14
3.2 Fylkeskommunen og Follo	19
3.3 ”Staten gjør som den vil”.....	21
3.4 Avtaler – høyt opp og langt fram?.....	24
4 ”UTENRIKSPOLITIKK” OG ”INDREMEDISIN”	29
4.1 Utviklingsavtale Follo – ”ordførerbaby” eller felleseie?.....	29
4.2 Forankring av Utviklingsavtale Follo og kommunereformer.....	30
4.3 Utviklingsavtalen.....	32
4.4 ”Indremedisin” – felles kommuneplanrullering	34
5 RESULTATER OG ERFARINGER.....	37
5.1 Resultater og status	37
5.2 Konklusjoner.....	38
6 LITTERATUR.....	41

1 SAMMENDRAG

Follo-regionen består av sju kommuner i Akershus med ambisjoner om å utvikle forslag til forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger. Prosjekteier er Follorådet, og samarbeidet i det to-årige utviklingsprosjektet skal dreie seg om utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur i regionen. Prosjektet følges evaluert, og forskningen skal bidra med helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale. Forskningen skal fokusere på generelle utviklingstrekk som kan ha allmenn læringsverdi, fange opp erfaringer og synliggjøre gode grep. Det tredje arbeidsnotat fra prosjektet presenterer fremdrift, resultatoppnåelse så langt i prosjektet og fokuserer på samhandling mellom offentlige aktører, lokal forankring og muligheter for videreføring av prosessene på kommunenivå. Datagrunnlaget består av intervjuer, møteobservasjoner og dokumentstudier.

Follo sin deltakelse i utviklingen av Oslopakke 3 innebærer å miste noe innflytelse over egen fremdrift i avtaleprosessen, samtidig oppnår man mulighet for innflytelse og nyter godt av dragkraften som ligger i å være delaktig i større prosesser. Den kanskje viktigste effekten av å måtte posisjonere seg på overlokale arenaer er at det gir incitament for utviklingsprosesser i og mellom Follokommunene og det stiller krav til Follo – utviklingsavtalen blir en form for ”indremedisin” for Follo.

Det ser ut til at verken statsetatene eller Follo er rede til konkrete avtaleinngåelser innen september 2005. Utfordringene sammensatte på statlig side og knytter seg dels til statens tvetydige rolle som både nasjonal politisk aktør og fagetat, dels til ressursituasjon og plan- og prioriterings prosesser innad i statsetatene og dels til person- og autoritets forhold i etatene. Fra Follo sin side kan det se ut til at man på politisk hold fortsatt sliter med å bevege seg fra mål og intensjoner og over på handlingsplanet. Samtidig synes det å være stor vilje både faglig og politisk i Follo for samordning av kommuneplanrullering i tid og tematisk, men det er fokus på at eierskap til og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune. Arbeidet med UF har bidratt til å synliggjøre Follo og skapt felles forståelse både innad og utad, men det er fortsatt en ”salgsjobb” å gjøre på kommunenivå for å forankre og skape eierskap til UF og Follo sin regionale rolle.

Follo har hittil oppnådd relativt mye både ”innenriks” og ”utenriks” på den relativt korte tiden prosjektet har vart. Det gjenstår en del ”innsalg” av resultater for å oppnå nødvendig lokal forankring. Læringen kan oppsummeres på følgende måte: Felles strategier gir tydelighet innad og utad, prosessorientering skaper resultater, langsiktig tidsperspektiv og aksess til de rette arenaene er nødvendig for å nå frem, å ha personer i riktige posisjoner som medspillere synes å være viktigere enn formelle strukturer, forankring skapes gjennom forberedelser og

”innsalg” av oppnådde delmål og dersom en skal sikre videreføring av et prosjekt bør videreføring med fra starten som ett av delmålene.

2 INNLEDNING

Folloregionen består av sju kommuner i Akershus med ambisjoner om å utvikle forpliktende partnerskapsmodeller i løpet av et toårig utviklingsprosjekt kalt "Utviklingsavtale Follo – hovedprosjekt", i notatet forkortet til UF eller omtalt som Folloprosjektet. Prosjektet innebærer samarbeid mellom en rekke offentlige aktører på ulike forvaltningsnivå, sektorer og organisatoriske enheter. Ambisjonen er å utvikle forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner, fylkeskommunen og staten om helhetlig planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig utbyggingsmønster, arealbruk og infrastruktur for transportløsninger i regionen, herunder legge til rette for økt bruk av kollektive transportmidler. Disse elementene skal forvaltes på en miljømessig god måte og bidra til bærekraftig utvikling.

Prosjektet følges evalueres og forskningen skal bidra med helhetlig analyse av prosessene fram mot en forpliktende avtale. Forskningen skal fokusere på generelle utviklingstrekk som kan ha allmenn læringsverdi, fange opp erfaringer og synliggjøre gode grep. Dette gjøres gjennom å bruke beskrivelser av det spesielle – arbeidsmåter og prosesser i prosjektet – som grunnlag for drøftinger av mer allmenne prosesser og dilemmaer knyttet til å drive utviklingsarbeid i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon og i balansegangen mellom utvikler- og byråkratrollen.

UF prosjektet løper fra juni 2003 til september 2005 og sluttrapporten skal leveres 01.11.2005. Første underveisnotat, NORUT notat nr. 03/2004, dreide seg om kartlegging av status i prosjektets innledende fase, samt avdekking av sentrale prosesser og utvikling av arbeidshypoteser som skulle følges i den videre evalueringen. For nærmere beskrivelse av prosjektbakgrunn, metode og datagrunnlag henvises til notatet. Andre underveisnotat, NORUT notat nr. 04/2004, fokuserer på arbeidsmåter og fremdrift i prosjektet, følger opp hypoteser fra første notat, samt peker på del erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Datagrunnlaget i underveisnotatene består av intervjuer, møteobservasjoner og dokumentstudier. Ytterligere drøfting av data og metode er å finne i første prosjektnotat.

2.1 Tredje underveisnotat

Tredje underveisnotatet fokuserer på fremdrift, arbeidsmåter og prosesser i prosjektets mellomfase, annet halvår i 2004. UF utfolder seg i et dynamisk landskap og det ligger i gode prosjekters natur at de beveger seg. Dette innebærer at underveisnotater som beskriver skrittene i et prosjekts utviklingsfaser, lett kan "gå ut på dato", særlig kanskje for de som deltar i prosjektet. Det forhindrer ikke at mange av de prosesser og dilemmaer som UF må forholde er både generelle og til dels tidløse. UF er et eksempel på konkrete utfordringer offentlige utviklingsprosjekter må forholde seg til, utfordringer som har generell karakter fordi de knytter seg til strukturer, organisasjoner, roller og relasjoner som løper

helt uavhengig av enkeltprosjekter. Erfaringene fra UF reiser derfor problemstillinger som både er gjenkjennelige og kan ha bred relevans.

Prosjektet kjennetegnes av aktiviteter både overlokalt og lokalt, spissformulert som *Utenrikspolitikk og Indremedisin*. ”Utenrikspolitikk” skrives konsekvent i anførsel for å markere at ”utenrikspolitikk” her i notatet henspeiler på det arbeidet UF gjør på arenaer utenfor Follo og ikke at Follo jobber internasjonalt. Overlokalt dreier det seg om deltakelse i utviklingen av pakkløsninger – pakker – for transport og kommunikasjonsløsninger i Stor-Oslo. Fokus i denne perioden har særlig vært på utredninger og analyser som kunnskapsgrunnlag for pakkeutvikling i Oslopakke 3 prosessen (også omtalt som O3), samt statlig ressurstildeling og strukturering av samarbeidsintensjoner. På det lokale nivå har fokus vært på politiske og administrative prosesser. Prosjektet har jobbet målrettet med sikring av politisk støtte og legitimitet for strategiene for pakkeutvikling i tillegg til å skaffe frem utredninger og annen relevant kunnskap for pakkeutvikling. I tillegg har innsatsen vært rettet mot å sikre politisk støtte og utvikle administrative grep for gjennomføring av samordnet kommuneplanrullering i hele Follo. Dette kan betraktes som nødvendige forberedelser til utvikling av avtaler mellom Follo og statlige aktører.

2.2 Datagrunnlag og notatets struktur

Datagrunnlaget består av intervjuer, deltakelse på en Follokonferanse og dokumentstudier. Et følgeforskningsprosjekt er sårbart når det gjelder datagrunnlag. Beskrivelser og analyser forskeren presenterer vil være bygd opp av de data informantene gir tilgang til. Dersom ikke viktige hendelser blir formidlet kan bildet bli fortenget og analysene fokuseres skjevt. Hva som skal betraktes som viktige hendelser er ikke et objektivt faktum, men vil kunne være gjenstand for fortolkning og uenighet for eksempel mellom forsker og feltet. Bredde i informantutvalget og datatilfang vil bidra til å redusere risikoen for skjevhet og gi bedre grunnlag for å vurdere hva som er viktige hendelser. Samtidig må bredde i datatilfanget avveies i forhold til ressursrammen for evalueringen. Analyser og drøftinger er gjort på basis av dokumentstudier og informantintervjuer. Direkte presentasjon av informantsitater i underveisnotater må vurderes i forhold til mulige konsekvenser for det videre arbeidet i prosjektet og i forhold til å sikre at informantene ikke kan identifiseres gjennom utsagnet. Det er derfor relativt få sitater i notatet, men de vurderingene som gjøres er forankret i informantdata. De sitater som presenteres er valgt ut på basis av at utsagnet er dekkende for synspunkter fra flere enn bare en enkelt informant.

Samtlige ordførere og rådmenn i Follo er intervjuet i tillegg til aktører i O3 på stats- og fylkesnivå.¹ Mange av disse aktørene er også intervjuet i forbindelse med arbeidsnotat 1 og/eller 2. Det foreliggende notatet starter med ”utenrikspolitikken”, det vil si prosjektssamarbeid med aktører utenfor Follo –

¹Intervjulistene kommer i sluttrapporten.

O3 arbeidet og relasjonen til staten. I den forbindelse drøftes også prosjektets framdrift så langt i relasjon til målsettingene om å utvikle bindende avtaler mellom staten og Follo. I tillegg er dette tema i et eget delkapittel, nr 3.4. Deretter rettes fokus på prosesser innad i Follo, nærmere bestemt prosessen med samordning av kommuneplanrulleringen og en drøfting av lokal forankring av avtalarbeidet. Innledningsvis i hvert kapittel presenteres hovedfunn og konklusjoner og notatet avrundes med en samlet oppsummering skrevet særlig med tanke på hva som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

3 "UTENRIKSPOLITIKK": PAKKEARBEID OG AVTALEUTVIKLING

Follo sin deltakelse i utviklingen av Oslopakke 3 innebærer å miste noe innflytelse over fremdriften i avtaleprosessen, samtidig oppnår man mulighet for innflytelse og nyter godt av dragkraften som ligger i å være delaktig i større prosesser. Den kanskje viktigste effekten av å måtte posisjonere seg på overlokale arenaer er at det er et incitament for utviklingsprosesser i og mellom Follokommunene og det stiller krav til Follo – utviklingsavtalen blir en form for "indremedisin" for Follo.

I det følgende gis en kort gjennomgang av de mest sentrale overlokale arenaene og aktørene for Utviklingsavtale Follo med fokus på organisering av prosessen og Follo sin rolle.

3.1 Follo og Oslopakke 3

Relativt tidlig gjorde UF det strategiske veivalget at de ønsket å koble arbeidet med utviklingsavtalen nært opp til Oslopakke 3. En strategi som er helt riktig i forhold til signalene i St.meld. 24 (2003-2004) Nasjonal Transportplan 2006-2015. Oslopakkene er utbyggingsprogram for infrastruktur for veg- og kollektivtrafikk i Oslo- og Akershus regionen og en arena for koordinering av transportpolitikk. I tillegg dreier Oslopakkene seg om finansieringspakker som samordner ordinære statlige bevilgninger og brukerbetaling slik som for eksempel bompenger. Deltakere er staten, Oslo og Akershus Fylkeskommune.

"Overordnede mål for Oslopakke 3 er:²

- *Effektiv, sikker og miljøvennlig transport. Det er bred enighet om at kollektivtransporten må ta en vesentlig del av forventet transportvekst, dvs. at kollektivandelen må økes, og trafikkveksten må begrenses i sentrale deler av Oslo.*
- *Samordning av areal- og transportpolitiske virkemidler for å øke nytten av samferdselsmidlene.*

Uten samordning av areal- og transportpolitiske virkemidler på tvers av forvaltningsnivåene vil vi verken nå transportmålene eller utnytte ressursene på en samfunnsøkonomisk effektiv måte."

Oslopakke 3 bygger på en areal- og transportpolitisk strategi som også omfatter økonomiske midler og virkemidler utenfor selve O3, i motsetning til Oslopakke 1

² I flg. rev.notat av 01.09.04, fra sekretariatet Oslopakke 3

og 2 som ikke hadde det. O3 åpner for at både kommune, fylke og stat kan bidra med sine virkemidler inn i en forpliktende samordning av samferdselsinvesteringer, kollektivtransport og utbyggingsmønster kan sees i en større regional sammenheng og O3 prosessene kan betraktes som forsøk på prosessbasert planlegging.

Follopakker og O3

Follo sitt veivalg viser at delaktighet er et tveegget sverd. Det innebærer på den ene siden å miste noe innflytelse over fremdriften og avgi noe kontroll og føring på egne prosesser. UF må følge arbeidstakten i O3 og justere sine innspill i forhold til arbeidet som foregår der. På den annen side får de overløkal innflytelse og incitament til handling i tillegg til at de nyter de godt av den dragkraften som ligger i store prosjektutredninger og satsinger. De opparbeider og styrker det overlokale nettverket og integreres tettere i Osloregionen. I tillegg får Follo langt bedre muligheter til å bidra til utformingen av transport- og kommunikasjonslandskapet i Stor-Oslo enn om deres interesser kun var representert gjennom fylkeskommunen som må ivareta alle sine delregioner. Sist men ikke minst, i følge St.meld. 24 (2003-2004) Nasjonal Transportplan 2006-2015 må eventuelle avtaler om infrastruktur for samferdsel som skal inngås mellom forvaltningsnivåene, inngås innenfor rammene i NTP. Follo har i realiteten ikke noe annet valg enn å delta i O3 dersom de ønsker å få gjennomslag for avtaler.

Prosess ”pakkeutvikling” dreier seg om å utforme forslag til kommunikasjonsløsninger og virkemidler som også skal legges inn i handlingsprogrammet for de statlige sektoraktørene og som samlet utgjør det som omtales som O3. Våren 2004 dreide Follo sitt arbeide i denne prosessen seg om å få innpass og etablere en plattform for pakkearbeidet. I høst er arbeidet over i en form for ”driftsfase” med jevnlig møter koblet til utvikling av løsninger og utredningsarbeid.

I februar 2004 vedtok utvidet ordførermøtet i Follo,³ som også er styringsgruppe for UF, en revidert prosjektbeskrivelse med bla. følgende resultatmål:⁴

- *Det skal være utarbeidet alternative Follopakker for samordnet virkemiddelbruk innen areal og transport. Pakkene skal utarbeides parallelt 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.*

Alternative Follopakker ble drøftet i styringsgruppe/ordførermøte ved flere anledninger våren og høsten 2004 og var ett vesentlig tema i felles formannskapsmøte 21.09.04. Her ble det gitt tilslutning til følgende

³ Utvidet med representant fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Jernbanelog Statens Vegvesen

⁴ Internt notat i Follorådet 21.12.2004

hovedprinsipper for utforming av en Follopakke som innspill til Handlingsprogram til Nasjonal Transportplan 2006-15/Oslopakke 3:

- ”De tiltak som ligger nært i tid kan beskrives konkret, de tiltak som ligger lengre frem i tid må angis mer generelt. Underveis må det skje en løpende dialog mellom partene med resultatrapportering og konkretisering av kommende tiltak.
- *Kombinasjoner og sammenhenger av virkemiddelbruk som underbygger og forsterker hverandre og som er forankret i Samferdselsstrategi Follo 2003-15 prioriteres. De viktigste sammenhenger er beskrevet i de 4 punktene nedenfor og prioriteres i denne rekkefølge.*
- *Kommunenes forpliktelser på fremtidig arealbruk og event. parkeringspolitikk knyttes til oppstart av et signalprosjekt i hver kommune.”*

Disse prinsippene kan betraktes som en form for mandat fra styringsgruppe og formannskap i det videre arbeidet med pakkeutviklingen. I prinsippene ligger også en aksept fra kommunene på at de vil forplikte seg, men samtidig er det opp til kommunene selv å avgjøre hvor og når. Follo har etablert en arbeidsgruppe som utvikler forslag til alternative Follopakker og gruppen er sammensatt av fagfolk fra de ulike Follokommunene, Statens Vegvesen, Jernbaneverket og Akershus Fylkeskommune. De mest sentrale gruppene for O3 arbeidet presenteres i det følgende.

Styringsgruppen og Koordineringsgruppen

Den foreløpige organiseringen av arbeidet med Oslopakke 3 består av en styringsgruppe med 6 medlemmer; 3 politikere fra Oslo og 3 fra Akershus.⁵ I tillegg består organisasjonen av en koordineringsgruppe og en prosjektgruppe. Den fremtidige styringen av arbeidet er ikke avgjort og fremdriften er noe svakere enn det ble lagt opp til i Koordineringsgruppens planer høsten 2004.⁶ Utkast til selve ”pakken” er pr. i dag (medio januar) planlagt levert 01.05.05.

Det er under utredning to ulike forslag til vurdering for modeller for styring av midlene, som på ulike måter ivaretar den regionale dimensjonen. Den ene løsningen innebærer et tettere administrativt samarbeid mellom de tre partene i forbindelse med utarbeiding av handlingsprogram og budsjetter. Det andre forslaget innebærer å etablere ett nytt regionalpolitisk organ som delvis kan ta over fylkeskommunens rolle i plan- og budsjett prosessene. I vurderingen av krav til organisering og styring vektlegges det å åpne for økt regional innflytelse og delaktighet i planlegging og prioritering i O3 prosessene. Hvilken modell som best ivaretar dette gjenstår å avgjøre, men i de foreslåtte kravene til organisering og styring ligger det inne mange momenter som sammenfaller med prioriteringer i UF.

⁵ Oslo kommune: Peter N. Myhre (FRP), Rune Gerhardsen (A), Stian Røstad Røsland (H), Akershus fylkeskommune: Erlend Helle (SV), Ivar Ueland (H), Rolf Lasse Lund H

⁶ Jf. Forslag til framdriftsplan og organisering, rev. notat av 2004-09-03

Follorådet er representert i *Koordineringsgruppen for samordnet areal og transportplanlegging i Oslo og Akershus*. Follo har ett av 18 medlemmer i Koordineringsgruppen og alle de fire regionene i Akershus har en representant, fylkeskommunen stiller med 3 representanter, Oslo Kommune har 4 og de øvrige kommer fra ulike statsetater. Gruppen ledes av Statens Vegvesen. Follo kan øve innflytelse i denne gruppen gjennom allianser og AFK er en viktig alliansepartner.

Koordineringsgruppen fungerer som en informasjons- og dialogarena for offentlige aktører i areal- og transportplanleggingen i Oslo og Akershus i tillegg til at den koordinerer NTP prosessen. Gruppen har ikke beslutningsmyndighet og de ulike deltakerne kan ha ulike mandater fra sine organisasjoner. Follo og de øvrige regionrådene er nå representert i gruppen.

Gruppen har følgende mandat:⁷

Koordineringsgruppen for samordnet areal- og transportplanlegging i Oslo og Akershus skal:

- etablere og videreutvikle et felles faktagrunnlag og problemforståelse i samråd med PROSAM*
- ta initiativ til og være styringsgruppe for felles utredningsarbeid innenfor regional areal- og transportplanlegging*
- sikre nødvendig grad av samarbeid om planlegging av regional betydning*
- gjennomføre drøftinger og anbefalinger i forhold til utredningsoppgaver og enkeltprosjekter av regional betydning, og representantene skal bidra med informasjon som muliggjør koordinering av areal- og transportplanleggingen*
- være referansegruppe for de regionale statsetatenes arbeid med nasjonal transportplan, handlingsprogrammer og budsjetter samt for regionale og lokale myndigheters plan- og utredningsarbeid av regional betydning*

Deltakelse gir kunnskap. Det at alle sentrale aktører innenfor transport- og samferdselsplanlegging kan møtes i samme forum gir gode muligheter for å anlegge et helhetsperspektiv i planleggingen. Fra Follo sitt ståsted er gruppen en viktig arena for gjensidig påvirkning så vel som en arena for å få og gi informasjon. Deltakelse i koordineringsgruppen gir verdifull innsikt i de andre samarbeidspartneres situasjonsforståelse, noe som er et nødvendig grunnlag for å kunne utvikle tillit. Samlet bidrar deltakelse i gruppen til at det er større rom for å utvikle vinn-vinn løsninger. Uten langsiktig kontakt og dialog er det vanskelig å få tilstrekkelig bred innsikt i og bakgrunnsforståelse for de andre aktørene i

⁷ http://www.vegvesen.no/region_ost/ntp/ntp-oslo/mandat%20kg.doc

gruppen sine tenkemåter og begrunnelser. Møtene i koordineringsgruppen er også viktig for Follo som arena for å få fokus på og dialog om Follo sine utfordringer. Nyttens av å delta i Koordineringsgruppen vil sannsynligvis oppleves som særlig stor for regionene. De har bare denne fellesarenaen å gjøre seg gjeldene på for å drøfte helhetlig areal- og transportplanlegging i Oslo-Akershus.

Prosjektgruppen og kunnskapsleveranser

I tillegg til at Follo er representert i Koordineringsgruppen er det på det operative planet nært samarbeid med sekretariatet for O3 og representanter derifra deltar i Follo's møter for utvikling av pakkeinnspill. Det operative arbeidet med O3 ledes av en prosjektgruppe som forbereder saker til Koordineringsgruppen og bidrar faglig i arbeidet. Prosjektgruppen består av representanter fra Oslo Kommune, Akershus Fylkeskommune, Oslo Havnevesen, Jernbaneverket og Statens Vegvesen, som også er leder av gruppen.

Follo's bidrag på det strategiske planet er å legge til rette for en felles arealstrategi i Follo ut i fra enighet om noen rådende strategiske arealprinsipper og å samordne kommuneplanrulleringene. På det operative planet deltar Follo gjennom utredninger av kunnskapsgrunnlag for utforming av mulige tiltak som kan inngå i O3. Pr i dag har en utredet parkeringssituasjonen i Follo, laget et kunnskapsgrunnlag for drøfting av samordning av arealstrategiene i Follokommunene, det er gjort en såkalt Knutepunktsutredning. Bortsett fra arealstrategien, har Akershus Fylkeskommune har vært oppdragsgiver på disse utredningene, i tillegg har prosjektet bistått. Utredningene er ment å vise ulike muligheter for bruk av og samvirke mellom areal- og transportvirkemidler. Det pågår også en utredning om opprusting av RV 152 i regi av Statens vegvesen.

Arbeidet med delutredningene kan betraktes som første steg i implementeringsfasen for å få til avtaler. Utredningene er konkrete dokumenter som kan inngå i prioriteringsdebattene i O3, innad i Follo og i den enkelte kommune. Arealstrategien er et viktig dokument som inngår i drøftingene og forberedelsene av samordnet kommuneplanrullering. I tillegg har flere av kommunene i Follo har tatt i bruk parkeringsutredningen som idégrunnlag og bakgrunnskunnskap for planlegging.

Pakkeutvikling – uklart politisk ansvar?

For å oppsummere; i følge informanter er det indikasjoner på at arbeidet med O3 er inne i en "vente og se" fase – fremtidig styrings- og fordelingsmodeller er under vurdering og ikke alle utredninger, modellberegninger og prioriteringsforslag er avklart. Follo må følge tempoet i O3 prosessen. Blant Follo sine samarbeidspartnere, både på statlig og fylkesnivå, er inntrykket at denne regionen har, med sine forberedelser og felles strategier, kommet lengst av alle regionene i å legge til rette for samarbeid med overlokale aktører i samferdselsplanlegging. De ligger i forkant og framstår som samkjørt i O3 prosessen i følge informantene.

For å spissformulere litt så kan samferdselsstrategien betraktes som Follo sin ”utenrikspolitikk” og den bidrar til at regionen fremstår som tydelig og forutsigbar for omgivelsene. Dette bidrar til å bygge tillit til Follo hos de som de samarbeider med på den ”utenrikspolitiske” arenaen. Men fra et forskerståsted kan det se ut som om pakkeutviklingen så langt er et administrativt mer enn politisk engasjement i Follo. Dette spørsmålet drøftes nærmere i neste kapittel.

3.2 Fylkeskommunen og Follo

Akershus Fylkeskommune kan ta mange roller i arbeidet med UF. Transport- og arealplanlegging dreier seg om samferdsel, miljø, regional utvikling, næringsutvikling og samfunnsutvikling på bred basis. Organisatorisk ligger samferdsel i avdeling for regional utvikling og håndteres naturlig nok av teamet for Samferdsel, infrastruktur og utbyggingsmønster.

Fylkeskommunen – medspiller og utviklingsaktør?

Fylkeskommunen har tatt rollen som medspiller gjennom å bidra med kompetanse og ressurser i en del av utredningene for pakkearbeidet. Fra politisk hold betraktes kollektivtrafikken som et viktig bidrag fra fylkeskommunen som kan ivareta sin regionale utviklerrolle gjennom å bruke dette som et samferdselspolitisk virkemiddel. Innspillet fra fylkeskommunen om å tilby Jernbaneverket at fylkeskommunen forskutterer 25 millioner til planlegging av Ski stasjon i 2005 er et eksempel på viljen til å opptre som regional utviklingsaktør.

Bakgrunnen for tilbudet er at det ikke er satt av planleggingsmidler til utbygging av stasjonene Ski og Kolbotn i forslaget til statsbudsjett for 2005, noe som betyr at det ikke er mulig å få en oppstart av utbyggingen av dobbeltsporet Ski – Kolbotn, med utbygging av Ski stasjon som første etappe i 2006. Et prosjekt som allerede er forsinket med tre år på grunn av statens manglende oppfølging. Ski stasjon skulle i henhold til Oslopakke II (St.prp. 64, 1999-2001) igangsettes i perioden 2002-2005. Fylkeskommunens forslag om forskuttering av 25 millioner kroner i 2005 til oppstart av detaljplanlegging av Ski stasjon kan å sikre en utbygging i 2006. Den politiske mobiliseringen fra fylkeskommunens side inkluderer møte 10. november med Stortingets samferdselskomité om statsbudsjettet for 2005 hvor fylkesordfører og byråd for miljø og samferdsel i Oslo også deltok. Hensikten med møtet var å fokusere på at Staten må følge opp sine forpliktelser i forhold til Oslopakke II. Det trengs planleggingsmidler i 2005 slik at Ski stasjon kan bygges ut som første byggetrinn i nytt dobbeltspor Ski – Kolbotn. I følge fylkesordfører ga leder for samferdselskomiteen uttrykk for at de ville ta fatt i dette og erkjente behovet for midler til planlegging av utbygging av dobbeltsporet.⁸ I

⁸ Avsnittet er hentet fra AFK ”Aktuelt” samferdsel, http://www.akershus-f.kommune.no/index.php?page_id=131&article_id=5971

I tillegg hadde Follo møte med en del av Akershusbenken på Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen av statsbudsjettet. Også dette møtet var et ledd i arbeidet med å mobilisere politisk støtte for bygging av Ski stasjon. Stortingsrepresentantene var positive, men ga uttrykk for at hovedstadsområdet syntes å ha en periferistatus i Stortingets samferdselsdebatter. Denne litt omsnudde sentrum-periferi relasjonen innenfor samferdselspolitikk kan gjenfinnes på fylkesnivå andre steder i landet hvor fylkespolitikere fra distriktene samarbeider om å sikre samferdsel i distriktene på ”bekostning” av oppgaver i bynære strøk. I tillegg er transportpolitikk i hovedstadsområdet et relativt politisert tema, debattene både om finansiering og prioritering mellom privat eller kollektiv transport følge tradisjonelle politiske skillelinjer noe som kan ha en viss handlingslammende effekt på beslutninger.

Det er mange potensielle skjær i sjøen før 25 millioners tilbudet eventuelt kan realiseres. Selv om ideen synes å ha blitt positivt mottatt blant fylkespolitikere, så må den ha formell tilslutning og pengene må prioriteres fram i fylkeskommunen. Sist, men ikke minst, mottakeren Jernbaneverket må være villig til å ta i mot. Signalene så langt synes å være noe tvetydige. Informanter peker på at tilbudet kan oppfattes av Jernbaneverket som forsøk på sniking i deres prioriteringskø og som forsøk på innblanding som vil beslaglegge ressurser og femtvinge oppstarten på et nytt stort prosjekt før eksisterende prosjekter (Vestkorridoren) er på plass. I skrivende stund (medio januar 2005) er intet avklart i denne saken og det er et åpent spørsmål om denne mobiliseringen fra fylkeskommunen er tilstrekkelig for å nå fram i forhold til staten. Og dessuten, et mer prinsipielt spørsmål er med hvor stor tyngde skal fylkeskommunen jobbe inn i prosesser som berører en enkelt regioner, ja som endog kan bidra til å flytte fokus eller sakke opp arbeid i en region (vest) til fordel for innsats i en annen (øst)? På den annen side vil det være rimelig å forvente at staten tar sine forpliktelser og bidrar. På den måten vil en kunne dempe den ”interne” konkurransen på fylkesnivå.

Fylkeskommunen må ivareta interessene til alle sine regioner, men dette arbeidet vil nødvendigvis måtte preges av i hvilken grad regionene selv er på banen og arbeider pro-aktivt. I så henseende er Follo dyktige. Gjennom å presentere klare og tydelige strategier, framstår de som tydelige ovenfor omgivelsene, for eksempel for fylkeskommunen. Tydeligheten gjør det enklere å være medspiller og å tenke helhet. Gjennom UF har fylkeskommunen en ”adressat”, en aktør å samarbeide med i Follo. Fylkeskommunen er avhengig av at kommunene samler seg og etablerer organer som kan ivareta samarbeid og nettverksbygging på overlokale arenaer.

Det å opptre som regionale aktører kan de fleste kommuner bare make gjennom samarbeidskonstellasjoner slik som for eksempel Follorådet. Å ta en regional rolle er nytt for kommunenivået – og dels også for fylkesnivået – at kommunene aktivt tar den rollen. Hvilke forventninger har aktørene i dette hopehavet til hverandre? Hva må avklares og hva kan tas for gitt? Hvordan skal rollene

utformes og hvordan skal organisering og ansvarsdeling være i praksis? I tillegg til denne typen spørsmål kommer de utfordringene som ligger i den etter hvert uklare stillingen fylkeskommunen befinner seg i som forvaltningsnivå og debatten om kommunesammenslåing. Begge disse store temaene er bakteppe for dynamikken både mellom kommunene og mellom kommune og fylkesnivå.

Fra fylkespolitisk nivå fremholder informanter at samarbeids- og samordningsprosessene innad i Follo fremstår som kanskje det viktigste aspektet ved prosjektet. Samarbeidsprosessene dreier seg også om at Follo-regionen utvikler sin rolle som regional aktør. Prosjektet bidrar til å gjøre kommunene oppmerksomme på at de også er regionale aktører og må opptre på den regionale arenaen. Hvis kommunene skal oppnå å bli hørt i en regional kontekst, her Stor-Oslo, så må de ta en rolle i det regionale landskapet, de ikke kan lene seg tilbake og overlate til fylkeskommunen å artikulere deres interesser alene. Dersom kommunene tar regionale initiativ, slik som gjennom UF, så har fylkeskommunen utspill som de kan forholde seg til og være medspillere på.

Samspeillet mellom fylkeskommunen og kommunene er ikke statisk. Det er ikke avklart en gang for alle hvordan kommunene skal opptre som regionale aktører. Høy aktivitet og stort initiativ fra delregioner inn mot statlige aktører for eksempel kan fungere som en ”sovepute” for fylkeskommunens innsats mot de samme aktørene. ”Sovepute” syndromet gjøre seg gjelden andre veien også – at kommunene eller delregionene forventer mer dragkraft fra fylkesnivået enn fylkeskommunen kan eller vil levere.

Utvikling av komplementære regionale roller

Helt kort kan det konkluderes med at fylkeskommunen inntar rollen som medspiller og UF er en mulighet til å ivareta en regional utviklerrolle. Så langt i samarbeidet kan det se ut til at det rår en god dialog og arbeidsdeling mellom region og fylke. Fylkeskommunene er avhengig av at kommunene opptrer som regioner for å kunne innta en komplementær relasjon til aktører på kommunenivå. UF har derfor en viktig opplæringsfunksjon – ikke bare innad i Follo som øvelse i å tenke og handle regionalt, men også for fylkeskommunen som må utvikle sitt rollerepertoar i forhold til sine delregioner og i samspill Oslo.

3.3 ”Staten gjør som den vil”⁹

Utviklingsavtale Follo har som ambisjon å utvikle bindende avtaler mellom staten og kommunene for å sikre at staten følger opp egne forpliktelser og herunder satsing på dobbeltsporet Oslo – Ski. Deltakelse i O3 og samordnet kommuneplanrullering kan betraktes som nødvendige trinn i denne prosessen. Så langt i prosjektet har kontakten på statlig nivå hovedsakelig vært på faglig nivå med representanter fra Statens Vegvesen og Jernbaneverket som deltakere i pakkeutvikling og utredningsarbeid i tillegg til møtene i Koordineringsgruppen.

⁹ Informantsitat

Statens Vegvesen – en sentral koordinator

Statens Vegvesen har naturlig nok en svært sentral rolle i transport- og arealprosessene i Oslo-Akershus. De er en viktig utredningsinstans, er sekretariat for O3, leder Koordineringsgruppen og arbeidet med NTP i Oslo-Akershusregionen. Samferdselspakkene i O3 skal inn i vegvesenets handlingsprogram for perioden 2006-2009 og handlingsprogrammet skal godkjennes av fylkeskommunen. Informanter peker på at det ikke er vanlig at det skjer endringer i vegvesenets prioriteringer gjennom fylkets politiske behandling, men fra vegvesenets side kan det ikke utelukkes at dette kan skje. Fylkeskommunen har politisk makt til å omprioritere vegvesenets innstillinger og kan bruke den som en mulighet for eksempel til å synliggjøre en regional utviklerrolle. Høringsperioden gir rom for politisk påvirkning og dersom det er prosjekter som er avklart planmessig gir det større muligheter for at de eventuelt kan aktualiseres i handlingsplanen.

Pakkearbeidet følger som nevnt fremdriften i O3 arbeidet. Dette er for tiden inne i en noe avventende fase og vegvesenet avventer en del avklaringer gjennom fagrapporter. Dette har betydning for fremdriften i forhold til UF sine muligheter for å få til en mulig avtale med Statens Vegvesen innen prosjektfristen 01.09.2005. Samferdselsdepartementet har stilt seg positiv til avtaler – men bare for ett år i slengen – og det er ikke rom for å binde opp Stortinget annet enn i form av intensjonsavtaler. Dersom det skal forhandles om intensjonsavtaler må det være nyttig til konkrete, større utbyggingstiltak som det er planlagt for. Når det gjelder Follo er man, sett fra vegvesenets side, ikke kommet langt nok planmessig for å kunne starte avtaleforhandlinger. Som en informant i vegvesenet formulerte det:

”I realiteten er det ikke skjedd noe i forhold til handlingsplanene. Hjemmeleksa er rett og slett kommet for kort i Follo, mer må være klarlagt på regionalt nivå.”

Og det er der prosjektet står nå, man er inne i en fase med klargjøringer og faglige utredninger. Det er nødvendig med en skrittvis tilnærming både av hensyn til selve avtalearbeidet og for å sikre legitimitet innad i Follo. Rolf Jensen peker i sin rapport om *”Forhandlinger og avtaler og forebygging av avtalebrudd”* (Norut 05/04) på at fornuftig tilrettelegging og at det skapes arenaer for muntlig samhandling er helt avgjørende for å øke sannsynligheten for et vellykket avtaleprosjekt. I tillegg kreves motivasjon og mandat for forhandlingene. UF hadde en form for mandat gjennom beslutningen om å gjennomføre prosjektet, men i tillegg har de valgt å sikre mandat skrittvis i forhold til veivalg underveis.

Follo har likevel oppnådd å fått større fokus på sine prosjekter fra vegvesenet og gjennom UF arbeidet *”har de ’stresset’ vegvesenet til å skyve på andre prosjekter til fordel for Follo”* som en informant uttrykte det. På den annen side

er det vanskelig å få til endringer i prioriteringen av tyngre utbyggingsoppgaver. Fra Statens Vegvesen pekes det på at de må i stadig større grad la seg styre av økonomisk administrative krav i forhold til utformingen av sitt handlingsprogram. Dette vil si at de velger å fokusere på å planlegge det som er gjennomførbart og som det er økonomisk inndekning for i gjeldende budsjettperiode. I praksis innebærer dette at hvis det skal være realistisk å få til forseringer/omprioriteringer i vegvesenets handlingsprogrammer så må det følge med både økonomisk inndekning og lokale planer må være på plass. Da kan det være rom for at staten kan være villig til å forhandle og inn gå avtaler på mer enn ett år på intensjonsbasis.

Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet

Bygging av dobbeltsporet Oslo-Ski har første prioritet i samferdselsstrategien til Follo og en del av arbeidet i UF har vært innrettet på å arbeide fram sikker finansiering av dette prosjektet. Da statsbudsjettet ble lagt fram høsten 2004 viste det seg som påpekt ovenfor at heller ikke denne gangen ble plan- og prosjektmidler til Ski stasjon prioritert til tross for planmessig og strategisk jobbing. Ved første blick synes ikke UF å ha bidratt til at en pr. dags dato har oppnådd å komme noen vei i forhold til arbeidet med Ski stasjon og dobbeltsporet. Slik er det ikke – gjennom arbeidet med UF har Follo kommet noen skritt videre i forhold til dobbeltsporet.

Det er mange grunner til at det ikke ble gjennomslag for finansiering i 2005 budsjettet. Oppstart av planlegging av Ski stasjon er et signal om fremtidig tung satsing på infrastrukturbygging – og midler til det må ligge inne i den finansielle horisonten.

”Å omprioritere fram såpass tunge satsinger er nærmest som å snu en supertanker, det er ikke gjort i en håndvending og krever adgang til roret”

som en informant i jernbaneverket formulerte det. For det første var antagelig tidshorisonten i utgangspunktet for kort til å oppnå omprioriteringer – halvannet år er ikke tilstrekkelig til å sikre finansiering til såpass tunge investeringer. Det kreves langsiktig jobbing på flere fronter og involvering fra ulike politiske aktører. Det er ikke tilstrekkelig å ha dialog og involvere mellomledere i statsetatene, det må drives lobbyvirksomhet over tid rettet mot departementet både på politisk og faglig nivå og jobbes helt til topps i statsetatene. Dessuten kreves det politisk jobbing i forhold til Stortinget, i tillegg til at det må mobiliseres på bred front både gjennom partiene og via fylket. Trykket har ikke vært kraftig nok og muligens har det ikke vært jobbet systematisk tilstrekkelig lenge.

Follo har startet på denne prosessen og sendte brev til samferdselsministeren i august 2004 med anmodning om sikring av midler til planlegging av Ski stasjon. De fikk møte politisk ledelse i Samferdselsdepartementet sammen med AFK dagen etter at Statsbudsjettet var lagt fram. Follo fikk legge frem sin sak og høre

departementets begrunnelser for hvorfor staten har valgt å prioritere midler til andre prosjekter enn dobbeltsporet som ligger inne i NTP. Begrunnelsene er hovedsakelig at det allerede er gitt store ressurser til jernbaneutbygging i hovedstadsområdet (Vestkorridoren) og en vil ikke gå i gang med ett nytt prosjekt som kan bidra til å forsinke ferdigstillingen av dette.¹⁰ Fylkeskommunens forslag om forskuttering av 25 millioner er en annen viktig del, den innebærer at en har fått ytterligere trykk på prosjektet enten Jernbaneverket velger å gå inn for tilbudet i denne runden eller ikke. Og i tillegg har arbeidet med UF bidratt til konkretisering og iverksetting av andre punkter på den vedtatte samferdselsstrategien for Follo. Særlig på bakgrunn av det sistnevnte må en kunne si at Follo har oppnådd en god del på forholdsvis kort tid gjennom prosjektet.

For å avrunde; for å komme noen vei i tunge prosesser som staten ”eier” så må det mobiliseres tungt og til topps. Det ser ut til at hvis en skal få gjennomslag der innsatsen settes inn så må den rettes mot det nivået og de aktørene som har makt til å flytte på prioriteringer. Ikke minst har det vist seg at er det viktig å komme i omgrep med de rette aktørene – personer som vil noe og som evner å bruke systemer og strukturer til å få i gang de rette prosessene. Det å avdekke de rette personene i ulike relevante posisjoner kan ta tid og avhenger til dels av at en klarer å få innpass på de betydningsfulle arenaene. At en også i offentlig sektor er representert der ting skjer og kommer i kontakt med de som får ting til å skje for å si det enkelt.

Follo har samarbeidet med mellomnivå i vegvesenet; der er det både midler og et visst handlingsrom og Follo har oppnådd å skyve på prosessene på det nivået. I Jernbaneverket er handlingsrommet begrenset på det nivået Follo har mobilisert. Investeringer i jernbanesektoren er så tunge når det gjelder Follo at det er vanskelig å mobilisere det nedenfra.

3.4 Avtaler – høyt opp og langt fram?

Hovedmålsettingen for UF i følge prosjektbeskrivelsen var ”å inngå forpliktende samarbeidsavtaler mellom Follo-kommunene, fylkeskommunen og staten om planlegging og virkemiddelbruk for utvikling av bærekraftig arealbruk og infrastruktur knyttet til kollektive transportløsninger.” Det ble gjennomført et forprosjekt i perioden 01.03.02-01.12.02 hvor det ble valgt ut noen avtalemodeller som skulle utprøves i hovedprosjektet. Gjennom hovedprosjektet skulle fokus flyttes fra mål til virkemidler og ambisjonen var å gjennomføre reelle forhandlingsprosesser, forankre avtaleinnholdet hos avtalepartene og inngå forpliktende avtaler.

¹⁰ Referat av møte 07.10.2004 mellom politisk ledelse i Samferdselsdep. Og Follorådet/Akershus fylkeskommune

Allerede i utgangspunktet framsto Follo-prosjektet som komplekst. Prosjektet involverer flere forvaltningsnivå, mange ulike deltakere og interesser som skal samordnes, samarbeide og forpliktes gjennom utvikling av relasjoner og avtaler på tvers av etablerte styrings- og samordningsnivå. Beslutningen om å gå tungt inn i O3 prosessene bidro ytterligere til å forsterke kompleksiteten i prosjektet. I tillegg fikk prosjektet tidlig signaler fra at statsetatene ikke kunne inngå avtaler som bandt opp Stortingets handlefrihet.¹¹ Jernbaneverket oppfattet departementets signaler i brevet til på følgende måte:¹²

”Her (dvs dept. brev) signaliseres det en positiv velvilje til at etatene deltar i videre arbeid omkring utviklingsavtale Follo, en anser det som positivt at det utvikles kunnskap om hvordan forvaltningsnivåene bedre kan samarbeide om virkemiddelbruken i transportsektoren, for en effektiv ressursutnyttelse og bedre måloppnåelse i areal- og transportpolitikken. Det presiseres dog at etatene ikke har anledning til å inngå avtaler som binder opp framtidige budsjetter.”

Departementets brev åpnet for samarbeid, men satt foten ned for avtaler i alle fall på kort sikt. I brevet henvises det til nærmere omtale av avtalevirkemidlet i St. meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015. Delkapittel 9.4.2 *Avtaler om virkemiddelbruk*¹³ er svært relevant for UF og der påpekes bla følgende:

”Samferdselsdepartementet mener på denne bakgrunn at det i noen tilfeller vil være fornuftig at det inngås avtaler om virkemiddelbruk mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, der partene forplikter seg til å følge opp tiltak i lokale areal- og transportplaner. Slike avtaler kan etter departementets vurdering øke muligheten for å oppnå ønskede resultater i areal- og transportpolitikken i byområdene innenfor dagens ansvarsdeling, bl.a. gjennom å få mer ut av samlet ressursinnsats, mer helhetlige løsninger og iverksettelse av nødvendige tiltak.”

Stortingsmeldingen åpner for den typen avtaletenking som UF arbeider for og legger samtidig inn en del krav slik som at avtalene må ha et klart formål og knytte seg til spesifikke forhold i det enkelte byområde og det må kunne gjennomføres troverdige sanksjoner. Perspektivet er at statens ressursutnyttelse har forrang og sist men ikke minst:

”Departementet mener avtaler bør knyttes til oppfølging og videreutvikling av lokale areal- og transportplaner i byene i form av utvidede pakker som inneholder infrastrukturtiltak og lokale virkemidler.”

¹¹ Brev av 29.09.03 fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket og Statens Vegvesen

¹² Udatert brev fra Jernbaneverket til Follorådet høsten 2003, Jbv. Saksref.: 03/5282 SRØ 504. Likelydende brev kom fra Statens Vegvesen

¹³ <http://odin.dep.no/sd/norsk/dok/regpubl/stmeld/028001-040013/hov009-bn.html>

Avtaler skal knyttes til gjennomføring av lokale areal og transportplaner og:

Eventuell inngåelse av avtaler må ta utgangspunkt i planprosessen tilknyttet Nasjonal transportplan... og må derfor inngås etter at stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan er behandlet av Stortinget.

Gjennom å påpeke at avtaler bør utformes i forbindelse med transportetatens handlingsprogrammer, som er en konkretisering og operasjonalisering av NTP, legger Stortingsmeldingen føringer som har betydning for fremdriften av UF. Avtalearbeidet må ta hensyn til disse anbefalingene for å ha mulighet for gjennomslag, koblingen til utvikling av Oslopakke 3 er både strategisk viktig og helt nødvendig.

Prosess ”pakkeutvikling” dreier seg som nevnt om å utforme forslag til kommunikasjonsløsninger og virkemidler som også skal legges inn i handlingsprogrammet for de statlige sektoraktørene og som samlet utgjør det som omtales som O3. Våren 2004 dreide Follo sitt arbeide i denne prosessen om å få innpass i og etablere en plattform i O3. I høst er samarbeidet mer over i en form for ”driftsfase” med jevnlig møter koblet til utvikling av løsninger og utredningsarbeid. Fokuset i dette arbeidsnotatet er på relasjonen til O3 og arbeidet innad i Follo for å forankre de strategiene for pakkeutvikling. Det er ikke rom for følgeevalueringen å gå inn i selve O3 arbeidet.

NTP ble behandlet av Stortinget i juni 2004 og statsetatens handlingsprogram legges ut på høring 01.02.2005 med høringsfrist 01.05.2005. Dersom Follo skulle fått til avtaler i denne runden måtte det passes inn i dette utkastet til handlingsprogram. Follo var ikke klar for dette på det konkrete planet (jfr også oppfatninger av dette hos Vegvesenet referert ovenfor) og det kan allerede nå slås fast at man neppe når målsettingen om avtaler mellom statsetater, Akershus fylkeskommune og Follokommunene innen prosjektslutt høsten 2005.

Det er en flere faktorer som samlet bidrar til at ambisjonen om bindene avtaler mellom forvaltningsnivåene ikke er realistisk å oppnå innen september 2005. Disse faktorene kan grupperes under fem stikkord: ambisjonsnivå, nasjonale-, statlige- og regionale prosesser i tillegg til selve prosjektarbeidet.

Ambisjonsnivå

I dette stikkordet ligger en erkjennelse av at ambisjonsnivået i utgangspunktet antakelig var noe høyt gitt prosjektets noe nyskapende karakter, mulige konsekvenser for andre lignende tiltak og kompleksitet. På tross av at det var gjennomført et forprosjekt er to år er for kort prosjektperiode for å komme i havn rent tidsmessig med såpass komplekse og til dels nyskapende avtaleprosesser som UF i realiteten dreier seg om. Kompleksiteten knytter seg til forvaltningsmessige, organisatoriske og politiske forhold ved nasjonalt, statlig, regionalt og lokalt nivå. Ambisjonsnivået avspeiler kanskje også en viss mangel på innsikt i denne type kompleksitet, samtidig er det vanskelig å anslå realistisk

tidshorisont og kompleksitet på denne type prosesser på forhånd da UF i en viss forstand driver med nybrottsarbeid i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og planlegging.

Nasjonale prosesser

Stikkordet nasjonale prosesser dreier seg både om det styringsmessige forholdet mellom Storting, statsetater og lavere forvaltningsnivåer og mer generelle moderniserings- og utviklingsprosesser. Som pekt på tidligere vil inngåelse av avtaler kunne binde opp Stortingets budsjettmessige handlefrihet og avtaler vil derfor berøre prosesser som er av langt mer omfattende karakter enn utvikling av infrastruktur og samferdsel i Oslo og Akershus regionen. Avtalerinngåelse vil kunne ”spise” av Stortingets budsjettmakt og åpne for en rekke prinsipielle spørsmål av typen ”hvis den avtalen går, hvorfor skal ikke denne også kunne gjøre det?” Staten sender tvetydige signaler. Bruk av avtaler anbefales i NTP (gitt visse forutsetninger) mens Samferdselsdepartementet fraråder det i brev til etatene. Utvikling og inngåelse av avtaler mellom staten og kommuner dreier seg også om nye former for organisering og samarbeid, om relasjoner og roller mellom forvaltningsnivåer i en fase hvor forvaltningssystemet er i bevegelse. Avtaleinngåelse vil kunne bidra til ytterligere kompleksitet og omdanning i dette bildet.

Statlige prosesser

Statlige prosesser dreier seg om statsetatenes forhold til hverandre, til staten ved departementene som deres overordnede nivå og til lavere forvaltningsnivå. Statsetatene er under omstilling og deres relasjoner både innad og til ulike omgivelser er under omdanning. Som nevnt ovenfor påvirkes statsetatene av generelle moderniserings- og utviklingsprosesser, men prosessene arter seg ulikt for de forskjellige etatene. Dette medfører at muligheter for inngåelse av avtaler vil ha ulike betingelser i de ulike etatene og må arbeides frem gjennom ulike strategier og tilnærminger, noe arbeidet med UF også kan indikere. Autoritetsforhold, bedriftskultur, personkonstellasjoner i etatene og personlig ”drive” synes også å være viktig i forhold til å få til avtaleutvikling. Jernbaneverket og Statens Vegvesen synes å ha ulik beredskap for mulig avtaleinngåelse og ulike forutsetninger for å kunne gjøre det. Ulikhetene er dels koblet til at de to etatene har forskjellig type virksomheter, dels til at de er ulikt organisert og dels til at bedriftskulturen synes å være noe forskjellig.¹⁴

Regionale prosesser

Regionale prosesser er stikkord for politiske og administrative prosesser i Follo, innad i Follo kommunene og i tillegg kan en trekke inn Akershus Fylkeskommune sin rolle her. Follokommunene synes ikke å være helt klar for å inngå bindende avtaler med andre forvaltningsnivåer. Den lokale avtaleberedskapen synes dels å ha varierende lokal politisk støtte og sett fra statsetatene synes ikke de lokale forutsetningene å være helt i boks. En god del

¹⁴ Det sistnevnte er kun en forsiktig påstand basert på enkelt observasjoner, det er ikke undersøkt systematisk som del av følgeevalueringen.

av arbeidsinnsatsen i UF har dreid seg om å sikre en skrittvis politisk aksept og avtalevilje på kommunenivå. I tillegg vil samordnet kommuneplanrulling, som iverksettes gradvis i løpet av 2005, bidra til å gi en mer helhetlig bakgrunn for avtaleinngåelse. Sagt med andre ord; det er ikke sikkert at Follo har vært rede til å inngå avtaler selv om statsetatene hadde vært rede. Fylkeskommunens reelle muligheter og vilje til avtaleinngåelse synes heller ikke å være helt avklart.

Prosjektarbeidet i UF

Når det gjelder selve prosjektarbeidet utført i regi av prosjektleder og sekretariatet for Follorådet, kan det kort oppsummert konkluderes med at man har tatt mange gode grep; arbeidet systematisk, fulgt spillereglene både innenfor politikk og administrasjon og samtidig maktet å ha en viss fleksibilitet og utøve utviklingsorientert rolle. Sikring av lokal støtte og legitimitet både politisk og faglig har stått i fokus, etter hvert viser det seg nok at den politiske mobiliseringen kunne vært sterkere særlig kanskje på overlokalt nivå. Det viser seg også at en kunne arbeidet bredere i forhold til å sikre støtte i statlige organer. Erkjennelsen av nødvendigheten av å sikre overlokal støtte og forankring har vokst fram underveis i arbeidet og kan kanskje knyttes særlig til dypere innsikt i kompleksiteten i denne typen prosesser. UF handler også om utvikling av nye roller både innad i Follo og ikke minst mellom Follo og de øvrige forvaltningsnivåene, herunder at personene i systemene har vist seg å være viktigere enn de formelle strukturene. Og det vil være av betydning for arbeidet etter prosjektslutt at disse lærdommene tas videre til det lokale nivået.

For å oppsummere så kan det se ut til at verken staten ved statsetatene eller Follo er rede til konkrete avtaleinngåelser innen september 2005. På statlig side er utfordringene sammensatte. De knytter seg dels til at staten er en nasjonal politisk aktør og (må?) sender tvetydige signaler, dels til ressursituasjon og plan- og prioriterings prosesser innad i statsetatene og dels til person- og autoritets forhold i etatene. Fra Follo sin side kan det se ut til at man på politisk hold fortsatt sliter med å bevege seg fra mål og intensjoner og over på handlingsplanet.

Innebærer dette at arbeidet så langt ikke har gitt resultater? Nei tvert i mot, i tillegg til at det er høstet viktig lærdom om denne type prosjekter, kan UF vise til konkrete resultater som omtales i kapittel 5 "*Resultater og læring*". Prosjektets hovedmål er ikke oppnådd og er neppe innen realistisk rekkevidde innenfor prosjektets tidshorisont. Det er, som påpekt ovenfor, en rekke sammensatte årsaker til manglende måloppnåelse, den viktigste er kanskje at tidshorisonten er for kort. Sett fra evaluators ståsted synes 4-5 år å være en realistisk tidsramme for å oppnå den type målsetting det her er snakk om.

4 "UTENRIKSPOLITIKK" OG "INDREMEDISIN"

Arbeidet med UF har skapt bidratt til å synliggjøre Follo og skapt felles forståelse både innad og utad, men det er fortsatt en "salgsjobb" å gjøre på kommunenivå for å forankre og skape eierskap til UF og Follo sin regionale rolle. Samordning av kommuneplanrullering er et viktig skritt for helhetlig planlegging i Follo. Det synes å være stor vilje både faglig og politisk i Follo for samordning av kommuneplanrullering i tid og tematisk, men informantene fokuserer også på at eierskap og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune.

4.1 Utviklingsavtale Follo – "ordførerbaby" eller felleseie?

Som bakgrunn for tredje arbeidsnotat fra prosjektet ble samtlige ordførere i Follo telefonintervjuet i uke 3, 2005 og alle bortsett fra et par ble også intervjuet høsten 2003 som ferske ordførere. Noen av dem har blitt intervjuet i tilknytning til andre følgeevaluering av prosjektet (Ellingsen 2004/4).¹⁵ I tillegg ble 3 av rådmennene i Follo intervjuet.¹⁶ Deres standpunkter var relativt sammenfallende med ordførernes. Tema for samtalen var vurdering av status for UF i dag, oppnådde resultater så langt og vurdering av resultater i forhold til forventninger, felles kommuneplanrullering, forankring av UF og det den står for og veien videre. Det var selvsagt viss variasjon i standpunktene, men samtidig fremkom det en del sammenfallende vurderinger og det er særlig disse som trekke fram i det følgende.

Hovedinntrykket er at det syntes å være langt bedre kunnskaper om UF i dag hos de fleste ordførerne sammenlignet med den første samtalen. Dette er ikke så selvfølgelig som det kan se ut til ved første øyekast. Det er skjedd en relativt stor utskifting av ordførere. Hele 5 av de 7 ordførerne som deltok i unnfangelsen av UF nå ute av bildet, noe som kunne bidratt til å svekke forankringen av avtalearbeidet både på ordførernivå og ute i kommunene. Det synes ikke å ha skjedd. Dessuten, dersom UF ikke var interessant for ordførerne, er det rimelig å forvente at kunnskaper og engasjement ville være lavt.

Samtalene ga inntrykk av at de aller fleste virket å være oppriktig engasjert i både avtaletenkingen, samordning av kommuneplanrullering og ikke minst i fremtidige samarbeidsstrategier i Follo. Det var særlig de lokale effektene av UF som sto i fokus. Innformatene var positive til nytten av samarbeid mellom kommunene og ønsket å bygge videre på den felles forståelsen og de gode erfaringene som var gjort. Det var også en relativt stor samstemmighet om at de samarbeidsløsninger som en fikk etablert gjennom prosjektet måtte videreføres gjennom å forankres i den ordinære driftsorganisasjonen, slik som samordning av

¹⁵ Samtalepreget intervju med utgangspunkt i tematisk intervjuguide. Denne var sendt ordførerne pr. mail uken før samtalen fant sted. Samtalenes varighet var mellom 10-25 minutter. Rådmennene ble oppringt uten forberedelser.

¹⁶ Et tilfeldig utvalg som består av de jeg fikk i tale i intervjuperioden i løpet av minst tre oppringinger.

kommuneplanrullering. Utfordringen synes å være den lokale forankringen av UF og den arbeidsmåten ute hos de lokale politikerne.

Når det gjelder lokal politisk forankring av UF i kommunestyre og formannskapene var det relativt stor samstemmighet både blant rådmenn og ordførere om at utviklingsavtalen er ”ordførerne og Follorådet sin baby” og at mer må gjøres for å skape eierskap lokalt til det UF står for og det man har oppnådd gjennom dette arbeidet. I det ligger at man mener ideen oppstod på lokalt nivå, men ble ivaretatt og videreutviklet av Follorådet og ordførerne.

Et hovedsynspunkt synes å være at avtaleutvikling og aktiv regionalpolitikk er Follorådet oppgave, med regionutvikleren i rollen som en slags ”utenriksminister” på Follo sine vegne, en rolle som også kan inkludere ordførere. I følge noen av ordførerne er dette ikke til hinder for at den enkelte kommune kan drive ”utenrikspolitikk” for å fremme sin kommunes interesser dersom det betraktes som nødvendig. Det synes å være en viss forståelse på lokalt nivå av nødvendigheten av å drive ”utenrikspolitikk” i forhold til Stor-Oslo. Ordførerfokus er på kommunenivået og de positive effektene en har der av å samarbeide tettere. Det kan i en viss forstand synes som om at kommunene mener at deres jobb er gjort når de har fattet positive vedtak i regionale spørsmål slik som utviklingsavtale Follo.

4.2 Forankring av Utviklingsavtale Follo og kommunereformer

I hvilken grad kommunene vil vise reell vilje til å la seg forplikte av for eksempel Follo sin samferdselsstrategi i sitt planarbeid er vanskelig å forutsi på basis av informantsamtalene. Naturlig nok var det variasjoner i ordførernes holdninger til dette temaet, enkelte kommuner synes å uttrykke større vilje til forpliktelse enn andre, men hvordan dette vil slå ut i praksis kan vi ikke si noe sikkert om.

Agenda utvikling (2004:105) har gjort et utkast til vurdering av ny kommunestruktur i Follo. Her trekkes opp fem ulike reformstrategier ut i fra grad av integrasjon mellom kommunene; *0-alternativet*, *strategisk kommuneallianse*, *samkommuneløsning*, *regionkommuneløsning* og *sammenslutninger i deler av regionen*. De foreslåtte reformstrategiene kan brukes som et analytisk inntak til å beskrive hvordan de lokale samarbeidsposisjonene fremstår på bakgrunn av foreliggende datamateriale. Det er de tre første posisjonene som er aktuell her.¹⁷

0-alternativet innebærer at dagens kommuneinndeling opprettholdes og samarbeidet i Follorådet utvikles etter dagens prinsipper hvor kommune har vedtaksmyndighet og fortsetter som selvstendige generalistkommuner. Interkommunale løsninger utvikles etter behov og Follo utvikles ikke som en sterk politisk og administrativt styrt region.

¹⁷ Alternativene refereres i kursiv og er noe oppsummert fra Agenda 2004:105

Sett fra forskerståsted synes denne modellen å passe best på de perspektivene flertallet av de lokale informantene i Follo ga uttrykk for i tilknytning til UF. Samkommuneløsningen ble brukt som en truende mulighet av flere ordførere som understreket nødvendigheten av kommunal styring. Noe av informantene var litt på gli i retning av å tenke fellesskapsløsninger og muligens strategiske kommuneallianser.

Strategiske kommuneallianser innebærer at kommunene inngår i en aktiv prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder mellom fortrinnsvis alle kommunene. Alliansen utvikles som et operativt støtteorgan for kommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger ovenfor kommunestyrene. Et felles program for integrasjon mellom kommunene og som er vedtatt i kommunestyrene er styringsdokumentet. Handlingsprogrammet trekker opp mål og prinsipper for samarbeidet og er konkret på områder som skal prioriteres for felles løsninger.

Kanskje særlig fra omgivelsenes ståsted framstår Follo som en region med trekk av strategiske kommuneallianser. Follo har en samferdselsstrategi med konkrete prioriteringer som en arbeider i forhold til og Follorådet med prosjekt UF har rollen som operativt støtte- og utredningsorgan. Utviklingen av samordnet kommuneplanrullering vil kunne bidra til å forsterke arbeidet i retning av strategisk kommuneallianse. Sett fra forskerståsted har denne modellen så langt vist seg være fruktbar for Follo – den har gitt resultater i form av økt samarbeid innad og synliggjort og økt Follo sin innflytelse på ytre premissleverandører.

Samkommuneløsning innebærer etablering av en egen juridisk enhet på regionalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Dette betyr at kommunene frasier seg ansvaret for de oppgaver som samkommunen skal løse og samkommunen styres av regionale politikere valgt fra kommunestyrene. Modellen er ikke hjemlet i dagens lovgivning.

Denne styringsmodellen nevnes som sagt av flere informanter som et skremmende mulig scenario som vil innebære å oppgi styringen over egen kommune. Det man synes å frykte er at et vellykket lokalt samarbeid langsomt vil gli over i eller tvinge frem en samkommuneløsning. Denne frykten, om den har reelt grunnlag eller ikke, vil kunne prege samarbeid og regionalt utviklingsarbeid. For eksempel kan den slå ut i at kommunene ikke ønsker for sterk regional administrasjon, uviljen mot å ha en prosjektleder i spissen for videreføring av samordnet kommuneplanrullering kan også forstås i dette perspektivet. Det må også nevnes at "trusselen" om kommunesammenslåing, debatten om fylkeskommunens fremtid og usikkerheten knyttet til arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene bidrar til å komplisere debatten om utformingen av kommunesamarbeidet.

For kort å oppsummere dette i lys av selve utviklingsavtalearbeidet kan det se ut til at kommunenivået har et 0-alternativ perspektiv på det – hver kommune ville

måtte fatte et eventuelt vedtak om inngåelse av avtale. Forberedelsene til avtaleinngåelse synes å være gjennomført i tråd med en strategisk kommuneallianse tenking mens rasjonale i selve avtaletenkingen kan ha trekk av en samkommunetenking – at Follo skal binde staten. Det sistnevnte synes ikke å være realistisk innenfor prosjektets tidsramme – verken sett fra staten eller Follo sin side.

4.3 Utviklingsavtalen

Når det gjelder selve utviklingsavtalen og resultater av og forventninger til denne synes det å være litt doble signaler. På den ene siden virker det som om både en del ordførere og rådmenn har forventninger om at det er mulig å binde staten gjennom avtaler i løpet av prosjektperioden og at det er kriteriet på at en har nådd prosjektmålene. På den annen side er alle oppmerksomme på de positive samarbeidseffektene som er oppnådd på kommunenivå, på de gode prosessene, den ryddige arbeidsmåten i prosjektet og den felles forståelsen som er oppnådd. Som en ordfører sa:

”Utviklingsavtalen har bidratt til å samle Follo, men den er for lite forankret, ordførerne jobber med det, vi er blitt flinkere men har mer å gå på.”

Inntrykket er også at det er liten kunnskap om de resultater som er oppnådd gjennom O3 arbeidet og de øvrige overlokale prosessene som UF inngår i. Det virker som man har et noe forenklet bilde av mulighetene for å få frem ovenfor staten og manglende innsikt i kompleksiteten i Oslopakke 3 prosessene. Staten synes fortsatt å oppfattes som en til dels uforutsigbar motspiller som ikke overholder sine forpliktelser.

Disse oppfatningene bør prosjektet gripe fatt i. Sett fra forskerståsted bør kompleksiteten i prosjektet ”selges inn” til ordførerne og det samme bør en gjøre med de suksessene som er oppnådd. UF har utvidet Follo sin arena og muligheter for å skape utvikling og resultater – og det bør både kommunestyrer og formannskap være oppmerksomme på. Det er nødvendig hvis de skal se verdien av denne arbeidsmåten og ikke bare rette fokuset på egen kommune når de tenker samfunnsutvikling, men må ta høyde for at en rekke premisser, slik som for eksempel at premissene for mye av samferdselsutvikling i Follo legges i O3 samarbeidet. Staten er ikke uvillig og uforutsigbar, men har en hel nasjons interesser å ta hensyn til, påvirkning og oppbinding skjer gjennom langsiktige samarbeidsprosesser av det slaget Follo nå er i gang med.

Avslutningsvis kan det reises noen spørsmål. Fra forskerståsted kan det se ut som om pakkeutviklingen så langt et administrativt mer enn politisk engasjement i Follo. Fremstår pakkeutvikling som et arbeid for fagfolk og som krever et stort innslag av fagbasert kunnskap? De dreier seg om å foreslå alternativer for framtidig transport og lokaliseringmønster for aktiviteter, noe som i høyeste

grad er politiske spørsmål. Vil det skape for mye ”støy” mellom kommunene eller innad i kommunene å trekke politikken tettere inn på et tidligere tidspunkt i prosessene, altså før det er utviklet alternativer? Eller er de prinsipielle vedtakene som er gjort tilstrekkelige? Er ”utenrikspolitikk” noe som ikke engasjerer lokalpolitikere fordi det er for komplekst og krever nyanseringer, det blir for u håndterlig og fremtidsrettet? Er det å involvere seg i pakkeutviklingen ingen ”god” sak å score poeng på for drivende enkeltpolitikere? Er problemet at en ikke har jobbet nok med å trekke med dette politiske nivået? Kan de, vil de og bør de brukes i langt større grad til å mobilisere for Follo sine interesser? Eller er det slik at når politikere har gitt tilslutning til noen hovedprinsipper og fattet et vedtak og arbeidet er definert som prosjekt, så er saken ute av verden og de anser seg ”ferdig med den”?

Sett fra overlokalt nivå fremstår Follo som samlet og samkjørte, de har en felles samferdselsstrategi og prinsipper for samordning av arealbruk. De fremstår som tydelige for omverden, de virker forberedt og gjennomtenkt og synes å være i stand til å gripe muligheter som åpner seg underveis i pakkeprosessene. Samtidig er bildet ikke helt entydig. Fra enkelte overlokale informanter er det signaler om at man nok hadde forventet at Follo var kommet ennå lengre planmessig og at man i større grad kunne drøfte konkrete prosjekter. Disse forventningene knytter seg til at Follo tidlig flagget at de ønsket å inngå avtaler. Realitetene er vel at Follo ikke er helt klar planmessig til å inngå avtaler – på vegne av Follo regionen er det neppe aktuelt i nær framtid – og heller ikke enkeltkommuner er helt rede for avtaleinngåelse. Spørsmålet er da om Follo har begynt i gal ende av prosessen?

Bør prosesser som har et avtalesiktemål ta utgangspunkt i et konkret case eller starte med prinsipielle avklaringer slik som i UF? Ved bruk av case vil uenighet raskt komme opp og partene vil ha et konkret forhandlingsgrunnlag for å forsøke å komme fram til en vinn-vinn løsning. Eller vil en casebasert tilnærming kunne skape for mye politisk diskusjon? Follo er ikke en enhetlig aktør, men består av 7 kommuner med til dels forskjellige politiske konstellasjoner og ulike utfordringer og løsningsbehov. Dette er en grunnleggende forutsetning når Follo skal drive ”utenrikspolitikk” og man startet derfor med en rekke overordnede prinsippavklaringer og et mål; avtale. Gjennom denne arbeidsmåten har en etablert arenaer for dialog og utvikling av felles forståelse og tillit, i følge Jensen (2004) helt nødvendige forberedelse i avtaleutvikling. Prinsippavklaringer er også et ledd i sikringen av mandat for avtalearbeidet. Sett utenfra kan denne prosessen fortone seg som en unødvendig øvelse og spørsmålet er om dette kunne gjøres parallelt med avtalediskusjoner knyttet til et bestemt case? Og ville det vært mulig å kjøre begge prosessene samtidig? På den annen side, dersom kommunene ikke blir enige og ikke samarbeider, så oppnår de liten innflytelse – de blir lett blir ”usynlige” og andre bestemmer på deres vegne.

For å oppsummere; det ser ut til å kreves ytterligere lokal forankring og innsalg av verdien av å være i dialog med omgivelsene fordi det etter hvert vil være en

av betingelsene for å drive samfunnsutvikling også på kommunenivå. Kommunene må samarbeide med hverandre, de må være representert og i dialog med overlokale aktører. Prosjektet må selge inn dette budskapet, både de seire de har oppnådd og verdien av å være representert for å kunne få innflytelse over egen framtid.

4.4 "Indremedisin" – felles kommuneplanrulling

Forarbeider og kunnskapsproduksjon for deltakelse i overlokale prosesser kan fungere som pådriver for utviklingsprosesser lokalt. I Follo er særlig samordning av kommuneplanrullingene viktig som incitament for strategisk arbeide med samarbeidsrelaterte spørsmål. Prosjektet åpner praktiske, konkrete arenaer og tema for å utvikle samarbeid på tvers av kommunegrensene. I tillegg gir prosjektet muligheter for lokale utviklingsprosesser og lokal tilpasning av løsninger slik at det enkelts kommunes handlefrihet ikke avgrenses for mye.

Dersom det nedfelles varige samarbeidsrelasjoner mellom kommunene i Follo som resultat av arbeidet med UF, så kan det i ettertid vise seg å være en av de viktigste resultatene av prosjektet. Og ut i fra samtalene med samtlige ordførere og en del av rådmennene i Follo, synes det å være sterk reell "drive" for å få til samordning av kommuneplanrullingene i Follo. Det hersker relativt stor enighet om å få til samordning i tid og på drøftinger av plantema. Som flere peker på så kan det være rasjonelt å se tema som utvikling av næringsarealer, strandsone, samferdsel, miljø og boligutvikling i sammenheng på tvers av kommunegrensene. Samtidig er det store flertallet av informanter veldig klare på at dette gjelder samarbeid på samtale og drøftingsnivå. Man ønsker samordning på prosessnivå, men frihet når det gjelder planinnhold. Det er foreløpig ikke stemning for å la andre kommuners planer legge premisser for egen valg og i hvilken grad man er villig til å la seg forplikte av samferdselsstrategiene varierer. Det vil si at en kan innordne seg andres planer dersom en mener det er i samsvar med egne intensjoner eller vil være det beste for egen kommune – ikke fordi det vil gavne et større fellesskap – slik som for eksempel Follo. En av ordførerne sa det slik:

"Vi er valgt for å styre våre innbyggere."

Ei setning som oppsummerte et perspektiv som er sammenfallende for mange av ordførernes fokus.

En annen sak er jo at muligens kan interessene til en kommune på en del felt best ivaretas gjennom å tenke og handle som del av et større fellesskap. Det vil også være et spørsmål om tidsperspektiv i denne type vurderinger, det er nødvendigvis ikke slik at det som gir innenrikspolitisk gevinst på kort sikt er det som gagnar fellesskapet best på lang sikt.

Samordning av kommuneplanrullering kan tenkes som en rekke steg eller faser langs en integrasjonsakse hvor både planleggermiljøene og politikerne involveres i dialog og tillitsbygging på tvers av kommunegrensene. Denne første fasen med dialog og tillitsbygging er gjennomført i Follo i form av seminarer mellom fagfolkene hvor felles kommuneplanrullering er tema. Ordførermøtene og felles formannskapsmøter er også fora for dialog og tillitsbygging på tvers. Dette arbeidet har nedfelt seg i kommunestyrevedtakene om igangsetting av felles kommuneplanrullering i Follo fra og med 2005. Man er over i fase to hvor kommunene skal følge samme tidsplan og drøfte sentrale felles tema. I disse fasene er det ingen tvil om at det er den enkelte kommune som er planeier og planprosessene styres fra lokalt nivå.

Neste fase vil kunne være en tilpasning av planer og koordinering av utbygging. Dette vil innebære en tett integrasjon av planarbeidet. Kommunene vil da kunne bevege seg over i et ”farlig” grenseland for utvikling av samkommuner som etter hvert vil kunne gli over i storkommuner. Eierskap til planprosessene handler om å ha eierskap til premisene for utvikling i egen kommune. Det synes også å herske en viss redsel for at hvis en samarbeider for tett eller godt, så risikerer en å miste sitt eget og glir over i en sammenslåing. Det synes også å herske en viss bekymring blant enkelte for at samordning er et steg i retning av interkommunale plankontorer og hvor en da frykter for å miste den lokale politiske kontrollen over planprosessen. På den annen side er det rimelig å tenke seg at hvis en samarbeider over tid så vil også innholdet i det en samarbeider om bære prege av samarbeidets kvalitet – er det godt samarbeid vil den gjensidige innflytelsen kunne bli større. Det er også rimelig å anta at det vil bli tettest samarbeid mellom de kommunene som har felles grenser. I prosesser som omfatter hele Follo kan det tenkes allianser uavhengig av dette, for eksempel at randkommuner står mot sentrumskommuner eller at kommunene grupper seg forhold til felles interesser for eksempel miljø eller strandsonespørsmål.

Samordning av kommuneplanrulleringen i Follo vil også gi en arena for drøfting av ”utenrikspolitik”, men det kan synes langt frem til en konkret plattform som alle kommunene kan inngå en avtale ut i fra. Når det gjelder avtaler ser en for seg at disse inngås på kommunenivå, men at det politiske avtalegrunnlaget er forankret i en Follo-tenking. Follo sin reelle vilje og evne til samarbeid vil settes på prøve etter hvert som samarbeidsbestrebelsene griper i kommunenes hovedanliggender slik som arealbruk og næringspolitikk.

Etter noe debatt om organisering av samordnet rullering, er det relativt stor samstemmighet om at ansvaret for dette etter at UF prosjektet er avsluttet (høsten 2005), bør ligge hos rådmannskollegiet. Gjennom å forankre det der, gis rulleringen status som en del av den ordinære driften av kommunene og det videreføres ikke som et eget prosjekt, men skal følges opp av et rådmannsnettverk og et eventuelt koordinerende ansvar skal rullere mellom rådmennene. Fordelen med denne ansvarsmodellen er, som det pekes på fra informantene, at rulleringen forankres i driften og inngår som en varig struktur.

Utfordringen med modellen er at trykket på samordning av planrulleringen kan ”drukne” i de øvrige rådmannsoppgavene og svinne hen gradvis. Det avgjørende er rådmennenes vilje til å forankre og følge opp dette i egen organisasjon og den politiske støtten og dragkraften som gis. Gjennom å dra i gang dette som delprosjekt i UF har en hatt en prosjektledelse som på en systematisk måte har kunnet gjøre de nødvendige forberedelser for å dra i gang og følge opp prosessen som skal videreføres av rådmennene.

For å oppsummere; det synes å være stor vilje både faglig og politisk til samordning av kommuneplanrulling i tid og tematisk, men det er også klart fokus på at eierskap og styring med prosessen skal være forankret i den enkelte kommune. Samordning av kommuneplanrulleringen i Follo vil også gi en arena for drøfting av ”utenrikspolitikk”, men det kan synes langt frem til en konkret plattform som alle kommunene kan inngå en avtale ut i fra. Når det gjelder avtaler ser en for seg at disse inngås på kommunenivå, men at det politiske avtalegrunlaget er forankret i en Follo-tenking.

5 RESULTATER OG ERFARINGER

Follo har hittil oppnådd en god del både ”innenriks” og ”utenriks” på den relativt korte tiden prosjektet har vart. Det gjenstår en del ”innsalg” av resultater for å oppnå nødvendig lokal forankring. Læring kan oppsummeres på følgende måte: Felles strategier gir tydelighet innad og utad, prosessorientering skaper resultater, langsiktig tidsperspektiv og aksess til de rette arenaene er nødvendig for å nå frem, forankring skapes gjennom forberedelser og ”innsalg” av oppnådde delmål og dersom en skal sikre videreføring av et prosjekt bør videreføring med fra starten som et av delmålene.

5.1 Resultater og status

Follo har hittil oppnådd en god del både ”innenriks” og ”utenriks” på den relativt korte tiden prosjektet har vart. Stikkordsmessig er resultatene så langt:

”Innenriks”

- Samferdselsstrategi for Follo
- Vedtak og planer om samordnet kommuneplanrulling
- Diskusjonsnotat om samordnet arealrulling, utredning om parkeringspolitikk og planlegging av utbedringer på rv 152
- Økt samarbeid og felles forståelse av muligheter og utfordringer
- Økt synlighet og påvirkningsmuligheter utad

”Utenriks”

- Møte i dep. 07.10.04 og legge frem Follo sin sak og høre dep. begrunnelser for utelatelse av dobbeltsporet og møte seinhøstes deler med Akershusbenken på Stortinget for å styrke det politiske fokuset på dobbeltsporet
- AFK sitt forslag om forskuttering av 25 millioner til prosjektering av dobbeltspore
- Utredning, konkretisering og iverksetting av flere punkter på den vedtatte samferdselsstrategien for Follo
- Representert og delaktig i O3 prosessene

Follo har oppnådd en del resultater, det er skapt arenaer for samarbeid og UF har bidratt til at Follo har fått gjennomslag for oppgaver som ligger lengre fram i tid. Tilliten innad i Follo og utover i omgivelsene synes å være styrket. UF er i rute i forhold til Oslopakke 3 og NTP og må avvente prosessene der. Follo har kommet med sine bidrag og fått inn elementer i sentrale planer og arbeidsdokumenter knyttet til samferdselsprosessene i Stor-Oslo. På den annen side er ser ikke prosjektet ut til å være tilstrekkelig i rute i forhold til å kunne inngå forpliktende avtaler. Status i selve avtalearbeidet er at en har lagt til rette for mulige avtaleprosesser overløkal, men at det fortsatt gjenstår en del avklaringer lokalt, for eksempel hvem som skal inngå avtaler og hva som skal være innholdet. Statlige aktører er ikke modne for store bindene avtaler, men kan være villige til

å inngå mindre intensjonsavtaler som forplikter utover ett år og statlige forskrifter åpner for mer bruk av avtaler. Når det gjelder prosessene innad i Follo kan det oppsummeres til at de samarbeidsmessig ligger på et 0-alternativ sett fra kommunenes side og at de beveger seg i retning av strategisk kommuneallianse sett fra Follorådet og omgivelsenes ståsted. Samarbeidslandskapet er i bevegelse – og i riktig retning dvs i retning av tettere samarbeid, men foreløpig vil dette være helt på den enkelte kommunes premisser.

5.2 Konklusjoner

Hva kan en trekke ut som mer generell læring i denne prosjektfasen? Det kan oppsummeres punktvis i noen hovedstikkord knyttet til arenaene ”innenriks” og ”utenriks” :

”Innenriks”:

- Tydelighet – innad og utad gjennom vedtatte strategier
- Prosesstenking – underveisresultater er viktig
- Tid – utvikling er langsiktig arbeid
- Aksess til de rette arenaer helt nødvendig
- Forankring krever ”innsalg” og oppfølging
- Videreføring må legges inn som målsetting fra prosjektstart

I det følgende knyttes en kort kommentar til hvert av punktene.

Tydelighet er viktig både for samhandlingen innad i Follo og utad i dialogen med statsetatene, i samspillet med fylket og deltakelsen i O3. Samferdselsstrategiene er viktig i denne sammenheng. Den gir retning for arbeidet mellom kommunene og den skaper forutsigbarhet og bidrar til konkretisering på de overlokale arenaene. Strategiene gir også de som jobber med UF et holdepunkt og skaper trygghet, de har noe å synliggjøre og vet at de har ryggdekning lokalt for dette.

Prosesstenking er nødvendig i utviklingsprosjekter. Verdien og læringen ligger i de prosessene, erfaringene og løpet fra A og mot et mål i horisonten. Prosjektets suksess som utviklingstiltak er nødvendigvis ikke knyttet til om en når et tenkt mål B bak horisonten, men til de gode grep en kan tilegne seg gjennom å handle annerledes, bygge nye allianser og se nye løsninger. I denne måten å arbeide på er det viktig å reflektere underveis og synliggjøre gode resultater som oppnås underveis – og som en ellers neppe ville oppnådd.

Tid – det er nærmest trivielt å påpeke at utvikling tar tid og er langsiktig arbeid. Det er likevel nødvendig med denne påpekingen gang på gang særlig fordi de som står på sidelinjen av prosjekter ikke ser verken kompleksiteten eller fremdriften så tydelig og lett mister av syne at endring – særlig i store tunge systemer hvor enringer lett kan få store konsekvenser for mange – krever lang tid og systemene har krav på grundige forberedelser.

Aksess til de rette arenaene og beslutningstakerne er helt nødvendig. Dette er også en triviell innsikt som en lett mister av syne i store systemer. De fleste enkelt aktører som har direkte beslutningsmyndighet eller kan influere på andres beslutninger, har dette i begrenset grad – og slik må det være i et demokrati. Dette betyr at en må være et realistisk forventingsnivå i forhold til hva som kan oppnås på ulike arenaer.

Forankring er ikke noe som skjer en gang for alle. Det krever kontinuerlig ”innsalg”, oppfølging og leveranser av resultater. Forankring innebærer eierskap. Dette må befestes så bredt som mulig for å sikre at det videreføres for eksempel selv om politiske personer og konstellasjoner skifter.

Videreføring av erfaring og innhold fra utviklingsprosjekter må legges inn som målsetting fra prosjektstart. Det må forankres i ordinære handlingsplaner og oppgavene må inngå i den ordinære driften hvis målsettingen med prosjektet er å få til varig endring. Arbeidet med videreføring må inngå som en del av prosjektarbeidet.

Når det gjelder læring i forhold til prosessene på overlokalt nivå kan læringen trekkes fra 1) erfaringer knyttet til samhandlingen med statens aktører på ulike arenaer og 2) til deltakelse generelt på overlokale arenaer.

Å oppnå resultater i samhandling med staten krever:

- Langsiktighet
- Å være i omgrep med det relevante beslutningsnivå
- Samsvar mellom tyngde i saksfelt og ansvar og beslutningstaker
- Bred mobilisering, både politisk og faglig, i toppen og på mellomnivå, operativt og strategisk
- Svak kunnskap om statlige arbeidsmåter kan skape urealistiske resultatforventninger
- Personene i systemene er viktigere enn strukturene

Det er på sin plass med noen utdypende kommentarer også til disse stikkordene som i og for seg handler om det samme; at staten er en sammensatt aktør med mange hensyn å ta og at det å samhandle med statlige aktører kan være svært ressurskrevende særlig hvis en har høye målsettinger for samhandlingen.

Langsiktighet er et trivielt stikkord, men ikke desto mindre viktig å ta høyde for i samhandling med staten. Det innebærer at en har langsiktige målsettinger for den en ønsker å oppnå og at en tar høyde for at staten arbeider i langsiktige prosesser når resultatmål settes opp. Det å oppnå resultater på kort sikt krever at det er sammenfall i målsettinger og at både staten og den annen part er parat og har nødvendig forarbeid på plass.

Å være i omgrep med det relevante beslutningsnivå innebærer å ha en viss innsikt i handlingsrommet til det aktuelle beslutningsnivået en er i omgrep med. Det innebærer også at en må jobbe strategisk med å få innpass på det nivået en trenger beslutninger på, hvilket kan være en vanskelig prosess. Det handler også om at statlige aktører både har og tar ulikt handlingsrom og innsikt i dette erverves gjennom samhandling og deltakelse på felles arenaer.

Samsvar mellom tyngde i saksfelt, ansvar og beslutningstaker handler om at det nivået som i en etat kan ha stort handlingsrom, ha begrensede virkemidler i en annen etat. Dette betyr også at dersom en ønsker å gripe inn i store og tunge prosesser eller oppnå resultater som har omfattende konsekvenser, så må innsats, ressursbruk og valg av målgrupper stå i forhold til dette.

Bred mobilisering, både politisk og faglig, i toppen og på mellomnivå, operativt og strategisk er nødvendig for å oppnå resultater av noen størrelse. Hvordan innsatsen skal fordeles mellom de ulike arenaene er et empirisk spørsmål som vil avhenger av hva som skal oppnås. Det er heller ikke tilstrekkelig å bare vurdere hvor en må gå for å oppnå noe, det må også vurderes hvor en må mobilisere for ikke å utvikle motkrefter.

Svak kunnskap om statlige arbeidsmåter kan skape urealistiske resultatforventninger. Verdien av denne typen kunnskap bør ikke undervurderes og aktører som ikke er har god kunnskap om statlige arbeidsmåter og prosesser, bør innhente denne kompetansen dersom man søker samarbeid med statlige aktører.

Personene i systemene er viktigere enn strukturene. Denne innsikten henger dels sammen med at utviklingsarbeid drives fram vel så mye gjennom møter og mer uformelle samtaler som gjennom formelle vedtak – disse sommer gjerne tilslutt. Mye av arbeidet må gjøres gjennom dialog og mobilisering av rette personer i relevante posisjoner og disse må i tillegg ha en vilje til å drive utvikling.

Avslutningsvis vil jeg trekke fram denne generelle og kanskje en av de viktigste erfaringer i prosjektet:

Deltakelse:

- gir gjensidig kunnskapsdeling og innsikt
- skaper dragkraft og barrierer
- er nødvendig for å få innflytelse og oppnå resultater

Deltakelse dreier seg om å opptre pro-aktivt i forhold til omgivelsene og legge premisser for egen utvikling. Det innebærer å oppsøke nye arenaer, få ny innsikt, inngå nye relasjoner og ta nye roller både i politikk og administrasjon. Deltakelse er kjernen i arbeidet med UF.

6 LITTERATUR

Agenda Utredning og Analyse og Econ analyse (2004): *Ny kommunestruktur i Follo?* Utkast 17.09.2004

Ellingsen, M-B: *"Forberedelse og orienteringsfase - Første følgeevaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat – et instrument i regional utvikling"*, NORUT notat SN 03/2004

Ellingsen, M-B: *"Om å posisjonere seg for løsninger" - Andre følgeevaluering av prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat – et instrument i regional utvikling"*, NORUT notat SN 04/2004

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

Jensen, R: *Forhandlinger, avtaler og forebygging av avtalebrudd, Bruk av forhandlinger og avtaler – hvordan forebygge avtalebrudd. Delrapport i prosjektet "Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat - et instrument i regional utvikling"* NORUT Rapport SF05/04

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

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

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

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

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